

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

# **Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum**

## **Kapitel 10**

### **Kapitelübergreifende Fragestellungen**

#### **Projektbearbeitung**

*Barbara Fährmann, Regina Grajewski*

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



Braunschweig

November 2003



<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>I</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>II</b>
<b>Kartenverzeichnis</b>	<b>IV</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>V</b>
<b>10 Kapitelübergreifende Fragestellungen</b>	<b>1</b>
10.1 Daten und Methodik	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 des hessischen EPLR	5
10.3 Thematische kapitelübergreifende Fragen	22
10.3.1 Querschnittsfrage 1 - Beitrag des hessischen EPLR zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen	25
10.3.2 Querschnittsfrage 2 - Beitrag des hessischen EPLR zur Sicherung der Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben	31
10.3.3 Querschnittsfrage 3 - Beitrag des hessischen EPLR zum Erhalt oder zur Verbesserung des Einkommensniveaus der ländlichen Bevölkerung	38
10.3.4 Querschnittsfrage 4 - Beitrag des hessischen EPLR zur Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grund- erzeugnisse	42
10.3.5 Querschnittsfrage 5 - Beitrag des hessischen EPLR zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt	46
10.3.6 Zusatzfrage - Chancengleichheit	57
10.3.7 Sonstige programmspezifische Ziele und Wirkungen	61
10.3.8 Zusammenfassung der thematischen Querschnittsfragen	62
10.4 Querschnittsfrage 6 - In welchem Umfang haben die Durchführungsbestimmungen zur Maximierung der beabsichtigten Auswirkungen des hessischen EPLR beigetragen?	63
10.4.1 Querschnittskriterium 6-1. - Interne und externe Synergie	64
10.4.2 Querschnittskriterium 6-2. - Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen	69
10.4.3 Querschnittskriterium 6-3. - Hebelwirkung (leverage effect)	72
10.4.4 Querschnittskriterium 6-4. - Mitnahmeeffekte	72
10.4.5 Querschnittskriterium 6-5. - Indirekte regionale Wirkungen	74
10.4.6 Fazit	75

10.5	Weitere Rahmenbedingungen und deren Einfluss auf Programmmanagement und -umsetzung	75
10.5.1	Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen	75
10.5.2	Einfluss der rechtlichen Rahmenbedingungen	82
10.5.3	Gesellschaftliche Rahmenbedingungen	94
10.6	Begleitsysteme	103
10.6.1	Eignung der Monitoring-Systeme zur Berichterstattung	104
10.6.2	Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme zur Programmsteuerung	106
10.6.3	Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme als Grundlage für die Evaluation	107
10.6.4	Fazit	109
10.7	Weitergehende Überlegungen zur Darstellung von Wirkungen des Programmplanungsansatzes im Rahmen der Ex-post-Bewertung	110
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>111</b>

<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Abbildung 10.1: Zwei Bereiche der Programmbewertung des hessischen EPLR - summative und formative Evaluierung	2
Abbildung 10.2: Organisation und Aufgabenverteilung für die kapitelübergreifende Bewertung	3
Abbildung 10.3: Öffentliche Aufwendungen und Gesamtinvestitionsvolumen des hessischen EPLR nach siedlungsstrukturellen Kreistypen 2000 bis 2002	16
Abbildung 10.4: Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwen- dungen 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten des hessischen EPLR nach Ziel-2-Gebieten und Nicht-Ziel-2-Gebieten	18
Abbildung 10.5: Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendun- gen 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten des hessischen EPLR nach ehemaligen Ziel-5b-Gebieten und Nicht-Ziel-5b-Gebieten	19
Abbildung 10.6: Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten nach den im EPLR abgegrenzten ländlichen Räumen	20
Abbildung 10.7: Wirkungen der hessischen EPLR-Maßnahmen auf „Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	30
Abbildung 10.8: Wirkungsrichtungen der hessischen EPLR-Maßnahmen auf die „Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	38
Abbildung 10.9: Wirkungsrichtungen der hessischen EPLR-Maßnahmen auf die „Sicherung und Verbesserung des Einkommens“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	42
Abbildung 10.10: Wirkungsrichtungen der hessischen EPLR-Maßnahmen auf die „Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	46
Abbildung 10.11: Wirkungsrichtungen der hessischen EPLR-Maßnahmen auf „Schutz und Verbesserung der Umwelt“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	57

Abbildung 10.12: Wirkungsrichtungen der hessischen EPLR-Maßnahmen zur „Verbesserung der Chancengleichheit“ gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	60
Abbildung 10.13: Wirkungsrichtungen der hessischen EPLR-Maßnahmen hinsichtlich sonstiger programmspezifischer Zielsetzungen, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	62
Abbildung 10.14: Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation	107

### **Kartenverzeichnis**

Karte 10.1: Öffentliche Aufwendungen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002	7
Karte 10.2: Gesamtinvestitionsvolumen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002	9
Karte 10.3: Öffentliche Aufwendungen je Einwohner, 2000 bis 2002	11
Karte 10.4: Öffentliche Aufwendungen je Quadratkilometer, 2000 bis 2002	13

<b>Tabellenverzeichnis</b>		<b>Seite</b>
Tabelle 10.1:	Datenquellen für die Programmbewertung	4
Tabelle 10.2:	Ausgewählte sektorale und regionale Kennziffern als Grundlage für die Korrelationsanalyse	21
Tabelle 10.3:	Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume - Ziele	28
Tabelle 10.4:	Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume - Wirkungen	29
Tabelle 10.5:	Systematisierung der Beschäftigungswirkungen des hessischen EPLR	32
Tabelle 10.6:	Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Ziele	35
Tabelle 10.7:	Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Wirkungen	35
Tabelle 10.8:	Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Ziele	40
Tabelle 10.9:	Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Wirkungen	41
Tabelle 10.10:	Kennzahlen von landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieben nach Bundesländern	43
Tabelle 10.11:	Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Ziele	44
Tabelle 10.12:	Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Wirkungen	45
Tabelle 10.13:	Überblick über den Zustand der Umweltmedien bezogen auf Handlungsfelder des EPLR Hessen	47
Tabelle 10.14:	Erhalt und Verbesserung der Umwelt - Zielanalyse	48
Tabelle 10.15:	Erhalt und Verbesserung der Umwelt - Wirkungsanalyse	49
Tabelle 10.16:	Chancengleichheit - Zielanalyse	59
Tabelle 10.17:	Chancengleichheit - Wirkungsanalyse	60
Tabelle 10.18:	Sonstige programmspezifische Ziele	61
Tabelle 10.19:	Sonstige programmspezifische Wirkungen	61
Tabelle 10.20:	Kriterien der Querschnittsfrage 6	63
Tabelle 10.21:	Überblick und Wertung der Problembereiche bezüglich der Programmänderungen	89
Tabelle 10.22:	Wie schätzen Sie die Tätigkeit des Bundes und der EU-KOM in der Phase der Programmerstellung hinsichtlich folgender Aspekte ein?	95



Tabelle 10.23:	Wie war insgesamt die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife? (Schulnoten 1-6)	96
Tabelle 10.24:	Wie bewerten Sie den Nutzen folgender Gremien/Institutionen bei der Umsetzung der EPLR? (Schulnoten 1-6)	99

## 10 Kapitelübergreifende Fragestellungen

### 10.1 Daten und Methodik

#### 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.

Der andere Bereich behandelt als formative Evaluation die verwaltungsmäßige Umsetzung des hessischen EPLR. Hier geht es v.a. um die Identifikation von Umsetzungshemmnissen und Anpassungsmöglichkeiten, die noch im laufenden Programmplanungszeitraum vorgenommen werden können. Des Weiteren wird hier untersucht, 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.

Grundsätzliche Probleme und Grenzen einer kapitelübergreifenden Bewertung werden in MB-X-Text 1.1 dargestellt<sup>1</sup>.

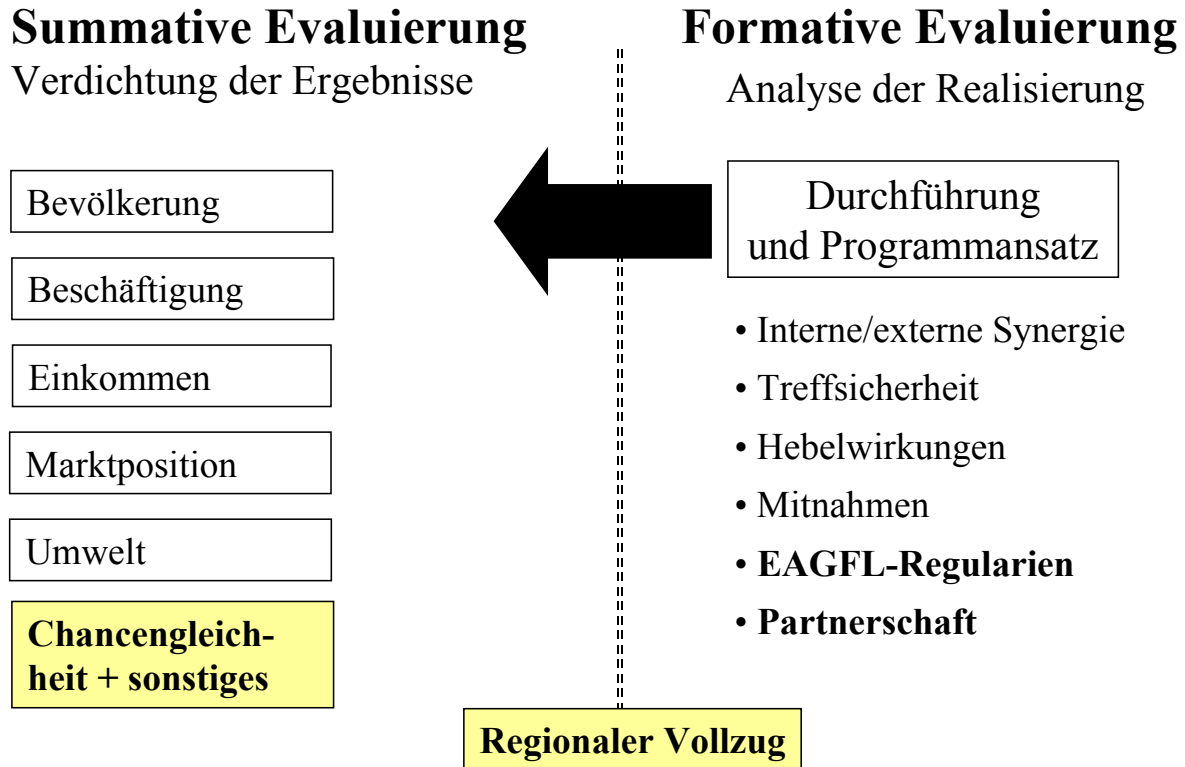
#### *Gliederung des Kapitels 10*

Die Darstellung der Ergebnisse auf Programmebene in diesem Kapitel erfolgt entsprechend 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 der hessische EPLR zum Abbau regionaler Disparitäten beitragen kann.

---

<sup>1</sup> 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.

**Abbildung 10.1:** Zwei Bereiche der Programmbewertung des hessischen EPLR - summativ und formative Evaluierung



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

Quelle: Eigene Darstellung.

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.

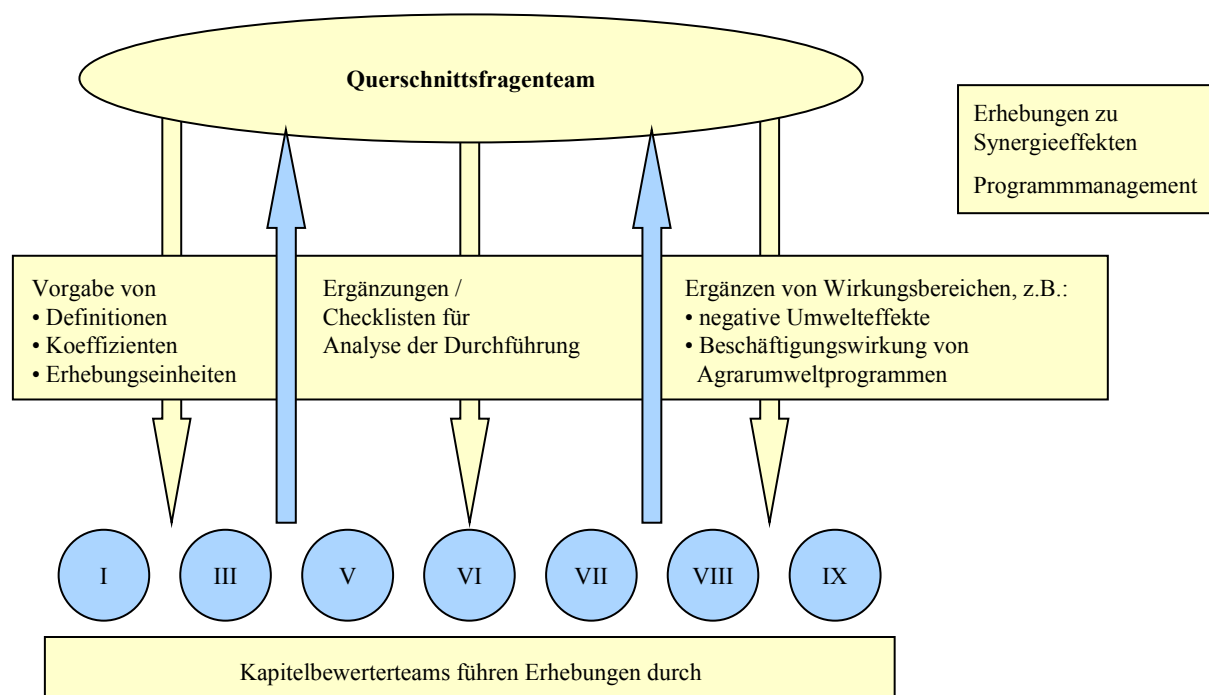
Kapitel 10.4 und 10.5 umfassen sowohl die durchführungsbezogenen Kriterien der EU-KOM wie auch ergänzende Aspekte, die aus Sicht der EvaluatorInnen wesentlich sind, um die Durchführung des EPLR beurteilen zu können. Dies sind zum einen die EAGFL-Garantie-Regularien, denen seit 2000 alle Maßnahmen des hessischen EPLR unterliegen. Zum anderen wird unter dem Stichwort „Partnerschaft“ das Verhältnis zwischen Land, Bund und EU-KOM diskutiert, 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 des hessischen EPLR 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, wobei auch die Bezüge zwischen den einzelnen Arbeitsgruppen, die jeweils für ein Förderkapitel oder einen Teil dessen verantwortlich waren, dargestellt wurden (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 genutzten Datenquellen und ihre Verwendung für die verschiedenen Aspekte der Bewertung. Die Datenquellen sind nach der EU-KOM-Systematik unterteilt in Primärdaten, die im Rahmen der Evaluierung erhoben wurden, sowie bereits an anderer Stelle vorhandene Sekundärdaten. Hierzu zählen in diesem Falle auch die Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen.

**Tabelle 10.1:** Datenquellen für die Programmbewertung

Datenart	Datenquelle	Daten		Datensatzbeschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des									
		qualitativ	quantitativ		Relevanz der Bewertungsfragen	administrativen Umsetzung	Rahmenbedingungen	Vollzugs	regionalen Inanspruchnahme	Kontextes	Wirkungen			
<b>Primär</b>	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						
	Leitfadengestützte 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 (5 HE) Stichprobengröße: Vollerhebung Rücklauf: 30 (2 HE) Ausgewertet: 27										X
	Standardisierter Fragebogen Maßnahme a: konjunkturelle Beschäftigungseffekte siehe MB-X-Text 10.1	X	X	Grundgesamtheit: 196 Stichprobengröße: 50 Rücklauf: 25 Ausgewertet: 20										X
<b>Sekundär</b>	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.

Inhalt, Herkunft und Aussagekraft der einzelnen Datenquellen werden im Materialband teilweise näher erläutert (vgl. z.B. MB-X-Anhänge 1 und 10).

## **10.2 Darstellung und Analyse der regionalen Inanspruchnahme des hessischen EPLR**

Dieses Kapitel ergänzt das Kapitel 2.4 um regionale Aspekte. Die Analyse der regionalen Zahlungsströme stellt die räumliche Verteilung der hessischen EPLR-Mittel dar und setzt diese in Bezug zu regionalpolitischen Zielvorgaben.

Im Vordergrund stehen zwei Fragen:

- Wie verteilen sich die Fördermittel des hessischen EPLR im Raum?
- Kann die Mittelverteilung im Raum zu einem regionalpolitisch motivierten Ausgleichsziel beitragen?

Im hessischen EPLR sind aus regionalpolitischer Sicht nur für Artikel-33-Maßnahmen Gebietskulissen enthalten. Hier ist die Förderung auf die strukturschwächeren ländlich geprägten Regionen Hessens begrenzt. Ausgeschlossen sind das Rhein-Main-Verdichtungsgebiet und sein unmittelbarer wirtschaftlicher Einzugsbereich (siehe MB-Einl-Karte 1). Darüber hinaus soll bei kleineren Maßnahmen (s und n) eine Förderung schwerpunktmäßig in den Gebieten der Regionalforen stattfinden.

In anderen Maßnahmen findet ebenfalls eine räumliche Steuerung der Mittelverteilung statt (siehe Tabelle 2.1). Diese ist aber nicht auf regionalpolitische Zielsetzungen zurückzuführen, sondern beispielsweise auf naturschutzfachliche Vorgaben (HMULV et al., 2003).

Es findet demnach keine gezielte räumliche Mittelsteuerung auf Ebene des Gesamtprogramms statt. Dennoch ergibt sich eine unterschiedliche Fördermittelverteilung im Raum, die anhand verschiedener Analyseschritte aufgezeigt wird:

- (kartographische) Darstellung der Verteilung der Fördermittel auf Landkreisebene (NUTS-III-Ebene);
- Mittelverteilung nach siedlungsstrukturelle Kreistypen, darunter ländliche Kreise, gemäß der Aufteilung der Bundesanstalt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (siehe MB-X-Text 2.2);
- Mittelverteilung nach Ziel-2-Gebiet oder ehemaligem Ziel-5b-Gebiet;

- Mittelverteilung nach ländlichen Regionen<sup>2</sup> im Sinne der Richtlinien zur Förderung der regionalen Entwicklung (siehe MB-Einl-Karte 1);
- Zusammenhang zwischen Mittelverteilung und sektoralen bzw. regionalen Kennziffern (Korrelationsanalyse).

Für die Analyse wurden die Zahlstellendaten<sup>3</sup> des Landes Hessen der Jahre 2000 bis 2002 zugrundegelegt (siehe MB-X-Text 2.1).

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

Auch bezüglich einzelner Maßnahmen wurden 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 des hessischen EPLR bzw. der drei Förderschwerpunkte vor dem Hintergrund eines regionalpolitischen Ausgleichsziels. Damit wird die Komplexität des Programms stark reduziert. Der hessische EPLR ist ein breit angelegtes Programm mit multiplen Zielsetzungen, das sowohl auf den ländlichen Raum, wie auf den Agrarsektor und die Agrarumwelt zielt (siehe auch Abbildung 2.3).

### ***Förderrichtung nach Landkreisen (NUTS-III-Ebene)***

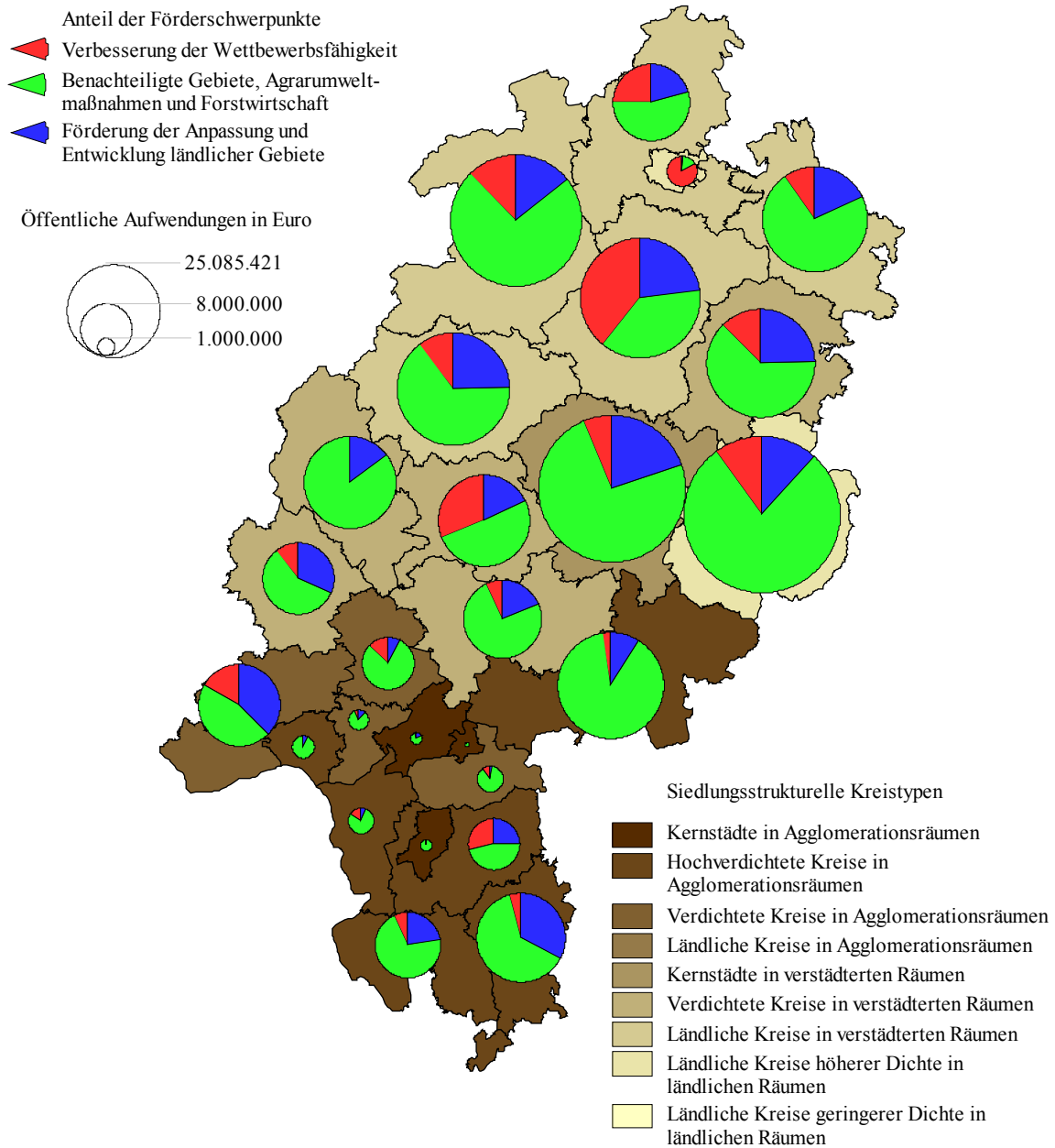
Der finanzielle Schwerpunkt des hessischen EPLR liegt nördlich des Rhein-Main-Gebietes. Hierhin floss der größte Anteil der Fördermittel in den Jahren 2000 bis 2002. Entsprechend verteilt sich auch das Gesamtinvestitionsvolumen im Raum. Zwei thematische Karten zeigen diese regionalisierte Verteilung (Karte 10.1, Karte 10.2).

---

<sup>2</sup> Hier besteht das Problem, dass die untersuchten Daten auf Landkreisebene vorliegen, die strukturschwächeren ländlichen Gebiete aber z.T. unterhalb der Landkreisebene abgegrenzt wurden.

<sup>3</sup> Bis auf einige wenige Buchungsposten, die sich keinem Förderschwerpunkt oder Landkreis zuordnen ließen (siehe MB-X-Text 2.1), werden bei der Analyse der Zahlungsströme alle Haushaltslinien betrachtet.

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

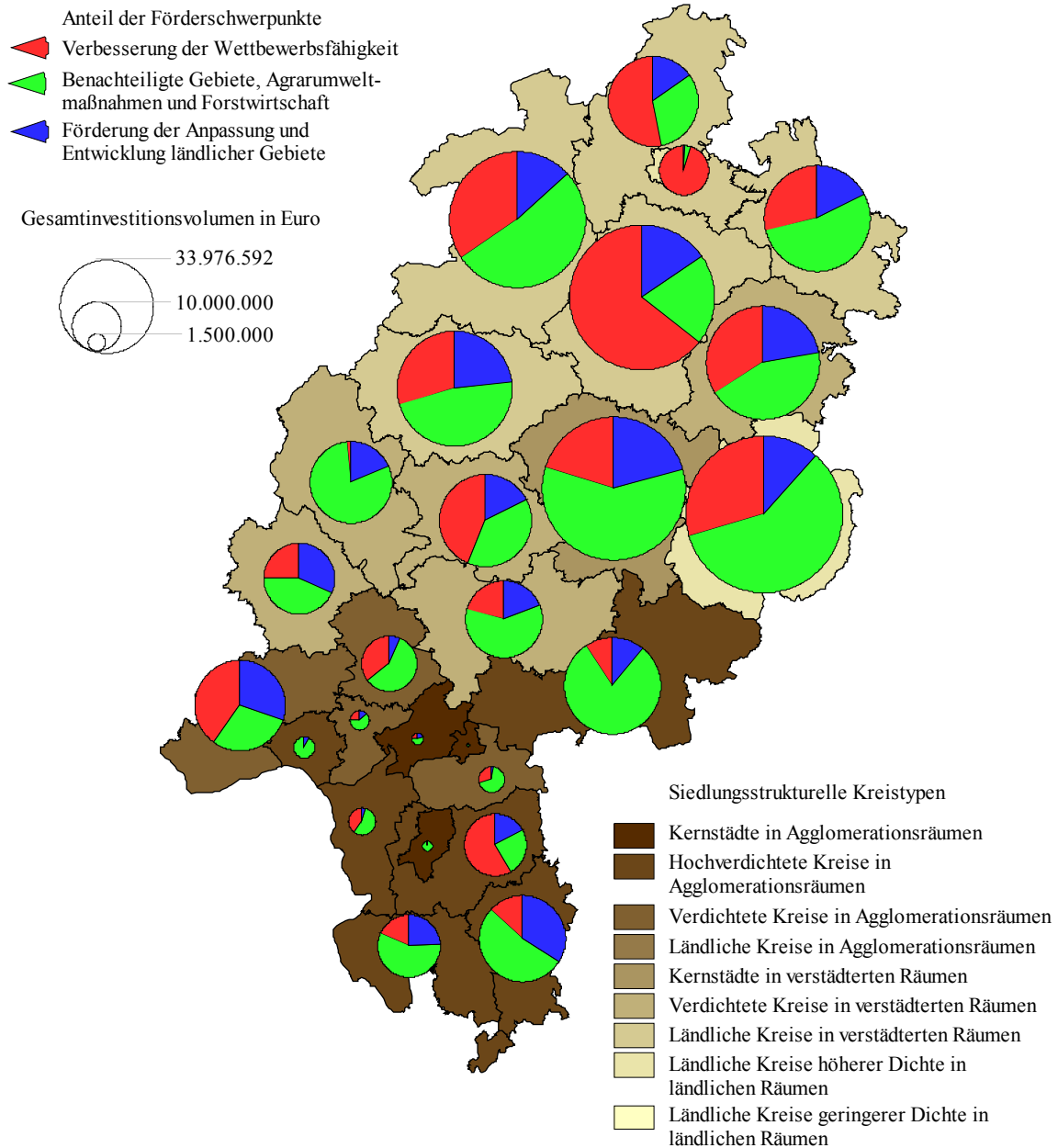


Quelle: Zahlstellendaten des Landes Hessens für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.





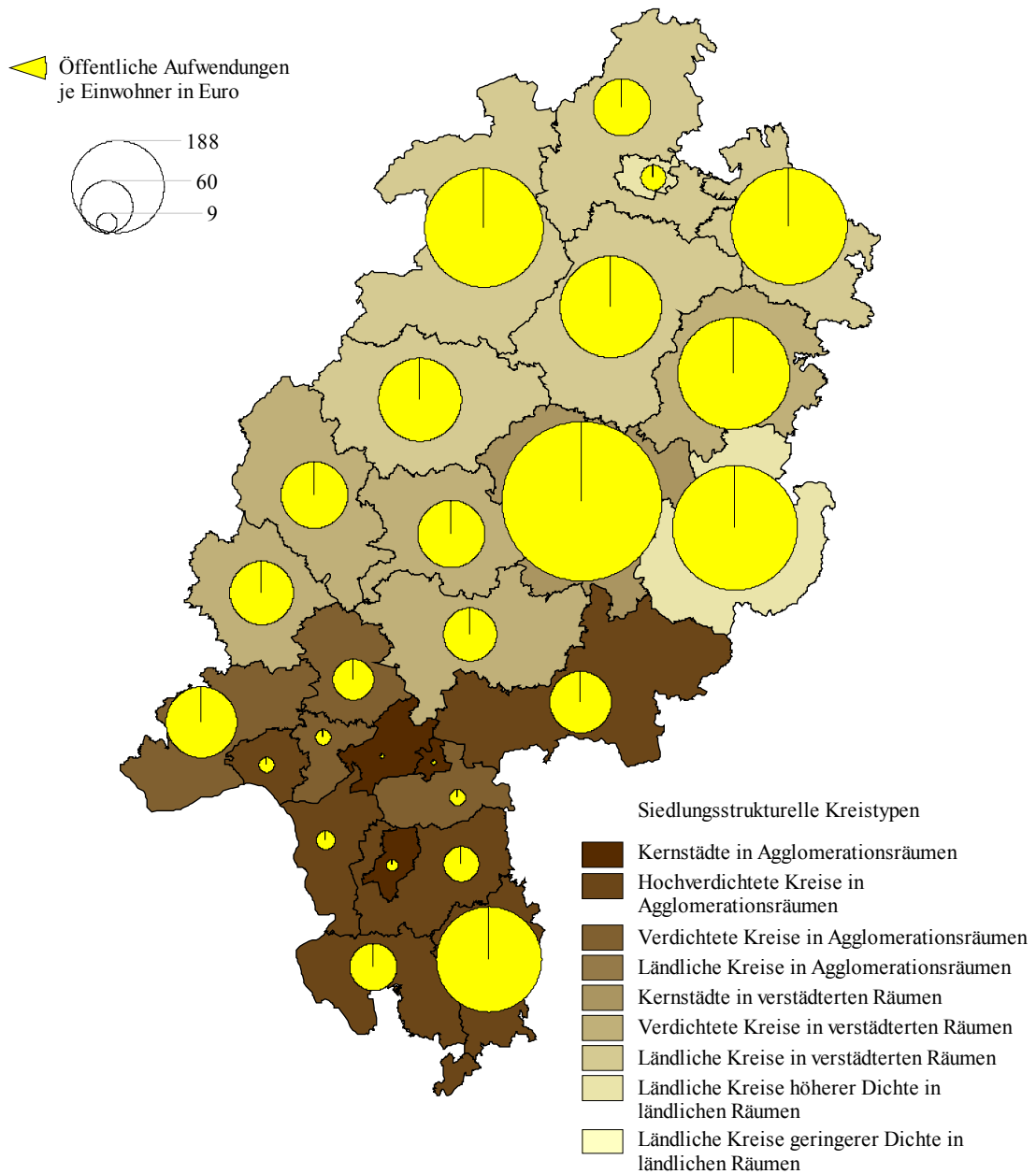
**Karte 10.2:** Gesamtinvestitionsvolumen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002



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



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

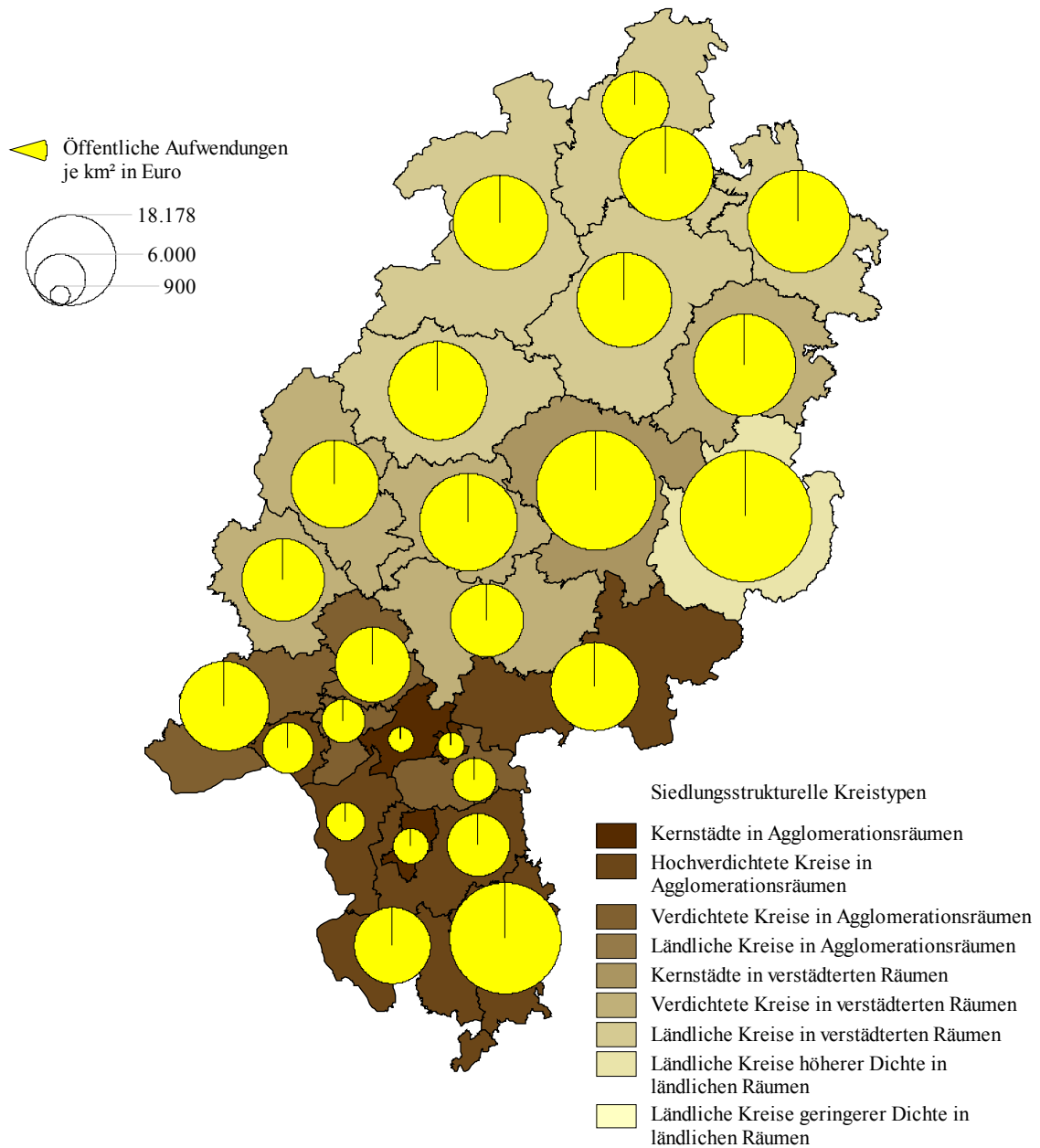


Quelle: Zahlstellendaten des Landes Hessens für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

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 Hessens für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

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



13 % der im Zeitraum 2000 bis 2002 ausgezahlten öffentlichen Mittel flossen in den Landkreis Fulda. Auf Rang 2 folgt der Vogelsbergkreis mit 12 % der ausgezahlten Mittel. Auch bezogen auf die Gesamtinvestitionen ist die regionale Verteilung der Mittel vergleichbar. Es dominieren die nördlich des Rhein-Main-Gebietes gelegenen Landkreise in Hessen. Aufgrund der unterschiedlichen Beihilfesätze ergeben sich gegenüber der Verteilung der öffentlichen Aufwendungen nach Förderschwerpunkten leichte Verschiebungen. Damit folgt die Verteilung der Mittel den Kriterien des EPLR für strukturschwächere ländliche Gebiete.

Bei Betrachtung der absoluten Zahlungsströme wird deutlich, dass die weniger verdichteten und weniger zentral liegenden Landkreise von der Förderung aus dem hessischen EPLR besonders profitieren. Dies sind die Landkreise, die nach den siedlungsstrukturellen Kreistypen als ländlich zu klassifizieren sind.

Um die unterschiedliche Fläche und Einwohnerdichte der hessischen Landkreise zu berücksichtigen, werden die öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002 in zwei weiteren Darstellungen auf die Einwohner und auf die Fläche bezogen (siehe Karte 10.3 und Karte 10.4). Die einwohnerbezogene Förderintensität weist einen deutlichen Schwerpunkt außerhalb des südhessischen Agglomerationsraums auf. Die öffentlichen Aufwendungen je Flächeneinheit verteilen sich etwas gleichmäßiger, doch auch bei dieser Betrachtung ergibt sich eine räumliche Schwerpunktsetzung außerhalb des Rhein-Main-Verdichtungsraums.

### ***Förderrichtung und -intensität nach siedlungsstrukturellen Kreistypen***

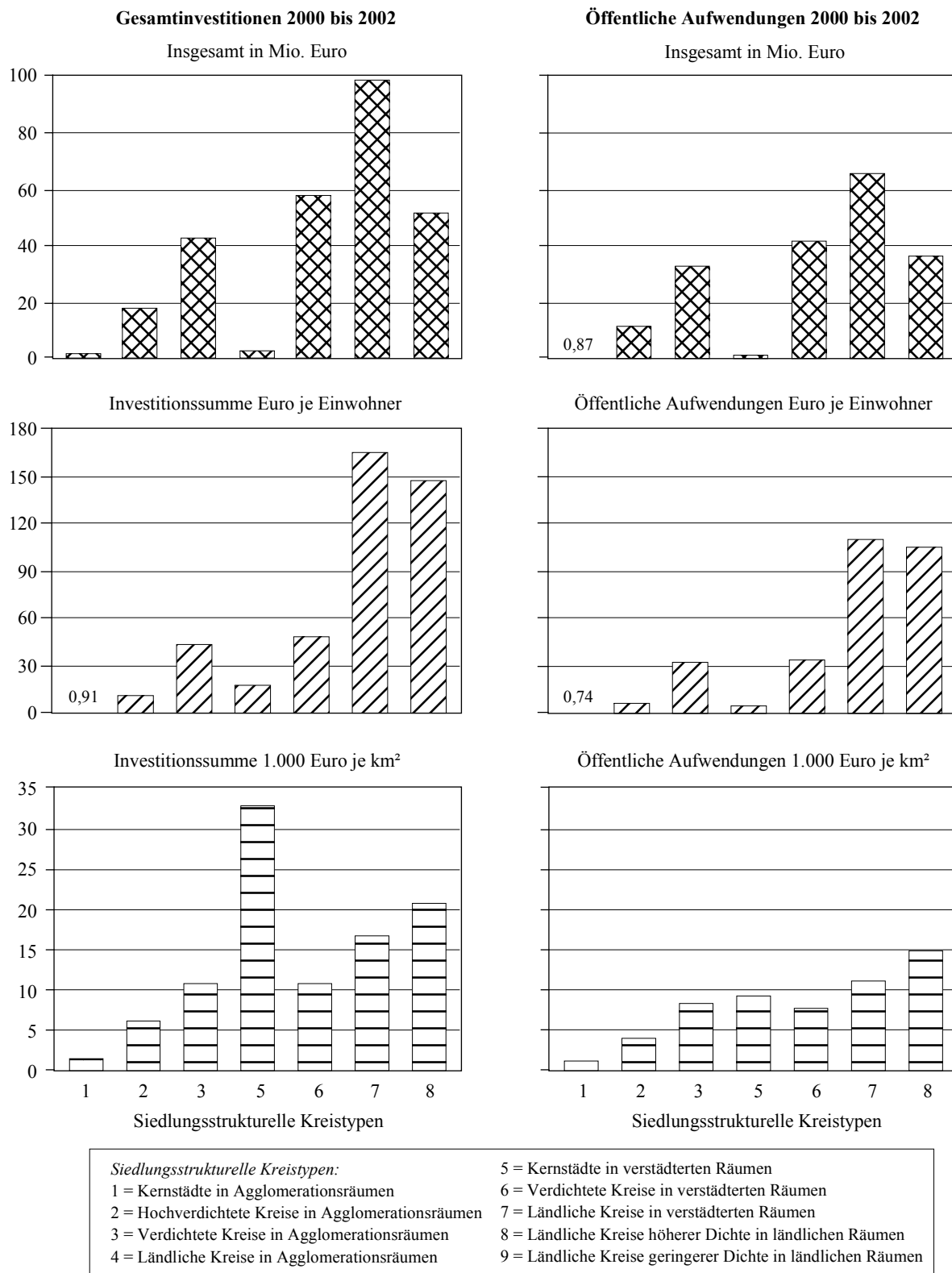
Das Konzept der siedlungsstrukturellen Kreistypen wird in MB-X-Text 2.2 dargestellt. Nach diesem Konzept, das vorrangig die Bevölkerungsdichte und die Lage im Raum berücksichtigt, sind in Hessen nur die Landkreise Fulda und Hersfeld-Rotenburg als ländlicher Raum zu bezeichnen (siehe MB-X-Tabelle 2.1).

Für den Vergleich zwischen den siedlungsstrukturellen Kreistypen wurden die öffentlichen Aufwendungen sowie die Gesamtinvestitionen zusätzlich mit Kenngrößen verknüpft, die die strukturellen Verhältnisse in der Region wiedergeben. Gewählt wurden die Bevölkerungszahl und die Gebietsfläche der Landkreise.

Abbildung 10.3 stellt die Verteilung der ausgezahlten öffentlichen Aufwendungen und der Gesamtinvestitionen nach siedlungsstrukturellen Kreistypen dar, sowohl absolut wie auch bezogen auf die Einwohnerzahl und die Fläche.



**Abbildung 10.3:** Öffentliche Aufwendungen und Gesamtinvestitionsvolumen des hessischen EPLR nach siedlungsstrukturellen Kreistypen 2000 bis 2002



Erläuterungen zu den siedlungsstrukturellen Kreistypen sind MB-X-Text 7 und MB-X-Tabelle 6 zu entnehmen.

Quelle: Zahlstellendaten des Landes Hessen, eigene Berechnungen.

Gemessen an der absoluten Höhe der öffentlichen Aufwendungen (bzw. der dadurch ausgelösten Gesamtinvestitionen), sind die ländlichen Kreise nach der Abgrenzung der BBR (Typ 7 und 8) die hervorstechenden Zielregionen; hinzu kommt noch Typ 6 als verdichteter Kreis. Bei der Betrachtung der Förderintensität je Einwohner wird die Bedeutung der ländlichen Kreistypen deutlich. Bezogen auf die Fläche relativiert sich das Verhältnis ein wenig, da die Landkreise und kreisfreien Städte sehr unterschiedliche Gebietsflächen umfassen. Bei den Gesamtinvestitionen je km<sup>2</sup> sticht allerdings der Kreistyp 5 „Kernstädte in Verdichteten Räumen“ besonders heraus, in dem größere Investitionen beispielsweise der Verarbeitung und Vermarktung anzutreffen sind.

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). Hier wird deutlich, dass sich die absolute Mittelverteilung zwischen den Förderschwerpunkten zwar hinsichtlich ihres Niveaus, aber nicht hinsichtlich ihrer Verteilung auf die siedlungsstrukturellen Kreistypen unterscheidet.

### ***Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen auf Ziel-2-Gebiete<sup>4</sup>***

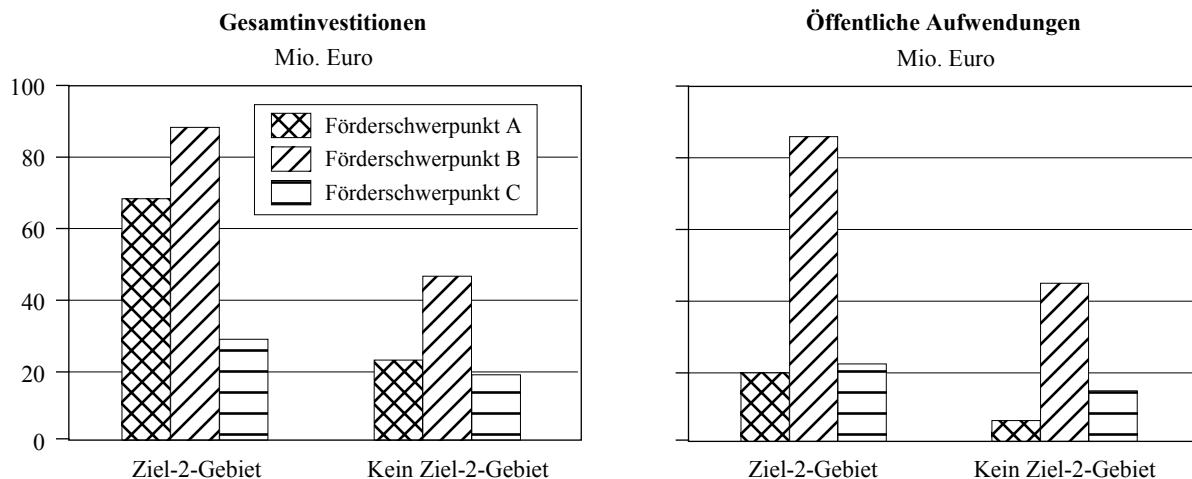
Bei Betrachtung der Verteilung auf Ziel-2-Gebiete<sup>5</sup> und Nicht-Ziel-2-Gebiete (Abbildung 10.4) wird sowohl bei den Gesamtinvestitionen wie auch bei den öffentlichen Aufwendungen der Schwerpunkt im Ziel-2-Gebiet deutlich. Insgesamt fließen 66 % der öffentlichen Aufwendungen in das Ziel-2-Gebiet, und 68 % der Gesamtinvestitionen werden hier getätigt. Dies hängt unmittelbar mit der Abgrenzung des Ziel-2-Gebiets zusammen, das sich zu einem großen Teil auf strukturschwache ländliche Gebiete bezieht (HMWVL, 2001).

---

<sup>4</sup> 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 Landkreis oder eine kreisfreie Stadt wurde zu dieser Gebietskulisse gezählt, auch wenn nur ein Teil seiner Fläche zur Gebietskulisse gehört. Somit gehören neun Landkreise und freie Städte zur Kulisse, fünf Landkreise liegen außerhalb.

<sup>5</sup> Gemäß Erwägungsgrund (3) der VO (EG) Nr. 1257/1999 sollen die horizontalen EPLR die Ziel-2-Programme unterstützen.

**Abbildung 10.4:** Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten des hessischen EPLR nach Ziel-2-Gebieten und Nicht-Ziel-2-Gebieten



Quelle: Eigene Berechnung nach den Zahlstellendaten des Landes Hessen 2000 bis 2002.

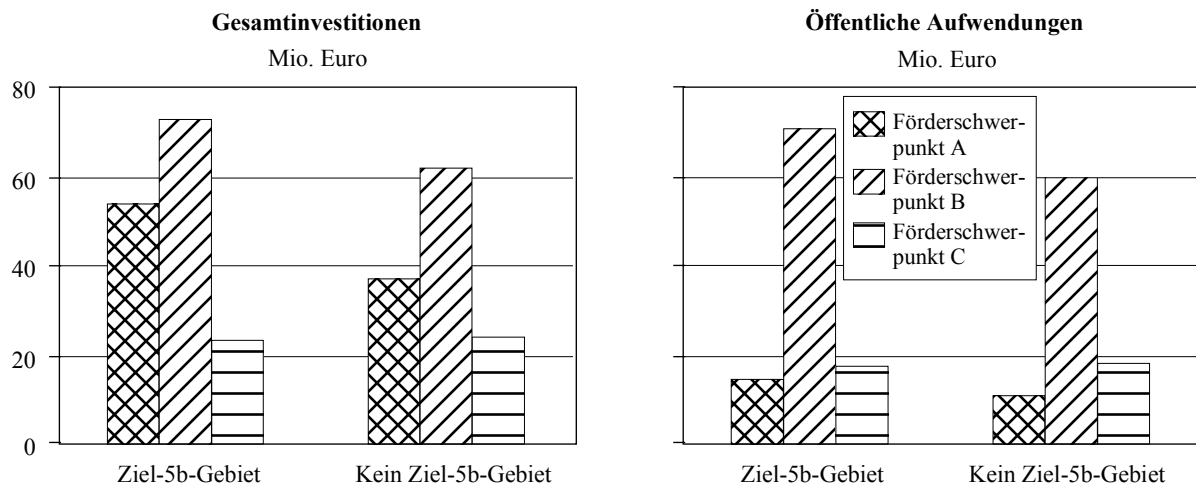
### ***Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen auf die ehemalige Ziel-5b-Gebietskulisse<sup>6</sup>***

Die Struktur der Verteilung der Gesamtinvestitionen auf die ehemalige Ziel-5b-Gebietskulisse (Abbildung 10.5) folgt der Verteilung nach Ziel-2-Gebieten. Dies verwundert nicht, da die Ziel-5b-Gebietskulisse eine Teilmenge der Ziel-2-Gebietskulisse darstellt.

In die ehemaligen Ziel-5b-Gebiete fließen 54 % der öffentlichen Aufwendungen. 55 % der Gesamtinvestitionen werden hier getätigt. Hieraus wird deutlich, dass der hessische EPLR aus regionalpolitischer Sicht ein Ausgleichsziel verfolgt, auch wenn es keine aktive regionalpolitisch motivierte Steuerung der Programmmittel - mit Ausnahme der Artikel-33-Maßnahmen - in bestimmte Regionen gibt.

<sup>6</sup> Ziel-5b-Gebiete wurden in der Förderperiode 1994 bis 1999 aufgrund eines niedrigen wirtschaftlichen Entwicklungsstandes abgegrenzt. Zu diesem Kriterium kamen noch drei weitere 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). Das hessische Ziel-5b-Gebiet erstreckte sich über die Landkreise Hersfeld-Rotenburg, Vogelsberg, Waldeck-Frankenberg und Werra-Meißner sowie über Teile des Landkreises Fulda (Teilgebiet Rhön) und des Schwalm-Eder-Kreises (Schramek et al., 2002).

**Abbildung 10.5:** Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten des hessischen EPLR nach ehemaligen Ziel-5b-Gebieten und Nicht-Ziel-5b-Gebieten



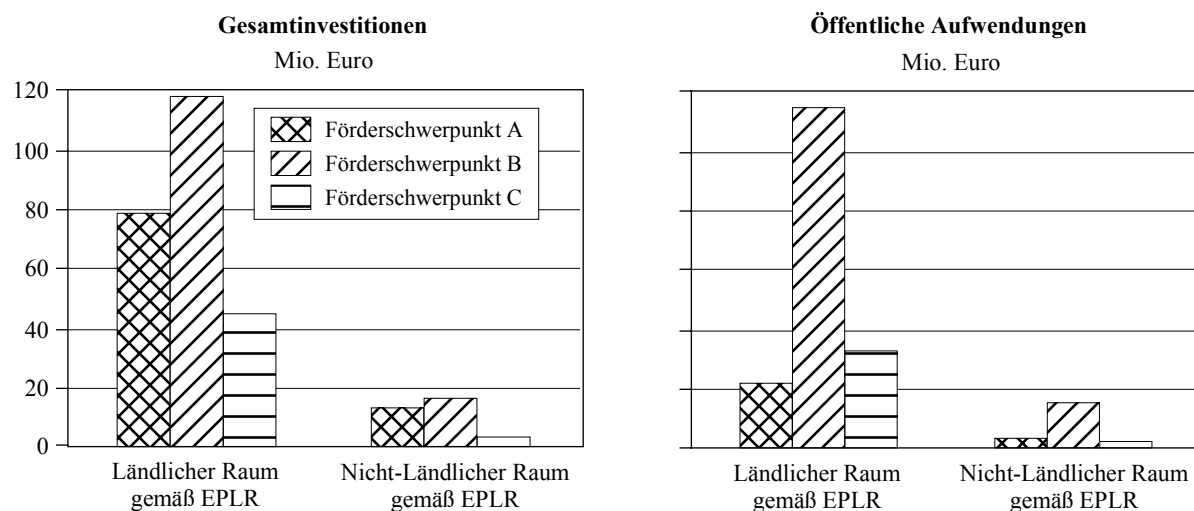
Quelle: Eigene Berechnung nach den Zahlstellendaten des Landes Hessen 2000 bis 2002.

Dies liegt in der Überlagerung von vorrangigen Zielgebieten der verschiedenen Maßnahmen (Mittelgebirge, benachteiligte Gebietskulisse, Ländliche Regionen gemäß EPLR). Ohne Vorgabe einer an regionalpolitischen Kriterien festgelegten Gebietskulisse (außer für die Artikel-33-Maßnahmen) findet schon aufgrund der Förderinhalte eine Schwerpunktsetzung außerhalb des Rhein-Main-Gebiets statt, ohne dass man von vorneherein einzelne aus sektoraler oder agrarumweltpolitischer Sicht sinnvolle Projekte im Rhein-Main-Gebiet von der Förderung ausschließt.

### ***Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen auf die ländlichen Regionen im Sinne der Richtlinien zur Förderung der regionalen Entwicklung***

Auch wenn diese Gebietsabgrenzung nur für ausgewählte Artikel-33-Maßnahmen gilt, folgt die Verteilung der Programmmittel (Abbildung 10.6) weitestgehend dieser Gebietskulisse. Dies ist darauf zurückzuführen, dass diese Gebietskulisse (siehe auch MB-Ein-Karte 2) v.a. den Verdichtungsraum Rhein-Main-Neckar und einzelne Städte in Mittel- und Nordhessen ausgrenzt, also die Gebiete mit einem geringen Anteil der Landwirtschaft und landwirtschaftlichen Flächen und geringen sozio-ökonomischen Problemen.

**Abbildung 10.6:** Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten nach den im EPLR abgrenzten ländlichen Räumen



Quelle: Eigene Berechnung nach den Zahlstellendaten des Landes Hessen 2000 bis 2002.

### ***Zusammenhang der Förderung mit ausgewählten sektoralen und regionalen Kennziffern***

Mittels einer Korrelationsanalyse wird analysiert, wie die Verteilung der Gesamtinvestitionen und der öffentlichen Aufwendungen in der absoluten Höhe und in der einwohner- oder flächenbezogene Intensität mit ausgewählten sektoralen und regionalen Kennziffern zusammenhängt. Die ausgewählten Kennziffern sind in Tabelle 10.2 dargestellt.

Die Ergebnisse der Korrelationsanalyse sind im Materialband (MB-X-Text 2.3, MB-X-Tabellen 2.2 und 2.3) dargestellt.

Dabei kann herausgestellt werden, dass die Höhe der Fördermittel und Gesamtinvestitionen sowohl absolut wie auch bezogen auf die Einwohner oder Fläche einen signifikanten Zusammenhang zu sektoralen wie auch regionalen Kennziffern aufweist.

Bei den sektoralen Kennziffern besteht ein positiver Zusammenhang zum Anteil der Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei (LFF) an den Erwerbstätigen insgesamt; ein negativer zur Höhe der BWS je Erwerbstätigen in der Landwirtschaft und der Ertragsmesszahl.

Einen signifikanten Zusammenhang weist die Fördermittelverteilung auch bezogen auf einzelne regionale Kriterien aus. Der Zusammenhang ist negativ bezüglich der Bevölke-

rungsdichte, Bevölkerungsentwicklung, BWS je Erwerbstätigem in der Nichtlandwirtschaft und der Frauenerwerbsquote. Einen positiven Zusammenhang gibt es mit der Arbeitslosenquote und dem siedlungsstrukturellen Kreistyp. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, dass die einzelnen Kriterien auch untereinander stark korreliert sind.

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

Sektorale Kennziffern	Regionale Kennziffern
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anteil der Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft an der BWS insgesamt 2000</li> <li>• Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft an den Erwerbstätigen insgesamt 2000</li> <li>• Anteil der Landwirtschaftsfläche an der Gesamtfläche 2000 in %</li> <li>• Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft je Erwerbstätigen in der Landwirtschaft 2000</li> <li>• Ertragsmesszahl (EMZ) 1999</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 1999</li> <li>• Bevölkerungsdichte 31.12.2000</li> <li>• Bevölkerungsentwicklung 2000 bis 2020</li> <li>• Arbeitslosenquote 2000</li> <li>• Arbeitslosenquote Januar 2003</li> <li>• Jährliche Veränderung der Arbeitslosenquote 2000/2003</li> <li>• Gestaltungsquote</li> <li>• BIP je Einwohner</li> <li>• Anteil der Bevölkerung über 65 (31.12.1999)</li> <li>• Anteil der Bevölkerung unter 15 (31.12.1999)</li> <li>• Frauenerwerbsquote 2000</li> <li>• siedlungsstruktureller Kreistyp</li> </ul>

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

Die zu beobachtende Mittelverteilung orientiert sich stark an der Ausprägung sowohl sektoraler wie auch regionaler Kennziffern, ohne dass diese bei der Auswahl der Projekte zugrunde gelegt werden. Dies liegt v.a. in dem Umstand begründet, dass wesentliche Zielgebiete des Förderschwerpunkts B auch deutliche Strukturschwächen aufweisen und Förderschwerpunkt C nur außerhalb des Verdichtungsraums angeboten wird.

### **Fazit**

Die räumliche Verteilung der Fördermittel des hessischen EPLR geht konform mit dem Ausgleichsziel der Regionalpolitik, da in der Tendenz die strukturschwächeren Landkreise außerhalb des Rhein-Main-Neckar-Gebietes stärker am EPLR 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.

Die Ergebnisse sind unter der Annahme zu interpretieren, dass regionale Kriterien für alle betrachteten Haushaltslinien gleichermaßen relevant seien. Die räumliche Verteilung der Fördermittel ist jedoch von vielen Faktoren abhängig, die sich je nach Förderschwerpunkt bzw. Maßnahme deutlich unterscheiden. So ist bei den Agrarumweltmaßnahmen für die Verteilung der Mittel die naturräumliche Situation entscheidender als eine regionale

Strukturschwäche. Auf dem Programmworkshop wurde herausgestellt, dass beispielsweise für die HELP-Maßnahmen spezifische Auswahlkriterien gelten und eine Überlappung mit einer regionalen Strukturschwäche daher eher zufällig ist (HMULV et al., 2003). Forstliche Maßnahmen finden vorrangig dort statt, wo Wald ist. Im Förderschwerpunkt A, insbesondere im AFP, fließt ein Großteil der Mittel nach Nord- und Mittelhessen (siehe Karte 3.1), da der inhaltliche Schwerpunkt der Förderung auf Investitionen in tierhaltenden Betrieben liegt (HMULV et al., 2003). Kriterien, die eine regionale Strukturschwäche charakterisieren, sind v.a. für die Maßnahmen des Förderschwerpunktes C relevant und liegen derzeit der Abgrenzung der Förderkulisse für einzelne Maßnahmen zugrunde. Die Mittelverteilung des Förderschwerpunktes C entspricht damit der Steuerung in der Dorf- und Regionalentwicklung.

Eine generelle Empfehlung seitens der EvaluatorInnen hinsichtlich einer stärkeren Berücksichtigung von regionalpolitischen Zielsetzungen durch den hessischen EPLR und eine entsprechende Mittelsteuerung kann aufgrund der multiplen Zielsetzungen nicht gegeben werden.

### 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<sup>7</sup> bei den Kapitelbewertern (siehe MB-X-Tabelle 1.4). 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). Hierzu waren von den Kapitelbewertern in vorgegebene Tabellen Haupt- und Nebenziele bezogen auf die thematischen Querschnittsfragen einzutragen, die sich aus den Zielen auf Maßnah-

---

<sup>7</sup> Auf die Ergebnisdarstellung wird verzichtet, da es sich vor allem um eine interne Diskussionsgrundlage handelte, die in die weiteren Arbeitsschritte und -ergebnisse eingeflossen ist.

menebene 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) Eine **Auswertung sozio-ökonomischer Kennziffern** (Kontextindikatoren) 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, sind (aufgrund der unterschiedlichen Datenlage und der Heterogenität der Maßnahmen) die aus den Förderkapiteln gewonnenen Indikatoren nur begrenzt vergleichbar. Daher konnte für viele kapitelübergreifende Indikatoren zum jetzigen Zeitpunkt keine Quantifizierung vorgenommen werden. Es steht u.E. auch grundsätzlich in Frage, ob dies im Rahmen der Ex-post-Bewertung gelingen kann (siehe auch MB-X-Text 1.1).
- (5) **Wirkungsstromanalyse** (vgl. MB-X-Text 1.3). Ausgehend von der Methodik der Entwicklungspfadanalyse bzw. Wirkungspfadanalyse, die bereits im Rahmen mehrerer Evaluierungsberichte (z.B. ECOTEC, 1998; IfS, 2000) Anwendung gefunden hat, wurden die fünf themenbezogenen Querschnittsfragen als Entwicklungspfade oder Wirkungsbereiche aufgefasst. Diesen wurden jeweils die Wirkungen auf Ebene der Haushaltlinien/Maßnahmen zugeordnet. Dabei sollten die Wirkungen auf der Grundlage des tatsächlichen Förderverlaufs und des erzielten Outputs der einzelnen Maßnahmen eingeschätzt werden. In verschiedenen Tabellen (beispielhaft für AFP: MB-X-Tabellen 1.2 und 1.3) wurden die Wirkungsrichtungen und –stärken sowie Wirkungseigenschaften<sup>8</sup> von den Kapitelbewertern eingetragen. Die zusammengefassten Ergebnisse der Wirkungsstromanalyse sind MB-X-Tabelle 3.2 zu entnehmen. Die auf die einzelnen kapitelübergreifenden Fragen bezogenen Ergebnisse werden in den folgenden Abschnitten vorgestellt und diskutiert.

Durch dieses Vorgehen wird auf Programmebene eine plakative Übersicht der Programmwirkungen bezogen auf einzelne kapitelübergreifende Fragen gegeben. Das

---

<sup>8</sup> Deren Definition (direkt, indirekt, kurzfristig, langfristig, dauerhaft und vorübergehend) erfolgte in Anlehnung an EU-KOM (1999d).



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 Förder-summe 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 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 jeder Maßnahme der gleichen Wirkungsmenge entspricht - sind die Ergebnisse nur als Tendenzen oder Größenordnungen zu verstehen.
- Die Einschätzung auf der Ebene der einzelnen Haushaltslinien/Maßnahmen beruht auf einer sehr unterschiedlichen Datenlage, -qualität und Förderfallzahl. Während in einigen Bereichen (z.B. Dorferneuerung) 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 des hessischen EPLR 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 Hessen vorzufindende Situation und die Handlungsmöglichkeiten des hessischen EPLR. Die Frage wurde daher anders interpretiert und mit neuen Kriterien unterlegt.

#### **Welchen Beitrag leistet der hessische EPLR zur Erhaltung oder 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:**

Bezogen auf die demographische Situation werden im hessischen EPLR Stärken, Schwächen und Entwicklungsmöglichkeiten aufgeführt (HMULF, 2000, S. 93). Als Stärke wird die zunehmende Bedeutung des ländlichen Raums als Wohn- und Erholungsraum herausgestellt, der dadurch auch Wanderungsgewinne sowohl aus den Ballungsgebieten wie auch aus peripheren Regionen zu verzeichnen hat. Als Schwäche wird die z.T. geringe Bevölkerungsdichte gewertet, die in ballungsfernen ländlichen Regionen langfristig noch weiter abnehmen wird. Bei den Wanderungsgewinnen handelt es sich häufig um Wohnstandortverlagerungen ohne Verlagerung des Arbeitsplatzes. Daraus resultiert eine Intensivierung der Pendlerbewegungen. Im ländlichen Raum gibt es überdies eine Tendenz zur Abwanderung von Jugendlichen (Ausbildungswanderer). Wesentliche Entwicklungsmöglichkeiten des ländlichen Raums sieht das HMULF (2000) in

- der Stärkung der Funktionskraft und Sozialstruktur der Dörfer durch Dorferneuerung,
- der Erschließung zusätzlicher Einkommen im landwirtschaftsnahen Bereich,
- der Förderung der beruflichen Bildung und
- kombinierten Qualifizierungs- und Beratungsmaßnahmen für Existenzgründungen durch Frauen.

Die demographischen Veränderungen in den ländlichen Räumen Hessens sind sehr unterschiedlich; ähnlich breit ist auch das erforderliche Maßnahmenbündel. Wie aus den oben genannten Entwicklungsmöglichkeiten hervorgeht, versucht der hessische EPLR v.a. auf die Komponente „Wanderungsverhalten“ Einfluss zu nehmen (siehe MB-X-Text 4.1).

### ***Relevanz der neu interpretierten Frage***

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;
- das Wohnumfeld (u.a. Landschaftsbild).

Auf diese Faktoren kann der hessische EPLR mit seinen Maßnahmen in unterschiedlichem Ausmaß Einfluss nehmen.

### ***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 des Landes Hessen ist grundsätzlich sichergestellt, dass Einrichtungen der Daseinsvorsorge, der Kultur sowie des öffentlichen und privaten Dienstleistungsbereichs der Bevölkerung in angemessener Entfernung zugänglich sind. 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 in Nord- und Mittelhessen durch eine Vielzahl kleiner Gemeinden geprägt ist. Hier findet - unabhängig von der Entwicklung der Bevölkerungszahlen - ein Rückzug von Einrichtungen aus der Fläche statt (z.B. Reduzierung von Postdienststellen, Briefkästen, Einrichtungen mit Gütern des täglichen Bedarfs). So wird beispielsweise davon ausgegangen, dass sich zukünftig 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 Hessen eine wichtige Rolle, v.a. in Nord- und Mittelhessen. In Hessen lebt knapp die Hälfte der Bevölkerung in Gemeinden von unter 20.000 EinwohnerInnen (HLUG, 2001).

Grundsätzlich kann aus der Analyse der regionalen Wanderungsbewegungen gefolgert werden, dass für viele Menschen zumindest Teile des ländliche 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 mit einer guten Verkehrsanbindung über Schiene oder BAB. 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 die Standortqualitäten, 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, Standortqualitäten sowie Siedlungs- und Wohnfunktion (Neander, 2002).

Der Zusammenhang zwischen Landschaftsbild und **Freizeit- und Erholungsaktivitäten** ist Gegenstand vieler Untersuchungen. Im Landschaftsrahmenplan Nordhessen (Regierungspräsidium Kassel et al., 2000) wird z.B. von einer generellen Zunahme der Freizeitnutzung der unbesiedelten Landschaft ausgegangen. Auch das tatsächliche Verhalten der Erholungssuchenden lässt eine Bevorzugung ländlicher Räume erkennen (v.a. in den Mittelgebirgslagen, siehe MB-X-Karte 4.8). Das Landschaftsbild wird u.a. maßgeblich vom Verhältnis zwischen besiedelten Flächen und Freiflächen, und bei letzteren zwischen Wald, Grünland, Ackerland, Wasser und naturnahen Landschaftselementen so-

wie ihrer Verteilung im Raum bestimmt. Besonders Wald<sup>9</sup> 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 - wenn er durch Wege erschlossen ist - immer zugänglich, während alle anderen Flächennutzungen Beschränkungen unterliegen, z.T. allein dadurch, dass die Flächen eingezäunt sind.

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

### 10.3.1.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Auf den Erhalt oder die Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume zielen viele Maßnahmen des hessischen EPLR ab; zumindest stellt er bei vielen Maßnahmen ein Nebenziel dar. Schwerpunkt liegt auf den Kriterien „Beschäftigung“ und „Wohnumfeld/ Erholungsfunktion“ (siehe Tabelle 10.3).

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

Förderschwerpunkt	A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit			B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen					C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume						
	I		III	VII		V	VI		VIII		IX				
	a1/a2, b	c	g1/g2	e	f1	f2	h	i	k	m	n	o	s1		
<b>Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume durch</b>	Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	●	○	●	●			○	●			○	○	●	
	Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen											●			
	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen												●		
	Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion		○	○	●	○	○	●	●	●			○	●	

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>9</sup> MB-X-Karte 4.9 stellt den Waldanteil in Hessen dar.

Bei der Analyse der Wirkungsrichtungen (siehe Tabelle 10.4) fällt auf, dass besonders beim Kriterium „Beschäftigung“ die Wirkungen - mit Ausnahme des Förderschwerpunktes C - in der Regel zu vernachlässigen oder zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht quantifizierbar sind. Bezüglich Kriterium 1-2. kann das AFP (a1) Wirkungen über die Förderung von Hofläden und kleineren Verarbeitungseinrichtungen entfalten, die allerdings bislang nur einen Bruchteil des Maßnahmenspektrum ausmachen. Wichtiger ist die Maßnahme n, mit der verschiedene soziale und kulturelle Einrichtungen gefördert wurden. Für die Dorferneuerung können deutlich positive Wirkungen bezogen auf Kriterium 1-3. aufgezeigt werden (siehe Kapitel 9). Auch das AFP trägt über investive Maßnahmen, z.B. zur Minderung von Emissionen, zu verbesserten Wohnbedingungen bei, gerade angesichts der oftmals beengten Lage in hessischen Dörfern. Deutliche Hinweise auf positive Wirkungen, v.a. hinsichtlich der Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes (Landschaft), werden in den Förderschwerpunkten B und C gegeben (siehe auch Querschnittsfrage 5).

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

Förderschwerpunkt		A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit			B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen					C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume				
Kapitel		I	III	VII	V	VI	VIII			IX				
VO-Kürzel		a1/a2, b	c	g1/g2	e	f1	f2	h	i	k	m	n	o	s1
<b>Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume durch</b>	Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	(-) <sup>1)</sup>	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 = ?

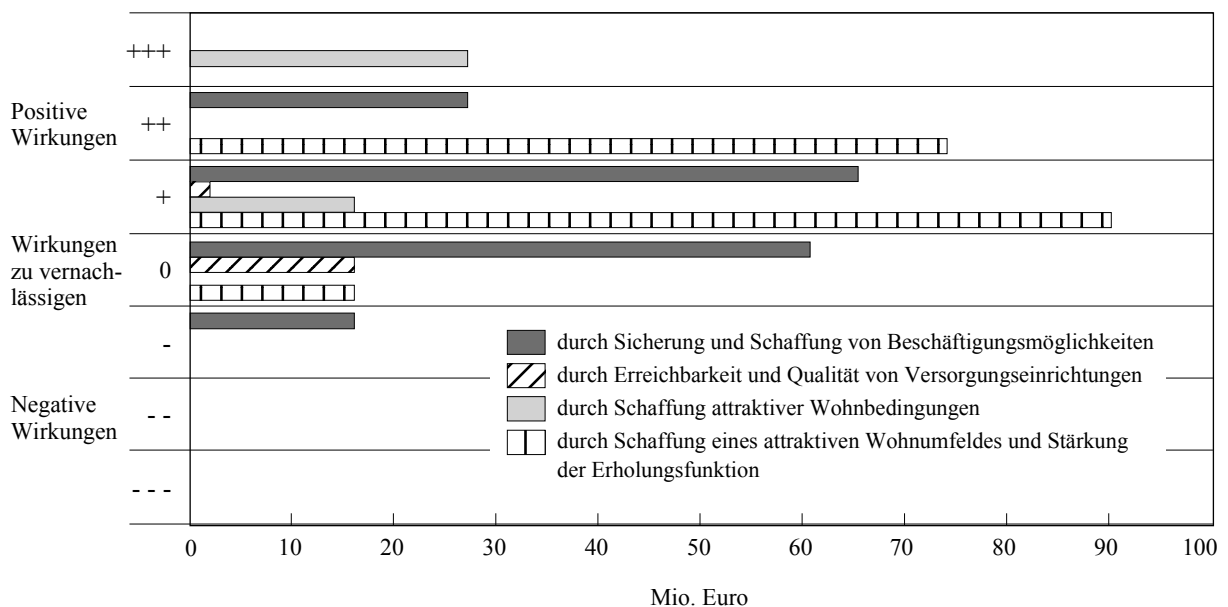
1) Hierunter werden die rein quantitativen Aspekte gefasst. In qualitativer Sicht wird die Qualität der Beschäftigung durch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen erhöht (siehe Kapitel 3).

Quelle: Eigene Darstellung.

### 10.3.1.3 Fazit

Der Wirkungsschwerpunkt der hessischen EPLR-Maßnahmen liegt in den Bereichen Beschäftigung und Landschaft/Erholung. Rund 50 % der bislang eingesetzten Programmmittel können mit positiven Beschäftigungswirkungen in Verbindung gebracht werden, die sich allerdings noch nicht bei allen Maßnahmen quantifizieren lassen (siehe Abbildung 10.7).

**Abbildung 10.7:** Wirkungen der hessischen EPLR-Maßnahmen auf „Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen\* der Jahre 2000 bis 2002



\* Zur Ermittlung der öffentlichen Aufwendungen wurde Tabelle 2.6 zugrunde gelegt. Die Mittelverteilung zwischen f1 und f2 wurde im Verhältnis 80:20 geschätzt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Über 70 % der Programmmittel entfalten positive Wirkungen hinsichtlich der Aspekte Landschaft und Erholungseignung (siehe auch Querschnittsfragen 2 und 5).

### 10.3.2 Querschnittsfrage 2 - Beitrag des hessischen EPLR zur Sicherung der Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben

#### *Methodische Vorbemerkungen*

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

- (1) Entstehung von vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekten, 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 als Folge direkter betrieblicher Investitionen;
- (3) Entstehung dauerhafter Beschäftigungseffekte in Form neuer oder umgewandelter/gesicherter Arbeitsplätze 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 in Kapitel 10.3.2.3 gesondert dargestellt (zur Ermittlung der vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekte siehe MB-X-Text 5.2). Diese konjunkturell relevanten Effekte der einzelnen Maßnahmen können MB-X-Tabelle 5.1 entnommen werden.

Tabelle 10.5 zeigt die Zusammenhänge zwischen vorübergehenden/befristeten Wirkungen und dauerhaften direkten und indirekten Wirkungen, die kurz- bis langfristig entstehen. Diese Systematik zeigt, dass man beide Ebenen nicht miteinander vermischen sollte.

Auf eine differenzierte Ausweisung der Indikatoren zu den beiden Kriterien der EU-KOM wird in der Halbzeitbewertung verzichtet (siehe auch Kapitel 10.1), 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, Unterindikatoren zu quantifizieren und summativ darzustellen.



**Tabelle 10.5:** Systematisierung der Beschäftigungswirkungen des hessischen EPLR

	Vorübergehend/ befristet, unmittelbar wirksam	Kurz- bis mittel- und langfristige Wirkungen (dauerhaft)	
		direkt	indirekt
<b>Auslösendes Kriterium</b>	Leistungserstellung	Verbesserte einzelbetriebliche Situation	Standortattraktivität, verbessertes Humankapital, verbesserte Wettbewerbssituation von Unternehmen
<b>Investitionstätigkeit; Zahlung von flächenbezogenen Zuwendungen für Landwirte</b>	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
<b>Beschäftigung</b>	An die Leistungserstellung gebundene Beschäftigung	Standortgebundene Beschäftigungsgewinne, -verluste	Standortgebundene Beschäftigungsgewinne, -verluste
<b>Wirtschaftspolitische Relevanz</b>	Konjunkturpolitisch relevant	Wachstums- und regionalpolitisch relevant	Wachstums- und regionalpolitisch relevant
<b>Messbarkeit</b>	Quantifizierung (nur) mit Einschränkungen möglich	Bruttowirkungen (**) quantifizierbar	Quantifizierung kaum möglich
<b>Methodisches Instrumentarium</b>	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 Vergleichsgruppe fehlen. Verdrängungs- und Verlagerungseffekte können nicht ermittelt werden.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an DIW, 1998.

### 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].“<sup>10</sup>

Auf Programmebene hat der hessische EPLR kein explizites Beschäftigungsziel benannt (siehe Abbildung 2.3), sehr wohl aber auf der Ebene einzelner Maßnahmen. Die Frage kann daher als relevant angesehen werden.

<sup>10</sup> Es gibt durchaus kritische Stimmen bezüglich der Verknüpfung von regionaler Wirtschaftspolitik und Beschäftigungszielen. 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 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.

Stärken und Schwächen bezogen auf die Arbeitsmarktsituation im ländlichen Raum sind im hessischen EPLR genannt (HMULF, 2000, S. 91). Die dort aufgeführten Entwicklungsmöglichkeiten und Handlungsansätze sind auch im Zusammenhang mit dem Ziel-2- und dem ESF-Programm zu werten, da viele der im EPLR genannten Stärken und Schwächen eher in die Wirkungsbereiche des EFRE und des ESF fallen. Daraus ergibt sich die Frage nach möglichen Synergien zwischen dem hessischen EPLR und diesen Strukturfondsprogrammen (siehe Kapitel 10.4). Die wesentlichen Eckdaten der Arbeitsmarktsituation in Hessen beschreibt MB-X-Text 5.3.

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

Der Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft ist auch in Hessen in den meisten ländlichen Kreisen nur noch gering (siehe MB-X-Karte 5.3). Wie eine Untersuchung der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik 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 führt auch die arbeitsmarktpolitische Initiative für die Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Raum (BML, 1999) aus, dass „Land- und Forstwirtschaft [...] nicht allein die wirtschaftliche Dynamik einer Region aufrechterhalten oder gar neu begründen [können].“ So ist wirtschaftliche Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft nach Regionen und Produktionsbereichen differenzierter zu betrachten. Sonderkulturbereiche und der Gartenbau können in ländlichen Räumen eine erhebliche arbeitsmarktpolitische Wirkung entfalten. Für positive Beschäftigungseffekte können auch regionale Arbeitsmärkte, wie etwa im Bereich der Direktvermarktung agrarischer Produkte, des ländlichen Tourismus, der Umweltpädagogik oder ganz allgemein beim Angebot von Dienstleistungen nutzbar gemacht werden.

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

Außerlandwirtschaftliche Sektoren sind angesichts der geringen Bedeutung der Erwerbstätigkeit in der LFF entscheidend für die Beschäftigtenentwicklung sowie die wirtschaftliche Entwicklung und Dynamik Hessens. Dies gilt gleichermaßen für verdichtete wie ländliche Räume (siehe auch MB-X-Text 5.3).

Durch die Maßnahmen des hessischen EPLR kann in unterschiedlicher Form die Beschäftigungssituation in außerlandwirtschaftlichen Sektoren beeinflusst werden. Zum einen können Investitionen von Unternehmen bei den Maßnahmen Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher und auch forstwirtschaftlicher Produkte sowie Dienstleistungseinrichtungen und Dorferneuerung direkt gefördert werden. Zum anderen kann über eine Verbesserung der Standortattraktivität und die Schaffung von infrastrukturellen Voraussetzungen die Bestandssicherung, Expansion oder Ansiedlung von Unternehmen unterstützt werden. Hierfür sind in erster Linie die Maßnahmen des Förderschwerpunktes C geeignet. „Letztlich wird mit derartigen Infrastrukturmaßnahmen die Position des ländlichen Raums im regionalen Wettbewerb um Investitionsmittel und Arbeitsplätze gestärkt“ (BML, 1999). Ob Förderschwerpunkt B, der u.a. auf den Erhalt und die Verbesserung von Umweltressourcen abzielt, sich eher positiv oder negativ auswirkt, ist regional differenziert zu werten. Die Ausprägung der Landschaft wird als weicher Standortfaktor gewertet, wobei sich in der Literatur kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Landschaft und den Standortentscheidungen von gewerblichen und Dienstleistungsunternehmen finden lässt (Neander, 2002).

#### **10.3.2.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen**

Die einzelnen Maßnahmen des hessischen EPLR können in unterschiedlicher Weise Beschäftigungswirkungen erzielen (siehe EU-KOM, 1999a). Die erwarteten Wirkungen sind im Programmplanungsdokument beschrieben (HMULF, 2000, S. 191 ff).

Die Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung in der Landwirtschaft wird bei fünf Maßnahmen als Hauptziel genannt. Außerhalb der Landwirtschaft ist sie Hauptziel von zwei Maßnahmen, wobei Maßnahme g auf direkte Beschäftigungseffekte und Maßnahme s auf direkte wie auch indirekte Effekte abzielt (siehe Tabelle 10.6).

**Tabelle 10.6:** Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Ziele

	Förderschwerpunkt	A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit			B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen					C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume				
		Kapitel			V	VI		VIII		IX				
		VO-Kürzel	a1/a2, b	c	g1/g2	e	f1	f2	h	i	k	m	n	o
<b>Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung</b>	in der Landwirtschaft	●	○	●	●			○	●					●
	außerhalb der Landwirtschaft			●				○			○	○	●	

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die bislang feststellbaren Beschäftigungswirkungen sind nicht eindeutig. Bei vielen Maßnahmen sind die Wirkungen zum jetzigen Zeitpunkt zu vernachlässigen. Einige Maßnahmen weisen positive Wirkungen auf, die aber z.T. auch noch nicht quantifizierbar sind (siehe Tabelle 10.7). Allein für Maßnahmen des Förderschwerpunktes C können zum jetzigen Zeitpunkt schon positive Beschäftigungswirkungen aufgezeigt werden.

**Tabelle 10.7:** Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Wirkungen

	Förderschwerpunkt	A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit			B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen					C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume				
		Kapitel			V	VI		VIII		IX				
		VO-Kürzel	a1/a2, b	c	g1/g2	e	f1	f2	h	i	k	m	n	o
<b>Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung</b>	in der Landwirtschaft	(-) <sup>1)</sup>	0	+?	(+)	0		0	0	(+)				(+)
	außerhalb der Landwirtschaft			++?					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.

### 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 ihrer wirtschaftspolitischen Relevanz zu erhalten. Die durch die Förderung im Rahmen der Leistungserstellung ausgelösten Beschäftigungseffekte haben in erster Linie eine konjunkturpolitische Relevanz. Sie können nicht zur Beurteilung des hessischen EPLR herangezogen werden, da solche Effekte letztlich von allen öffentlichen Investitionen und Ausgaben ausgehen, unabhängig von den konkreten Inhalten. Im Folgenden werden die Schätzergebnisse für die einzelnen Förderschwerpunkte vorgestellt (zur Methodik der Ermittlung siehe MB-X-Text 5.2). Eine genaue Übersicht der Ergebnisse gibt MB-X-Tabelle 5.1.

#### *Förderschwerpunkt A*

Die direkten befristeten/vorübergehenden Beschäftigungseffekte für die Jahre 2000 bis 2002 liegen bei rund 1.000 Arbeitsplätzen (in Personenjahren). Bei Annahme eines Verhältnisses von 1:1,65 zwischen direktem Beschäftigungseffekt und gesamtem Beschäftigungseffekt<sup>11</sup> ergibt sich ein Gesamteffekt von rund 1.600 Arbeitsplätzen. Insgesamt profitieren v.a. Stallbauunternehmen und Elektroinstallationsbetriebe, im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung der technische Anlagenbau und Hochbau. Die Aufträge werden zu mehr als der Hälfte im Landkreis vergeben, nur ein geringer Teil geht an Unternehmen außerhalb des Bundeslandes und ins Ausland.

#### *Förderschwerpunkt B*

Direkte befristete/vorübergehende Beschäftigungseffekte liegen bei der forstlichen Förderung bei 110 Personenjahren, davon ca. 60 % in den geförderten Betrieben selbst. Im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen können für die Grünlandextensivierung eher negative Beschäftigungswirkungen aufgezeigt werden. Ob diese dauerhaft sind, hängt davon ab, ob die Landwirte auch bei einem eventuellen Wegfall der Förderung die extensive Bewirtschaftung in der derzeit praktizierten Form weiterbetreiben werden. Im Vertragsnaturschutz sind jeweils nur Teilflächen eines Betriebes betroffen. Die Beschäftigungswirkungen sind demnach zu vernachlässigen. Für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten können noch keine belastbaren Aussagen geliefert werden.

---

<sup>11</sup> Der gesamte Beschäftigungseffekt setzt sich zusammen aus dem direkten Produktionseffekt der geförderten Investition und der indirekten sektoralen Produktionseffekte durch die Vorleistungslieferungen multipliziert mit den sektoralen Beschäftigungskoeffizienten (Kleemann et al., 1999).

### ***Förderschwerpunkt C***

Von den direkten befristeten/vorübergehenden Beschäftigungseffekten im Förderschwerpunkt C profitieren in erster Linie das Bau- und Ausbaugewerbe. Die Aufträge werden vor allem an Betriebe in der näheren Umgebung der geförderten Objekte vergeben. Für die Maßnahmen k und o wurden diese Beschäftigungseffekte abgeschätzt. Die direkten Beschäftigungseffekte liegen bei rund 600 Personenjahren; der gesamte Beschäftigungseffekt demnach bei rund 1.000 Personenjahren.

### ***Gesamtschau***

Die Aufsummierung der geschätzten konjunkturell relevanten Beschäftigungseffekte der drei Förderschwerpunkte ergibt ein Endergebnis von rund 1.700 Personenjahren (direkter Effekt) und einen Gesamteffekte von rund 2.800 Personenjahren. Bei Abzug der im Bereich Forst anfallende Beschäftigung und unter der vereinfachenden Annahme, dass diese Beschäftigung alleine Hessen und dem Baugewerbe zugute kommt, sind dies ca. 0,8 % der im Jahr 2002 im Baugewerbe Hessens vorhandenen Arbeitsplätze. Damit hat der hessische EPLR - in sehr geringem Umfang allerdings - dazu beigetragen, den Beschäftigungsrückgang im Baugewerbe, der zwischen 1999 und 2002 immerhin bei 12 % lag (LAA Hessen, 2003), ein wenig abzuschwächen.

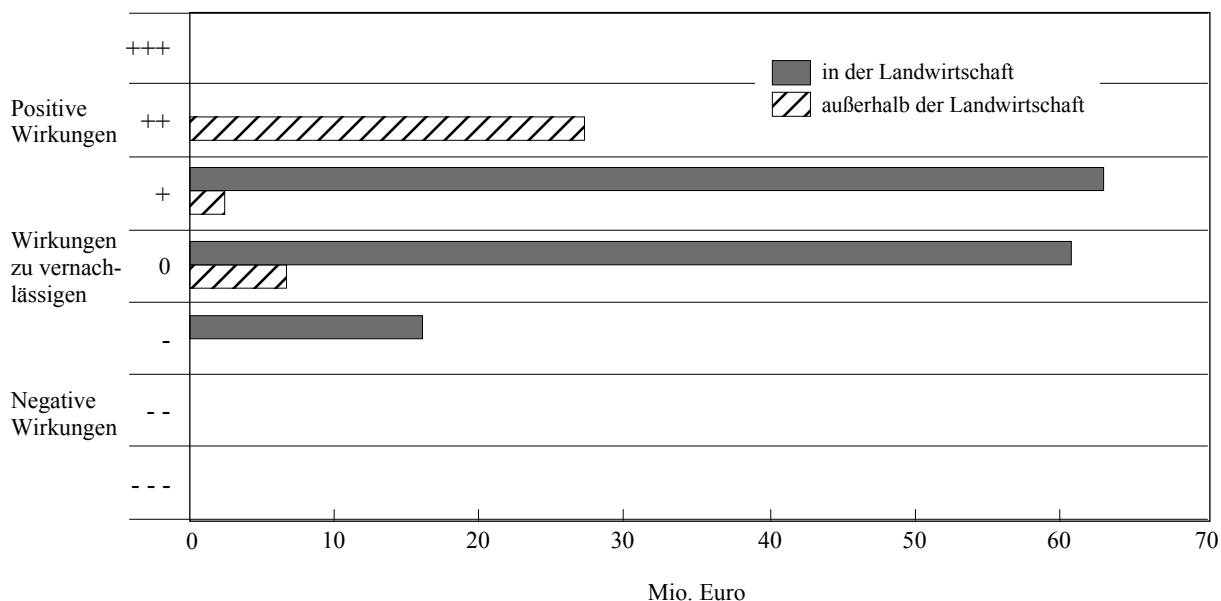
### **10.3.2.4 Fazit**

Zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung 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. Zukünftig sollte jedoch 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 (siehe Abbildung 10.8) wird deutlich, dass sektorale Beschäftigungswirkungen überwiegen. Knapp über 30 % der Programmmittel wird eine positive Wirkungsrichtung bezogen auf die landwirtschaftliche Beschäftigung zugesprochen. Hierbei handelt es sich stärker um eine erhaltende Wirkung durch die Ausgleichszulage, die aber nicht zu quantifizieren ist. Im Bereich des AFP sind die Beschäftigungswirkungen hingegen tendenziell negativ, da Arbeit durch Kapitel ersetzt wird.

Außerlandwirtschaftliche Beschäftigungswirkungen sind mit der Förderung im Förderschwerpunkt C verbunden (rund 16 % der Programmmittel). Aufgrund des geringen Beschäftigungspotentials in der Landwirtschaft sollte der Schaffung außerlandwirtschaftlicher Beschäftigungsmöglichkeiten ein stärkeres Gewicht zukommen.

**Abbildung 10.8:** Wirkungsrichtungen der hessischen EPLR-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 des hessischen EPLR 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 der in der Landwirtschaft Tätigen, 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 qualitativ oder quantitativ erfolgte (siehe MB-X-Abbildung 1.2). Zudem 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. Auch bei Infrastrukturinvestitionen sind die Effekte eher langfristiger Natur. Daneben gibt es Maßnahmen, die sich unmittelbar einkommenswirksam niederschlagen, wie beispielsweise die Ausgleichszulage.

### 10.3.3.1 Relevanz der Frage und zugehörigen Kriterien

#### *Relevanz des Kriteriums 3-1. - Sicherung und Verbesserung des Einkommens in der Landwirtschaft*

Die Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft in Hessen, gemessen an ihrem Anteil an der Bruttowertschöpfung, wird im MB-X-Text 6.1 beschrieben. Durch die geringe Bedeutung dieses Sektors relativiert sich der Einfluss, den der Erhalt oder die Verbesserung des Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung auf das regionale Einkommensniveau haben könnte; die Frage nach den sektoralen Wirkungen ist gleichwohl relevant.

Im Vergleich zu anderen Bundesländern weisen die hessischen landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe ein unterdurchschnittliches Einkommen auf (siehe Kapitel 3). Hessen gehört im bundesweiten Vergleich sogar zu den Ländern mit dem geringsten Einkommen. Im Wirtschaftsjahr 2001/2002 konnte es seine Schlusslichtposition allerdings an Rheinland-Pfalz und Bayern abgeben (HMULV, 2003). Im EPLR wird die Lage der landwirtschaftlichen Betriebe sehr ausführlich beschrieben (HMULF, 2000, S. 7 ff). Hier wird ausgeführt, dass die hessischen Betriebe insgesamt an einer zu niedrigen Produktionsintensität und einer mangelnden Faktorausstattung leiden, woraus ein niedriges Einkommensniveau resultiert. Die Einkommenssituation ist geprägt von erheblichen Disparitäten. Derzeit ist nur das obere Drittel der Betriebe in der Lage, ein zukunftsweisendes Einkommen zu erwirtschaften (HMULF, 2000, S. 84).

#### *Relevanz des Kriteriums 3-2. - Sicherung und Verbesserung des Einkommens außerhalb der Landwirtschaft*

Die Einkommenslage, Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftskraft sind im Programmplanungsdokument beschrieben (HMULF, 2000, S. 33 ff). An der grundsätzlichen Problemlage hat sich gegenüber dieser Zustandsbeschreibung in den ersten Programmjahren nichts Wesentliches geändert.

Die strukturellen Defizite der ländlichen Gebiete in Nord- und Mittelhessen spiegelt auch die Bruttowertschöpfung (BWS) je Erwerbstätigem als Indikator für die Wirtschaftskraft wider (siehe auch MB-X-Text 6.1). Diese lag im Jahr 2000 im Durchschnitt Hessens bei 57.000 Euro. Nur die Regionen des Ballungsgebietes Rhein-Main/Rhein-Neckar liegen über dem Durchschnitt. Am unteren Ende liegen der Vogelsbergkreis und der Landkreis Waldeck-Frankenberg.

Die unterdurchschnittliche Einkommenssituation ist u.a. auf die Branchenstruktur in ländlichen Räumen zurückzuführen. Diese lässt sich durch den höheren Anteil des Agrarsektors an der Wertschöpfung sowie eine größere Bedeutung des Baugewerbes und anderer Bereiche des Produzierenden Gewerbes mit relativ niedriger Arbeitsproduktivität und wenigen unternehmensbezogenen Dienstleistungen charakterisieren. Im Hinblick auf das



Kohäsionsziel ist den Einkommenswirkungen der Fördermaßnahmen bzw. des Programms daher eine große Bedeutung zuzumessen.

Der hessische EPLR kann 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 Anstoßeffekte bewirken. Die Maßnahmen g, n und s können aber auch 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 steht im Vordergrund des Förderschwerpunktes A (Produktionsstruktur). Förderschwerpunkt B beinhaltet die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, deren erklärtes Ziel die Sicherung und Verbesserung des Einkommens ist. Daneben haben die Sonstigen forstlichen Maßnahmen und die Erstaufforstung ein Hauptziel „Einkommenssicherung bzw. -verbesserung“. Nur drei Maßnahmen 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: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit			B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen				C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume					
Kapitel	VO-Kürzel	I	III	VII	V	VI	VIII	IX						
		a1/a2, b	c	g1/g2	e	f1	f2	h	i	k	m	n	o	s1
<b>Sicherung und Verbesserung des Einkommens</b>	in der Landwirtschaft	●	○	●	●			●	●	○			○	●
	außerhalb der Landwirtschaft		○	●								●		●

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Zur Sicherung und Verbesserung des landwirtschaftlichen Einkommens tragen v.a. die sektoralen Förderschwerpunkte A und C bei. Aber auch außerlandwirtschaftliches Einkommen wird durch einzelne Maßnahmen v.a. des Förderschwerpunktes C positiv beeinflusst (siehe Tabelle 10.9).

**Tabelle 10.9:** Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Wirkungen

Förderschwerpunkt	A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit			B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen					C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume				
	Kapitel	I	III	VII	V	VI	VIII	IX					
VO-Kürzel	a1/a2, b	c	g1/g2	e	f1	f2	h	i	k	m	n	o	s1
<b>Sicherung und Verbesserung des Einkommens</b>	in der Landwirtschaft	(+)	+	+?	++	(+)	0	0	+				(+)
	außerhalb der Landwirtschaft		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.

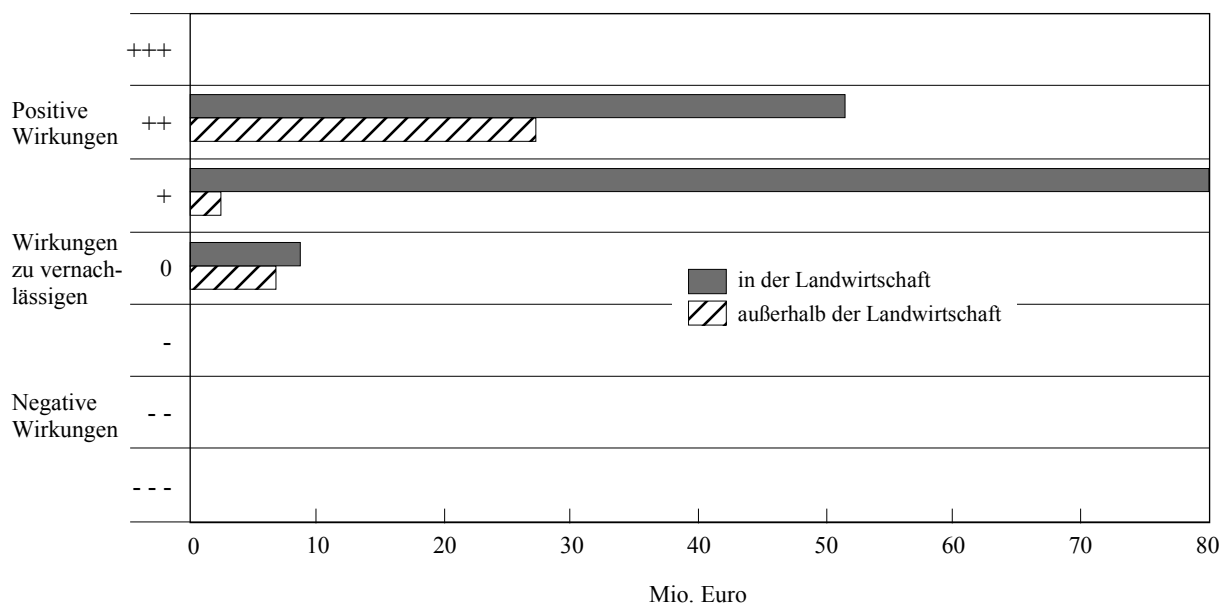
Die Wirkungen im Förderschwerpunkt A lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht quantifizieren, da der Abstand zur getätigten Investition zu kurz ist und zudem z.T. noch keine aussagekräftigen Datenblätter vorliegen.

Im Förderschwerpunkt B sind die Zuwendungen flächenbezogen, so dass die Einkommenseffekte bei den Landwirten unmittelbar auftreten. Einkommenseffekte bei den forstlichen Maßnahmen sind häufig mit der Leistungserstellung, die z.T. in Eigenarbeit erfolgt, verbunden (siehe Kapitel 8). Auch für einzelne Maßnahmen des Förderschwerpunktes C lassen sich Einkommenseffekte benennen.

### 10.3.3.3 Fazit

Eine positive Wirkungsrichtung hinsichtlich der Sicherung und Verbesserung des Einkommens ist v.a. sektoral bei ca. 70 % der Programmmittel festzustellen (siehe Abbildung 10.9). Dies entspricht auch der stark sektoralen Zielsetzung des Programms, z.B. durch die starke finanzielle Ausstattung der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete. Im außerlandwirtschaftlichen Bereich wirkt v.a. der Förderschwerpunkt C positiv auf die Sicherung und Verbesserung des Einkommens.

**Abbildung 10.9:** Wirkungsrichtungen der hessischen EPLR-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 des hessischen EPLR zur Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse

#### 10.3.4.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

Bei der Landwirtschaft in Hessen handelt es sich um einen weniger produktiven Sektor, wie der Vergleich ausgewählter Kennziffern landwirtschaftlicher Haupterwerbsbetriebe in Deutschland zeigt (siehe Tabelle 10.10).

Aufgrund der Umstellung der methodischen Betriebssystematik sind die Daten der Tabelle 10.10 im Längsschnitt zwischen den Jahren 1999 und 2002 nicht vergleichbar. Bezogen auf die einzelnen Jahre zeigt sich aber, dass Hessen immer unter den Durchschnittswerten Deutschlands oder des früheren Bundesgebietes liegt.

**Tabelle 10.10:** Kennzahlen von landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieben nach Bundesländern

	Land	Betriebsgröße <sup>1)</sup>		Gewinn	
		1.000 Euro StBE	Euro/ha LF	Euro/nAK	Euro/Unternehmen
<b>1999/2000</b>	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
<b>2000/2001</b>	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
<b>2001/2002</b>	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.

Die Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen weisen je nach Sektor unterschiedliche Stärken und Schwächen auf. Generell gilt für den Standort Hessen, dass aufgrund seiner hervorragenden Verkehrsinfrastruktur und der Nähe zu den großen kaufkraftstarken Verbraucherzentren Rhein-Main und Rhein-Neckar Wettbewerbsvorteile im Vergleich zu überregionalen Anbietern bestehen (HMULF, 2000, S. 34). Folgende Entwicklungstendenzen sind bedeutungsvoll (HMULF, 2000, S. 36):

- verstärkte Konzentration durch Internationalisierung der Märkte im organisierten Lebensmittelhandel,
- Spezialisierung und Rationalisierung zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit,
- Einführung von Herkunfts- und Qualitätssicherungsprogrammen unter dem jeweiligen Handelsnamen,
- Verdrängungswettbewerb mittels Preiskampf.

Frage und Kriterien sind als relevant zu bezeichnen.

### 10.3.4.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Tabelle 10.11 stellt die Maßnahmen dar, die auf den Bereich Wettbewerbsfähigkeit und Märkte abzielen. Dazu gehören das AFP, die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung, die Flurbereinigung und die Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen.

**Tabelle 10.11:** Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Ziele

Förderschwerpunkt		A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit			B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen					C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume				
		I	III	VII	V	VI		VIII			IX			
Kapitel		a1/a2, b	c	g1/g2	e	f1	f2	h	i	k	m	n	o	s1
VO-Kürzel														
<b>Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse</b>	durch Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	●		●					●	●				
	durch Verbesserung der Marktposition	○		●					●			●		
	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	○		●					●					

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Positive Wirkungen sind bislang kaum feststellbar, weil es sich zumeist um längerfristige Entwicklungen handelt. Nur für die Flurbereinigung und die forstliche Förderung lassen sich bislang positive Wirkungen aufzeigen und quantifizieren (vgl. Tabelle 10.12).

Aufgrund des geringen Abstandes zum Abschluss der Investitionen und der zum Teil mangelnden Datenverfügbarkeit können für den Förderschwerpunkt A positive Wirkungen zwar vermutet, aber nicht quantifiziert werden. Von den Agrarumweltmaßnahmen gehen bislang keine signifikanten Wirkungen auf die Verbesserung der Marktposition aus, da der Flächenumfang zu gering ist, als dass beispielsweise der Ökologische Landbau zusätzliche Verarbeitungs- und Vermarktungskapazitäten induzieren könnte. Für die MSL-Maßnahmen (HEKUL) wird allerdings eine - noch nicht quantifizierbare - positive Wirkungsrichtung auf die Umsatzentwicklung gesehen.

**Tabelle 10.12:** Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Wirkungen

Förderschwerpunkt		A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit			B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen					C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume				
		I	III	VII	V	VI		VIII			IX			
Kapitel		a1/a2,	c	g1/g2	e	f1	f2	h	i	k	m	n	o	s1
VO-Kürzel		b												
<b>Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse</b>	durch Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	(+)	0	++?					+		+			
	durch Verbesserung der Marktposition	(+)	0	++?		0	0		+					
	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	(+)		++?		(+)				0				

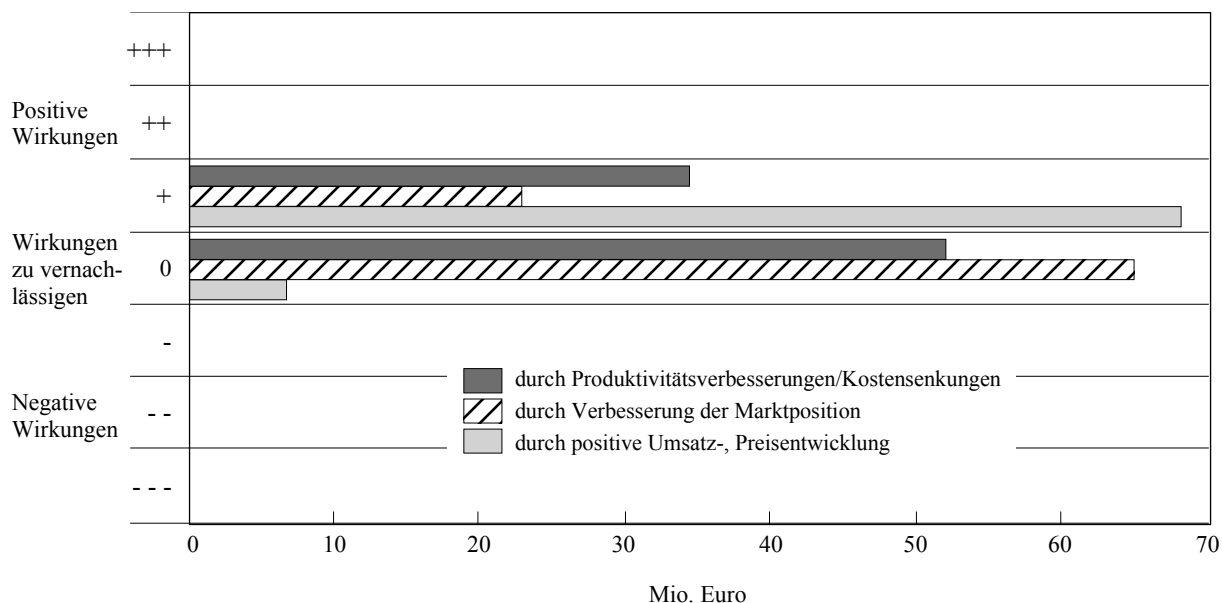
**Wirkungsrichtungen:** positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++  
 Wirkungen zu vernachlässigen : 0  
 negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---  
 in Klammern ( ): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren  
 Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang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

Quelle: Eigene Darstellung.

### 10.3.4.3 Fazit

Eine positive Wirkungsrichtung (siehe Abbildung 10.10) ist bisher nur mit einem geringen Umfang der Programmmittel verbunden. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass es sich in diesem Bereich eher um längerfristige Wirkungen handelt.

**Abbildung 10.10:** Wirkungsrichtungen der hessischen EPLR-Maßnahmen auf die „Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

### 10.3.5 Querschnittsfrage 5 - Beitrag des hessischen EPLR zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt

#### 10.3.5.1 Relevanz der Frage in Hessen

Die Analyse des Umweltzustandes und hieraus resultierende Stärken und Schwächen sind im hessischen EPLR ausführlich dargestellt (HMULF, 2000, S. 44 ff.). Bezüglich der verschiedenen Naturräume Hessens stellt Tabelle 6.3 die landwirtschaftlich bedingten Problemlagen dar (vgl. Kapitel 6.1.2). Tabelle 10.13 gibt einen Überblick über die einzelnen Schutzgüter und mögliche Handlungsansätze des hessischen EPLR.

Aufgrund der Bedeutung der Umweltfrage auf Gesamtprogrammebene nimmt die Darstellung der Ergebnisse einen vergleichsweise großen Raum ein, zumal wesentliche Aspekte nicht in den Förderkapitelbewertungen zu finden sind. Auf der Programmebene spielt der biotische Ressourcenschutz (Lebensräume, Arten- und Lebensgemeinschaften) sowie der Bodenschutz nur eine untergeordnete Rolle, er wird daher unter dem Kriterium 5-1. - Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen - subsumiert. In einzelnen Kapiteln nehmen diese Schutzgüter jedoch eine zentrale Stellung ein (siehe Kapitel 6).

**Tabelle 10.13:** Überblick über den Zustand der Umweltmedien bezogen auf Handlungsfelder des EPLR Hessen

Schutzgüter/ Umweltmedien	Stärken	Schwächen
Lebensräume, Arten und Lebensgemeinschaften (L)	Hoher Anteil naturnaher Flächen und kulturhistorischer Biotoptypen (Streuobstwiesen, Grünland verschiedener Feuchtestufen etc.) Landschaftspflegeprogramme tragen außerhalb von Schutzgebieten zur Verbesserung und dem Erhalt von Natur und Landschaft Zunehmende Aktivität zur Ausweisung von Schutzgebieten	Abnahme der Artenvielfalt infolge von Siedlungs- und Infrastrukturmaßnahmen sowie regional intensiver Landnutzung; Zerschneidungs- und Verinselungseffekte Verlust naturnaher Landschaftsbestandteile durch regional intensive Landnutzung sowie durch Nutzungsaufgabe in Ungunstlagen Strukturreiche Kulturlandschaften verarmen durch Verlust von Biotopen und Vernetzungselementen
Boden (B)		23 % der LF ist mittel bis stark erosionsgefährdet Anteil der Siedlungs- und Verkehrsflächen mit 14 % über dem Bundesdurchschnitt Prognosen gehen von einer weiteren starken Zunahme des Flächenverbrauchs bis 2010 aus
Wasser (Grundwasser und Oberflächengewässer) (W)	Landesweite Verbesserung der Wasserqualität Hoher Anteil an Gewässern mit hohem Entwicklungspotential (Gewässergütekartierung)	In Gebieten mit ausgeprägter Ackernutzung weisen 25 % der Grundwasservorkommen eine Nitratkonzentration nahe bzw. über dem Grenzwert von 50mg/l NO <sub>3</sub> auf. Etwa zwei Drittel der Fließgewässer Hessens weisen deutliche bis überdeutliche Strukturdefizite auf. Stoffliche Belastung durch diffuse Einträge von Düngemittel und PSM
Klima / Luft (KL)	Landesweite Verbesserung der Luftqualität	Ausstoß klimarelevanter Gase: CO <sub>2</sub> (Landwirtschaft, Gewerbe, Hausbrand), Lachgas, Methan, NH <sub>3</sub> (Landwirtschaft)
Landschaft / Erholung (LE)	Waldreichstes Bundesland (> 40 % der Landesfläche) Hohe Erholungsqualität ländlicher Räume Zunehmende Bedeutung des „sanften“ Tourismus Über 50 % der Landesfläche sind Landschaftsschutzgebiete Potential zur Erhaltung der Kulturlandschaft durch die große Bedeutung der Milchviehhaltung und extensive Rinderhaltung	Trotz sichtbarer Verbesserungen noch immer immissionsbedingte Waldschäden Strukturreiche Kulturlandschaften verarmen durch Verlust von Biotopen und Vernetzungselementen

Quelle: Eigene Darstellung nach HMULF, 2000, S. 44 - 94).

### 10.3.5.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Der Umweltschutz hat innerhalb des hessischen EPLR einen hohen Stellenwert. Dies zeigt sich in der Vielzahl von Maßnahmen, die eine Verbesserung der Umweltsituation im ländlichen Raum intendieren (Tabelle 10.14). In neun der insgesamt 13 Haushaltslinien spielt der Erhalt oder die Verbesserung der Umwelt als Haupt- oder Nebenziel eine Rolle. Diese Zielausrichtung wird durch die ersten Ergebnisse und Wirkungen der Maßnahmen zum



Stand der Zwischenbewertung in weiten Teilen bestätigt. Abweichungen ergeben sich vor allem durch einen bisher geringen Aussagegehalt der auswertbaren Unterlagen (a und g).

**Tabelle 10.14:** Erhalt und Verbesserung der Umwelt - Zielanalyse

Förderschwerpunkt		A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit			B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen					C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume				
Kapitel		I	III	VII	V	VI	VIII			IX				
VO-Kürzel		a1/a2, b	c	g1/g2	e	f1	f2	h	i	k	m	n	o	s1
<b>Erhalt/ Verbesserung der Umwelt durch</b>	Herbeiführung positiver Umweltwirkungen	●	●	○	●	●	●	●	●	●				○
	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	○	○		●	○	●	●						
	Reduzierung des quantitativen/ qualitativen Ressourcenverbrauchs	○		○		●		○	●					
	Erhalt und Verbesserung von Landschaften		○	○	●	●	○	●	●	●				○

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 10.15 fasst die im Rahmen der Kapitelbewertungen ermittelten ersten Wirkungen der Maßnahmen entsprechend den Kriterien der EU-KOM zusammen. Das Kriterium 5-1. - Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen - ist hierbei das allgemeinste Wirkungskriterium. Es wird durch die Kriterien 5-2. bis 5-4. spezifiziert. Zusätzlich zu den von der EU-KOM vorgegebenen Kriterien und Indikatoren, werden Indikatoren zur besseren Erfassung negativer Wirkungen von Maßnahmen **neu** eingeführt.

Als wesentlich ist herauszustellen, dass die einzelnen Maßnahmen auf sehr unterschiedliche Weise auf die Umwelt wirken. Die in Tabelle 10.15 dargestellten Wirkungen sind vor diesem Hintergrund einzuordnen:

- Direkte Wirkungen durch flächenbezogene Maßnahmen (z.B. Agrarumwelt) oder durch direkte dem Umweltschutz dienende Investitionen (verbesserte Ausbringungstechnik für Wirtschaftsdünger im AFP).
- Indirekte Wirkungen durch Investitionen, die auf Produktionsverbesserung ausgerichtet sind, welche aber häufig auch mit einer Verbesserung der Ressourcennutzung verbunden ist (Stallbauten im Rahmen des AFP).

- Zahlreiche Maßnahmen (z.B. die Ausgleichszulage e) tragen eher zum Erhalt von Natur und Landschaft und weniger zu deren Verbesserung bei. Da diesen jedoch häufig das Bedrohungsszenario - Verschlechterung der Umweltsituation auf Grund von Nutzungsaufgabe oder Intensivierung - gegenübergestellt werden kann, werden diese Maßnahmen mit berücksichtigt.

Während es sich in anderen Wirkungsbereichen (Einkommen, Beschäftigung) um Nettoeffekte im Sinne der Verrechnung von positiven und negativen Effekten handelt, werden positive und negative Umweltwirkungen, entsprechend der Methodik der EU-KOM (1999a), getrennt dargestellt. Die Verrechnung von eventuell positiven Auswirkungen eines Stallneubaus (Tierschutz, Klima) mit negativen Auswirkungen auf andere Schutzgüter (Bodenversiegelung, Landschaftsbild) ist nicht sinnvoll. Daher wurden drei neue Kriterien zur Beschreibung der Belastung der Umwelt eingeführt (siehe Tabelle 10.15).

**Tabelle 10.15:** Erhalt und Verbesserung der Umwelt - Wirkungsanalyse

Förderschwerpunkt		A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit			B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen					C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume				
		I	III	VII	V	VI	VIII	IX						
Kapitel	VO-Kürzel	a1/a2, b	c	g1/g2	e	f1	f2	h	i	k	m	n	o	s1
<b>Erhalt/ Verbesserung der Umwelt durch</b>	Herbeiführung positiver Umweltwirkungen	(+)	+	+?	(+)	+++	+++	++	+++	+				+
	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	(+)	0	+?	(+)	+++	+++	++	++	+				
	Reduzierung des quantitativen/ qualitativen Ressourcenverbrauchs	(+)		+?		++	++	+	0	0				
	Erhalt und Verbesserung von Landschaften				(+)	++	++	++	++		+			
<b>Belastung der Umwelt durch</b>	Flächenverbrauch	(-)		(-)						-		0	0	
	Erhöhung des quantitativen Ressourcenverbrauchs													-
	Sonstiges													

**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.

***Kriterium 5-1. - Durch die Kombination von Fördermaßnahmen konnten durch den hessischen EPLR positive Umweltwirkungen herbeigeführt werden.***

Dieses Kriterium zielt auf die Ermittlung der Anteile des hessischen EPLR ab,

- die hauptsächlich Umweltschutzziele verfolgen (5-1.1.),
- die hauptsächlich mit einer ökonomischen Zielausrichtung konzipiert sind, aber positive Nebenergebnisse für die Umwelt haben (5-1.2.), und
- die mit negativen Umweltwirkungen verbunden sind (5-1.3.).

Das Verhältnis dieser Komponenten zueinander lässt Rückschlüsse auf die Nachhaltigkeit der Förderung der 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 werden die Maßnahmen gefasst, die gemäß der Zielanalyse ausschließlich im Umweltbereich Hauptziele verfolgen. Dies sind die Agrarumweltmaßnahmen (HEKUL und HELP) sowie die Qualifizierungsmaßnahme, die aber in den Jahren 2000 bis 2002 nicht in Anspruch genommen wurde. Die Agrarumweltmaßnahmen umfassen mit rund 64,8 Mio. Euro ein Drittel der im Zeitraum 2000 bis 2002 verausgabten öffentlichen Mittel. Mit einem Flächenumfang von rund 156.735 ha erstrecken sie sich über 20 % der LF Hessens, überwiegend auf Grünland (siehe Abbildung 6.6). Eine Angabe, welcher Anteil der Programmmittel insgesamt für Maßnahmen mit ausschließlichem Umweltziel vorzusehen sind, ist im EPLR nicht enthalten.

**Anteil der Maßnahmen mit Schwerpunkt auf Produktions- und Entwicklungsaspekten mit positiven Nebenergebnissen für die Umwelt (Indikator 5-1.2.):** Hierunter werden alle Maßnahmen gefasst, die in der Zielanalyse sowohl Hauptziele im Bereich von Produktions- und Entwicklungsaspekten als auch Umweltziele (hier Haupt- und Nebenziele) verfolgen bzw. in der Wirkungsanalyse mit entsprechenden Wirkungen in Verbindung gebracht werden können. Dies sind Maßnahmen der Haushaltlinien a, e, g, h, i, k und o. Insgesamt umfassen diese ein Mittelvolumen von rund 119 Mio. Euro öffentlicher Fördermittel. Dies entspricht mehr als 60 % der bisher abgeflossenen Gesamtfördermittel. Der Anteil der geförderten Maßnahmen innerhalb dieser Haushaltlinien, die tatsächlich mit positiven Umweltwirkungen verbunden sind, kann überwiegen (forstwirtschaftliche Maßnahmen, Flurbereinigung) oder auch eher gering sein (Dorferneuerung). Aufgrund der derzeitigen Datenlage kann eine genauere Aussage in Prozent der Programmkosten nicht gegeben werden. Auch die Angaben zu den Projektanteilen beruhen auf Schätzungen und Befragungsergebnissen und können nicht weiter aggregiert werden. MB-X-Tabelle 7.1 stellt die wesentlichen Informationen über die Outputs und die Hauptwirkungen der Maßnahmen zusammen.

Festzuhalten ist, dass nahezu alle Fördermittel in Haushaltslinien fließen, die auf Umweltschutz abzielen (Indikator 5-1.1.) bzw. zum überwiegenden Teilen auch mit positiven Umweltwirkungen verbunden sind (Indikator 5-1.2.).

**Anteil der Fördermaßnahmen, die negative Umweltwirkungen mit sich gebracht haben (Indikator 5-1.3., ergänzt durch die neu eingeführten Indikatoren 5-5., 5-6., 5-7.):** Vorwegzuschicken ist, dass die Einhaltung von Umweltstandards und umweltrechtlichen Vorschriften Voraussetzung für eine Förderung aus dem EPLR ist. Aber auch bei Einhaltung dieser Standards induzieren die Maßnahmen Umweltverbrauch, der an dieser Stelle aufgezeigt werden soll. In diesem Sinne wurde der vorgegebene Indikator 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 ist 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 unter die Eingriffsregelung nach Naturschutz- oder Baurecht fallen, gesondert Daten erhoben. MB-X-Tabelle 7.2 fasst die Maßnahmen mit negativen Umweltwirkungen zusammen. Hierbei wurde zwischen folgenden Kriterien unterschieden:

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

**Flächenverbrauch (Kriterium 5-5. neu):** Der Bodenverbrauch durch zunehmende Siedlungsentwicklung und andere Baumaßnahmen liegt in Deutschland bei rund 100 ha pro Tag. Böden werden überbaut oder mit einer undurchlässigen Schicht, wie z.B. Asphalt oder Beton versiegelt. Dadurch werden die natürlichen Bodenfunktionen nachhaltig blockiert. Die Reduzierung des Flächenverbrauchs ist Bestandteil des vorsorgenden Bodenschutzes in Hessen (siehe HLUG, 2003) gehört zu den sieben prioritären Handlungsfeldern der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (2001). Aufgrund der hohen

umweltpolitischen Priorität, wird die Problematik der Bodenversiegelung in der Halbbewertung näher untersucht<sup>12</sup>.

Da die naturschutzrechtliche bzw. baurechtliche Eingriffsregelung insgesamt nur eine 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 Entsiegelung ausgeglichen wird. Dies wird durch die Abfrageergebnisse bestätigt. Bei den Maßnahmen der Haushaltlinien a und k finden Nettoneuversiegelungen statt. Die Auswirkungen der Dorferneuerung (o) und der Dienstleistungseinrichtungen (n) sind zu vernachlässigen. Für Maßnahme g sind noch keine belastbaren Ergebnisse verfügbar. Herauszustellen ist für alle genannten Haushaltlinien, dass in den entsprechenden Förderrichtlinien keine Bedingungen oder Fördermodalitäten genannt sind, die die Reduzierung des Versiegelungsgrades bzw. die Entsiegelung durch entsprechende Sonderförderung zur Folge hätten<sup>13</sup>.

**Erhöhung des quantitativen bzw. qualitativen Ressourcenverbrauchs (Kriterium 5-6. neu):** Betriebsbedingte Auswirkungen auf verschiedene Schutzgüter konnten nicht ermittelt werden. In der Regel ist davon auszugehen, dass Produktionsausweitungen und Modernisierung immer mit einer relativen Verbesserung der Ressourceneffizienz (Energie-, Wasserverbrauch, Luftbelastung oder Verpackungsaufwand) verbunden sind. Produktionsausweitung kann zu einem absoluten Mehr an Belastung führen, das hier jedoch nicht quantifiziert werden kann (siehe auch MB-X-Tabelle 7.2).

---

<sup>12</sup> Im Programmworkshop wurde die Wahl dieses Kriteriums zur Abbildung negativer Umweltwirkungen kritisch diskutiert. Es wurde herausgestellt, dass der Beitrag der hessischen EPLR-Maßnahmen zu einer zusätzlichen Flächenversiegelung insgesamt nur sehr gering ist. Andere Umweltwirkungen seien hier relevanter, wie z.B. die Einflüsse auf das Landschaftsbild durch landwirtschaftliche Baumaßnahmen im Außenbereich (HMULV et al., 2003). Nach Einschätzung der EvaluatorInnen ist es zum jetzigen Zeitpunkt mit einer z.T. dürftigen Datengrundlage schwierig, ein Ranking nach der Bedeutung der verschiedenen möglichen negativen Umweltwirkungen vorzunehmen. Bei der Auswahl der drei Kriterien haben wir versucht, die Breite an möglichen negativen Umweltwirkungen der Maßnahmen eines EPLR abzudecken. Das Argument, dass aus gesamtumweltpolitischer Sicht die Wirkungen des hessischen EPLR zu vernachlässigen seien, gilt auch für die anderen Fragenbereiche auf Programmebene (z.B. Beschäftigungswirkungen des hessischen EPLR im Vergleich zur hessischen Arbeitsmarktsituation).

<sup>13</sup> Beim Bau gemeinschaftlicher Anlagen im Rahmen der Flurbereinigung bestehen Vorschriften zur Art und Weise des Wirtschaftswegebau innerhalb der Flurbereinigung für die jeweilige raumrelevante Infrastrukturstrukturlösung (HMWVL, 2003). Die Vorschriften bedingen, dass zu einem großen Anteil neue Wege unbefestigt gebaut werden. Dies wurde bei den positiven Umweltwirkungen aufgeführt. Trotzdem werden in Flurbereinigungsverfahren im Schnitt 2 ha versiegelt, wie die Befragungsergebnisse ergaben (siehe MB-X-Tabelle 7.2).

**Sonstige Auswirkungen (Kriterium 5-7. neu):** Hierunter fallen im Wesentlichen negative Auswirkungen auf die Landschaft bzw. das Landschaftsbild. Diese wurden bei den eingriffsrelevanten Maßnahmen ebenfalls erfragt, die Aussagen hierzu sind jedoch kaum quantifizierbar und ohne Bezug zum Wirkraum nicht zu beurteilen. So können beispielsweise Aufforstungsmaßnahmen je nach Landschaftsbezug positiv oder negativ gewertet werden. Hinzu kommt, dass das Landschaftsbild mehr noch als die anderen Schutzgüter durch eine schleichende Erosion seiner Vielfalt, Eigenart und Schönheit betroffen ist. Den einzelnen Maßnahmen wird nur geringe Bedeutung zugerechnet, wie an den wenigen Nennungen hierzu deutlich wird (siehe MB-X-Tabelle 7.2). In der Ex-post-Bewertung sollte hierfür eine differenziertere Betrachtung anhand von Fallbeispielen erfolgen.

Zur Dokumentation der Bemühungen zur Kompensation möglicher Beeinträchtigungen von Naturhaushalt und Landschaftsbild wurde die Höhe der Kompensationskosten abgefragt. Die Angaben hierzu sind jedoch wenig belastbar (siehe MB-X-Tabelle 7.2).

#### ***Kriterium 5-2. - Erhalt und Entwicklung umweltfreundlicher Bodennutzungsformen***

Direkte flächenbezogene positive Umweltwirkungen sind vor allem mit den Haushaltslinien f, h und i verbunden. Die Ausgleichszulage (e) hat ausschließlich Bedeutung im Sinne der Vermeidung möglicher Veränderungen durch Aufgabe der Bewirtschaftung. Insgesamt umfassen die Flächen der genannten Maßnahmen rund 465.126 ha. Dies sind rund 60 % der LF und ca. 2,5 % der Waldfläche Hessens.

Mit indirekten Auswirkungen auf die Bodennutzung sind die Maßnahmen a, g und k verbunden. Deren Wirkungen beruhen z.B. auf einer standortangepassten Aufteilung landwirtschaftlich genutzter Flächen. MB-X-Tabelle 7.3 fasst die Maßnahmen und ihre wesentlichen Wirkungen zusammen.

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

Hier werden die Auswirkungen auf die Ressource Wasser und das Schutzgut Klima genauer ermittelt.

**Quantitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.1.):** Quantitativer Wasserschutz spielt im Rahmen des hessischen EPLR nur eine untergeordnete Rolle. Ansatzpunkte sind lediglich im Bereich der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung sowie der Förderung im Ernährungssektor zu finden.

Beim AFP ergab die Befragung, dass die Reduzierung des Wasserverbrauchs nur bei ca. 3 % der Förderfälle (v.a. Gartenbauunternehmen) eine Rolle spielt. Im Erfassungsbogen zur Verarbeitung und Vermarktung wird der Einsatz von Brauch- und Trinkwasser abgefragt. 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 in Hessen eine hohe Bedeutung beigemessen (siehe Tabelle 10.13).

In diesem Zusammenhang geht es um den Schutz des Grundwassers und der Oberflächengewässer durch:

- die Förderung extensiver bzw. ökologischer Produktionsverfahren zur Verringerung des Betriebsmitteleinsatzes,
- Schutzmaßnahmen im Bereich der forstwirtschaftlichen Maßnahmen.

Wichtigste Maßnahmen sind hier die Agrarumweltmaßnahmen, die auf einer Fläche von rund 153.000 ha zum Wasserschutz beitragen (siehe Kapitel 6, Abbildung 6.6). Ob die Flächen in Gebieten mit einer hohen Belastung bzw. mit Stickstoffüberschüssen liegen, wurde im Kapitel 6 untersucht (vgl. MB-VI-Karte A24). Insgesamt wird eine mittlere Treffsicherheit der flächenstarken Extensivierungsmaßnahmen (Ökologischer Landbau, Grünlandextensivierung) auf Gebiete mit hohen Stickstoffsalden angenommen. Dies ist primär auf den großen Flächenumfang und weniger auf eine zielgenaue Anwendung der Maßnahmen zurückzuführen. Ackerflächen, unter denen häufig sehr viel höhere Stickstoffmissionen festzustellen sind als unter Grünland, haben nur einen geringen Anteil (ca. 10 %) an der geförderten Fläche.

Indirekt trägt zum Grundwasserschutz auch die Förderung der verbesserten Ausbringung von Wirtschaftsdüngern im AFP, die Förderung von Ökobetrieben und der Verarbeitung und Vermarktung von Ökoprodukten bei. Die Wirkungen sind jedoch nicht zu quantifizieren und werden bereits durch die Ökolandbaufläche erfasst. Im Prinzip ist auch die Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen geeignet, die Verschmutzung des Grundwassers durch Eintrag von Düngemitteln und PSM zu reduzieren. Mit einem Umfang von nur 290 ha, überwiegend auf Grünlandflächen, ist ihr Beitrag jedoch gering. Der Beitrag der Flurbereinigung zum Wasserschutz ist nicht quantifizierbar.

Einen Überblick über die zum qualitativen Schutz von Wasserressourcen beitragenden Maßnahmen liefert MB-X-Tabelle 7.4. Eine Bezugsgröße zu den zu schützenden oder geschützten Wasserressourcen (Grundwasser oder Oberflächengewässer) kann nicht hergestellt werden. Diesbezüglich werden im hessischen EPLR keine Zielaussagen getroffen.

Maßnahmen zum qualitativen Schutz von Oberflächengewässern, z.B. der Verbesserung der Gewässerstruktur und der Wasserqualität durch Renaturierung und Anlage von Gewässerrandstreifen (v.a. Flurbereinigung), fallen unter den allgemeinen Indikator 51.1..

**Entwicklung der jährlichen Emissionen von Treibhausgasen, die auf das Programm zurückzuführen sind (Indikator 5-3.3.):** MB-X-Text 7.1 beschreibt die Rolle der Land- und Forstwirtschaft hinsichtlich der Emission klimarelevanter Gase und führt Handlungsansätze zu deren Reduktion auf. Für die Bewertung sind von Bedeutung:

- Emissionen und Energieeinsatz im Rahmen der landwirtschaftlichen Nutzung,
- Energieeinsatz im Ernährungssektor,
- Verbesserung oder Schwächung der CO<sub>2</sub>-Senkenfunktion im Rahmen forstwirtschaftlicher Maßnahmen,
- Substitution fossiler Energieträger durch Ausbau alternativer Energiequellen und
- Energieeinsparungen im Hausbrandsektor.

MB-X-Tabelle 7.8 gibt einen Überblick über die Gase, die bei der landwirtschaftlichen Nutzung eine Rolle spielen. MB-X-Tabelle 7.11 zeigt die Handlungsfelder des hessischen EPLR für den Klimaschutz auf und ordnet Effekte für die jeweiligen Treibhausgase zu.

Der Schwerpunkt der Wirkungen liegt auf der Reduzierung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes durch Maßnahmen der Haushaltlinien a, f, g, h, i, k und o. Quantifizierbar sind nur die Wirkungen von Agrarumweltmaßnahmen, bei denen rund 87.000 t/a CO<sub>2</sub> eingespart werden. Dies entspricht 0,16 %<sup>14</sup> der CO<sub>2</sub>-Emissionen des Jahres 2000 in Hessen. Ammoniakemissionen aus der Tierhaltung verringern sich durch die Reduzierung des Viehbestandes um ca. 1.000 t/a<sup>15</sup>.

Quantifizierte Zielvorgaben zur Reduktion von Klimagasen und Ammoniak liegen für Hessen nicht vor.

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

Die Beantwortung dieser Frage ist nur sehr bedingt möglich, da die Wirkungen von Maßnahmen auf die Landschaft bzw. das Landschaftsbild unmittelbar vom Ort des Geschehens abhängig sind. Die von der EU-KOM vorgesehene Angabe von Flächen, auf denen eine vorteilhafte Änderung der Landschaft herbeigeführt wurde, ist zudem 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 positiv veränderte Fläche weit voneinander abweichen. Andere Maßnahmen wirken hingegen nur auf der Fläche selber, z.B. Erhalt von artenreichem Grünland.

---

<sup>14</sup> Gesamt-Emissionen 2002: 48.600.000 t (HLUG, 2000).

<sup>15</sup> Landwirtschaftlich bedingte Ammoniakemissionen in Hessen betragen ca. 42.420 t/ha (Gromes et al., 1999).



Demzufolge steht hier die Beschreibung der von der EU-KOM vorgegebenen Begriffe zur Charakterisierung der Landschaft – Kohärenz, Vielfalt und kulturelle Eigenart – im Vordergrund. Die hessischen EPLR-Maßnahmen werden den einzelnen Aspekten zugeordnet. Der Indikator wurde um den Aspekt der Steigerung des Erlebniswertes von Landschaften durch eine verbesserte Zugänglichkeit ergänzt (siehe auch Kriterium 1-4.: Verbesserung der Erholungsfunktion ländlicher Räume). MB-X-Tabelle 7.7 gibt die Logik wieder, mit der die Wirkungen der Maßnahmen den verschiedenen Landschaftskriterien zugeordnet werden.

Der hohe Anteil an Erholungsfläche wurde in der Stärken- und Schwächenanalyse als eine deutliche Stärke des ländlichen Raumes in Hessen hervorgehoben. Beeinträchtigungen liegen vor allem in einer gering strukturierten Agrarlandschaft und in Gebieten mit einem geringen Waldanteil. Viele Maßnahmen tragen zur Verbesserung bzw. zum Erhalt des Erscheinungsbildes und zur Zugänglichkeit der Landschaft bei (siehe MB-X-Tabelle 7.6). In Kapitel 6 wird ausführlicher auf die Landschaftsindikatoren und auf Aspekte des Landschaftsschutzes eingegangen.

Hauptwirkungen sind mit den Agrarumweltmaßnahmen, der Ausgleichszulage sowie den forstlichen Maßnahmen verbunden. Positive Effekte bei der Flurbereinigung und Dorferneuerung lassen sich nicht quantifizieren. MB-X-Tabelle 7.6 fasst die wesentlichen Maßnahmen und Outputs zusammen. Auf einer Fläche von ca. 440.000 ha wurden Maßnahmen zur Verbesserung bzw. dem Erhalt von Landschaften, ohne Beachtung ihres Wirkraums, gefördert. Dies entspricht ca. 27 % der land- und forstwirtschaftlichen Fläche in Hessen<sup>16</sup>. Der überwiegende Teil dient der Sicherung angepasster Flächennutzungen durch Verhinderung der Nutzungsaufgabe. Die meisten dieser Flächen liegen in landwirtschaftlich benachteiligten Mittelgebirgslagen. Einige Regionen, wie z.B. der Hohe Vogelsberg und die Rhön, haben eine regionale Bedeutung für die naturgebundene Erholung und den Tourismus und liegen in für den Landschaftsschutz bedeutsamen Bereichen (Rhön). Auf das räumliche Zusammenwirken der Maßnahmen sollte in der Ex-post-Bewertung ausführlich eingegangen werden.

### 10.3.5.3 Fazit

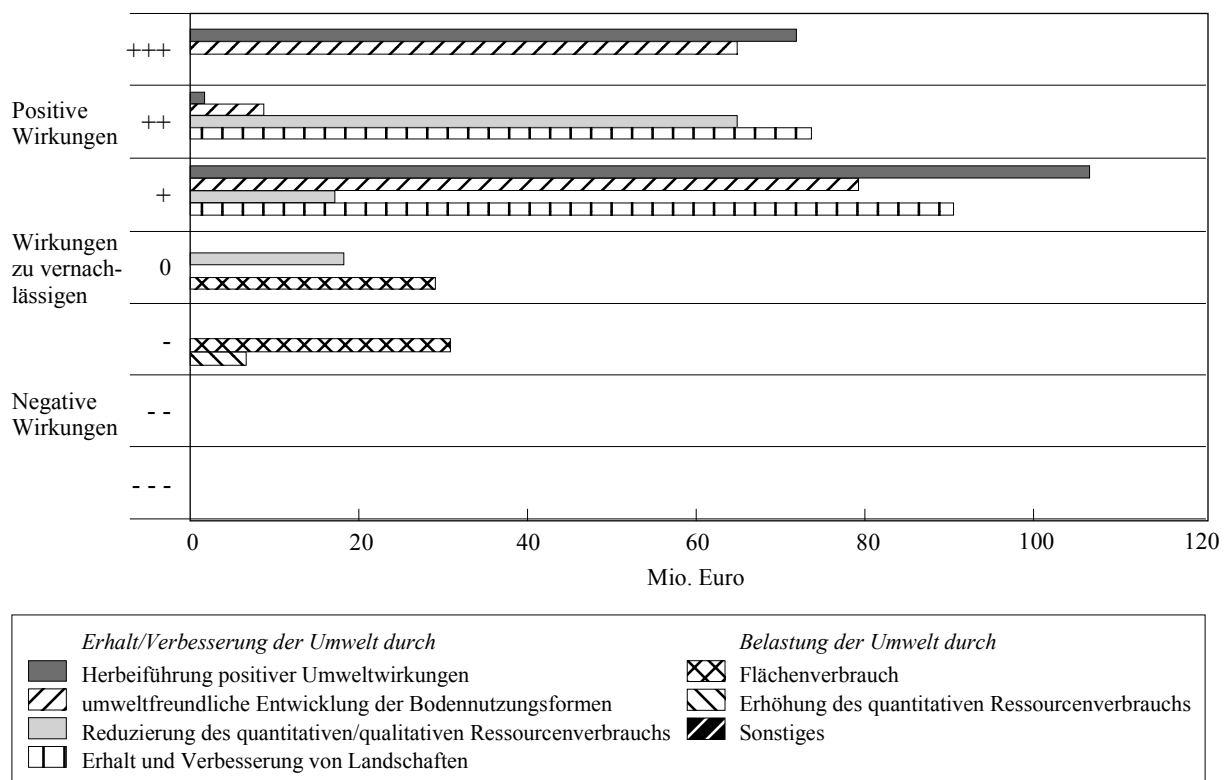
Die große Bedeutung von Umweltaspekten im Gesamtkontext des hessischen EPLR kann z.B. aufgezeigt werden, wenn man den Anteil der Programmmittel mit einer positiven Wirkungsrichtung ermittelt (siehe auch Abbildung 10.11). Dieser liegt bei fast 100 % der bisher eingesetzten Mittel.

---

<sup>16</sup> Diese beträgt mit 766.310 ha LF und 895.000 ha Wald 1.661310 ha.

Mit einigen Maßnahmen des EPLR, z.B. der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung und der Flurbereinigung, sind auch geringe negative Wirkungen auf die Umwelt verbunden, wie Flächenversiegelung oder Beeinträchtigung des Landschaftsbildes infolge von Baumaßnahmen.

**Abbildung 10.11:** Wirkungsrichtungen der hessischen EPLR-Maßnahmen auf „Schutz und Verbesserung der Umwelt“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

### 10.3.6 Zusatzfrage - Chancengleichheit

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

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 in der Entwicklung von Produkten (Strategie zur Bestimmung geschlechtsspezifischer Ausgangssituation),

- (2) Einsatz spezieller Frauenförderpolitik als Instrument zur Behebung von Ungleichheiten bei festgestellten Benachteiligungen.

Bei der Halbzeitbewertung geht es auf Programmebene nicht um die Anwendung der Gender-Mainstreaming-Strategie bei der Erstellung oder Umsetzung des Programms, 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 EU-KOM (1999b) wird hierbei vor allen Dingen unterschieden nach

- Maßnahmen, die der **Entwicklung des Humankapitals** dienen 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.

Im hessischen EPLR wird die Situation der Frauen, v.a. hinsichtlich ihrer Beschäftigungssituation, ausführlich beschrieben (HMULF, 2000, S. 39 ff). Daraus wird abgeleitet, „dass in der Landes- und Regionalentwicklung ein besonderes Gewicht auf die Förderung von Frauen in ländlichen Regionen gelegt werden muss“ (HMULF, 2000, S. 40). Gerade durch Maßnahmen des Förderschwerpunktes C sollen die ländlichen Gebiete u.a. in der Verbesserung der Chancengleichheit und in der Anwendung von Gender-Mainstreaming als Strategie weiterentwickelt werden. Dies gilt insbesondere für Gebiete, die von der Wirtschaftsförderung, dem EFRE in den Ziel-2-Gebieten, den ESF-Maßnahmen und der betriebsbezogenen Agrarstrukturpolitik sowie der übrigen Gemeinsamen Agrarpolitik nicht oder nur am Rande berührt werden (HMULF, 2000, S. 160). Wie MB-X-Karte 8.1 zeigt, gibt es in den nördlichen und mittleren Landesteilen Hessens geringere Frauenerwerbsquoten als im Rhein-Main-Gebiet, was auf ungünstigere Beschäftigungsmöglichkeiten insgesamt und auch weniger familiengerechte Infrastrukturen hindeutet.

Gefördert werden sollen daher v.a. Projekte im Bereich der Ländlichen Regionalentwicklung zur

- Verbesserung der Informations- und Beratungsstruktur für unkonventionelle Existenzgründungen (u.a. für ein Zusatzeinkommen von Frauen) und zur
- Verbesserung der Kinderbetreuungsmöglichkeiten sowie der familiengerechten Grundversorgungseinrichtungen.

Diese fallen v.a. in den Maßnahmenbereich „Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Räumen“ (Förderschwerpunkt C). Tabelle 10.16 zeigt die Zielsetzungen,

die der hessische EPLR vor allem im Rahmen der Ausführungen zur Berücksichtigung der Chancengleichheit aufstellt.

**Tabelle 10.16:** Chancengleichheit - Zielanalyse

Förderschwerpunkt		A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit			B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen					C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume				
		I	III	VII	V	VI	VIII			IX				
Kapitel					V	VI	VIII			IX				
VO-Kürzel		a1/a2, b	c	g1/g2	e	f1	f2	h	i	k	m	n	o	s1
<b>Verbesserung der Chancengleichheit durch</b>	Verbesserung des Lebensumfeldes zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf											○	○	
	Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs sowie der Beschäftigungssituation	○											○	○

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

V.a. die Maßnahmen der Ländlichen Regionalentwicklung (n, o und s) sind hierbei zu erwähnen. Darüber hinaus kommt auch dem AFP in der Zielanalyse eine Bedeutung zu, da sich dessen Zielsetzungen durch verschiedene Änderungen der Fördergrundsätze der GAK in Richtung Diversifizierung erweitert haben. Diversifizierungsmaßnahmen, v.a. in Verbindung mit Hofläden oder Tourismus, schaffen häufig Arbeitsplätze für Frauen.

Tabelle 10.17 stellt die bisherigen Wirkungen dar. Die Diversifizierung der Einkommensquellen spielt im Gesamtkontext der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung bislang eine zu vernachlässigende Rolle. Dementsprechend sind auch die Arbeitsplatzeffekte, bezogen auf die gesamte Maßnahme, gering. An den neu geschaffenen Arbeitsplätzen sind Frauen mit 25 % beteiligt (siehe Kapitel 3).

Im Bereich des Artikel 33 sind es vereinzelte Projekte, in denen Existenzgründungen von Frauen unterstützt werden. Auch von den erzielten Beschäftigungseffekten profitieren Frauen. Es handelt sich aber um keine gezielte Förderung von Frauen, z.B. um deren Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt abzubauen, wie es im EPLR angedacht war. Eine entsprechende Maßnahme befindet sich in der Konzeptionierungsphase (HMULF, 2003).

Abschließend kann festgehalten werden, dass, bezogen auf die eingesetzten Programmmittel, eine Förderung der Chancengleichheit bislang nur in geringem Maße umgesetzt wurde (siehe Abbildung 10.12).

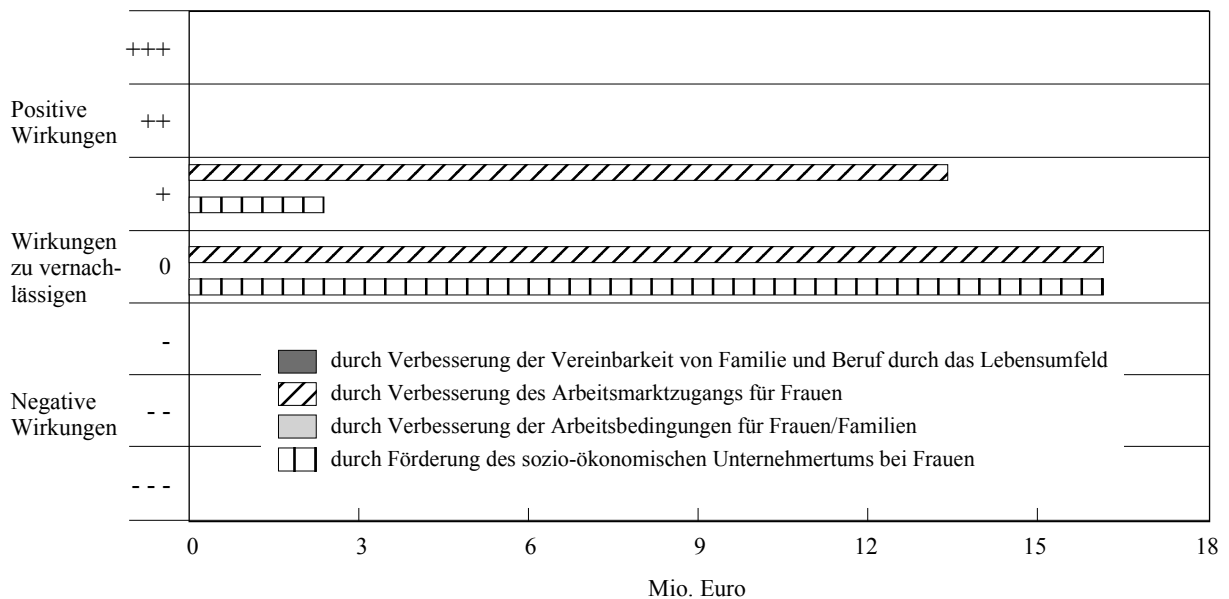
**Tabelle 10.17:** Chancengleichheit - Wirkungsanalyse

Förderschwerpunkt	A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit			B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen			C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume							
	Kapitel	I	III	VII	V	VI	VIII	IX						
	VO-Kürzel	a1/a2, b	c	g1/g2	e	f1	f2	h	i	k	m	n	o	s1
<b>Verbesserung der Chancengleichheit durch</b>	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	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.

**Abbildung 10.12:** Wirkungsrichtungen der hessischen EPLR-Maßnahmen zur „Verbesserung der Chancengleichheit“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

Aufgrund der Bedeutung, die der Förderung der Chancengleichheit in der Stärken- und Schwächen-Analyse eingenommen hat, wäre es zielführend, die für diesen Bereich vorge-sehene Maßnahme zukünftig auch umzusetzen, vielleicht zunächst im Rahmen eines Mo-dellvorhabens.

### 10.3.7 Sonstige programmspezifische Ziele und Wirkungen

In der vorangegangenen Darstellung der Maßnahmenbeiträge zu den KüF konnten einzel-ne Ziele nicht berücksichtigt werden. Diese zusätzlichen programmspezifischen Ziele werden hier entsprechend ergänzt (siehe Tabelle 10.18).

**Tabelle 10.18:** Sonstige programmspezifische Ziele

Förderschwerpunkt		A: Verbesserung der Wettbewerbs-fähigkeit			B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen				C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume					
Kapitel		I	III	VII	V	VI	VIII		IX					
VO-Kürzel		a1/a2, b	c	g1/g2	e	f1	f2	h	i	k	m	n	o	s1
<b>Sonstiges</b>	Sonstige Ziele	●*			●** ●**/****									

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

\* Verbesserung Tierschutz/Tierhygiene (s. Kapitel 3).

\*\* Einhaltung von Mindeststandards bei der Waldbewirtschaftung/zukunfts-fähige Waldgestaltung i.S.e. nachhaltigen Entwicklung.

\*\*\* Ausgleich über die Sozialbindung hinausgehender Leistungen der Waldbesitzer.

Quelle: Eigene Darstellung.

Eine Einschätzung der bislang erzielten Wirkungen wird in Tabelle 10.19 vorgenommen.

**Tabelle 10.19:** Sonstige programmspezifische Wirkungen

Förderschwerpunkt		A: Verbesserung der Wettbewerbs-fähigkeit			B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen				C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume					
Kapitel		I	III	VII	V	VI	VIII		IX					
VO-Kürzel		a1/a2, b	c	g1/g2	e	f1	f2	h	i	k	m	n	o	s1
<b>Sonstiges</b>	Sonstige Wirkungen	(+)*			+** +**/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 = ?

\* Verbesserung Tierschutz/Tierhygiene (s. Kapitel 3).

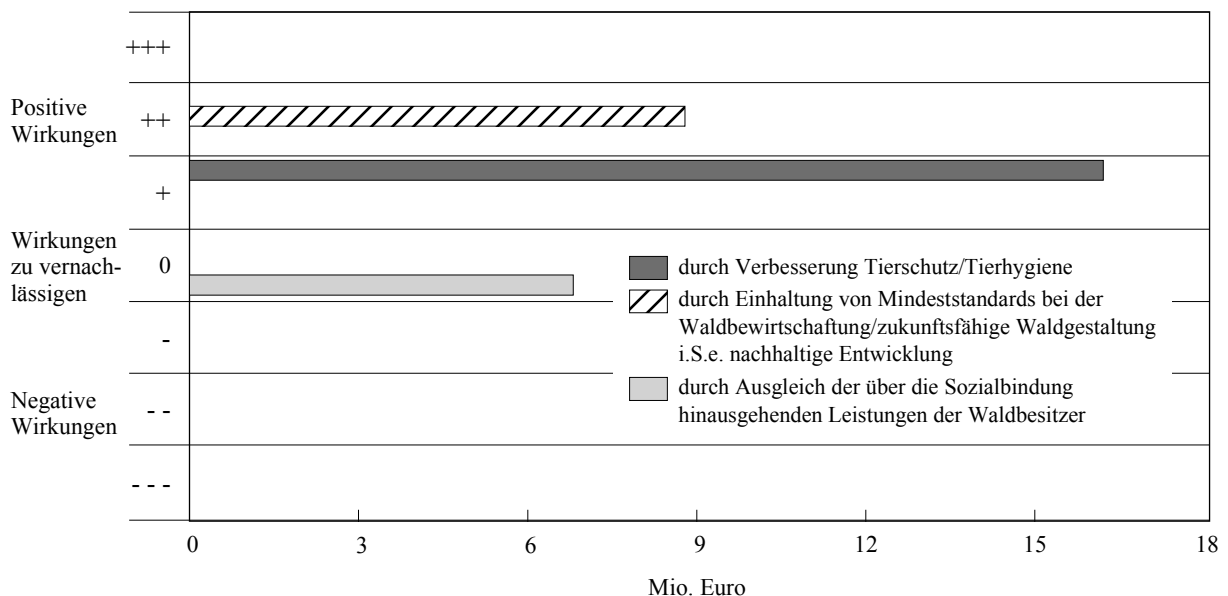
\*\* Einhaltung von Mindeststandards bei der Waldbewirtschaftung/zukunfts-fähige Waldgestaltung i.S.e. nachhaltigen Entwicklung.

\*\*\* Ausgleich über die Sozialbindung hinausgehender Leistungen der Waldbesitzer.

Quelle: Eigene Darstellung.

Verschneidet man die Wirkungsrichtungen mit den bislang eingesetzten Programmmitteln, so ist nur das Ziel Tierschutz/Tierhygiene von größerer Relevanz (siehe Abbildung 10.13).

**Abbildung 10.13:** Wirkungsrichtungen der hessischen EPLR-Maßnahmen hinsichtlich sonstiger programmspezifischer Zielsetzungen, 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 mit ihren Stärken und Schwächen wurde am Beginn von Kapitel 10.3 beschrieben. Zum jetzigen Zeitpunkt, an dem Ergebnisse und Wirkungen z.T. immer noch Ex-ante-Charakter haben, ist diese Form der Darstellung angemessen. Verknüpft man die Wirkungsrichtungen mit den jeweils eingesetzten Programmmitteln, so wird der stark sektoral ausgerichtete Charakter des hessischen EPLR deutlich. Sowohl Beschäftigungs- wie auch Einkommenswirkungen sind überwiegend sektoraler Art. Darüber hinaus sind v.a. Umweltaspekte von Bedeutung. Fast alle betrachteten Haushaltslinien/Maßnahmen können mit positiven Umweltwirkungen in Zusammenhang gebracht werden. Allerdings konnten auch negative Umweltaspekte aufgezeigt werden, die aus methodischen Gründen nicht mit den positiven Wirkungen saldiert werden können.

## 10.4 Querschnittsfrage 6 - In welchem Umfang haben die Durchführungsbestimmungen zur Maximierung der beabsichtigten Auswirkungen des hessischen EPLR beigetragen?

Die Frage zielt gemäß dem Leitfaden der EU-KOM darauf ab, den Einfluss der Durchführungsbestimmungen des Programms auf seine Durchschlagskraft und Wirksamkeit zu untersuchen. Die zugehörigen Kriterien gibt Tabelle 10.20 wieder.

**Tabelle 10.20:** 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 Potential 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 die ProgrammbewerterInnen 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). In den Förderkapiteln erfolgen die Darstellungen zur administrativen Umsetzung und zur Treffsicherheit der Maßnahmen (Kriterium 6-2.). Auch mögliche Mitnahmeeffekte, Hebelwirkungen und indirekte Auswirkungen (z.B. konjunkturelle Beschäftigungseffekte - siehe Frage 2) wurden 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 be-



schrieben und in den Förderkapiteln näher untersucht. Die Ergebnisse werden im Anschluss 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 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 sind in 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 (siehe Abbildung 2.3) und Handlungsfelder vor, die ungewichtet und nichtquantifiziert nebeneinander liegen. Je stärker das Programm in seine

einzelnen Bausteine zerlegt wird, desto konkreter werden die Ziele. 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. In Kapitel 2 wurde herausgestellt, dass viele Maßnahmen, die einem Förderschwerpunkt zugeordnet werden, auch zur Zielerfüllung anderer Schwerpunkte beitragen. In der Umsetzung zeigt sich aber, dass die aufgezeigten möglichen Zielkongruenzen (zwischen den Förderschwerpunkten) noch nicht in größerem Umfang Eingang in die Umsetzungspraxis gefunden haben (siehe MB-X-Tabelle 1.1).

Eine weitergehende strategische Ausrichtung auf Programmebene entwickelt sich erst im Zeitablauf. Hier sind erste Ansätze zu verzeichnen. So gibt es im Agrarumweltbereich Überlegungen einer Projektgruppe zur Weiterentwicklung von HEKUL und HELP (Stern, 2003). Zwischen der Innovationsförderung/Diversifizierung und den Bereichen AFP und Verarbeitung und Vermarktung finden auch strategische Abstimmungen statt (HMULF, 2003). Insgesamt ist der hessische EPLR aber noch kein in sich geschlossenes Programm für die Belange des ländlichen Raums, und er wird auch nicht als solches nach außen kommuniziert.

**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.

Positiv herauszustellen ist die Erstellung des Programms innerhalb einer Projektgruppe, in welcher entscheidende Arbeits- und Abstimmungsprozesse stattfanden. Wie weit sich der Programmplanungsansatz jedoch auch in einer intensiveren Kommunikation und Abstimmung auf den Ebenen der Fachreferate und umsetzenden Stellen niederschlägt, kann nicht generell beurteilt werden.

Für den Bereich der Agrarumweltmaßnahmen wird in Kapitel 6 herausgestellt, dass zwischen den Abteilungen des HMULF, die für das HEKUL und das HELP zuständig sind, ein guter fachlicher Austausch stattfindet. Dies wirkt sich auch positiv auf den Kenntnisstand über die Agrarumweltmaßnahmen in ihrer Gesamtheit aus und bietet eine gute Basis, um die im EPLR angelegten Möglichkeiten der Synergie tatsächlich zu realisieren.

Der Programmplanungsansatz führt bei ähnlichen Maßnahmen, wie der Diversifizierung innerhalb des Artikels 33 und des AFP sowie der Verarbeitung und Vermarktung, zu einer

intensiveren Abstimmung und damit zu einer Optimierung der Ressourcenallokation und einer genaueren Abgrenzung der Fördergegenstände (HMULF, 2003).

Programmbezogen führt das einheitliche Dokument allerdings nicht zwingend zu einem einheitlichen Vollzug. Ein maßnahmenübergreifendes Denken der Umsetzungsebene entwickelt sich erst in einem Prozess. Die durchgeführten Verwaltungsreformen bieten hier Chancen zu mehr Synergien, wirken aber auch als „Störelemente“. Wesentliche Zuständigkeiten für die Programmumsetzung sind auf die Landkreisebene verlagert worden. Dadurch wären tendenziell Möglichkeiten einer besseren Abstimmung gegeben. Aufgrund der Umstrukturierung müssen sich viele Dienststellen aber erst wieder neu orientieren und organisieren, so dass hier noch nicht von vernetzten Ansätzen bezogen auf das Programm gesprochen werden kann. Derzeit wird eine erneute Verwaltungsreform diskutiert, die eine Kommunalisierung weiterer Aufgabenbereiche beinhaltet.

**Zu (3b):** Es gibt diverse Beispiele für integrierte Ansätze durch zugrunde liegende Planungen (HMULF, 2000, S. 162). Dorferneuerung und Flurbereinigung werden auf der Grundlage von eigenen integrierten örtlichen Entwicklungskonzepten (Dorfentwicklungskonzept, Plan nach § 41 FlurbG) umgesetzt. Die Maßnahmen Dienstleistungseinrichtungen und Ländlicher Tourismus werden vorrangig im Zusammenhang mit regionalen Entwicklungskonzepten angeboten (siehe Kapitel 9). Des Weiteren soll das Instrument der AEP zukünftig verstärkt zur Anwendung kommen (HMULF, 2003).

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

Erwartete Synergieeffekte sind im hessischen EPLR nur beispielhaft genannt und nicht systematisch einer Ex-ante-Bewertung unterzogen worden (HMULF, 2000, S. 144 ff). Sie beziehen sich v.a. auf Synergien zwischen den Förderschwerpunkten A und B. Förderschwerpunkt C beinhaltet integrierte Ansätze, die sich aber zumeist auf die Maßnahmen selbst beziehen (z.B. Flurbereinigung, Dorferneuerung). Bei den Maßnahmen n und s wird auf mögliche Synergien mit anderen Programmen (Ziel 2, Regionalprogramm, ESF-Förderung, LEADER +) hingewiesen, und weniger auf Synergien mit den anderen, eher sektoral ausgerichteten Förderschwerpunkten des EPLR.

Im Materialband werden in einer Matrix die Synergien aufgrund der Maßnahmenumsetzung nach dem derzeitigen Stand der Evaluation dargestellt (MB-X-Tabelle 1.1). Diese beschränken sich v.a. auf die Wechselwirkungen innerhalb der gebildeten Förderschwerpunkte und der sich inhaltlich nahestehenden Maßnahmen auf der Fachschiene.

Für Teilbereiche (z.B. Verarbeitung und Vermarktung, Ausgleichszulage oder die Einzelbetriebliche Investitionsförderung) haben die dargestellten Ergebnisse und Wirkungen noch einen Ex-ante-Charakter. Solange sich die förderkapitelspezifische Darstellung auf

dieser Ebene bewegt, können auch noch keine tatsächlichen Synergiewirkungen herausgestellt werden.

Mögliche Synergiewirkungen bestehen z.B. in einem Zusammenwirken der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung und der Flurbereinigung oder der Dorferneuerung. Im Rahmen der Ex-post-Bewertung sollte ein Schwerpunkt der Analyse auf die Herausarbeitung möglicher Synergiewirkungen gelegt 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. Die Frage nach möglichen externen Synergien beinhaltet, wie auch bei der Diskussion interner Synergien, die Aspekte Zielkomplementarität auf Programm- und Maßnahmenebene sowie zeitliche und räumliche Koordinierung von Maßnahmen.

Mögliche Synergien zum hessischen LEADER + - Programm werden nicht dargestellt, da das LEADER + - Programm erst 2002 begonnen hat. Die Gebietskulisse ist in MB-Einl-Karte 1 dargestellt.

#### *Zielkomplementarität auf Programm- und Maßnahmenebene*

Das Hauptziel des Ziel-2-Programms in Hessen ist die Schaffung und Sicherung wettbewerbsfähiger Dauerarbeitsplätze in einer für strukturelle Krisen weniger anfälligen, diversifizierten Branchenstruktur (HMWVL, 2001, S. 70).

Wie schon bei der Diskussion der Querschnittsfrage 2 dargestellt, setzt der hessische EPLR auf Programmebene keinen Schwerpunkt bei der Beschäftigungsförderung. Einzelne Maßnahmen verfolgen aber diese Zielsetzung, und erste positive Wirkungen konnten dargestellt werden. In diesem Sinne kann dem hessischen EPLR ein flankierender Beitrag bezogen auf das Ziel-2-Programm zugemessen werden.

Aus dem Hauptziel des Ziel-2-Programms leiten sich sechs Unterziele ab (HMWVL, 2001, S. 70):

- Steigerung der Investitionstätigkeit zur Ansiedlung, Erweiterung und Modernisierung von Betrieben,
- Steigerung der Zahl von Unternehmensgründungen,
- Verbesserung der Innovationsfähigkeit von Unternehmen,
- Schaffung der infrastrukturellen Voraussetzungen für betriebliche Investitionen,

- Steigerung der Attraktivität touristischer Schwerpunkte durch Ausbau der entsprechenden Infrastruktur,
- Steigerung der Attraktivität von Städten.

Hier versucht der hessische EPLR mit seinem Förderschwerpunkt C v.a. komplementär zu wirken, indem ländliche Regionen in Bereichen weiterentwickelt werden, die von der Ziel-2-Förderung nicht abgedeckt werden (HMULF, 2000, S. 160).

Das Ziel-2-Programm benennt zwei vorrangig zu berücksichtigende Querschnittsziele ((1) umweltgerechte Entwicklung und (2) Chancengleichheit von Männern und Frauen). Hier gibt es Anknüpfungspunkte für den hessischen EPLR, v.a. bezogen auf das Querschnittsziel (1) (siehe auch Ergebnisdarstellung zu Querschnittsfrage 5).

### ***Zeitliche und räumliche Koordinierung von Maßnahmen***

Auf Programmebene ist eine Teilnahme des Programmkoordinators (mit Stimmrecht) am Ziel-2-Begleitausschuss vorgesehen. Umgekehrt besteht aber keine Einbindung des hessischen Ziel-2-Verantwortlichen in den nationalen Begleitausschuss des EAGFL. Für die Erzielung von konkreten Synergieeffekten wäre eine Teilnahme auf der Begleitausschussebene allerdings nicht ausreichend. Überdies besteht kein fester Modus in der gegenseitigen Abstimmung der beiden Programme.

Die Kooperations- und Überschneidungsbereiche beider Programme auf der konkreten Projektebene sind vergleichsweise gering und beschränken sich weitgehend auf den Förderschwerpunkt C. Hier geht die Diskussion sehr stark in die Richtung „Abgrenzung der Fördertatbestände“, anstatt eine stärkere Vernetzung und ein Angebot des jeweils optimalen Förderpakets an den Zuwendungsempfänger anzustreben (Bergs, 2003). Sicher sollte bei ähnlichen Fördertatbeständen eine Abstimmung erfolgen, um mögliche unterschiedliche Fördersätze und ineffektive Überschneidungen auszuschließen. Dies ist ohnehin gewährleistet, da die Abstimmung von Landesrichtlinien einem festen Prozedere unterliegt. Dagegen sollte die Entscheidung, ob die Finanzierung im konkreten Fall aus EAGFL oder EFRE erfolgt, z.B. im Bereich von kleingewerblichen Aktivitäten, den Bewilligungsstellen vor Ort und der konkreten regionalen Situation vorbehalten bleiben.

Ein größeres Problem, das auch schon bei der Erzielung von programminternen Synergieeffekten diskutiert wurde, ergibt sich auf Ebene der Landkreise aufgrund der jüngsten Verwaltungsreform (siehe Kapitel 2.3.1). Die Heraustrennung der Bewilligungsfunktionen für Dorferneuerung/Regionalentwicklung aus den Hauptabteilungen Landwirtschaft, Forsten, Naturschutz (HA-LFN) bei den Landräten und deren Verlagerung in die Zuständigkeit der IBH hat zu verschlechterten Bedingungen für die Koordination auf der Durchführungsebene geführt. Die Flurbereinigung ist bei den Hauptabteilungen Regionalentwicklung, Kataster und Flurneuordnung (HA-RKF) angesiedelt. Vormalig waren diese

Bereiche in den Ämtern für Regionalentwicklung, Landschaftspflege und Landwirtschaft (ÄRRL) „unter einem Dach“. Heute werden die Maßnahmen zentral von der IBH (Dorferneuerung/Regionalentwicklung) bzw. bei den Landräten in der Hauptabteilung Regionalentwicklung, Kataster, Flurneuordnung bewilligt (Bergs, 2003). Die Zahl der Flurbereinigungsbehörden wurde von 16 auf sieben reduziert (HMWVL, 2003). Aus Sicht der Evaluatoren schafft die permanente Reorganisation von Verwaltungsstrukturen keine günstigen Ausgangsbedingungen für Synergiewirkungen, weil so keine kontinuierlichen Zusammenarbeitsstrukturen aufgebaut werden können.

Seitens des HMULF gibt es konzeptionelle Vorstellungen zu einer besseren Koordination und Integration beider Programme. Projekt- bzw. Programmideen an den Schnittstellen der Interventionslinien (v.a. Förderschwerpunkt C) sind auf der lokalen Ebene zu identifizieren und sollten allen Fondsverwaltern vorgelegt werden. Solche Ideen könnten in Abstimmung zwischen den Fondsverwaltern zu übergreifenden lokalen Entwicklungsprogrammen entwickelt werden, die aus mehreren Fonds bzw. Förderprogrammen gemeinsam unterstützt werden. Dafür könnte die Bildung einer interministeriellen Arbeitsgruppe sinnvoll sein, die im Bedarfsfall tätig wird (Bergs, 2003). Durch den regionalisierten Ansatz im Regionalprogramm, der schon heute umgesetzt wird, bestehen für ein solches Vorgehen gute Voraussetzungen.

Räumlich besteht eine enge Überschneidung beider Programme. Trotz des für viele Maßnahmen horizontalen Ansatzes des hessischen EPLR liegt ein Schwerpunkt in Nord- und Mittelhessen, und hier besonders in der Ziel-2-Gebietskulisse (siehe auch Kapitel 10.2). Damit setzt der in weiten Teilen sektoral ausgerichtete hessische EPLR einen deutlichen regionalen Schwerpunkt, der mit dem des Ziel-2-Programms kohärent ist.

#### **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 des hessischen EPLR profitieren bislang zum überwiegenden Teil land- und forstwirtschaftliche Betriebe (Förderschwerpunkte A und B) und kommunale Gebietskörperschaften und Privatpersonen (Förderschwerpunkt C) von der Förderung.

Im sektoral ausgerichteten **Förderschwerpunkt A** sind es bei Maßnahme a überwiegend rindviehhaltende Betriebe und Veredlungsbetriebe, die eine Förderung erhalten. Bei der Maßnahme g lag der Schwerpunkt bezogen auf die Anzahl der Projekte im Sektor Obst/Gemüse, bezogen auf das Investitionsvolumen und die öffentliche Förderung in den Sektoren Eier/Geflügel und Milch.

Im **Förderschwerpunkt B** sind bei e und f ausschließlich landwirtschaftliche Betriebe Zuwendungsempfänger, bei der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten schwerpunktmäßig Futterbaubetriebe. Bei der HEKUL-Teilmaßnahme „Ökologische Anbauverfahren“ sind die Teilnehmerstrukturen zwischen den einzelnen Betrieben und auch regional sehr heterogen. Einheitlicher ist nur der hohe Anteil der Mutterkuhbetriebe in den Höhenlagen. Die HEKUL-Teilmaßnahme „Extensive Grünlandnutzung“ wird dominiert von Betrieben mit einem hohen Grünlandanteil, gefolgt von Gemischtbetrieben und Betrieben, die ihr Restgrünland einbringen. Im Bereich der forstlichen Förderung (i) haben zu 53 % juristische Personen ohne landwirtschaftlichen Betrieb, zu 20 % Landwirte und zu 27 % Nicht-Landwirte Zuwendungen erhalten. Die Erstaufforstung (h) wurde im Berichtszeitraum insbesondere von Nebenerwerbs- und Nichtlandwirten (54%) genutzt.

Im **Förderschwerpunkt C** werden Kommunen, Teilnehmergeinschaften der Flurbereinigung, Privatpersonen und Landwirte gefördert. In k werden indirekt die Eigentümer landwirtschaftlicher Flächen begünstigt, die Mitglied der Teilnehmergeinschaft sind. Zielgruppe der (bisher kaum in Anspruch genommenen) Maßnahme m sind v.a. Landwirte und landwirtschaftliche Zusammenschlüsse. Maßnahme n richtet sich an Privatpersonen und Unternehmen im ländlichen Raum. Bei Maßnahme o stehen private Zuwendungsempfänger, darunter auch Landwirte im Vordergrund. Maßnahme s begünstigt kommunale Gebietskörperschaften und Privatpersonen, darunter auch Landwirte. Damit hat der Förderschwerpunkt C eine stark übersektorale Ausrichtung.

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

Dieser Aspekt wurde förderkapitelbezogen bei den Zuwendungsempfängern 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 muss beachtet werden, dass der Versuch, die Treffsicherheit zu steigern, bei den zuerst genannten Möglichkeiten mit einem Anstieg des administrativen Aufwand korre-

liert ist. Somit muss ein Gleichgewicht zwischen Fördermittel- und Verwaltungseffizienz gefunden werden.

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

- Eine **Kulissenbildung** erfolgt bei den Vertragsnaturschutzmaßnahmen (HELP), dem Pilotprojekt Vogelsberg (HEKUL), der Ausgleichszulage und im Bereich des Förderschwerpunktes C, in dem das Rhein-Main-Verdichtungsgebiet und sein unmittelbarer wirtschaftlicher Einzugsbereich von einer Förderung ausgeschlossen sind.
- Die Teilmaßnahmen HEKUL und HELP unterliegen einem unterschiedlichen Niveau der **Prämiendifferenzierung**. Für die Fördertatbestände des HEKUL (f1) gelten landesweit einheitliche Prämiensätze, wobei allerdings für die Teilmaßnahme f2-B2 besondere Gebietskulissen ausgeschrieben werden. Ihre Kalkulation beruht auf einem durchschnittlichen Ertragsniveau. Es zeigt sich, dass auf hochproduktiven Standorten nur in Ausnahmefällen eine Akzeptanz erfolgt. Den Prämienkalkulationen zu den HELP-Maßnahmen liegen für die Leistungspakete 1 bis 4 durchschnittliche Verluste an Deckungsbeiträgen zu Grunde. Referenz ist eine Grünlandbewirtschaftung nach den Vorgaben der Guten fachlichen Praxis bzw. Ertragsverluste beim Getreideanbau im LP 4. Die Teilmaßnahmen LP1, LP2 und LP3 werden zusätzlich über eine 20-prozentige Anreizkomponente in Natura-2000-Gebieten gefördert.
- **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 schon im Vorfeld zur Antragsstellung abgeklärt, ob überhaupt eine Möglichkeit zur Förderung besteht (siehe beispielsweise Kapitel 7).
- Maßnahmenbezogen können die vorliegenden **Fachplanungen** als eine Grundlage für eine Art „Qualitätswettbewerb“ angesehen werden. Bei den geförderten Maßnahmen sind vielfältige Fachplanungen vorhanden. Beispielhaft sei hier der Wege- und Gewässerplan in den Flurbereinigungsverfahren genannt. Im Bereich des HELP spielen v.a. regionale Landschaftspflegekonzepte als Instrument der regionalen Prioritätensetzung eine Rolle. Im Förderschwerpunkt C werden die Maßnahmen n und s verstärkt im Zusammenhang mit regionalen Entwicklungskonzepten umgesetzt. Zukünftig soll auch der AEP eine stärkere Bedeutung zukommen (HMULF, 2003).



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

Die EU-KOM definiert die Hebelwirkung als das Verhältnis von Gesamtausgaben der direkt Begünstigten zum Förderbeitrag der Öffentlichen Hand. Damit hängt die Hebelwirkung in erster Linie von der Beihilfeintensität und der Definition dessen, was förderfähig ist, ab. Ausgehend von den Planzahlen des indikativen Finanzplans ist von einem Anteil der öffentlichen Mittel an den förderfähigen Gesamtkosten von 64 % auszugehen. D.h., dass durch 1 Euro an Fördermitteln (EU, Bund, Land, Kommune) 0,56 Euro an zusätzlichen Investitionen induziert werden.

Die bisherige Schwerpunktsetzung des hessischen EPLR liegt im Förderschwerpunkt B und hier auf den flächenbezogenen Maßnahmen (100 % Finanzierung aus öffentlicher Hand). Damit ist die gesamte Hebelwirkung, wie sie die EU-KOM definiert, aufgrund der verhaltenen Inanspruchnahme im Förderschwerpunkt A, der ausschließlich private Projekte fördert, geringer als nach den Planzahlen erwartet.

Grundsätzlich greift der Indikator, wie ihn die EU-KOM definiert, zu kurz, da er die Anstoßwirkung durch private und öffentliche Investitionen auf die weitere private Investitionstätigkeit nicht berücksichtigt.

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, darunter auch öffentliche Projekte des EPLR (siehe DIW, 1998). Interessant sind v.a. die Effekte, die von einer Verbesserung der lokalen Standortbedingungen ausgehen können. Gelingt es beispielsweise durch die Dorferneuerung, 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 Erfassung 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 und 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 berücksich-

tigt bei dem Kriterium 6-4. nur die Mitnahmeeffekte. Ausführungen zu den Verlagerungs- und Verdrängungseffekten wurden von den BewerberInnen daher ergänzt.

### ***Mitnahmeeffekte***

Es gibt keine allgemeingültige Definition von Mitnahmeeffekten<sup>17</sup> und keine Methoden zu ihrer Ermittlung. Mitnahmeeffekte entstehen, wenn Maßnahmen gefördert werden, die ohnehin zustande gekommen wären, demzufolge die öffentlichen Mittel keine Verhaltensänderung induzieren. Ein häufig genanntes Beispiel ist ein landwirtschaftlicher Betrieb, der auch ohne öffentliche Förderung die getätigte Investition durchführen hätte. Die Abschätzung solcher „Mitnahmen“ ist methodisch schwierig. Den Förderkapiteln lassen sich daher nur vereinzelt qualitative Hinweise 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). Zum Beispiel, wenn in einem geförderten Gebiet ein Arbeitsplatz geschaffen wird, dafür jedoch ein anderer Arbeitsplatz außerhalb dieses Gebietes verloren geht. Dieser Effekt spielt vor allen Dingen für investive und beschäftigungsfördernde Maßnahmen eine Rolle (EU-KOM, 1999c).

Ein Verlagerungseffekt wäre in diesem Fall die Neuschaffung von Arbeitsplätzen in einem geförderten hessischen Verarbeitungsunternehmen, das dafür seine Produktion an 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 Organisationen (sektorale Betrachtungsweise) sind. 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 aufgrund der Förderung des hessischen EPLR könnte beispielsweise darin bestehen, dass Verarbeitungsunternehmen gefördert werden und dadurch andere in Hessen bestehende Unternehmen Marktanteile verlieren. Solche Effekte sind durch stringente Projektauswahlkriterien zu minimieren, können aber nie ganz ausgeschlossen werden.

Zur Erfassung der Nettowirkungen, d.h. der Bruttowirkungen abzüglich nicht erwünschter Mitnahme-, Verlagerungs- oder Verdrängungseffekte, schlägt die EU-KOM Vorher-

---

<sup>17</sup> Grundsätzliche Ausführungen zur Frage der Mitnahme sind MB-X-Text 1.4 zu entnehmen.

Nachher-, Mit-Ohne- und normative Vergleiche vor. Bereits Vorher-Nachher-Vergleiche sind z.T. schwierig zu konstruieren, da in Hessen Maßnahmen wie die Ausgleichszulage oder verschiedene Agrarumweltmaßnahmen schon im vorangegangenen Programmplanungszeitraum angeboten wurden. 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 EPLR-Förderung 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 10.3.2.3.
- (2) Verbesserung der Absatzwege landwirtschaftlicher (regionaler oder ökologischer) Grunderzeugnisse durch die Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsinstitutionen. Im Bereich Verarbeitung und Vermarktung wurde bislang ein Projekt für ökologisch erzeugte Produkte bewilligt. Wie sich diese Förderung auf die landwirtschaftlichen Betriebe auswirken wird, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abgeschätzt werden (siehe Kapitel 7). In den Expertengesprächen wurde darauf aufmerksam gemacht, dass erst der Absatz gesichert sein muss, bevor die Ökoflächen weiter ausgedehnt werden, da die Landwirte zu den heutigen Preisen nicht mehr rentabel wirtschaften können. Der Zusammenhang zwischen Flächenförderung und Vermarktung sollte zu einem späteren Zeitpunkt intensiver untersucht werden, gerade vor dem Hintergrund kritischer Stimmen, die von der Flächen- und Vermarktungsförderung in der jetzigen Form keinen zusätzlichen Impuls mehr für die Ausweitung des ökologischen Landbaus erwarten (siehe Kapitel 6).
- (3) Aktivierung endogener Entwicklungspotentiale über die Unterstützung von Planungsinstrumenten. Diese sollen der Analyse der regionalen Stärken und Schwächen dienen, aber auch Förderinstrumente und Projekte auf die regionalen Potentiale abstimmen. Im Rahmen der Fallstudie in der Dorferneuerung konnte diese Wirkung herausgestellt werden (siehe Kapitel 9). Zu erwähnen ist auch die generelle Attraktivitätssteigerung ländlicher Räume, die indirekt dazu beitragen kann, dass endogene Potentiale erkannt oder besser genutzt werden (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 dort zu beantworten. 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. Auf Programmebene sind Aussagen hierzu nicht möglich.

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, soweit methodisch möglich, 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 des hessischen EPLR 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, Gespräche mit Vertretern der zuständigen Direktion innerhalb der DG-Agri, die Auswertung und Zusammenfassung der Förderkapitelbewertungen sowie die Auswertung von Rechtstexten und Literatur (siehe Tabelle 10.1). Die Ebene der Einzelprogrammbewertung wird hier teilweise verlassen. Ein Überblick über die Einschätzungen in den sechs untersuchten Bundesländern ermöglicht eine bessere Ausarbeitung der strukturellen Problemlagen.

### 10.5.1 Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen

#### 10.5.1.1 Programmgenese

Der hessische EPLR setzt sich überwiegend aus bereits in den Vorperioden angebotenen Maßnahmen zusammen. Neue Ansätze wurden lediglich im Bereich des Artikel 30 (Landesförderprogramm Forst), des Artikel 33 (Vermarktung von Qualitätsprodukten) und des gebietsbezogenen Grundwasserschutzes konzipiert.

Vorteilhaft für die Planerstellung war die Einrichtung einer Projektgruppe, in der die entscheidenden Arbeits- und Abstimmungsprozesse stattgefunden haben. Nachteilig für einen integrierten Ansatz ist die Aufteilung der Maßnahmenzuständigkeiten auf zwei unterschiedliche Ministerien und die kurze Programmentwicklungsphase.

Der Programmplanungsansatz wird v.a. hinsichtlich des Wegfalls eines gesonderten Notifizierungsverfahrens und der möglichen Mittelumschichtungen zwischen den Haushaltslinien, allerdings begrenzt durch die Vorgaben der VO (EG) Nr. 445/2002, positiv beurteilt. Ein wesentlicher Vorteil ist auch die Planungssicherheit für die EU-Mittel bis 2006, wobei dies nicht für die zur Kofinanzierung erforderlichen nationalen Mittel gilt. Auch die inhaltlichen Gliederungsvorgaben der Durchführungsverordnung wurden als hilfreich eingeschätzt, ebenso wie die Erfordernis, allen Maßnahmen eine systematische SWOT-Analyse<sup>18</sup> voranzustellen.

Diese positive Beurteilung gilt allerdings nicht für die Interpretation der Durchführungsbestimmungen, die erst im Laufe der Genehmigung und Umsetzung erfolgte. Hier liegt das Problem in den teilweise wenig verlässlichen und innerhalb der EU-KOM unzureichend abgestimmten Standpunkten (HMULF, 2003). So hat Hessen als einziges der sechs evaluierten Bundesländer die Finanzansätze im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung auf die einzelnen Sektoren heruntergebrochen. Dies führt bei der Durchführung dazu, dass intersektorale Verschiebungen als Programmänderung angezeigt und begründet werden müssen (siehe Kapitel 7).

Das Programmgenehmigungsverfahren hat nicht dazu geführt, dass die Struktur des EPLR grundsätzlich geändert wurde. Die Maßnahmen wurden beibehalten, z.T. modifiziert. Nur in der Strategie wurde nachgebessert (z.B. bezogen auf die Situation von Frauen im ländlichen Raum), ohne dass aber die Maßnahmengestaltung entsprechend angepasst wurde. Die späte Programmgenehmigung hat u.a. dazu geführt, dass die im ersten Jahr eingeplanten Mittel nicht im vorgesehenen Umfang abgeflossen sind.

### 10.5.1.2 Organisation der Durchführung

#### *Interne Organisation - horizontal*

Die internen Organisationsstrukturen wurden in Befragungen sowohl auf der Ebene der Maßnahmen wie auch auf Programmebene einer Wertung unterzogen. Aus den vorliegenden Befragungsergebnissen kann geschlossen werden, dass die horizontalen Organisati-

---

<sup>18</sup> U.E. ist diese SWOT-Analyse sehr ausführlich für die Förderschwerpunkte A und B, während die für Förderschwerpunkt C relevante sozio-ökonomische Lage nur sehr kurz angerissen wird.

onsstrukturen den Anforderungen eines komplexen Programms entsprechen. Für einzelne Bereiche (z.B. AUM) konnten intensive fachliche Austauschprozesse herausgestellt werden. Die im Rahmen der Programmerstellung geschaffene Projektgruppe trifft sich anlassbezogen unter Federführung des Programmkoordinierungsreferats, um die Neuausrichtung des Programms weiter zu entwickeln.

Die Umsetzung des hessischen EPLR auf der Programmkoordinationsebene erfolgt innerhalb der Linienorganisation. Damit sind keine Weisungsbefugnisse gegenüber Dritten verbunden. Durch den Weiterbestand der Projektgruppe, die mit zusätzlichen Befugnissen ausgestattet ist, werden bestehende Probleme auch weiterhin (bilateral) auf der Arbeitsebene geklärt. Die Abteilungsleiterebene ist entsprechend nachrichtlich einbezogen.

Das Referat VIII 9 besitzt auch noch Maßnahmenzuständigkeiten (AFP, AZ) und ist zuständig für GAK-Angelegenheiten; der Programmkoordinator ist zugleich HuK-Referent. Diese gleichzeitige Zuständigkeit für Fachangelegenheiten wird als Vorteil gewertet, da man näher an den Umsetzungsproblemen ist. Aus diesem Grund wird eine Stabsstellenfunktion auch nicht für sachgerecht gehalten, da dies die Koordination erschweren würde (HMULF, 2003). Sinnvoll ist aus Sicht der ProgrammbewerterInnen die enge Verknüpfung mit den Angelegenheiten der GAK, da der EPLR in seiner inhaltlichen wie auch finanziellen Ausrichtung stark GAK-dominiert ist.

Als Manko wird die Aufspaltung der Maßnahmen auf zwei Ministerien bezeichnet. Die Umsetzung wäre einfacher, wenn sich die Maßnahmenzuständigkeiten in einem Ministerium bündeln würden, am besten in einer Abteilung (HMULF, 2003). Durch die Ministerienumbildung nach der Landtagswahl im Frühjahr 2003 wurden Teile des Wirtschaftsministeriums in das HMULF verlagert (Dorf- und Regionalentwicklung sowie Ländlicher Tourismus), während die Flurneuordnung im Wirtschaftsministerium verblieben ist. Durch die Bündelung in einem Ministerium, bis auf die Maßnahme Flurbereinigung, ist die Voraussetzung geschaffen, auch eine stärkere Vernetzung zu gewährleisten.

Die Umsetzung hängt allerdings nicht nur von der Organisation auf der Lenkungsebene ab, sondern auch von der Organisation in den nachgeordneten Bereichen. Hier hat sich die Verwaltungsreform als „Störfaktor“ erwiesen. In allen Maßnahmen wurden, abhängig vom Grad der Veränderung, Anpassungsprobleme an die neuen Strukturen aufgezeigt. Hinsichtlich der horizontalen Abstimmung auf der Umsetzungsebene wurden schon unter dem Stichwort „Synergie“ die wesentlichen Aspekte dargestellt (siehe 10.4.1.1).

Ein intensiver Austausch erfolgt zwischen der Programmkoordination und der Zahlstellenleitung, die in der selben Abteilung abgesiedelt ist. Gerade die Zusammenarbeit mit der Zahlstelle wird von Seiten der Programmkoordination als wichtig erachtet, weil die Zahlstelle die einzige Institution neben der Programmkoordination ist, die den gesamten EPLR und nicht nur einzelne Maßnahmen im Blick hat (HMULV et al., 2003). Mit den

Fachreferaten haben sich die Arbeitsabläufe nach drei Jahren so weit eingespielt, dass Klärungen zumeist bilateral erfolgen.

Der Austausch zwischen den einzelnen Fachreferaten während der Umsetzung des Programms ist unterschiedlich intensiv. Zwischen den Abteilungen des HMULF, die fachlich für das HELP respektive das HEKUL zuständig sind, besteht ein enger fachlicher Austausch. Damit findet der horizontale Informationsaustausch hier bereits auf der Lenkungsebene statt, was sich wiederum positiv auf Kenntnisstand und Verwaltungskompetenz der nachgelagerten Behörden auswirkt. Zwischen den anderen für einzelne Maßnahmen zuständigen Referaten läuft die Kommunikation weniger auf der Ebene der Fachreferate als bilateral mit der Programmkoordination, abgesehen von der bestehenden Projektgruppe. Die Rolle der Projektgruppe sollte aus Sicht der EvaluatorInnen gestärkt werden, v.a. hinsichtlich einer stärkeren Diskussion über die zukünftige strategische Ausrichtung des Programms.

### ***Interne Organisation - vertikal***

Die vertikalen Organisationsstrukturen sind hinsichtlich der Programmumsetzung daran zu messen, ob a) ein fachlicher Austausch gewährleistet ist, und b) ein zahlstellenkonformes Verwaltungshandeln umgesetzt wird.

a) Die Wertung des fachlichen Austausches zwischen der Ministeriumsebene, den Bewilligungsstellen und den Letztempfängern wurde förderkapitelbezogen dargestellt. In Teilbereichen könnte dieser Austausch sicher noch intensiviert werden. Es gibt aber auch Maßnahmenbereiche wie z.B. die Agrarumweltmaßnahmen, in denen ein sehr intensiver Austausch gepflegt wird, der sich auch positiv auf die Programmumsetzung auswirkt.

b) Der Zahlstellenleitung kommt die wesentliche Aufgabe zu, die Fachreferate bei der Umsetzung eines zahlstellenkonformen Verwaltungshandelns zu beraten. Dies ist besonders wichtig bei der Gestaltung von Maßnahmen und Auflagen. In der vertikalen Umsetzung sorgt die Zahlstellenkoordination dafür, dass Erkenntnisse aus der verwaltungsmäßigen Umsetzung, aus den Prüfungen des Internen Revisionsdienstes und aus der Arbeit der Bescheinigenden Stellen kontinuierlich in einen Verbesserungsprozess einfließen.

Das Zahlstellenverfahren verpflichtet zu einem einheitlichen Vollzug. Bei der Breite des Programms und der Vielzahl von Maßnahmen, die dem EAGFL-Garantie neu unterliegen, sowie der gleichzeitig stattfindenden Verwaltungsreform mit neuen Zuständigkeiten, kommt den Regelungen des Zahlstellenverfahrens eine wichtige Bedeutung zu. Die Verlagerung des Vollzugs auf die kommunale Ebene, die derzeit unter dem Stichwort „Kommunalisierung“ in Hessen diskutiert wird, würde die Funktion der Zahlstelle noch stärker hervorheben, da trotz unterschiedlicher Organisationsformen und Personalstrukturen in den Landkreisen ein einheitlicher Vollzug gewährleistet bleiben muss.

Zu Beginn des Programmplanungszeitraums existierten in vielen Förderbereichen Unklarheiten bezüglich der konkreten Ausgestaltung einzelner Regelungen (z.B. Sanktionsregelungen, Durchführung der Verwaltungskontrolle). Soweit die EU-KOM hier inzwischen eine verbindliche Position eingenommen hat, sind diese Unklarheiten beseitigt. Dazu beigetragen haben auch die Dienstanweisungen, die die Verfahrensbestimmungen der Zahlstelle für die einzelnen Maßnahmen konkretisieren. Aber auch hausinterne Probleme haben zu Unsicherheiten geführt, z.B. der Umgang mit dem SAP-Erfassungssystem.

### ***Externe Organisationsstrukturen - Programmkoordination***

Es existieren vielfältige Strukturen der Zusammenarbeit zwischen den Bundesländern und zwischen Bund und Ländern. Für die Programmkoordination ist nach eigener Einschätzung die Gruppe der Bund-Länder-Koordinierungsreferenten am wichtigsten. Diese trifft sich anlassbezogen mehrmals im Jahr und bespricht alle wesentlichen umsetzungsrelevanten Fragestellungen. Den Vorsitz hat das zuständige Referat im BMVEL, das die Sitzung leitet und Vorlagen einbringt, um Entscheidungsfindungsprozesse entsprechend zu beschleunigen. Bezüglich dieses Gremiums wurde von der Programmkoordination in Hessen eine verbesserte Sitzungskultur angeregt. Sinnvoll könnte es aus Sicht der ProgrammkoordinatorInnen auch sein, zu bestimmten Themen 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 Programmkoordinationsebene 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 in Länderangelegenheiten geschehen. Ein häufiger Kritikpunkt liegt darin, dass der Bund seine Vorschläge zu wenig an der Verwaltungspraxis der Länder ausrichtet.

Neben den formellen Strukturen gibt es vielfältige informelle Kontakte auf allen Arbeitsebenen. Für die Umsetzung der Programme wird diesen Strukturen eine zentrale Bedeutung zugemessen. Gerade die informellen Kontakte zwischen den Programmkoordinierungsreferenten der Bundesländer dienen dem Informationsaustausch und der Absprache von gemeinsamen Positionen gegenüber den zahlreichen Anliegen, die von außen an die Programmkoordinationsebene herangetragen werden.

### ***Externe Organisationsstrukturen mit Umsetzungsrelevanz für den hessischen EPLR***

Neben der Programmkoordinationsebene gibt es Abstimmungs- und Zusammenarbeitsstrukturen auf Ebene einzelner Maßnahmen (GAK-orientiert), der Haushalts- und Koordinierungsreferenten (GAK-Rahmenplan) und der Zahlstellenreferenten. Die Konzentration



on 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<sup>19</sup>) diskutiert werden könnten. Bislang kommen solche Diskussionsprozesse eher zufällig zustande. Die ProgrammbewerterInnen regen an, diese zu verstetigen, indem in regelmäßigen Abständen Treffen organisiert werden.

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 Zuständigkeit für die GAK und die Programmkoordination liegt in Hessen in einem Referat, so dass die Bedingungen für eine enge Abstimmung gegeben sind.

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

Grundsätzlich ist aber die Organisation des Austausches über die verschiedenen Kommunikationsstränge (HuK-Referenten, Fachreferenten Bundes- und Landesebene, Zahlstellenreferenten und Programmkoordinatoren) sehr aufwändig und anfällig für Informationsverluste.

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

Mit Ausnahme weniger Maßnahmen (z.B. Vertragsnaturschutz, n, m und s) werden alle Maßnahmen auf der Rechtsgrundlage und weitgehend auch mit finanzieller Unterstützung der GAK durchgeführt. Damit nimmt die GAK sowohl hinsichtlich ihrer finanziellen Ausstattung Einfluss auf das Fördergeschehen wie auch hinsichtlich ihrer in den Fördergrundsätzen festgelegten inhaltlichen Vorgaben.

---

<sup>19</sup> Vom zuständigen Fachreferat in Hessen wurde angeregt, einen LANA-Ausschuss als Koordinierungsinstrument einzurichten, an dem sich das BMVEL beteiligen könnte.

Der Mittelabfluss aus der GAK im Rahmen des hessischen EPLR ist abhängig von den zur Verfügung stehenden Landesmitteln. In den ersten drei Förderjahren blieb die Mittelausstattung der GAK weitgehend auf dem gleichen Niveau; ausreichend Landesmittel zur Kofinanzierung der GAK konnten bereitgestellt werden. Wie sich unter den Haushaltsrestriktionen des Landes und des Bundes die GAK-Mittelausstattung zukünftig entwickeln wird, bleibt abzuwarten. Wahrscheinlich wird das vergleichsweise hohe Niveau aber nicht gehalten werden können, so dass nach Alternativen zur Sicherstellung der nationalen Kofinanzierung gesucht werden muss.

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, weil verschiedene Handlungsfelder außerhalb des Landwirtschaftssektors nicht bedient werden können (z.B. touristische Infrastruktur und Einrichtungen, Versorgungseinrichtungen, Umnutzung nicht landwirtschaftlich genutzter Bausubstanz). Zur Zeit findet eine intensive Diskussion um die Ausweitung der Förderungsgrundsätze der GAK statt. Hessen kann hier seit Anfang der 90er Jahre auf intensive Erfahrungen in der ländlichen Regionalentwicklung außerhalb der GAK zurückblicken, die es in die Diskussion einbringen sollte.

Im forstlichen Bereich behindern z.T. Regelungen über gemeinschaftliche Nutzungen von Maschinen die Inanspruchnahme von GAK-Maßnahmen für forstliche Zusammenschlüsse (siehe Kapitel 8).

Im Bereich Landwirtschaft und auch im Bereich Verarbeitung und Vermarktung hat aufgrund der Änderungen in der VO (EG) Nr. 1257/1999 eine deutliche Vereinfachung stattgefunden, was die Fördervoraussetzungen und sektoralen Beschränkungen betrifft. Sie wurde auch in der GAK nachvollzogen (siehe Kapitel 3 und 7).

Im Verlaufe des Zeitraums 2000 bis 2002 kam es zu jährlichen Änderungen der Förderungsgrundsätze der GAK, v.a. hinsichtlich der stärkeren Berücksichtigung des Umwelt- und Tierschutzes sowie von Diversifizierungsanliegen. GAK-Änderungen ziehen entsprechende Änderungen der EPLR und die Anpassung von Landesrichtlinien nach sich. Programmänderungsanträge können von den Bundesländern jedoch 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 Förderungsgrundsätze 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 der hessische EPLR abzuwickeln ist, vorgestellt und analyseleitende Fragestellungen für unterschiedlich von den Regelungen betroffene Maßnahmenkategorien entwickelt (siehe Tabelle 2.3). Die Maßnahmenkategorien und zugehörigen Fragestellungen orientieren sich an der Vorgeschichte der Maßnahmen (z.B. vormals flankierende Maßnahmen, Ziel-5a- oder Ziel-5b-Maßnahme, reine GAK-/Landesmaßnahme oder neu konzipiert), der Art der Maßnahme (investiv oder konsumtiv) und der EU-Erfahrung der umsetzenden Verwaltung. An dieser Stelle werden die Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen und daraus folgende 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 der EU-Haushaltsjahre;
- vertikale und horizontale Mittelumschichtungen;
- Erstattungsprinzip.

Da das Ausmaß der Probleme mit den finanztechnischen Regelungen eng mit dem Charakter der Maßnahmen zusammenhängt, wird nachfolgend zwischen flächenbezogenen und investiven Maßnahmen unterschieden.

#### *Flächenbezogene Maßnahmen*

Insgesamt kann festgestellt werden, dass sich die flächenbezogenen Maßnahmen, unabhängig von ihrer Laufzeit, mit den finanztechnischen Regelungen des EAGFL-Garantie vereinbaren lassen. Zwei Problembereiche treten aber auf: Zum einen müssen die Kontrollen und der Flächenabgleich rechtzeitig abgeschlossen sein, damit die Mittel ausgezahlt werden können. Zum anderen stellt sich die Frage, wie über das Jahr 2006 hinausgehend die abgeschlossenen Verträge bzw. Bewilligungen in vollem Umfang finanziert werden können (EU-Anteil). Von vertikalen Mittelumschichtungen können flächenbezogene Maßnahmen - mit Ausnahme der Ausgleichszulage - aufgrund des festen Antragsdatums im Frühjahr nicht profitieren, da letztlich erst im August/September deutlich wird, in welchen Maßnahmen Mittel nicht verausgabt und intern umgeschichtet werden können. Beim Erstattungsprinzip gab es gegenüber der Vorgängerperiode keinen Systemwechsel.

### ***Investive Maßnahmen***

Für die investiven Maßnahmen werden größere Probleme mit den finanztechnischen Regelungen angemerkt, die sich v.a. auf das Jährlichkeitsprinzip und die Unterschiedlichkeit des nationalen und EU-Haushaltsjahres zurückführen lassen. Gerade für größere investive Maßnahmen (z.B. im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung) und Maßnahmen mit einem umfangreicheren Planungsvorlauf ist die Steuerung des Mittelabflusses schwierig. Unvorhergesehene Einflüsse können bei manchen Bauvorhaben erhebliche Verzögerungen bedeuten. Teilweise können die dafür vorgesehenen Mittel nicht mehr abfließen.

Bei den investiven Maßnahmen kommt hinzu, dass aufgrund der Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre, der teilweise späten Genehmigung der GAK-Änderungen sowie der späten Freigabe der GAK- und Landesmittel und eventueller Haushaltssperren nur ein schmaler Zeitkorridor bleibt, um Maßnahmen zu bewilligen, durchzuführen und abzurechnen. Überdies stimmte bei einzelnen Maßnahmen auch die erwartete Inanspruchnahme nicht mit dem tatsächlichen Bedarf überein (z.B. bei a oder g).

Die Umstellung auf das Erstattungsverfahren ist kein generelles Problem. Das Erstattungsverfahren stellt für die Verwaltung eine Arbeitserleichterung dar und führt insgesamt zur Verbesserung der zweckmäßigen Mittelverwendung. Für einzelne, finanzschwache Zuwendungsempfänger führt diese Regelung allerdings zu Problemen, da sie einen längeren Zeitraum zwischenfinanzieren müssen (HMULV et al., 2003).

Die aufgeführten Ursachen führen dazu, dass gerade für investive Maßnahmen die punktgenaue finanzielle Mittelsteuerung schwierig ist, was auch immer wieder in Verhandlungen mit der EU-KOM kritisch angemerkt wurde (EU-KOM, 2002a). Die EU-KOM hat daher die Voraussetzungen für vertikale und horizontale Mittelumschichtungen in Teilbereichen flexibilisiert.

Aber trotz gewisser Flexibilisierungen bestehen weiterhin Schwierigkeiten. Am Beispiel der vertikalen Umschichtungen soll dies erläutert werden. Wenn es innerhalb eines EU-Haushaltsjahres abgebende Bereiche gibt, muss es auch aufnehmende Bereiche geben. Die flächenbezogenen Maßnahmen scheiden hier weitgehend aus (s.o.). Bei den investiven Maßnahmen müssen bestimmte Bedingungen gegeben sein, damit Haushaltsmittel flexibel umgeschichtet werden können:

- Artikel-52-Maßnahmen als Puffer. Diese gibt es bei den Maßnahmen a, e, f und o. Im Sinne der Nutzung als Ventil bieten sich aber nur die Maßnahmen a (abzüglich der Altverpflichtungen), k und o an.
- Können Maßnahmen auch mit kommunalen Mitteln kofinanziert werden (z.B. öffentliche Maßnahmen der Dorferneuerung), schafft dies eine höhere Flexibilität in der

Umsetzung von Projekten, weil man dadurch nicht an den zur Verfügung stehenden Bewilligungsrahmen der GAK oder der Landesmittel gebunden ist.

- Intensive Nutzung des vorzeitigen Maßnahmenbeginns. Die Nutzung wird in Hessen restriktiv gehandhabt. Im Bereich Forst kommt der vorzeitige Maßnahmenbeginn allerdings häufig zum Einsatz (HMULV et al., 2003).
- Gegenseitige Deckungsfähigkeit aller Haushaltstitel. Bislang sind nur die GAK-Maßnahmen gegenseitig deckungsfähig. Aus diesem Grund waren es bislang v.a. Maßnahmen mit zusätzlichen Artikel-52-Mitteln, die ggf. EU-Mittel aufnehmen konnten. Bei den anderen Maßnahmen besteht, wenn sie ihr Bewilligungskontingent ausgeschöpft haben, keine Möglichkeit, zusätzliche EU-Mittel aufzunehmen. Aus Sicht der Programmkoordination wäre die gegenseitige Deckungsfähigkeit der Landeshaushaltstitel ein großer Vorteil für die finanzielle Programmsteuerung (HMULV et al., 2003).

Das Jährlichkeitsprinzip wurde auf dem Programmworkshop kritisch beurteilt. Von den ProgrammevaluatorInnen wurde die These zur Diskussion gestellt, dass eine generelle Aufhebung des Jährlichkeitsprinzips aus Gründen der Haushaltsdisziplin nicht sinnvoll ist. Die Möglichkeiten der Mittelumschichtungen, sowohl horizontal wie auch vertikal, gewährleisten eine ausreichende Flexibilität. Mit einer am Bedarf orientierten Planung, einem straffen Finanzmanagement und einer flexiblen internen Finanzplanung können die jährlich geplanten Finanzmittel auch verausgabt werden, sofern die erforderlichen nationalen Kofinanzierungsmittel zur Verfügung stehen.

Als Ergebnis der Diskussion kann herausgestellt werden, dass zumindest für die investiven Maßnahmen eine n+2-Regelung, wie sie beispielsweise im LEADER +-Programm besteht, für sachgerechter gehalten wird als ein striktes Jährlichkeitsprinzip. Diese Auffassung teilen auch die EvaluatorInnen, weil ansonsten die Tendenz besteht, den finanztechnisch-administrativen Merkmalen von Maßnahmen ein zu starkes Gewicht zuzumessen, um den Mittelabfluss sicherzustellen. Allerdings sollte rechtzeitig gegengesteuert werden, wenn bestimmte Maßnahmen eine Bugwelle von Mitteln vor sich herschieben, ohne dass sich ein konkreter Bedarf abzeichnet.

Des Weiteren sollte das EU-Haushaltsjahr an das Kalenderjahr angepasst werden, weil dies einen größeren zeitlichen Spielraum bei der Umsetzung gerade 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.

Die bisher von Hessen nicht verausgabten Mittel wurden relativ spät an den Bund zur weiteren Verwendung durch andere Bundesländer gemeldet. Dies liegt daran, dass häufig erst Ende August/Anfang September die Abrechnung der Projekte erfolgt, so dass erst zu diesem Zeitpunkt eine Übersicht über die in den einzelnen Haushaltslinien erfolgten Auszahlungen vorliegt. Damit sind der Funktionsfähigkeit des vom Bund konzipierten Umschichtungsmodells angesichts der Abrechnungspraxis investiver Maßnahmen enge Grenzen gesetzt. Trotz dieser Schwierigkeiten, freiwerdende Mittel relativ frühzeitig zu melden, konnte Hessen schon Bonuspunkte erwerben, die es im Jahr 2003 auch zur Deckung des angemeldeten Mehrbedarfs zum Einsatz bringen konnte.

Die EU-KOM prüft derzeit erneut das Verfahren der internen Umschichtung zwischen den Bundesländern. Die Frage ist, ob jede Mittelumschichtung zwischen den Bundesländern durch Entscheidungen der EU-KOM legalisiert werden muss. Falls sich diese Rechtsauslegung durchsetzt, könnte letztlich keine Umschichtung mehr zwischen den Bundesländern stattfinden. Informationen über einen Mehr- und Minderbedarf liegen erst kurz vor Ende des EU-Haushaltsjahres vor. Zu diesem späten Zeitpunkt kann kein Änderungsantrag mehr für das laufende EU-Haushaltsjahr gestellt werden, so dass die Mittel verfallen würden. Problematisch ist aus Sicht der ProgrammbeurteilerInnen weniger der strittige Punkt an sich, der auch als Konsequenz des bundesdeutschen Föderalismus gewertet werden kann, als die Schwierigkeit der EU-KOM, eine Regelung zu schaffen, die eindeutig ist und über den ganzen Förderzeitraum Bestand hat

### **10.5.2.2 Verwaltungs- und Kontrollvorschriften**

Die Diskussion der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften beinhaltet die generelle Frage des Rechnungsabschlussverfahrens sowie die Auswirkungen der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen auf die Umsetzung des Programms. Die Frage der Programmänderungsmodalitäten wird in Kapitel 10.5.2.3 diskutiert.

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

Das Rechnungsabschlussverfahren (siehe MB-Einl-Text 6) birgt aufgrund der erhöhten Kontrolldichte eine größere Gefahr von Anlastungen von Ausgaben. Bezüglich des generellen Zuschnitts des Programms hatte das Rechnungsabschlussverfahren keine Auswir-

kungen, da alle kofinanzierungsfähigen Maßnahmen, soweit das EAGFL-Mittelkontingent ausreichend war, auch Bestandteil des hessischen EPLR waren. Das Rechnungsabschlussverfahren führt dazu, dass den Fragen nach der Kontrollierbarkeit der Maßnahmen bzw. ihrer Auflagen sowie nach der Höhe des mit der Umsetzung verbundenen Verwaltungsaufwandes eine große Bedeutung zukommt. Bei der Auswahl von neuen Maßnahmen, z.B. im Rahmen der nationalen Modulation, hat dies eine Rolle gespielt.

### ***Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen***

Die Umsetzung der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften bringt aus Programmsicht, neben der Beachtung der Vorschriften der LHO und des VwVfG als Messlatte, einen Mehraufwand mit sich. Dieser Mehraufwand resultiert v.a. aus den Dokumentationspflichten über Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollvorgänge (Fachaufsichten, Systemprüfung), die zu einem systematischen und checklistengestützten Vorgehen verpflichten, sowie dem Fehlen von vereinfachten Verfahrensschritten für Projekte mit geringeren Zuwendungshöhen.

Bei den Verwaltungsbefragungen der Förderkapitel wurden allerdings keine grundsätzlichen Probleme mit den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen angemerkt, wobei man nach Ansicht der Programmkoordination in der Ausgestaltung der Verwaltungsvorgänge an die Grenze des Machbaren gestoßen sei (HMULF, 2003).

Die Einführung z.T. neuer Verwaltungsabläufe und -regelungen und der hiermit verbundene zusätzliche Aufwand wurde überlagert von landesinternen Prozessen. So hat die Verwaltungsreform in Hessen in den ersten Jahren der Programmumsetzung zu einer zusätzlichen Belastung der umsetzenden Stellen geführt. Sie mussten sich nicht nur mit neuen EU-Regularien auseinandersetzen, sondern auch noch innerhalb ihrer neuen Dienststellenstrukturen zurechtfinden. Hinzu kam die Einführung neuer Richtlinien und die Einführung eines SAP-Erfassungssystems für Projekte (siehe Kapitel 9).

Inzwischen haben sich die Abläufe weitgehend eingespielt, so dass der Grundtenor der ersten Systemprüfung der EU im Bereich des AFP auch eine positive Wertung der vorgefundenen Abläufe signalisierte (HMULF, 2003). Dabei spielt sicher auch die zentrale Funktion der Zahlstellenleitung eine Rolle, die in Zusammenarbeit mit den zuständigen Fachreferaten in einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess die Abläufe in den einzelnen Maßnahmen optimiert.

In der gleichzeitig mit dem Programmstart stattfindenden Verwaltungsreform mit einer Neuordnung von Zuständigkeiten liegt letztlich auch die Herausnahme von drei Maßnahmen begründet. Die Berufsbildung beispielsweise wird seit dem 1.1.2001 in einem eigenen Verwaltungsstrang über die HDLGN abgewickelt. Hierfür eigene, zahlstellenkonfor-

me Verfahrensschritte zu entwickeln, wäre angesichts des geringen finanziellen Umfangs der Maßnahme wenig sachgerecht.

### **Wo besteht Veränderungsbedarf bei den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen?**

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 sowie dem Finanzierungsanteil der EU, anzuwenden sind.

Beispiele für in der Kritik stehende **Detailregelungen** sind

- die Prüfung der Guten fachlichen Praxis,
- die Ausgestaltung der Sanktionsregelungen,
- hoher Verwaltungsaufwand bei kleinen Maßnahmen,
- Kriterien zur Durchführung der Risikoanalyse.

Die Probleme mit der Prüfung der Guten fachlichen Praxis bei den Agrarumweltmaßnahmen sind in Kapitel 6 ausführlich beschrieben. Die Problemlage bei der Ausgleichszulage ist vergleichbar. Für die Maßnahmen AFP und Verarbeitung und Vermarktung wurden im Programmworkshop diesbezüglich keine wesentlichen Probleme benannt. Im Bereich des AFP wird die Einhaltung der Mindeststandards für Umwelt, Hygiene und Tierschutz bei 100 % der Förderfälle vor der Bewilligung mittels einer Regelabfrage bei den Fachbehörden für Düngeverordnung und Veterinärangelegenheiten geprüft. Im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung werden mögliche zurückliegende Verstöße abgefragt. Eine konkrete Überprüfung der Einhaltung der Mindeststandards findet wie beim AFP im Rahmen der VOK statt.

Die strengen Sanktionsbestimmungen des InVeKoS-Verfahrens für alle Maßnahmen führen z.B. beim Vertragsnaturschutz zu überzogenen Härten. Auch im investiven Bereich werden diese für nicht sachgerecht gehalten, da es sich hier um eine ruinöse Sanktionierung handeln kann (HMULF, 2003). Für den investiven Bereich ist die Sanktionierung in der Zwischenzeit klarer geregelt worden. Im Rahmen einer EU-Prüfung des AFP in Hessen wurde die in Deutschland gängige Praxis der Ahndung von Verstößen gegen Bewilligungsbestimmungen auf der Grundlage des VwVfG und des Strafgesetzbuches (Subventionsbetrug) anerkannt. Des Weiteren hat die Änderung der VO (EG) Nr. 445/2002 die strengen Sanktionsbestimmungen zumindest im Forstbereich - außer der Erstaufforstung - nach Auffassung des Fachreferats erleichtert (HMULV et al., 2003). Dies gilt auch für die anderen investiven Maßnahmen. Grundsätzlich sieht die EU-KOM allerdings in der laufenden Programmplanungsperiode hinsichtlich der Frage der Sanktionierung nach dem InVeKoS wenig Änderungsmöglichkeiten, sondern verweist auf erforderliche politische Änderungen (EU-KOM, 2002a).



Die **Anwendung der bestehenden EU-Regularien auf alle Maßnahmen unabhängig von ihrem Umfang** wurde als Kritikpunkt herausgestellt. Mit der Begründung eines zu hohen Verwaltungsaufwandes für eine zahlstellenkonforme Abwicklung verglichen mit dem Mitteleinsatz wurden bislang drei Maßnahmen aus dem Programm herausgenommen (siehe Kapitel 2.5). Im Agrarumweltbereich wird das Einführen von Bagatellegrenzen diskutiert (siehe auch Kapitel 6). Aus Ressourcenschutzsicht sind beide Strategien zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes fragwürdig, da Maßnahmen mit einer hohen Ressourcenschutzwirkung häufig nur einen geringen Flächenumfang je Zuwendungsempfänger mit allerdings hohen Auflagen haben. Die EU-KOM ist in diesem Zusammenhang der Auffassung, dass nicht alle Maßnahmen zwingend kofinanziert werden müssen (EU-KOM, 2003). Im Umkehrschluss heißt dies aber, dass die EU-KOM ihre Kofinanzierung eher den „Standardmaßnahmen“ zukommen lässt.

Eine Alternative bestünde darin, die Kontrollstandards für EPLR-Maßnahmen unterhalb bestimmter Beihilfebeträge und/oder Flächenumfänge deutlich zu vereinfachen (z.B. durch Aussetzen des Vier-Augen-Prinzips und Senkung der Stichprobe für VOK). Überlegt werden könnte auch, ob gemäß den Vorschriften der LHO der Umfang der Verwaltungskontrollen an den Gesamtbetrag der Zuwendungen angepasst werden kann. Gemäß der VV zu § 44 LHO ist beispielsweise ein vereinfachter Verwendungsnachweis bei Zuwendungen unter 50.000 DM möglich.

Auf dem Programmworkshop wurde die Alternative der Staffelung von Kontrollanforderungen sehr kritisch gesehen. Wenn Vereinfachungen angedacht werden, dann über den Weg der Einführung von Bagatellegrenzen. Die Einrichtung unterschiedlicher Kontrollstandards und -systeme wurde als nicht sinnvoll erachtet, weil dies die verwaltungsmäßige Umsetzung eher erschweren denn erleichtern würde. Grundsätzlich wird eine Verringerung der Anforderungen auf breiter Front gewünscht (s.u.) (HMULV et al., 2003).

Ein weiteres Detailproblem besteht in den Vorgaben der EU-Kommission für die Risikoanalyse. Diese wird nur alle paar Monate durchgeführt, wenn sich eine ausreichende Anzahl von Förderfällen angesammelt hat. Da die Auszahlung an die Zuwendungsempfänger dem Erstattungsverfahren unterliegt und erst nach erfolgter Risikoanalyse und VOK gestattet ist, kann diese Regelung zu finanziellen Engpässen bei den Zuwendungsempfängern führen, da diese über einen längeren Zeitraum zwischenfinanzieren müssen.

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 aus Sicht der ProgrammbeurterInnen eine klare Definition von Regelungskriterien zu Beginn des Programmplanungszeitraums, um den Verwaltungen einen gewissen Vorlauf zur Umsetzung der Regelungen zu ermöglichen. Ständige Anpassungen sind dagegen mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden.

Das Bundesland Hessen ist insgesamt der Auffassung, dass Kontroll-Grundregeln ausreichen müssten. Die Kontrollkompetenz der EU-KOM sollte davon abhängig gemacht werden, wie hoch ihr Kofinanzierungsanteil in der jeweiligen Maßnahme ist (HMULF, 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 sollten flexibel und verwaltungsökonomisch umzusetzen sein. In Bezug auf die Vorgaben für die Programmänderungen hat die EU-KOM inzwischen zwei Anpassungen der zugrunde liegenden Durchführungsverordnung beschlossen. 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 10.21).

**Tabelle 10.21:** Überblick und Wertung der Problembereiche bezüglich der Programmänderungen

Probleme der Bundesländer	Bereits vorgesehene Änderungen	Wertung	Vorschläge
Langwierige Genehmigungsprozedur mit doppeltem Konsultationsverfahren	Weniger Aspekte unterliegen der Genehmigungspflicht durch die EU-KOM	Dauer z.T. erheblich (rund 2,5 Monate für EU-KOM internes Konsultationsverfahren), Änderungen bedürfen zwei Jahre Vorlauf, es existiert aber immer noch kein klarer Zeitplan für die Änderungsprozedur	Sachgerechterer, reduzierter Verteiler, Einhalten der Fristen (15 Tage), verbindlicher Zeitplan für <u>beide</u> Seiten, stärkere bilaterale Vorabklärung, stärkere Bündlungs- und Filterfunktion der zuständigen Unité in der DG Agri
Durch Verzögerungen in der Bearbeitung der Programmänderungsanträge entsteht ein enormer 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

## (Fortsetzung Tabelle 10.21)

<b>Probleme der Bundesländer</b>	<b>Bereits vorgesehene Änderungen</b>	<b>Wertung</b>	<b>Vorschläge</b>
Taktung mit anderen Bundesländern und dem vorgegebenen Termin der EU-Kommission nach der VO (EG) Nr. 445/2002		Hausgemachtes föderales Problem	PLANAK Sitzungen flexibler taktieren
Zu detaillierte Aufspaltung 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 Mittelumerschichtung 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.	
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, dass eine 100prozentige 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 Bündelfunktion 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.

Aus Sicht des Landes Hessen (HMULF, 2003) sind die Genehmigungsentscheidungen der EU-KOM zu ausdifferenzieren. Auch die Anzeigepflicht bei reinen Programmanpassungen ist ein übertriebener Aufwand. Hierfür würde das Versenden einer konsolidierten Fassung ausreichen. Ein wesentliches zeitliches Problem ergibt sich aus dem Umstand, dass erst die Entscheidungen zum Bundes- und Landeshaushalt abgewartet werden müssen, damit die Anträge fertiggestellt werden können. Damit ist der Januar der frühestmögliche Termin für die Einreichung von Änderungsanträgen. Eigentlich müssten die Änderungen im Dezember lanciert werden, damit im Sommer die Genehmigung erfolgen kann. 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 ein wesentliches Problem für die EPLR-Umsetzung auf.

Insgesamt empfehlen die ProgrammbeurteilerInnen, auch die Änderungspraxis der Länder zu überdenken. Die langfristige strategische Ausrichtung sollte im Vordergrund stehen, nicht kontinuierliche Feinjustierungen und Änderungen im Sinne von Testballons. Diese sollten eher durch ergänzende Landesmaßnahmen verwirklicht werden. Der Ausspruch 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.

#### 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 Hessen sind es v.a. die finanztechnischen Regelungen, die Schwierigkeiten bei der Umsetzung bereiten. Jährlichkeitsprinzip, Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre und späte Freigabe der Bundes- und Landesmittel stoßen aufeinander und verstärken sich noch 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 durch die EU bedürfen. Im Großen und Ganzen haben sich die umsetzenden Verwaltungen nach Anfangsschwierigkeiten mit den Regelungen arrangiert, beklagen aber eine höhere Arbeitsbelastung bei gleichbleibendem oder zurückgehenden Personal.

Bezogen auf die analyseleitenden Fragestellungen 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). Sowohl bei investiven wie bei flächenbezogenen Maßnahmen wird das Problem der Angemessenheit der Sanktionen thematisiert.

Die Frage der Vorgeschichte der einzelnen Maßnahmen spielt eine gewisse Rolle bei der Inanspruchnahme, weil neue Maßnahmen (z.B. n) einen gewissen Planungsvorlauf erfordern. Mit eher progressiven Planansätzen wäre das Problem aber geringer gewesen. Da Hessen einen Großteil der Maßnahmen gebündelt über einzelne Verwaltungsstränge umsetzt, können keine grundsätzlichen Probleme bei der Integration von neuen Maßnahmen in das Zahlstellensystem gesehen werden.

Die Erfahrungen von Verwaltungsbehörden im EU-Fördergeschäft haben weniger Auswirkungen auf die Inanspruchnahme von Maßnahmen, als auf die Umsetzung der zahlstellenkonformen Vorgaben, wobei aufgrund der kontinuierlichen Arbeit der Zahlstellenleitung eine ständige Qualitätsverbesserung erfolgt.

Die Regelungen zu den Programmänderungen haben sich sukzessive konkretisiert. Mit Ausnahme des nach wie vor aufwändigen Konsultationsverfahrens auf Seiten 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 ist dabei auf umsetzungsrelevante Aspekte, die bereits bei der Diskussion der institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen thematisiert wurden, gerichtet.

**Partnerschaft** umfasst die Kooperation im Mehrebenensystem der EU-Politik:

- **vertikal** zwischen Gebietseinheiten (Land – Bund – EU) sowie
- **horizontal** innerhalb der einzelnen Ebenen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren (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, andererseits soll er aber für die Länder eine Koordinierungs- und Schutzfunktion gegenüber den Anforderungen der EU-Kommission einnehmen.

Ein weiteres Problemfeld liegt in den Entscheidungsprozessen innerhalb der Konsultationsverfahren während der Programmerstellung, -änderung und -umsetzung. Die vorherige multilaterale Festlegung von Förderpolitiken weicht im Verlauf der Programmerstellung und Umsetzung einer bilateralen Konstellation zwischen EU-Kommission als Sachwalter 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 Einflusspotential (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 hinreichend bekannt oder 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 haben die ProgrammbewerterInnen die Programmkoordinationsebene der sechs Länder zu ihrer Einschätzung der Qualität der Zusammenarbeit innerhalb des Bundeslandes, mit anderen Bundesländern sowie mit Bund und EU-Kommission befragt. Die Frage bezog sich auf unterschiedliche Phasen, u.a.

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

Die Beurteilung der Zusammenarbeit ist den Tabellen 10.22 bis 10.24 zu entnehmen. In einem Expertengespräch mit VertreterInnen der EU-Kommission<sup>20</sup> wurden diese Aspekte und Einschätzungen diskutiert.

### ***Programmerstellung***

Die Erstellung eines komplexen Programms war für alle Beteiligten neu, und die äußeren Rahmenbedingungen (Zeitrahmen, Konkretisierungsgrad der Vorgaben) waren nicht günstig. Hierauf wurde schon in Kapitel 2.3.1.1 eingegangen. In einer solchen Phase sind der Informationstransfer und Hilfestellungen 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. Zudem hat der Bund mit der EU-KOM wurden strittige Grundsatzfragen geregelt, wie z.B. die Frage der Guten fachlichen Praxis und die Festlegung von Kontroll- und Sanktionsregelungen. Der Bund hat darüber hinaus für einzelne Begrifflichkeiten verbindliche Definitionen vorgegeben.

Die Qualität der Zusammenarbeit mit der EU-KOM wurde schlechter beurteilt als die mit dem Bund. Dies betrifft v.a. die Festlegung von einheitlichen Vorgaben. Ein Teil der Bundesländer ist der Auffassung, dass die EU-KOM zu wenig vereinheitlichende Vorgaben macht. Das Problem liege dabei z.B. in individuellen, persönlichen Aussagen von

---

<sup>20</sup> Vertreter der Direktion E: Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums der DG-Agri, geographische Zuständigkeit des Referats: Deutschland, Irland, Luxemburg und die Niederlande.

MitarbeiterInnen der EU-KOM, die sich später als nicht haltbar erwiesen haben. Voraussetzung für eine gute Zusammenarbeit zwischen Bundesland und EU-KOM ist aus Sicht der Programmkoordinatoren, dass abgestimmte Standpunkte zeitnah weitergegeben werden.

**Tabelle 10.22:** Wie schätzen Sie die Tätigkeit des Bundes und der EU-KOM 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.

### **Programmgenehmigung**

Nach Einreichung der Programmplanungsdokumente im Dezember 1999 benötigte die EU-KOM 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 bundeslandinterne Zusammenarbeit bei der Überarbeitung wird überwiegend als gut bewertet. In Hessen hat hierzu sicher auch die Existenz der Projektgruppe beigetragen. Die Zusammenarbeit innerhalb der Bund-Länder-Referenten-AG und mit dem Bund wird vorwiegend als befriedigend angesehen, während die Zusammenarbeit mit der EU-KOM am schlechtesten abschneidet (siehe Tabelle 10.23).



Aus Sicht der ProgrammbewerterInnen hatte der Bund in der Konsultationsphase eine schwierige Position. Die Konsultation erfolgte in starkem Maße bilateral zwischen der EU-KOM und dem einzelnen 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.

**Tabelle 10.23:** 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 Programmkoordinatoren.

Aus Sicht Hessens ist die Zusammenarbeit mit der EU-KOM zuweilen schwierig, weil die Entscheidungsvorgänge in der EU-KOM sehr lange dauern. Kritisiert wird, dass die EU-KOM sich vorab nicht eindeutig positioniert, sondern erst nach aufwändigen Konsultationsverfahren Entscheidungen trifft (HMULF, 2003). Die Konsultationen mit der EU-KOM fanden nach überwiegender Meinung der Bundesländer nicht in einer partnerschaftlichen Atmosphäre statt. Aus Sicht einiger Bundesländer hat die EU-KOM mit der Drohung, die Genehmigung des EPLR von der Tagesordnung des STAR-Ausschusses zu streichen, wenn ein Sachverhalt nicht in ihrem Sinn geändert wird, ein machtvoll Instrument in der Hand. Des Weiteren wird kritisiert, dass es bezüglich der Terminvorgaben eine deutliche Schieflage gibt. Während die EU-KOM die Fristen aus Sicht des Landes großzügig interpretiert hat, wurde dem Bundesland eine Frist von 15 Werktagen eingeräumt, um einen umfangreichen Fragenkatalog abzuarbeiten.

Auch die zuständigen EU-KOM-Dienststellen bezeichnen das Konsultationsverfahren und die daraus resultierenden Anforderungen an die formale und inhaltliche Programmstruktur als komplex und zeitaufwändig. Das Konsultationsverfahren ließe sich als Gratwanderung zwischen sehr detaillierten Vorgaben aus Brüssel und zu vagen Vorschriften der EU-Verordnungen, die zu Unsicherheiten führten, kennzeichnen. Insgesamt war das Verfah-

ren 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)<sup>21</sup>. Trotz eines zugrunde gelegten Prüfrasters war die Formulierung von einheitlichen Positionen in allen Details schwierig. Oberstes Primat war die Sicherung durchführbarer und regelungskonformer Programme, die von allen Dienststellen der EU-KOM mitgetragen werden (EU-KOM, 2003).

Der „Learning-by-doing“-Eindruck, der bei einem Teil der Bundesländer hinsichtlich des Vorgehens der EU-KOM entstand, trifft 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 wurden. Erst zu diesem Zeitpunkt war die Meinungsbildung innerhalb der EU-KOM so weit abgeschlossen, dass klarere Positionen hinsichtlich der gewünschten Struktur der EPLR vorhanden waren. Dies galt auch für inhaltliche Fragestellungen, beispielsweise im Zusammenhang mit den Artikel-33-Maßnahmen. Eine vollständige Kohärenz zwischen den Programmen der einzelnen Länder war allerdings unter dem enormen Zeitdruck nicht herstellbar (EU-KOM, 2003). V.a. im technischen Bereich sind schon zwischen den Bundesländern der 6-Länder-Evaluation große Unterschiede erkennbar. Einige Beispiele mögen dies verdeutlichen:

- unterschiedlicher Detaillierungsgrad der indikativen Finanzpläne,
- uneinheitliche Darstellung der flankierenden Maßnahmen gemäß VO (EWG) Nr. 2078/1992 und 2080/1992,
- sehr unterschiedliche Kofinanzierungssätze bei der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung,
- unterschiedlicher Grad der Aufsplitterung der Artikel-33-Maßnahmen (z.B. der Maßnahme Dorferneuerung),
- unterschiedliche Einschätzung der Möglichkeit von vertikalen top-ups bei der Ausgleichszahlung gemäß Art. 16.

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 den anderen Direktionen sowie

---

<sup>21</sup> Es werden immer die kompletten Unterlagen verschickt. Ebenso sind die Dokumente zu übersetzen.

Generaldirektionen, deren spezifische Interessenlagen nicht von vorne herein klar definiert sind. Des Weiteren unterliegt die DG-Agri auch der Kontrolle des Europäischen Rechnungshofes, der die Genehmigungspraxis von Programmen prüft<sup>22</sup>. 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 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 (EU-KOM, 2003).

### ***Verbesserungsmöglichkeiten für künftige Programmerstellungen und Programmgenehmigungsverfahren***

In den Gesprächen mit der Programmkoordinationsebene haben die ProgrammevaluatorInnen Verbesserungsvorschläge für zukünftige Programmerstellungen erfragt. Diese sind in MB-X-Text 9.3 synoptisch zusammengefasst. In diesem Zusammenhang werden wesentliche 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 (A, B, C) in Partnerschaft vorgenommen werden, die weitere Suballokation auf Maßnahmen 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 deutliche Flexibilisierung und Arbeitserleichterung für die Bundesländer und die EU-KOM.
- Programmplanung und Zielvereinbarungen aufgrund von Prioritäten der EU-Kommission: 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-Kommission 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

---

<sup>22</sup> Mitte 2003 hat der EU-Rechnungshof einen Sonderbericht über die Durchführung der Programmplanung für die Strukturfondsinterventionen des Zeitraums 2000-2006 veröffentlicht.

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 Programmkoordinationsebene sollte der Nutzen verschiedener Gremien einer Bewertung unterzogen werden (siehe Tabelle 10.24).

**Tabelle 10.24:** 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 Programmkoordinatoren.

### **Rolle des Begleitausschusses**

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

- Die EU-KOM ist nur noch mit beratender Position im Begleitausschuss vertreten. Sie 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). Er ist aufgrund seiner Geschäftsordnung nur formalisierter.

Im Unterschied zu den PKR erfolgt im Vorfeld der Begleitausschusssitzungen 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 Kommission soll in den Begleitausschüssen vertreten bleiben, da sie hier überregionale Informationen in die Implementations- und Reprogrammierungsprozesse einfütern 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 oder delegiert werden, und damit mehr Raum für die strategische Funktion dieses Gremiums bleibt.

In seiner jetzigen Form besteht aus Sicht der EvaluatorInnen kein Grund, dieses Gremium weiter fortzuführen. Im PKR werden inhaltlich vergleichbare Themen diskutiert. Zu einzelnen Tagesordnungspunkten können auch Vertreter der EU-KOM beratend eingeladen werden. Allerdings besteht für diese keine Pflicht zur Teilnahme am PKR.

### **Zusammenarbeit mit der EU-KOM im Rahmen der Umsetzung**

Die bilaterale Zusammenarbeit mit der EU-Kommission wird von den ProgrammkoordinatorInnen 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 der EU-KOM sollten daher zügiger getroffen werden.

Eine weitere wesentliche Erleichterung bei der Programmabwicklung könnte erreicht werden, wenn die EU-KOM Arbeitspapiere schneller vorlegen und auf Auskunftersuchen der Länderverwaltungen schnell - mit innerhalb der EU-KOM abgestimmten Antworten - reagieren würde. Wir regen auch an, die in bilateralen Abstimmungsprozessen zwischen EU-KOM und Mitgliedstaaten bzw. Regionen getroffenen Festlegungen allen anderen Beteiligten ebenfalls 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.

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 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, das bei EU-Angelegenheiten einen hohen Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand erfordert, damit im STAR-Ausschuss auch tatsächlich die aus Bundesländersicht relevanten Themen diskutiert und problematisiert werden. Gerade im untersuchten Politikfeld betreffen EU-Angelegenheiten zumindest auf der administrativen Ebene hauptsächlich die Bundesländer.

### **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 die zunehmende Institutionalisierung des Partnerschaftsprinzips in den Begleitausschüssen dokumentiert.

In Deutschland ist die Beteiligung der WiSo-Partner 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. U.E. ist der Begleitausschuss, zumindest in seiner

derzeitigen Ausgestaltung, auch kein Gremium, in dem sich Wirtschafts- und Sozialpartner sinnvoll einbringen könnten. Hier geht es derzeit mehr um finanztechnische und administrative, weniger um strategische Fragestellungen. Zudem werden Entscheidungen über die programmatische Ausrichtung (mit Ausnahme der GAK) im Vorfeld auf Ebene des Bundeslandes beschlossen, so dass ein Engagement der WiSo-Partner dort sinnvoller sein kann. Allerdings besteht ein grundsätzliches Problem darin, dass nur wenige WiSo-Partner sich mit allen Facetten der vielgestaltigen EPLR auskennen.

In Hessen ist die Beteiligung zur Erstellung des EPLR als sachgerecht zu bewerten, da unter anderem ein Einfluss auf die Programmgestaltung zu erkennen ist. Im Rahmen der Umsetzung auf Programmebene sind zwar weitere Aktivitäten hierzu vorhanden, die aber insgesamt auf wenig Resonanz stoßen. Bislang wurden die WiSo-Partner schriftlich über den Lagebericht und Planänderungen informiert; es erfolgte jedoch kein Feedback.

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 (z.B. im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen). Aus Sicht der Programmkoordination sollte hierauf ein Fokus gelegt werden.

Eine Beteiligung auf Programmebene wäre aus Sicht der ProgrammbewerterInnen zusätzlich notwendig, um insgesamt die strategische Diskussion einer Politik für ländliche Räume voranzubringen, 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 Kenntnis über den Stand der Umsetzung zu vermitteln;
- ein Vorteil gemeinsamer Veranstaltungen für die Programmkoordinatoren in der Auseinandersetzung der Verbände und Vertreter untereinander, in einer größeren Einsicht in andere Interessengruppen und dem Wegfall bilateraler, „sternförmiger“ Diskussionsprozesse liegen kann.

Zukünftige Möglichkeiten und Verbesserungen sind aus unserer Sicht:

- Nutzen bestehender Foren und Aktivitäten, z.B. im Bereich der Regionalentwicklung;
- Abfrage von Interessen, Einbringen von Tagesordnungsvorschlägen durch die WiSo-Partner;
- die gemeinsame Bearbeitung bestimmter Fragestellungen (z.B. „Wie könnten Agrarumweltmaßnahmen zukünftig ausgestaltet werden?“, „Welche Konsequenzen

ergeben sich aus dem Mid-Term Review für die Förderung aus der 2. Säule?“). Im Zusammenhang mit dem EPLR kann dies zur Aufhebung des rein maßnahmenbezogenen Blickwinkels führen. Eine Zusammenschau von Maßnahmen wird möglich, ohne die Teilnehmer zu überfordern.

### 10.5.3.3 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 befreien 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 nur befriedigende Wertung der Zusammenarbeit mit der EU-KOM bezieht sich auf strukturelle Defizite, die während der Programmerrstellung, -genehmigung und -umsetzung auftraten. Dazu gehören eine unkontrollierbare Zeitdynamik formaler Entscheidungen und die Schwerfälligkeit der internen Abstimmungsprozesse innerhalb der EU-KOM. Teilweise dauert es sehr lange, 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 schwer handhabbar ist. Schwerpunkt sollte auf maßnahmenbezogene Diskussionen gelegt werden. Beteiligungsverfahren auf Programmebene sollten mit inhaltlichen Fragestellungen verknüpft werden.

## 10.6 Begleitsysteme

Das Begleitsystem setzt sich aus verschiedenen Modulen zusammen. Diese wurden für die Programmebene in Kapitel 2.5 beschrieben. Darüber hinaus 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 den Kreuzchenlisten 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 zunächst Auskunft über finanzielle Aspekte, aber auch einen Überblick über die Förderinhalte geben. Die Systeme sollten miteinander kompatibel sein und möglichst flexible Auswertungsmöglichkeiten beinhalten.

In Hessen 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 großen Aufwand bei den Bewilligungsstellen. Vom Aufbau eines einheitlichen Erfassungssystems, das allen Berichtserfordernissen genügt, wird aus Kostengründen Abstand genommen.

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. Auch 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 EU-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 für die Berichterstattung auf Ebene des Bundeslandes. Gründe hierfür sind:

- die ausschließliche Erfassung von Bewilligungsdaten ohne Aktualisierung,
- eine zu geringe Differenzierung der Indikatoren und Variablen,
- die trotz der Ausfüllhinweise der EU-KOM und des deutschen Monitoring-Handbuchs uneinheitliche Zuordnung der Projekte und eine unterschiedliche Interpretation der Zelleninhalte. Damit sind die Daten nicht mit denen anderer Bundesländer und EU-Mitgliedstaaten vergleichbar.

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.

Die **Zahlstellendaten** (Kreuzchenliste) sind generell geeignet, einen detaillierten Überblick über den Vollzug des hessischen EPLR zu geben. Dafür müsste die Pflege der Datenbank aber verbessert werden. Anzuraten ist auch, die Möglichkeit der Buchführungs-VO zu nutzen, möglichst aufgefächerte Produktcodes zu vergeben und die Felder, in denen physische Einheiten optional anzugeben sind, auch zu füllen.

Der **Jahresbericht gemäß Nr. 23.2 des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen im Agrarsektor** hat gegenüber der Vorgängervariante eine deutlich einfachere Form. Aus unserer Sicht besteht das Problem, dass die Angaben dieses Jahresberichtes weder mit denen des EU-Monitorings noch mit denen des Rechnungsabschlusses oder 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. Zudem liefert er ausschließlich finanzielle Daten ohne eine Angabe über die dahinterstehenden Projekte oder physischen Einheiten, so dass der Informationsgehalt insgesamt begrenzt ist.

Mit Blick auf die Arbeitseffizienz wäre eine weitgehende Harmonisierung der verschiedenen Begleitsysteme sachgerecht. Da nicht nur von Seiten der EU und des Bundes sondern auch vom Land Hessen vielfältige Anforderungen an Förderstatistiken gestellt wer-

den, sollte überlegt werden, das Zahlstellensystem um einige Module zu erweitern. Zumindest sollten auf Ebene aller Maßnahmen EDV-gestützte Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollverfahren installiert werden, die in einer Datenbank alle benötigten 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“ sachgerechte Unterstützungsstrukturen. Zum einen müssen aussagekräftige Indikatoren erhoben werden, zum anderen müssen diese Indikatoren in geeigneten Datenbanksystemen gespeichert werden. Wie Abbildung 2.9 zeigt, gibt es verschiedene Monitoring-Systeme. Nutzbar für die Programmsteuerung sind die Zahlstellensysteme, weil sie zeitnah Informationen über die Auszahlungsstände in den verschiedenen EU-Haushaltslinien liefern.

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. Für die Programmsteuerung relevant sind die Ausgaben (Tabelle 104), die kurz vor Ende des Programmplanungszeitraums zeitnah von der Zahlstelle angefordert werden, um noch rechtzeitig Mittel umschichten zu können.

Sinnvoll für die Programmsteuerung wäre ein einheitliches Datenbanksystem über alle Maßnahmenbereiche, das mit Schnittstellen zum Zahlstellensystem ausgestattet ist. Angesichts der hohen Entwicklungskosten für geeignete EDV-Systeme, die den hohen EU-Anforderungen genügen, und des damit verbundenen zusätzlichen Verwaltungs- und Personalaufwands wird diese Option zwar diskutiert, aber unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen als nicht realisierbar eingeschätzt.

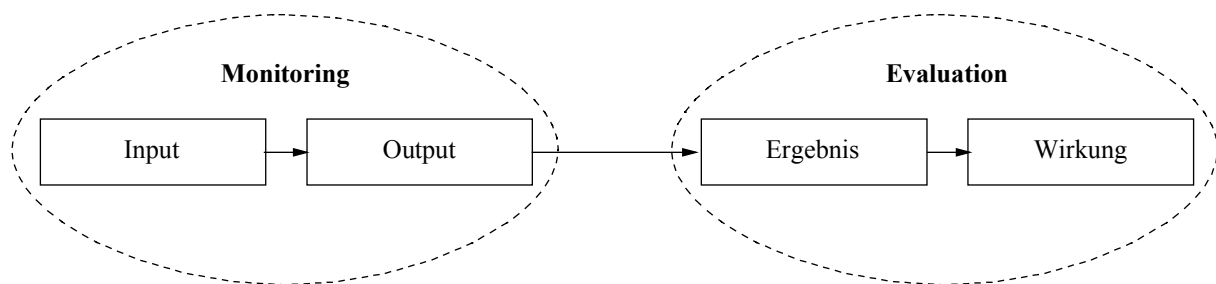
Aus Sicht der ProgrammbeurterInnen sollten daher für alle Maßnahmen EDV-gestützte Systeme (statt Papier) entwickelt, die bestehenden Datenbanksysteme ausgebaut und besser mit den Zahlstellensystemen abgestimmt werden.

Das EU-Monitoring ist für Zwecke der Programmsteuerung nicht geeignet, da es nur einmal jährlich kalenderjahrbezogen erhoben wird und zudem ausschließlich auf die Bewilligungen abstellt (siehe hierzu auch Grajewski et al., 2002).

### 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 10.14 dar.

**Abbildung 10.14:** 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 zu Verzögerung in der Bereitstellung der erforderlichen Daten geführt (siehe MB-Einl-Text 12).

Ein grundsätzliches Problem bei der Erstellung des hessischen EPLR bestand darin, dass die EU-KOM die Leitfäden für das Monitoring wie auch für die Evaluation erst vorgelegt hat, als die Programmierung schon weitgehend abgeschlossen war (siehe Abbildung 2.7). Die von der EU-KOM vorgesehenen Indikatoren konnten demnach nicht mehr in vollem Umfang im Programmplanungsdokument berücksichtigt werden. Trotzdem enthält das Programmplanungsdokument in Kapitel 7.1 Bewertungsindikatoren zur Beurteilung der effizienten und ordnungsgemäßen Durchführung der Maßnahmen, die auch Eingang in die Halbzeitbewertung gefunden haben.

Die **Zahlstellendaten** (Kreuzchenlisten, Tabelle 104) liefern überwiegend finanzielle Indikatoren, um den Programmvollzug abbilden zu können<sup>23</sup>. 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 teilweise zu geringe Differenzierung aufweist (Codenummern). Erschwerend kommt dazu, dass die Daten je nach verantwortlicher Zahlstelle in unterschiedlicher Form gehalten und Variablen auch nicht in gleicher Weise ausgefüllt werden. Für Teilbereiche der Halbzeitbewertung konnten Zahlstellendaten eingesetzt werden (z.B. Vollzugskontrolle, Kap. VIII, kapitelübergreifende Fragen). Bei der Weiterverarbeitung der gelieferten Daten wurde allerdings deutlich, dass auch die sog. Kreuzchenliste, obwohl die VO (EG) Nr. 1884/2002 detaillierte Vorgaben macht, Inkonsistenzen aufweist. Dies gilt v.a. für Felder, die nur optional zu füllen sind.

Daten aus dem **EU-Monitoring** spielen eine zu vernachlässigende Rolle in der Halbzeitbewertung (Grajewski et al., 2002). Gründe hierfür sind u.a. die fehlende Aktualisierung der Daten, die begrenzte Zahl an Variablen und die fehlende Erfassung von Auszahlungsständen. Auch können die Daten nicht regionalisiert werden. Als Grundlage für die Evaluation bieten sich eher die intern geführten Projektlisten an.

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 weitergehende Informationen (siehe unten).

**Interne Erfassungssysteme** auf Ebene der Bewilligungsstellen liegen in den unterschiedlichsten Formen vor (siehe Abbildung 2.9). Die Daten der Bewilligungsstellen waren die zentrale Quelle für die Evaluation. Welche Sekundärdaten nutzbar gemacht werden konnten, ist für die einzelnen Förderkapitel beschrieben. Letztlich können zwei verschiedene Wege der Bereitstellung von Sekundärdaten aufgezeigt werden:

- Selektion der Indikatoren aus Datenbanken (z.B. InVeKoS, SAP-Datenbank oder „Kreuzchenliste“);

---

<sup>23</sup> 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 Haushaltlinie 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.

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

Beide Wege sind mit spezifischen Vor- und Nachteilen verbunden, die auf einem unterschiedlichen zeitlichen und personellen Aufwand und auf Gestaltungsspielräumen basieren (Grajewski et al., 2002). Mögliche Verbesserungen in der Datenbereitstellung sind förderkapitelbezogen beschrieben.

Mit Ausnahme der Agrarumweltmaßnahmen, für die in Teilen auf die InVeKoS-Datenbank zurückgegriffen werden konnte, den Maßnahmen n, o und s (SAP-Datenbank) und der forstlichen Förderung (siehe Kapitel 9) dominierten die in Absprache mit den Bewilligungsstellen eigens für die Evaluation erstellten Excel-Listen.

#### **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 EDV-gestütztes Begleitsystem in Hessen nicht existiert und auch in absehbarer Zeit aus Kostengründen nicht implementiert wird.

Für die „großen“ Maßnahmen in Hessen existieren EDV-gestützte Erfassungssysteme, die den genannten Ansprüchen weitgehend genügen. Für die Programmsteuerung sind v.a. die Daten der Zahlstelle relevant, in Kombination mit Bewilligungszahlen der Fachreferate.

Die verschiedenen Begleitsysteme auf Programmebene 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-Tabelle 1.1) bietet die geeignete Grundlage für weitere empirische Untersuchungen. Ein Kriterium zur Auswahl einer Fallstudienregion ist ein möglichst vielfältiges Maßnahmenspektrum, welches in der betreffenden Region zum Einsatz kommt. Aus unserer Sicht bietet sich als Untersuchungseinheit die Ebene der Regionalforen an, weil in diesen Regionen die institutionellen Voraussetzungen für integrierte Entwicklungsansätze vorliegen. In einer Fallstudienregion kann ein Mix verschiedener Untersuchungsinstrumente zum Einsatz kommen. Vorrangig sollen vertiefende Interviews mit Verwaltungsvertretern, regionalen Akteuren, Vertretern der Zielgruppen und anderen Betroffenen durchgeführt werden, um die Annahmen, die der Matrix zugrunde liegen, empirisch zu bestätigen oder zu widerlegen. Die zugrunde liegenden 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 auf 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.
- Bergs, R. (2003): Ergebnisprotokoll einer Besprechung mit der Programmkoordination EAGFL zum Thema Kohärenz und Abstimmung des hessischen Ziel-2-Programms und des EAGFL-Programms "Entwicklungsplan für den ländlichen Raum gem. Verordnung (EG) 1257/99 des Landes Hessen". Wiesbaden.
- 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.



- DIW, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Hrsg. (1998): Ökonomische Wirkungen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern. Berlin.
- 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.). Brüssel.
- 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](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. (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. (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](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](http://www.bal.fal.de/download/graj_Vortrag.pdf)>. [zitiert am 15.4.2003].
- Gromes, B.; Horn, M.; Cornelius, D.; Freitag, K.; Ruppert, K. (1999): Emissionskataster in Hessen Sachstand 1999. Wiesbaden.
- HLUG, Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie (2001): Umweltatlas Hessen. CD-ROM. Wiesbaden.
- HLUG, Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie (2003): Belastungen und Gefahren für die Böden [online]. Zu finden in <[www.hlug.de/medien/...publikationen/bodenschutz/gefahren.html](http://www.hlug.de/medien/...publikationen/bodenschutz/gefahren.html)>. [zitiert am 6.11.2003].
- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (2000): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum. Wiesbaden.
- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten, Programmkoordination in Hessen, Expertengespräch, am 5.2.2003.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2003): Jahresagrarbericht 2003. Wiesbaden.

- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz; HMWVL, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Programmworkshop in Hessen, am 7.10.2003.
- HMWVL, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2001): Ziel-2-Programm Hessen, Einheitliches Programmplanungsdokument, Förderung nach Ziel 2 der Europäischen Strukturfonds in den Jahren 2000 bis 2006 in Hessen. Wiesbaden.
- HMWVL, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Referat Flurneuordnung: Stellungnahme zur Halbzeitbewertung, 2. Entwurfsfassung Förderkapitel IX (Artikel-33-Maßnahmen) Kapitel 2, 10 und 11, hier: Maßnahme k Flurbereinigung, schriftlich am 6.10.2003.
- IFS, Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2000): Ex-ante Evaluierung zu Teil 2 des Gemeinschaftsinitiativprogramms Interreg III A Sachsen. Berlin.
- Kleemann, M; Kuckshinrichs, W.; Heckler, R. (1999): Arbeitsplatzwirkungen der KfW-Förderung wohnwirtschaftlicher Investitionen. KfW-Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik H. 11, S. 12-16.
- LAA Hessen, Landesarbeitsamt Hessen (2003): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Hessen (Auswertungen ab Juni 2000) [online]. Landesarbeitsamt Hessen, zu finden in <[http://www.arbeitsamt.de/laa\\_h/download/statistik/](http://www.arbeitsamt.de/laa_h/download/statistik/)>. [zitiert am 15.4.2003].
- 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.
- 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]. Zu finden in <[http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/guide/guide00\\_de.htm](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.

- 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.
- Regierungspräsidium Kassel; Aaviksoo, K. (2000): Landschaftsrahmenplan Nordhessen. Kapitel 7.5.2.2 Elemente und Strukturen der Historischen Kulturlandschaft [online]. Zu finden in <<http://www.rp-kassel.de/themen/naturschutz/lrp2000/index.htm>>.
- Schramek, J.; Knickel, K.; Healy, A.; Smith, D.; Roulstone, D. (2002): Ex-Post Bewertung der Gemeinschaftlichen Strukturinterventionen nach Ziel-5b in Hessen. Frankfurt/Main.
- 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.
- Stern, K. (2003): Überlegungen zu einem zukunftsfähigen Agrarumweltprogramm. Berichte über Landwirtschaft 81, H. 1, S. 5-28.
- 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 Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum**

## **Materialband zu Kapitel 10**

### **Kapitelübergreifende Fragestellungen**

#### **Projektbearbeitung**

*Barbara Fährmann, Regina Grajewski*

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



Braunschweig

November 2003



<b>Anhangsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Anhangsverzeichnis</b>	<b>I</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Kartenverzeichnis</b>	<b>IV</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>VI</b>
<b>Anhang 1 -</b>	<b>Methodisches zur Programmbewertung</b>
MB-X-Text 1.1 -	Grundsätzliche Probleme und Grenzen einer kapitelübergreifenden Bewertung
MB-X-Text 1.2 -	Synergieeffekte
MB-X-Text 1.3 -	Strukturierung der Bewertung auf Programmebene (Arbeitspapier)
MB-X-Text 1.4 -	Mitnahmeeffekte
<b>Anhang 2 -</b>	<b>Regionaler Vollzug</b>
MB-X-Text 2.1:	Beschreibung und Aufbereitung der Zahlstellendaten
MB-X-Text 2.2:	Das Konzept der „Siedlungsstrukturellen Kreistypen“
MB-X-Text 2.3:	Korrelationsanalyse von Förderhöhe und sektoralen/regionalen Kennziffern
<b>Anhang 3 -</b>	<b>Ziele und Wirkungen auf Programmebene</b>
<b>Anhang 4 -</b>	<b>Querschnittsfrage 1: Beitrag des hessischen EPLR zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen</b>
MB-X-Text 4.1 -	Zur Relevanz der Querschnittsfrage 1 in Hessen
<b>Anhang 5 -</b>	<b>Querschnittsfrage 2: Beitrag des hessischen EPLR zur Sicherung der Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben</b>
MB-X-Text 5.1 -	Arbeitspapier: Bemessung des Arbeitsplatzzuwachses (kapitelübergreifende Bewertungsfrage 2)
MB-X-Text 5.2 -	Ermittlung der vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekte
MB-X-Text 5.3 -	Räumliche Aspekte des Arbeitsmarktes in Hessen

<b>Anhang 6 -</b>	<b>Querschnittsfrage 3: Beitrag des hessischen EPLR zum Erhalt oder zur Verbesserung des Einkommensniveaus der ländlichen Bevölkerung</b>	<b>75</b>
MB-X-Text 6.1 -	Regionale und sektorale Einkommenssituation in Hessen	75
<b>Anhang 7 -</b>	<b>Beitrag des hessischen EPLR zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt</b>	<b>85</b>
MB-X-Text 7.1 -	Landwirtschaft und Klimarelevanz	92
<b>Anhang 8 -</b>	<b>Zusatzfrage Chancengleichheit</b>	<b>99</b>
<b>Anhang 9 -</b>	<b>Umsetzung</b>	<b>101</b>
MB-X-Text 9.1 -	Ergebnisse der Expertengespräche auf Programmkoordinationsebene und in der GD-Agri bezüglich der Rolle des Begleitausschusses	101
MB-X-Text 9.2 -	EU-Monitoring - eine Chronologie der Ereignisse am Beispiel der Behandlung der sog. Artikel-52-Maßnahmen	103
MB-X-Text 9.3 -	Verbesserungsvorschläge für künftige Programmerstellungen	106
<b>Anhang 10 -</b>	<b>Fragebögen und Interviewleitfäden</b>	<b>113</b>
MB-X-Text 10.1 -	Fragebogen für Zuwendungsempfänger AFP	113
MB-X-Text 10.2 -	Fragebogen für Zuwendungsempfänger Verarbeitung und Vermarktung	114
MB-X-Text 10.3 -	Leitfaden für Gespräch mit EU-Kommission, DG Agri	117
MB-X-Text 10.4 -	Interviewleitfaden für das Gespräch mit Programmkoordinatoren	123
<b>Literaturverzeichnis</b>		<b>133</b>



<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Anhang 1</b>	
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)	12
MB-X-Abbildung 1.4: Förderinstrumente und ihre Anfälligkeit gegenüber Mitnahmeeffekten	18
<b>Anhang 2</b>	
MB-X-Abbildung 2.1: Förderintensität nach Förderschwerpunkten - Hessen	25
<b>Anhang 4</b>	
MB-X-Abbildung 4.1: Altersaufbau der Bevölkerung in Hessen 2000	37

<b>Kartenverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Anhang 4</b>	
MB-X-Karte 4.1:	Einwohner je Quadratkilometer in den Gemeinden Hessens am 31. Dezember 2000 39
MB-X-Karte 4.2:	Bevölkerung am 31. Dezember 2000 in den Gemeinden Hessens 41
MB-X-Karte 4.3:	Jährliche Bevölkerungsveränderung von 1990 zu 2000 in den Gemeinden Hessens 43
MB-X-Karte 4.4:	Bevölkerungsbestandsveränderung (2000 bis 2020) in den Landkreisen Hessens 45
MB-X-Karte 4.5:	Anteil der Bevölkerung 65 Jahre und älter an der Gesamtbevölkerung in den Gemeinden Hessens am 31. Dezember 2000 47
MB-X-Karte 4.6:	Anteil der Bevölkerung unter 15 Jahren an der Gesamtbevölkerung in den Gemeinden Hessens am 31. Dezember 2000 49
MB-X-Karte 4.7:	Anteil Frauen an der Gesamtbevölkerung in den Gemeinden Hessens am 31. Dezember 2000 51
MB-X-Karte 4.8:	Tourismusintensität in den Gemeinden Hessens, 2001 53
MB-X-Karte 4.9:	Anteil der Waldfläche an der Gesamtfläche in den Landkreisen Hessens, 2002 55
<b>Anhang 5</b>	
MB-X-Karte 5.1:	Arbeitslosenquote in den Landkreisen Hessens, Januar 2003 69
MB-X-Karte 5.2:	Jährliche Veränderungsrate der Arbeitslosenquote (Januar 2000 bis Januar 2003) in den Landkreisen Hessens 71
MB-X-Karte 5.3:	Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft und Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung in den hessischen Landkreisen, 2000 73

**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	79
MB-X-Karte 6.2:	Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner in Kaufkraftparitäten (2000) und jährliche Veränderungsrate (1996 bis 2000) in den hessischen Landkreisen	81
MB-X-Karte 6.3:	Gestaltungsquote in den Landkreisen Hessens, 1999	83

**Anhang 8**

MB-X-Karte 8.1:	Frauenerwerbsquote in den Landkreisen Hessens, 2000	99
-----------------	---	----

## Tabellenverzeichnis

### Anhang 1

MB-X-Tabelle 1.1:	Übersicht über tatsächlich anhand von Projekten „nachweisbare“ Synergien	7
MB-X-Tabelle 1.2:	Wirkungen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung AFP in den verschiedenen Bundesländern (Tabelle 2a)	15
MB-X-Tabelle 1.3:	Wirkungen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung (AFP) in den verschiedenen Bundesländern (Tabelle 2b)	16
MB-X-Tabelle 1.4:	Relevanzabfrage	20

### Anhang 2

MB-X-Tabelle 2.1:	Siedlungsstrukturelle Kreistypen in Hessen	26
MB-X-Tabelle 2.2:	Korrelationskoeffizienten - Gesamtinvestitionen Hessen	29
MB-X-Tabelle 2.3:	Korrelationskoeffizienten - Öffentliche Aufwendungen Hessen	30

### Anhang 3

MB-X-Tabelle 3.1:	Ziele des hessischen EPLR auf Programmebene	31
MB-X-Tabelle 3.2:	Wirkungen des hessischen EPLR auf Programmebene	32

### Anhang 4

MB-X-Tabelle 4.1:	Natürliche und räumliche Bevölkerungsbewegung nach Kreisen 1995 bis 2000	35
-------------------	--	----

### Anhang 5

MB-X-Tabelle 5.1:	Übersicht über die Schätzergebnisse der befristeten/vorübergehenden Beschäftigungseffekte in der Phase der Leistungserstellung	65
MB-X-Tabelle 5.2:	Entwicklung der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 1990 bis 2000 in %	66
MB-X-Tabelle 5.3:	Beschäftigtendichte (Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an den Einwohnern in %) im Jahr 2000	68

**Anhang 7**

MB-X-Tabelle 7.1:	Fördermaßnahmen mit Schwerpunktsetzung auf Produktions- und Entwicklungsaspekte und auf Umweltziele (Haupt- und Nebenziele) (Indikator 5-1.2.)	85
MB-X-Tabelle 7.2:	Fördermaßnahmen, deren Realisierung mit negativen Umweltwirkungen - v.a. Nettoneuversiegelung - verbunden ist	86
MB-X-Tabelle 7.3:	Fördermaßnahmen, die positive Änderungen der Bodennutzung herbeigeführt haben (Kriterium 5-2.)	87
MB-X-Tabelle 7.4:	Maßnahmen, die einen Beitrag zum qualitativen Wasserschutz leisten (Indikator 5-3.2.)	88
MB-X-Tabelle 7.5:	Maßnahmen, die zur Reduktion von Treibhausgasen und Ammoniak beitragen (Indikator 5-3.3.)	89
MB-X-Tabelle 7.6:	Maßnahmen, die einen Beitrag zum Erhalt oder Verbesserung der Landschaft leisten (Kriterium 5-4.)	90
MB-X-Tabelle 7.7:	Bedeutungsfelder des Erhaltes und der Verbesserung von Landschaften	91
MB-X-Tabelle 7.8:	Anteile einzelner Gase an Treibhausgasemissionen und Beitrag der Landwirtschaft	93
MB-X-Tabelle 7.9:	Reduktionsziele der Bundesrepublik Deutschland der für die Landwirtschaft relevanten Kyotogase	93
MB-X-Tabelle 7.10:	Umrechnungsfaktoren für CO <sub>2</sub> -Äquivalente	93
MB-X-Tabelle 7.11:	Mögliche Ansatzpunkte zum Klimaschutz im Rahmen eines EPLR	97

**Anhang 9**

MB-X-Tabelle 9.1:	Übersicht über die veränderten Regelungen zu Programmänderungen	104
MB-X-Tabelle 9.2:	Finanztechnische Regelungen und Verwaltungs- und Kontrollschritten und ihre Auswirkungen auf die Umsetzung des hessischen EPLR	108

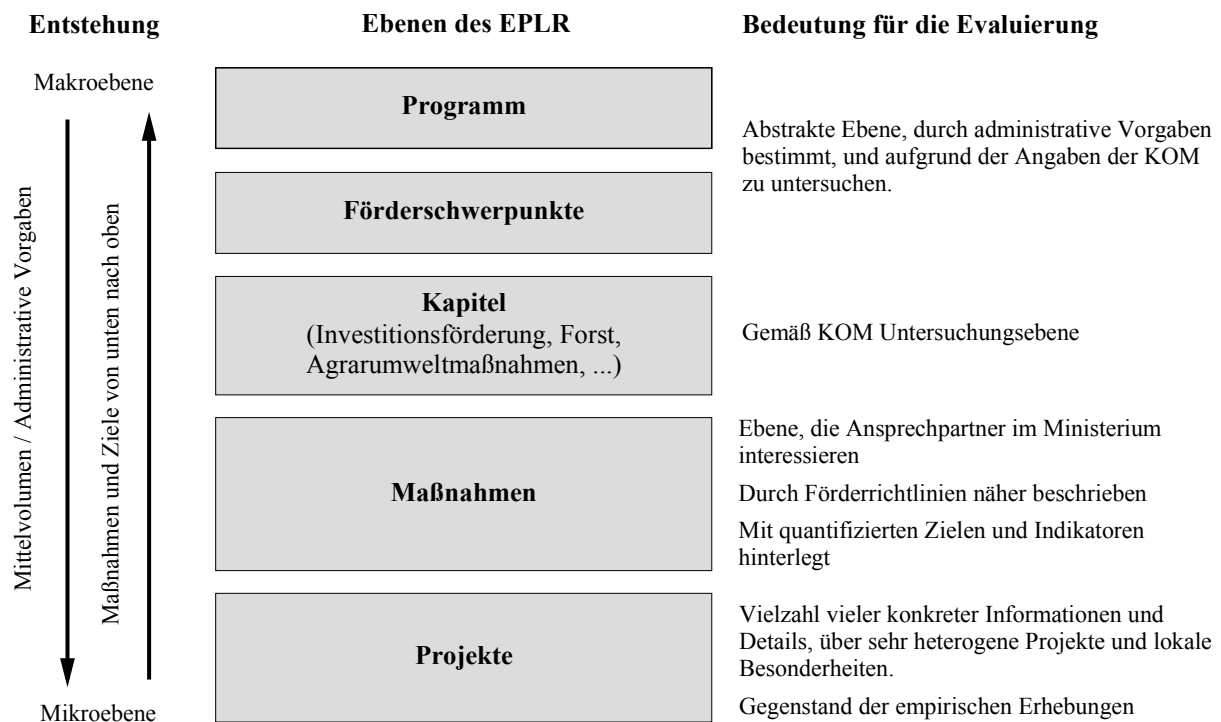


## Anhang 1 - Methodisches zur Programmbewertung

### 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 EU-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 Maßnahme-

nebene), 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 EU-KOM liegen die häufigsten Schwächen der EPLR in der fehlenden übergeordneten Strategie und in fehlenden oder unzureichend quantifizierten Programmzielen. Bei der EU-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 EU-KOM sind hierzu nicht geeignet, da diese nicht oder nur unzureichend in die Zielsysteme auf Maßnahmenebene integriert sind.

### ***Bewertungskonzept der EU-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.

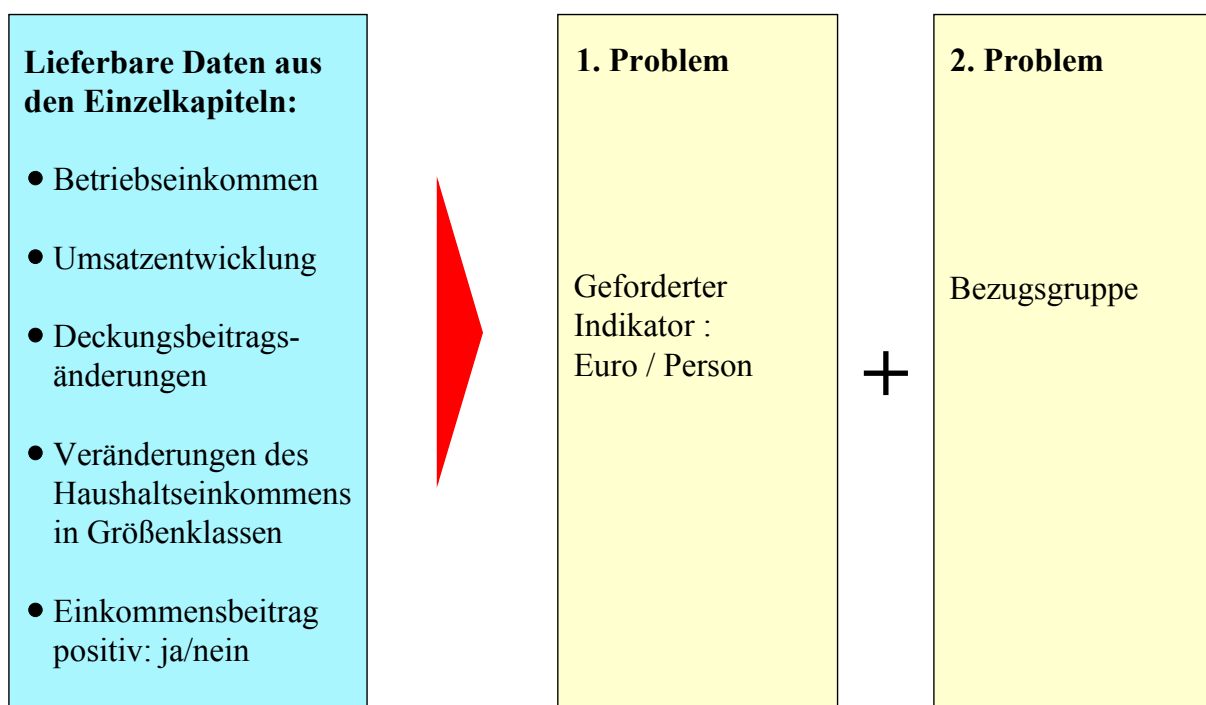
Makro-ökonomische Zielgrößen und Indikatoren (Verringerung der Arbeitslosenquote, Veränderungen des BIP) sind aufgrund der marginalen Einflussgrößen des Programms (siehe allein andere EU Fördermittel, Kapitel 2.2.5, Überlagerung von Einflüssen der ge-



samtwirtschaftlichen Situation) nicht messbar. Des Weiteren gibt es keine Modelle, mit denen die Wirkungen der doch sehr heterogenen Maßnahmen des hessischen EPLR in einer Region oder in Hessen 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 Aggregation 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.

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



Quelle: Eigene Darstellung.

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 (Ein-

kommens- 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.

### ***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 (Mittelleffizienz) 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) Impulseeffekt: 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 des hessischen EPLR.

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.

Potentielle Synergieeffekte wurden im hessischen EPLR nur beschrieben und nicht systematisch über alle Förderschwerpunkte und Maßnahmen versucht abzuschätzen.

MB-X-Tabelle 1.1 enthält die bislang aufgrund von Expertengesprächen und den Befragungen darstellbaren Synergien. 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.

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 EvaluatorInnen wider. In der Matrix (siehe MB-X-Tabelle 1.1) 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 Diago-

nalen abgebildet (in kursiv). Ein Beispiel für asymmetrische Synergien ist das Verhältnis zwischen Dorferneuerung und touristischen Maßnahmen. Die Dorferneuerung schafft günstige Voraussetzung für touristische Maßnahmen. Umgekehrt bedeuten touristische Maßnahmen aber nicht zwingend einen Mehrwert bezogen auf die Realisierung von Dorferneuerungsmaßnahmen.

**MB-X-Tabelle 1.1:** Übersicht über tatsächlich anhand von Projekten „nachweisbare“ Synergien

		A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit			B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen					C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume				
		a1/a2, b	c	g1/g2	e	f1	f2	h	i	k	m	n	o	s1
A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit	a1/a2, b		<i>0</i>											
	c	<b>1</b>												
	g	<b>0</b>	<b>0</b>											
B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen	e	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>										
	f1	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>									
	f2	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>								
	h	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>							
	i	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>						
C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume	k	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>					
	m	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>				
	n	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>		<i>0</i>	
	o	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>		<i>1</i>
	s1	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	

*Kursiv:* asymmetrische Synergie.

Quelle: Eigene Darstellung.

### ***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 Schadschwelle gehalten werden können (Thies und Tschardtke 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 sollte die optimierte Einbindung von naturnahen Flächen auf dem Betrieb, ihre sachgemäße Anlage und Pflege als notwendiger Bestandteil 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 EU-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 Gewichtung 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	Vernachlässig-bar	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*

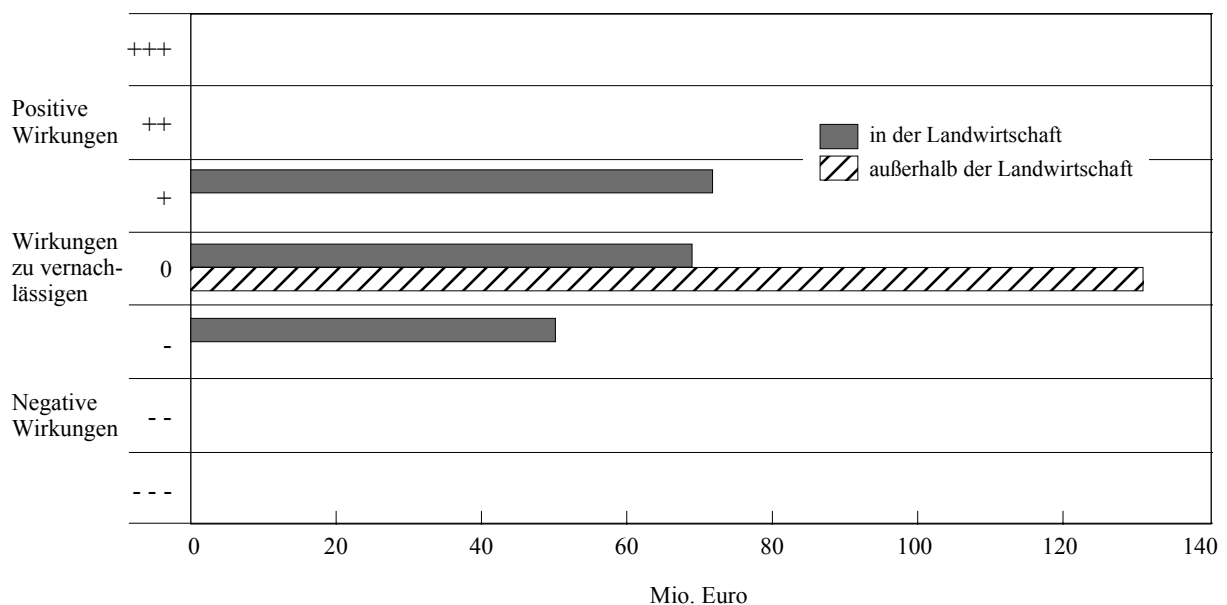
In dieser Tabelle sollen den Maßnahmen die Wirkungsintensitäten aufgeteilt nach den jeweiligen Wirkungseigenschaften zugeordnet werden.

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

### **Table 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 bis 2002 bedienten Fördergegenstände (tatsächlich ausgezahlte Mittelan-teile für bestimmte Fördergegenstände) ist es möglich, die Wirkungsbeiträge an den jeweiligen Berei-chen „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 (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 EU-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 Maßnahmentearten werden welche Wirkungen erreicht?
  - Welche Ziele und Handlungsfelder finden keine oder zu wenig Berücksichtigung?





## 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 EU-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; 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<sup>1</sup> und Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit mit berücksichtigt.

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



Quelle: Eigene Darstellung.

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

<sup>1</sup> Beispielsweise hat sich die EU-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**“.



Zuschuss<sup>2</sup>. 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.

---

<sup>2</sup> In der Ex-post-Bewertung der Ziel-5a-Förderung 1994 bis 1999 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-Tabelle 1.4: 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
	ja	nein	mid-term	ex-post	direkt	dauerhaft	ja	nein	
<b>1</b>									
<b>1-1</b>									
1-1.1									
<b>1-2</b>									
1-2.1									
<b>1-3</b>									
1-3.1									
<b>Querschnittsfrage 1: In welchem Umfang hat das Programm dazu beigetragen, die Bevölkerung auf dem Land zu halten?</b>									
<b>2</b>									
<b>2-1</b>									
2-1.1									
2-1.1 a									
2-1.1 b									
<b>Querschnittsfrage 2: In welchem Umfang hat das Programm dazu beigetragen, die Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben zu sichern?</b>									
<b>2</b>									
<b>2-1</b>									
2-1.1									
2-1.1 a									
2-1.1 b									

usw. ....



## Anhang 2 - Regionaler Vollzug

### MB-X-Text 2.1: 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 Antragsstellers	Internationale Postleitzahl

Die Nomenklatur folgt der VO (EG) Nr.1884/2002 bzw. den entsprechenden Vorgänger-Verordnungen.

Probleme bei der Auswertung der Daten waren im Wesentlichen Folgende:

Aus der Kennnummer ließ sich der Landkreis 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 mittels der internationalen Postleitzahl versucht, die Zuwendungen zu regionalisieren. Ein Teil der Förderfälle konnte somit nicht regionalisiert werden.

Einige Auszahlungen sind an Zuwendungsempfänger außerhalb von Hessen geflossen; diese wurden nicht berücksichtigt.

Ein Teil der Auszahlungen konnte nicht den Förderschwerpunkten zugeordnet werden. Dabei handelt es sich Rückforderungen, Auszahlungen für die Bewertung und ähnliche Haushaltsposten.

Bei der Interpretation der Daten ist folgendes zu beachten. Der Wohnort des Zuwendungsempfängers entspricht nicht in allen Fällen auch dem Ort, in dem das Projekt stattfindet. In der Gesamtbetrachtung dürften die dadurch entstehenden Verzerrungen aber gering sein, zumal als Betrachtungsebene der Landkreis und nicht die Gemeinde gewählt wurde.

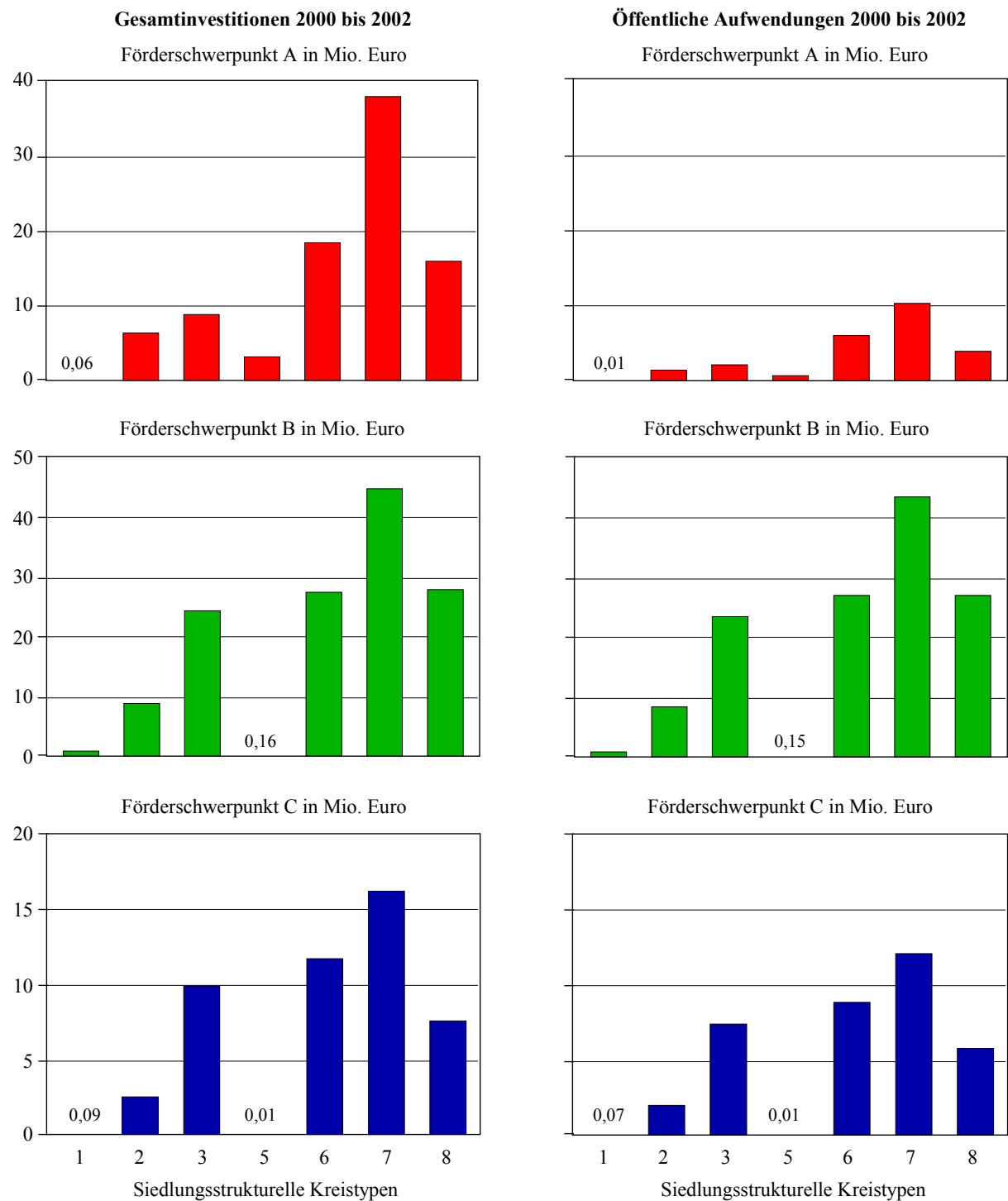
Da in der Kreuzchentabelle nur die EAGFL-Auszahlungen erfasst werden, wurden die insgesamt getätigten öffentlichen Aufwendungen mit Hilfe der genehmigten Kofinanzierungssätze berechnet.

Aus diesen öffentlichen Aufwendungen wiederum wurden die Gesamtinvestitionen mit Hilfe der in der Programmänderung 2003 genannten privaten Beteiligung ermittelt. Folgender Anteil der öffentlichen Aufwendungen an den Gesamtinvestitionen der jeweiligen Haushaltlinie wurde zugrundegelegt:

a	b	c	g	e	f	h	i	f/h- alt	k	m	n	o	s
0,25	0,30	1,00	0,30	1,00	1,00	0,63	0,70	1,00	0,75	0,30	0,75	0,75	0,75

Insgesamt 193 Mio. Euro an öffentlichen Zuwendungen konnten sowohl Landkreisen und kreisfreien Städten wie auch den drei Förderschwerpunkten zugeordnet werden. Ein negativer Betrag von 700.000 Euro war nicht den Förderschwerpunkten, und knapp über 1 Mio. Euro waren nicht den Regionen zuzuordnen.

**MB-X-Abbildung 2.1:** Förderintensität nach Förderschwerpunkten - Hessen



*Siedlungsstrukturelle Kreistypen:*

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

Quelle: Eigene Darstellung.

## MB-X-Text 2.2: 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 in sofern 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 2.1 dargestellten siedlungsstrukturellen Kreistypen (Böltken et al., 1997). Die hessischen Landkreise und kreisfreien Städte werden ihrem jeweiligen Typ zugeordnet (siehe auch Karte 10.1 und 10.2).

**MB-X-Tabelle 2.1:** Siedlungsstrukturelle Kreistypen in Hessen

<b>Agglomerationsräume</b> Oberzentrum > 300.000 E oder Dichte um/> 300 E/km <sup>2</sup>	1	Kernstädte	Kreisfreie Städte >100.000 E	Darmstadt, Frankfurt, Offenbach, Wiesbaden
	2	Hochverdichtete Kreise	Kreise >= 300 E/km <sup>2</sup>	Bergstraße, Darmstadt-Dieburg, Groß-Gerau, Hochtaunuskreis, Main-Taunus-Kreis, Offenbach
	3	Verdichtete Kreise	Kreise >= 150 E/km <sup>2</sup>	Main-Kinzig-Kreis, Odenwaldkreis, Rheingau-Taunus- Kreis, Wetteraukreis
	4	Ländliche Kreise	Kreise/ Kreisregionen < 150 E/km <sup>2</sup>	



weiter Tabelle 2.1

<b>Verstädterte Räume</b> Dichte > 150 E/km <sup>2</sup> oder Oberzentrum > 100.000 E, bei einer Mindestdichte von 100 E/km <sup>2</sup>	5	Kernstädte	Kreisfreie Städte > 100.000 E	Kassel
	6	Verdichtete Kreise	Kreise/ Kreisregionen >= 150 E/km <sup>2</sup>	Gießen, Lahn-Dill-Kreis, Limburg-Weilburg, Marburg-Biedenkopf, Kassel
	7	Ländliche Kreise	Kreise/ Kreisregionen < 150 E/km <sup>2</sup>	Vogelsbergkreis, Schwalm-Eder-Kreis, Waldeck-Frankenberg, Werra-Meißner-Kreis
<b>Ländliche Räume</b> Dichte < 150 E/km <sup>2</sup> und ohne Oberzentrum > 100.000 E; mit Oberzentrum > 100.000 E und Dichte um/< 100 E/km <sup>2</sup>	8	Ländliche Kreise höherer Dichte	Kreise/ Kreisregionen >= 100 E/km <sup>2</sup>	Fulda, Hersfeld-Rotenburg
	9	Ländliche Kreise geringerer Dichte	Kreise/ Kreisregionen < 100 E/km <sup>2</sup>	

Quelle: Böltken et al., 1997; BBR, 2002.

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 Dienstleistungen, 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 ist der Zentralitäts- und Verdichtungsgrad am höchsten und im Kreistyp 9, der in Hessen gar nicht vertreten ist, 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 2.3: Korrelationsanalyse von Förderhöhe und sektoralen/regionalen Kennziffern**

Die nachfolgenden Tabellen (MB-X-Tabellen 2.2 und 2.3) 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  $p \leq 0,5$  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 dem hessischen EPLR unberücksichtigt bleiben.

Zu lesen sind die Ergebnisse folgendermaßen:

- Grau hinterlegt sind die Ergebnisse mit einem Signifikanzniveau  $p \leq 0,05$ , 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 2.2:** Korrelationskoeffizienten - Gesamtinvestitionen Hessen

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	12.396.706	4.099.156	6.119.662	2.206.711	72	23	36	14	11.672	3.726	5.789	2.186
STD	9.674.426	4.351.637	5.336.391	1.672.843	66	25	36	13	5.855	2.853	3.335	1.486
N	22	22	22	22	21	21	21	21	21	21	21	21
<b>Sektorale Kennziffern</b>												
Anteil der Bruttowertschöpfung (BWS) in der Landwirtschaft an der BWS insgesamt 2000	0,3597	<b>0,5208</b>	0,2065	0,3338	0,3779	0,5571	0,2468	0,4117	0,1922	<b>0,4636</b>	-0,0065	0,2818
Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft an den Erwerbstätigen insgesamt 2000	<b>0,8156</b>	<b>0,7818</b>	<b>0,7143</b>	<b>0,8338</b>	<b>0,8870</b>	<b>0,8974</b>	<b>0,8260</b>	<b>0,8883</b>	<b>0,7662</b>	<b>0,6312</b>	<b>0,5675</b>	<b>0,7156</b>
Anteil der Landwirtschaftsfläche an der Gesamtfläche 2000 in %	0,3104	0,4286	0,1740	0,2597	0,2701	0,3000	0,1416	0,1468	0,1364	0,3247	-0,0545	0,0818
Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft je Erwerbstätigen in der Landwirtschaft 2000	<b>-0,4933</b>	-0,1956	<b>-0,6318</b>	<b>-0,5531</b>	<b>-0,5525</b>	-0,2951	<b>-0,6838</b>	<b>-0,5388</b>	<b>-0,6175</b>	-0,0572	<b>-0,7423</b>	<b>-0,4927</b>
Ertragsmesszahl	<b>-0,5934</b>	<b>-0,4663</b>	<b>-0,6195</b>	<b>-0,5380</b>	<b>-0,6312</b>	<b>-0,5628</b>	<b>-0,6815</b>	<b>-0,5549</b>	<b>-0,6710</b>	-0,3684	<b>-0,6762</b>	<b>-0,4610</b>
<b>Regionale Kennziffern</b>												
Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 1999	-0,1262	-0,0761	-0,0553	-0,1431	-0,1360	-0,1848	-0,1054	-0,1503	-0,1867	-0,0475	-0,0560	-0,0449
Bevölkerungsdichte 31. Dezember 2000	<b>-0,8688</b>	<b>-0,7675</b>	<b>-0,8143</b>	<b>-0,8844</b>	<b>-0,9506</b>	<b>-0,8675</b>	<b>-0,9195</b>	<b>-0,9338</b>	<b>-0,8234</b>	<b>-0,5506</b>	<b>-0,6818</b>	<b>-0,7247</b>
Bevölkerungsentwicklung 2000 bis 2020	<b>-0,7909</b>	<b>-0,6117</b>	<b>-0,7623</b>	<b>-0,6909</b>	<b>-0,7987</b>	<b>-0,6844</b>	<b>-0,7909</b>	<b>-0,7299</b>	<b>-0,6922</b>	-0,4247	<b>-0,6208</b>	<b>-0,4662</b>
Arbeitslosenquote Januar 2000	<b>0,7537</b>	<b>0,6277</b>	<b>0,6998</b>	<b>0,6413</b>	<b>0,7362</b>	<b>0,6387</b>	<b>0,7018</b>	<b>0,6719</b>	<b>0,6147</b>	<b>0,4659</b>	<b>0,5289</b>	0,4237
Arbeitslosenquote Januar 2003	<b>0,7492</b>	<b>0,6478</b>	<b>0,6647</b>	<b>0,6342</b>	<b>0,7472</b>	<b>0,6504</b>	<b>0,6823</b>	<b>0,6556</b>	<b>0,5939</b>	<b>0,4750</b>	<b>0,4665</b>	0,3938
Jährliche Veränderung der Arbeitslosenquote 2000/2003	<b>-0,6766</b>	<b>-0,4805</b>	<b>-0,6844</b>	<b>-0,5714</b>	<b>-0,5948</b>	<b>-0,4831</b>	<b>-0,6195</b>	<b>-0,5299</b>	<b>-0,5481</b>	-0,3013	<b>-0,5299</b>	-0,3416
Gestaltungsquote	0,1124	-0,1787	0,1989	0,0604	0,1066	-0,0429	0,1839	0,1800	0,0637	-0,1417	0,2886	0,2034
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner	-0,2922	-0,3013	-0,2260	<b>-0,4662</b>	<b>-0,4104</b>	<b>-0,4338</b>	-0,3416	<b>-0,5545</b>	-0,3883	-0,2831	-0,2052	<b>-0,6065</b>
Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre (31.12.2000)	<b>0,5533</b>	<b>0,4681</b>	<b>0,5761</b>	<b>0,5449</b>	<b>0,6775</b>	<b>0,5858</b>	<b>0,6652</b>	<b>0,6892</b>	<b>0,5618</b>	0,2646	<b>0,5767</b>	0,3895
Anteil der Bevölkerung unter 15 Jahren (31.12.2000)	0,2857	0,1961	0,3662	0,2909	0,3104	0,1403	0,3519	0,2494	0,2403	0,0831	0,3130	0,2714
Frauerwerbsquote 2000	<b>-0,7087</b>	<b>-0,6060</b>	<b>-0,6996</b>	<b>-0,7437</b>	<b>-0,7957</b>	<b>-0,6483</b>	<b>-0,7970</b>	<b>-0,7788</b>	<b>-0,7230</b>	<b>-0,4170</b>	<b>-0,6307</b>	<b>-0,6255</b>
Bruttowertschöpfung in der Nichtlandwirtschaft je Erwerbstätigen in der Nichtlandwirtschaft 2000	<b>-0,6143</b>	<b>-0,5896</b>	<b>-0,5662</b>	<b>-0,6870</b>	<b>-0,7597</b>	<b>-0,6870</b>	<b>-0,7052</b>	<b>-0,8130</b>	<b>-0,6558</b>	<b>-0,4584</b>	<b>-0,5584</b>	<b>-0,6636</b>
Siedlungsstruktureller Kreistyp	<b>0,8871</b>	<b>0,7879</b>	<b>0,8105</b>	<b>0,8312</b>	<b>0,9011</b>	<b>0,7879</b>	<b>0,8691</b>	<b>0,8045</b>	<b>0,7919</b>	<b>0,5914</b>	<b>0,6314</b>	<b>0,5987</b>

Quelle: Eigene Darstellung.

**MB-X-Tabelle 2.3:** Korrelationskoeffizienten - Öffentliche Aufwendungen Hessen

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	8.710.862	1.156.149	5.928.502	1.655.033	51	6	34	10	8.271	1.063	5.598	1.640
STD	6.817.067	1.309.944	5.222.630	1.254.632	48	7	35	10	4.244	943	3.262	1.115
N	22	22	22	22	21	21	21	21	21	21	21	21
<b>Sektorale Kennziffern</b>												
Anteil der Bruttowertschöpfung (BWS) in der Landwirtschaft an der BWS insgesamt 2000	0,2442	<b>0,5065</b>	0,2065	0,3338	0,2909	<b>0,5234</b>	0,2519	0,4117	0,1273	<b>0,4636</b>	-0,0221	0,2818
Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft an den Erwerbstätigen insgesamt 2000	<b>0,7597</b>	<b>0,6935</b>	<b>0,7143</b>	<b>0,8338</b>	<b>0,8584</b>	<b>0,8429</b>	<b>0,8208</b>	<b>0,8883</b>	<b>0,7182</b>	<b>0,6130</b>	<b>0,5390</b>	<b>0,7156</b>
Anteil der Landwirtschaftsfläche an der Gesamtfläche 2000 in %	0,2338	<b>0,4455</b>	0,1740	0,2597	0,1714	0,3325	0,1610	0,1468	0,0714	0,3026	-0,0558	0,0818
Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft je Erwerbstätigen in der Landwirtschaft 2000	<b>-0,6051</b>	-0,1261	<b>-0,6318</b>	<b>-0,5531</b>	<b>-0,6461</b>	-0,2827	<b>-0,6721</b>	<b>-0,5388</b>	<b>-0,6955</b>	-0,0429	<b>-0,7377</b>	<b>-0,4927</b>
Ertragsmesszahl	<b>-0,6306</b>	-0,4167	<b>-0,6195</b>	<b>-0,5380</b>	<b>-0,6860</b>	<b>-0,5510</b>	<b>-0,6632</b>	<b>-0,5549</b>	<b>-0,7310</b>	-0,3645	<b>-0,6586</b>	<b>-0,4610</b>
<b>Regionale Kennziffern</b>												
Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 1999	-0,1067	-0,0885	-0,0553	-0,1431	-0,1197	-0,1776	-0,0833	-0,1503	-0,1776	-0,0761	-0,0501	-0,0449
Bevölkerungsdichte 31. Dezember 2000	<b>-0,8494</b>	<b>-0,6870</b>	<b>-0,8143</b>	<b>-0,8844</b>	<b>-0,9377</b>	<b>-0,8364</b>	<b>-0,9234</b>	<b>-0,9338</b>	<b>-0,8104</b>	<b>-0,5351</b>	<b>-0,6662</b>	<b>-0,7247</b>
Bevölkerungsentwicklung 2000 bis 2020	<b>-0,7961</b>	<b>-0,5922</b>	<b>-0,7623</b>	<b>-0,6909</b>	<b>-0,7909</b>	<b>-0,6896</b>	<b>-0,7792</b>	<b>-0,7299</b>	<b>-0,7195</b>	-0,4312	<b>-0,6195</b>	<b>-0,4662</b>
Arbeitslosenquote Januar 2000	<b>0,7264</b>	<b>0,6368</b>	<b>0,6998</b>	<b>0,6413</b>	<b>0,7044</b>	<b>0,6589</b>	<b>0,6953</b>	<b>0,6719</b>	<b>0,6420</b>	<b>0,4724</b>	<b>0,5302</b>	0,4237
Arbeitslosenquote Januar 2003	<b>0,7109</b>	<b>0,6725</b>	<b>0,6647</b>	<b>0,6342</b>	<b>0,7018</b>	<b>0,6875</b>	<b>0,6823</b>	<b>0,6556</b>	<b>0,6030</b>	<b>0,4802</b>	<b>0,4724</b>	0,3938
Jährliche Veränderung der Arbeitslosenquote 2000/2003	<b>-0,6688</b>	-0,4169	<b>-0,6844</b>	<b>-0,5714</b>	<b>-0,5727</b>	<b>-0,4429</b>	<b>-0,6091</b>	<b>-0,5299</b>	<b>-0,5792</b>	-0,3000	<b>-0,5286</b>	-0,3416
Gestaltungsquote	0,1521	-0,0793	0,1989	0,0604	0,1742	0,0136	0,1612	0,1800	0,2197	-0,1150	0,2899	0,2034
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner	-0,2455	-0,2688	-0,2260	<b>-0,4662</b>	-0,3766	-0,3909	-0,3545	<b>-0,5545</b>	-0,3195	-0,2883	-0,2091	<b>-0,6065</b>
Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre (31.12.2000)	<b>0,5800</b>	0,4155	<b>0,5761</b>	<b>0,5449</b>	<b>0,6697</b>	<b>0,5780</b>	<b>0,6762</b>	<b>0,6892</b>	<b>0,5657</b>	0,2607	<b>0,5793</b>	0,3895
Anteil der Bevölkerung unter 15 Jahren (31.12.2000)	0,3532	0,1623	0,3662	0,2909	0,3182	0,1558	0,3857	0,2494	0,2429	0,0597	0,3416	0,2714
Frauerwerbsquote 2000	<b>-0,7243</b>	<b>-0,5515</b>	<b>-0,6996</b>	<b>-0,7437</b>	<b>-0,7970</b>	<b>-0,6450</b>	<b>-0,8282</b>	<b>-0,7788</b>	<b>-0,7243</b>	-0,4040	<b>-0,6424</b>	<b>-0,6255</b>
Bruttowertschöpfung in der Nichtlandwirtschaft je Erwerbstätigen in der Nichtlandwirtschaft 2000	<b>-0,5974</b>	<b>-0,6117</b>	<b>-0,5662</b>	<b>-0,6870</b>	<b>-0,7545</b>	<b>-0,7234</b>	<b>-0,7260</b>	<b>-0,8130</b>	<b>-0,6909</b>	<b>-0,4597</b>	<b>-0,5623</b>	<b>-0,6636</b>
Siedlungsstruktureller Kreistyp	<b>0,8751</b>	<b>0,7492</b>	<b>0,8105</b>	<b>0,8312</b>	<b>0,8871</b>	<b>0,8005</b>	<b>0,8751</b>	<b>0,8045</b>	<b>0,7805</b>	<b>0,5748</b>	<b>0,6207</b>	<b>0,5987</b>

Quelle: Eigene Darstellung.

# Anhang 3 - Ziele und Wirkungen auf Programmebene

MB-X-Tabelle 3.1: Ziele des hessischen EPLR auf Programmebene

Förderschwerpunkt	Kapitel	Inhaltsfelder		Frage 1			Frage 2		Frage 3		Frage 4			Frage 5				Zusatzfrage		Sonstiges																						
		Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume durch	Wirkungsfelder	Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen	Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung	Sicherung und Verbesserung des Einkommens	Verbesserung der Marktposition land- /forstwirtschaftlicher Grundzeugnisse	Erhalt/Verbesserung der Umwelt	Erhalt und Verbesserung von Landschaften	Verbesserung der Chancengleichheit durch	Verbreiterung des		Sonstiges Ziele																									
A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit	I	a1/a2, b, c	Investitionsförderung/Produktinnovation einschließl. Junglandwirteförderung	Befähigung	Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion	●	in der Landwirtschaft	●	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	●	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●		in der Landwirtschaft	●	●	●	●	●																			
																	III							Berufsbildung	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen	●	in der Landwirtschaft	●	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●	
																																										VII
B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen	V	e	Benachteiligte Gebiete	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen	●	in der Landwirtschaft	●	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	●	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●																			
																								VI	ff	Agrarumweltmaßnahmen, HEKUL	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen	●	in der Landwirtschaft	●	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	●	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●
																								X	h	Erstaufforstung gemäß Artikel 31	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen	●	in der Landwirtschaft	●	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	●	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●
X	i	Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	Wohlbefindungen	●	in der Landwirtschaft	●	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	●	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●																								
																			X	k	Flurbereinigung	Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen	●	in der Landwirtschaft	●	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	●	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●					
X	m	Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätszeugnisse	Wohlbefindungen	●	in der Landwirtschaft	●	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	●	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●																								
																			X	n	Dienstleistungseinrichtungen im Rahmen der regionalen Entwicklung	Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen	●	in der Landwirtschaft	●	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	●	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●					
X	o	Dorfrennung und Schutz des ländlichen Kulturerbes	Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen	●	in der Landwirtschaft	●	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	●	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●																								
																			X	s1	Fremdenverkehrsleistungen	Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen	●	in der Landwirtschaft	●	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	●	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●	in der Landwirtschaft	●					

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel

Quelle: Eigene Darstellung.

**MB-X-Tabelle 3.2: Wirkungen des hessischen EPLR auf Programmebene**

Förderschwerpunkt	Kapitel	Queschnittsfragen		Frage 1		Frage 2		Frage 3		Frage 4		Frage 5				Zusatzfrage			Sonstiges								
		Wirkungsfelder	Kriterien	Maintnahmen	Maintnahmen	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 Umwelt	Verbesserung der Chancengleichheit durch	Verbesserung der Verträglichkeit von Familie und Beruf durch das Lebensmilieu	Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs für Frauen	Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Frauen/Familien	Förderung des sozio-ökonomischen Unternehmens bei Frauen	Sonstige Wirkungen									
A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit	I III VII	a1/a2, b	Sicherung der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen	Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion	außerhalb der Landwirtschaft in der Landwirtschaft	(-) 1) 0	0	0	0	0															
		c	Berufsbildung								+	0	0	+													
		gl/g2	Verarbeitung/Vermarktung	+++?	+++?	+++?	+++?	++?	++?	++?	++?	++?	++?	++?	++?	++?	++?	++?	++?	++?	++?						
B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen	V VI VII	e	Bescheinigte Gebiete	(+)	(+)	(+)	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++			
		f1	Agri-Umweltmaßnahmen, HEKUL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
		f2	Vertragsnaturschutz, HELP		++	++	++	++																			
		h	Ersaufforstung gemäß Artikel 31	0							0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
		i	Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	0		++	++	++	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume	X	k	Flurbereinigung	(+)			+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+		
		m	Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätszeugnisse																								
		n	Dienstleistungseinrichtungen im Rahmen der regionalen Entwicklung	(+)	+			(+)																			
		o	Dorfneuerung und Schutz des ländlichen Kulturerbes	++	+++	+		++	++	++																	
		s1	Fremdenverkehrsleistungen	(+)				(+)																			

**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 des hessischen EPLR zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen**

### **MB-X-Text 4.1: Zur Relevanz der Querschnittfrage 1 in Hessen**

Die EU-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 Schlüsselemente, 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 Hessen überhaupt ein Problem darstellt, und wie der Altersaufbau und das Geschlechterprofil charakterisiert werden können.

#### ***Veränderung der Bevölkerung in Hessen***

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 Mitgliedsstaaten (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 Hessen nicht zu den Problemregionen. Sehr wohl gibt es aber auch hier regional unterschiedliche Entwicklungstendenzen. Z.Z. findet in Hessen noch ein gewisser Ausgleich durch Zuwanderung aus anderen Bundesländern und zu einem geringen Teil aus dem Ausland statt (Schmidt-Wahl, 2003). Bis Ende der 90er Jahre gehörte Hessen zu dem Typ der Wachstumsregionen, in denen die Geburtenbilanz negativ und die Wachstumsbilanz positiv ist (Flöthmann, 2002). Für die zukünftige Entwicklung wird von der BBR (2003) eine Stagnation der Bevölkerungszahlen prognostiziert (+0,1 % Differenz zwischen 2000 und 2020).

Von einer Bevölkerungsabwanderung sind gering besiedelte Gebiete in besonderer Weise betroffen. Hessen hat eine überdurchschnittliche Bevölkerungsdichte mit im Durchschnitt 287 Einwohnern/km<sup>2</sup>, mit starken räumlichen Divergenzen<sup>3</sup>. MB-X-Karte 4.1 zeigt deutlich den dicht besiedelten Süden und die - von wenigen Ausnahmen abgesehen - dünn besiedelte Mitte und den Norden. MB-X-Karte 4.2 veranschaulicht die disperse Siedlungsstruktur Hessens mit dem Agglomerationsraum Rhein-Main-Gebiet und mit Kassel als Zentrum in Nordhessen. Rund jeder vierte Bürger lebt in einer der fünf hessischen kreisfreien Städte. Gut 28 % der Hessen leben in den 51 Städten mit 20.000 bis 100.000 EinwohnerInnen, knapp 50 % in Gemeinden mit unter 20.000 EinwohnerInnen. Dabei unterscheiden sich Mittelhessen und Nordhessen deutlich von dem südlich gelegenen Rhein-Main-Gebiet. Gerade der Norden ist mit Ausnahme Kassels zumeist kleinstädtisch bis ländlich strukturiert, und in Mittelhessen sind außer den vier größeren Städten auch v.a. kleinere Gemeinden zu finden.

Auch die demographische Entwicklung der ländlichen Räume ist differenziert zu betrachten. Schaut man sich die jährliche Bevölkerungsveränderung in Hessen zwischen 1990 und 2000 an, so wird deutlich, dass ein flächendeckendes Problem mit dem Rückgang der Bevölkerung nur der Werra-Meißner-Kreis und der Landkreis Hersfeld-

---

<sup>3</sup> Damit nimmt Hessen unter den Flächenstaaten hinter NRW, dem Saarland und Baden-Württemberg den vierten Rang ein (HLUG, 2001).



Rotenburg hatten (siehe MB-X-Karte 4.3). Von wenigen Ausnahmen abgesehen, hatten alle anderen ländlichen Gemeinden Zuwächse zu verzeichnen.

Die Gemeinden, die seit längerer Zeit Einwohner verlieren, liegen auffallend häufig im ehemaligen Zonenrandgebiet; die Wiedervereinigung Deutschlands hat an der Struktur-schwäche nichts geändert.

Hinter der Bevölkerungsveränderung 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

	Geburten / Sterbe- fälle Saldo 1995 -2000	Wanderungssaldo 1995-2000
<b>Hessen</b>	<b>-6.720</b>	<b>94.156</b>
<b>Darmstadt, Regierungsbezirk</b>	<b>4.093</b>	<b>63.540</b>
Darmstadt, Kreisfreie Stadt	-1.221	400
Frankfurt am Main, Kreisfreie Stadt	-2.712	-3.150
Offenbach am Main, Kreisfreie Stadt	272	781
Wiesbaden, Kreisfreie Stadt	-2.538	6.566
Bergstraße, Landkreis	-873	6.274
Darmstadt-Dieburg, Landkreis	2.748	7.458
Groß-Gerau, Landkreis	2.176	4.258
Hochtaunuskreis	-422	6.543
Main-Kinzig-Kreis	940	6.714
Main-Taunus-Kreis	2.470	5.468
Odenwaldkreis	-560	2.472
Offenbach, Landkreis	2.598	5.403
Rheingau-Taunus-Kreis	748	2.412
Wetteraukreis	467	11.941
<b>Gießen, Regierungsbezirk</b>	<b>-607</b>	<b>15.009</b>
Gießen, Landkreis	702	2.879
Lahn-Dill-Kreis	-1.063	2.688
Limburg-Weilburg, Landkreis	153	6.368
Marburg-Biedenkopf, Landkreis	1.102	1.617
Vogelsbergkreis	-1.501	1.457
<b>Kassel, Regierungsbezirk</b>	<b>-10.206</b>	<b>15.607</b>
Kassel, Kreisfreie Stadt	-2.274	-4.749
Fulda, Landkreis	2.171	6.214
Hersfeld-Rotenburg, Landkreis	-1.984	-469
Kassel, Landkreis	-2.226	8.416
Schwalm-Eder-Kreis	-1.767	4.142
Waldeck-Frankenberg, Landkreis	-1.241	3.098
Werra-Meißner-Kreis	-2.885	-1.045

Quelle: LDS, 2002.

Insgesamt ist die Differenz von Geburten und Sterbefällen in Hessen negativ. In vielen Stadtumlandkreisen ist die natürliche Bevölkerungsentwicklung hingegen positiv, d.h. die Geburtenzahl liegt höher als die Zahl der Sterbefälle. Die räumliche Wanderung weist regional deutliche Unterschiede auf. Ein negatives Wanderungssaldo hatten im betrachteten Zeitraum nur die Städte Kassel und Frankfurt am Main sowie der Landkreis Hersfeld-Rotenburg und der Werra-Meißner-Kreis zu verzeichnen.

Einen Überblick über die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung 2000 bis 2020 auf Landkreisebene gibt MB-X-Karte 4.4. Die Bevölkerungsprognose der BBR geht auf Ebene Hessens von einer stagnierenden Bevölkerung aus.<sup>4</sup> Dabei sind erheblich unterschiedliche Entwicklungen auszumachen. In den nördlichen Landesteilen, schon in den zurückliegenden Jahren von Bevölkerungsrückgang betroffen, verfestigt sich diese Tendenz. Für weitere Landkreise nördlich des Rhein-Main-Gebietes wird ebenfalls ein Bevölkerungsrückgang vorhergesagt. Die Bevölkerungsdichte ist schon jetzt eine der wesentlichen Schwächen dieser Landkreise, da ein ausreichendes Humankapital eine wichtige Voraussetzung für ländliche Entwicklung ist. Überdies kann es zunehmend zu Problemen aufgrund einer Unterauslastung von Infrastrukturen kommen.

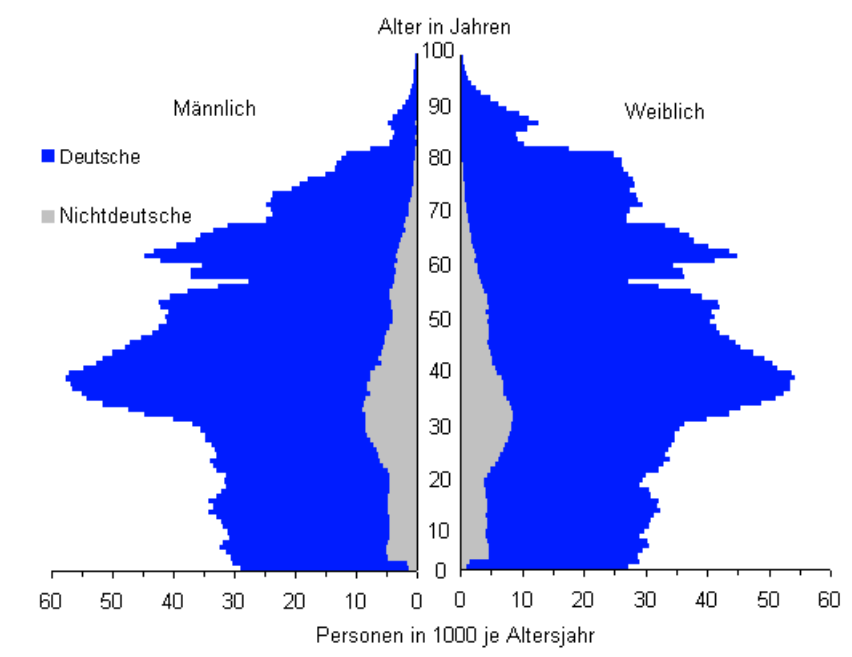
### ***Altersprofil der Bevölkerung***

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 Hessens eine pilzähnliche Struktur; die typische Form einer schrumpfenden Bevölkerung (siehe MB-X-Abbildung 4.1).

---

<sup>4</sup> Eine Studie der Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft Hessen mbH kommt sogar zu einem Bevölkerungsrückgang um 4 % (HMWVL, 2003).

**MB-X-Abbildung 4.1:** Altersaufbau der Bevölkerung in Hessen 2000

Quelle: HSL, 2003a.

Damit entspricht der Altersaufbau Hessens 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 wechseln werden. Die Verschiebungen in der Altersstruktur führen tendenziell zu einer zunehmenden Überalterung der Bevölkerung.

Bislang hielten sich die Verschiebungen der Anteile in den Altersgruppen in engen Grenzen. Dies lag vor allem daran, dass in den 1990er Jahren die Zahl der Ausländer stark anstieg, die in der Altersgruppe der 15- bis 65-Jährigen stärker besetzt sind (LAA Hessen, 2003).

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 Hessen dar. Der Anteil der Bevölkerung über 65 ist v.a. im Norden und Nordosten Hessens hoch. Mit über 20 % ist der Werra-Meißner-Kreis Spitzenreiter.

Schaut man sich MB-X-Karte 4.6 mit der regionalen Verteilung des Anteils der Unter-15-Jährigen an, so wird deutlich, dass sich Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen

Anteil gleichmäßig im Land verteilen. Auffällig ist nur der hohe Anteil im Landkreis Fulda, was in erster Linie auf die konfessionelle Prägung zurückzuführen ist.

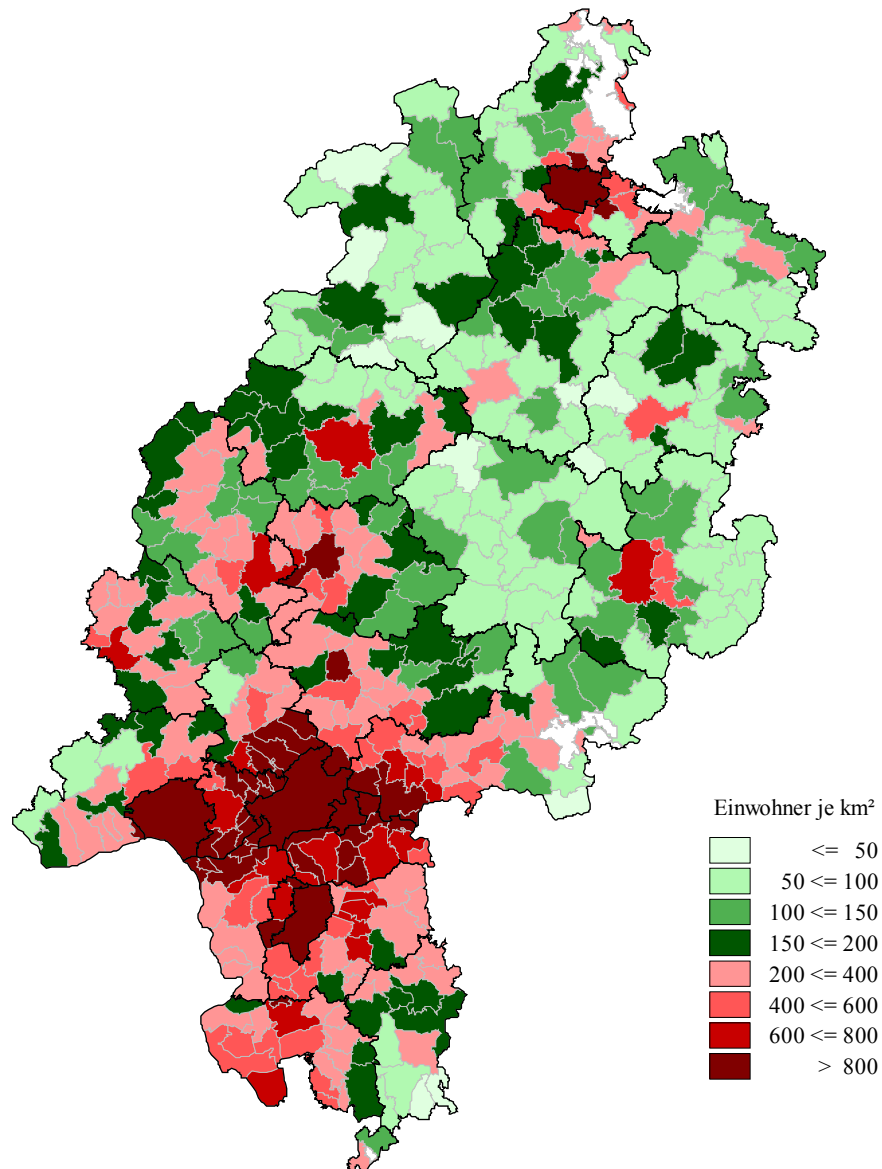
Grundsätzlich kann gesagt werden, dass die zunehmende Überalterung der Gesellschaft ein generelles Problem darstellt, auch wenn in der regionalen Verteilung der Norden Hessens einen deutlich höheren Anteil von Über-65-Jährigen aufweist. Dieser liegt aber immer noch wesentlich unter der Marge von 30 %, die Heilig (2002) problematisiert hat.

### ***Geschlechterprofil der Bevölkerung***

Hessen weist insgesamt einen leichten Frauenüberschuss aus (51,0 % Frauenanteil). Dieser Frauenüberschuss ist v.a. in der Altersgruppe der Über-65-Jährigen zu verzeichnen und erklärt sich darüber, dass die Männer in der Bundesrepublik durchschnittlich 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 (< 49 %) finden sich über das ganze 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.

**MB-X-Karte 4.1:** Einwohner je Quadratkilometer in den Gemeinden Hessens am 31. Dezember 2000



Gemeindefreie Gebiete sind weiß gekennzeichnet.

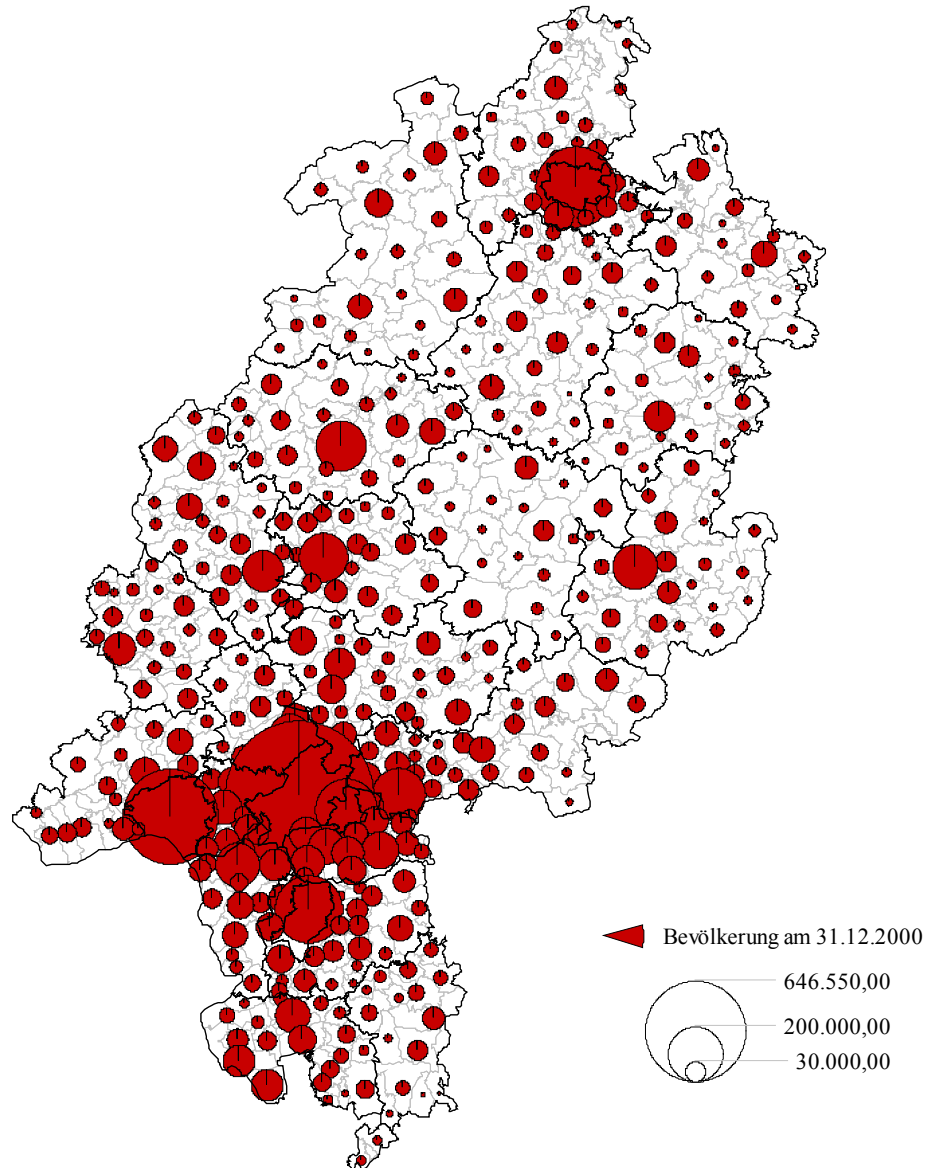
Minimum: Hesseneck (25)  
Maximum: Offenbach a. Main (2.618)  
Land Hessen Durchschnitt (287)

Quelle: Statistisches Landesamt Hessen (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 Hessens



Minimum: Hesseneck (738)  
 Maximum: Frankfurt am Main (646.550)  
 Land Hessen (6.068.129)

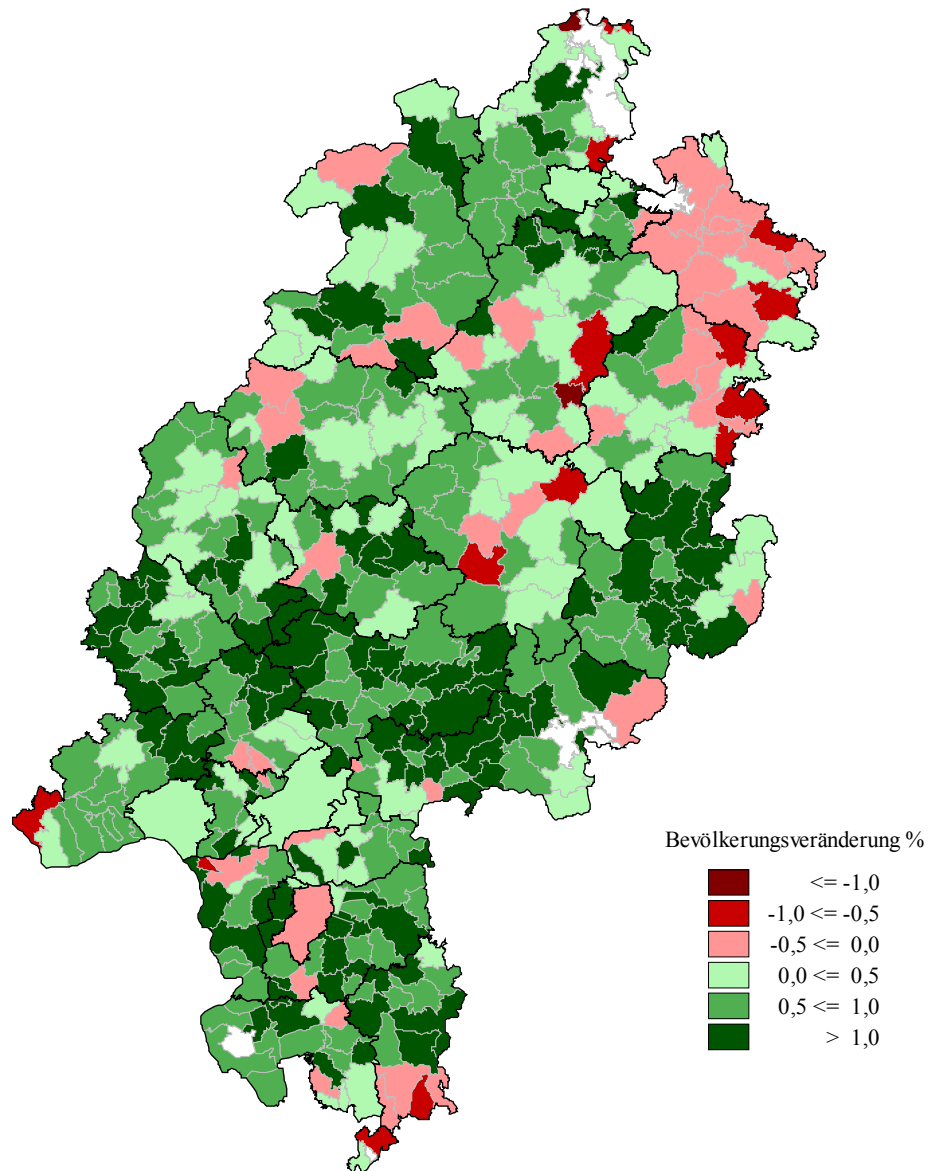
Quelle: Statistisches Landesamt Hessen (2001).

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 Hessens



Gemeindefreie Gebiete sind weiß gekennzeichnet.

Minimum: Schwarzenborn (-3,5)

Maximum: Neu-Anspach (3,3)

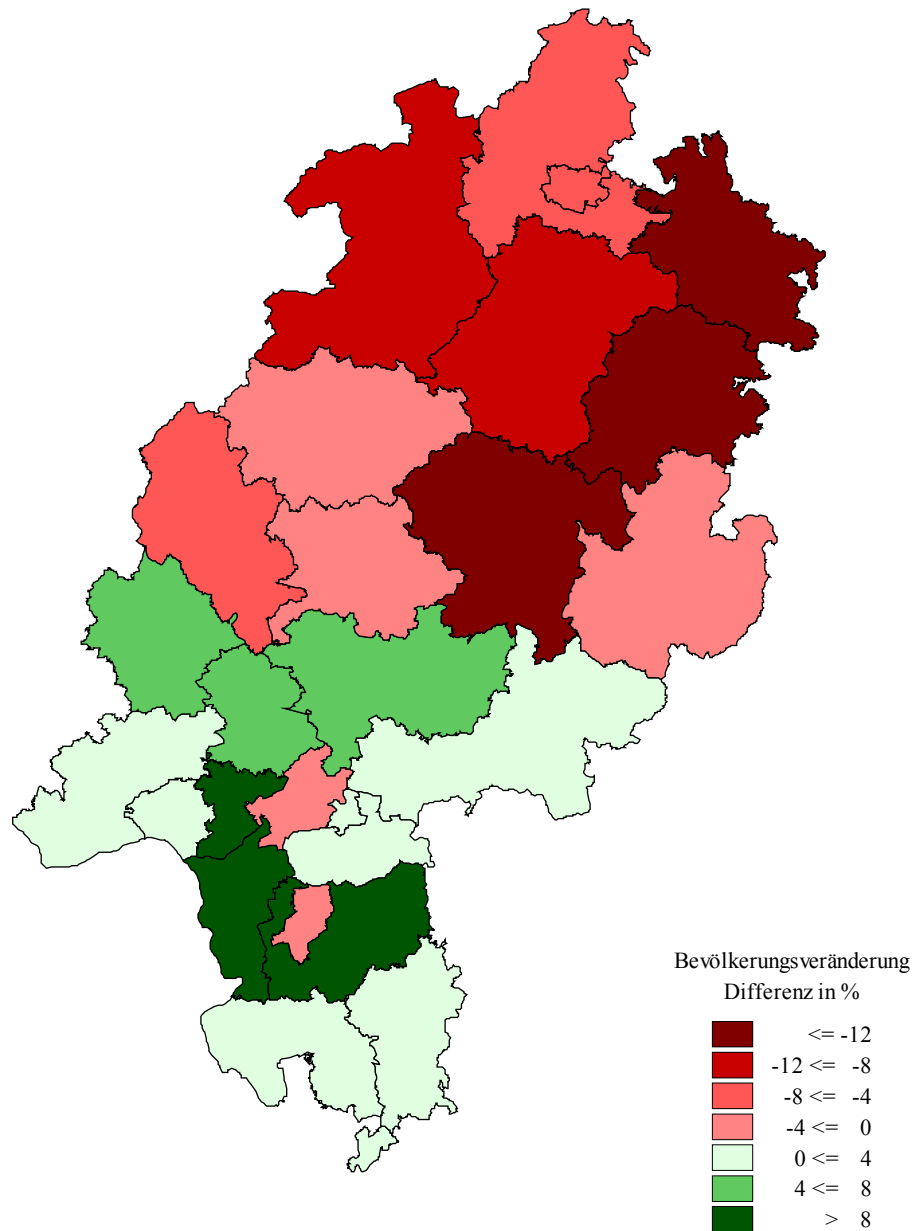
Land Hessen Durchschnitt (0,6)

Quelle: Statistisches Landesamt Hessen (2001).

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



**MB-X-Karte 4.4:** Bevölkerungsbestandsveränderung (2000 bis 2020) in den Landkreisen Hessens



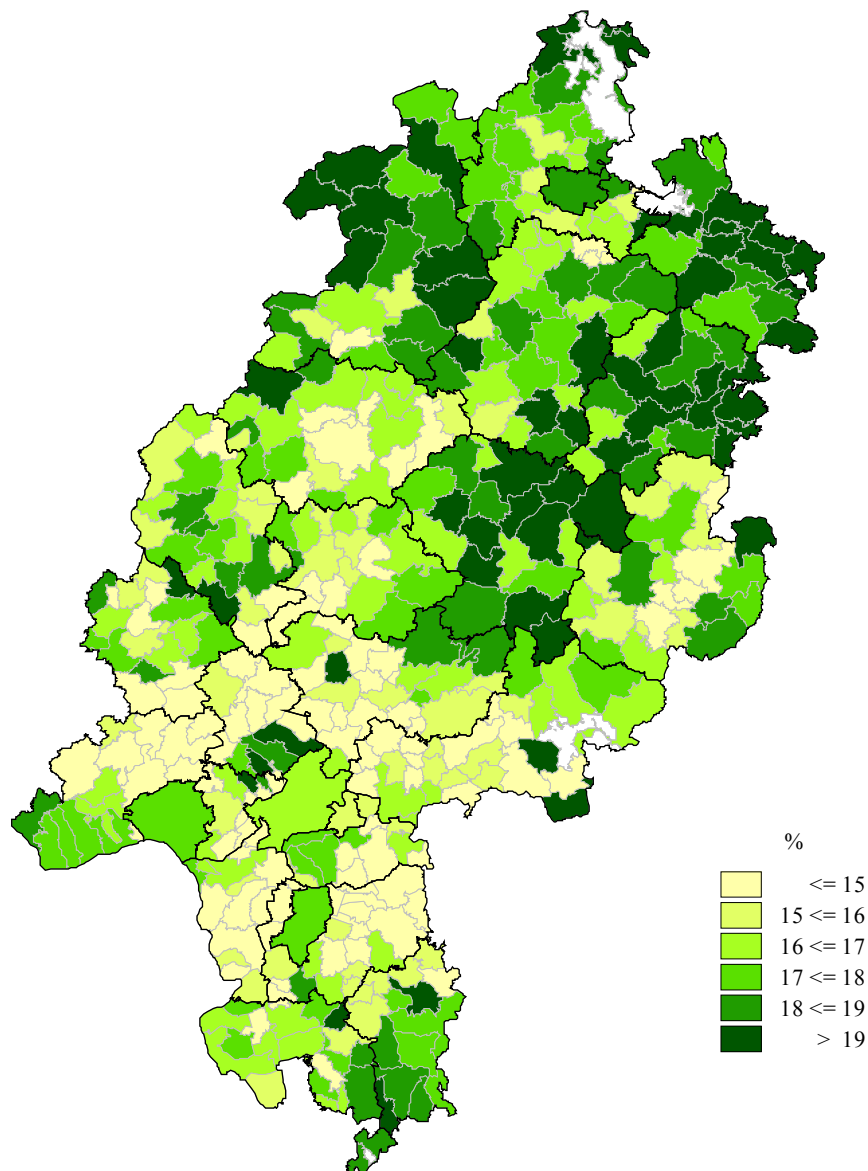
Minimum: Werra-Meißner-Kreis (-14,9)  
 Maximum: Main-Taunus-Kreis (13,5)  
 Land Hessen Durchschnitt (13,5)

Quelle: BBR (2003): Inkar Pro, CD-Rom.

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



**MB-X-Karte 4.5:** Anteil der Bevölkerung 65 Jahre und älter an der Gesamtbevölkerung in den Gemeinden Hessens am 31. Dezember 2000



Gemeindefreie Gebiete sind weiß gekennzeichnet.

Minimum: Liederbach am Taunus (10,9)

Maximum: Bad Orb (27,1)

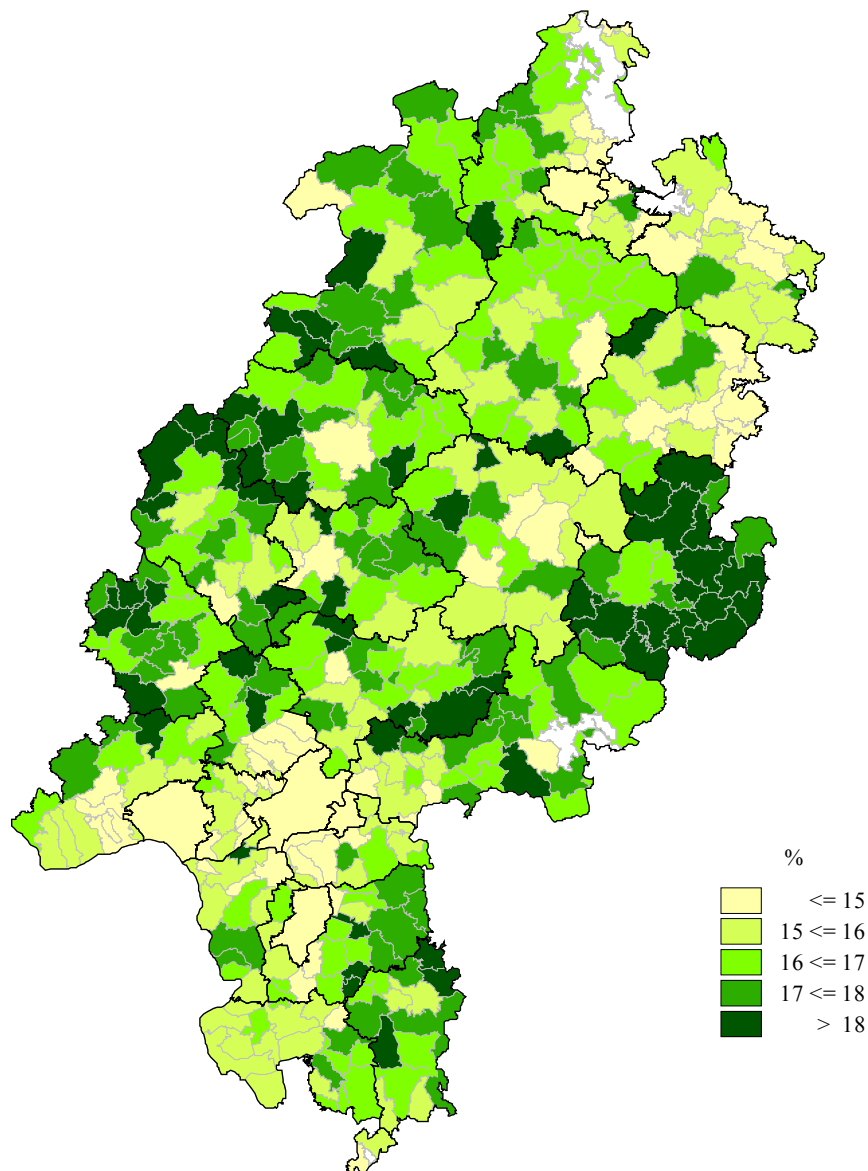
Land Hessen Durchschnitt (16,5)

Quelle: Statistisches Landesamt Hessen (2001).

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



**MB-X-Karte 4.6:** Anteil der Bevölkerung unter 15 Jahren an der Gesamtbevölkerung in den Gemeinden Hessens am 31. Dezember 2000



Gemeindefreie Gebiete sind weiß gekennzeichnet.

Minimum: Marburg (12,3)  
 Maximum: Ehrenberg, Rhön (21,2)  
 Land Hessen Durchschnitt (15,5)

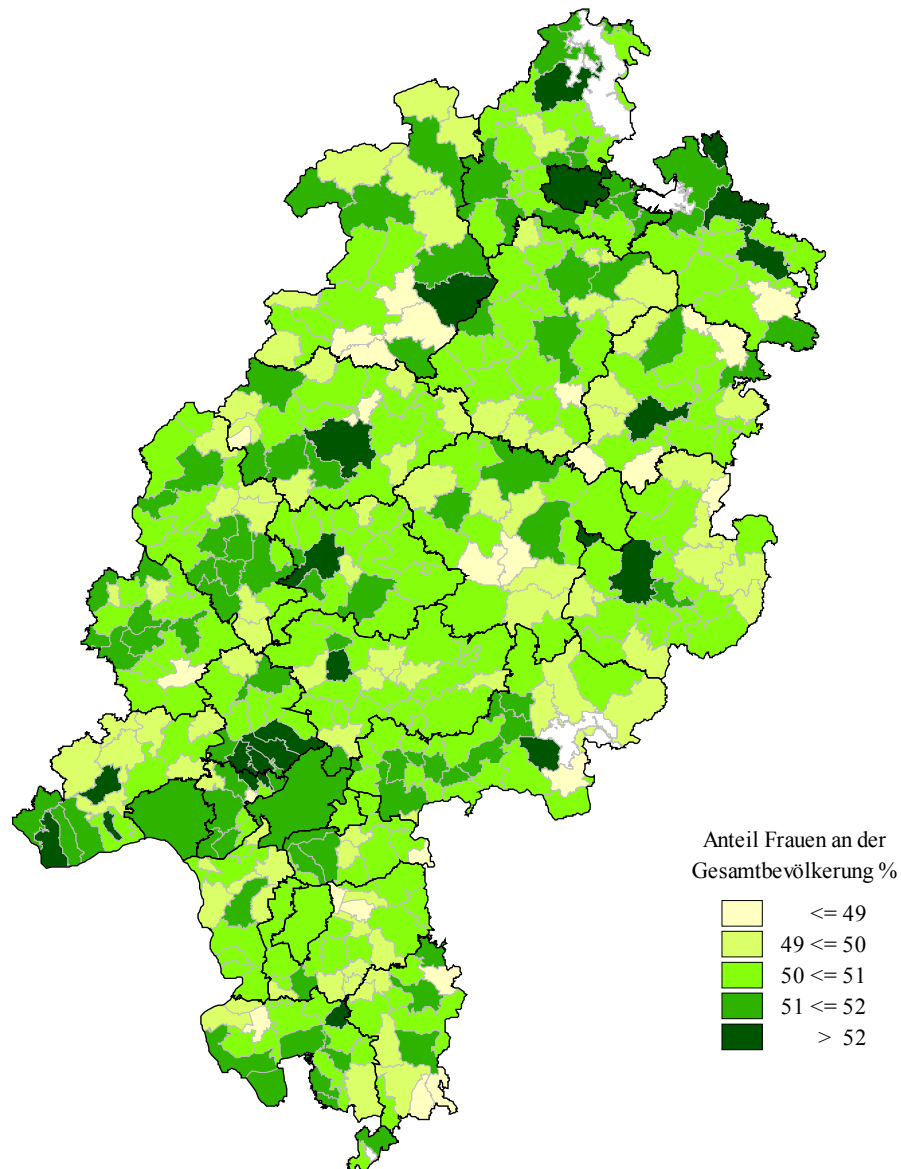
Quelle: Statistisches Landesamt Hessen (2001).

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





**MB-X-Karte 4.7:** Anteil Frauen an der Gesamtbevölkerung in den Gemeinden Hessens am 31. Dezember 2000



Gemeindefreie Gebiete sind weiß gekennzeichnet.

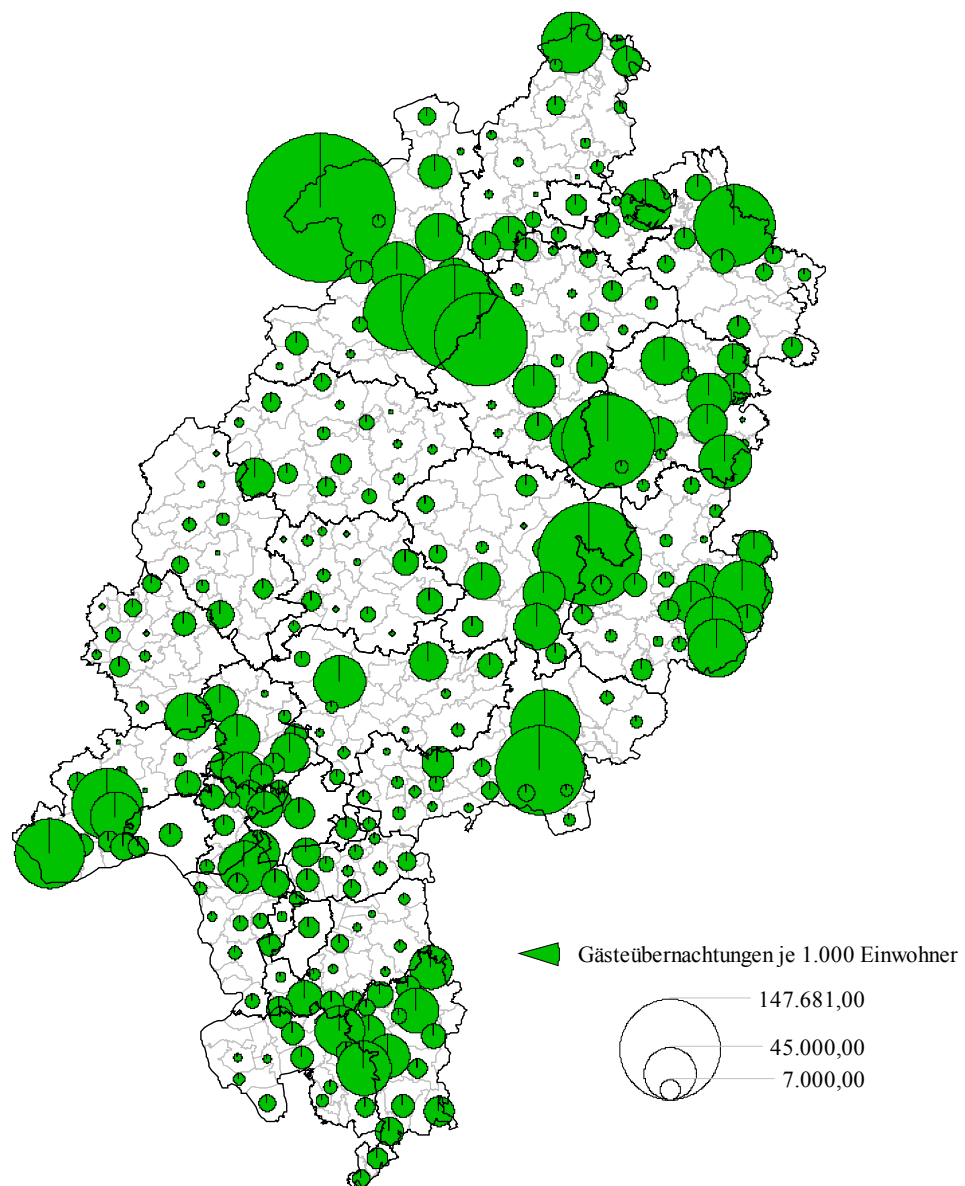
Minimum: Hesseneck (47,6)  
 Maximum: Kronberg im Taunus (54,2)  
 Land Hessen Durchschnitt (51,0)

Quelle: Statistisches Landesamt Hessen (2001).

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



**MB-X-Karte 4.8:** Tourismusintensität in den Gemeinden Hessens, 2001



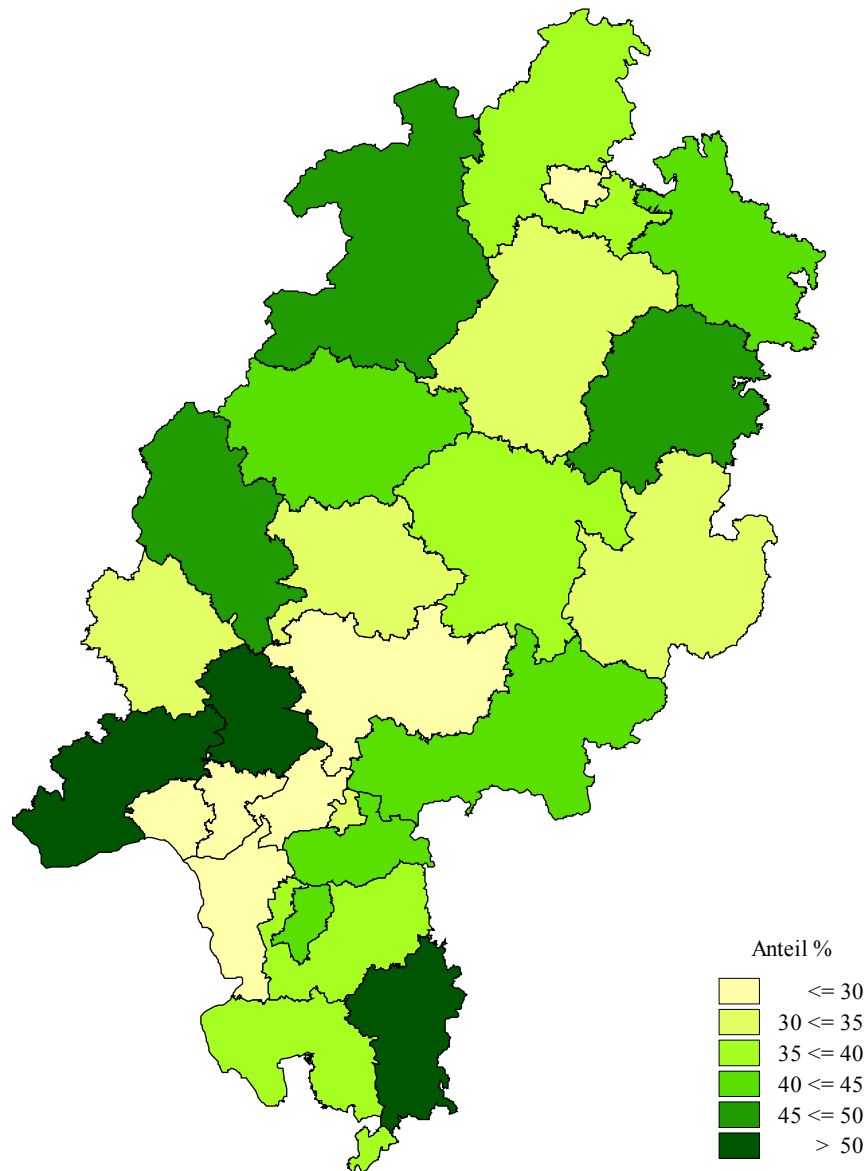
Minimum: Vellmar (215)  
 Maximum: Willingen, Upland (147.681)  
 Land Hessen Durchschnitt (4.216)

Quelle: Statistisches Landesamt: Hessische Gemeindestatistik (2002).

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 Hessens, 2002



Minimum: Frankfurt am Main (15,3)  
 Maximum: Odenwaldkreis (56,3)  
 Land Hessen Durchschnitt (39,9)

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt (2002).

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



## **Anhang 5 - Querschnittsfrage 2: Beitrag des hessischen EPLR 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	<p>Erfassung der bewilligten Fördermittel durch Abfrage bei den Bewilligungsstellen (KB)</p> <p>Erfassung der bereits abgeschlossenen Förderfälle</p> <p>Erfassen des <b>förderfähigen Investitionsvolumens</b> (Aufgeteilt nach Finanzquellen)</p> <p>Um die <b>Hebelwirkungen</b> von Maßnahmen (Leverage effect<sup>5</sup>) darstellen zu können, ist in diesem Schritt auch das <b>Gesamtinvestitionsvolumen</b> 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.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aufgliederung dieser Investitionsvolumina nach bestimmten Gütergruppen, bzw. Sektoren (Gliederung entsprechend der Gliederungen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bzw. der Input-Outputtabellen) (KB nach Vorgabe CC)</li> <li>2. Zuordnung von statistisch bekannten Produktivitätskoeffizienten (CC)</li> <li>3. Erfassung der regionalen Inzidenz (Auftragsvergabe an im Land ansässige Unternehmen) (KB)</li> </ol>
Indirekter Effekt (insgesamt CC oder nach Vorgaben von CC)	<p>Hierunter ist die Vorleistungsnachfrage für die Summe der direkten Effekte und der hiermit verbundene Beschäftigungseffekt zu verstehen (<b>supplier effect</b>).<sup>6</sup> Die Ermittlung erfolgt anhand von Koeffizienten.</p>	<p>Diese Effekte werden nicht direkt erfasst, sondern wiederum durch Koeffizienten umgerechnet.</p>
Sekundäreffekt	<p>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 <b>Empfängern</b> (KB) möglich..</p>	<p>Arbeitsschritte wie oben sind nicht oder nur in wenigen exemplarischen Einzelmaßnahmen möglich. Zusätzliche Beschäftigungseffekte können nur über Faustzahlen / Koeffizienten abgebildet werden</p>

## 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.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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).



- Schaffung neuer Arbeitsplätze über die folgende Wirkungskette: Reduzierung der Kapitalnutzungskosten, Stimulierung des Kapitaleinsatzes und damit der Produktion und der Beschäftigung.

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**<sup>7</sup>.

### **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 EU-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 (Expansi-

---

<sup>7</sup> Eventuelle Quelle: Matching Ansatz der GRW Förderung.

on 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.

**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 EU-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 *Strukturpolitik* 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 öffentlichen 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
196 abgeschlossene Förderfälle laut Projektliste in den Jahren 2000 bis 2002	50 Projekte per Zufallsstichprobe	25 Fragebögen (50 %)	20 Fragebögen (40 %)

#### Kapitel VII:

Grundgesamtheit	Stichprobe	Rücklauf	Ausgewertet
54 abgeschlossene Projekte in vier Bundesländern (davon 5 in Hessen)	Vollerhebung	30 Fragebögen (55 %), davon 2 in Hessen (40 %)	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 2.1 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 effect) (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, das 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

Haushaltslinien	Direkter Effekt in Personen- jahren	Hauptgewerke	Gesamteffekt in Personen- jahren	Regionale Inzidenz
<b>Förderschwerpunkt A</b>	<b>1.010</b>		<b>1.667</b>	
a/b	941	Metallbau, Elektroinstallation	1.553	29 % Gemeinde, 34 % Landkreis, 13 % Hessen, 24 % außerhalb
g	69	Technikkosten, Hochbau	114	45% Kreis, 27% Hessen, 19% anderes Bundesland, 9% Ausland
<b>Förderschwerpunkt B</b>	<b>110</b>		<b>110</b>	
e	zum jetzigen Zeitpunkt keine belastbare Aussage möglich.			
f	<p>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.</p> <p>Bei der extensiven Grünlandnutzung können positive oder negative Beschäftigungseffekte ausgelöst werden, je nach Anpassungsstrategie der Betriebe: a) Viehbestandabstockung, b) Flächenausdehnung oder c) Beibehaltung der extensiven Grünlandbewirtschaftung; damit a) Verringerung des Arbeitszeitbedarfs, b) Erhöhung, c) neutrale Wirkung auf den Beschäftigungseffekt.</p> <p>Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes finden in der Regel nur auf einem kleinen Flächenanteil der Betriebe statt, damit ist die Wirkung gesamtbetrieblich vernachlässigbar.</p>			
i+h	110	44% externe Arbeitskräfte 56% betriebseigene Arbeitskräfte	110	überwiegend aus dem Nahbereich
<b>Förderschwerpunkt C</b>	<b>628</b>		<b>1.049</b>	
k	222	Tiefbau	379	52% Landkreis, 42% Hessen, 6% außerh.
m	bislang keine abgeschlossenen Projekte			
n	wurde nicht ermittelt			
o	406	Dachdecker, Maler	670	80% im selben Landkreis
s	wurde nicht ermittelt			
<b>Insgesamt</b>	<b>1.748</b>		<b>2.826</b>	

Quelle: Eigene Darstellung.

### MB-X-Text 5.3: Räumliche Aspekte des Arbeitsmarktes in Hessen

#### *Arbeitslosigkeit*

Ein wichtiger Indikator für die Beschäftigungssituation ist die Arbeitslosigkeit (siehe auch Kapitel 2.3.4). Die regionale Verteilung der Arbeitslosigkeit ist in Hessen höchst unterschiedlich (siehe MB-X-Karte 5.1). Es ist ein deutliches Nord-Süd-Gefälle zu erkennen. Dass in Mittelhessen die Arbeitslosigkeit nicht an das Niveau von Nordhessen heranreicht, liegt v.a. daran, dass viele Erwerbstätige täglich in die Rhein-Main-Region hineinpendeln. Ohne diese regionale Mobilität der Bewohner dieser Region wäre die Arbeitslosenquote vermutlich höher (LAA Hessen, 2003). Im Schnitt lag im Januar 2003 die Arbeitslosigkeit in Hessen bei 7,9 % und damit deutlich unter dem Bundesdurchschnitt (11,1 % in Deutschland, 8,8 % in Westdeutschland). An der Spitze lag die Stadt Kassel mit 14,5 %. Die niedrigste Arbeitslosenquote hatte der Main-Taunus-Kreis mit 4,9 % zu verzeichnen. Zwischen 2000 und 2003 ist die Arbeitslosigkeit in Hessen im Durchschnitt um 1,6 % zurückgegangen (siehe MB-X-Karte 5.2). In der Tendenz sind jedoch die Regionen mit einer niedrigeren Arbeitslosenquote stärker von einem Anstieg der Arbeitslosigkeit betroffen als Regionen mit einer über dem Durchschnitt liegenden Arbeitslosenquote.

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

Region	Saldo in %	Region	Saldo in %
Stadt Offenbach am Main	-8,1	Kreis Bergstraße	2,9
Odenwaldkreis	-7,4	Rheingau-Taunus-Kreis	2,9
Stadt Darmstadt	-6,0	Schwalm-Eder-Kreis	4,3
Stadt Kassel	-5,7	Kreis Limburg-Weilburg	4,8
Werra-Meißner-Kreis	-4,6	Kreis Marburg-Biedenkopf	5,7
Main-Kinzig-Kreis	-3,6	Kreis Waldeck-Frankenberg	6,4
Lahn-Dill-Kreis	-2,2	Kreis Kassel	7,0
Vogelsbergkreis	-2,0	Kreis Groß-Gerau	7,7
Stadt Frankfurt am Main	-0,9	Hochtaunuskreis	8,0
Kreis Hersfeld-Rotenburg	0,3	Kreis Darmstadt-Dieburg	8,6
Stadt Wiesbaden	0,8	Wetteraukreis	10,3
Kreis Offenbach	1,3	Kreis Fulda	13,0
Kreis Gießen	1,7	Main-Taunus-Kreis	30,7
<b>Land Hessen</b>	<b>2,1</b>		

Quelle: LDS, 2002.



### ***Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten***

Im Zeitraum zwischen 1990 und 2000 hat die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Hessen um 2,1 % zugenommen. Dabei haben tendenziell die Landkreise gegenüber den kreisfreien Städten höhere Zuwachsraten zu verzeichnen gehabt. In einzelnen Regionen war die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten allerdings rückläufig. Dazu gehören in erster Linie Städte, aber auch einzelne Landkreise (siehe MB-X-Tabelle 5.2).

### ***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 Landkreise hier deutliche geringere Werte aufweisen (siehe MB-X-Tabelle 5.3).

Es gibt zwei Zentren in Hessen. Zunächst das Rhein-Main-Gebiet im Süden: In diesem Ballungsraum konzentrieren sich Wirtschaft, Verwaltung, Verkehrswesen, Kultur und Wissenschaft. Allein Südhessen mit der überragenden Metropole Frankfurt am Main verfügt über zwei Drittel der Arbeitsstätten des Landes. In den Arbeitsamtsbezirken der Rhein-Main-Region arbeiteten Ende Juni 2002 64 % aller hessischen Beschäftigten (rund 1,42 Mio. SV-beschäftigte Personen). Den zweiten Schwerpunkt bildet Nordhessen mit dem Zentrum Kassel. In den Arbeitsamtsbezirken Nordhessens (Bad Hersfeld, Fulda, Kassel, Korbach und Marburg) übten 2002 rund 0,45 Mio. Personen eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aus (21 %).

Die unterschiedliche regionale Beschäftigtendichte weist auf intensive Pendlerverflechtungen hin. Insgesamt weist die Mobilität der hessischen Beschäftigten seit Jahren ein hohes und sogar noch steigendes Niveau auf. Diese Mobilität ist offensichtlich als Antwort auf die schwierige Arbeitsmarktsituation zu werten (Klems et al., 1999). Das größte hessische Einpendlerzentrum ist Frankfurt. Dabei kommt das Gros der Pendler aus den umliegenden Landkreisen und Städten (Klems et al., 1999). In Nord- und Mittelhessen gibt es zwar auch Pendlerverflechtungen, aber in einer deutlich geringeren Intensität verglichen mit dem Rhein-Main-Gebiet.

### ***Struktur der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten***

Ende Juni 2002 gab es in Hessen 2,19 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Im Verlauf der letzten Jahre hat sich eine merkliche Verschiebung in der hessischen Wirtschaftsstruktur ergeben. So kommt dem Verarbeitenden Gewerbe als Arbeitsgeber eine deutlich geringere Bedeutung zu als noch vor zehn Jahren. Im Juni 2002 waren nur noch 23,2 % aller SV-Beschäftigten in diesem Bereich tätig, zehn Jahre zuvor erreichte dieser Anteil immerhin noch 34,8 %. Auch der Anteil der Beschäftigten in der Bauwirtschaft ist bis Ende Juni 2002 zurückgegangen auf nur noch 5,2 %. Während der Sekundäre Bereich

als Arbeitgeber an Bedeutung verloren hat (durch Rationalisierung, aber auch durch Ausgliederung von produktionsnahen Dienstleistungen), nahm die des Tertiären Bereichs in den letzten Jahren zu. Inzwischen arbeiten knapp 70 % aller Beschäftigten im Dienstleistungsbereich, zehn Jahre zuvor dagegen nur 54,3 % (LAA Hessen, 2003).

**MB-X-Tabelle 5.3:** Beschäftigtendichte (Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an den Einwohnern in %) im Jahr 2000

Region	Beschäftigten-dichte	siedl.-strukt. Kreistyp	Region	Beschäftigten-dichte	siedl.-strukt. Kreistyp
Rheingau-Taunus-Kreis	21,3	3	Kreis Offenbach	31,5	2
Kreis Darmstadt-Dieburg	21,4	2	Kreis Waldeck-Frankenberg	31,7	7
Schwalm-Eder-Kreis	23,1	7	Hochtaunuskreis	32,1	2
Kreis Bergstraße	23,5	2	Kreis Fulda	33,3	8
Vogelsbergkreis	24,4	7	Kreis Gießen	33,7	6
Wetteraukreis	24,9	3	<b>Land Hessen</b>	<b>35,8</b>	
Kreis Limburg-Weilburg	25,0	6	Kreis Groß-Gerau	37,6	2
Odenwaldkreis	25,1	3	Main-Taunus-Kreis	38,0	2
Kreis Kassel	25,1	6	Stadt Offenbach am Main	40,5	1
Werra-Meißner-Kreis	26,6	7	Stadt Wiesbaden	45,0	1
Main-Kinzig-Kreis	27,6	3	Stadt Kassel	47,1	5
Kreis Marburg-Biedenkopf	29,9	6	Stadt Darmstadt	63,4	1
Lahn-Dill-Kreis	31,0	6	Stadt Frankfurt am Main	73,9	1
Kreis Hersfeld-Rotenburg	31,2	8			

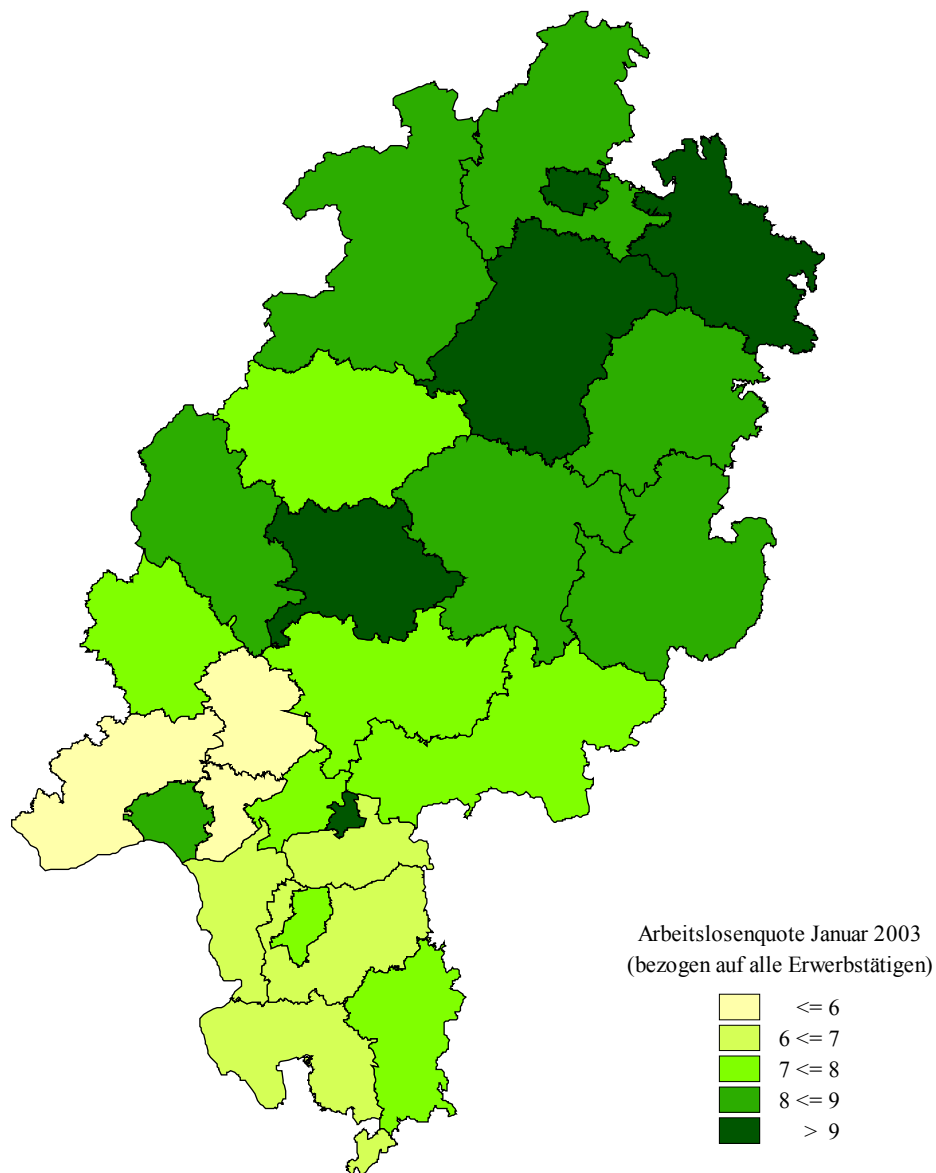
Quelle: BBR, 2002.

### *Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft*

Der Anteil der in der Landwirtschaft (einschließlich Forstwirtschaft und Fischerei)<sup>8</sup> Erwerbstätigen ist kontinuierlich zurückgegangen und liegt mit 1,6 % unter dem Bundesdurchschnitt von 2,5 % im Jahr 2000. Während der Anteil der in der LFF Erwerbstätigen 1950 noch bei 23,3 % lag, war er 1970 schon auf 6,3 % abgesunken (Mawick et al., 2002). Heute weist er deutliche regionale Unterschiede auf, die in MB-X-Karte 5.3 dargestellt sind. Am niedrigsten ist der Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft naturgemäß in den Städten und in der Rhein-Main-Schiene. Frankfurt am Main hat gerade einmal einen Anteil von 0,2 %, während der Vogelsbergkreis noch über einen Anteil von 6,4 % verfügt.

<sup>8</sup> „Die genannten Zahlen bleiben allerdings hinter der Gesamtzahl aller im betreffenden Wirtschaftsbe-  
reich im Jahresverlauf voll- und teilzeitlich zu Erwerbszwecken tätigen Personen zurück, weil sie  
diejenigen Personen nicht enthalten, die zusätzlich zu einem außerhalb des genannten Wirtschaftsbe-  
reichs ausgeübten Hauptberuf nebenberuflich in der LFF beschäftigt sind und durch die amtliche Sta-  
tistik nicht erfasst werden“ (Neander, 2002, S. 47).

**MB-X-Karte 5.1:** Arbeitslosenquote in den Landkreisen Hessens, Januar 2003



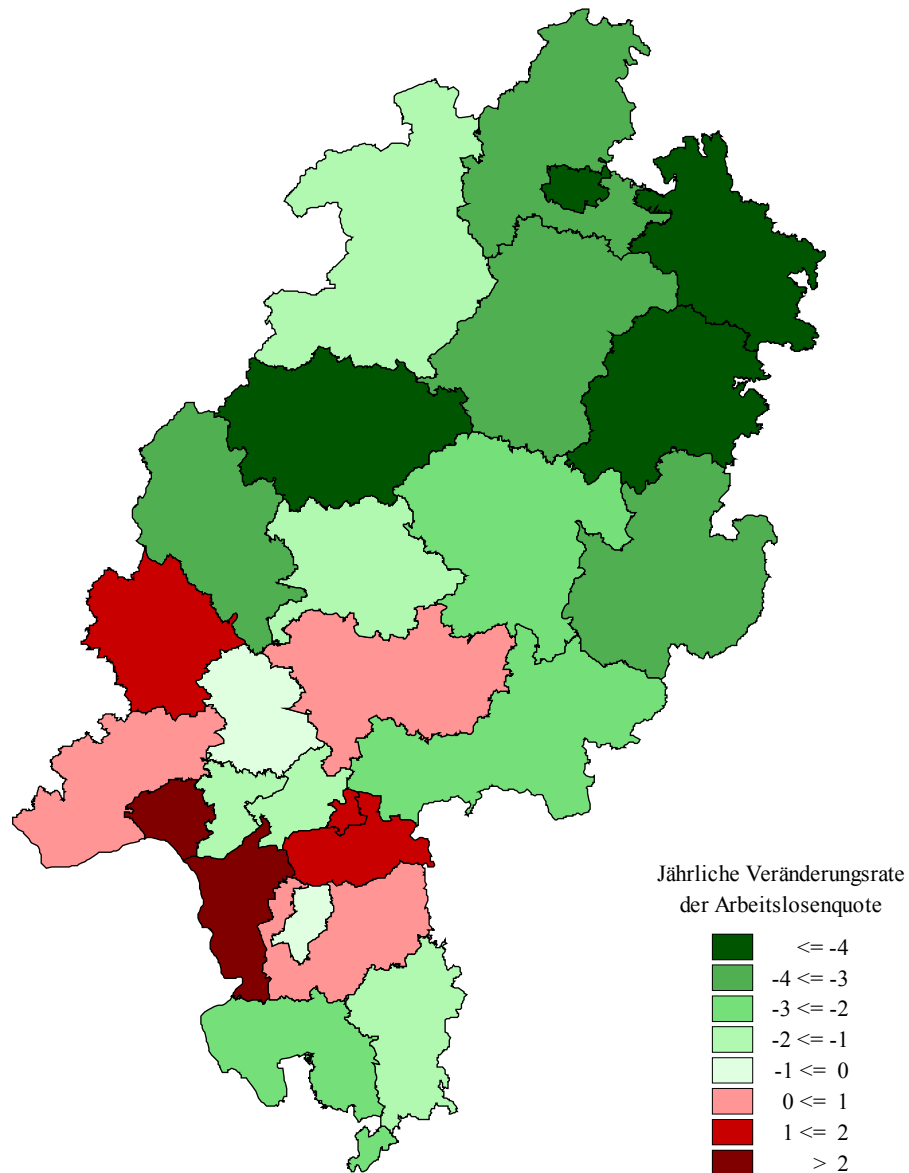
Minimum: Main-Taunus-Kreis (4,9)  
 Maximum: Kassel, Stadt (14,5)  
 Land Hessen Durchschnitt (7,9)

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (2003).

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



**MB-X-Karte 5.2:** Jährliche Veränderungsrate der Arbeitslosenquote (Januar 2000 bis Januar 2003) in den Landkreisen Hessens



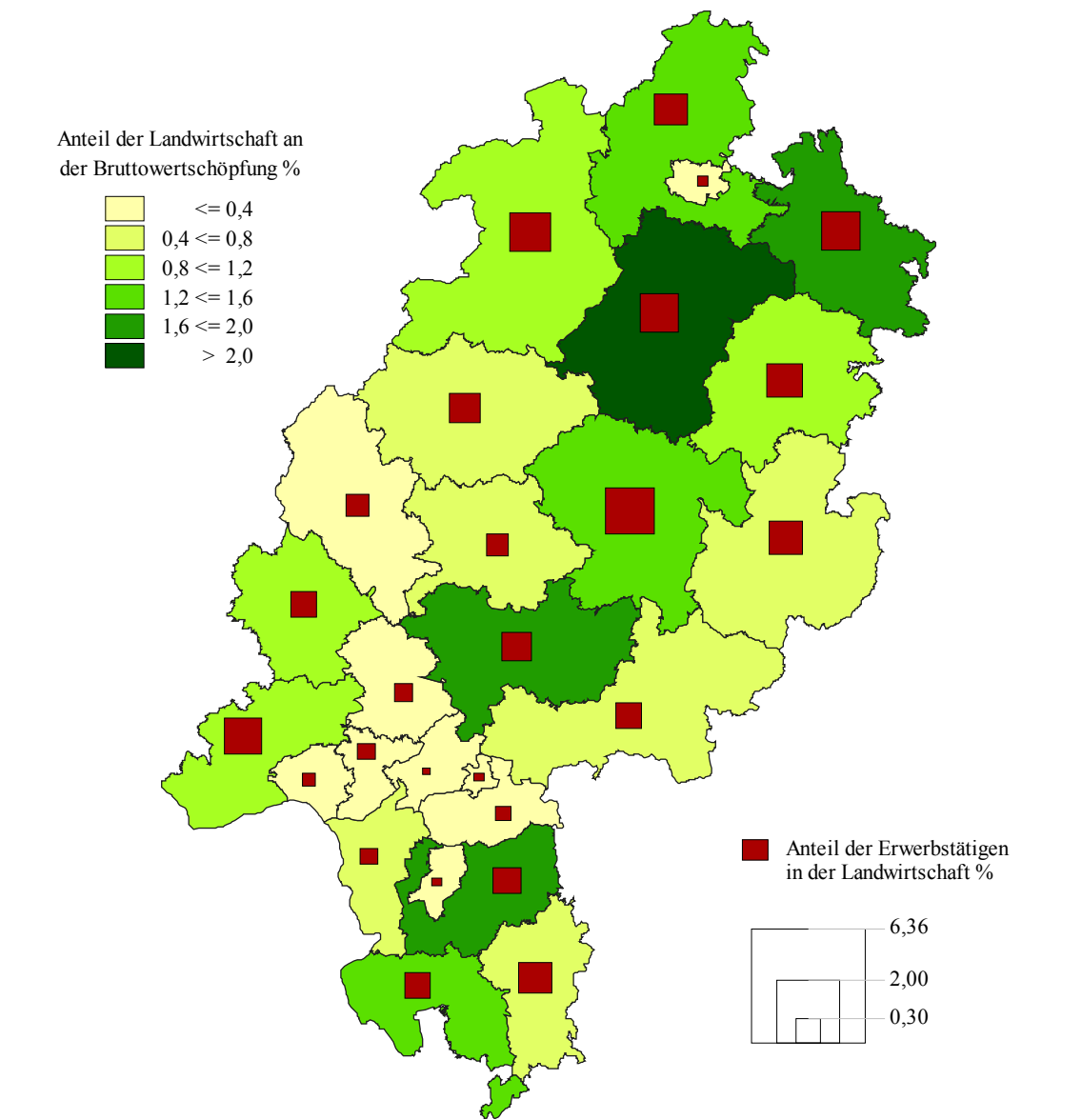
Minimum: Hersfeld-Rotenburg (-8,1)  
 Maximum: Groß-Gerau (4,2)  
 Land Hessen Durchschnitt (-1,6)

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (2003); eigene Berechnungen.

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



**MB-X-Karte 5.3:** Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft und Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung in den hessischen Landkreisen, 2000



**Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung**

Minimum: Frankfurt am Main (0,1)  
 Maximum: Schwalm-Eder-Kreis (2,6)  
 Land Hessen Durchschnitt (0,6)

**Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft**

Minimum: Frankfurt am Main (0,2)  
 Maximum: Vogelsbergkreis (6,4)  
 Land Hessen Durchschnitt (1,6)

Quelle: Eigene Berechnungen nach EASYSTAT (2002).

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





## **Anhang 6 - Querschnittsfrage 3: Beitrag des hessischen EPLR zum Erhalt oder zur Verbesserung des Einkommensniveaus der ländlichen Bevölkerung**

### **MB-X-Text 6.1 - Regionale und sektorale Einkommenssituation in Hessen**

#### ***Beitrag der Landwirtschaft***

Das sektorale Gewicht der Landwirtschaft in Hessen ist gering, nur 0,6 % der Bruttowertschöpfung werden hier erarbeitet. Dieser Wert liegt unter dem Durchschnittswert für das Bundesgebiet (1,2 %) (Mawick et al., 2002).

Die regionale Verteilung ist höchst unterschiedlich (MB-X-Karte 5.3). Der Anteil der LFF an der BWS schwankt auf Kreisebene zwischen 0,1 % in Frankfurt am Main und 2,6 % im Schwalm-Eder-Kreis. Eine größere Bedeutung hat die LFF noch in Nordhessen, im Vogelbergkreis und im Wetteraukreis sowie im Süden in den Landkreisen Darmstadt-Dieburg und Bergstraße.

Die Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft je Erwerbstätigem in der Landwirtschaft wird für das Jahr 2000 mit 19.800 Euro für Hessen angegeben (siehe MB-X-Karte 6.1). Damit lag sie bei 35 % der Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigem außerhalb der LFF. Verglichen mit Bundeswerten ist dieser Anteil niedrig, was aber weniger ein Ausdruck der unterdurchschnittlichen Produktivität der hessischen Landwirtschaft ist, sondern eher die überdurchschnittliche Produktivität der anderen hessischen Sektoren widerspiegelt.

#### ***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 Hessen durchschnittlich bei 28.986 Euro mit erheblichen Schwankungsbreiten. Mit Ausnahme von Frankfurt und benachbarter Städte und Landkreise sowie Kassel liegen alle hessischen Regionen unter dem hessischen Durchschnitt. Frankfurt am Main weist ein durchschnittliches BIP je Einwohner von 66.415 Euro aus; der Vogelsbergkreis liegt nur bei 16.296 Euro je Einwohner.

Die Veränderungsdaten des BIP zwischen 1995 und 2000 lagen bei jährlich 4,3 % (siehe MB-X-Karte 6.2). Das geringste jährliche Wachstum hatte der Landkreis Gießen zu verzeichnen (2,9 %), das höchste der Main-Taunus-Kreis (5,6 %), der auch den höchsten Zuwachs an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hatte (siehe MB-X-Text 5.3).

Die Produktivitätsunterschiede zwischen den Regionen sind ausgeprägt. MB-X-Karte 6.1 stellt auch die Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigem außerhalb der Landwirtschaft dar. Im Schnitt liegt die BWS je Erwerbstätigem außerhalb der Landwirtschaft bei 57.200 Euro. Groß-Gerau liegt mit 71.900 Euro deutlich darüber, der Werra-Meißner-Kreis mit 44.200 Euro deutlich darunter. Das Produktivitätsgefälle zum Rhein-Main-Gebiet ist ausgeprägt.

Die Bruttowertschöpfung in Hessen belief sich im Jahr 2001 auf 175,2 Milliarden Euro. Auf den Regierungsbezirk Darmstadt (Süd Hessen) entfielen 71 Prozent, während sich die mittel- und nordhessischen Regierungsbezirke Gießen und Kassel mit 13 bzw. 16 Prozent begnügen mussten. Auch dies zeigt deutlich das Nord-Süd-Gefälle der hessischen Wirtschaftsleistung.

Die Bruttowertschöpfung je Einwohner lag in Hessen im Jahr 2001 bei durchschnittlich 28.840 Euro. In Süd Hessen lag dieser Indikator um 15 Prozent über dem Landeswert, während er in Mittel Hessen und Nord Hessen um 26 bzw. rund 22 Prozent darunter blieb. Den höchsten Wert erreichte Frankfurt am Main mit einer Bruttowertschöpfung von 67.680 Euro je Einwohner (HSL, 2003b).

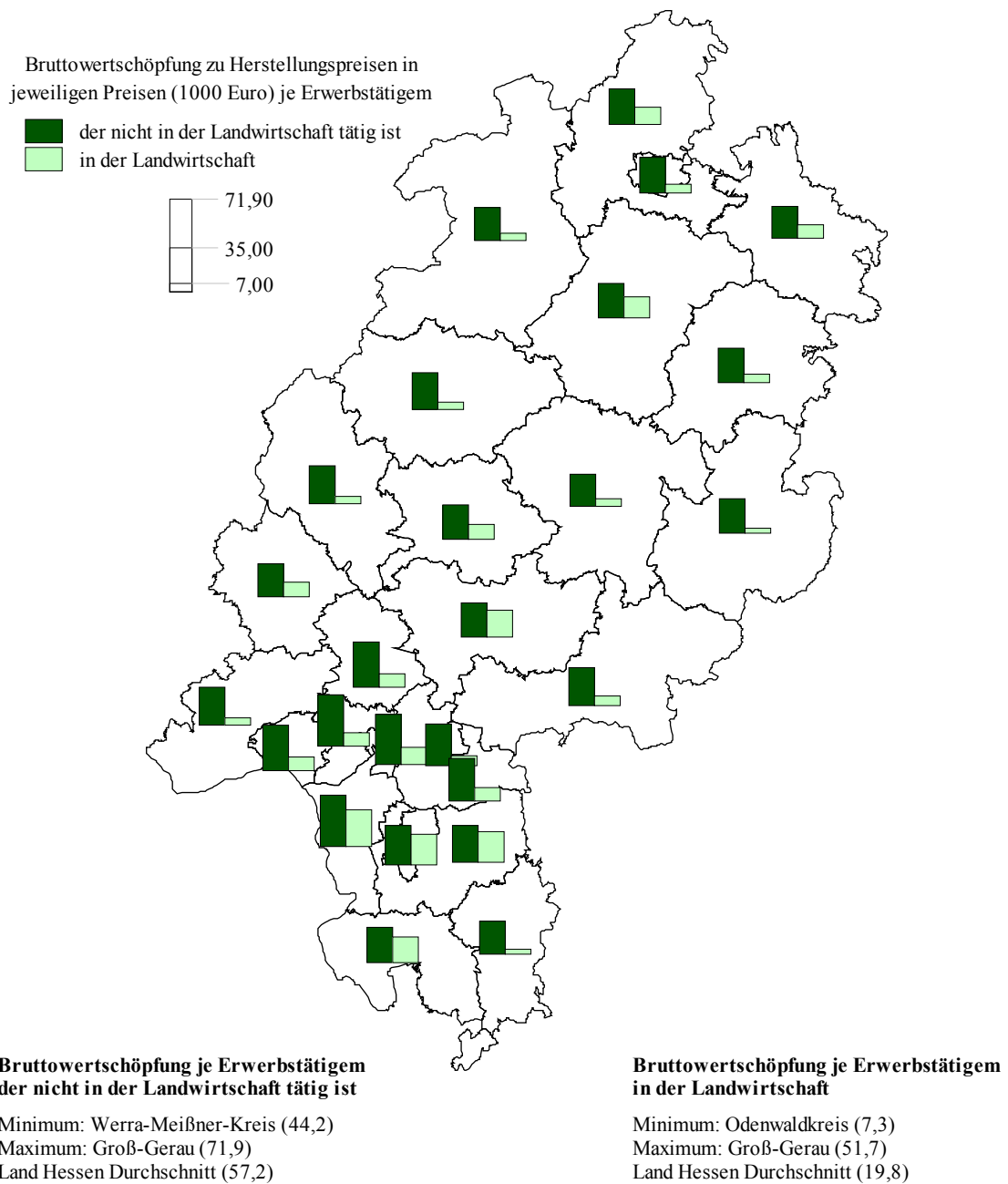
### ***Gestaltungsquote***

Einzelne Maßnahmen des hessischen EPLR 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 ist, desto größer ist der Gestaltungsspielraum der Kommunen. Im Durchschnitt Hessens liegt die Gestaltungsquote bei 100. Die kreisfreien Städte liegen weitgehend über dem Durchschnitt, was auf die finanziell angespannte Situation der Städte verweist. In einzelnen Landkreisen ist der Gestaltungsspielraum teilweise 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).



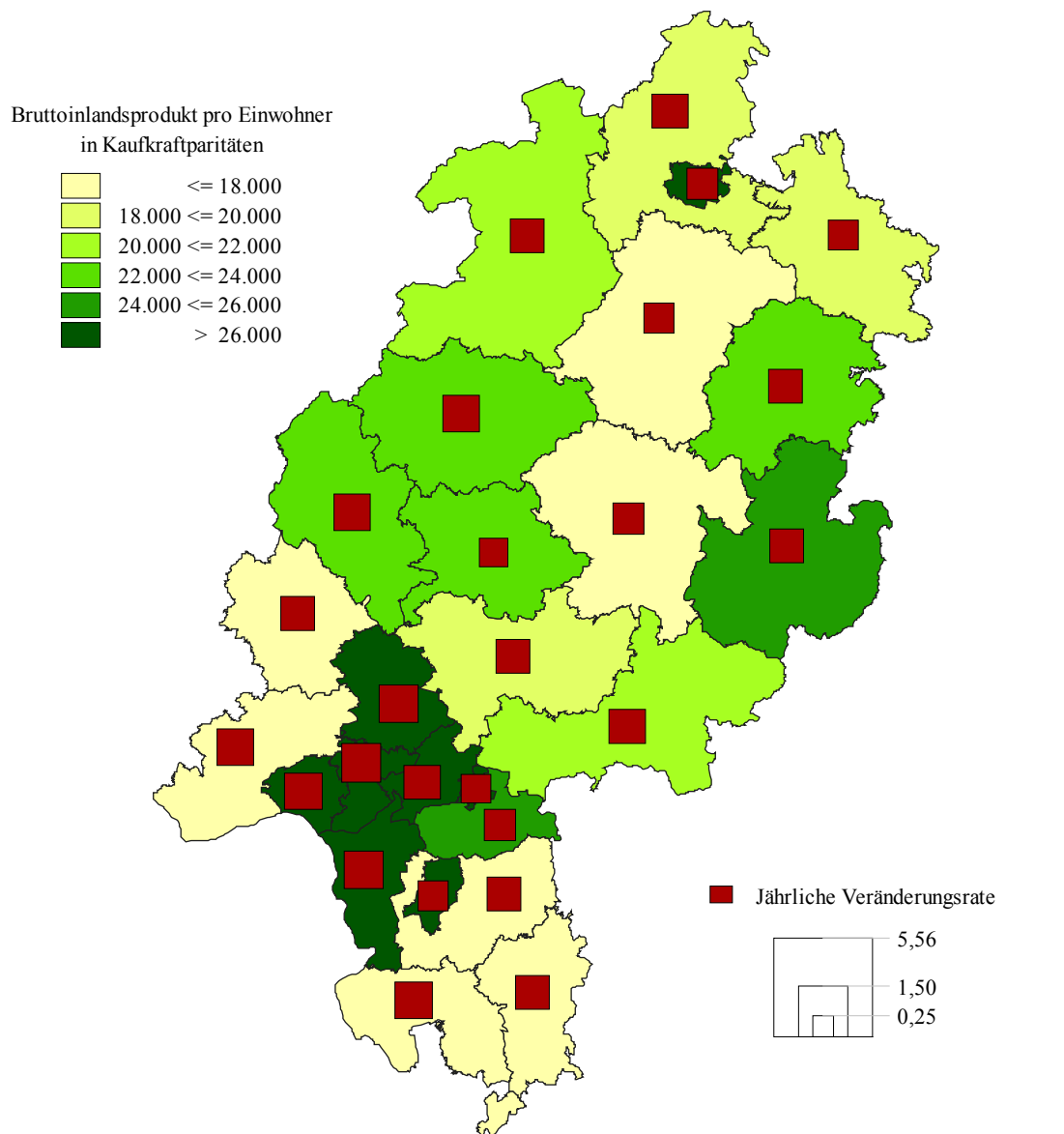
**MB-X-Karte 6.1:** Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigem in der Landwirtschaft und je Erwerbstätigem, der nicht in der Landwirtschaft tätig ist, 2000



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 hessischen Landkreisen



**Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner**

Minimum: Vogelsbergkreis (16.296)  
 Maximum: Frankfurt am Main (66.415)  
 Land Hessen Durchschnitt (28.986)

**Jährliche Veränderungsrate (1995-2000)**

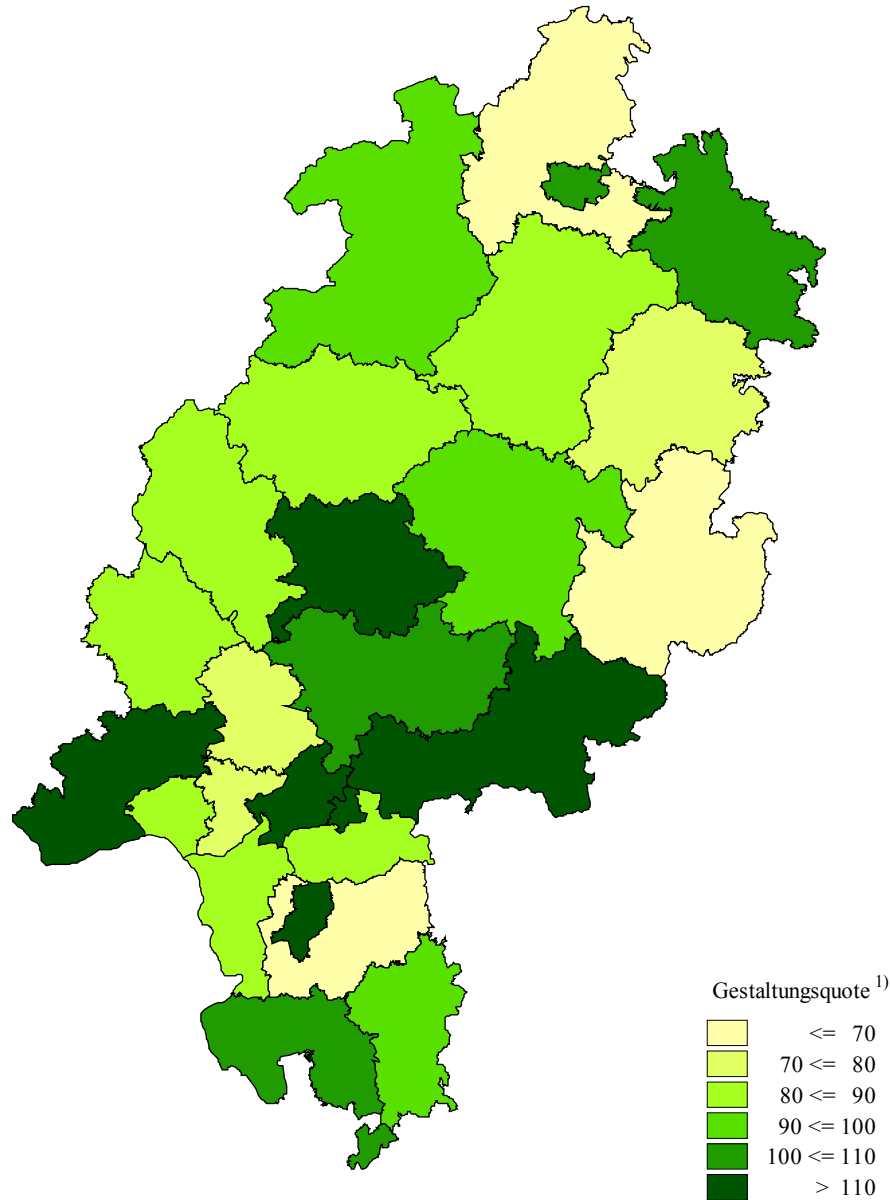
Minimum: Gießen (2,9)  
 Maximum: Main-Taunus-Kreis (5,6)  
 Land Hessen Durchschnitt (4,3)

Quelle: EUROSTAT.





**MB-X-Karte 6.3:** Gestaltungsquote in den Landkreisen Hessens, 1999



Minimum: Fulda (62)  
 Maximum: Darmstadt (159)  
 Land Hessen Durchschnitt (100)

1) (Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände 1999 /  
 Steuern und steuerähnliche Einnahmen) x 100.  
 Quelle: BBR (2002).



## Anhang 7 - Beitrag des hessischen EPLR zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt

**MB-X-Tabelle 7.1:** 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)	Öff. Aufw. in Mio. Euro (2000 - 2002)	Erzielter Output	Anteil der anrechenbaren Förderfälle gemäß Zielsetzungen oder Wirkungen	Hauptwirkungen
a Investitionsförderung (HZ)	16,2	580 Förderfälle, davon 536 (92%) Gebäude (35% Kinderhaltung, 25% Schweinehaltung)	Laut Beraterbefragung hatten 10% der Investitionen (2000-2001) Umweltschutz zum Hauptziel, 20% zum Nebenziel.	Verbesserung der Wirtschaftslagerung und -ausbringung (60% der in Frage kommenden Förderfälle). Diese dient einer schnelleren Umsetzung gesetzlicher Umweltschutzziele, geht jedoch häufig nicht darüber hinaus. Reduzierung der Geruchs- und Staubemissionen (32% der Förderfälle), des Energieverbrauchs (5%), des Wasserverbrauchs (3%); besondere klimarelevante Wirkungen im Sonderprogramm Energieeinsparung.
e Ausgleichszulage (HZ)	51,6	346.214 ha	Nach Einschätzung der Kapitelbewertung sind mit der Maßnahme positive Wirkungen zumindest für den Erhalt von Landschaften verbunden.	In Deutschland werden für die Zahlung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten keine über die Gute fachliche Praxis hinausgehenden Standards festgelegt. Die Umweltwirkung ist daher gering. Positive Umwelteffekte können dadurch entstehen, dass sehr extensiv bewirtschaftete Flächen weiter in der Produktion gehalten werden. Zumindest die Zahlungen auf Grünlandflächen (über 50% der Maßnahme) können angerechnet werden.
g Verarbeitung und Vermarktung (NZ)	4,2	22 Projekte zur Verbesserung der Marktstruktur, 1 Projekt zu Ökoprodukten	Keine Aussagen möglich, da nur beispielhaft ein Erfassungsbogen ausgewertet wurde	2 Förderfälle wurden exemplarisch untersucht. In beiden Fälle sollte lt. Planung der Energie- bzw. Trinkwasserersatz bezogen auf 1.000 Euro Umsatz vermindert werden (-14 % bzw. -40 % im Vergleich zur Ausgangssituation). In einem Fall wurde der Einsatz neuer Techniken, bessere Nutzung bzw. Entsorgung angestrebt. 0,86 Mio. Euro können dem Ziel Umweltschutz zugerechnet werden.
h Erstausforstung (HZ)	1,5	290 ha	Nach Einschätzung der Kapitelbewertung sind alle Förderfälle mit positiven Umweltwirkungen verbunden.	Die potenziellen Wirkungen sind abhängig von der Art der Umsetzung: 75% in Gebieten mit > 30% Waldanteil, knapp 18% in Gebieten mit < 20% Waldanteil, 45 % auf Acker und 55 % auf Grünland; Konzentration auf schlechtere bis mäßige Standorte; sehr hoher Anteil in benachteiligten Gebieten. Hierdurch kann es zu Konflikten mit dem Arten- und Biotopschutz sowie dem Kulturlandschaftserhalt kommen.
i Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen (HZ)	6,8	27.679 ha 467 km	Waldbauliche Maßnahmen (5.057 ha), Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden (22.622 ha), bodenschonendere Bewirtschaftung durch Wirtschaftswegebau (467 km)	- Entwicklung naturnaher Wälder durch den Umbau von Mono- in Mischkulturen - Produktions- und Entwicklungspotentiale durch Bestandespflege und Wertästung - Boden- und Wasserschutz durch Meliorationskalkungen. Indirekt kann die Förderung der Standortkartierung und Forsteinrichtung (17.245 ha) und der Beratung zu positiven Umweltwirkungen hinsichtlich einer standortangepassteren Wirtschaftsweise führen.
k Flurbereinigung (NZ)	11,4	80 Verfahren	100 %, da Umweltziele in jedem Verfahren, zumindest in bestimmten Teilgebieten und Verfahrensstadien, eine Rolle spielen.	- Flächenbereitstellungen für nutzungsfreie Biotoptypen (Gewässerrandstreifen, Wiedervernässungen etc.), dadurch auch Erleichterung von Schutzgebietsausweisung, - der Anlage und Gestaltung von Biotopen, - der Neuordnung der Feldflur unter Aspekten des Erosionsschutzes. Verstärkt werden die Wirkungen dadurch, dass die Maßnahmen im Zusammenhang mit umfassenden naturschutzfachlichen oder landschaftspflegerischen Konzepten und Planungen stehen. Der Neubau von Wegen erfolgt zu rund 80% als unbefestigter Erdweg oder ohne Bindemittel.
o Dorferneuerung (NZ)	27,3	47 Projekte zur Grünordnung	47 Projekte zur Grünordnung	Grünordnungsmaßnahmen und Erhaltung der kulturellen Eigenart in alten Dorfkernen, anrechenbare Fördersumme rund 2,3 Mio. Euro.
<b>Summe</b>	<b>119,0</b>			

Quelle: Eigene Darstellung.

**MB-X-Tabelle 7.2: Fördermaßnahmen, deren Realisierung mit negativen Umweltwirkungen - v.a. Nettoneuversiegelung - verbunden ist**

Fördermaßnahmen, deren Realisierung mit negativen Umweltwirkungen - v.a. Nettoneuversiegelung - verbunden ist	Öff. Aufw. in Mio. Euro (2000-2002)	Abgeschlossene Förderfälle bis 31.12.2002	Anteil der anrechenbaren Förderfälle	Anrechenbare Fördermittel	Hauptwirkungen	Kosten für Kompensations- und Minderungsmaßnahmen
a Investitionsförderung	16,2	580 Förderfälle	536 (92%) Investitionen in Gebäude (35% Rinder-, 25% Schweinehaltung), überwiegend Neubauten oder Erweiterungen.	nicht ermittelbar	Neubau von Stallgebäuden im Außenbereich fällt unter die naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Hauptwirkungen: - Versiegelung (500 qm je Baumaßnahme, ergäbe 28 ha Gesamtversiegelung). - Beeinträchtigung des Landschaftsbildes, insbesondere bei Neubauten und Teilaussiedlungen. Über Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen liegen keine Angaben vor.	keine Angaben
g Verarbeitung und Vermarktung	4,2	keine Angabe	nicht ermittelbar	nicht ermittelbar	keine Informationen	keine Information
k Flurbereinigung	11,4	80 Verfahren	100%	nicht ermittelbar	Der Ausbau eines leistungsfähigen Wegenetzes ist eines der maßgeblichen Ziele der Flurbereinigungsverfahren, allein 57% der Mittel flossen in Wegebaumaßnahmen. In allen Verfahren wird die Eingriffsregelung angewandt. Kompensationspflichtige Eingriffe sind: - Neuversiegelung in 25 von 28 näher untersuchten Verfahren. In diesen Verfahren wurden durchschnittlich 2,0 ha bzw. 0,22 % der Verfahrensgebietsfläche versiegelt. - Beseitigung von Geholzstrukturen und anderen Biotoptypen: 11 von 28 Verfahren. - Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes spielen keine große Rolle.	Kosten können nicht in Bezug zu den Gesamtverfahrenskosten gestellt werden, da die EU- geförderten Maßnahmen nur einen Teil der Verfahrenskosten darstellen.
o Dorferneuerung	27,3	1.308	Rund 10% der Projekte öffentlicher Zuwendungsempfänger sind mit Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft verbunden.	Weniger als 50%	Hauptsächlich Versiegelung durch kleinere Neu- oder Ausbauten.	Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen werden nur selten durchgeführt; Entsiegelung nur im Einzelfall.

Quelle: Eigene Darstellung.

**MB-X-Tabelle 7.3: Fördermaßnahmen, die positive Änderungen der Bodennutzung herbeigeführt haben (Kriterium 5-2.)**

Fördermaßnahmen, die positive Änderungen der Bodennutzung herbeigeführt oder negative Veränderungen vermieden haben	Öff. Aufw. in Mio. Euro (2000-2002)	Flächenangaben in ha	Angaben zum Output
a Investitionsförderung	16,2	keine Quantifizierung möglich	Indirekt über die Förderung von Ökobetrieben sowie die Förderung von umweltfreundlichen Ausbringungstechniken und Maschinen
e Ausgleichszulage	51,9	346.214	Nach Einschätzung der Kapitelbewertung sind mit der Maßnahme keine nennenswerten Umweltwirkungen verbunden, eine Nutzungsaufgabe kann aber vermindert werden.
f Agrarumwelt und Vertragsnaturschutz	64,8	157.863	Davon 131.316 ha durch AUM auf gewöhnlichen landwirtschaftlichen Flächen und 26.547 ha gezielt durch Vertragsnaturschutz und Stillelegung in besonderen Habitaten.
g Verarbeitung und Vermarktung	4,2	keine Quantifizierung möglich	Indirekt über den Anteil an Ökoerzeugnissen an der Rohware.
h Erstaufforstung	2	290	Hinsichtlich der Wirkungsintensität ist anzumerken, dass die Aufforstungen zu 55 % auf Grünland realisiert wurden und eine Konzentration auf schlechtere bis mäßige Standorte zu verzeichnen ist.
i Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	6,8	23.077 ha, 467 km	Direkt wirksame Maßnahmen sind: 1. Umstellung auf naturnahe Waldbewirtschaftung (455 ha) 2. Maßnahmen zur Bekämpfung neuartiger Waldschäden (22.622 ha) sowie bodenschonendere Bewirtschaftung der Bestände durch Wirtschaftswegebau (467 km).
k Flurbereinigung	11,4	keine Quantifizierung möglich	In 25 von 28 untersuchten Verfahren wurde die Bodenerosion durch verschiedene Maßnahmen vermindert, darunter Änderung der Bewirtschaftungsrichtung (14x), Kammerung der Landschaft durch Anpflanzung von Hecken (12x), Aufforstung erosionsgefährdeter Lagen (10x) u.a.. Nach Schätzungen wurde auf 14 % der LF dieser Verfahrensgebiete die Erosion verringert.
Summe der quantifizierbaren flächenwirksamen Maßnahmen		527.444	
Abzug für Überschneidungen von e und f		62.318	
<b>Summe</b>		<b>465.126</b>	

Quelle: Eigene Darstellung.

**MB-X-Tabelle 7.4:** Maßnahmen, die einen Beitrag zum qualitativen Wasserschutz leisten (Indikator 5-3.2.)

Maßnahmen, die einen Beitrag zum qualitativen Wasserschutz leisten	Flächengröße	Angaben zum Output
a Investitionsförderung	keine Quantifizierung möglich	Indirekt über die Förderung von Ökobetrieben
f Agrarumweltmaßnahmen	153.282 ha	Gebiete mit einer hohen Belastungssituation wurden kaum erreicht.
g Verarbeitung und Vermarktung	keine Quantifizierung möglich	Indirekt über den Anteil an Ökoerzeugnissen an der Rohware.
h Erstaufforstung	290 ha	Hinsichtlich der Wirkungsintensität ist anzumerken, dass 55% der Aufforstung auf Grünland durchgeführt wird. Nur 10% der prämierten Aufforstungen fanden auf landwirtschaftlichen Gunststandorten statt.
i Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	keine Quantifizierung möglich	Rund 65% der Maßnahmen wurden laut Befragung zur Aufrechterhaltung von Schutzfunktionen durchgeführt, davon 10% zum Trinkwasserschutz, dazu zählen Maßnahmen aus den Bereichen Waldumbau, und neuartige Waldschäden (v.a. Meliorationskalkungen)
k Flurbereinigung	keine Quantifizierung möglich	Flächenbereitstellungen für die Anlage von Fließgewässerrandstreifen fanden in 24 von 28 untersuchten Verfahren statt. In drei Verfahren wurden Beiträge zur Sicherung von Trinkwasserschutzgebieten geleistet.

Quelle: Eigene Darstellung.

**MB-X-Tabelle 7.5: Maßnahmen, die zur Reduktion von Treibhausgasen und Ammoniak beitragen (Indikator 5-3.3.)**

Maßnahmen	Art der wirksamen Maßnahmen	Reduzierung des Treibhausgases (in Tonnen CO <sub>2</sub> -Äquivalenten/a) 1)					t/a
		CO <sub>2</sub>	N <sub>2</sub> O	CH <sub>4</sub>		NH <sub>3</sub>	
<b>Reduzierung der Emissionen und des Energieeinsatzes im Rahmen der landwirtschaftlichen Nutzung</b>							
a	Investitionsförderung	Energieeinsparung über das Sonderprogramm Energieeinsparung 2000/2001 (Einsparungen in geringem Umfang (Heizöl: 204.000 l und Gas 13.900 m <sup>3</sup> ); Umrechnung in CO <sub>2</sub> -Äquivalente daher hinfällig, da bei den Zahlen die möglichen Verschiebungen zwischen den Energieträgern nicht berücksichtigt sind. Verbesserung der Wirtschaftsdüngerlagerung und -ausbringung in 60% der in Frage kommenden Förderfälle. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die erzielten Verbesserungen einer schnelleren Implementation gesetzlicher Umweltstandards dienen, aber häufig nicht darüber hinaus gehen.	x				x
f	Agrarumweltmaßnahmen	Ökologischer Landbau, Extensive Grünlandnutzung (MSL)	86.978	8.990	10.100		1.290
k	Flurbereinigung	Bodenordnung und Wegebau führen zu einer Rationalisierung der Feldwirtschaft und verringerten Schleppetaufzeiten. Der Effekt ist jedoch nicht quantifizierbar.	x				
<b>Reduzierung des Energieeinsatzes im Ernährungssektor</b>							
g	Verarbeitung und Vermarktung	Modernisierung der Produktionstechniken, Energieverbrauch vorher/ nachher wird abgefragt, jedoch noch kein auswertbarer Rücklauf für saldierte Aussagen.				x	
<b>Senken- bzw. Quellenfunktion forstlicher Ressourcen</b>							
h	Erstaufforstung	Im Berichtszeitraum steht eine zusätzlichen Kohlendioxidbindung von 13.946 t durch Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft, Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden und Erstaufforstung ein Kohlendioxidverlust durch Waldbauliche Maßnahmen von 22.754 t gegenüber.					
i	Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen						
<b>Energieeinsparungen im Hausbrandsektor</b>							
o	Dorferneuerung	55% der privaten und 45% der öffentlichen Zuwendungsempfänger berücksichtigen bei der Durchführung baulicher Projekte Aspekte des umweltgerechten und energiesparenden Bauens. Bei den privaten Zuwendungsempfängern handelt es sich v.a. um die Verbesserung von Wärmedämmungen, die zur Reduktion des Heizenergieeinsatzes führen.	x				
<b>Summe je Emissionsart</b>			86.978	8.990	10.100		1.290
<b>Summe der quantifizierbaren Effekte</b>			<b>106.068</b>				

Quelle: Eigene Darstellung.

**MB-X-Tabelle 7.6: 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	Gesamtflächenanteil, wenn quantifizierbar in ha	Kohärenz	Vielfalt	kulturelle Eigenart	Landschaftserleben, Zugänglichkeit
e Ausgleichszulage	Maßnahme trägt zum Erhalt bestimmter Nutzungen und somit der gewachsenen Flächenverteilungsmuster bei. Inwieweit die betroffenen Flächen von besonderer Bedeutung für den Kulturlandschaftserhalt sind, wurde nicht ermittelt.	346.214	346.214		346.214	
f Agrarumweltmaßnahmen	Alle Maßnahmen, die durch die Indikatoren VI.3-1.1 bis -3.1 gefasst werden. Sie tragen zum Schutz und Erhalt der Landschaft bei, können aber den einzelnen Bedeutungsfeldern unterschiedlich zugewiesen werden (vgl. Kapitel 6, Tabelle 6.18 ff). Die Wirkung 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.	157.863	141.979	41.447	367	
h Erstaufforstung	Die Wirkung ist abhängig vom regionalen Kontext der umgesetzten Maßnahmen: 75% der aufgeforsteten Fläche liegen in Gebieten mit > 30% Waldanteil, nur knapp 18% in Gebieten mit < 20 % Waldanteil; 45 % auf Acker und 55 % auf Grünland; Konzentration auf schlechtere bis mäßige Standorte; sehr hoher Anteil in benachteiligten Gebieten. Hierdurch kann es zu Konflikten mit dem Ziel Kulturlandschaftserhalt kommen.	290	290	290		
i Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	Effekte bei den Strukturverbessernden Maßnahmen: 1.586 ha Waldbau durch Unterbau und Naturverjüngung (waldbauliche Maßnahmen und neuartige Waldschäden).	1.586	1.586	1.586		17% der betreuenden Stellen berücksichtigten Erholungsaspekte (Regionale Erholungs-, Naturparkkonzepte).
k Flurbereinigung	In 18 von 28 näher untersuchten Verfahren wurde in der Befragung eine insgesamt positive Wirkung auf das Landschaftsbild konstatiert, in den übrigen zehn eine neutrale, d.h. positive und negative Veränderungen halten sich die Waage. Kohärenz und Vielfalt spielen dabei eine wichtigere Rolle als die kulturhistorischen Eigenarten.	x	xx	xx	x	Erschließung der Landschaft durch Wegebau
o Dorferneuerung	Bedeutung liegt im Beitrag zum Erhalt von z.T. denkmalgeschützter Bausubstanz in alten Dorfkernen (61% bei den privaten und 38% bei den öffentlichen Zuwendungsempfängern).	x	x	x	x	
<b>Summe der quantifizierbaren Flächen</b>		505.953	490.069	43.323	346.581	
Abzug für Überschneidungen von e und f		62.318	62.318			
<b>Summe</b>		<b>443.635</b>	<b>427.751</b>	<b>43.323</b>	<b>346.581</b>	

Quelle: Eigene Darstellung.



**MB-X-Tabelle 7.7:** Bedeutungsfelder des Erhaltes und der Verbesserung von Landschaften

	<b>Erläuterung, Bedeutungsfeld</b>	<b>Indikator</b>	<b>Maßnahmenbeispiele</b>
<b>Erhalt und Verbesserung der Landschaftskohärenz:</b>	<p><b>Angemessenheit</b> der vorgefundenen Nutzungen (inkl. Nullnutzung!): Spiegeln sich in den <b>Flächennutzungen</b> die ökologischen Bedingungen wider (paust der Standort durch?)</p> <p>Verbesserung / Erhalt der <b>Natürlichkeit der Wirkung</b> von Landschaft durch den Eindruck von Unge-störtheit und Fehlen eines menschlichen Einflusses</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Flächen mit standortangepassten Nutzungen</li> <li>- Flächen mit Schutzmaßnahmen für den Landschaftswasserhaushalt</li> </ul> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Flächen, auf denen Alterungsprozesse / Selbstorganisiertheit der Natur /Dynamik stattfinden</li> <li>- Flächen /Projekte, mit denen Renaturierungsziele verbunden sind</li> <li>- Flächen /Projekte, mit denen naturnahe Bewirtschaftung verbunden ist</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Förderung des Laubwaldes</li> <li>- Feuchtgrünlandförderung</li> <li>- Wiedervernässungsmaßnahmen</li> </ul> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Erhöhung des Altholz-/Totholzanteils</li> <li>- Erhöhung des Anteils schützwürdiger Biotope</li> <li>- Erhöhung der Sukzessions-/ Naturverjüngungsflächen</li> <li>- Gewässerrenaturierungen</li> </ul>
<b>Erhalt und Verbesserung der Unterschiedlichkeit der Landschaft</b>	<p>Im Vordergrund steht hier <b>die landschaftliche Vielfalt</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vielfalt der <b>Flächennutzungen</b> und deren Gliederung und Verteilung</li> <li>- Vielfalt der unterscheidbaren <b>Elemente</b> und <b>Strukturen</b> in einer Landschaft.</li> <li>- Vielfalt der vorkommenden <b>Arten</b> und <b>Lebensräume</b></li> <li>- Landschaft soll vor einer Vereinheitlichung und Verarmung geschützt werden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zunahme / Erhalt der Vielfalt von Arten</li> <li>- Zunahme der Kulturarten/Ausbau der Fruchtfolge</li> <li>- Flächenanteil/Fördermittel für die Verbesserung Schaffung von naturnaher Elemente in der Kulturlandschaft</li> <li>- Erhalt der Vielfalt der natürlichen Standorte</li> <li>- Erlebbarkeit des jahreszeitlichen Wechsels</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anlage von Blänken, Hecken etc.</li> <li>- Blühstreifen</li> <li>- Förderung des Ökolandbaus</li> </ul>
<b>Erhalt und Verbesserung der kulturellen Eigenart/historische Kontinuität/Harmonie</b>	<p>Das Erscheinungsbild der Landschaft ist durch die Erkennbarkeit <b>historischer Kulturlandschaftselemente</b> im Einklang mit kulturellen, historischen Traditionen geprägt.</p> <p>Die Landschaftsgestalt ist in ihrer historischen Dimension und ihrer Maßstäblichkeit ungestört und das Landschaftsbild wirkt harmonisch.</p> <p>Landschaft soll vor Überprägung geschützt werden. Erhalt regionaler Landschaften im Gegensatz zu universellen Landschaften</p> <p>Kontinuität als Gleichgewicht zwischen Innovation und Tradition und nicht als Konservieren</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erhalt kulturhistorischer Landschaftselemente</li> <li>- Entwicklung der Verteilungsmuster von Nutzungen</li> <li>- Entwicklung der landwirtschaftlichen Nutzungsfläche (Flächenaufgabe, Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen, Verteilungsmuster Grünland-Acker, Verwandlung landwirtschaftlicher Nutzfläche in Siedlungsfläche)</li> </ul>	<p>Erhalt landwirtschaftlicher Nutzungen in von Aufgabe bedrohten Gebieten</p> <p>Erhalt nutzungsgebundener Lebensräume</p>
<b>Verbesserung des Erlebniswertes der Landschaft</b>	<p>Hier geht es um die tatsächliche Nutzbarmachung bzw. Zugänglichkeit von Landschaft für ruhige Erholung und damit die Verbesserung ihres Freizeitwertes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verbesserung der Zugänglichkeit / Erlebbarkeit der Landschaft</li> <li>- Erhalt und Verbesserung von Landschaften für Erholungszwecke</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erschließungsmaßnahmen</li> <li>- Lenkungskonzepte</li> <li>- Lernpfade</li> <li>- Edutainment Angebote</li> </ul>

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 (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<sub>4</sub>-Emissionen aus Viehwirtschaft und Reisanbau sowie N<sub>2</sub>O-Emissionen aus landwirtschaftlich genutzten Böden.
- "Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft" beinhaltet:
  - Emissionen und Entzug von CO<sub>2</sub> als Folge forstwirtschaftlicher Maßnahmen,
  - Emissionen verschiedener Treibhausgase aufgrund der Umwandlung vorhandener Wälder und natürlichen Graslandes für andere Arten der Bodennutzung,
  - Entzug von CO<sub>2</sub> aufgrund der Aufgabe zuvor bewirtschafteter Flächen sowie
  - CO<sub>2</sub>-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<sub>2</sub>-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 7.8 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 7.8:** Anteile einzelner Gase an Treibhausgasemissionen und Beitrag der Landwirtschaft

Anteil der ...	CO <sub>2</sub>	CH <sub>4</sub>	N <sub>2</sub> O
Gase an Treibhausgasemissionen insgesamt (1998), berechnet nach CO <sub>2</sub> -Äquivalenten	87 %*	7,2 %*	4,9 %*
Anteil der Landwirtschaft an den Emissionen	Anteil an den energiebedingten Emissionen ca. 3 %*		52 %**

\*Zahlen nach Bundesregierung, 2000, \*\* Zahlen nach Sensi, 2003.

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-X-Tabelle 7.9 fasst die Reduktionsziele der Bundesrepublik für die landwirtschaftsrelevanten Kyotogase zusammen.

**MB-X-Tabelle 7.9:** Reduktionsziele der Bundesrepublik Deutschland der für die Landwirtschaft relevanten Kyotogase

Klimagase	Zeithorizont zur Erreichung des Zieles	Reduktionsziel gegenüber 1990 in %
CO <sub>2</sub>	2008 - 2012	21 %
	2005*	25 %
CH <sub>4</sub>	2008 - 2012	21 %
N <sub>2</sub> O	2008 - 2012	21 %

\* nationales Ziel

Quelle: Eigene Darstellung.

***CO<sub>2</sub>-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<sub>2</sub>-Äquivalente festgesetzt, die dem Treibhauspotential von CO<sub>2</sub> bezogen auf 1.000 Jahre entsprechen. MB-X-Tabelle 7.10 gibt die Umrechnungseinheiten wieder, die auch der Zwischenbewertung zugrunde gelegt wurden.

**MB-X-Tabelle 7.10:** Umrechnungsfaktoren für CO<sub>2</sub>-Äquivalente

Treibhausgas	Umrechnungsfaktor für CO <sub>2</sub> Äquivalent nach Bundesregierung (2000)*
Methan CH <sub>4</sub>	21
Lachgas N <sub>2</sub> O (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 Kohlenstoffsénke, da mehr nachwächst, als verbraucht wird. Dadurch erfolgt eine Bindung von ca. 4 % der CO<sub>2</sub>-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<sub>2</sub> 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***

#### **CO<sub>2</sub>-Quellen und Einsparpotentiale**

- Abhängig von der Intensität des Vorleistungseinsatzes führt die Reduzierung des Einsatzes von Düngemitteln, Pflanzenschutzmittel, Kraftfutter etc. in extensiven Bewirtschaftungsformen zu CO<sub>2</sub>-Einsparungen.
- 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 Speicherkapazität, Erhöhung der Vorräte (d.h. humusanreichernde Produktionsverfahren).

#### **N<sub>2</sub>O-Quellen**

- Direkte Emissionen aus landwirtschaftlichen Böden (94 %) (Sensi, 2003) und aus der Nutztierhaltung (6 %).
- Indirekte Emissionen als Umwandlungsprodukt der flüchtigen Ammoniak-, Nitrat- und NO<sub>x</sub>-Verbindungen, Umrechnungen nicht möglich. Laut Köpke (2002, S. 9) besteht aber eine enge Korrelation zwischen emittiertem N<sub>2</sub>O 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 ( $\text{NH}_3$ ) 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  $\text{N}_2\text{O}$  umgewandelt wird, Korrelation von  $\text{NH}_3$  und  $\text{N}_2\text{O}$  nicht möglich (s.o.),
- 93 % der Gesamtemissionen aus der Landwirtschaft, dabei 70 % aus der Rinderhaltung, Schweinhaltung und Mineraldüngeranwendung.

Ausschlaggebende Einflussgrößen sind die Ausbringungs- und Lagerungstechnik der organischen Dünger sowie die Größe der 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:
  - Zuwachstarke 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  $\text{CO}_2$ -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  $\text{CO}_2$ -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<sub>2</sub>-Emissionen sind, bei systemüblichen Flächenanteilen einzelner Fruchtarten und Futtermittelzukaufen, 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 Förderstränge**

MB-X-Tabelle 7.11 gibt einen Überblick über die Handlungsmöglichkeiten im Rahmen eines EPLR zur Reduzierung klimarelevanter Gase.

**MB-X-Tabelle 7.11: Mögliche Ansatzpunkte zum Klimaschutz im Rahmen eines EPLR**

Treibhausgas	Quellen	Maßnahmentypen	Kapitel I	Kapitel III	Kapitel V/VI	Kapitel VII	Kapitel VIII	Kapitel IX
CO <sub>2</sub>	<p>Vorleistungsnachfrage</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- PSM Produktion</li> <li>- Düngemittelproduktion</li> <li>- Saatgutherstellung</li> <li>- Futtermittel</li> <li>- Medikamente</li> </ul> <p>Primärenergieverbrauch</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Produktionsverfahren</li> <li>- Gebäude</li> </ul> <p>Transport</p> <p>Waldumwandlung</p> <p>Verarbeitungsprozesse</p>	<p>Reduzierung des Verbrauchs von fossilen Energieträgern</p> <p>a) Einsparung</p> <p>b) Substitution</p> <p>Erhalt und Vermehrung von CO<sub>2</sub> Senken</p>	<p>Förderung der Energieeinsparung (Wärme und Kälte) und Kälteanlagen</p> <p>Bau von Biogasanlagen</p> <p>Umstellung der Heizanlagen auf umweltfreundliche Energieträger</p>		<p>Förderung extensiver Anbaumethoden/Ökolandbau, dadurch Reduzierung der Vorleistungsnachfrage</p>	<p>Reduzierung des Energieverbrauchs</p> <p>Indirekt: Förderung der Vermarktung ökologisch und regional erzeugter Erzeugnisse</p>	<p>Erstaufforstung</p> <p>Verbesserung der Vitalität und Anpassungsfähigkeit der Wälder</p> <p>Schutz des Waldbodens</p> <p>Förderung von Holz als Energieträger und Baustoff</p>	<p>Energieeinsparungsmaßnahmen in der Dorfverneuerung</p> <p>Rationalisierung der Feldwirtschaft, Treibstoffersparung durch Flurbereinigung</p>
CH <sub>4</sub>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nährstoffumsetzung im Pansen von Wiederkäuern 2/3, enterische Fermentation.</li> <li>- Düngewirtschaft</li> <li>- Mikrobieller Abbau von Extrakten,</li> </ul>	<p>Abstockung</p> <p>Erhöhung der Milchleistung /Kuh</p> <p>Fütterung</p> <p>Tierhaltungssysteme</p> <p>Lagerung</p> <p>Ausbringung</p> <p>Förderung von Biomasseanlagen</p>	<p>Umrüstungsmaßnahmen</p> <p>Fütterungstechnik</p> <p>Abdeckungen von Düngelagerungen</p>	<p>Schulungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fütterungssysteme</li> <li>- Flächengebundene Tierhaltung</li> <li>- Emissionsarme Lagerung</li> </ul>				

## Fortsetzung MB-X-Tabelle 7.11

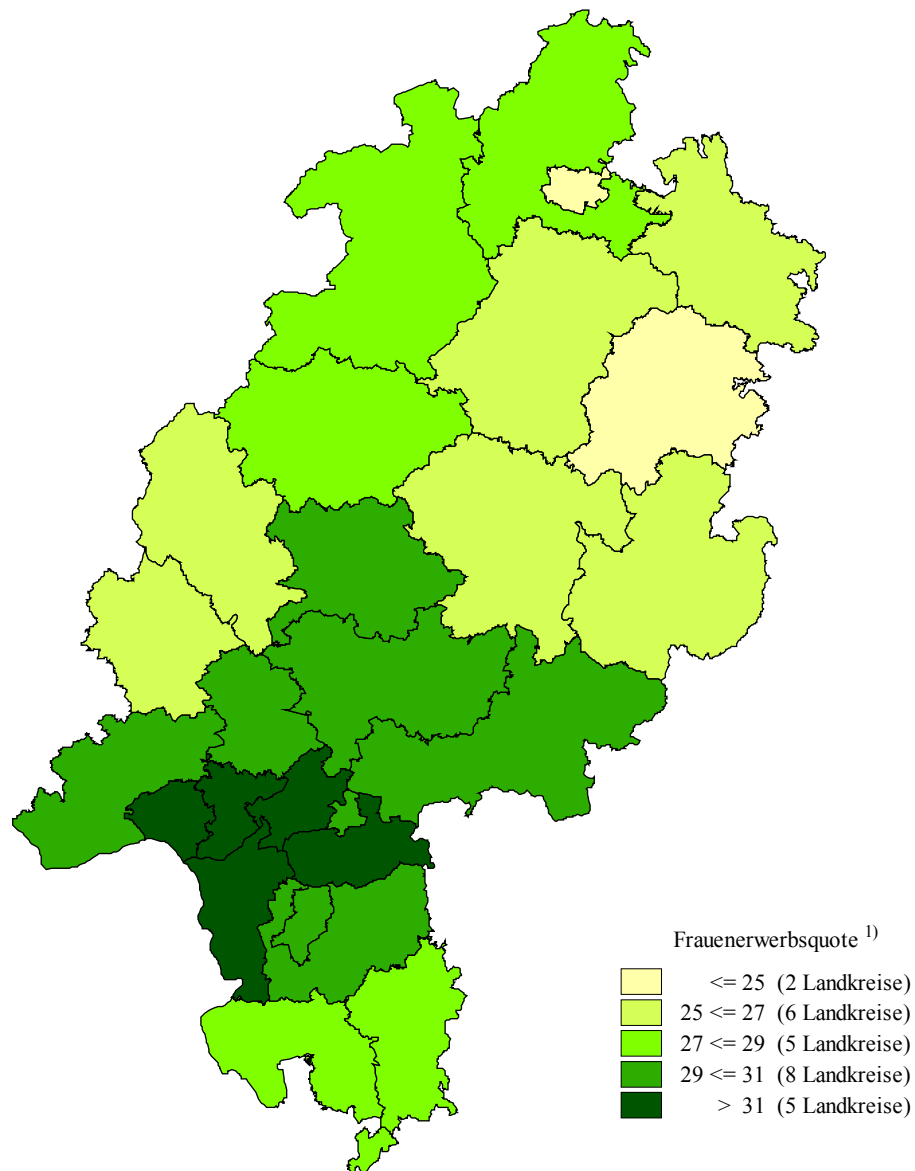
Treibhausgas	Quellen	Maßnahmentypen	Kapitel I	Kapitel III	Kapitel V/VI	Kapitel VII	Kapitel VIII	Kapitel IX
N <sub>2</sub> O	Direkte Emissionen aus landwirtschaftlichen Böden und aus der Nutztierhaltung Indirekte Emissionen als Umwandlungsprodukt der flüchtigen Ammoniak, Nitrat NO <sub>x</sub> Verbindungen Umrechnungen nicht möglich	Extensivierung der Produktionsverfahren Stilllegung von Flächen Verbesserung der Düngung (standort- und bedarfsgerecht)			Extensive Bewirtschaftung Stilllegung		Aufforstung	
NH <sub>3</sub>	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 Düngemittelseinsatzes			

Quelle: Eigene Darstellung.



## Anhang 8 - Zusatzfrage Chancengleichheit

**MB-X-Karte 8.1:** Frauenerwerbsquote in den Landkreisen Hessens, 2000



Minimum: Kassel (24,8)  
 Maximum: Main-Taunus-Kreis ( 33,0)  
 Land Hessen Durchschnitt (29,2)

1) SV-Beschäftigte Frauen am Wohnort / 100 Einwohnerinnen.  
 Quelle: Eigene Berechnungen nach EASYSTAT (2002).



## 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 EU-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 EU-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. Eingegeben werden ausschließlich EAGFL-kofinanzierte Maßnahmen, da die Ausfüllhinweise zum Verhältnis EAGFL-kofinanzierter Maßnahmen zu Artikel-52-Maßnahmen keine Aussage treffen.

### ***Phase 2:***

Die EU-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 EU-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 EU-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 **einzuzeichnen** (Hervorhebung von uns) (d.h. Maßnahmen, finanziert im Rahmen der zweiten Finanztafel 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 EU-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
<b>Anzugeben sind ...</b>		
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
<b>zu genehmigen sind Änderungen, die</b>		
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 EU-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 EU-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 Berechnung 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 EU-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
<b>Zeitraumen</b>		
Änderungen sind der EU-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 der KOM in Kraft. Die innerhalb eines Kalenderjahrs kumulierten Änderungen dürfen die 15 %- oder 20 %-Grenze nicht überschreiten.
<b>sonstige Änderungen</b>		
werden der EU-KOM mindestens zwei Monate vor in Kraft treten mitgeteilt	gleich	drei Monate

### **MB-X-Text 9.3 - Verbesserungsvorschläge für künftige Programmstellungen**

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 EU-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 einge-zogen 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 EU-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 Umsetzung des hessischen EPLR

Kategorien	Maßnahmen	Finanztechnische Regelungen				Verwaltungs- und Kontrollvorschriften		
		Jährlichkeitsprinzip	Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre	Möglichkeiten der Mittelschichtungen	Erstatungsprinzip statt Vorauszahlungen	Rechnungsabschlussverfahren	Kontroll- und Dokumentationspflichten	Programmänderungen
Bereits vor 2000 aus dem EAGFL-finanzierte Maßnahmen	f1 HEKUL, f2 HELP, h	nur dann ein Problem, wenn Kontrollen bzw. Flächenabgleich nicht rechtzeitig abgeschlossen werden, so dass Zahlungen in das nächste EU-HJ fallen (f)	späte Freigabe Landeshaushalt, Haushaltssperre	Möglichkeiten der Mittelschichtungen	kein generelles Problem	führt zu inhaltlichen Beschränkungen: Herausnahme kleiner Maßnahmen (z.B. Steillagenweinbau), ggfs. Einführung von Bagatellgrenzen, Nicht-Anbieten von Maßnahmen, die nicht in den Kontrollrhythmus passen, aus Ressourcen-schutzsicht nicht sachgerecht	HEKUL und HELP werden über die gleichen Verwaltungswege abgewickelt, keine Probleme mit Umsetzung der Garantiebestimmungen, aber höherer Personalaufwand (GfP, 4-Augen-Prinzip, EDV-Systemumstellung), ebenso höherer Aufwand bei h (Optimierung der Verfahrensläufe, zusätzliche Personalausstattung, verbesserte technische Ausstattung)	Steillagenweinbau und bedrohte Tiere aus EPLR herausgenommen. Grund: hoher Verwaltungsaufwand bei geringem Maßnahmenumfang

(Fortsetzung Tabelle 9.2)

Kategorien		Finanztechnische Regelungen			Verwaltungs- und Kontrollvorschriften		
Maßnahmen	Jährlichkeitsprinzip	Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre	Möglichkeiten der Mittelumschichtungen	Erstattungsprinzip statt Voranschlägen	Rechnungsab-schlussverfahren	Kontroll- und Dokumentationspflichten	Programmänderungen
Bereits vor 2000 bestehende, aber aus dem EAGFL-Ausrichtungskofinanzierte Fördermaßnahmen	Jährlichkeitsprinzip	Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre	Möglichkeiten der Mittelumschichtungen	Erstattungsprinzip statt Voranschlägen	Rechnungsab-schlussverfahren	Kontroll- und Dokumentationspflichten	Programmänderungen
landesweit: <b>a</b> , <b>b</b> , <b>e</b> , <b>g</b>	g: wird dem Investitionsverhalten in der Ernährungswirtschaft nicht gerecht (kurzfristige und flexible Reaktion auf unvorhergesehene Marktentwicklungen)	späte Zuweisung der GAK-Mittel	kein geltendes Verfahren, ob abgegebene Mittel bei Mehrbedarf wieder in die Bereiche zurückgegeben werden	durch klare Regelungen sind Abläufe festgelegt	g: zwar aufwändig, aber sinnvoll, durch genaue Dienstabweisungen aber Erleichterung für umsetzende Stellen. e: Aufwand wird durch Verbindung zu Antrag auf Flächenbeihilfen und Nutzung des bereits etablierten Datenverarbeitungs-systems minimiert. a: Verfahren v. a. für kleine Investitionen zu kompliziert.	a: späte Genehmigung der GAK-Änderungen führt zu späterer öffentlicher Veröf-fentlichung der Richtlinien.	
nur Ziel-5b Gebiete <b>k</b> , <b>o</b>	Problem, weil Abschluss von Maßnahmen nicht im Detail planbar und steuerbar ist	großes Problem aufgrund der späten Freigabe der Landes- und Bundesmittel; Zeitraum für Umsetzung sehr kurz				Dienstabweisung als wenig hilfreich eingeschätzt, wird derzeit überarbeitet; keine grundsätzlichen Probleme, aber (zu) hohe Kontrolldichte	
neue Maßnahmen	f1a, <b>m</b> , <b>n</b> , <b>s</b>	n, s: siehe k und o, wird in den selben Verwaltungsstrukturen wie o abgewickelt m in der jetzigen Form erst seit 2002 f1a (HEKUL-Pilotprojekt Vogelsberg): Umsetzung wie bei f (s.o.)					

(Fortsetzung Tabelle 9.2)

Kategorien	Finanztechnische Regelungen				Verwaltungs- und Kontrollvorschriften			
	Maßnahmen	Jährlichkeitsprinzip	Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre	Möglichkeiten der Mittelum-schichtungen	Erstat-tungsprinzip statt Vorauszahlungen	Rechnungsab-schlussverfahren	Kontroll- und Dokumen-tationspflichten	Programmände-rungen
Bereits vor 2000 bestehende, aber nur aus Bundes- und/oder Landesmit-teln finan-zierte Maß-nahmen in Verwaltun-gen mit wenig EU-Erfahrungen	landesweit: <b>i</b> , f2-LP5 (besondere Le-bensräu-me)	Problem	Haushaltssperre	Problem	Problem		i: Verwaltungsaufwand höher, auf hohe Flächen-genauigkeit könnte verzichtet werden, besser Verwendung von forstüb-lichen, praktikablen Ver-fahren zur Flächenermittlung	
	außerhalb Ziel 5b: <b>k, o</b>							

<p>Programmebene</p> <p>ist v.a. aufgrund der verschiedenen Haushaltsjahre ein Problem, zumal zeitliche Verzögerungen durch die GA dazu kommen</p> <p>in den Referaten sind die Termine des nationalen Kassenschlusses (10.12.) verankert</p> <p>in Kompetenz des Programmkoordinierungsrats; an andere Bundesländer abzugebende Mittel werden verbindlich Anfang September gemeldet</p> <p>führt zur Verbesserung der zweckmäßigen Mittelverwendung</p> <p>Kontroll-Grundregeln müssten ausreichen; bei geringerer Kofinanzierung sollte die EU auch geringere Kontrollkompetenzen haben. Innovative und kreative Maßnahmen leiden unter Anlagerungsrisiko (Kontrollfähigkeit, professionelle Umsetzung)</p> <p>Bei den Anforderungen an die Kontrollierbarkeit ist man an den Grenzen des Machbaren angelangt; hier liegen auch die Anlaufschwierigkeiten von Maßnahmen begründet. Übertragung der InVeKoS-Regeln auf den investiven Bereich ist nicht sachgerecht, führt zu ruinöser Sanktionierung.</p>	<p>Genehmigungsentscheidungen der KOM zu ausdifferenzieren, Anzeigepflicht bei reinen Programmanpassungen ist überhebener Aufwand, Versenden der konsolidierten Fassung ausreichend.</p>
---	--

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

Quelle: Eigene Darstellung.



## Anhang 10 - Fragebögen und Interviewleitfäden

### MB-X-Text 10.1 - Fragebogen für Zuwendungsempfänger AFP

Zwischenbewertung (NRW-Programm Ländlicher Raum)  
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 Nettoauftragssummen für Unternehmen des entsprechenden Gewerbegebietes 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 der folgenden Gewerbegebiete	Unternehmen mit Sitz				
	in der Gemeinde	im Landkreis	im Bundesland	in einem anderen Bundesland	außerhalb Deutsch- lands
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 Gewerbegebiete (z. B. technische Anlagen)					

Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: B. Fährmann & R. Grajewski, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) ·  
Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (BAL) · Bundesallee 50 · 38116 Braunschweig ·  
Tel.: 0531 / 596-5179 oder 5217 · Fax: 0531 / 596-5199

## MB-X-Text 10.2 - Fragebogen für Zuwendungsempfänger Verarbeitung und Vermarktung

Zwischenbewertung des NRW Programms „Ländlicher Raum“  
Fragebogen für Zuwendungsempfänger Verarbeitung und Vermarktung



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 dem Bauantragunterlagen 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)*



**Zwischenbewertung des NRW Programms „Ländlicher Raum“**  
**Fragebogen für Zuwendungsempfänger Verarbeitung und Vermarktung**



- 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	Ausgleichsmaßnahmen 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<sup>2</sup> Bodenfläche

- 06** Wie hoch waren die Kosten für die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen?

Ausführungskosten für die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.....EURO

Höhe des festgelegten Ersatzgeldes.....EURO

Zwischenbewertung des NRW Programms „Ländlicher Raum“  
Fragebogen für Zuwendungsempfänger Verarbeitung und Vermarktung



## 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!

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

## **MB-X-Text 10.3 - Leitfaden für Gespräch mit EU-Kommission, DG Agri**

Gesprächsteilnehmerinnen: Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL, Regina Grajewski, Barbara Fährmann, Tel: 0531/596-5217, -5179, [regina.grajewski@fal.de](mailto:regina.grajewski@fal.de), [barbara.faehrmann@fal.de](mailto:barbara.faehrmann@fal.de)

zuständig für die Halbzeitbewertung der EPLR der Bundesländer Hessen, Hessen, Hessen, 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 (Haushaltlinien 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 (Hessen)

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

Bevorzugt 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 (Hessen) 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 Haushaltlinien – 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 (Regina)**

**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)

***Rolle des Bundes bei der Programmerstellung*****04**

(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 EU-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 (Regina)**

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) (Barbara)**

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 Verwaltungsvereinfachung 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 (Regina)****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 Hessen 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 (Barbara)**

### 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 Hessens

### **Begleitsystem - Zeitlicher Umfang zur Erstellung im Verhältnis zur Aussagekraft (Regina)**

- 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 (Regina)**

- 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 (Barbara)**

### **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.
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003): INKAR Pro, Raumordnungsprognose Bevölkerung. Bonn. CD-ROM.
- 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](http://www.bmi.bund.de/dokumente/Artikel/ix_46902.htm).
- 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.
- 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](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 (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, am 10.4.2003.
- Fasterding, F. (1982): Buchbesprechung: Beschäftigungseffekte agrarstruktureller Maßnahmen. Agrarwirtschaft H. 4, S. 127-128.
- Flöthmann, J. (2002): Binnenmigration und regionale Bevölkerungsentwicklung in Deutschland. Bielefeld.
- 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](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.

- HLUG, Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie (2001): Umweltatlas Hessen. CD-ROM. Wiesbaden.
- HMWVL, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2003): Einwohnerzahl wird um 4 Prozent abnehmen / Bevölkerungsprognose 2020 für Hessen und die Regionen [online]. Zu finden in <<http://www.wirtschaft.hessen.de/presse/hmwvl/einwohn.htm>>.
- HSL, Hessisches Statistisches Landesamt (2003a): Altersaufbau der Bevölkerung in Hessen am 31.12.2001 [online]. Zu finden in <[http://www.hsl.de/Abt-3/bevoelkerung/bevolk\\_pyram\\_2001.htm](http://www.hsl.de/Abt-3/bevoelkerung/bevolk_pyram_2001.htm)>.
- HSL, Hessisches Statistisches Landesamt (2003b): Nord-Süd-Gefälle der hessischen Wirtschaftsleistung. Pressenews H. 180/2003, S. 1-1.
- IfLS, Institut für ländliche Strukturforchung; 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.
- Klems, W.; Kolbe, B. (1999): Pendler-Atlas Hessen. Zur regionalen Mobilität der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 1998. ABF aktuell, H. 21.9.1999. Frankfurt am Main.
- 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.
- LAA Hessen, Landesarbeitsamt Hessen (2003): Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur in Hessen (Stand Juni 2003) [online]. Zu finden in <[http://www.arbeitsamt.de/laa\\_h/download/statistik/](http://www.arbeitsamt.de/laa_h/download/statistik/)>. [zitiert am 15.5.2003].
- LDS, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (2002): EASYSTAT, Statistik Regional, Daten der Statistischen Ämter und Landesämter. CD-Rom.
- Mawick, A.; Wagner, K. (2002): Landwirtschaft in Hessen, Zahlen und Fakten, Stand: September 2002. Bad Hersfeld.

- 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.
- 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.
- 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.
- Schmidt-Wahl, D. (2003): Bevölkerungszahl wieder stärker gestiegen. Hessisches Statistisches Landesamt - Pressenews 2003, H. 41, S. 1-1.
- 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](http://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](http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/report/de/clima_de/report.htm).
- 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.
- 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.