

DIE VERWALTUNGSAUTONOMIE UND VERFLECHTUNG IM MEHREBENENSYSTEM IM LÄNDLICHEN RAUM

MIHÁLY KURUCZ

Das Thema dieses Referats betrifft drei spezielle Problemkreise des europäischen Verwaltungsraumes, mit besonderem Blick auf die Entwicklung des ländlichen Raums. Die Besonderheit besteht darin, dass die Verwaltung der Entwicklung des ländlichen Raumes in einem Mehrebenensystem dargestellt werden kann. Hierbei gilt es, drei Begriffe herauszuarbeiten: den des Mehrebenensystems als Konzept, den Begriff des europäischen Verwaltungsraumes und in diesem Zusammenhang die Entwicklung des ländlichen Raumes.

Die deutsche Rechtslehre sieht seit einigen Jahren das Konzept des Mehrebenensystems mit der Europäischen Union als verwirklicht an.¹ Diese Interpretation wird in der ungarischen Rechtslehre noch erforscht. Dieses Referat ist ein erster Versuch für die Erfassung der Problematik der Verwaltungsprobleme der in der ständigen Interdependenz stehenden verschiedenen Verwaltungsebenen. Hierbei handelt es sich um ein sehr komplexes, soziologisches, wirtschaftliches bzw. rechtswissenschaftliches Forschungsthema. Dürfen wir es als reinen mehrebenen-bürokratischen Pluralismus betrachten? Als ein kritisches Element ist der Aufbau des Mehrebenensystems in der die Vollstreckungsaufgabe der Gemeinsamen Agrarpolitik dienenden Verwaltung anzusehen. Damit erscheint vor uns ein mehrstufiges Verwaltungsnetzwerk.

1. Das von der gemeinschaftlichen Verwaltungsebene aufgebaute Mehrebenensystem

Mit dem Ausdruck "Mehrebenensystem" umschreibt die Politikwissenschaft die Analyse von Binnenstrukturen des öffentlichen Sektors, bei der die Interaktionen zwischen verschiedenen konstitutionell oder funktional selbständigen Ebenen im

¹ Thomas KÖNIG (Hrsg.): *Das europäische Mehrebenensystem*. Campus-Verlag, Frankfurt/Main 1996; Kai WEGRICH: *Steuerung im Mehrebenensystem der Länder. Governance-Formen zwischen Hierarchie, Kooperation und Management*. VS Verlag für Sozialwissenschaft, Wiesbaden 2006; Achim BRUNNENGRÄBER, Heike WALK (Hrsg.): *Multi-Level-Governance. Klima-, Umwelt- und Sozialpolitik in einer interdependenten Welt*. Schriften zur Governance-Forschung, Nomos, Baden-Baden 2007; Jürgen KUSSAU, Thomas BRÜSEMEISTER: *Education Governance: Zur Handlungskoordination im Mehrebenensystem Schule*. In: Herbert Altrichter, Thomas Brüsemeister und Jochen Wissinger (Hrsg.): *Educational Governance – Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2007, S. 15-54.

Mittelpunkt stehen.² Neben den mitgliedstaatlichen Verwaltungsorganen sind sowohl die kommunalen Gebietskörperschaften als auch Europa als integrative Einheiten eines Mehrebenensystems anzusehen. Die föderativen Staaten gehören bereits begriffsbedingt zu den Mehrebenensystemen.

Die Etablierung einer supranationalen Ebene in Europa hat die Grenzen traditioneller staatlicher Steuerungsinstrumente erkennbar werden lassen. Trotz der Aufrechterhaltung des unionsrechtlichen Prinzips der begrenzten Einzelmächtigung und der damit verbundenen Betonung einer "Verwaltungsautonomie" der Mitgliedstaaten ist mittlerweile ein hoher Grad an Verflechtung zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen entstanden. Durch Regionalisierung und Europäisierung gehören auch die zentralisiert strukturierten Mitgliedstaaten zum Mehrebenensystem.

Das Modell des Mehrebenensystems kann dazu beitragen, dass Akteure der nationalen und subnationalen Ebenen auf EU-Ebene vertreten sind und an den Entscheidungen mitwirken: (1) die nationalen Regierungen etwa im Rat der EU und im Europäischen Rat, d.h. an zentraler Stelle (2) die subnationalen Regierungen im Ausschuss der Regionen; die Verbände im Wirtschafts- und Sozialausschuss; und (3) die Bürger der Mitgliedstaaten durch die Abgeordneten des Europäischen Parlaments. Auf der anderen Seite ist erkennbar, dass die Entscheidungen der EU, die Rechtsakte, direkt und verbindlich – wie nationale Gesetze – in den Mitgliedstaaten gelten und das in quantitativ und qualitativ immer bedeutenderem Umfang. Die drei Ebenen sind so eng miteinander verflochten, dass sie auch zwingend gemeinsam und in ihrem Zusammenspiel betrachtet und analysiert werden müssen.

2. Regionalisiert oder föderalisiert bzw. zentralistisch oder unitarisch organisierte Verwaltungsstrukturen

Im Rahmen der Europäisierung der Verwaltung ist eine Mehrebenenverwaltung dort entwickelt worden, wo Interaktionen zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen im Mittelpunkt stehen. Diese Interaktionen bedeuten im rechtlichen Sinne formelle Kooperation, Absprachen, Zusammenarbeit nach den Verträgen, mit einem Wort Verflechtung. Diese verwaltungsrechtliche Interaktion besteht zwischen konstitutionell oder funktional selbständige Verwaltungsebenen.

² Der Begriff des Mehrebenensystems (engl. *multi-level-governance*) stammt aus der Systemtheorie der 1960er und 1970er Jahre und fand eine frühe Anwendung bei der Analyse technischer Systeme. Inzwischen wird er vorwiegend in sozialwissenschaftlichen Disziplinen, insbesondere in der Politikwissenschaft verwendet. Mehrebenensystem bezeichnet dort das komplexe Beziehungsgefüge verschiedener horizontaler sowie vertikaler politischer Entscheidungsstrukturen, wie es in einigen modernen politischen Systemen anzutreffen ist.

Die hierarchische Beschränkung von Kompetenzen verliert mehr oder weniger ihre Wirksamkeit. Anstelle des bloßen untergeordneten hierarchischen Ordnungssystems lassen sich die Kooperationen der formalen Verhandlungsnetze der verschiedensten Verwaltungsorgane beobachten. Dieses Phänomen (vielleicht Europäisierungsprozess) in der Verwaltung kann mit der Mehrebenenverwaltung charakterisiert werden. Die Europäisierung selbst bewirkt darüber hinaus einen zusätzlichen Kooperationsbedarf, welcher die Schaffung von Vertragswerken und neuen supranationalen Institutionen erfordert bzw. eine Veränderung der bestehenden Regelwerke benötigt. Die Veränderungen haben Auswirkungen auf die Binnensteuerungsfähigkeit des Rechts. In der Verwaltungswissenschaft spiegelt sich dieses Phänomen zum Beispiel in der Regionalisierungs- bzw. Föderalismustheorie wieder.

Wir können gleichzeitig das Phänomen der Verwaltungsautonomie und der Verwaltungsverflechtung in der europäisierten und mitgliedstaatlichen Verwaltung beobachten. Daraus resultieren Forderungen nach verstärkter Dezentralisierung, sowie der Implementation von binnenstaatlichen Wettbewerbsstrukturen zur Intensivierung der politischen Kontrolle. Die Mehrebenenverwaltung ist das Netz von Handlungserfordernissen und -mustern innerhalb des öffentlichen Sektors, an der mindestens drei föderative Ebenen (im funktionalen Sinn, d.h. einschließlich Gemeinden/Gemeindeverbände, Mitgliedstaaten und Europa, sowie andere supranationale Organisationen) interaktiv beteiligt sind, oder bei denen nachgeordnete Ebenen über die Grenzen ihrer nationalen Systeme hinaus und ohne direkte Beteiligung der nationalen Regierungen direkt miteinander kooperieren. Dieser Prozess wird zur Unterscheidung von der originär föderativen Staatsordnung als Regionalisierung bezeichnet. Gemeinsam ist die Dezentralisierung von staatlichen Aufgaben auf nachgelagerte, autonome und teilautonome Ebenen. In der Literatur gibt es Meinungen, die besagen, dass eine Konvergenz der institutionellen Strukturen zu erwarten ist.³

Das sieht auf den ersten Blick alles andere als spektakulär aus und scheint auch keine neue Einsichten zu vermitteln. Es gibt eine Organisation namens EU, es existieren Nationalstaaten und in einigen dieser Nationalstaaten wird die staatliche Macht zwischen nationaler und regionaler Ebene geteilt. Im neuen Modell

³ Der Prozess der *Verlagerung von Kompetenzen* und Ausdifferenzierung regionaler Eigenheiten findet statt. Die Rechtswissenschaft hat auch das neue Phänomen wahrgenommen. Die Veränderungen von mehr oder weniger formalen Verhandlungsnetzen und Kooperationen haben Auswirkungen auf die Binnensteuerungsfähigkeit des Rechts. Eine hierarchische Beschränkung von Kompetenzen verliert angesichts von Absprachen und Kooperationen ihre Wirkmächtigkeit, zumal wenn die jeweiligen Gebietskörperschaften miteinander verstärkt konkurrieren. Die Globalisierung selbst hat darüber hinaus einen zusätzlichen Kooperationsbedarf bewirkt, welcher die Schaffung von Vertragswerken und neuen supra- und internationalen Institutionen bzw. eine Veränderung der bestehenden Regelwerke und Institutionen erfordert.

des Mehrebenensystems werden EU, Mitgliedstaaten und ihre regionalen Einheiten nicht mehr als getrennte Einheiten, sondern als ein Gesamtsystem betrachtet. Die Akteure der nationalen und der subnationalen Ebene sind auf EU-Ebene vertreten und wirken dort an den Entscheidungen mit.

Mit anderen Worten: Die drei Ebenen sind eng oder indirekt miteinander verflochten. Die drei Ebenen können gemeinsam und in ihrem Zusammenspiel betrachtet und analysiert werden. Aus diesem Grund ist in der wissenschaftlichen Diskussion vom "EU-System" oder vom "EU-Mehrebenensystem" die Rede. Dieses neue Phänomen⁴ wirft gleichzeitig die Frage der Autonomie und Verflechtung der an den verschiedensten Ebenen wirkenden Institutionen und Behörden in der Verwaltung auf.

3. Der Europäische Verwaltungsraum als Mehrebenenverwaltungsraum

Der Begriff des Europäischen Verwaltungsraums geht davon aus, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht nur eine Rechtsgemeinschaft bilden, sondern sich zunehmend auch zu einer Verwaltungsgemeinschaft entwickeln.⁵

⁴ Im rechtlichen Sinne bedeutet Autonomie die befugte Selbstbestimmung einzelner Körperschaften in der Festsetzung besonderer Rechtsvorschriften für ihren Verein im Rahmen der Staatsgesetzgebung, an welcher alle Autonomie ihre Schranken hat. Der moderne Staat ist demgemäß mit Recht vorsichtiger in der Zulassung der Autonomie. Aber auch jetzt noch besteht die Autonomie der Gemeinden, sowohl der Einzel- (Stadt- oder Komitat-), als auch der Kreis- und Provinzialgemeinden, welche gesetzlich genau geordnet ist. Für das Gebiet des Gewerbewesens ist gesetzlich durch mehrere Spezialvorschriften der Gewerbeordnung die Autonomie der Gemeinden (Ortsstatuten) anerkannt. Eine solche Autonomie schützt die freie Bewegung und Anordnung dieser Verbände und wirkt dadurch wohltätig. Also, Autonomie bedeutet Selbstgesetzgebung, Selbstsatzung, die Befugnis eines Gemeinwesens, unbeschadet des staatlichen Gesetzgebungsrechts, zur Regelung innerer Angelegenheiten Bestimmungen mit rechtsverbindlicher Kraft für seine Angehörigen zu erlassen. Wie aber das Gewohnheitsrecht heutzutage fast aufgehört hat, eine fließende Quelle des Rechts zu sein, so ist auch die Autonomie der Gemeinden von der modernen Gesetzgebung mehr und mehr absorbiert worden. Gleichwohl besteht auch noch heutzutage das Recht der Autonomie der Gemeinden und anderer Kommunalverbände (Provinzen, Kreise, Bezirke), wengleich in beschränktem Umfang und mit dem Charakter einer von der staatlichen Gesetzgebung abgeleiteten Befugnis. Diese Verbände haben nämlich regelmäßig das Recht, innere Angelegenheiten durch rechtsverbindliche Statuten zu ordnen. Dies wird auch von der gegenwärtigen Gesetzgebung anerkannt. So bestimmt z.B. das ungarische Hegyközség Gesetz, die durch das Gesetz bezeichneten Ortsstatuten, welche auf Grund eines Gemeindebeschlusses nach Anhörung der beteiligten Gewerbetreibenden erlassen werden, und mit verbindlicher Kraft geordnet werden können. Derartige Statuten bedürfen jedoch der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörden. Die Zentralbehörde ist auch befugt, Ortsstatuten, welche mit den Gesetzen im Widerspruch stehen, außer Kraft zu setzen. Der Begriff der Autonomie wird aber übertragen. Die Geschäftsordnungen der Körperschaften haben gewissermaßen den Charakter autonomer Satzungen.

⁵ Heinrich SIEDENTOPF: *Der Europäische Verwaltungsraum: Supranationale und mitgliedstaatliche Verwaltung in der Europäischen Union*; Forschungstagung in Zusammenarbeit mit dem FÖV und der Deutschen Sektion des IIAS, Speyer, 21.10.-23.10.2002.

Trotz der Aufrechterhaltung des unionsrechtlichen Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung und der damit verbundenen Betonung einer "Verwaltungsautonomie" der Mitgliedstaaten ist mittlerweile ein hoher Grad an Verflechtung zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen, wie zwischen den nationalen Verwaltungsräumen entstanden. Während etwa die Europäisierung des Verwaltungsrechts schon seit längerem die Aufmerksamkeit der Rechtswissenschaft und der Verwaltungswissenschaft gefunden hat, fehlt es weiterhin an einer eingehenden Untersuchung der Konvergenzphänomene. Die Europafähigkeit oder auch Europakompetenz öffentlicher Bediensteter ist eine funktionelle Anforderung, da sie weitreichende Auswirkungen auf die nationale Politikformulierung in europäischen Angelegenheiten, auf die Positionierung in multilateralen Aushandlungsprozessen (aufsteigende Phase), sowie auf die Umsetzung und Durchführung von Gemeinschaftsrecht (absteigende Phase) hat.⁶

4. Die Verwaltung der GAP als der erste Typ des europäischen Verwaltungsraumes

Mit der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) im Jahr 1999 – der Agenda 2000 – wurde die Entwicklung des ländlichen Raumes, neben dem wichtigen Bereich der Marktordnungsmaßnahmen, als zweite Säule der supranationalen EU-Agrarpolitik geschaffen. Darüber hinaus erfolgte in begrenzten Bereichen durch die neu eingeführten Cross-Compliance-Bestimmungen eine Verschränkung der Marktordnungspolitik mit der Politik für den ländlichen Raum. Diese Schritte ermöglichten es Ungarn, in einem überschaubaren Zeitraum von mehreren Jahren (2004 bis 2011) eine Reihe wichtiger Maßnahmen umzusetzen und weiterzuentwickeln, um die Ökologisierung der Landwirtschaft weiter voran zu treiben, spezifische Benachteiligungen in ländlichen Gebieten abzubauen und regional wirtschaftsbelebende Akzente zu setzen.

Aufgrund der modulierten gemeinsamen Agrarpolitikpräferenz lässt sich der Begriff des ländlichen Raums als eine Kerndefinition der zweiten Säule der GAP betrachten. Der ländliche Raum ist eine Raumkategorie, welche sich in ländliche Kreise höherer Dichte und ländliche Kreise geringerer Dichte unterteilen lässt, und den verstädterten Räumen, sowie den Agglomerationsräumen gegenübersteht. Die Siedlungen des ländlichen Raums sind mit ihrem Umfeld eng funktional verknüpft, was nicht heißen soll, dass sie auch in Physiognomie und Grundriss zwingend vom primären Sektor geprägt sein müssen. Hierbei wird als Siedlung jeglicher menschliche Wohn- und Arbeitsplatz mitsamt all seinen Gebäuden, Infrastruktureinheiten (Straßen, Wege, Plätze), Gärten und

⁶ Heinrich SIEDENTOPF, Benedikt SPEER: *Europafähigkeit als Reformanforderung für den öffentlichen Dienst von Bund und Ländern*, Deutsche Verwaltung an der Wende des 21. Jahrhunderts, Tagungen der European Group of Public Administration (Potsdam, September 2002) und des FÖV/Deutsche Sektion des IIAS, Speyer, Oktober 2002.

Höfen, Erholungsflächen und Freizeitzone, sowie Sonderwirtschaftsflächen verstanden. Die Kennzeichen des ländlichen Raums⁷ sind folgende: (1) vielfältig strukturiert und relativ eigenständig; (2) längst nicht mehr mit dem landwirtschaftlich genutzten Raum gleichzusetzen; (3) kein residualer Ergänzungsraum, sondern Grundlage für die Lebensqualität des Gemeinwesens; (4) aufgespannt zwischen Stadtumland und Peripherie; (5) "Flächenverantwortung" für die Kulturlandschaften Österreichs; (6) Ressourcentank für die Bevölkerung; (7) verbindende Elemente, wie die geringere Bevölkerungsdichte, spezifische sozioökonomische Strukturen und soziale Lebensweisen, die sich generell – und noch immer – von jenen der städtischen Regionen unterscheiden.

5. Die GAP und die Entwicklung des ländlichen Raums. Die Komplexität der ländlichen Entwicklung.

Vor allem muss der Begriff des ländlichen Raums in erster Linie an die Landwirtschaft anknüpfen. Im Zeitraum zwischen 2007-2013 wird der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), der ländlichen Entwicklung, besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Die Politik zur ländlichen Entwicklung wird in einen einzigen Finanz- und Planungsrahmen eingebettet, damit sie kohärenter, transparenter und sichtbarer wird.⁸ In der Verordnung werden allgemeine Regeln für die Gewährung gemeinschaftlicher Fördermittel für die ländliche Entwicklung festgelegt.⁹ In Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 ist vorgesehen, dass strategische Leitlinien für die Entwicklung des ländlichen Raums für den Programmplanungszeitraum vom 1. Januar 2007 bis 31. Dezember 2013 erlassen werden. Diese strategischen Leitlinien sollten der multifunktionalen Rolle der Landwirtschaft in Bezug auf Reichtum und Vielfalt der Landschaften, der Lebensmittelerzeugnisse, sowie des Kultur- und Naturerbes in der gesamten Gemeinschaft Rechnung tragen.

Die Zielsetzungen der ländlichen Entwicklung der GAP können wir als Konvergenzziele betrachten:¹⁰ Sie bestehen darin, dass die am wenigsten entwickel-

⁷ Beschreibung der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) im letzten Österreichischen Raumentwicklungskonzept (ÖREK 2001).

⁸ Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)

⁹ Die Verordnung (EG) 1290/2005 errichtete ELER sowie die Ziele der Politik für die Entwicklung des ländlichen Raums und den diesbezüglichen Rahmen.

¹⁰ Im Jahre 2005 hat die Kommission einen neuen Rechtsrahmen für die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik eingeführt. Dieser mit der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 geschaffene neue Rechtsrahmen umfasst zwei neue Fonds: den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Wie der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Kohäsionsfonds trägt der ELER zur Aktion auf Gemeinschaftsebene zugunsten der am wenigsten entwickelten Regionen (Ziel "Konvergenz") bei.

ten Mitgliedstaaten und Regionen für den Zeitraum vom 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2013 ein höheres Niveau erreichen können und sich den durchschnittlich entwickelten Regionen der Gemeinschaft annähern. Vier Regionen von acht Regionsgebieten in Ungarn gehören zu diesen am wenigsten entwickelten Regionen der EU. Die Zielsetzungen sollen durch ein kohärentes Bündel von Maßnahmen verwirklicht werden. In diesem Prozess müssen die Direktzahlungen an die Landwirte schrittweise verringert werden und gleichzeitig müssen die gesparten Mittel auf die Entwicklung des ländlichen Raums übertragen werden. Auf der Grundlage dieser strategischen Leitlinien soll jeder Mitgliedstaat seine nationale Strategie erarbeiten, die den Bezugsrahmen für die Erstellung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums darstellt. Darüber hinaus ergänzt der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) nationale, regionale und lokale Maßnahmen. Die Kommission und die Mitgliedstaaten achten zudem auf die Kohärenz und Vereinbarkeit des Fonds mit den anderen gemeinschaftlichen Fördermaßnahmen.

6. Strategisches Konzept

Die EU führt eine Gemeinschaftspolitik für die ländliche Entwicklung, wobei die einzelnen Mitgliedstaaten und Regionen weiterhin über beträchtliche Kontrolle verfügen. Finanziert wird diese Politik zum Teil aus dem Gesamthaushalt und zum Teil aus den Haushalten der einzelnen Mitgliedstaaten und Regionen. Um ausgewogene politische Maßnahmen zu gewährleisten, sind die Mitgliedstaaten und Regionen verpflichtet, die Finanzierung ihrer ländlichen Entwicklung zwischen drei thematischen Achsen der GAP aufzuteilen. Eine weitere Anforderung besteht darin, dass ein Teil der Finanzmittel Projekten zukommen muss, die auf Erfahrungen der Leader Gemeinschaftsinitiativen beruhen. Der Leader Ansatz der ländlichen Entwicklung beruht auf äußerst individuellen Projekten, die von lokalen Partnerschaften für lokale Gemeinschaften entwickelt und durchgeführt werden.

7. Auf supranationaler Ebene

Es ist eine kohärente Strategie für die ländliche Entwicklung in der gesamten EU verstärkt zu erarbeiten. Dies erfolgt mit Hilfe einzelstaatlicher Strategiepläne, die auf den *strategischen Leitlinien der EU* beruhen müssen. Mit diesem Konzept soll Folgendes erreicht werden: Die Bereiche sollen festgelegt werden, in denen die EU-Finanzhilfen für die Entwicklung des ländlichen Raums den höchsten Mehrwert auf EU-Ebene schaffen, ein Bezug zu den wichtigsten Prio-

Die Ziele sind die folgenden: die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft; der Umwelt und des ländlichen Raums; der Lebensqualität in ländlichen Gebieten und der Verwaltung der Wirtschaftstätigkeit im ländlichen Raum.

ritäten der EU soll hergestellt werden (z.B. Agenden von Lissabon und Göteborg), die Vereinbarkeit mit anderen EU-Maßnahmen soll gewährleistet werden, insbesondere in den Bereichen Kohäsion und Umwelt, die Umsetzung der neuen marktorientierten Gemeinsamen Agrarpolitik, sowie die erforderliche Umstrukturierung soll begleitet werden, die diese in den alten und neuen Mitgliedstaaten mit sich bringt.

Der Rat legt unter Berücksichtigung der politischen Prioritäten der Gemeinschaft die strategischen Leitlinien für die ländliche Entwicklung fest, damit die Umsetzungsmaßnahmen ergriffen werden können. Sodann legt jeder Mitgliedstaat einen einzelstaatlichen Strategieplan vor, in dem unter Berücksichtigung dieser Leitlinien u.a. die Prioritäten für die Aktionen des betreffenden Mitgliedstaats und des ELER angegeben und die speziellen Ziele, die Beteiligung des ELER und andere Finanzierungsmittel festgelegt sind. Diese einzelstaatlichen Strategiepläne sind der Bezugsrahmen für die Programmplanung des Fonds. Zur Umsetzung der einzelstaatlichen Strategiepläne werden Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums ausgearbeitet, die Maßnahmen der in der Verordnung festgelegten Schwerpunkte enthalten, sowie der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft dienen. Zudem soll die Verbesserung der Umwelt und der Landschaft, der Lebensqualität im ländlichen Raum und die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft (Leader-Konzept) angestrebt werden.

In Bezug auf die Strategiebegleitung sieht die Verordnung vor, dass jeder Mitgliedstaat zum ersten Mal 2010 und danach alle zwei Jahre einen zusammenfassenden Bericht über den Fortschritt bei der Umsetzung seiner Strategie und seiner Ziele und seinen Beitrag zur Verwirklichung der vom Rat definierten strategischen Leitlinien vorlegt.¹¹ Die Kommission wiederum berichtet alle zwei Jahre über die wichtigsten Entwicklungen, Tendenzen und Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung der einzelstaatlichen Strategiepläne und der gemeinschaftlichen Leitlinien.

8. Die Umsetzung der Programme auf nationaler Ebene

Auf der Grundlage dieser strategischen Leitlinien, die den Bezugsrahmen für die Erstellung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums darstellen, sollte jeder Mitgliedstaat seine nationale Strategie ausarbeiten. In Bezug auf die Strategiebegleitung sieht die Verordnung vor, dass jeder Mitgliedstaat zum ersten Mal 2010 und danach alle zwei Jahre einen zusammenfassenden Bericht über den Fortschritt bei der Umsetzung seiner Strategie und seiner

¹¹ In jedem Programm wird eine Strategie für einen zwischen dem 1. Januar 2007 und dem 31. Dezember 2013 liegenden Zeitraum entwickelt, die eine Analyse der Situation, eine Begründung der gewählten Prioritäten enthält und die erwarteten Auswirkungen darstellt. Außerdem sind für jeden Schwerpunkt Maßnahmen vorzuschlagen. Für jedes Programm wird ein Finanzierungsplan erstellt.

Ziele und ihren Beitrag zur Verwirklichung der vom Rat definierten strategischen Leitlinien vorlegt. Für die technische Hilfe richtet jeder Mitgliedstaat ein nationales Netzwerk für den ländlichen Raum ein, das sämtliche Organisationen und Verwaltungen umfasst, die im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums tätig sind.

Im Rahmen der geteilten Verwaltung durch Kommission und Mitgliedstaaten, müssen letztere für jedes Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums ein Institutionennetzwerk einrichten. Dieses Institutionennetzwerk bilden die Verwaltungsbehörden, eine Zahlstelle, eine bescheinigende Stelle, sowie die Kontrollbehörde. Des Weiteren müssen sie in Bezug auf die kofinanzierten Operationen für Information und Publizität sorgen. Jeder Mitgliedstaat richtet einen Begleitausschuss ein, der auf die Wirksamkeit der Umsetzung des Programms achtet. Jede Verwaltungsbehörde muss der Kommission einen Jahresbericht über die Umsetzung vorlegen.¹² Der Fonds¹³ kann auf Initiative der Mitgliedstaaten Aktivitäten der Vorbereitung, Verwaltung, Begleitung, Bewertung, Information und Kontrolle der Intervention des Programms in Höhe von bis zu 4% der Gesamtkosten finanzieren.

¹² Die Politik und die Programme zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums werden in drei Phasen einer Bewertung unterzogen, um Qualität und Wirksamkeit der Umsetzung zu verbessern. In einer Ex-ante-Bewertung, die unter der Verantwortung des Mitgliedstaates durchgeführt wird, werden der mittel- und langfristige Bedarf, die zu verwirklichenden Ziele und die Qualität der Vorkehrungen für die Umsetzung geprüft. Die zweite Bewertung erfolgt bei der Umsetzung des Programms. Dabei werden insbesondere die Fortschritte geprüft. 2010 soll diese laufende Bewertung die Form einer Halbzeitbewertung haben, über die ein getrennter Bericht mit Vorschlägen für Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Programme und ihrer Durchführung erstellt wird. 2015 erfolgt die Bewertung in Form eines getrennten Ex-post-Berichts. Die Halbzeitbewertung und die Ex-post-Bewertung sollen Erkenntnisse für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums liefern. Dabei werden die Faktoren ermittelt, die zum Erfolg bzw. zum Scheitern der Programmumsetzung beigetragen haben, und es werden die sozioökonomischen Auswirkungen, sowie die Auswirkungen auf die Prioritäten der Gemeinschaft untersucht. Schließlich ist bis spätestens 31. Dezember 2016 unter der Verantwortung der Kommission eine Zusammenfassung der Ex-post-Bewertungen zu erstellen.

¹³ Für die von der Kommission verwaltete technische Hilfestellung sind 0,25% der Fondsmittel vorgesehen. Für den Zeitraum 2007-2013 werden der Betrag der gemeinschaftlichen Unterstützung für die ländliche Entwicklung, die jährliche Aufteilung und der Mindestbetrag für die im Rahmen des Konvergenziels förderfähigen Regionen vom Rat festgelegt. Dieser entscheidet mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission im Einklang mit der finanziellen Vorausschau für den Zeitraum von 2007 bis 2013 und der *interinstitutionellen Vereinbarung* über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens. Zusätzlich berücksichtigen die Mitgliedstaaten bei der Programmplanung die sich aus der Modulation ergebenden Beträge. Außerdem trägt die Kommission dafür Sorge, dass beim Gesamtbetrag der Zuschüsse aus dem ELER und anderen Gemeinschaftsfonds wie dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, dem Europäischen Sozialfonds und dem Kohäsionsfonds gewisse wirtschaftliche Parameter eingehalten werden.

9. Das ungarische Programm zur Entwicklung des ländlichen Raumes für die Jahre 2007 – 2013

Zurückblickend auf das Thema der Mehrebenenverwaltung ist darauf hinzuweisen, dass unter dem Gesichtspunkt der Verteilung der staatlichen Macht Ungarn als keine Föderative, sondern mehr oder weniger als ein zentralisierter Nationalstaat anzusehen ist.¹⁴ Es ist anzumerken, dass die Machtverteilung zwischen der nationalen und regionalen bzw. lokalen Ebene, und daneben die Verlagerung der Verwaltungskompetenzen der verschiedensten Ebenen im ständigen sachverständigen- und parteipolitischen Meinungs- und Spannungsverhältnis stehen.¹⁵ Jedoch hat aufgrund der Regelung der GAP der EU auch Ungarn ein traditionelles nationales Netzwerk für den ländlichen Raum eingerichtet. Demzufolge können wir die zweistufigen Verwaltungsebenen in der ländlichen Raumentwicklung in einem doppelten System darstellen.

Die Regelung verteilt die Kompetenzen in der ländlichen Verwaltung auf die nationalen und regionalen Ebenen. Innerhalb der regionalen Ebene funktionieren die Komitats- bzw. Bezirksgemeinden. Im Rahmen der ländlichen Entwicklung werden die Kompetenzen den Regierungsorganen zugeteilt. Für die Entwicklung des ländlichen Raums werden die Kompetenzen in der Verwaltung zwischen nationaler und regionaler Ebene geteilt. Auf nationaler Ebene wurde ein zentrales Regierungsamt für Landwirtschaft und für den ländlichen Raum errichtet. Auf subnationaler Ebene werden regionale Ämter für Landwirtschaft und für den ländlichen Raum aufgebaut. In der Verwaltung des ländlichen Raums nehmen die sog. Kleinraumgemeinden und örtlichen Gemeinden teil.

10. Die komplexe Verwaltung der Entwicklung des ländlichen Raums in Ungarn

Die neuen ländlichen Raumeinheiten in Ungarn sind durch das Gesetz über die Landentwicklung, bzw. durch der Regierungsordnung Nr. 311 vom 2007 bestimmt und eingerichtet worden.¹⁶ Der Begriff des ländlichen Raumes wird

¹⁴ Die staatliche Macht wird zwischen nationaler und regionaler Ebene verteilt.

¹⁵ Die Diskrepanz von örtlicher Verteilung besteht darin, dass die staatliche Macht zwischen der nationalen und der sog. traditionell, historisch entwickelten Komitats Ebene verteilt wird, daneben die Verwaltungsmacht zwischen der nationalen und regionalen Ebene.

¹⁶ Das durch das Gesetz betroffene Regelungsgebiet steht grundsätzlich auf drei Regelungsebenen. Die erste Regelungsebene stellen die Gemeinschaftsakte dar, welche die mit der Inanspruchnahme der Agrarbeihilfe verbundene fachliche und finanzielle Regelung enthalten. Die nationale Regelung in diesem Zusammenhang umfasst die Vollstreckungsmaßnahmen. Die zweite Ebene bedeutet die mitgliedstaatliche Gesetzgebung. Die dritte Ebene stellen die Vollstreckungsinstitute und ihre innere Ordnungen dar. Diese inneren Ordnungen beinhalten die nach dem Beihilferecht festgestellten Entscheidungskompetenzen und Aufgabenbereich. Es gibt eine vierstufiges ländliches Raumsystem: 174 ländliche Kleinräume, 20 Komitatslandräume und 10 großregionale ländliche Räume.

vom Gesetz Nr. XXI. von 1996 über die Landentwicklung folgendermaßen definiert: der ländliche Raum ist eine Raumentwicklungs- bzw. statistische Einheit. Die Gemeinden gehören zum ländlichen Raum aufgrund ihrer funktionalen, wirtschaftlichen, kulturellen, historischen und verkehrsbezogenen Beziehungen. Voraussetzung ist, dass, die Räume nach diesen räumlichen Eigenheiten eindeutig abgegrenzt werden können. Die einzelnen Gemeinden können Überleitungsgesuche zu einem anderen Kleinraum bei der Regierung beantragen. Die sog. ländlichen Kleinräume sind innerhalb des Gebiets eines Komitates zu finden. Jede Gemeinde gehört zu einem ländlichen Kleinraum.

Auf der subnationalen Verwaltungsebene der ländlichen Räume verfügen auch die Raumentwicklungsräte über sachliche Kompetenzen. Nach der Regelung des Raumentwicklungsgesetzes wurden Raumentwicklungsräte in jeder ländlichen Raumeinheit eingerichtet. Die Entwicklungsräte der ländlichen Räume sind Körperschaften des öffentlichen Rechts. Sie werden durch die staatsfinanzregisterliche Eintragung als juristische Personen konstituiert. Für die gesetzliche Überprüfung der Tätigkeit der Landentwicklungsräte haften die regionalen Regierungsbehörden, die Ämter für öffentliche Verwaltung. Der Aufgabenbereich der Raumentwicklungsräte wird nach dem Raumentwicklungsgesetz bestimmt. Die Raumentwicklungsräte nehmen am Ausbau der Entwicklungsarbeit der einzelnen Gemeinden, die dazu gehörenden Kleinräume, bzw. Komitatsräume als Koordinativorgan teil. Die Raumentwicklungsräte nehmen den Entwicklungsplan des ländlichen Raums an. Der Rat entscheidet mit Mehrheit der Stimmen der Mitgliedgemeinden. Der Raumentwicklungsrat arbeitet den Entwicklungsentwurf aus und nimmt ihn an. Der Rat bestimmt das Entwicklungsprojekt der lokalen Gemeinden und der wirtschaftlichen Organisationen, und gibt seine Stellungnahme über die von der Komitaten und größeren Regionen ausgearbeiteten Entwicklungsprojekte ab.

Die Komitatsregion ist eine Raumentwicklungs- bzw. statistische Einheit eines Komitates. Sie ist mehr als ein Kleinraum. Die Komitatsräte für ländliche Entwicklung sind Körperschaften des öffentlichen Rechts. Sie werden durch Eintragung im Staatsfinanzregister als juristische Personen konstituiert. Für die gesetzliche Überprüfung der Tätigkeit der Landentwicklungsräte haften die regionalen Regierungsbehörden, Ämter für öffentliche Verwaltung.

In der Verwaltung und in der Ausführung der Entwicklungsprojekte der ländlichen Räume müssen einerseits die Kunden, andererseits die für die ländliche Raumentwicklung haftenden Dienststellen und Behörden miteinander und mit den Europäischen Dienststellen sowie den anderen mitgliedstaatlichen Stellen zusammenwirken. Diese Stellen sind einander nicht untergeordnet. Es kommt vor, dass Sie unter der Führung oder der Aufsicht verschiedenster Behörden oder Dienststellen stehen. Die Anforderung der Kooperationspflicht ist damit begründet, dass die Anwendung des Gemeinderechts unter einheitlicher Führung und Aufsicht organisiert werden muss. Diese Verpflichtung ist vom Gemeinschaftsrecht vorgeschrieben.

Das Gesetz erweitert die Mitwirkungs- und Koordinationspflichten nach den Verhältnissen der Dienststellen der Europäischen Union bzw. den Institutionen der anderen mitgliedstaatlichen Organisationen. Die in der ländlichen Raumentwicklung mit Kompetenz ausgestatteten Stellen können die Koordinations-tätigkeit durch Vertragsschließung regeln. Die Koordinationsverträge sollen der Durchsetzbarkeit der Tätigkeitsübung dienen. Aufgrund dieser Verträge wird die Projektfinanzierung auch verändert. Anstelle der Organisationsfinanzierung wird die sog. Aufgabenfinanzierung ermöglicht. Dieses neue gesetzliche Modell macht gleichzeitig die neuen Formen der Zusammenarbeit der Organe des öffentlichen Rechts möglich. Das neue Modell verändert das *Steuerungsmodell des öffentlichen Sektors*. Es fördert die Interaktion in der zwischen dem Staat und den Einheiten der Gesellschaft bzw. Wirtschaft bestehenden Verhältnissen, anstelle der bloßen behördlichen Verwaltung. Es läßt sich eindeutig die Dezentralisierung der staatlichen Aufgaben auf nicht nur die nachgelagerten, sondern autonome und teilautonome Ebenen feststellen. Das ist ein neues Phänomen, das bisher kaum erforscht wurde.

11. Der institutionelle Gesichtspunkt der ungarischen Umsetzung des gemeinschaftlichen Rechts

Der ungarische Gesetzgeber setzt das gemeinschaftliche Recht durch ein Vollziehungsgesetz um.¹⁷ Vom institutionellen Gesichtspunkt erfordert die Vollziehung des gemeinschaftlichen Rechts die Einrichtung verschiedenster Behörden, Agenturen und Stellen. Zwischen diesen Stellen muss eine ständige und effektive Koordination und Zusammenarbeit vorhanden sein, und vor allem müssen sie unter einer umfassenden Leitung stehen. Gleichzeitig haben die verschiedensten Ämter und andere Organisationen mitzuwirken. Das nationale institutionelle Verwaltungsnetzwerk besteht aus den verschiedensten Organisationen: vor allem aus der Verwaltungsbehörde (als führendes Amt), der Zahlstelle, der bescheinigenden Stelle, der bescheinigenden Behörde, dem Begleitausschuss, der Kontrollbehörde, den mitwirkenden Institutionen, den lokalen Aktionsgruppen und zum Schluss dem speziellen ländlichen Entwicklungsnetzwerk.¹⁸

Die an der Durchführung beteiligten Institutionen sind nicht einander untergeordnet, doch kommt es vor (z.B. im Fall der Dienststelle für die Tätigkeit des sog. cross compliance), dass die einzelnen Dienststellen und Behörden unter

¹⁷ Das Verfahrensgesetz über die Zuerkennung von Beihilfeansprüchen für EBH und für ländliche Raumentwicklung.

¹⁸ Amt für Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums, als anführende Behörde (kurz: Verwaltungsbehörde), Zahlungstelle, Rechtfertigungsstelle, bescheinigendes Amt, anleitendes Amt ist der Minister für Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums, mitwirkende Organe, Kontrollamt, lokale Aktionsgruppe, zentraler Landschaftsnetz, Beihilfeamt für Landwirtschaft und für den ländlichen Raum.

der Leitung und Aufsicht verschiedener Ministerien stehen. Jedoch müssen die vollstreckenden Dienststellen und Behörden unter einheitlicher Anführung und Verantwortung arbeiten. Zum Beispiel hat die Zahlungsstelle die ausschließliche Kompetenz und Verantwortung für die kofinanzierten Operationen vor den gemeinschaftlichen Institutionen, unabhängig davon, wie der einzelne Mitgliedstaat die Struktur seines anleitenden Systems organisiert. Der Mitgliedstaat muss für diese kofinanzierte Operation und Publizität sorgen. Dafür muss die Zahlungsstelle (Agentur) ihre Datenbank mit den Datenbanken der mitwirkenden Stelle bzw. der Behörden zusammenschließen, und die Daten der Gemeinschaftsbehörde und den anderen mitgliedstaatlichen Behörden übermitteln. Die Verwaltungsbehörde¹⁹ und die Zahlungsstelle (Agentur) haben auch eine allgemeine Überprüfungscompetenz (Zuständigkeit).

Die Aufgabe der bescheinigenden Stelle kann durch privatrechtliche oder öffentlich-rechtlichen Institute erfüllt werden. Die Verwaltungsbehörde als ausführende Behörde²⁰ schließt einen Vertrag mit der bescheinigenden Stelle ab. Diese Aufgabe erstreckt sich auf die Überprüfung der Vollständigkeit, Pünktlichkeit, und Echtheit der von der Zahlungsstelle ausgestellten Rechnungen. Dazu hat die bescheinigende Stelle das Lenkungs- bzw. Kontrollsystem zu überprüfen. Die bescheinigende Behörde muss die Kostenerklärungen und Zahlungsanträge vor dem Zeitpunkt der Vorlage bei der Europäischen Kommission überprüfen. Die Kontrollbehörde ist in ihrer Tätigkeit unabhängig von den mitgliedstaatlichen anleitenden und bescheinigenden Behörden und Stellen. Ihre Verantwortung soll sich auf die Tätigkeit des mitgliedstaatlichen Anführungs- bzw. Kontrollsystems erstrecken. Die Kontrollbehörde versichert somit, dass die Nachprüfungen nach den internationalen Standards erfolgen. Der Mitgliedstaat hat die für die Unabhängigkeit der Kontrollbehörde erforderlichen Voraussetzungen zu gewährleisten. Die unter kofinanzierten Operationen fallenden Nachprüfungen führt die Kontrollbehörde aus.

12. Die Institute der Leitung und Nachprüfung. Die Wahrnehmung der Zuständigkeit

In § 14 bestimmt das Gesetz die Zuständigkeit der einzelnen Behörden und Dienststellen. Die Verwaltungsbehörde ist der Minister für *Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums*.²¹ Die Schaffung der ministerialen Ebene der Verwaltungsbehörde ist eine unbedingte Anforderung des Gemeinschaftsrechts. Die Mehrheit der zur ministerialen Ebene gehörenden Kompetenzen ist nicht übertragbar. Zum Beispiel die Ausgabe bzw. der Rückgang der Akkreditierung

¹⁹ Verwaltungsbehörde ist das Amt für Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums.

²⁰ Er ist benannt als Amt für Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums.

²¹ EG Verordnung Nummer 1698/2005/EG, Artikel 75; Verordnung der Kommission 1198/2006/EG, Artikel 58, Absatz 1, lit. a.

der Auszahlungs-Agentur. Die Voraussetzungen der Akkreditierung müssen kontinuierlich nachgeprüft werden. In der Ausübung der ausführenden Tätigkeit darf die anleitende Behörde der Auszahlungsbehörde Weisungen erteilen. Im Prozess der Nachprüfung hilft die Bescheinigungsstelle der Zahlungsstelle. Der Europäischen Kommission soll über die Ergebnisse der Nachprüfungen jedes dritte Jahr berichtet werden. Die Verwaltungsbehörde als ausführende Behörde verantwortet die effektive Ausführung der kofinanzierten Operationen. Die Verantwortung der Verwaltungsbehörde erstreckt sich auf die Gewährleistung der Kohärenz der Zielsetzungen und der ausgewählten Projekte. Der Minister als Verwaltungsbehörde verantwortet jeden Fall, unabhängig davon, dass seine Zuständigkeit ebenfalls übertragbar wäre. Im Vollzug der kofinanzierten Entwicklungsaufgaben des ländlichen Raums hat die Behörde für Entwicklung des ländlichen Raums eine herausragende Rolle. Sie ist tätig als Zahlungsstelle, mitwirkende Dienststelle und hat eine öffentlich rechtliche Kompetenz.

13. Die Aufgaben der Zahlungsstelle

Die Kompetenz der Zahlungsstelle²² umfasst die Aufgaben der Nachprüfung, Rechnung, Statistik und der Zahlung. Einzelne Kompetenzen sind übertragbar. Die leitende Behörde entscheidet darüber, welche Zuständigkeiten zu diesem Kreis gehören. Die Übertragung der Zuständigkeit kann in privatrechtlichen und in öffentlich rechtlichen Urkunden verbrieft werden. Die Beurkundung ist die Voraussetzung der Gültigkeit der Übertragung. Die mitwirkende Stelle übt sachverständige und technische Kompetenzen im Rahmen des Prozesses der Verwaltungsbehörde aus. Der Kreis der beteiligten Stellen wird vom Minister als Ausführungsbehörde entschieden. Die Einbeziehung der mitwirkenden Stellen darf die Voraussetzungen der Akkreditierung der Verwaltungsbehörde nicht stören.

Die Aufgabe des nationalen Netzwerks für den ländlichen Raum²³ besteht in der kohärenten Verbindung zwischen den einzelnen öffentlich-rechtlichen Behörden und den von Entwicklungsprojekten betroffenen örtlichen Verbänden. Das nationale Netzwerk für den ländlichen Raum ist eine unter der Leitung des Landwirtschaftsministeriums funktionierende Leitungseinheit. Es kann Vereinbarungen mit den Verwaltungsbehörden und der Beihilfebehörde treffen, z.B. für die Ausübung der Kontrollaufgaben. In Ungarn gehören zu diesem Netzwerk: die Regierungsämter, die Verwaltungsbehörden, die regionalen Gemeinschaften und Gemeinden bzw. Verbände (z.B. Umwelt- bzw. Naturschutzverbände), örtliche Gemeinden, Gemeinschaften, Verbände und LEADER Förderungsgemeinschaften und örtliche Aktionsgruppen.

²² Verordnung 1290/2005/EG, Artikel 6, Absatz 1.

²³ Verordnung 1698/2005/EG Artikel 68.

Das nationale Netzwerk für die Entwicklung des ländlichen Raums steht in direkter Verbindung mit dem Europäischen Landentwicklungsnetzwerk. Das nationale Netzwerk für den ländlichen Raum besteht aus vier organisatorischen Ebenen und Einheiten: (1) die zentrale Regierungseinheit für Förderung, Management und Koordination innerhalb des Amtes für Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums und (2) die zentrale Koordinationseinheit innerhalb der Verwaltungsbehörde des Amtes für Landwirtschaft und für den ländlichen Raum, welche schon im Jahr 2007 errichtet wurde. Die Koordinationseinheit fördert die Auswahl der sog. (3) Regional- bzw. Kleinräumen koordinativen Einheiten, d.h. die regionalen Einheiten mit Ausbildungskompetenz, die Kleinraumeinheiten mit Koordinationskompetenz und die örtlichen Aktionsgruppen.²⁴ (4) Die örtlichen Aktionsgruppen umfassen die örtlichen Entwicklungspferenzen und vollziehen sie.²⁵ Die Lenkungsbehörde soll den Aufbau der gemeinsamen Struktur der örtlichen Aktionsgruppe gewährleisten. Der Landwirtschaftsminister regelt das in einer Ministerialverordnung. Die örtlichen Aktionsgruppen existieren nach ihrer Akkreditierung. Die Akkreditierung und die Registrierung konstituieren die örtlichen Aktionsgruppen als Körperschaften und konsequenterweise als juristische Personen. Die der ländlichen Raumentwicklung dienenden Verträge können nur von Aktionsgruppen geschlossen werden, die als juristische Personen tätig sind.

14. Fazit

Den Inhalt der Interaktionen der verschiedenen Verwaltungsebenen kann man folgendermaßen zusammenfassen. Inhaltlich betrachtet finden sich gegenläufige Interessen im Vollzugsprozess. Einerseits die gegenseitige Koordination und den ständigen Informationsaustausch, Absprachen und Hilfe in der Auslegung des gemeinsamen Rechts in Entwicklungsprojekten, welche Absprachen die die Aufrechterhaltung des Einklangs des gemeinschaftlichen Rechts und der ungarischen Förderungsinitiativen als Ziele festsetzen. Andererseits will die nationale Verwaltung die Rechtswidrigkeit des nationalen Vollzugs des gemeinschaftlichen Rechts vorbeugen. Daran zeigt sich, dass die nationale Verwaltungsebene die Sicherheit des Vollzugs der gemeinsamen Rechtsakte gleichzeitig mit dem Vollzug der gemeinschaftlichen Leitlinie im voraus gewährleisten lassen will.

Ist ein gemeinsamer Zweck in dem Vollzug zu sehen? Ein gegenseitiger und gemeinsamer Zweck von europäischer und nationaler/subnationaler Seite ist der fehlerfreie und effektive Vollzugsprozess. Typischerweise erscheint dieser

²⁴ Verordnung 1698/2005/EG Artikel 61.

²⁵ Verordnung 1698/2005/EG Artikel 62, Absatz 1.

als bürokratischer Pluralismus in den einzelnen Verwaltungshandlungen. Das ist kein Wunder seitens solcher Mitgliedstaaten (wie im Fall von Ungarn), bei denen die Zusammenarbeit der verschiedensten Verwaltungsebenen erst seit kurzer Zeit existiert. Natürlich können die nationalen und subnationalen Verbände und Körperschaften durch gemeinschaftliche Interessengruppen ihre Interessen auf supranationaler Ebene zum Ausdruck bringen lassen. Das ist aber eine andere Ebene der Machtverteilung.

Es gestaltet sich schwierig, über ein sehr komplexes und wenig erforschtes Rechtsgebiet einen detaillierten und umfassenden Bericht in einem Referat zu geben. Ich betrachte dieses Referat als eine erste Annäherung an das Thema. In der Zukunft können wir das Thema der Entwicklung des ländlichen Raumes und des Mehrebenensystem-Konzepts weiter erforschen.