

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

Kapitel 10

Kapitelübergreifende Fragestellungen

Projektbearbeitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Andrea Pufahl

Institut für Ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Braunschweig

November 2005

Inhaltsverzeichnis	Seite
Abbildungsverzeichnis	III
Kartenverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
10 Kapitelübergreifende Fragen	1
10.1 Verwendete Datenquellen und Methodik	1
10.2 Zielstruktur auf Programmebene	2
10.3 Thematische kapitelübergreifende Fragen	4
10.3.1 Beitrag des Programms zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen (Frage 1)	4
10.3.1.1 Kontext	4
10.3.1.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen	8
10.3.1.3 Fazit	14
10.3.2 Beitrag des Programms zur Sicherung der Beschäftigung im ländlichen Raum (Frage 2)	15
10.3.2.1 Kontext	15
10.3.2.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen	16
10.3.2.3 Fazit	23
10.3.3 Beitrag des Programms zum Erhalt und zur Verbesserung des Einkommens der ländlichen Bevölkerung (Frage 3)	25
10.3.3.1 Kontext	25
10.3.3.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen	27
10.3.3.3 Fazit	32
10.3.4 Beitrag des Programms zur Verbesserung der Marktposition von land- und forstwirtschaftlichen Grunderzeugnissen (Frage 4)	34
10.3.4.1 Kontext	34
10.3.4.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen	39
10.3.4.3 Fazit	46
10.3.5 Beitrag des Programms zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt (Frage 5)	48
10.3.5.1 Kontext	48
10.3.5.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen	50
10.3.5.3 Fazit	62

10.4.	In welchem Umfang haben die Durchführungsbestimmungen die beabsichtigten Wirkungen des Programms maximiert? (Frage 6)	63
10.4.1	Interne und externe Synergie (Kriterium 6-1)	63
10.4.1.1	Interne Synergien	63
10.4.1.2	Betriebliche Kombinationen und Synergien	69
10.4.1.3	Themenspezifische Kombinationen und Analysen	72
10.4.1.4	Externe Synergien	77
10.4.2	Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen (Kriterium 6-2)	80
10.4.3	Hebelwirkung (leverage effect) (Kriterium 6-3)	84
10.4.4	Mitnahmeeffekte (Kriterium 6-4)	86
10.4.5	Indirekte regionale Wirkungen (Kriterium 6-5)	88
10.5	Gesamtbetrachtung der Programmwirkungen und des Programmplanungsansatzes	88
10.5.1	Gesamtbetrachtung der Programmwirkungen	88
10.5.2	Vom Sinn und Unsinn einer Programmbewertung in sechs Fragen	89
10.5.3	Umsetzung der Empfehlungen aus der Halbzeitbewertung	90
10.6	Veränderte Rahmenbedingungen und Konsequenzen für die Neuprogrammierung 2007 bis 2013	94
10.6.1	ELER-Verordnung	94
10.6.2	GAP-Reform	98
	Literaturverzeichnis	102

Abbildungsverzeichnis		Seite
Abbildung 10.1:	Bestandteile der Programmbewertung	1
Abbildung 10.2:	Bevölkerungsentwicklung auf Hallig Hooge und Langeneß 1995 bis 2002	5
Abbildung 10.3:	Maßnahmenbezogene Mittelaufwendungen 2000 bis 2004 mit Wirkungen auf die Stabilisierung der ländlichen Bevölkerung	14
Abbildung 10.4:	Maßnahmenbezogene Mittelaufwendungen 2000 bis 2004 mit Wirkungen auf die Beschäftigung	24
Abbildung 10.5:	Maßnahmenbezogene Mittelaufwendungen 2000 bis 2004 mit Wirkungen auf die Sicherung von Einkommen	33
Abbildung 10.6:	Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen in der Land-, Forstwirtschaft und Fischerei im Vergleich zum sekundären und tertiären Sektor (1991=100) in Schleswig-Holstein	34
Abbildung 10.7:	Maßnahmenbezogene Mittelaufwendungen 2000 bis 2004 mit Wirkungen auf die Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Produkte	47
Abbildung 10.8:	Maßnahmenbezogene Mittelaufwendungen 2000 bis 2004 nach Wirkungsintensitäten zum Erhalt und zur Verbesserung der Umwelt	62
Abbildung 10.9:	Gegenüberstellung von Zielen und Wirkungen auf Programmebene anhand des eingesetzten Mittelvolumens 2000 bis 2004	89
Abbildung 10.10:	Entkopplung, GAP-Reform und Modulation – Wirkungen auf ZAL	98

Kartenverzeichnis

Karte 10.1:	Bevölkerungsbestandsveränderung (2000 bis 2020) in den Kreisen Schleswig-Holsteins	7
Karte 10.2:	Verfügbares Einkommen privater Haushalte und jährliche Veränderungsrate (1995 bis 2002) in den Kreisen Schleswig-Holsteins	26
Karte 10.3:	Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigem in und außerhalb der Landwirtschaft, 2000	36

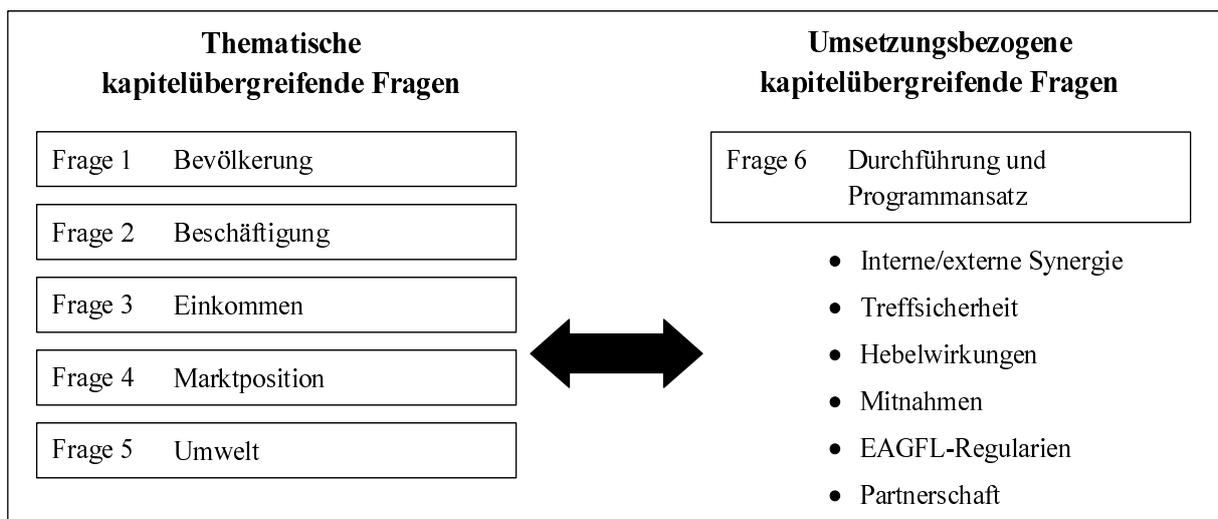
Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 10.1: Verwendete Datenquellen	2
Tabelle 10.2: Ziele der Fördermaßnahmen von ZAL mit Bezug zu den thematischen kapitelübergreifenden Bewertungsfragen	4
Tabelle 10.3: Beitrag von ZAL zum Erhalt der ländlichen Bevölkerung	8
Tabelle 10.4: Alters- und Geschlechtsprofil von Begünstigten betriebs- bzw. personenbezogener Maßnahmen	9
Tabelle 10.5: Mit EU-Mitteln geförderte soziale, kulturelle, sportliche und freizeitbezogene Einrichtungen im Rahmen von ZAL	13
Tabelle 10.6: Erwerbstätigenentwicklung (1999 bis 2002) und Arbeitslose (2005) in Schleswig-Holstein	16
Tabelle 10.7: Beschäftigungswirkung von ZAL	17
Tabelle 10.8: Erhaltene/geschaffene Arbeitsplätze in der Land- und Forstwirtschaft (Indikator 2-1.1)	18
Tabelle 10.9: Erhaltene/geschaffene Arbeitsplätze außerhalb der Land- und Forstwirtschaft (Indikator 2-2.1)	21
Tabelle 10.10: Einkommenswirkung des Programms	27
Tabelle 10.11: Einkommenswirkung in der Land- und Forstwirtschaft (Indikator 3-1.1)	28
Tabelle 10.12: Leistungsentwicklung der Landwirtschaft in den Bundesländern im Vergleich zu Deutschland und der EU-15	35
Tabelle 10.13: Anteil der Verkaufserlöse in Schleswig-Holstein an den Verkaufserlösen in Deutschland nach Marktsegmenten und Jahren	37
Tabelle 10.14: Verkaufserlöse der Landwirtschaft in jeweiligen Preisen nach ausgewählten Erzeugnissen in Schleswig-Holstein 1999, 2001 und 2003 sowie Deutschland 2003	38
Tabelle 10.15: Wirkungen von ZAL auf die Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse	40
Tabelle 10.16: Struktur-, Leistungs- und Produktivitätsvergleich der Milchviehhaltung	41
Tabelle 10.17: Veränderung der LF, der Betriebe insgesamt und mit Gemüse und der Gemüseanbaufläche zwischen 2001 und 2004 nach konventionellem und ökologischem Anbau	45
Tabelle 10.18: Wirkungen von ZAL auf den Schutz und die Verbesserung der Umwelt	50
Tabelle 10.19: Fördermaßnahmen mit ausschließlicher Hauptzielsetzung Verbesserung der Umwelt (2000 bis 2004)	52

Tabelle 10.20:	Umweltwirkungen der Fördermaßnahmen, mit Schwerpunktsetzung auf Produktions- und Entwicklungsaspekte (2000 bis 2004)	54
Tabelle 10.21:	Fördermaßnahmen von 2000 bis 2004, deren Realisierung mit negativen Umweltwirkungen verbunden ist	55
Tabelle 10.22:	Maßnahmen, die mit einem Erhalt oder der Entwicklung positiver Bodennutzungsformen verbunden sind	56
Tabelle 10.23:	Maßnahmen mit einem Beitrag zum qualitativen Gewässerschutz	58
Tabelle 10.24:	Maßnahmen, die zur Reduktion von Treibhausgasen und Ammoniak beitragen	59
Tabelle 10.25:	Maßnahmen, die einen Beitrag zum Erhalt oder Verbesserung der Landschaft leisten	61
Tabelle 10.26:	Synergieeffekte zwischen ZAL-Maßnahmen	64
Tabelle 10.27:	Beispiele für Synergieeffekte	65
Tabelle 10.28:	Verteilung der wesentlichen Arten der Synergiegenese	67
Tabelle 10.29:	Durch ZAL geförderte landwirtschaftliche Betriebe 2000 bis 2004	69
Tabelle 10.30:	Häufigkeit der Kombination von Agrarumweltmaßnahmen mit anderen Maßnahmen 2003 und 2004	70
Tabelle 10.31:	Häufigkeit der Kombinationen von Förderungen im Vergleich von Teilnehmern an AUM und Modulation	71
Tabelle 10.32:	Häufigkeit der Kombinationen der Ausgleichszahlung mit anderen Fördermaßnahmen 2003 und 2004	71
Tabelle 10.33:	Teilnahme ökologisch wirtschaftender Betriebe 2004 an anderen flächenbezogenen Maßnahmen	72
Tabelle 10.34:	Förderung von Ökolandbaubetrieben durch das AFP, 2002 bis 2004	73
Tabelle 10.35:	Vor- und Nachteile der Förderung neuer Techniken über das AFP oder Agrarumweltmaßnahmen	76
Tabelle 10.36:	Betriebliche Merkmale geförderter landwirtschaftlicher Betriebe teilnehmerstarker Maßnahmen	81
Tabelle 10.37:	Private Folgeinvestitionen als Folge der Dorf- und Regionalentwicklung	85
Tabelle 10.38:	Hinweise der Kapitelbewerter auf Mitnahmeeffekte	86
Tabelle 10.39:	Synoptische Darstellung der Umsetzung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung	90
Tabelle 10.40:	Synoptische Zusammenstellung und Kommentierung der wesentlichen Inhalte/Änderungen im Zuge der ELER-Verordnung	96
Tabelle 10.41:	Wesentliche Einflüsse der GAP-Reform und Ausgestaltung der Maßnahmen in der künftigen Förderperiode	99

10 Kapitelübergreifende Fragen

Die kapitelübergreifenden Bewertungsfragen gliedern sich in zwei Bereiche: Die Fragen 1 bis 5 sind als thematische Verdichtung der Ergebnisse der Förderkapitel zu verstehen; die Frage 6 behandelt die verwaltungsmäßige Umsetzung von ZAL (vgl. Abbildung 10.1).

Abbildung 10.1: Bestandteile der Programmbewertung



Quelle: Eigene Darstellung.

10.1 Verwendete Datenquellen und Methodik

Tabelle 10.1 gibt einen Überblick über die erschlossenen Datenquellen und deren Verwendung in der Programmbewertung. Die verwendete Methodik ist der Halbzeitbewertung zu entnehmen (FAL et al., 2003).

Tabelle 10.1: Verwendete Datenquellen

Datenart	Datenquelle	Zeitpunkt		Daten							Verwendung nach Arbeitsschritten		
		Zwischenevaluierung (2003)	Aktualisierung (2005)	qualitativ	quantitativ	administrative Umsetzung	Rahmenbedingungen	Vollzug	Kontext	Wirkungen			
Primär	Standardisierte Fragebögen der Letztempfänger u. Bewilligungsstellen durch die Kapitelbewerter	X		X	X	X							X
	Leitfadengestützte Befragung der ProgrammkoordinatorInnen	X	X	X		X	X	X					
	Standardisierter Fragebogen Maßnahme g: Umwelteffekte und konj. Beschäftigungseffekte	X		X	X								X
	Standardisierter Fragebogen Maßnahme a: konjunkturelle Beschäftigungseffekte	X		X	X								X
Sekundär	Zahlstellendaten: Kreuzchentabelle der EU-Haushaltsjahre 2000 bis 2004	X	X		X				X				
	Zahlstellendaten: Rechnungsabschlüsse 2000 bis 2004	X	X		X				X				
	Monitoring 2000 bis 2004	X	X		X				X				
	Indikative Finanzpläne	X	X		X				X				
	Daten aus der Landesstatistik	X	X		X			X		X		X	X
	Ergebnisse der Kapitelbewerter	X	X	X	X	X							X
	Programmdokumente	X	X	X	X	X	X	X					
	Literatur	X	X	X							X		X
	Förderdaten				X								X

Quelle: Eigene Darstellung.

10.2 Zielstruktur auf Programmebene

ZAL ist ein Baustein der drei strukturpolitischen Programme Schleswig-Holsteins (vgl. Kapitel 2). Auf Programmebene sind folgende Ziele in ZAL definiert:

- die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum,
- die berufliche Qualifizierung,
- die Stärkung ländlicher Räume und die Modernisierung der Agrarstruktur und
- die Nutzung erneuerbarer Energien (MLUR, 2005e, S. A70).

Die in ZAL angebotenen Maßnahmen sind den drei Förderschwerpunkten A: Produktionsstruktur, B: Ländliche Entwicklung und C: Agrar- und Umweltmaßnahmen zugeordnet (vgl. Tabelle 10.2) Die Ziele der Förderschwerpunkte stehen nebeneinander und sind nicht quantifiziert. Der finanzielle Schwerpunkt von ZAL liegt auf den Maßnahmen zur Ländlichen Entwicklung und damit auf der Schaffung von Einkommen und Beschäftigung.

Um ZAL einer Programmbewertung zugänglich zu machen, wird ein Bezug zwischen den Zielen einzelner Förderkapitel/Maßnahmen und den thematischen kapitelübergreifenden Bewertungsfragen hergestellt (vgl. Tabelle 10.2).

Tabelle 10.2: Ziele der Fördermaßnahmen von ZAL mit Bezug zu den thematischen kapitelübergreifenden Bewertungsfragen

			Querschnittsfragen	Frage 1				Frage 2		Frage 3		Frage 4			Frage 5				
			Wirkungsfelder	Stabilisierung der ländlichen Bevölkerung				Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung		Sicherung und Verbesserung des Einkommens		Verbesserung der Marktposition land- forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse durch			Erhalt/Verbesserung der Umwelt durch				
Förder-schwerpunkt	Kernfeld	Handhablichkeitskriterial	Kriterien	Abwanderung der begünstigten Bevölkerung	Gesellschaftspraxis der begünstigten Bevölkerung	Verringerung der Abwanderung	Verbesserung der Lebensqualität	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	Verbesserung der Qualität oder Veredelung	Positives Investitions-Praxenwachstum	Maßnahmen mit positiven Umwelteffekten	umweltaußerliche Entwicklung der Fördermaßnahmeformen	Reduzierung des quantitativen/qualitativen Ressourcenverbrauchs	Erhalt und Verbesserung von Landschaften	
			Maßnahmetitel																
A: Produktionsstruktur	I	a1	Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben					●		●		●			●	○	●		
	III	c1	Berufsbildung					○		○									
	VII	g1, g2	Verarbeitung/Vermarktung	●			●	●	●	●	●	●	●		○		○		
B: Ländliche Entwicklung	IX	k1	Flurbereinigung				○			○		●			●			○	
		m1	Vermarktung von Qualitätsprodukten - Konzeptlinien	siehe g1/g2															
		n1	Dienstleistungseinrichtungen				●	○	●										
		n2	Biomasse und Energie					○	○	●						●		●	
		o1-o2	Dorferneuerung				●		●							○			
		o3	Neubau von Abwasserbeseitigungsanlagen													●			
		p1, p2	Diversifizierung						●	●	●	●							
		r1	AFP, LSE																
		r2	Landwirtschaftsnähe Infrastruktur (Weggebaue)					○					●						
		s1, s2	Fremdenverkehr und Handwerksfertigkeiten					○	●	●									
		u1, u2	Küstenschutz																
		C: Agrarmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft	V	e1	Ausgleichszahlung Artikel 16								●				●	●	
e2	Ausgleichszulage, benachteiligte Gebiete					●	○	○		●						○	○		○
VI	f1		Agrarumweltmaßnahmen (MSL)								○					●	○	●	○
	f2, f3		Vertragsnaturschutz, Halligprogramm			○	H				○	H				○		○	●
VIII	h, i		Forstwirtschaftliche Maßnahmen				●	●		●		●	●	●	●			●	
IX	11, 12		Schutz der Umwelt / Landschaftspflege, Tierschutz					○								●		○	●

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel, H = Halligprogramm.

Quelle: Eigene Darstellung.

10.3 Thematische kapitelübergreifende Fragen

10.3.1 Beitrag des Programms zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen (Frage 1)

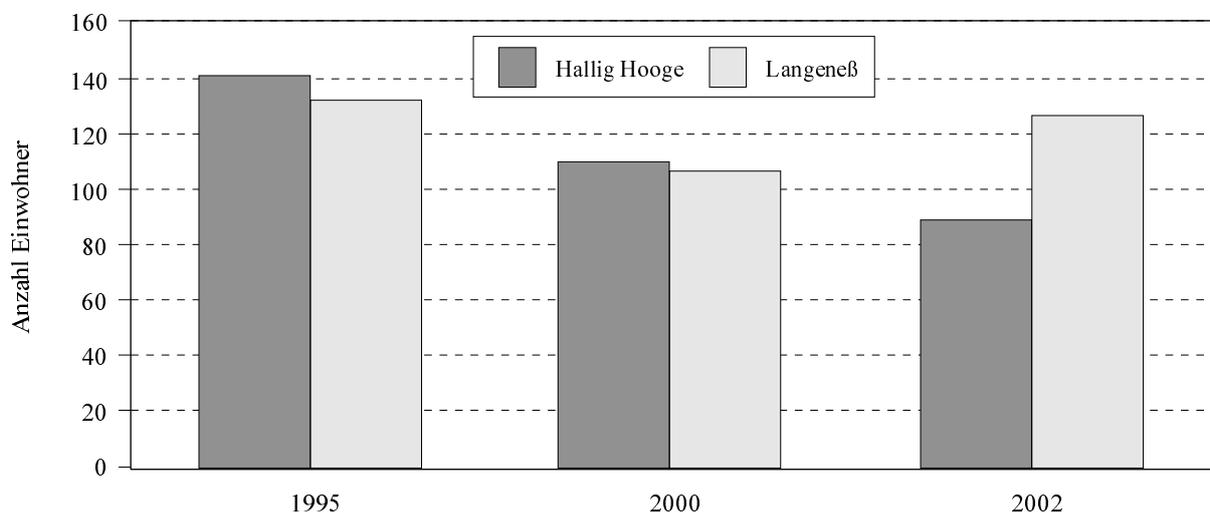
10.3.1.1 Kontext

Zum ländlichen Raum Schleswig-Holsteins gehören nach Dohse et al. (1996) die Kreise Nordfriesland, Ostholstein, Plön, Rendsburg-Eckernförde, Schleswig-Flensburg, Steinburg, Dithmarschen. Etwa 40 % (1,1 Mio.) der Bevölkerung Schleswig-Holsteins leben in ländlichen Räumen (Statistisches Bundesamt, 2004b). Im Zeitraum 1995 bis 2002 verzeichneten ausschließlich die kreisfreien Städte Flensburg, Kiel und Neumünster einen

Bevölkerungsrückgang infolge von Wanderungsverlusten. Deutliche Wanderungsgewinne hatten die beiden ländlichen Kreise Rendsburg-Eckernförde (+ 7 %) und Plön (+ 9 %).

Das Problem der Abwanderung der Bevölkerung aus dem ländlichen Raum ist in Schleswig-Holstein, mit Ausnahme der Nordfriesischen Halligen, nicht gegeben. Auf den Halligen lebten im Jahr 1995 etwa 354 Einwohner (MLR, 2001). Die Bevölkerungsentwicklung verläuft auf den Halligen überwiegend negativ und kann für die zwei größten Halligen, Langeneß und Hooge, nachvollzogen werden.

Abbildung 10.2 Bevölkerungsentwicklung auf Hallig Hooge und Langeneß 1995 bis 2002



Quelle: Stiftung Nordfriesische Halligen (2005), Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2004a), MLR (2001).

Eine Ursache für die Abwanderung sind die ungünstigen natürlichen (z. B. häufige Sturmfluten) und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (z. B. minimale Infrastruktur) auf den Halligen. Der Erhalt der Halligen hat eine große Bedeutung für den Küstenschutz, ist aber auch aus kulturhistorischer Sicht (Warften) sowie naturschutzfachlicher Bedeutung (Salzwiesen) wichtig und nicht zuletzt Voraussetzung für den Erhalt des Tourismus in der Region.

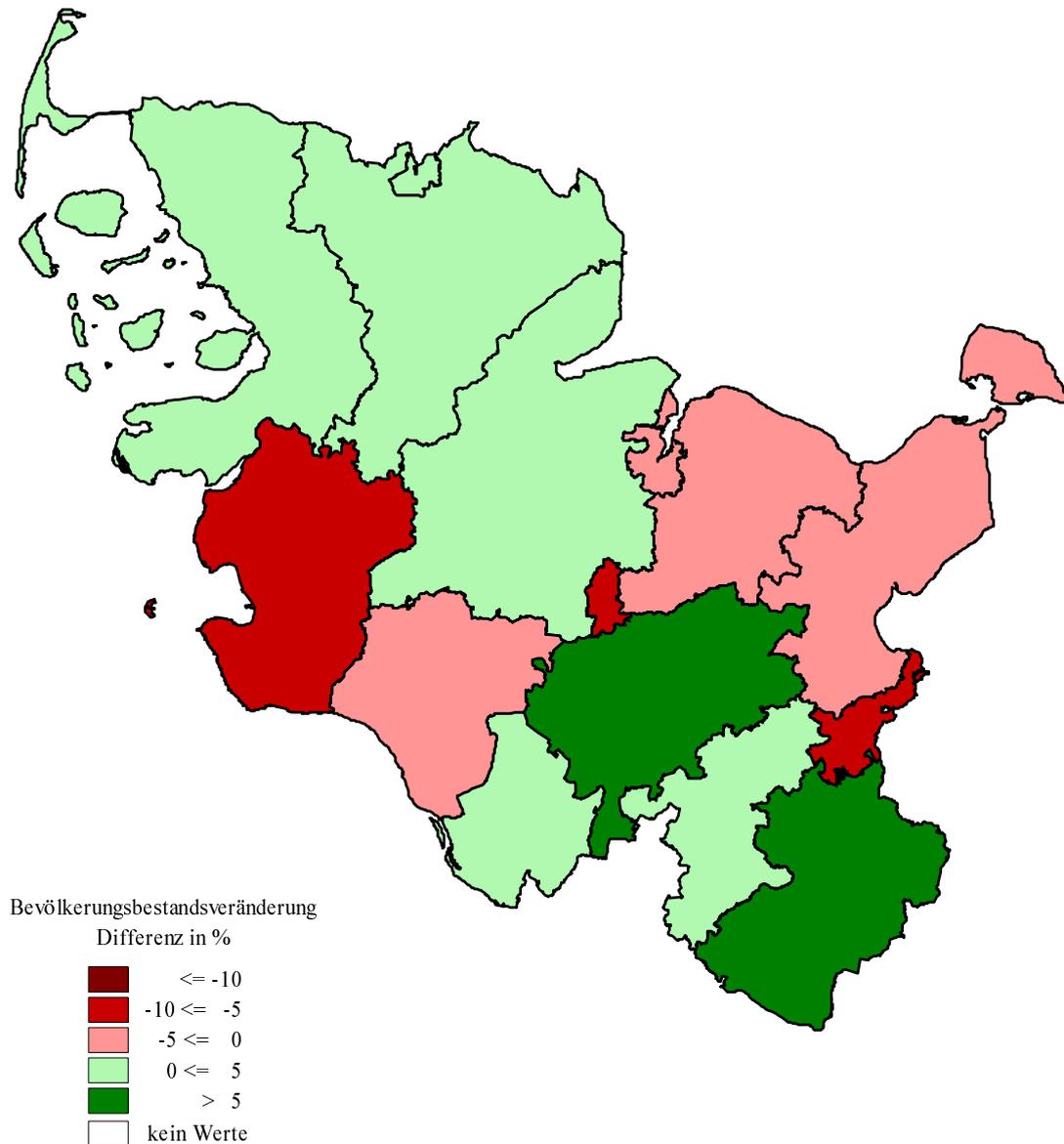
Auch bis 2020 ist für Schleswig-Holstein, im Gegensatz zu den benachbarten Bundesländern, kein Bevölkerungsrückgang prognostiziert. Die Bevölkerungszahl wird laut Prognose auf dem Niveau von 2003 stagnieren (Statistikamt Nord, 2005). Eine Bevölkerungszunahme wird vor allem für das Hamburger Umland erwartet, während in den kreisfreien Städten, mit Ausnahme Flensburgs, die Bevölkerung zurückgehen wird. In den ländlichen Räumen wird die Bevölkerung in den Kreisen Dithmarschen (-5,2 %), Ostholstein (-

2,7 %) und Steinburg (-1,6 %) abnehmen. Die Ursache für den Bevölkerungsrückgang liegt ausschließlich in der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, nicht jedoch in der Abwanderung der Bevölkerung. Der ansteigende Sterbeüberschuss wird in diesen Kreisen zukünftig nicht mehr durch Wanderungsgewinne ausgeglichen (vgl. Karte 10.1) (BBR, 2004).

Infolge des demographischen Wandels nimmt der Anteil der älteren Bevölkerung, insbesondere in den ländlichen Räumen Schleswig-Holsteins, deutlich zu. Im Jahr 2003 lag der Altenquotient im Landesdurchschnitt bei 49 %, in den ländlichen Räumen sogar bei 52 %. Das heißt, 100 Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 21 und 60 Jahren stehen 49 bzw. 52 Personen im nicht erwerbsfähigen Alter gegenüber. Einen überdurchschnittlichen Altersquotienten verzeichneten die Kreise Ostholstein mit 58 % und Dithmarschen mit 54 %. Bis zum Jahr 2020 steigt der Altenquotient für Schleswig-Holstein auf 59 %. Spitzenreiter sind hier wiederum Ostholstein mit 74 % und Dithmarschen mit 67 %.

Die Anzahl, das Geschlecht und das Alter der Begünstigten von ZAL kann nur dann mit vertretbarem Aufwand erhoben werden, wenn es sich bei dem Zuwendungsempfänger um einen land- oder forstwirtschaftlichen Betriebsleiter handelt bzw. um Teilnehmer an Berufsbildungsmaßnahmen. Die in der Landwirtschaft tätigen Personen in Schleswig-Holstein sind im Durchschnitt älter als die Erwerbstätigen in Schleswig-Holstein insgesamt. Der Anteil der Frauen in der Landwirtschaft ist ebenfalls deutlich geringer als im Durchschnitt der Erwerbstätigen. Etwa 32 % der in der Landwirtschaft beschäftigten Personen in Schleswig-Holstein sind Frauen. Sie arbeiten überwiegend als Familienarbeitskraft im eigenen Betrieb (vgl. Tabelle 10.4).

Karte 10.1: Bevölkerungsbestandsveränderung (2000 bis 2020) in den Kreisen Schleswig-Holsteins



Minimum: Neumünster (-7,9)
 Maximum: Herzogtum Lauenburg (7,5)
 Land Schleswig-Holstein Durchschnitt (0,2)

Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2004)

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

10.3.1.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Tabelle 10.3 zeigt eine zusammenfassende Darstellung des Beitrags von ZAL zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahl.

Tabelle 10.3: Beitrag von ZAL zum Erhalt der ländlichen Bevölkerung

Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur						B: Ländliche Entwicklung						C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft							
	I	III	VII		IX						V	VI	VIII	IX						
Maßnahmekürzel	a1	c1	g1, g2	k1	m1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h, i	t1, t2
Stabilisierung der ländlichen Bevölkerung	Altersprofil der begünstigten Bevölkerung			(+) (+)																
	Geschlechtsprofil der begünstigten Bevölkerung																			
	Verringerung der Abwanderung			?						(+) ? H										
	Verbesserung der Lebensqualität			++		+++		+++		+		+		++		+		(+) ++		++ + +

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
?: Wirkung unklar
H: Halligprogramm

Quelle: Eigene Darstellung.

Altersprofil der begünstigten Bevölkerung (Kriterium 1-1)

Die direkt begünstigten Personen von ZAL sind überwiegend die Leiter landwirtschaftlicher Betriebe und deren Familienangehörige. Alle Maßnahmen können unabhängig vom Alter und Geschlecht in Anspruch genommen werden (vgl. Tabelle 10.4.).

Tabelle 10.4: Alters- und Geschlechtsprofil von Begünstigten betriebs- bzw. personenbezogener Maßnahmen

	Anzahl	Stich- probe	Anteil nach Altersklassen (%)			Anteil nach Geschlecht (%)	
			< 35	35 - 44	> 45	männlich	weiblich
Erwerbstätige SH (2002)	1.382.000		32	30	37	55	45
Arbeitskräfte Landwirtschaft (2003)	49.900		21	30	50	68	32
BetriebsleiterInnen (2003)	17.000		10	33	58	91	9
Maßnahme	Förderfälle						
Agrarinvestitionsförderung (a)	1.157 ¹⁾	36 ²⁾	42	50	8	70	30
Berufsbildung (c)	2.944 ³⁾	1.708	54	30	16	76	24
Ausgleichszahlung (e1)	312	0	...	...	...	...	...
Ausgleichszulage (e2)	338 ⁴⁾	30	...	...	73 ⁵⁾
Agrarumwelt (f)	4.337 ⁴⁾	87	3	37	59	...	...
Forst (h, i)	3.448 ¹⁾	0	...	...	...	männlich > weiblich	
Erwerbsquelle für Landwirte (p)	3 ¹⁾	0	...	...	...	...	...

1) Förderfälle 2000 bis 2004. 2) Ostfriesland/Niedersachsen. 3) Teilnehmer an Bildungsmaßnahmen 2000 bis 2004.

4) Förderfälle 2004. 5) Betriebsleiter älter als 40 Jahre. ... = Keine Angaben möglich.

Quelle: Statistikamt Nord (2004a; 2004b). Eigene Berechnungen.

Die **Agrarinvestitionsförderung** (a) wird überwiegend von Betriebsleitern im Alter zwischen 35 und 45 Jahren in Anspruch genommen. Dieses Ergebnis deckt sich mit dem des Agrarberichts, der die höchste Investitionstätigkeit für diese Altersklasse ausweist (BMVEL, 2005a). Hofeberben übernehmen i. d. R. den Betrieb im Alter zwischen 30 und 40. Im Anschluss an die Hofübergabe werden umfangreiche Investitionen getätigt. Abgebende Landwirte nehmen in den letzten zehn Jahren ihrer Berufstätigkeit nur wenig Investitionen vor, da sie einerseits nicht mehr in den Genuss der Investitionswirkung kommen und andererseits bestrebt sind, ihren privaten Kapitalstock zur Alterssicherung auszubauen.

Wer innerhalb des Betriebes von der Förderung profitiert, ist von der betriebsinternen Arbeitsteilung und vom Gegenstand der Förderung abhängig: Investitionen zur Diversifizierung (Bewirtung, Vermarktung) treffen i. d. R. eher das Zeitbudget von Frauen, obwohl der zumeist männliche Betriebsleiter formal der Zuwendungsempfänger ist. Rationalisierungsinvestitionen erleichtern die Hofarbeiten, die aufgrund der Schwere oft von Männern ausgeführt werden bzw. zur Entlastung der mithelfenden Familienarbeitskraft führen. Eine geschlechtsspezifische Betrachtung der begünstigten Personen ist auf betrieblicher Ebene daher wenig sinnvoll.

An **Berufsbildungsmaßnahmen** (c) nehmen ebenfalls überdurchschnittlich viele junge Beschäftigte teil. Der männliche Teilnehmerkreis überwiegt und wird v. a. durch die Themenschwerpunkte des Bildungsangebotes bestimmt. Die Berufsbildungsmaßnahmen werden überwiegend von Arbeitnehmern in Anspruch genommen (vgl. Kapitel 4).

Das Alter der Betriebsleiter der an der **Ausgleichszulage** (e2) und **Agrarumweltmaßnahmen** (f) teilnehmenden Betriebe scheint, im Vergleich zu allen Betriebsleitern in Schleswig-Holstein, etwa höher zu sein. Die Vermutung, dass einige Betriebe diese Maßnahmen als „gleitenden“ Ausstieg aus der Landwirtschaft nutzen, liegt zwar nahe, kann aber aufgrund der geringen Stichprobengröße empirisch nicht ausreichend untermauert werden.

Die geförderten Projekte der **Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung** (n, o, r, s) sind z. T. auf die Bedürfnisse bestimmter Bevölkerungsgruppen abgestimmt. Dörfliche Gemeinschaftsgebäude sind z. B. Treffpunkte von jungen und älteren Menschen. Die LSE und die Maßnahme Dorfontwicklung bieten die Gelegenheit, während des gesamten Planungsprozesses auf die Probleme und Bedürfnisse von älteren und jüngeren Menschen einzugehen.

Die Abwanderung der Bevölkerung aus den ländlichen Räumen wurde verringert (Kriterium 1-3)

Die Problematik der Abwanderung ist in Schleswig-Holstein lediglich für die Nordfriesischen Halligen relevant.

Die Wirkungen von ZAL-Maßnahmen auf den Halligen können nicht isoliert betrachtet werden. Die Halligen werden aufgrund ihrer Lebensraum- und Küstenschutzfunktion erhalten. Küstenschutz und die Warftsanierung¹ im ehemaligen Ziel-5b-Programm sowie die **Dorfontwicklung** (o) wirken unterstützend. Auf den Halligen Nordstrandischmoor und Hooge sowie auf der Insel Pellworm wurden Teile der Wasserversorgung erneuert. Die Bündelung von Maßnahmen kann so zu einer Verminderung von Abwanderung beitragen.

Im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen wird das **Halligprogramm** (f3) angeboten. Darüber hinaus wird auf den Halligen die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete gewährt. Diese Maßnahmen bilden die Grundlage für die Aufrechterhaltung einer für die Halligen typischen extensiven Grünlandnutzung. Die Maßnahmen tragen zur Existenzsicherung der auf der Hallig Hooge, Hallig Gröde und Hallig Langeneß ansässigen 41 landwirtschaftlichen Betriebe und deren Familienangehörigen bei. Der Erhalt der Landnutzung schafft wiederum die Voraussetzung für den Tourismus, eine der wichtigsten Einkommensquellen auf den Halligen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Halligen in Bezug auf umweltbezogene Maßnahmen ein prioritäres Fördergebiet darstellen. Die durchgeführten Maßnahmen

¹ Lläuft jetzt außerhalb von ZAL als rein national finanzierte Maßnahme.

zur Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung verbessern die Lebensqualität auf den Halligen. Durch ZAL-Maßnahmen wurden Faktoren, die der Abwanderung entgegenwirken, positiv beeinflusst.

Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum (Zusatzkriterium 1-4)

Das Kriterium 1-4 wurde zusätzlich in den Fragenkatalog der EU-KOM aufgenommen und mit den Indikatoren „Verbesserung der Wohn- und Erholungsfunktion“ (Indikator 1-4.1) und „Verbesserung der Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen“ (Indikator 1-4.2) unterlegt.

Verbesserung der Wohn- und Erholungsfunktion (Indikator 1-4.1)

Über die **Ausgleichszahlung** (e1) in Natura-2000-Gebieten soll der Status quo der Flächennutzung, v. a. die Fortführung der Flächenbewirtschaftung, gesichert und damit der Zustand naturschutzfachlich wertvoller Gebiete erhalten werden. Die **Ausgleichszulage** (e2) wird nur für landwirtschaftliche Betriebe auf den Halligen und entlang der Küste gewährt. Diese Gebiete sind für den naturbezogenen Tourismus, insbesondere in einem Tourismusland wie Schleswig-Holstein, von Bedeutung.

Ob das Bedrohungsszenario „Veränderung/Aufgabe der Landnutzung bei Wegfall der Zahlung“ zutrifft, kann empirisch weder be- noch widerlegt werden. Die Tatsache, dass die Gebietskulisse für die Ausgleichszahlung und –zulage in Schleswig-Holstein sehr eng abgegrenzt wurde, spricht jedoch für die Fokussierung der Maßnahme auf den Erhalt der Kulturlandschaft.

Durch **Vertragsnaturschutzmaßnahmen** (f2) und das **Halligprogramm** (f3) werden naturschutzfachlich und landschaftlich bedeutsame Gebiete, die auf eine extensive landwirtschaftliche Nutzung angewiesen sind, erhalten (z. B. Salzwiesen). Die Vertragsflächen selbst weisen eine höhere Artenvielfalt, Blütenreichtum und Strukturdiversität auf. In einer überwiegend intensiv genutzten Agrarlandschaft wird so das Spektrum (historischer) Nutzungsformen dargestellt. Die Maßnahmen tragen zum Erhalt der kulturellen Eigenart des ländlichen Raumes in Schleswig-Holstein bei, was insbesondere in den Tourismusregionen entlang der Nord- und Ostseeküste von Relevanz ist.

Unter den **forstlichen Maßnahmen** (h, i) ist es v. a. die Erstaufforstung – im Zeitraum 2000 bis 2004 wurden 665 ha neue Waldflächen angelegt – und der Vertragsnaturschutz im Wald (2.821 ha), die einen expliziten Bezug zur Verbesserung der Erholungsfunktion haben. Etwa 40 % des Budgets für forstliche Maßnahmen werden durch diese beiden Maßnahmen verausgabt.

Die in der **Flurbereinigung** (k) neu gebauten und erneuerten Wege sind vielfach in überörtliche touristische Wegekonzepte eingebunden (verschiedene Radfernwanderwege),

erschließen bestimmte Sehenswürdigkeiten oder werden als Rundwanderwege für die örtliche Bevölkerung konzipiert. Einen Beitrag zur Verbesserung der Wohnstandortqualität leistet die Flurbereinigung v. a. durch den Neubau von Ortsrandwegen, durch den landwirtschaftlicher und gewerblicher Verkehr aus der Ortsmitte herausgehalten wird, sowie durch Maßnahmen der Bodenordnung, die häufig die Voraussetzungen für raumbeanspruchende Projekte im Ort schaffen, wie z. B. die Anlage von Spielplätzen oder Dorfplätzen.

Viele der durch die Maßnahme **Wegebau** (r2) geförderten Wege werden auch für Freizeitaktivitäten der Bevölkerung genutzt (Skater, Reiter). Rund ein Fünftel der geförderten Wege ist in ein (über-) örtliches touristisches Wegekonzept eingebunden oder erschließt konkrete Einrichtungen/Gebiete für die Naherholung.

Durch Maßnahmen im Bereich **Fremdenverkehr** (s) kann ebenfalls die Erschließung von Gebieten durch Rad-, Reit- und Wanderwege und andere Projekte verbessert werden. Etwa die Hälfte der durchgeführten 74 Projekte hatte dies zum Ziel. Hierbei handelt es sich zum einen um Wege(-konzepte), z. B. Reitwegkonzepte oder Wanderwege. Ein weiterer Teil der Projekte verbessert den Zugang zum Meer bzw. zu Seen, z. B. durch Badestellen, Anlegestellen oder die Einrichtung einer Fährverbindung.

In Bezug auf die Wohnfunktion kann zwischen drei Bereichen unterschieden werden (Diewald et al., 1984):

- (1) die Zufriedenheit mit der Wohnung,
- (2) die Zufriedenheit mit der Wohngegend und
- (3) die Zufriedenheit mit den Verkehrsverhältnissen.

Im Rahmen der **Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung** (n, o, r, s) werden durch ZAL nur öffentliche Zuwendungsempfänger gefördert. Wirkungen entstehen daher vorrangig in Bezug auf die Bereiche (2) und (3).

(2) Zufriedenheit mit der Wohngegend

Durch die Schaffung wohnortnaher Versorgungseinrichtungen (**Dienstleistungseinrichtungen** (n), **Dorferneuerung** (o)) wird die Lebensqualität der ländlichen Bevölkerung in den Orten mit einer Einrichtung erhalten bzw. verbessert. Dabei ist besonders deren soziale Funktion hervorzuheben. Die geförderten Einrichtungen verbessern die Wohnumfeldqualität und die weichen personenbezogenen Standortfaktoren, wie z. B. die Kommunikation (vgl. auch Tabelle 10.5).

Die befragten Zuwendungsempfänger der Maßnahmen Dorferneuerung (o) und Fremdenverkehr (s) wurden zu den Projektwirkungen auf die Lebensqualität befragt. Die Dorferneuerungs- und -entwicklungsprojekte wirken vor allem auf ein ansprechenderes Ortsbild

und auf Gemeinschaftseinrichtungen. Die Fremdenverkehrsprojekte haben ihre Hauptwirkung dagegen im Bereich der Verbesserung von Freizeiteinrichtungen.

(3) Zufriedenheit mit den Verkehrsverhältnissen

Zu den deutlichsten Veränderungen der Dorferneuerungs- und -entwicklungsförderung (o, s) gehört ein optisch ansprechenderes Straßenbild, das mit Umgestaltungs- und Instandsetzungsarbeiten im Straßenraum einhergeht. Auch die bessere Aufenthaltsqualität allgemein wurde von den befragten öffentlichen Zuwendungsempfängern als Wirkung der geförderten Projekte benannt. Insgesamt wurden weniger Projekte durchgeführt, die die Gestaltung von Straßen und Plätzen zum Inhalt hatten, als Projekte mit Bezug zu Punkt (2).

Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen (Indikator 1-4.2)

In Tabelle 10.5 sind die im Rahmen von ZAL geförderten Einrichtungen mit sozialen, kulturellen, sportlichen oder freizeitbezogenen Inhalten für alle Maßnahmen dargestellt.

Tabelle 10.5: Mit EU-Mitteln geförderte soziale, kulturelle, sportliche und freizeitbezogene Einrichtungen im Rahmen von ZAL

Maßnahme	Geförderte soziale, kulturelle, sportliche und freizeitbezogene Einrichtungen im Zeitraum 2000 bis 2004
n1 – Dienstleistungseinrichtungen	16 Einrichtungen (neun MarktTreffs, sieben sonstige Einrichtungen): Die MarktTreffs und Dorfläden übernehmen sowohl eine soziale als auch eine Versorgungsfunktion. Sie sind v. a. ein Treffpunkt für die Dorfbewohner. Z. T. vorhandene Kurs- und Seminarräume können auch zur Durchführung von Volkshochschul- und anderen Kursen genutzt werden. Darüber hinaus sind einige MarktTreffs eine Anlaufstelle für Gäste und Touristen (Probsteierhagen, Großsolt).
o1/o2 – Dorferneuerung/-entwicklung	28 Projekte an Gebäuden mit Bezug zu Kindern und Jugendlichen (Kindergärten, Spielplätzen, Schulen und Jugendräumen) Arbeiten an 59 dörflichen Gemeinschaftsgebäuden: Die Dorfgemeinschaftshäuser werden von einer oder mehreren Gemeinden, aber auch als Multifunktionsräume genutzt. Die Gemeinschaftsräumlichkeiten bieten v. a. die Möglichkeit der gemeinsame Freizeitgestaltung (Vereine)
s1/s2 – Fremdenverkehr	32 der 74 geförderten Projekte unterstützten freizeit- und kulturbezogene Einrichtungen (z. B. Badestellen, Aussichtstürme, Ausstellungsbereiche usw.). Diese können sowohl von der örtlichen Bevölkerung als auch von Touristen genutzt werden

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Förderdaten. Kapitel IX.

Insgesamt wurden mit EU-Mitteln 135 soziale, kulturelle, sportliche oder freizeitbezogene Einrichtungen gefördert. Da keine Informationen über die tatsächlichen Nutzergruppen und -zahlen der geförderten Einrichtungen vorliegen, wurde die Anzahl der Einwohner in den Gemeinden, in denen sich die Einrichtungen befinden, als Näherungswert herangezogen. Demnach haben rund 160.000 Einwohner im ländlichen Raum Zugang zu den Einrichtungen. Dies entspricht 5 % der Gesamtbevölkerung Schleswig-Holsteins bzw. 14,5 %

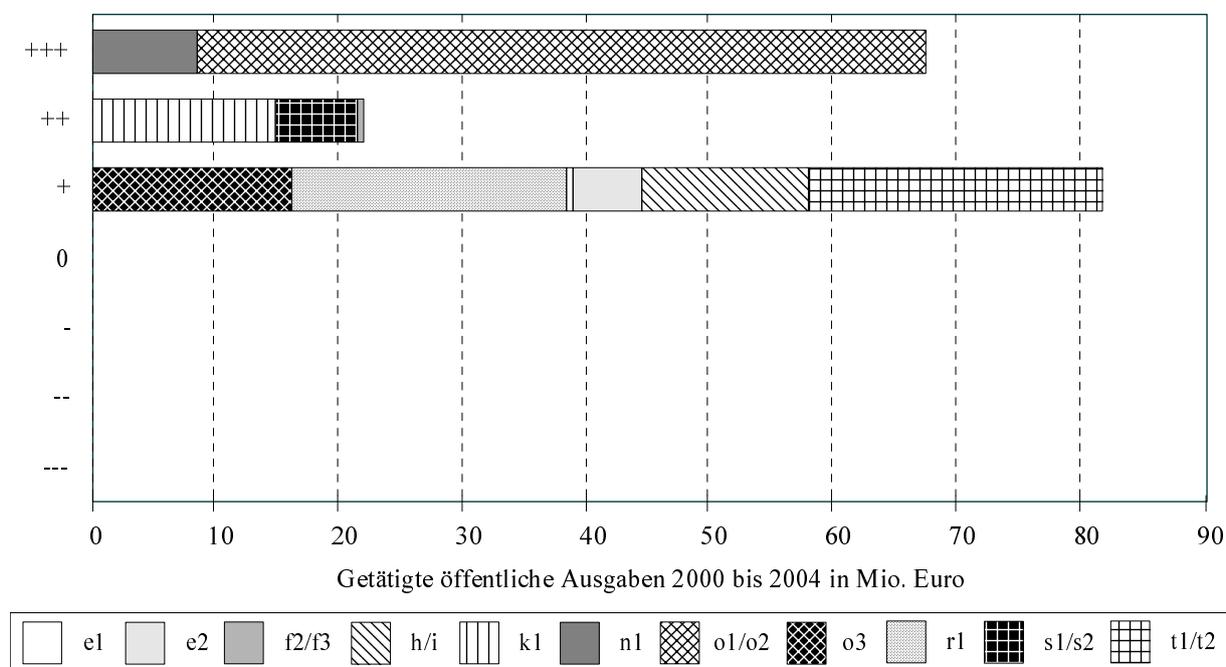
der ländlichen Bevölkerung. Einige Projekte sind gemeindeübergreifend angelegt (z. B. Dorfgemeinschaftshäuser, Jugendräume), was die Anzahl der potentiellen Nutzer noch vergrößert.

10.3.1.3 Fazit

Das Alter und Geschlecht der begünstigten Bevölkerung erklärt sich aus der inhaltlichen Ausrichtung der Maßnahmen bzw. den gegebenen Rahmenbedingungen. Bezogen auf Schleswig-Holstein insgesamt besteht nur ein geringer Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsentwicklung und den geförderten Maßnahmen. Lediglich in Bezug auf die Halligen lässt sich ein Beitrag zur Verhinderung von Abwanderung vermuten, da hier gezielt mehrere Maßnahmen zum Einsatz kommen.

Rund die Hälfte der im Zeitraum 2000 bis 2004 getätigten öffentlichen Aufwendungen sind mit positiven Wirkungen auf die Stabilisierung der ländlichen Bevölkerung verbunden (vgl. Abbildung 10.3).

Abbildung 10.3: Maßnahmenbezogene Mittelaufwendungen 2000 bis 2004 mit Wirkungen auf die Stabilisierung der ländlichen Bevölkerung



Quelle: IM (2004). Eigene Berechnungen.

Etwa 25 % der Mittel haben geringe sowie 7 % mittlere Wirkungen auf die Stabilisierung der Bevölkerung. Besonders hohe Wirkungen zur Verbesserung der Lebensqualität haben

die Dorferneuerung und die Förderung von Dienstleistungseinrichtungen im ländlichen Raum. Beide Maßnahmen vereinen etwa 20 % des öffentlichen Mittelvolumens auf sich.

10.3.2 Beitrag des Programms zur Sicherung der Beschäftigung im ländlichen Raum (Frage 2)

10.3.2.1 Kontext

Die Sicherung und Schaffung von Beschäftigung im ländlichen Raum ist durch die Einbindung in Ziel ein Hauptanliegen von ZAL. Die Beschäftigungssituation in Schleswig-Holstein ist in Tabelle 10.6, differenziert nach Raumtypen, dargestellt.

Die ländlichen Räume weisen eine dem Landesdurchschnitt vergleichbare Erwerbstätigenstruktur auf (vgl. Tabelle 10.6). Die Land- und Forstwirtschaft, Fischerei ist mit einem landesweiten Beschäftigungsanteil von 3,5 % von geringer Bedeutung, wengleich der Beschäftigungsanteil auf dem Land mit 5,3 % etwas darüber liegt. Unter Berücksichtigung des vor- und nachgelagerten Bereiches – Faktor 2 bis 3 der Beschäftigung des primären Sektors (Schäkel, 1996) – sind zwischen 7 % und 10,5 % der Arbeitsplätze in Schleswig-Holstein mit dem primären Sektor verbunden. Das Ernährungsgewerbe ist ein wichtiges Standbein der norddeutschen Industrielandschaft, was in Zusammenhang mit der im Bundesvergleich überdurchschnittlichen Bedeutung des Agrarsektors steht (Niebuhr et al., 2003).

Die Zahl der Erwerbstätigen in Schleswig-Holstein nahm im Zeitraum 1999 bis 2002 um etwa 1 % zu. In den ländlichen Kreisen war der Zuwachs mit 0,6 % leicht unterdurchschnittlich (vgl. Tabelle 10.6). Eine besonders positive Entwicklung verzeichneten die Kreise Stormarn und Rendsburg-Eckernförde, eine deutlich negative Entwicklung die Kreise Schleswig-Flensburg und Plön. Die Zahl der Erwerbstätigen im primären Sektor ist in Schleswig-Holstein seit 1996 annähernd konstant geblieben, entgegen dem abnehmenden Trend in Gesamtdeutschland.

Etwa 27 % der landwirtschaftlichen Familienarbeitskräfte in Schleswig-Holstein gehen einer außerbetrieblichen Erwerbsarbeit nach (Pöschl, 2004). Im Vergleich zu Gesamtdeutschland, hier sind etwa 36 % der Familienarbeitskräfte auch außerbetrieblich erwerbstätig, ist der Anteil der Familienarbeitskräfte mit Erwerbskombination in Schleswig-Holstein gering. Dies ist einerseits mit der vergleichsweise hohen Produktivität der Landwirtschaft in Schleswig-Holstein zu erklären, zum anderen aber auch auf das mangelnde Arbeitsangebot außerhalb der Landwirtschaft zurückzuführen. Eine neuere Untersuchung von Rathmann et al. (2005) hat den Einfluss verschiedener Variablen auf die Aufnahme einer außerlandwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit untersucht. Insbesondere in

den Milchvieh haltenden Betrieben ist es nicht möglich, eine etwaige betriebliche Unterbeschäftigung durch außerbetriebliche Beschäftigung zu kompensieren, da dies die Arbeitsverteilung am Tag nicht zulässt.

Tabelle 10.6: Erwerbstätigenentwicklung (1999 bis 2002) und Arbeitslose (2005) in Schleswig-Holstein

		Insgesamt	Land- und Forst- wirtschaft, Fischerei	Produzierendes Gewerbe	Dienst- leistungen
Anteil der Erwerbstätigen 2002 nach Branchen					
Schleswig-Holstein	%	100	3,5	21,5	75,0
Stadt	%	100	0,5	19,8	79,7
Umland Hamburg	%	100	4,3	25,4	70,3
Land	%	100	5,3	20,5	74,1
Veränderung der Erwerbstätigen 1999 bis 2002					
Schleswig-Holstein	%	1,0	0,0	-5,8	3,1
Stadt	%	-0,8	25,0	-10,7	2,3
Umland Hamburg	%	2,2	1,0	-3,4	4,4
Land	%	0,6	-0,8	-6,0	2,9
Arbeitslosenquote 2005					
Schleswig-Holstein	%	13,8			
Stadt	%	19,6			
Umland Hamburg	%	11,6			
Land	%	13,3			

Quelle: Statistisches Bundesamt (2004b), Statistisches Bundesamt (2005). Eigene Berechnungen.

Im März 2005 waren 13,8 % der Erwerbspersonen in Schleswig-Holstein arbeitslos. Dies entspricht exakt dem Bundesdurchschnitt. Die Arbeitslosenquote war in den Städten am höchsten; in den ländlichen Kreisen und den Umlandgemeinden Hamburgs lag sie deutlich niedriger. Die höchste Arbeitslosenquote im ländlichen Raum hatten die Kreise Dithmarschen, Ostholstein und Nordfriesland (vgl. Tabelle 10.6). Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit seit 1999 verlief in den Städten deutlich negativer als auf dem Land; einen überdurchschnittlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit verzeichnen jedoch auch Dithmarschen und Ostholstein.

10.3.2.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Die Beschäftigungswirkungen werden differenziert betrachtet nach

- Beschäftigungswirkungen in und außerhalb der Land- und Forstwirtschaft,
- dauerhaften und konjunkturellen Beschäftigungswirkungen.

Beschäftigungswirkungen sind insbesondere aus den Maßnahmen des Förderschwerpunktes B Ländliche Entwicklung zu erwarten. Forstliche Maßnahmen (h, i) sowie die Berufsbildung (c) konnten, trotz Zielsetzung, keine dauerhaften Beschäftigungswirkungen (vgl. Tabelle 10.7) erreichen.

Tabelle 10.7: Beschäftigungswirkung von ZAL

Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung								C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft								
	I	III	VII	IX								V	VI	VIII	IX					
Maßnahmekürzel	al	cl	gl, g2	k1	m1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h, i	t1, t2
Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung	in der Landwirtschaft	+	0	+	0	(+)				(+)			0		(+)		+H	0		
	außerhalb der Landwirtschaft						++	0	+	0			+							

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
keine Wirkung, trotz Zielsetzung : 0
in Klammern () : positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
H: Halligprogramm

Quelle: Eigene Darstellung.

Beschäftigungswirkung in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben (Kriterium 2-1)

Netto-Arbeitsplätze entstehen, wenn das Produktions-, Verarbeitungs- oder Dienstleistungsvolumen ausgedehnt wird, und dies nicht zu Lasten anderer, bereits bestehender Unternehmen geht. Die Produktion und Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte verzeichnete in den letzten Jahren nur geringe Zuwächse bzw. stagnierte, so dass es tendenziell um eine Umverteilung der Volumina und weniger um eine Ausweitung der landwirtschaftlichen Produktion geht.

Tabelle 10.8 fasst die durch ZAL entstandenen Beschäftigungswirkungen in der Land und Forstwirtschaft zusammen.

Tabelle 10.8: Erhaltene/geschaffene Arbeitsplätze in der Land- und Forstwirtschaft (Indikator 2-1.1)

	Förderfälle	Stichprobe	Dauerhafte Arbeitsplätze (brutto)				Vorübergehende Arbeitsplätze	
			insgesamt	gesichert	geschaffen	abgebaut	FTE/Jahr	FTE 2000-2004
			FTE/Jahr	FTE/Jahr	FTE/Jahr	FTE/Jahr	FTE/Jahr	FTE 2000-2004
Betriebsleiter SH			11.700					
Familienarbeitskräfte SH			17.700					
Ldw. Arbeitskräfte SH			25.300					
Maßnahmen								
Agrarinvestitionsförderung (a)	1.157 ¹⁾	36 ²⁾	...					
- darunter Milchviehbetriebe	582 ¹⁾	36 ²⁾	130 bis 175	220	36	-45 bis -90		
Berufsbildung (c)	2.944 ³⁾	1.708	0				0	0
Ausgleichszahlung (e1)	312	0	0				0	0
Ausgleichszulage (e2)	338 ⁴⁾	30	0				> 0	> 0
Agrarumwelt (f)	4.337 ⁴⁾	87 ⁵⁾	0				0	0
Verarbeitung & Vermarktung (g)	56	5	...				...	...
Forst (h, i)	3.448 ¹⁾	3.448	0				21	105
Flurbereinigung (k)	65	10	marginal positiv				0	0
Biomasse und Energie (n2)	21	11	13	...	...	0	0	0
Diversifizierung (p)	3	0	3	0	3	0	0	0

1) Förderfälle 2000 bis 2004. 2) Ostfriesland/Niedersachsen. 3) Teilnehmer an Bildungsmaßnahmen 2000 bis 2004. 4) Förderfälle 2004.

5) Nur Teilnehmer Extensivierungsmaßnahmen (MSL). ... = Keine Angaben möglich. FTE = Full Time Equivalent (1 FTE entspricht etwa 1.800 Jahresarbeitsstunden).

Fett: Auf die Grundgesamtheit hochgerechnetes Ergebnis.

Quelle: Statistikamt Nord (2004a). Eigene Berechnungen.

Dauerhafte Beschäftigungswirkungen

Betriebliche Investitionen, die mit Hilfe der **Agrarinvestitionsförderung** (a) durchgeführt werden, führen nur in Ausnahmefällen zu einem Zuwachs an Arbeitsplätzen. 24 der 36 (70 %) befragten Leiter von Milchviehbetrieben gaben an, dass sich infolge der Investition die Anzahl der betrieblichen Arbeitskräfte nicht verändert hat; in elf Betrieben hat sich der Arbeitskräftebesatz verringert und nur in einem Fall erhöht. Bezogen auf die Grundgesamtheit der geförderten 582 Milchbetriebe steht etwa 36 neu geschaffenen Arbeitsplätzen ein Verlust von 45 bis 90 Arbeitsplätzen gegenüber. Die negative Beschäftigungswirkung des AFP bestätigen auch die Aussagen der Berater (vgl. Materialband Kapitel 3).

Ein weiterer Beschäftigungseffekt tritt bei den Betrieben auf, die ohne die Förderung die Investition nicht vorgenommen hätten. In diesen Betrieben trägt die Förderung mittelfristig zum Erhalt des Betriebes und der dort vorhandenen Arbeitsplätze bei. Acht der 36 (22 %) befragten Betriebsleiter von Milchviehbetrieben gaben an, dass sie ohne die Förderung nicht investiert hätten. Bezogen auf die Grundgesamtheit der geförderten Milchviehbetriebe wurden so mittelfristig etwa 220 Arbeitsplätze erhalten. Die auf die Förderung angewiesenen Betriebe gehören fast durchweg zu den weniger erfolgreichen Betrieben, mit einer unterdurchschnittlichen Arbeitsproduktivität. Der mittelfristige Erhalt der Arbeitsplätze wird demnach mit einer verringerten Wettbewerbsfähigkeit „erkauft“.

Die Beschäftigungswirkung der Agrarinvestitionsförderung ist auf einzelbetrieblicher Ebene, und damit brutto, positiv. Sektoral betrachtet ist die Netto-Beschäftigungswirkung von Erweiterungs- und Modernisierungsinvestitionen negativ. In den geförderten Betrieben erhöhte sich die Produktivität deutlich, teilweise um bis zu 100 %. Die Verschiebung von Produktionsfaktoren hin zu Betrieben mit einer hohen Produktivität führt in einem nicht wachsenden Produktmarkt (Milchquote) zu einer Verminderung des sektoralen Arbeitsvolumens. Dieser Entwicklungstrend im primären Sektor wird durch die Agrarinvestitionsförderung wenig beeinflusst.

Diversifizierungsinvestitionen im Rahmen der Agrarinvestitionsförderung (a) haben von allen unter a geförderten Projekttypen das größte Potenzial zur Neuschaffung von Arbeitsplätzen. Im Zeitraum 2000 bis 2004 entfallen jedoch nur etwa 3 % der Förderfälle des AFP auf diesen Bereich. Zu den tatsächlichen Beschäftigungswirkungen der geförderten Projekte liegen keine Informationen vor.

In Schleswig-Holstein waren zu über 72 % der Teilnehmer an **berufsbildenden Kursen** (c) ArbeitnehmerInnen aus der Land- und Forstwirtschaft. Viele dieser Personen erlangen durch die Teilnahme an „Maschinen-/Fahrzeugkursen“ (Gabelstapler, Minibagger-Radlader, Schlepper, Mähdrescher), Motorsägenlehrgängen oder Sachkunde Pflanzenschutz wichtige Grundkenntnisse, aber auch Spezialkenntnisse (Arbeitssicherheit Baum, Seilklettertechnik), die sie zu weiteren Arbeiten im Betrieb befähigt. Die Arbeitnehmer erhöhen damit ihre Beschäftigungsfähigkeit und sind in den Betrieben breiter einsetzbar. Eine Beschäftigungswirkung ergibt sich jedoch aus der Maßnahme nicht.

Die **Flurbereinigung** (k) kann durch die Bereitstellung einer zeitgemäßen Infrastruktur und durch die Kostensenkungen in der Außenwirtschaft nur marginal zum Erhalt von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft beitragen (vgl. Kapitel 9, Frage IX.1).

Durch die **forstliche Förderung** (h, i) ist kein neues dauerhaftes Arbeitsvolumen entstanden. Folglich wurden im Forstbereich keine neuen Arbeitsplätze geschaffen, sondern die bestehenden vorübergehend gesichert (vgl. vorübergehende Beschäftigungswirkungen). Durch die zunehmende Rationalisierung in der Holzernte und Rückung (Harvester etc.) sowie die verstärkte Nutzung von Naturverjüngungsverfahren wird das Arbeitsvolumen in der Forstwirtschaft insgesamt reduziert. Die Fördermaßnahmen übernehmen hier eine kompensatorische Wirkung. Lediglich infolge der Erstaufforstung erhöht sich das forstwirtschaftliche Arbeitsvolumen – allerdings zu Lasten der Landwirtschaft. Der Nettoeffekt hängt demnach von der Intensität der Landnutzung vor der Erstaufforstung ab.

Im Rahmen der **Diversifizierung** (p) wurden der Bau einer Biogasanlage und der Bau von zwei Machbarkeitsstudien gefördert. Mit der bereits in Betrieb genommenen Biogasanlage sind drei neue Arbeitsplätze entstanden. Die Maßnahme **Biomasse und Energie** (n2), in deren Rahmen die Förderung von elf Anlagen bereits abgeschlossen ist, hat zur Schaf-

fung und Sicherung von 13 Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft und weiteren sieben Arbeitsplätzen außerhalb der Landwirtschaft (vgl. Tabelle 10.9.) beigetragen.

Vorübergehende Beschäftigungswirkungen

Vorübergehende Beschäftigungswirkungen entstehen im Zuge der Leistungserstellung (Nachfrageeffekt) und durch kompensatorische Zahlungen, die eher der Aufrechterhaltung eines Status quo dienen, denn der Schaffung sich selbsttragender Arbeitsplätze.

Durch die **Ausgleichszulage** (e2) werden in Schleswig-Holstein 338 Betriebe (1,7 % der schleswig-holsteinischen Betriebe) gefördert. Die geförderten Betriebe haben einen Arbeitskräftebesatz von durchschnittlich 1,5 AK je Betrieb; d. h. etwa 500 Arbeitskräfte profitieren von der Ausgleichszulage. Ein kausaler Zusammenhang zwischen der Veränderung der Arbeitsleistung und der Gewährung der Ausgleichszulage kann nach derzeitigem Untersuchungsstand nicht hergestellt werden. Ein strukturkonservierender Effekt der Ausgleichszulage kann auf Grund theoretischer Überlegungen vermutet, empirisch jedoch nicht belegt werden.

Agrarumweltmaßnahmen (f) führen nicht zu einer über den Zeitraum der Förderung hinausgehenden Beschäftigungswirkung. Der Beschäftigungseffekt ist daher nur vorübergehend. Die einzuhaltenden Bewirtschaftungsauflagen können zu einem erhöhten Arbeitsaufwand führen, so z. B. beim Vertragsnaturschutz. Auf Grund des geringen Flächenumfangs des Vertragsnaturschutzes kann dieser Effekt jedoch vernachlässigt werden. Die Grünlandextensivierung hat tendenziell negative Beschäftigungseffekte. Durch Modulationsmaßnahmen entstehen keine zusätzlichen Beschäftigungseffekte, tendenziell wird sich der Arbeitszeitbedarf je Hektar sogar verringern, z. B. durch den Einsatz von Mulchsaatverfahren.

Der Arbeitskräftebesatz im Ökologischen Landbau ist deutlich höher als der im konventionellen Bereich. Unter der Annahme einer ökologisch bewirtschafteten Fläche in Schleswig-Holstein von 22.561 ha und einer Beschäftigungswirkung des ökologischen im Vergleich zum konventionellen Landbau von 0,5 Arbeitskräften je 100 ha (BMVEL, 2005a), ergibt sich ein Gesamtbeschäftigungseffekt von 113 zusätzlichen Arbeitsplätzen durch den Ökologischen Landbau. Dieser Wert erscheint auch vor dem Hintergrund der 732 Beschäftigten im Ökologischen Landbau in Schleswig-Holstein noch plausibel. Neuere Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit des Ökologischen Landbaus lassen den Schluss zu, dass infolge des hohen Anteils der Prämienzahlungen am Einkommen auch die Beschäftigungseffekte des Ökologischen Landbaus als vorübergehend anzusehen sind (Nieberg et al., 2005; Rahmann et al., 2004).

Für die Durchführung aller relevanten² **forstlichen Maßnahmen** (h, i) wurde für den Zeitraum 2000 bis 2004 eine Arbeitskapazität von ca. 0,19 Mio. Arbeitsstunden benötigt. Unterstellt man ca. 1.800 produktive Arbeitsstunden pro Jahr berechnet sich für den Zeitraum 2000 bis 2004 eine konjunkturelle Beschäftigungswirkung von 105 vollzeitäquivalenten Arbeitsplätzen. Auf das Jahr bezogen sind dies 21 Arbeitsplätze.

Beschäftigungswirkung außerhalb der Land- und Forstwirtschaft (Kriterium 2-2)

Tabelle 10.9 zeigt die Beschäftigungswirkungen von ZAL außerhalb der Land- und Forstwirtschaft.

Tabelle 10.9: Erhaltene/geschaffene Arbeitsplätze außerhalb der Land- und Forstwirtschaft (Indikator 2-2.1)

Geschaffene und gesicherte Arbeitsplätze (brutto)													
	Förderfälle	Stichprobe	Dauerhafte insgesamt, davon		Vollzeit		Teilzeit		für Frauen		Vorübergehende Arbeitsplätze		
			FTE	n	FTE	n	FTE	n	FTE	n	FTE/Jahr	FTE 2000-2004	
Erwerbstätige ohne Landwirtschaft			931.600	1.161.400	...	...	...	...	...	...	540.240		
Beschäftigte Bauhauptgewerbe (2004)			14.390	22.565	...	...	...	...	...	...	...	14.390	
Maßnahmen													
Agrarinvestitionsförderung (a)	1.157 ¹⁾	36 ²⁾	0	0								614	3.071
Berufsbildung (c)	2.944 ³⁾	1.708	0	0								4 bis 6	18 bis 28
Verarbeitung & Vermarktung (g)	56 ¹⁾	5	...	...	...	...	...	...	...	...	...	239	1.196
Flurbereinigung (k)	65 ¹⁾	10	0	0								41	206
Dienstleistungseinrichtungen (n1)	26 ¹⁾	26	36	57	15	15	21	42	26,5	46		15	73
Biomasse und Energie (n2)	21 ¹⁾	11	7	7	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Dorferneuerung und -entwicklung (o)	382 ¹⁾	51	181	264 ⁴⁾	98	98	83	166	82,5	136		189	946
AEP, LSE (r1)	68 ¹⁾	0	0	0								7	36
Diversifizierung (p)	3 ¹⁾	3	3	3								8	38
Wegebau (r2)	524 ¹⁾	37	0	0								66	330
Tourismus (s)	74 ¹⁾	27	17	23 ⁴⁾	10	10	13	6,5	9,5	19		15	76
Naturschutz (t)	251 ¹⁾	...	0	0								16	80
Küstenschutz (u)	9 ⁵⁾	9	0	0								219	1.093
Summe			244	354	123	123	117	215	119	201		1.429	7.145

1) Förderfälle 2000 bis 2004. 2) Ostfriesland/Niedersachsen. 3) Teilnehmer Bildungsmaßnahmen 2000 bis 2004. 4) Die Hochrechnung berücksichtigt abgeschlossene Projekte der Jahre 2000 bis 2003. 5) Küstenschutzmaßnahmen in 9 Gebieten. n = Anzahl. ... = Keine Angaben möglich. FTE = Full Time Equivalent (1 FTE entspricht etwa 1.800 Jahresarbeitsstunden).
Fett: Auf die Grundgesamtheit hochgerechnetes Ergebnis.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Arbeitskreis "Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder" (2005).

² Relevante Maßnahmen: Waldbauliche Maßnahmen, Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden, forstlicher Wegebau, Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse, Erstaufforstung, Standortkartierung und Forsteinrichtung

Dauerhafte Beschäftigungswirkungen

Durch EU-geförderte Projekte der **Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung** (o, s, n1, p) sind insgesamt rund 240 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze³ entstanden. Alle in Tabelle 10.9 dargestellten Arbeitsplatzeffekte sind durch Projekte öffentlicher Zuwendungsempfänger, also vor allem durch Gemeinden, entstanden. Dabei waren es bisher ganz unterschiedliche Projekte, die zu neuen Arbeitsplätzen geführt haben. Beispiele hierfür sind:

- ein erweiterter Kindergarten, für den zusätzliches Personal eingestellt wurde,
- die MarktTreffs in denen Personal, z. B. für den Verkauf eingestellt wurde,
- sanierte Gaststätten, die nach der Sanierung in ihrem Fortbestand gesichert sind,
- Hausmeistertätigkeiten in den geförderten Einrichtungen.

Ein Teil dieser Arbeitsplätze ist, wie die Beispiele MarktTreffs und Gaststätten zeigen, in einer Public-Private-Partnership entstanden. Die Gemeinden haben in Zusammenarbeit mit Unternehmern Arbeitsplätze in den Dörfern geschaffen.

Die meisten direkten Beschäftigungseffekte sind durch die **Dorferneuerung** (o) entstanden. Dies ist allerdings auch die Maßnahme mit der mit Abstand höchsten Zahl abgeschlossener Projekte. Eine hohe Beschäftigungswirksamkeit hat die Förderung von **Dienstleistungseinrichtungen** (n1). Bei dieser Maßnahme wurden zwar deutlich weniger Projekte als bei der Dorferneuerung gefördert, allerdings ist die Beschäftigungswirkung je Projekt höher, da im Wesentlichen MarktTreffs gefördert wurden. Hierbei handelt es sich vor allem um Arbeitsplätze im Einzelhandels- und Dienstleistungsbereich, z. B. Verkäufer in Lebensmittelgeschäften. Es wurden überwiegend Teilzeitarbeitsplätze für Frauen geschaffen, da die Tätigkeit oft auf Stundenbasis ausgeführt wird.

Im Zeitraum 2000 bis 2003 wurden durch die **Dorferneuerung und –entwicklung** (o) etwa 264 Teilzeit- und Vollzeitarbeitsplätze gesichert bzw. neu geschaffen.

Insgesamt haben vor allem Männer von den geschaffenen Arbeitsplätzen, sowohl Vollzeit als auch Teilzeit, profitiert. Bei den gesicherten Arbeitsplätzen handelt es sich meist um Teilzeitarbeitsplätze für Frauen. Die Arbeitsplätze sind im (auch touristischen) Dienstleistungsbereich angesiedelt, z. B.:

- Gastronomie (Betreiber und Angestellte),
- PächterIn von Dorfgemeinschaftshäusern, Dorfläden,
- Bootsführer, Bootsvermietung,
- Badeaufsicht und Kioskbetrieb an Badestellen,
- Hausmeistertätigkeit und Reinigungskräfte usw.

³ Annahme: zwei Teilzeitstellen entsprechen einer Vollzeitstelle.

Durch Maßnahmen im **Fremdenverkehr** (s) wurden im Vergleich zu den anderen Maßnahmen nur wenige Arbeitsplätze direkt gesichert oder geschaffen. Dies liegt daran, dass viele tourismusbezogene Konzepte und touristische Infrastruktur wie Radwege gefördert wurden, die v. a. konjunkturelle Beschäftigungswirkungen haben, jedoch keine dauerhaften Arbeitsplätze schaffen bzw. sichern.

Die Gesamtkosten je entstandenem bzw. gesichertem Arbeitsplatz betragen durchschnittlich 116.000 Euro. Jeder Arbeitsplatz wurde mit rund 45.000 Euro EU-Mitteln und 13.000 Euro Mitteln aus Bund und Land bezuschusst, also zur Hälfte mit öffentlichen Mitteln gefördert.

In Folge der geförderten investiven Maßnahmen (wie beim AFP, der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung sowie der Biomasse-Maßnahme) können zusätzlich auch mittelbare Arbeitsplatzeffekte in den vor- und nachgelagerten Bereichen entstehen, z. B. indem dauerhaft neue Lieferbeziehungen aufgebaut werden (MLUR, 2005b). Diese Wirkungen sind allerdings nur schwer zu quantifizieren und dürften, aber dies gilt ebenso für die direkten Effekte, nur bei wachsenden Märkten in der Nettobetrachtung positiv sein.

Vorübergehende Beschäftigungswirkungen

Vorübergehende Beschäftigungswirkungen entstehen bei der Durchführung von **Bildungsmaßnahmen** (c) und im Zuge der Leistungserstellung für investive Maßnahmen. Von der durch die Förderung angestoßenen Bautätigkeit profitiert hauptsächlich das Baugewerbe, insbesondere lokale Handwerksbetriebe (vgl. Tabelle 10.9).

Die Investitionstätigkeit im Rahmen der Maßnahmen **Agrarinvestitionsförderung** (a), **Verarbeitung und Vermarktung** (g) und den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes (k, n, o, p, r, s, t, u) führte zu einer Beschäftigungswirkung von jährlich etwa 1.429 bzw. 7.145 vollzeitäquivalenten Arbeitsplätzen im Zeitraum 2000 bis 2004. Etwa 55 % der Beschäftigungswirkungen entstehen im näheren Umkreis (Gemeinde, Landkreis) der geförderten Objekte, 86 % der Wirkungen verbleiben in Schleswig-Holstein. Nur 14 % des Leistungsvolumens wird durch Firmen aus anderen Bundesländern bzw. dem Ausland erstellt. Bezogen auf die 22.565 Beschäftigten im schleswig-holsteinischen Bauhauptgewerbe wurden durch die mit Hilfe der Förderung durchgeführten Investitionen ca. 5,4 % der Arbeitsplätze in der Branche gesichert. Mitnahmeeffekte sind hier allerdings noch nicht berücksichtigt (vgl. 10.4.1.4).

10.3.2.3 Fazit

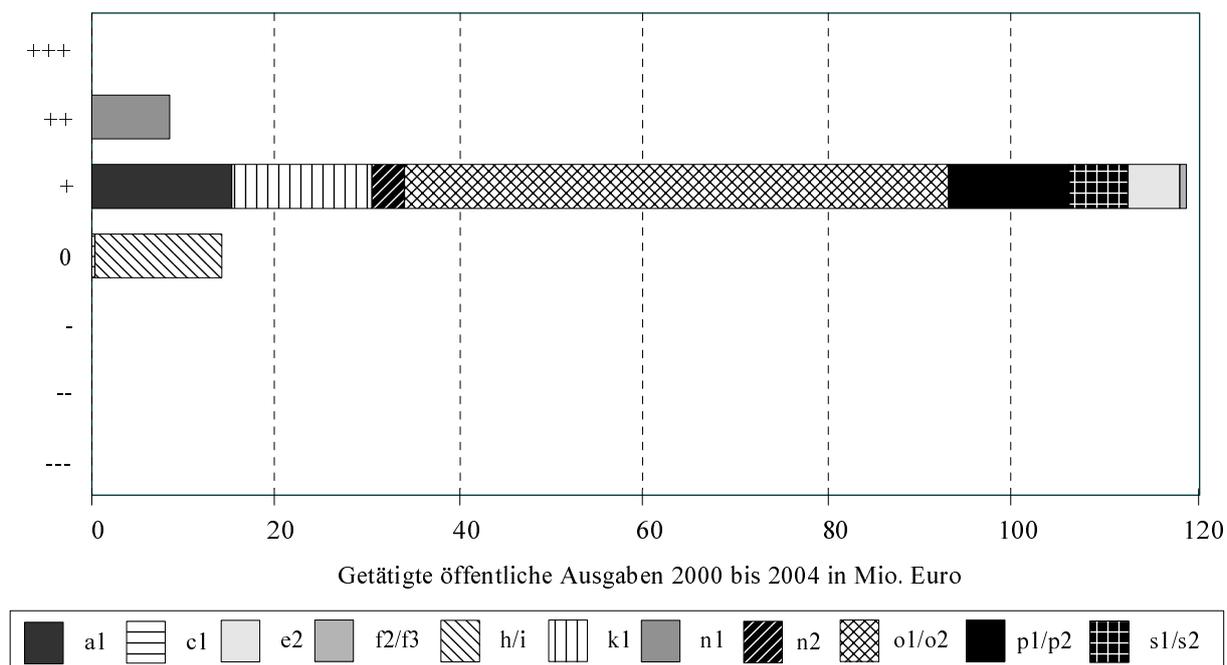
Durch ZAL wurden etwa 380 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze direkt geschaffen und gesichert, davon rund 60 % außerhalb der Land- und Forstwirtschaft. Insofern spiegeln die

Programmwirkungen die Schwerpunkte von ZAL im Bereich der Ländlichen Entwicklung wider.

In der Landwirtschaft konnten rund 150 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze durch das AFP und die Diversifizierung erhalten bzw. neu geschaffen werden. Gemessen an der Zahl der Beschäftigten in der Land- und Forstwirtschaft ist die Beschäftigungswirkung des Programms unbedeutend. Sie entspricht etwa 0,6 % der landwirtschaftlichen Arbeitsleistung in Schleswig-Holstein. Der trendmäßige Rückgang der Arbeitsplätze in der Primärproduktion kann dadurch kaum verlangsamt oder aufgehalten werden.

Außerhalb des primären Sektors wurden rund 230 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze durch die Maßnahmen Dorferneuerung (o), Dienstleistungseinrichtungen (n1) und Tourismus (s) geschaffen bzw. gesichert. Es handelt sich ausschließlich um Arbeitsplatzeffekte im Zuge von öffentlichen Investitionen, z. T. in Form von Public-Private-Partnership umgesetzt. Inwieweit die beobachteten Beschäftigungswirkungen von Dauer sind, bleibt abzuwarten.

Abbildung 10.4: Maßnahmenbezogene Mittelaufwendungen 2000 bis 2004 mit Wirkungen auf die Beschäftigung



Quelle: IM (2004). Eigene Berechnungen.

Abbildung 10.4 zeigt, dass rund 40 % der getätigten öffentlichen Ausgaben mit positiven Beschäftigungswirkungen verbunden sind. Es überwiegen geringe Beschäftigungswirkungen. Nur der Maßnahme Dienstleistungseinrichtungen kommt mit rund 3 % des Mittelvolumens eine mittlere Beschäftigungswirkung zu.

10.3.3 Beitrag des Programms zum Erhalt und zur Verbesserung des Einkommens der ländlichen Bevölkerung (Frage 3)

10.3.3.1 Kontext

Das verfügbare Einkommen privater Haushalte je Einwohner⁴ im Jahr 2002 liegt im Durchschnitt Schleswig-Holsteins bei 16.185 Euro. Ein deutliches Einkommensgefälle besteht zwischen dem Hamburger Umland (17.135 Euro) und den Kreisfreien Städten (14.900 Euro). In den ländlichen Räumen liegt das verfügbare Einkommen mit 15.848 Euro geringfügig unter dem Landesdurchschnitt (vgl. Karte 10.2).

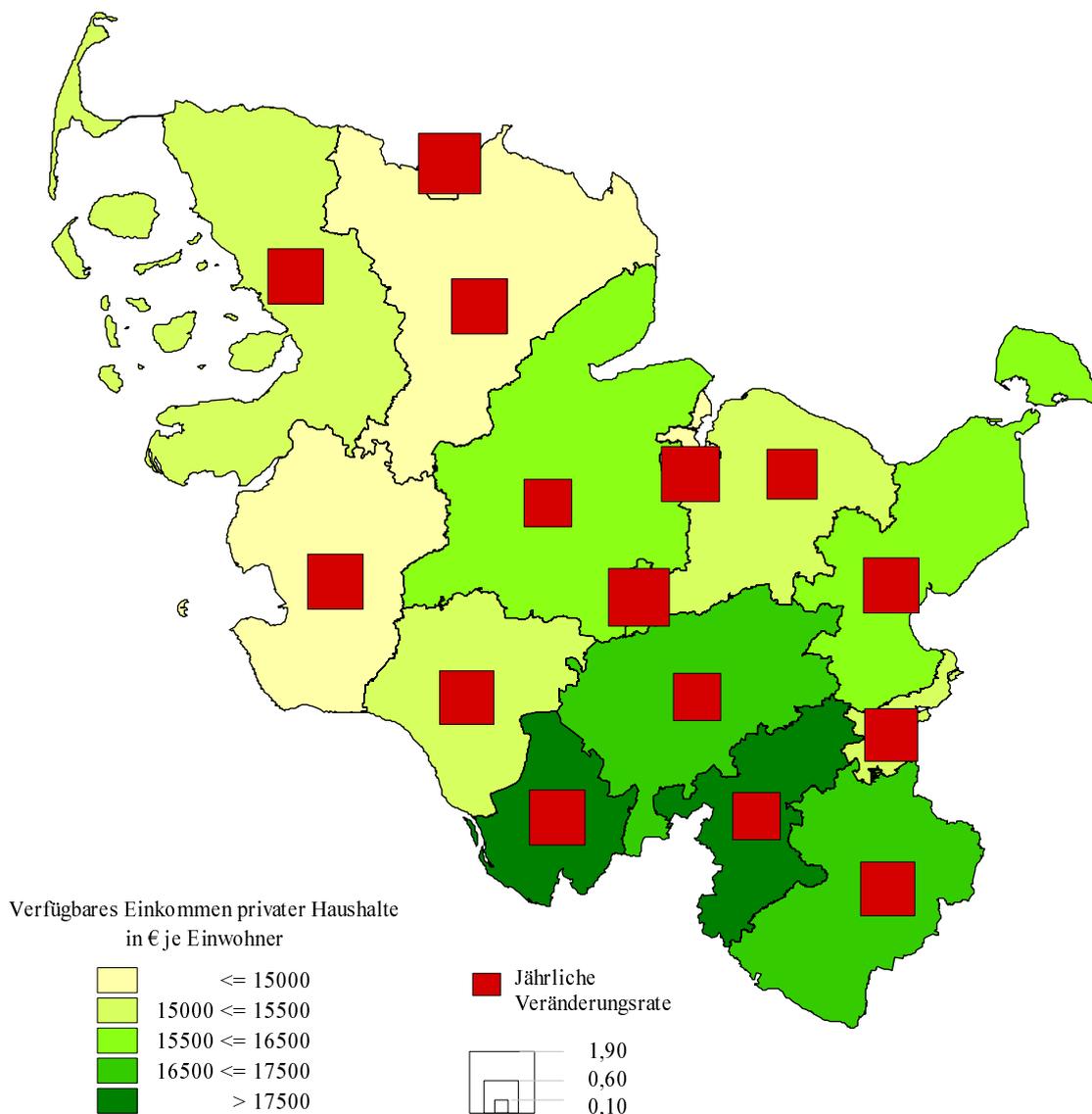
Das Jahresbruttoeinkommen aller Haushalte in Schleswig-Holstein lag im Jahr 1998 bei durchschnittlich 40.392 Euro. Das Haushaltseinkommen von Selbständigen, einschließlich Landwirten, lag mit 58.620 Euro um etwa 18.000 Euro darüber (Statistikamt Nord, 2000). Die dargestellten Zahlen lassen den Schluss zu, dass es sich bei den Haushalten mit Land- und Forstwirtschaft nicht um Haushalte mit einem unterdurchschnittlichen Einkommen handelt.

Das Einkommen aus der Landwirtschaft – der Gewinn des landwirtschaftlichen Betriebes - ist eine Einkommensquelle von Haushalten mit Landwirtschaft, in Haupterwerbsbetrieben (57,5 % aller Betriebe in Schleswig-Holstein, 10.300 Betriebe) aber die wesentliche Quelle. Der Gewinn von Haupterwerbsbetrieben in Schleswig-Holstein liegt im langjährigen Vergleich über dem Bundesdurchschnitt (Wirtschaftsjahr 2003/04: SH: 35.675 Euro, D: 28.254 Euro) (BMVEL, 2005a). Im bundesdeutschen Vergleich sind die schleswig-holsteinischen Betriebe sehr produktiv und wettbewerbsfähig.

Etwa 42,5 % der Betriebe (7.600 Betriebe) in Schleswig-Holstein werden im Nebenerwerb geführt. Der Betriebsgewinn hat in den Haushalten mit Nebenerwerbslandwirtschaft nur eine untergeordnete Bedeutung. Der überwiegende Teil des Haushaltseinkommens stammt aus anderen Einkünften, v. a. aus nicht-landwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit (Pöschl, 2003). Im Wirtschaftsjahr 2003/04 betrug das Gesamteinkommen des Betriebsleiterehepaars von Nebenerwerbsbetrieben in Deutschland im Durchschnitt 29.400 Euro; der Anteil des Erwerbseinkommens am Gesamteinkommen lag bei 80 % (BMVEL, 2005a). Etwa 27 % der Familienarbeitskräfte in Schleswig-Holstein gehen einer außerbetrieblichen Erwerbsarbeit nach und beziehen ein außerlandwirtschaftlichen Einkommen (Pöschl, 2004).

⁴ Verfügbares Einkommen definiert als Primäreinkommen zuzüglich monetäre Sozialleistungen abzüglich Einkommens- und Vermögenssteuern, Sozialbeiträge und sonstige Transfers (Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder", 2005b).

Karte 10.2: Verfügbares Einkommen privater Haushalte und jährliche Veränderungsrate (1995 bis 2002) in den Kreisen Schleswig-Holsteins



Verfügbares Einkommen privater Haushalte

Minimum: Kiel, Landeshauptstadt (14.417)
 Maximum: Stormarn (19.228)
 Land Schleswig-Holstein Durchschnitt (16.185))

Jährliche Veränderungsrate (1995-2002)

Minimum: Segeberg (1,2)
 Maximum: Flensburg (1,9)
 Land Schleswig-Holstein Durchschnitt (1,5)

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

10.3.3.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Tabelle 10.10 zeigt eine zusammenfassende Darstellung der Einkommenswirkungen von ZAL. Der überwiegende Teil der Einkommenswirkungen entsteht in den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben. Die Einkommenswirkungen in der Forstwirtschaft sind hinsichtlich der eher negativen Einkommenswirkung durch die Erstaufforstung und der eher positiven Einkommenswirkungen durch die Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen zu unterscheiden. In Tabelle 10.10 und den nachfolgenden Tabelle ist nur ein kumulierter Wert (+) dargestellt.

Tabelle 10.10: Einkommenswirkung des Programms

Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung									C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft							
	I	III	VII	IX									V	VI	VIII	IX				
VO-Kapitel	a1	c1	g1, g2	k1	m1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h, i	t1, t2
Sicherung und Verbesserung des Einkommens	in der Landwirtschaft	++	+					(+)		(+)					+	++	(+)	+H?	(+)	
	außerhalb der Landwirtschaft						++	+		0			+							

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
keine Wirkung, trotz Zielsetzung : 0
in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
H: Halligprogramm

Quelle: Eigene Darstellung.

Erhalt und Verbesserung des Einkommens der mit der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Bevölkerung (Kriterium 3-1)

Tabelle 10.11 stellt die quantifizierten Einkommenswirkungen in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben dar.

Tabelle 10.11: Einkommenswirkung in der Land- und Forstwirtschaft (Indikator 3-1.1)

Einkommenswirkung in der Land- und Forstwirtschaft						
	Förderfälle	Stichprobe	Dauerhaft		Vorübergehend	
	n	n	gesamt	je Betrieb	gesamt	je Betrieb
			Euro/Jahr	Euro/Jahr	Euro/Jahr	Euro/Jahr
Gewinn je Milchviehbetrieb (He) (2003/04)		309		30.854		
Jahreshaushaltseinkommen, brutto (1998) ¹⁾		91.000		58.620		
Maßnahmen						
Agrarinvestitionsförderung (a)	1.157 ²⁾	36 ³⁾
- darunter Milchviehbetriebe	582 ²⁾	36 ³⁾	...	2.450	0	0
Berufsbildung (c)	2.944 ⁴⁾	1.708	...	...	...	...
Ausgleichszahlung (e1)	312 ⁵⁾	0	0	0	201.561	646
Ausgleichszulage (e2)	338 ⁵⁾	338	0	0	1.690.000	5.000
Agrarumwelt (f)	4.337 ⁵⁾	87 ⁶⁾	0	0	> 0	> 0
Verarbeitung & Vermarktung (g)	56 ²⁾	5	...	...	...	...
Forst (h, i)	3.448 ²⁾	1.151 ⁷⁾	447.727 ⁸⁾	389 ⁸⁾	580.494 ⁹⁾	
Flurbereinigung (k)	65 ²⁾	10	> 0	> 0	0	0
Biomasse und Energie (n2)	21 ²⁾
Diversifizierung (p)	3 ²⁾	3	...	...	...	...

1) Haushaltseinkommen von Selbstständigen einschließlich Landwirten in Schleswig-Holstein. 2) Förderfälle 2000-2004. 3) Milchviehbetriebe in Ostfriesland/Nds.

4) Teilnehmer an Berufsbildungsmaßnahmen 2000 bis 2004. 5) Förderfälle 2004. 6) Nur Teilnehmer Extensivierungsmaßnahmen (MSL).

7) Maßnahmen Jungbestandespflege, Vor- und Unterbauten und Wiederaufforstung nach Naturkatastrophen. 8) Diskontierter Barwert der hypothetischen Wertsteigerung nach 120 bzw. 140 Jahren. 9) Inklusive Erstaufforstungsprämie (20 Jahre). n = Anzahl. He = Haupterwerb. ... = Keine Angaben möglich.

Quelle: Statistikamt Nord (2000), BMVEL (2005a). Eigene Berechnungen.

Dauerhafte Einkommenswirkungen

Die Einkommenswirkung der mit Hilfe der **Agrarinvestitionsförderung** (a) getätigten Investitionen lässt sich nur vage quantifizieren. In etwa zwei Drittel der befragten Betriebe ist der Betriebsgewinn als Folge Großer Investitionen im Bereich Milch gestiegen (Befragungsergebnis), wobei nur ein Drittel der Betriebsleiter dies unmittelbar der geförderten Investition zuschreibt. In einem Drittel der Betriebe hat die Gewinnentwicklung nach der getätigten Großen Investition stagniert oder ist sogar zurückgegangen. Vor dem Hintergrund der negativen Entwicklung im Milchbereich hat die Investition auch einen stabilisierenden Einfluss auf die Gewinnentwicklung.

Der durchschnittliche Gewinn ist in den untersuchten niedersächsischen Betrieben zwischen 1998 bis 2000 und 2003/04 von 32.500 auf 33.100 Euro gestiegen. Im Vergleich zu den Betrieben des Testbetriebsnetzes haben sich die untersuchten Betriebe nach der Investition, gegen den Trend sinkender Gewinne, positiv entwickelt. Die direkten Einkommensgewinne resultieren v. a. aus Kapazitätsausdehnungen und der Steigerung der Arbeitsproduktivität. In Analogie zu den Beschäftigungswirkungen ist zu vermuten, dass der Einkommenszuwinn in den geförderten Betrieben zu Lasten ausscheidender Mitbewerber geht. Der Einkommenseffekt für den Sektor dürfte daher gegen Null tendieren oder sogar negativ sein.

Positive indirekte Einkommenswirkungen durch **Berufsbildungsmaßnahmen** (c) können nicht nachgewiesen werden. Einkommenswirkungen entstehen am ehesten durch Kurse zu Solarstrom und Tierhaltung sowie durch Verkaufsschulungen im Bereich Gartenbau und Floristik. Die zumeist kurzen Lehrgänge zur Erlangung von Spezialkenntnissen, an denen zu 72 % Arbeitnehmer teilnehmen, sichern deren Beschäftigungsfähigkeit und ihr Einkommen.

Zu den Auswirkungen der Förderung der **Verarbeitung und Vermarktung** (g) auf die Einkommenssituation landwirtschaftlicher Betriebe können keine Aussagen getroffen werden.

Im Rahmen **Sonstiger forstlicher Maßnahmen** (i) werden waldbauliche Maßnahmen durchgeführt, die eine Veränderung des Abtriebswertes bewirken, d. h. eine Änderung des Nettoerlöses, den der Waldbesitzer durch die Endnutzung des Altbestandes erhält. Durch Bestandspflegemaßnahmen und Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden erhöht sich der Abtriebswert, während sich dieser durch die Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft verringern kann. Für diese Teilmaßnahmen ergibt sich eine hypothetische Wertsteigerung von etwa 3,9 Mio. Euro, allerdings erst in 120 bzw. 140 Jahren. Diskontiert mit einem Zinssatz von 2 %, auf eine Laufzeit von 120 bzw. 140 Jahren, bedeutet die eine hypothetische Änderung des Barwertes von 447.727 Euro pro Jahr bzw. 3.400 Euro je gefördertem Projekt. Da die Erzielung dieses Einkommens mit großen betrieblichen Risiken behaftet ist, und das Einkommen aktuell nicht zur Verfügung steht, wird es bei der Programmbewertung nicht berücksichtigt.

Durch die **Flurbereinigung** (k) wird die Erschließung und der Zuschnitt landwirtschaftlich genutzter Flächen verbessert. Je nach Ausgangslage können einzelne Betriebe erhebliche Einkommenszuwächse durch eine Flurbereinigung erwarten, während andere nur sehr wenig von dem Verfahren profitieren. Indirekte Einkommenseffekte ergeben sich durch unmittelbare Kostenersparnisse bei der Flächenbewirtschaftung aufgrund einer verbesserten Erschließung der Flächen (Wegebau). Die Einkommenswirkungen können nur schwer von anderen Einflussgrößen isoliert werden und wurden daher nicht quantifiziert.

Im Bereich der Maßnahme **Biomasse und Energie** (n2) werden private Zuwendungsempfänger (Betreibergesellschaften, Landwirte) gefördert.

Die Maßnahme **Ländlicher Wegebau** (r2) trägt zur Verbesserung der Befahrbarkeit der Wege und der Erschließung landwirtschaftlicher Flächen bei. Die Kostenersparnis in Folge der verringerten Transportzeit und höherer Traglast sind sehr gering. Die geförderte Wegstrecke ist im Verhältnis zu den gesamten Transportstrecken der landwirtschaftlichen Betriebe gering.

In der Maßnahme **Diversifizierung/Erwerbsquellen für Landwirte** (p) wurde bisher ein Projekt, der Bau einer Biogasanlage in Albersdorf-Arkebeck, abgeschlossen. An dieser Anlage sind 90 Landwirte beteiligt. Die Einkommenswirkungen der Biogasanlage bestehen zum einen in der Generierung eines zusätzlichen Einkommens durch die Stromeinspeisung in das Energienetz. Weiterhin besteht die Möglichkeit der Kostenreduktion durch einen verringerten Bedarf an Güllelagerkapazitäten sowie bei der Gülleaufbereitung. Quantifizierte Einkommenseffekte lassen sich allerdings noch nicht angeben.

Vorübergehende Einkommenswirkungen

Analog zu den Beschäftigungswirkungen werden Einkommenswirkungen dann als vorübergehend betrachtet, wenn sie im Zuge der Leistungserstellung (Nachfrageeffekt) entstehen bzw. als kompensatorische Maßnahmen für Nutzungseinschränkungen gewährt werden.

Im Zeitraum 2000 bis 2004 wurden über die **Ausgleichszulage** (e2) bzw. die **Ausgleichszahlung** (e1) 8,45 Mio. Euro (1,68 Mio. Euro im Jahresdurchschnitt) bzw. 1 Mio. Euro (0,2 Mio. Euro im Jahresdurchschnitt) bewilligt. Die Höhe der Ausgleichszulage (e2) beträgt rechnerisch ca. 5.000 Euro je Betrieb bzw. 646 Euro für die Ausgleichszahlung (e1) in Natura-2000-Gebieten.

Die Prämienzahlungen von **Agrarumweltmaßnahmen** (f) haben per Definition keine Einkommenswirkung. Sie dienen der Kompensation entgangener Erlöse infolge der Extensivierung oder der höheren Kosten auf Grund geänderter Produktionsverfahren. Positive Einkommenseffekte können durch Überkompensationen entstehen (direkter Effekt) oder - und dieser Effekt ist volkswirtschaftlich erwünscht - durch höhere Betriebseinkommen auf Grund höherer Preise für extensiv oder ökologisch erzeugte Produkte (indirekter Effekt).

Die Auswertung der Buchführungsergebnisse des BMVEL-Testbetriebsnetzes weist für ökologisch wirtschaftende Betriebe einen um etwa 10.000 Euro höheren Gewinn aus als für konventionelle Haupterwerbsbetriebe auf vergleichbaren Standorten (BMVEL, 2005a). Im Durchschnitt erzielten ökologisch wirtschaftende Betriebe durch die Prämienzahlung einen positiven Einkommenseffekt. Dies ist allerdings von der Betriebsform und der Betriebsgröße abhängig. Marktfruchtbetriebe, die Mehrzahl der Öko-Betriebe in Schleswig-Holstein, profitieren von der Umstellung am meisten.

Durch die Grünlandextensivierung entsteht im Durchschnitt der Betriebe ebenfalls ein positiver Einkommenseffekt, allerdings in geringerem Umfang als beim Ökologischen Landbau. Etwa 50 % der befragten Teilnehmerbetriebe an der Grünlandextensivierung gaben eine geringfügige Steigerung des Betriebseinkommens an (FAL, 2003).

Einkommenseffekte durch **Vertragsnaturschutzmaßnahmen** (f2) sind stark von dem betroffenen Flächenumfang, der Ausgangssituation und einzelbetrieblichen Anpassungsstrategien abhängig. Grundsätzlich soll die Prämiengestaltung Über- und Unterkompensationen vermeiden; ein Einkommenseffekt ist daher theoretisch ausgeschlossen. In Gebieten mit großflächigen Standortnachteilen bei bestehenden extensiven Nutzungsformen, d. h. keinen oder geringen Anpassungsreaktionen der Betriebe, wie z. B. auf den Halligen (**Halligprogramm, f3**), können Vertragsnaturschutzprämien eine zusätzliche Einkommensquelle bilden, wenn auch meist nur in geringem Umfang. Immerhin kann sich rund die Hälfte der befragten Betriebe vorstellen, durch die Prämienzahlungen des Vertragsnaturschutzes die betriebliche Rentabilität langfristig zu verbessern; die andere Hälfte ist gegenteiliger Ansicht.

Die **Erstaufforstungsprämie** (h) wird für die Dauer von 20 Jahren gewährt und soll die Einkommensverluste aufgrund der Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung ausgleichen. Nur 78 der 136 Betriebe, die eine Erstaufforstung vorgenommen haben, haben im Zeitraum 2000 bis 2004 einen Antrag auf die Gewährung der Erstaufforstungsprämie gestellt. Die gewährte Erstaufforstungsprämie beträgt im Jahresdurchschnitt 203 Euro/ha bzw. 940 Euro je Betrieb. Der durch die Aufforstung entstandene Einkommensverlust ist flächenindividuell und v. a. abhängig vom vorherigen Status der Fläche (Acker oder Grünland). Der durchschnittliche Gewinn je Hektar LF liegt in Schleswig-Holstein zwischen 370 und 520 Euro/ha und Jahr. Bei der Betrachtung der Durchschnittswerte liegt also der Gewinn deutlich über der Höhe der Erstaufforstungsprämie, d. h. durch die Erstaufforstung entsteht im Durchschnitt ein Einkommensverlust, der auch durch die Erstaufforstungsprämie nicht ausgeglichen wird.

Bei der Durchführung **waldbaulicher Maßnahmen, Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden (i)** und der **Erstaufforstung (h)** entstehen konjunkturelle Einkommenseffekte in den mit der Leistungserstellung beauftragten Lohnunternehmen in Höhe von 2,9 Mio. Euro (Forstliche Maßnahmen: 1,44 Mio. Euro, Erstaufforstung: 1,46 Mio. Euro für 20 Jahre).

Erhalt / Verbesserung des Einkommens außerhalb der Landwirtschaft (Kriterium 3-2)

Dauerhafte Einkommenswirkungen

In Schleswig-Holstein werden überwiegend öffentliche Projektträger mit EU-Mitteln auf Grundlage von ZAL gefördert. Durch die Förderung der **Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung** (n1, s, o) werden als Folge der geförderten Projekte Arbeitsplätze und damit auch Einkommen geschaffen/gesichert. In den MarktTreffs und anderen Dorfläden profitieren z. B. die Unternehmer sowie die angestellten Mitarbeiter. Bei den Projekten der Dorferneuerung und –entwicklung (o) können es z. B. Pächter und Mitarbeiter von geförderten Gastwirtschaften sein und bei der Fremdenverkehrsförderung (s) Mitarbeiter in Touristeninformationen.

Dorf- und ländliche Regionalentwicklung bewirkt indirekt auch eine Einkommenssteigerung der nicht landwirtschaftlichen Bevölkerung, indem sie zu einer Steigerung der Attraktivität des ländlichen Raums beiträgt. Mit den zur Halbzeitbewertung durchgeführten Untersuchungsschritten konnten Hinweise auf solche indirekten Wirkungen gefunden werden (z. B. durch die Verbesserung der Wohnstandortqualität, durch neue Dienstleistungseinrichtungen, durch bessere Infrastrukturangebote usw.).

Vorübergehende Einkommenswirkungen

Analog zur Beschäftigung entstehen vorübergehende Einkommenswirkungen bei der Durchführung von **Berufsbildungsmaßnahmen** (c) und im Zuge der Leistungserstellung für investive Maßnahmen (a, g, r, s, t, u, o). Bei der Durchführung der Qualifizierungsmaßnahmen ist dem beschäftigten Lehrpersonal ein Einkommen in der Spannbreite von 125.000 bis 300.000 Euro entstanden. Der Einkommenseffekt für investive Maßnahmen wurde nicht quantifiziert. Für die mit der Bautätigkeit verbundenen Investitionen (a, g, k, o, r, s, t, u) wurde der Einkommenseffekt auf Grund der zu dünnen Datenbasis nicht quantifiziert.

10.3.3.3 Fazit

ZAL trägt sowohl zur Verbesserung des Einkommens in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben, als auch zur Verbesserung des Einkommens der nicht landwirtschaftlichen, ländlichen Bevölkerung bei.

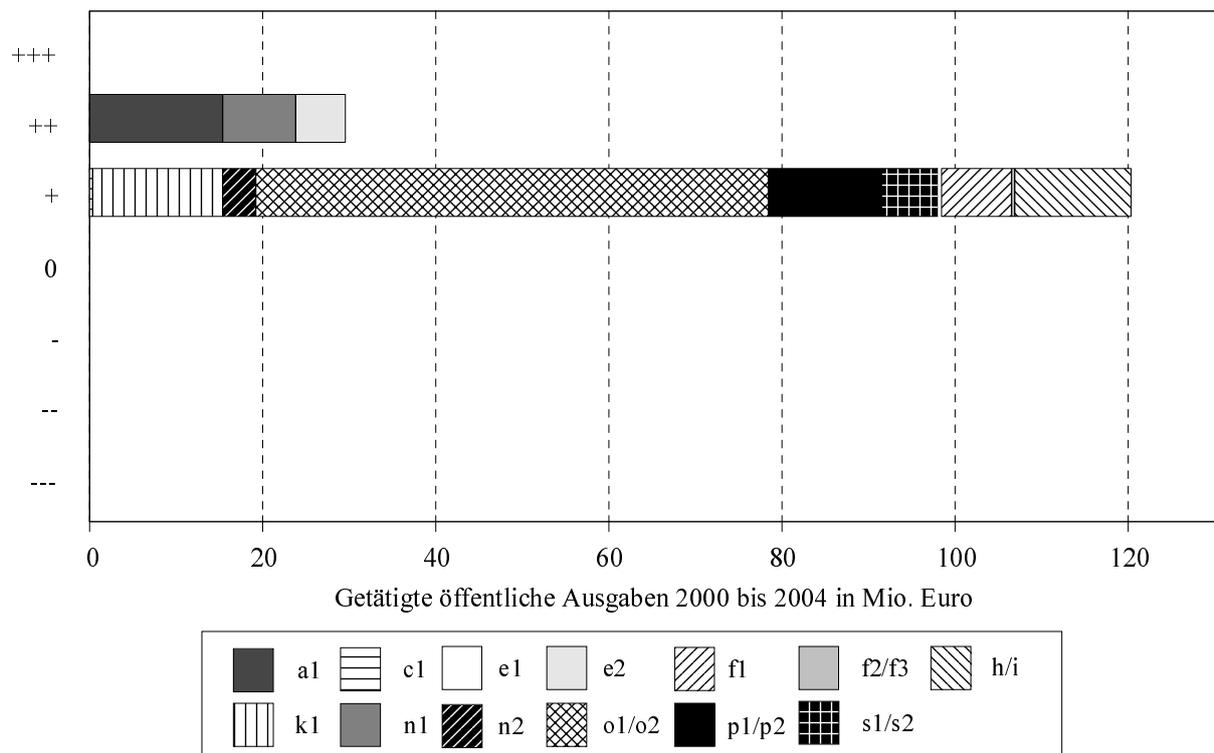
Innerhalb des Sektors trägt v. a. die **Agrarinvestitionsförderung** (a) zu einer mittel- bis langfristigen Sicherung bzw. Verbesserung des betrieblichen Einkommens der geförderten Unternehmen bei. Die Einkommenswirkungen stehen im Zusammenhang mit einer deutlichen Kapazitätsausweitung und Produktivitätssteigerung in Folge der Investition. Gesamtsektoral betrachtet ist die Einkommenswirkung eher negativ, da es bei einem stabilen Produktmarkt zur Verdrängung weniger wettbewerbsfähiger Mitbewerber, wahrscheinlich von außerhalb Schleswig-Holsteins, kommt. Die Einkommenswirkung **forstwirtschaftlicher Maßnahmen** (i, h) ist sehr hypothetisch, da diese, unter optimalen Umständen, erst in mehr als 100 Jahren eintritt. Einkommenswirkungen sind von den **Maßnahmen zur Nutzung regenerativer Energien** (n2 und p) für land- und forstwirtschaftliche Betriebe zu erwarten. Die Anzahl der bisher realisierten Projekte ist jedoch sehr gering.

Vorübergehende Einkommenswirkung in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben entstehen v. a. durch die **Ausgleichszulage** (e2), in geringem Umfang durch die **Ausgleichszahlung** (e1), **Agrarumweltmaßnahmen** (f) und die **Erstaufforstungsprämie** (h).

Dauerhaft einkommensschaffende Maßnahmen außerhalb des primären Sektors werden durch ZAL in großem Umfang, im Rahmen der ländlichen **Dorf- und Regionalentwicklung** (n, o, s) gefördert. Einkommen entsteht hier durch die Schaffung von Arbeitsplätzen und durch die Verbesserung der Wohn- und Erholungsqualität im ländlichen Raum. Quantifizierte Angaben zu den außerlandwirtschaftlichen Einkommenswirkungen liegen nicht vor.

Im Zeitraum 2000 bis 2004 wurden rund 40 % der eingesetzten Mittel für Maßnahmen mit positiven Einkommenswirkungen verausgabt. Es überwiegen geringe Einkommenswirkungen. Nur die Maßnahmen **Agrarinvestitionsförderung** (a), **Dienstleistungseinrichtungen** (n1) und **Ausgleichszulage** (e2) bewirken Einkommenseffekte mittlerer Intensität. Die **Ausgleichszulage** ebenso wie die **Agrarumweltpremien** und andere flächenbezogene Zuwendungen sind an die Dauer der Bewilligung gebunden, so dass ihr Einkommenseffekt mit Auslaufen der Bewilligung auch enden würde.

Abbildung 10.5: Maßnahmenbezogene Mittelaufwendungen 2000 bis 2004 mit Wirkungen auf die Sicherung von Einkommen



Quelle: IM (2004). Eigene Berechnungen.

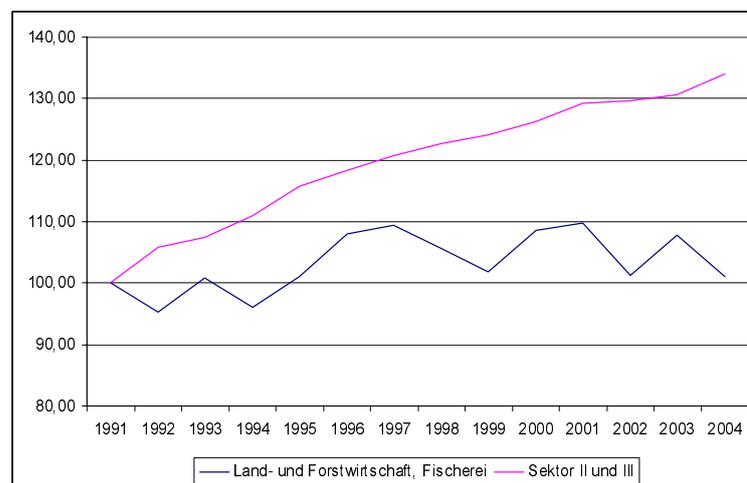
10.3.4 Beitrag des Programms zur Verbesserung der Marktposition von land- und forstwirtschaftlichen Grunderzeugnissen (Frage 4)

10.3.4.1 Kontext

Die Marktlage für land- und forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse wird von verschiedenen exogenen Faktoren beeinflusst. Dazu zählen die Entwicklung in den wesentlichen Marktsektoren, Verbraucherpräferenzen, technische Entwicklungen und Innovationen, das Angebot an Konkurrenzprodukten und die Marktgröße sowie die allgemeine sozioökonomische Situation einer Region.

Zunächst kann anhand der Bruttowertschöpfung eine deutlich unterschiedliche Entwicklung des Landwirtschaftssektors und der übrigen Sektoren der Volkswirtschaft in Schleswig-Holstein festgestellt werden. Die Bruttowertschöpfung (BWS) zu Herstellungspreisen in der Landwirtschaft ist zwischen den Jahren stark schwankend, in der langfristigen Entwicklung aber eher stagnierend, während die BWS in den übrigen Sektoren deutlich angestiegen ist (siehe Abbildung 10.6).

Abbildung 10.6: Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen in der Land-, Forstwirtschaft und Fischerei im Vergleich zum sekundären und tertiären Sektor (1991=100) in Schleswig-Holstein



Quelle: Destatis (2005).

Die Bruttowertschöpfung (BWS) zu Herstellungspreisen je Erwerbstätigem in und außerhalb der Landwirtschaft ist in Karte 10.3 dargestellt. Die BWS je Erwerbstätigem in der Landwirtschaft liegt im Landesdurchschnitt bei 29.200 Euro und damit um etwa 18.000 Euro unter der BWS des zweiten und dritten Sektors (47.400 Euro). Das heißt, die

Produktivität in der Landwirtschaft und damit das Einkommenspotential dieses Sektors liegt um etwa 40 % unter dem Wert der übrigen Sektoren. Eine besonders hohe BWS je Erwerbstätigem in der Landwirtschaft weisen die Kreise Dithmarschen und Nordfriesland auf, während der Kreis Herzogtum Lauenburg mit 23.700 Euro über die niedrigste BWS je Erwerbstätigem verfügt.

Tabelle 10.12 stellt die Leistungsentwicklung der schleswig-holsteinischen Landwirtschaft im Vergleich zur EU-15, zum Bundesdurchschnitt und zu den nordwestdeutschen Bundesländern dar. Die Bodenproduktivität in Schleswig-Holstein, gemessen als Bruttowertschöpfung je Hektar LF, lag im Jahr 2001 über dem Wert der EU-15 und geringfügig unter dem Niveau Gesamtdeutschlands. Die Zuwachsraten der Bodenproduktivität in Schleswig-Holstein waren mit 1,4 % jährlich (1993 bis 2001) unterdurchschnittlich. Im Vergleich zu Deutschland ist die Arbeitsproduktivität in der schleswig-holsteinischen Landwirtschaft überdurchschnittlich, liegt aber unter den Werten von Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Die jährliche Veränderung der Arbeitsproduktivität liegt bei 4 % und damit unter dem Bundesdurchschnitt von 6 %.

Tabelle 10.12: Leistungsentwicklung der Landwirtschaft in den Bundesländern im Vergleich zu Deutschland und der EU-15

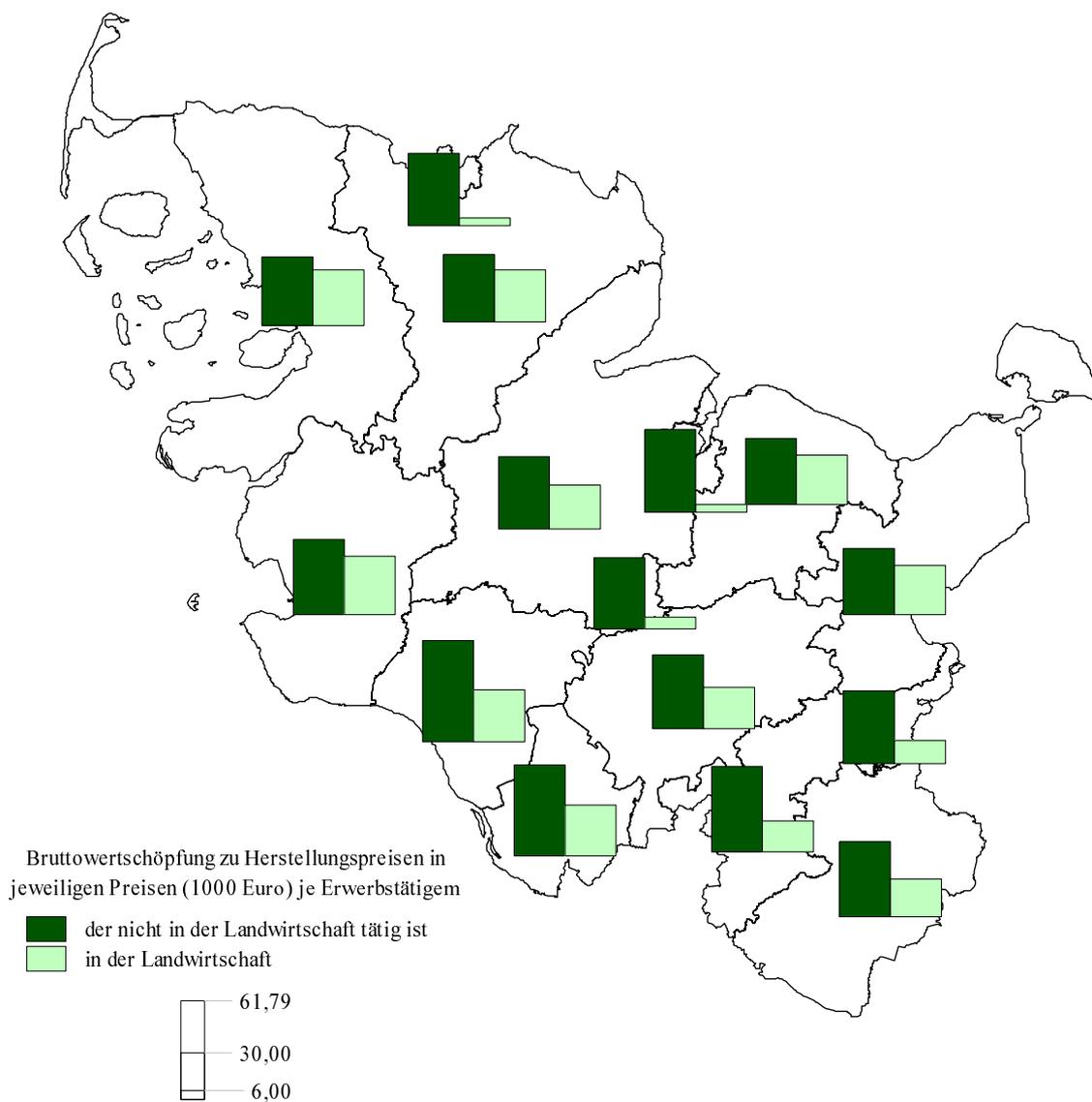
	Bruttowertschöpfung ¹⁾ je ha LF		Bruttowertschöpfung ¹⁾ je JAE ²⁾	
	relative Höhe 2001/03 EU-15 = 100	jährliche Änderung 1993/95 - 2001/03	relative Höhe 2001/03 EU-15 = 100	jährliche Änderung 1993/95 - 2001/03
EU-15	100,0	1,7	100,0	6,0
Deutschland	121,4	2,0	157,8	6,0
Schleswig-Holstein	115,8	1,4	190,8	4,1
Nordrhein-Westfalen	198,4	2,8	213,3	6,5
Hamburg	811,8	-2,0	214,3	k.A.
Niedersachsen	139,7	3,2	204,9	6,8
Bremen	505,2	1,4	526,9	k.A.
Hessen	122,5	1,9	148,1	6,4

1) Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen in jeweiligen Preisen.

2) JAE = Arbeitsvolumen in Jahresarbeitseinheiten.

Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2004), Statistisches Bundesamt (1995), StaLa (1998), Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder" (2005a), (2005a), Eurostat (2005b), Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2004b), Statistisches Bundesamt (2003a). Eigene Berechnungen.

Karte 10.3: Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigem in und außerhalb der Landwirtschaft, 2000



**Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigem
der nicht in der Landwirtschaft tätig ist**

Minimum: Ostholstein (40,4)
Maximum: Steinburg (61,8)
Land Schleswig-Holstein Durchschnitt (47,4)

**Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigem
in der Landwirtschaft**

Minimum: Kiel, Landeshauptstadt (5,0)
Maximum: Dithmarschen (35,9)
Land Schleswig-Holstein Durchschnitt (29,2)

Quelle: Eigene Berechnungen nach EASYSTAT (2002).

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

Tabelle 10.13 stellt die Bedeutung der einzelnen Erzeugnisse an den gesamten Verkaufserlösen in Deutschland dar. Der Anteil von Schleswig-Holstein liegt in etwa bei 6,5 %. Überdurchschnittliche Anteile an den gesamten Verkaufserlösen in Deutschland weist Schleswig-Holstein in den Marktsegmenten Baumschulerzeugnisse, Schafe und Ziegen sowie Ölsaaten auf.

Tabelle 10.13: Anteil der Verkaufserlöse in Schleswig-Holstein an den Verkaufserlösen in Deutschland nach Marktsegmenten und Jahren

	Schleswig-Holstein Anteil an Deutschland in %		
	1999	2001	2003
Getreide	5,9	6,2	6,6
Eiweißpflanzen	2,2	1,7	1,6
Kartoffeln	3,1	2,7	3,2
Zuckerrüben	2,8	2,8	2,9
Ölsaaten	8,5	9,0	10,4
Gemüse ¹⁾	6,0	6,2	6,2
Obst	4,4	5,4	5,6
Weinmost/Wein	–	–	–
Baumschulerzeugnisse	24,2	20,5	21,8
Blumen und Zierpflanzen	3,6	3,3	3,7
Sonstige pflanzliche Erzeugnisse ²⁾	1,3	1,2	1,4
Pflanzliche Erzeugung	5,8	5,7	6,2
Rinder und Kälber	8,6	8,1	8,4
Schweine	5,0	5,2	5,2
Schafe und Ziegen	13,5	12,3	12,5
Geflügel	2,2	1,8	1,4
Milch	8,3	8,2	8,5
Eier	3,3	3,1	2,4
Tierische Erzeugung	7,0	6,7	6,9
Verkaufserlöse insgesamt	6,5	6,3	6,6

1) Einschließlich Champignons.

2) Tabak, Hopfen, Futterpflanzen, Saat- und Pflanzgut, Textilpflanzen, Korb- und Flechtmaterial.

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2005).

Im Zeitraum 1999 bis 2003 konnte Schleswig-Holstein seine Position in Deutschland, gemessen an den Verkaufserlösen, nicht ausbauen.

Die Bedeutung der einzelnen Erzeugnisse gemessen an den Verkaufserlösen in Schleswig-Holstein liegt bei tierischen Erzeugnissen leicht über dem Bundesdurchschnitt und bei den pflanzlichen Erzeugnissen leicht unter dem Durchschnitt (siehe Tabelle 10.14).

Den größten Anteil an den Verkaufserlösen hat die Milch, gefolgt von Schweinen und Getreide. Daneben haben die Baumschulerzeugnisse einen Anteil an den Verkaufserlösen

von rund 10 %. Im AFP lag ein Schwerpunkt der Förderung bei Rinderställen (rund 51 % des Mittelvolumens 2000 bis 2004) gefolgt von Schweineställen (rund 16 %). Im Zeitraum 2000 bis 2004 entfiel auf den Milchsektor der höchste Anteil an öffentlichen Aufwendungen in der Marktstrukturförderung (siehe Kapitel 7). Zweitwichtigster Sektor gemessen an den öffentlichen Aufwendungen war Frisches Obst und Gemüse; an dritter Stelle steht Vieh und Fleisch.

Tabelle 10.14: Verkaufserlöse der Landwirtschaft in jeweiligen Preisen nach ausgewählten Erzeugnissen in Schleswig-Holstein 1999, 2001 und 2003 sowie Deutschland 2003

	Schleswig-Holstein						Deutschland
	in Mio. Euro			in %			in %
	1999	2001	2003	1999	2001	2003	2003
Getreide	195	232	196	10,2	11,0	10,0	10,0
Eiweißpflanzen	1	1	0	0,1	0,0	0,0	0,1
Kartoffeln	32	30	26	1,7	1,4	1,3	2,8
Zuckerrüben	36	34	35	1,9	1,6	1,8	4,1
Ölsaaten	55	84	89	2,9	4,0	4,5	2,9
Gemüse ¹⁾	66	86	84	3,5	4,1	4,3	4,5
Obst	24	30	40	1,3	1,4	2,0	2,4
Weinmost/Wein	–	–	–				3,6
Baumschulerzeugnisse	219	186	203	11,5	8,8	10,3	3,1
Blumen und Zierpflanzen	50	52	56	2,6	2,5	2,8	5,1
Sonstige pflanzliche Erzeugnisse ²⁾	4	4	5	0,2	0,2	0,3	1,3
Pflanzliche Erzeugung	682	737	735	35,7	35,0	37,4	39,9
Rinder und Kälber	288	207	217	15,1	9,8	11,0	8,7
Schweine	203	315	253	10,6	15,0	12,9	16,4
Schafe und Ziegen	18	21	20	0,9	1,0	1,0	0,5
Geflügel	21	19	14	1,1	0,9	0,7	3,3
Milch	668	766	698	35,0	36,4	35,5	27,5
Eier	24	29	19	1,3	1,4	1,0	2,7
Tierische Erzeugung	1.228	1.367	1.231	64,3	65,0	62,6	60,1
Verkaufserlöse insgesamt	1.911	2.104	1.966	100	100	100	100

1) Einschließlich Champignons.

2) Tabak, Hopfen, Futterpflanzen, Saat- und Pflanzgut, Textilpflanzen, Korb- und Flechtmaterial.

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2005).

Die Höhe der absoluten Verkaufserlöse schwankt von Jahr zu Jahr und ist in starkem Maße abhängig von den jeweiligen Witterungsbedingungen und den Fleisch- sowie Milchauszahlungspreisen.

Die Forstwirtschaft spielt in Schleswig-Holstein aufgrund des geringen Waldanteils keine so große Rolle wie in anderen Bundesländern. Dennoch ist die Frage, in welchem Umfang das vorhandene Potential genutzt wird. Ein Indikator hierfür ist das Nutzungsprozent, das

das Verhältnis zwischen dem jährlichen Zuwachs und der jährlichen Nutzung angibt. Für den Privatwald in Schleswig-Holstein liegt der entsprechende Wert bei 53 %. Beim Körperschaftswald ist das Nutzungsprozent mit 57 % ein wenig höher (BMVEL, 2005b, Berechnung von F. Setzer).

10.3.4.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung, die einzelbetriebliche Investitionsförderung, Flurbereinigung und Wegebau sowie die forstwirtschaftlichen Maßnahmen zielen auf eine Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse ab. Schwerpunktmäßig sollen die Maßnahmen im Bereich Produktivitätssteigerung/Kostensenkung ansetzen.

Die Wirkungen der einzelnen Förderkapitel stellt Tabelle 10.15 zusammenfassend dar. Aufgrund des mit dem Auftraggeber abgestimmten spezifischen Untersuchungsdesigns können für die einzelbetriebliche Förderung nur eingeschränkt Aussagen zur Marktposition landwirtschaftlicher Erzeugnisse gemacht werden. Es wurden nur milchviehhaltende Betriebe untersucht und die Untersuchung beschränkte sich auf Niedersachsen. Die Ergebnisse werden also übertragen. Zu den Wirkungen der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung werden keine Aussagen gemacht, da der Rücklauf an Erhebungsbögen unzureichend war (siehe Kapitel 7). Die forstliche Förderung setzt ausschließlich auf der Produktionsseite an. Es erfolgt keine Förderung der Verarbeitung und Vermarktung im Rahmen von ZAL. Darüber hinaus sind die Querschnittsfragenindikatoren für die forstliche Förderung nur begrenzt einsetzbar, da zwischen Förderung und ihren Effekten in der Forst ein ausgeprägter time-lag besteht (z. T. bis zu 100 Jahren).

Tabelle 10.15: Wirkungen von ZAL auf die Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse

Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung								C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft										
	I	III	VII	IX								V	VI	VIII	IX							
Maßnahmekürzel	a1	c1	g1, g2	k1	m1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h, i	t1, t2		
Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse	durch Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen									0											+	
	durch Verbesserung der Qualität oder Wertschöpfung																				+	
	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung																				0	

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
keine Wirkung, trotz Zielsetzung : 0
negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren

Quelle: Eigene Darstellung.

Wirkungen auf eine Verbesserung der Produktivität bzw. Kostensenkung haben drei Maßnahmen angegeben: die einzelbetriebliche Investitionsförderung, die forstliche Förderung und die Flurbereinigung. Für die Agrarumweltmaßnahmen wird festgehalten, dass sich ein positiver Einfluss auf die Marktsituation höchstens bei der Ökoförderung einstellen kann. In der Grünlandextensivierung und dem Vertragsnaturschutz sind die Effekte auf die Marktposition marginal; zumeist wird konventionell vermarktet. Die Modulationsmaßnahmen liefern kein marktfähiges Produkt.

Produktivitätsverbesserungen/Kostensenkungen (Kriterium 4-1)

Verhältnis von Umsatz zu Kosten auf den wichtigsten geförderten Stufen der Erzeugung (4-1.1): Durch die einzelbetriebliche Investitionsförderung (a) hat sich die Arbeitsproduktivität vieler landwirtschaftlicher Betriebe deutlich erhöht. In den untersuchten Milchviehbetrieben ist der Umfang der produzierten Milch je Arbeitskrafteinheit im Schnitt aller Betriebe um rund 73 % gestiegen, also um 136 t je AK (siehe Tabelle 3.9).

Tabelle 10.16: Struktur-, Leistungs- und Produktivitätsvergleich der Milchviehhaltung

		SH	HE	NI	NRW	D	NL 2001	DK 2001
Betriebsstruktur								
Betriebe mit Milchvieh (in 1.000)	2003	6,3	5,6	17,2	10,5	121,5	31,0	10,0
Betriebe mit Beständen > 100 Tiere (%)	2001	6,7	1,8	4,1	3,2	3,4	6,5	20,0
Tiere (1.000)	2003	375	154	758	398	4.338	1.536	599
je Betrieb	2003	57,1	28,8	43,0	37,0	36,0	51,0	64,0
in Beständen > 100 Tiere (%)	2001/02	18,6	8,3	16,4	14,1	22,8	20,0	36,0
Produktionsleistung								
Milchleistung pro Kuh (kg/Jahr)	2003	6.746	6.402	6.909	6.947	6.537	7.494	7.889
Produktivität								
t Milch je AK	2003/04	214,7	146,7	210,6	200,0	148,1	k.A.	k.A.
Umsatzerlös je AK	2003/04	83.058	54.825	78.431	79.273	58.405	k.A.	k.A.
Kosten und Gewinn								
Produktionskosten (Euro je 100 kg)	1996/97	29,7 - 31,7	33,2 - 34,8	29,7 - 31,7	29,7 - 31,7			
Gewinn je Betrieb (Euro)	2003/04	30.854	20.163	22.236	18.773	22.749	k.A.	k.A.

* In Betrieben mit 51 bis 80 Kühen.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2004a), ZMP (2004), BMVEL (2005a), Statistisches Bundesamt (2003b).

Mit rund 51 % des Mittelvolumens 2000 bis 2004 liegt in Schleswig-Holstein ein Investitionsschwerpunkt auf der Förderung von Rinderställen. Schleswig-Holstein verfügt im bundesdeutschen Vergleich über strukturelle Vorteile in der Milchproduktion. Die Wachstumsschwelle für Milchviehbetriebe liegt zukünftig bei einer Herdengröße von 80 bis 100 Tieren (Weindlmaier, 2003). Im Jahr 2001 hielten immerhin rund 7 % der milchviehhaltenden Betriebe in Schleswig-Holstein mehr als 100 Tiere. In diesen Betrieben werden rund 19 % des schleswig-holsteinischen Milchkuhbestandes gehalten – ein Wert, der allerdings immer noch unter den Werten für Deutschland sowie Dänemark und die Niederlande liegt. Im Leistungs- und Produktivitätsvergleich schneidet der Durchschnitt der schleswig-holsteinischen Milchviehbetriebe vergleichsweise günstig ab (vgl. Tabelle 10.16).

Vergleicht man die Ergebnisse der AFP-Befragung mit der schleswig-holsteinischen Situation, so ergibt sich eine Differenz von 215 t Milch im Durchschnitt aller schleswig-holsteinischen Testbetriebe (siehe Tabelle 10.16) und 366 t Milch pro AK beim Durchschnitt der untersuchten geförderten Betriebe⁵.

⁵ Zur Erklärung dieses großen Unterschieds, siehe Kapitel 3.6.0.

Das Verhältnis zwischen Umsatz und Kosten in der Milchproduktion ist sehr eng. Die Einnahmen pro kg Milch (mit Kälberverkauf) liegen nach Angaben der Rindviehspezialberatung Diepholz bei etwa 37 Cent; demgegenüber liegen die Vollkosten (also einschließlich kalkulatorischer Kosten) bei 37,2 Cent.

Selbst wenn einzelbetrieblich die Kosten je kg Milch reduziert werden, so ändert sich das Verhältnis in der Sektorbetrachtung durch die Förderung kaum. Die Spanne zwischen den besten und den schlechtesten Betrieben nach Agrarbericht ist nicht so groß, dass davon ausgegangen werden kann, dass eine Förderung von etwa 2 % der Betriebe pro Jahr⁶ die Kosten der gesamten Erzeugerstufe in relevantem Umfang senken könnte. Auf der Ertragsseite ist kein Einfluss feststellbar, denn eine bessere Qualität sichert den Absatz, verbessert aber nicht den Preis.

Durch die **forstwirtschaftlichen Maßnahmen** hat sich in 22 % der befragten Betriebe keine Kostensenkung ergeben. 53 % gaben an, eine Kostensenkung hätte lediglich in Höhe der Förderung selbst stattgefunden. Von den 24 %, die eine klare Kostensenkung aufgrund der Fördermaßnahmen in ihrem Betrieb wahrnahmen, wurden die Kosten des Waldbaus um rd. 7 %, die Kosten der Holzernte um 11 %, die Kosten der Holzlagerung um 6 % und die Kosten des Holztransportes um 5 % gesenkt. Die Kosten des Forstschutzes wurden lediglich um rd. 1 % gesenkt. Die übrigen Kostenstellen spielten keine Rolle. Legt man die durchschnittliche Kostenstruktur der Testbetriebe des Agrarberichts zugrunde, dann ergeben sich Kostensenkungsbeiträge in einer Höhe von 0,4 Euro/m³ für den waldbaulichen Bereich, ein Euro/m³ bei der Holzernte und 0,2 Euro/m³ für den Holztransport. Für die Kostenstelle Forstschutz ergab sich keine nennenswerte Kostensenkung.

Für andere forstliche Maßnahmen mit einer größeren Bedeutung (finanziell und flächenmäßig), wie z. B. waldbauliche Maßnahmen, ist die Anwendung des Indikators „Umsatzerlös zu Kosten“ aufgrund des Problems der periodengerechten Zuordnung wenig aussagekräftig. Heute entstehende Kosten führen erst viele Jahrzehnte später zu einer Erhöhung der Erlöse. Deshalb ist dieses Verhältnis immer abhängig vom Alter des betrachteten Waldbestandes.

Im Bereich der **Flurbereinigung** können einzelbetriebliche Kosteneffekte festgestellt werden. Diese sind aber nicht spezifischen Marktsegmenten zuzuordnen. Zudem ist die Kostenreduzierung der Außenwirtschaft betriebsindividuell je nach Ausgangslage höchst unterschiedlich und kann daher nicht abgeschätzt werden.

⁶ Im Zeitraum zwischen 2000 und 2004 wurden 475 Große Investitionen und 123 Kleine Investitionen in Rinderställe gefördert, d. h. rund 120 pro Jahr. Verglichen mit 6.300 Milchvieh haltenden Betrieben (2003) ist der Anteil der geförderten Betriebe gering.

Verbesserung der Marktposition (Kriterium 4-2)

Bei der Marktpositionierung spielen die Produktqualität, der Faktor Massenproduktion von Standarderzeugnissen versus Erzeugung von Nischenprodukten/Spezialitäten, die relative Größe, der Standort der Märkte usw. eine Rolle.

Änderungen bei der Wertschöpfung pro Einheit des land-/forstwirtschaftlichen Grunderzeugnisses auf den wichtigsten Stufen der Erzeugung (in %) (4-2.1): Die Erzeugerpreise bleiben von der Förderung im Rahmen des AFP praktisch unbeeinflusst. Bei Vorleistungen ist zu differenzieren zwischen (frei handelbaren) Verbrauchsgütern, die auch von der Förderung in den Preisen unbeeinflusst bleiben, und den geförderten Investitionsgütern, bei denen der Überwälzungseffekt schnell zu Preissteigerungen führt (vgl. Expertengespräche, Beraterworkshops). Ebenfalls preissteigernd wirkt die Subventionierung letztlich immer auf die unvermehrbareren Produktionsfaktoren (Boden, z. T. Quote). Dies gilt umso mehr, je stärker durch die Subventionierung die Vorzüglichkeit der Nutzung gesteigert wird (Beispiel Biogas und Flächenpreise).

Durch die **forstliche Förderung** wird die Wertschöpfung nicht entscheidend erhöht, weil die forstliche Förderung langfristig wirkt. Die Bestandserziehung bewirkt, dass in mehr als 100 Jahren höherwertige Sortimente verkauft werden können. Der Wert eines jungen Bestandes erhöht sich aber durch die Bestandespflege nur langfristig.

Anteil der Grunderzeugnisse, deren Qualität dank des Programms auf allen geförderten Stufen der Erzeugung verbessert wurde (in %) (4-2.2): Eine Quantifizierung dieser Effekte ist nicht möglich, auch nicht prozentual. Sie sind zum einen nicht messbar, und zum anderen von Produkt- zu Produktbereich unterschiedlich.

Die Untersuchung der **einzelbetrieblichen Förderung** (am Beispiel von Milchviehbetrieben) hat keinen nennenswerten Einfluss auf die Produktqualität herausgestellt. Investitionen in ökonomisch effiziente Produktionsweisen in der Milchproduktion (Laufstand, Melkstand, Fütterungstechnik) ermöglichen den Betrieben die Einhaltung der bestehenden Qualitätsmindeststandards. Es handelt sich also um ein Kuppelprodukt. Außerdem nehmen Molkereien an QM-Programmen teil, und die landwirtschaftlichen Betriebe sind gehalten, die entsprechende Qualität abliefern. Die Ergebnisse aus Niedersachsen sind auf Schleswig-Holstein übertragbar.

In der forstlichen Förderung wurden Maßnahmen in Jungbeständen durchgeführt, die auf die Qualität ebenso wie auf die Bestandsstruktur einen positiven Einfluss haben (siehe Kapitel 8, Indikator VIII.1A-3.1).

Hinweise auf eine verbesserte Marktposition (Beschreibung) (4-2.3): Der einzige Produktbereich, der über verschiedene Stufen gefördert wird, sind Ökoprodukte. **Ökobetrie-**

be bewirtschaften rund 3 % der LF Schleswig-Holsteins (MLUR, 2005a). Davon wird ein großer Teil im Rahmen der MSL-Maßnahmen gefördert (siehe Kapitel 6). Im Bereich des AFP wurden Ökobetriebe nicht, wie in anderen Bundesländern, in überdurchschnittlicher Zahl gefördert. Im Bereich Verarbeitung und Vermarktung wurden Ökobetriebe integriert in die „normale“ Sektorförderung gefördert.

Wie verschiedene Maßnahmen in der Ökoförderung zusammenwirken können, zeigt Tabelle 10.17. Gefördert wurde eine ökologische Gemüseverarbeitung durch V&V; gleichzeitig sind die Ökoflächen Bestandteil der Agrarumweltmaßnahmen. Untersucht wurde anhand von Daten des Flächen- und Nutzungsnachweises, wie sich die Betriebe entwickelt haben, die Gemüseanbauflächen in den Gemeinden haben, aus denen der geförderte Ökobetrieb seine Rohwaren bezieht.

Im betrachteten Zeitraum ist die ökologisch bewirtschaftete Gemüseanbaufläche (+51 %) gegenüber der konventionellen Gemüseanbaufläche (+24%) deutlich ausgeweitet worden. Die Zahl der ökologischen Gemüsebaubetriebe hat um zwei Betriebe (+11 %) zugenommen.

Gerade im Gemüsebau sind generell funktionierende Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen wichtig. Die überproportionale Ausdehnung der Ökogemüsefläche dürfte zu einem großen Teil auf die Förderung der Frosterei für Biogemüse zurückzuführen sein. Daneben wurde auch noch eine Öko-Frischvermarktung etabliert, die allerdings keine Förderung erhalten hat. Ob sich das geförderte Unternehmen mittelfristig am Markt behaupten kann, ist von vielfältigen externen Rahmenbedingungen abhängig. Günstig wirkt sich der Konkurs eines Konkurrenten aus Niedersachsen aus; problematisch sind die Mautgebühren, die die Beschaffung von Rohwaren zum Ausgleich von witterungsbedingten Ertragsschwankungen zusätzlich verteuern, und die Konkurrenz aus Osteuropa.

Tabelle 10.17: Veränderung der LF, der Betriebe insgesamt und mit Gemüse und der Gemüseanbaufläche zwischen 2001 und 2004 nach konventionellem und ökologischem Anbau¹⁾

Wirtschaftsweise		Anzahl der Betriebe mit Flächen in den Zuliefergemeinden	Betriebe in %	LF in ha	LF in %	Zahl der Betriebe mit Gemüseanbau	Gemüsebetriebe in %	Fläche Gemüse in ha	Gemüse in %
Konventionell	2001	344	93,0	31.134	93,0	59	76,6	650	63,4
Öko	2001	26	7,0	2.349	7,0	18	23,4	376	36,6
Summe	2001	370	100	33.482	100	77	100	1.026	100
Konventionell	2004	327	92,1	34.599	92,9	66	76,7	807	58,8
Öko	2004	28	7,9	2.653	7,1	20	23,3	566	41,2
Summe	2004	355	100	37.252	100	86	100	1.374	100
Konventionell	Zuwachs in %	-4,9		11,1		11,9		24,1	
Öko	Zuwachs in %	7,7		12,9		11,1		50,8	
Summe	Zuwachs in %	-4,1		11,3		11,7		33,9	

¹⁾ Bezugsgröße sind die Betriebe und ihre Flächen, die Flurstücke in den Gemeinden bewirtschaften, aus denen der geförderte Ökoverarbeiter seine Rohwaren bezieht.

Quelle: Eigene Auswertung nach InVeKoS und Angaben der Zentralevaluatoren V&V.

Umsatz- und Preisentwicklung (Kriterium 4-3)

Änderung des jährlichen Bruttoumsatzes auf den wichtigsten Stufen (in %) (4-3.1):

Die zentralen Stufen im Vermarktungsprozess landwirtschaftlicher Grundprodukte sind die Landwirtschaft selbst, der Erfassungshandel und die Verarbeitungsunternehmen. Ob und in welchem Umfang durch die Förderung Bruttoumsätze dieser Stufen beeinflusst werden konnten, ist aus Officialdaten nicht quantifizierbar.

Entwicklung der Preise pro Einheit der standardisierten Erzeugnisse in % (4-3.2):

Entsprechende Effekte sind nicht in Bezug zur Förderung im Rahmen von ZAL messbar. Umsatz und Preise werden so dominant durch Marktvorgaben bestimmt, dass deren Bewegung nicht der ZAL-Förderung zurechenbar ist. Zudem ändern sich Preise für alle Anbieter – gleichgültig ob sie in ein Förderprogramm eingebunden waren. Da dieser Hinweis für alle Produktbereiche gültig ist, ist weder für einzelne Produkte noch für die landwirtschaftlichen Angebote insgesamt eine Aussage zulässig.

Für den Produktbereich **Milch** wird festgestellt, dass der Milchzahlungspreis den Bundesdurchschnitt erreicht hat und der Anteil der Butter- und Magermilchpulverproduktion an der verarbeiteten Milchmenge auf unter 40 % gesunken ist (siehe Kapitel 7). Diese Effekte werden teilweise der Förderung zugeschrieben.

Die Vermarktungswege für **ökologisch erzeugte Produkte** haben sich in den letzten Jahren stark verändert. Während Anfang der 1990er Jahre die Direktvermarktung einer der wichtigsten Wege war, ökologische Erzeugnisse abzusetzen, hat sich in den letzten Jahren auch der Lebensmitteleinzelhandel für diese Produktsparte geöffnet. Im Jahr 2001 wurde noch ca. die Hälfte der Erzeugnisse über die Direktvermarktung oder den Naturkosthandel vermarktet (Bioland, 2001). Diese Entwicklung hatte auch Auswirkungen auf die Preise der Lebensmittel, welche für einige Produktgruppen in den vergangenen Jahren gesunken sind (Gruber et al., 2001). Verbraucher, die im Lebensmitteleinzelhandel ökologisch erzeugte Produkte kaufen, verfügen über eine geringere Mehrzahlungsbereitschaft, als Kunden, die über die Direktvermarktung ihre Lebensmittel beziehen. Ein weiteres Problem verbirgt sich hinter den höheren Distributions- und Erfassungskosten in der Ökovermarktung. Die Marktspanne zwischen Erzeugerpreis und Endverbraucherpreis ist wesentlich höher als im konventionellen Bereich. Der produzierende Landwirt erhält also nur einen geringen Teil des höheren Erlöses (Spiller, 2002).

Ebenso wie landwirtschaftliche Betriebe sind auch **Forstbetriebe** Mengenanpasser und haben selbst keinen Einfluss auf den Preis. Der Waldbesitzer kann aber aufgrund der Förderung andere Grundsortimente herstellen, für die ein höherer Preis gezahlt wird, vergleichbar mit Ökoprodukten (wenn nicht die Menge stärker fällt aufgrund der Nachfrage-Preis-Relation). Im Gegensatz zur Landwirtschaft, in der durch Umstellung der Produktion ein höherer Preis zu erzielen wäre (zumindest theoretisch), führt die forstliche Förderung erst in 100 Jahren zu einem höheren Preis bzw. Umsatz. Diskontiert auf heute tritt real keine nennenswerte Veränderung auf.

10.3.4.3 Fazit

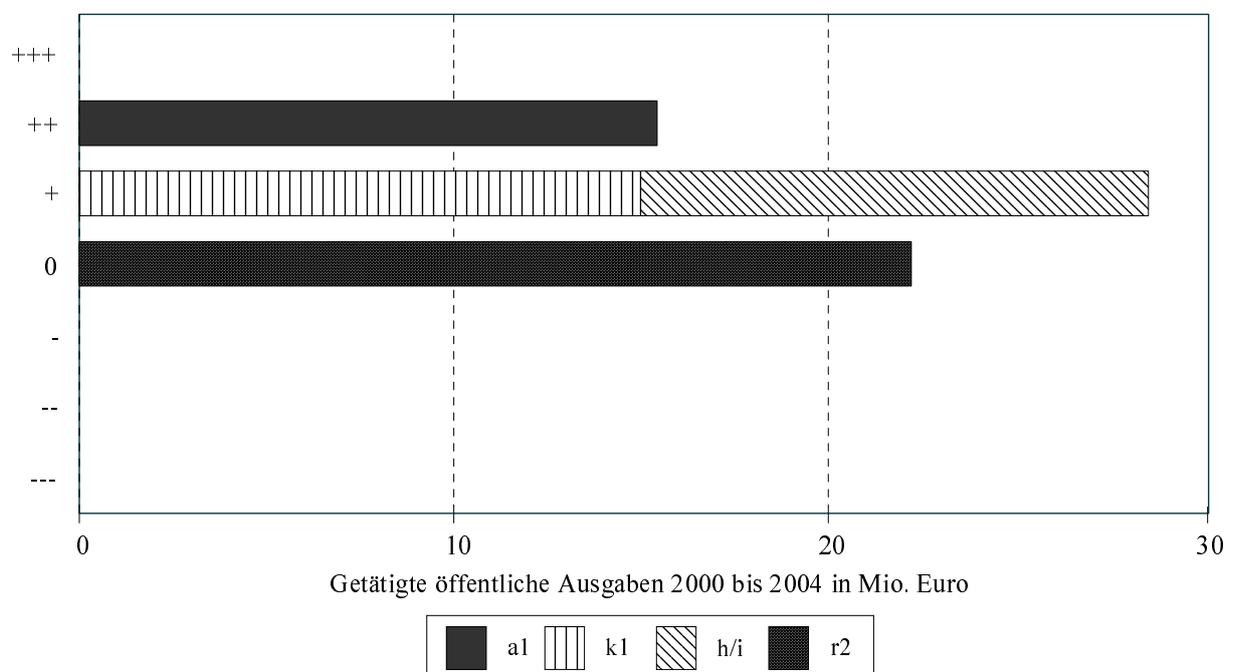
Es lässt sich kein strategisch abgestimmtes Vorgehen zwischen den verschiedenen Fördermaßnahmen bezüglich ausgewählter Produktbereiche erkennen. Im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung werden zahlreiche Sektoren gefördert, ohne dass es eine stärkere Abstimmung mit anderen Maßnahmen des Programms gibt. Ursache ist v. a. die institutionelle Abspaltung des Fachreferats vom Landwirtschaftsministerium (siehe Kapitel 7). Letztlich steht hinter der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung auch eine Förderlogik, die v. a. auf den Erhalt von Arbeitsplätzen im Verarbeitungs- und Vermarktungsbereich in Schleswig-Holstein fokussiert ist, während es für den landwirtschaftlichen Erzeuger nicht unbedingt von Interesse ist, ob sich der Verarbeiter im eigenen Bundesland befindet (MLUR et al., 2005). Aus diesem Grund sind einem strategisch abgestimmten Vorgehen zwischen Förderbereichen auch Grenzen gesetzt.

Im AFP erfolgt in starkem Maß eine Förderung der tierischen Produktion in Form von Gebäudeinvestitionen. Dadurch wird die Arbeitsproduktivität spürbar erhöht. Die forstliche Förderung hat keinen Schwerpunkt in der Verarbeitung und Vermarktung der derzei-

tigen Holzvorräte; Wirkungen auf die Marktposition lassen sich erst in Jahrzehnten aufzeigen.

Die deutlichsten Ansätze sind im Bereich der Produktionskosten zu erkennen, die aber z. T. nicht spezifisch einem Produktbereich zuzuordnen sind. Eine auf verbesserte Produktqualitäten zurückzuführende Stärkung der Marktposition landwirtschaftlicher Erzeuger ist nicht zu erkennen, da die Einhaltung der Qualitätsstandards Grundvoraussetzung ist, um überhaupt vermarkten zu können.

Abbildung 10.7: Maßnahmenbezogene Mittelaufwendungen 2000 bis 2004 mit Wirkungen auf die Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Produkte



Quelle: IM (2004). Eigene Berechnungen.

Nur 13 % der Programmmittel sind mit positiven Wirkungen auf die Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse verbunden. Dabei überwiegen die Wirkungen geringer Intensität. Nur für das Agrarinvestitionsförderungsprogramm können über die erreichten Kostensenkungseffekte mittlere Wirkungen festgestellt werden.

10.3.5 Beitrag des Programms zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt (Frage 5)

10.3.5.1 Kontext

Die Situation der Umwelt und die hieraus resultierenden Stärken und Schwächen sind in ZAL und der Halbzeitbewertung ausführlich beschrieben (FAL et al., 2003; MLR, 1999). Im Kapitel 6.3.1 wurden die Aussagen in ausgewählten Aspekten der Flächennutzung aktualisiert. Zur Einordnung der Programmwirkungen werden an dieser Stelle wesentliche Umweltdaten und landespolitische Zielvorstellungen zusammengefasst.

Flächennutzungen, Flächenschutz und Flächenverbrauch

Landwirtschaft und Forstwirtschaft: Rund 1,02 Mio. ha werden landwirtschaftlich genutzt. Dies sind knapp drei Viertel der Landesfläche. Davon sind rund 628.100 ha Acker (61,7 %), 381.745 ha Dauergrünland (37,5 %) und weniger als 1 % Dauerkulturen (vgl. Kapitel 6.1.3). Der durchschnittliche Viehbesatz liegt in Schleswig-Holstein bei 1,1 GV/ha und damit über dem Bundesdurchschnitt von 0,9 GV/ha.

2004 wirtschafteten in Schleswig-Holstein 19.265 landwirtschaftliche Betriebe, davon 454 Ökobetriebe (2,4 %) (MLUR, 2005a). Die geförderte **Ökolandbaufläche** umfasste 2004 22.426 ha, die gesamte Ökolandbaufläche lag bei 29.917 ha (2,9 %).⁷ Landespolitisch gibt es keine eigene Zielaussage zum anvisierten Umfang der Ökolandbauflächen in Schleswig-Holstein. Im Agrarbericht 2005 wird herausgestellt, dass die ökologisch bewirtschaftete Fläche erheblich ausgedehnt und vor allem die Vermarktung verbessert werden soll (MLUR, 2005a).

Von der neuen Landesregierung wird dem Ökolandbau jedoch ein geringerer Stellenwert eingeräumt, was sich bereits in der Diskussion um die Abschaffung der Umstellungsförderung manifestiert (BLE, 2005).

Schleswig-Holstein verfügt lediglich über 162.466 ha **Waldfläche**, das sind 10,3 % der Landesfläche (BMVEL 2005). Damit ist es das waldärmste Bundesland. Angestrebt wird ein Waldanteil von 12 % der Landesfläche (CDU Schleswig-Holstein et al., 2005).

Geschützte und schutzwürdige Bereiche: 2,8% der Landesfläche (43.809 ha) sind als Naturschutzgebiete geschützt, und 17 % sind Landschaftsschutzgebiete (272.152 ha) (BfN, 2005a). Rund 6,4 % der terrestrischen Landesfläche sind Vogelschutzgebiete und

⁷ Erklärung für die große Abweichung siehe Kapitel 6.

7,9 % als FFH-Gebiet nach Brüssel gemeldet (BfN, 2005b; BfN, 2005c), wobei große Überschneidungen bestehen.

Aus Sicht des Naturschutzes ist vor allem die Entwicklung und Vernetzung der vorhandenen Biotope vorrangig. Wichtiges Ziel der Naturschutzpolitik ist daher die Verwirklichung eines Schutzgebiets- und Biotopverbundsystems auf rund 15 % der Landesfläche (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2005). Im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie Zukunftsfähiges Schleswig-Holstein soll der Anteil rechtlich gesicherter Landesflächen bis 2012 auf 15 % gesteigert werden (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2004).

In Schleswig-Holstein ist die **Siedlungs- und Verkehrsfläche** auf rund 11,3 % (bundesweit 12,6 %) der Landesfläche angewachsen (MLUR, 2005d). Von 1993 bis 2001 ist der Flächenanteil der Gebäudeflächen rasant um 12,8 % gestiegen. Im Bundesdurchschnitt waren es nur 11,3 %. Aktuell steigen die Siedlungs- und Verkehrsflächen täglich um 4,1 ha (MLUR, 2005d). In den südlichen Landesteilen ist der Flächenverbrauch im Bezug zum Bundesdurchschnitt weit überdurchschnittlich. Die relativ höchsten Wachstumsraten liegen in den verdichtungsferneren Gemeinden. Die landwirtschaftlich genutzte Fläche ist hier stark rückläufig. Prognosen des Instituts für Ökologische Raumentwicklung sagen für Schleswig-Holstein weiterhin die größten Wachstumsraten von Flächen für Ein- und Zweifamilienhäuser von ganz Deutschland voraus. Auch der jährliche Fertigstellungsbedarf an Wohneinheiten ist in Schleswig-Holstein am höchsten. Ein umweltpolitisches Langfristziel ist es, die Zunahme des Verbrauchs von Siedlungs- und Verkehrsfläche bis 2010 durch rationelle Flächennutzung und Flächenrecycling erheblich zu reduzieren. Auch Entsiegelung muss eine größere Rolle spielen. Aufgrund der hohen umweltpolitischen Priorität wird die Problematik des Flächenverbrauchs auch im Zusammenhang mit den ZAL-Maßnahmen dargestellt (s. u.).

Gewässerschutz

Der Gewässerschutz und die Herausforderungen aus der WRRL sind für das „Wasserland“ Schleswig-Holstein von zentraler Bedeutung (siehe auch Kapitel 2.5.4.1).

Die Ergebnisse der Bestandsaufnahme sind alarmierend. Insgesamt verfügt Schleswig-Holstein über 21.700 km Fließgewässer. Rund 98 % der Fließgewässer erreichen ohne entsprechende Maßnahmen die Ziele der WRRL wahrscheinlich nicht. Ursachen sind v. a. die strukturellen Veränderungen zum Gewässerausbau. Rund 95 % der insgesamt rund 300 Seen erreichen die Ziele der WRRL aufgrund einer zu hohen Nährstoffkonzentration nicht. Dies gilt entsprechend für die Küstengewässerfläche. Beim Grundwasserkörper werden auf rund 50 % der Landesfläche ohne zusätzliche Schutzmaßnahmen wahrscheinlich die Ziele der WRRL hinsichtlich des chemischen Zustandes des Grundwassers nicht erreicht, weil bei ihnen die natürlichen Schutzschichten nicht hinreichend sind, um die Stoffeinträge aus der Landnutzung zurückzuhalten. Besondere Probleme bereiten hier

Stickstoffverbindungen, die aus den Böden angeschwemmt werden. Schleswig-Holstein deckt seine Wasserversorgung zu 100 % aus dem Grundwasser ab (MUNL, 2004b).

Klimaschutz

Das Land Schleswig-Holstein hat sich auf konkrete CO₂-Minderungsziele und Zielgrößen für den Anteil regenerativer Energien verständigt (Bemme, 2005; Landesregierung Schleswig-Holstein, 2004). Die Landesregierung Schleswig-Holstein strebt eine Verminderung der CO₂-Emissionen um 15 % bis 2010 gegenüber 1990 an.

Im gleichen Zeitraum soll der Anteil der erneuerbaren Energien bei 25 % gemessen am Endenergieverbrauch (ohne Verkehr) liegen, ein Anteil des Stroms aus Kraft-Wärme-Kopplung am Stromverbrauch von 30 % erreicht werden und 10 % des Primärenergiebedarfs aus Biomasse abgedeckt werden. Hier können auch Maßnahmen von ZAL einen Beitrag leisten.

Die CO₂-Emissionen sind in Schleswig-Holstein im Zeitraum von 1990 bis 2000 von 28,2 Mio. t CO₂/a um rund 10 % auf 25,8 Mio. t gesunken (Bemme, 2005; Landesregierung Schleswig-Holstein, 2004). Für Schleswig-Holstein beziffert der Klimaschutzbericht den Anteil der Landwirtschaft an der Summe der CO₂-Äquivalente mit 21 %⁸ (MUNL, 2004a, S. 74). Dieser Wert liegt weit über dem Bundesdurchschnitt und verdeutlicht die Verantwortung des Sektors für Klimaschutzziele.

10.3.5.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Tabelle 10.18 fasst die im Rahmen der Kapitelbewertungen ermittelten Wirkungen der Maßnahmen gemäß ihrer Inanspruchnahme zusammen. Das Kriterium 5-1. - Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen - ist hierbei das allgemeinste Wirkungskriterium und umfasst auch Aspekte des Tierschutzes.

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 Darstellung negativer Wirkungen analog zur Halbzeitbewertung (FAL et al., 2003) aufgeführt.

⁸ Eingeflossen sind die drei klimarelevanten Gase CO₂, CH₄ und N₂O.

Tabelle 10.18: Wirkungen von ZAL auf den Schutz und die Verbesserung der Umwelt

VO-Kapitel		I		III		VII		IX							V		VI		VIII		IX
Maßnahmekürzel		a1	c1	g1, g2	k1	m1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h, i	t1, t2
Erhalt/ Verbesserung der Umwelt durch	Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen	+	+		++			+++	+	++++						+	(+)	+++	+++	+++	++
	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	0														0	(+)	+++	+++	++	+
	Reduzierung des quantitativen/ qualitativen Ressourcenver- brauchs	+						+++	(+)	++++								++	++		+
	Erhalt und Verbesserung von Landschaften					++											+	(+)	+	+++	++
Belastung der Umwelt durch	Flächenverbrauch	-			-																
	Erhöhung des quantitativen Ressourcenverbrauchs																				
	Sonstiges					?		?			?										

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
keine Wirkung, trotz Zielsetzung : 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 ZAL positive Umweltwirkungen herbeigeführt werden.

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

- die hauptsächlich Umweltschutzziele verfolgen,
- die hauptsächlich mit ökonomischen Zielausrichtungen konzipiert sind, aber positive Umweltwirkungen haben, und
- die mit negativen Umweltwirkungen verbunden sind.

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 in der Zielanalyse ausschließlich im Bereich der Umwelt Hauptziele verfolgen. Dies sind im Wesentlichen direkt flächen- bzw. ressourcenwirksame Maßnahmen. Tabelle 10.19 stellt die entsprechenden Maßnahmen zusammen. Ihr wesentlicher Output und ihre Wirkungen werden unter den nachfolgenden Kriterien näher beschrieben.

Tabelle 10.19: Fördermaßnahmen mit ausschließlicher Hauptzielsetzung Verbesserung der Umwelt (2000 bis 2004)

	Maßnahmen	Öffentliche Aufwendungen in Mio. Euro
f	Agrarumwelt und Vertragsnaturschutz	22,97
o3	Neubau und Erweiterung von Abwasserbeseitigungsanlagen	12,9
t	Schutz der Umwelt, Landschaftspflege, Tierschutz	24,06
Summe der Fördergelder		59,93

Quelle: Eigene Darstellung.

Mit knapp 60 Mio. Euro umfassen die Maßnahmen mit ausschließlicher Hauptzielrichtung Umweltschutz knapp 19 % der 2000 bis 2004 im Rahmen von ZAL verausgabten öffentlichen Mittel. Der Anteil ist gegenüber der Halbzeitbewertung konstant geblieben. Die Wirksamkeit dieser Maßnahmen für die Verbesserung der Umwelt wird durchweg als hoch bis sehr hoch eingeschätzt.

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 Nebenziel) verfolgen bzw. in der Wirkungsanalyse mit entsprechenden Wirkungen in Verbindung gebracht werden können. Tabelle 10.20 stellt die Maßnahmen zusammen. Auf sie entfällt ein Mittelvolumen von rund 122 Mio. Euro öffentlicher Fördermittel. Dies entspricht ca. 38 % der bis 2004 verausgabten Gesamtfördermittel; zur Halbzeitbewertung waren es rund 30 %. Der Anteil der tatsächlich mit Umwelteffekten verbundenen Vorhaben innerhalb der einzelnen Haushaltslinien ist sehr unterschiedlich und lässt sich nicht in allen Fällen quantifizieren. Er schlägt sich in der Einschätzung der Wirkintensität der Maßnahmen für die Umwelt nieder (siehe Tabelle 10.18). Tabelle 10.20 gibt einen Überblick über die umweltwirksamen Maßnahmen und enthält Angaben über deren relevanten Output.

Fasst man die Indikatoren 5.1.1 und 5.1.2 zusammen, sind rund 57 % der Fördermittel von ZAL mit Verbesserungen oder Erhalt der Umwelt verbunden. Über die Auswirkungen der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung kann aufgrund der fehlenden Daten

(sehr geringer Rücklauf der Erhebungsbögen, siehe Kapitel 7) keine Aussagen getroffen werden. Die angenommene indirekte Wirkung über die Förderung ökologisch erzeugter Produkte ist zumindest über g2 nicht eingetreten, da diese Maßnahme nur marginal in Anspruch genommen wurde.

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, wie bereits bei der Zwischenbewertung (FAL et al., 2003) herausgestellt, dass die Einhaltung von Umweltstandards und umweltrechtlichen Vorschriften eine grundlegende Voraussetzung für die Förderung aus ZAL ist. Aber auch bei der Einhaltung dieser Standards findet Umweltverbrauch statt⁹. Im Rahmen der Aktualisierung wurden hierzu keine gesonderten Untersuchungen durchgeführt, sondern Ergebnisse der Zwischenbewertung zum Flächenverbrauch übertragen.

Neben dem Flächenverbrauch kann auch die Erhöhung des quantitativen bzw. qualitativen Ressourcenverbrauchs eine Rolle spielen. Genauere Angaben liegen hierzu aber nicht vor. Unter die sonstigen Auswirkungen fallen im Wesentlichen negative Auswirkungen auf die Landschaft bzw. das Landschaftsbild. 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. Als problematisch sind auch die mit Zersiedlungstendenzen verbundenen Fördervorhaben im Außenbereich zu werten. Hierzu zählen v. a. Aussiedlungs- und Teilaussiedlungsvorhaben im Zusammenhang mit dem AFP. In der Ex-post-Bewertung sollte hierfür eine differenziertere Betrachtung anhand von Fallbeispielen erfolgen, die auch vernetzte Bewertungsansätze zwischen den einzelnen Fördermaßnahmen verfolgen sollte. Ähnlich sollte bezüglich der Auswirkungen der Förderung von Verarbeitung und Vermarktung auf die Landschaft durch die Beeinflussung von Produktionsintensität und Produktionsrichtung in der Landwirtschaft vorgegangen werden.

⁹ Unter die Indikatoren 5-5. bis 5-7. fallen alle Vorhaben, deren Realisierung mit negativen Effekten verbunden ist und deren Auswirkungen nicht über das gesetzliche Mindestmaß hinaus reduziert werden (so genannte ‚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.

Tabelle 10.20: Umweltwirkungen der Fördermaßnahmen, mit Schwerpunktsetzung auf Produktions- und Entwicklungsaspekte (2000 bis 2004)

Maßnahmen	Öff. Aufw. in Mio. Euro	Förderfälle/ Förderfläche	Anteil der anrechenbaren Förderfälle gemäß Zielsetzungen oder Wirkungen	Anteil Fördermittel in Mio. Euro	Hauptwirkungen
a	12,4	1.157 Förderfälle (82,9 % Gebäude, 3,9 % sonstiges)*	Hauptsächlich mit Umwelteffekten verbunden ist die Förderung der 182 Projekte zur Energieeinsparung bzw. zur Nutzung regenerativer Energien. Umwelteffekte der Gebäudeinvestitionen sind Kuppelprodukte durch einzuhaltende Mindestauflagen bzw. betriebswirtschaftliche Überlegungen.	3,4	Effekte liegen zu großen Teilen in der schnelleren Umsetzung von umweltrechtlichen Standards und Tierschutzbestimmungen. Besondere klimarelevante Wirkungen sind mit der Realisierung von Anlagen zur Stromerzeugung aus regenerativen Energien verbunden.
c	0,7	381 Kurse mit 2.944 Teilnehmern	74 Kurse über Landschafts- und naturverträgliche Praxis, Förderung des Umweltschutzes bzw. zur Verbesserung der Hygienestandards und des Tierschutzes in der landwirtschaftlichen Praxis.	0,2	Umweltverbesserungen im Betrieb aufgrund der Kursteilnahme. Die Wirkung wird insgesamt aufgrund der überwiegend sehr kurzen Kursdauer und der eher am Stand der Technik orientierten Kursinhalte als gering eingestuft.
e1	7,4	2.813 ha	Mit der Maßnahmen werden ca. 50 % der angestrebten förderfähigen Natura-2000-Grünlandkulisse erreicht. Geringe Wirkungen werden auf der gesamten Fläche erzielt.	7,4	Umweltwirkungen der Maßnahme sind nicht oder nur in geringem Umfang zu erwarten, da hoheitliche Bewirtschaftungsauflagen auch ohne die Ausgleichszahlung einzuhalten sind. Lediglich außerhalb der Schutzgebiete können durch die freiwillige Teilnahme Wirkungen für die Umwelt erzielt werden. Der Anteil dieser Flächen ist nicht bekannt. Prinzipiell kann die Ausgleichszahlung die Durchsetzbarkeit und Akzeptanz hoheitlicher Einschränkungen fördern und die Aufrechterhaltung einer naturschutzfachlichen Nutzung unterstützen.
e2		14.701 ha	64 % der potentiell förderfähigen Betrieben in den kleinen Gebieten nehmen an der Maßnahme teil. Der Grünlandanteil liegt bei 90,6 % der geförderten Fläche. Geringe Wirkungen auf der gesamten Fläche.		In Deutschland werden für die Zahlung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten keine Standards festgelegt, die über die „gute fachliche Praxis“ hinausgehen. Dennoch können positive Umwelteffekte dadurch entstehen, dass extensiv bewirtschaftete Flächen durch die Ausgleichszulage weiter in der Produktion gehalten werden, der Rückgang der LF in den kleinen Gebieten wurde auf Landesdurchschnitt gehalten. Nähere Aussagen zu Umweltwirkungen sind erst zur Ex-post-Bewertung möglich.
h	2,08	661 ha	24 % Zielerreichung. Alle Förderfälle sind mit positiven Umweltwirkungen verbunden, dies ist jedoch bezüglich der vorherigen Nutzung und der Landschaft zu differenzieren.	2,1	Anreicherung der Landschaft: 63 % der Flächen liegen in Gebieten mit einer Bewaldung von weniger als 10 %. Treffsicherheit gegenüber HZB erhöht. Abiotischer Ressourcenschutz: Positive Wirkung auf das Klima durch die Bindung von CO ₂ .
i	6,7	ca. 9.000 ha**	Direkt umweltverbessernde Maßnahmen auf 5.560 ha durch: Vertragsschutz im Wald (2.821 ha) bzw. Erhöhung der ökologischen Stabilität von Wäldern (2.184 ha), andere Maßnahmen zur Erhöhung des Laubholzanteils (Um-Voranbau) und Wiederaufforstung (422 ha), Bodenschutzkalkung (133 ha).	5,9	Entwicklung naturnäherer Wälder durch den Umbau von Mono- in Mischkulturen und Erhalt der Bodenfunktionen durch Meliorationskalkungen. Nicht mit angerechnet werden die Maßnahmen zur Jungbestands-pflege, da diese in erster Linie wirtschaftlichen Zwecken dienen.
k	14,3	63 Verfahren	Alle Verfahren sind mit Verbesserungen für die Umwelt verbunden.	nicht quantifizierbar	Der Anteil der Projektmittel für Naturschutz und Landschaftspflege liegt bei ca. 3 % der öffentlichen Kosten. In der Stichprobe war bei 8 der 10 untersuchten Verfahren Naturschutz ausdrückliches Verfahrensziel. Hauptwirkungen sind mit der Anreicherung der Landschaft mit Biotopstrukturen (Knicks etc.) weit über die reine Kompensation von Eingriffen hinaus und der Verwirklichung von Natur- und Gewässerschutzkonzepten verbunden.
p	10,3	5 bewilligte Projekte	3 Biogasanlagen (eine fertiggestellt und zwei bewilligt) und 2 Machbarkeitsstudien	10,3	Erhöhung des Anteils regenerativer Energien an der Stromerzeugung und Reduzierung der CO ₂ -Emissionen.
o	65,3	382 Förderfälle (80% kleine Bau- und Er-schließungsmaß-nahmen, 20% Wasserver- und -entsorgung)*	Aufgrund der Befragungen (n=51): Verbesserung der Wärmedämmung bei 14 % der Förderfälle, Entsiegelung in 6 %, Erhöhung des Grünflächenanteils 6 % und Verbesserung der Gewässer in 4 % der Förderfälle.	nicht quantifizierbar	Reduzierung von CO ₂ -Emissionen, Verbesserung des Bodenfunktionen und der Lebensraumqualität in Dörfern. Insgesamt aber nur eine geringe Wirkung gemessen am Gesamtumfang der Maßnahmen.
Summe	122,4		Summe der quantifizierbaren Mittel	32,7	

* gemessen am Investitionsvolumen

** Überschneidungen von Einzelmaßnahmen sind möglich

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 10.21 fasst die Maßnahmen zusammen, deren Realisierung mit Umweltverbrauch verbunden ist. Die negativen Auswirkungen beziehen sich v. a. auf Teilaspekte der Förderung und sind somit insgesamt als gering einzuschätzen.

Tabelle 10.21: Fördermaßnahmen von 2000 bis 2004, deren Realisierung mit negativen Umweltwirkungen verbunden ist

Maßnahmen	Umweltrelevante Förderfälle	Hauptwirkungen
a Investitionsförderung	939 Gebäudeinvestitionen (Ausbau und Neubau, Aussiedlung und Teilaussiedlungen)	- Versiegelung (nach Berateraussagen beträgt der Flächenverbrauch ca. 400 qm/ Baumaßnahme, dies ergäbe eine Gesamtversiegelung von 37,5 ha). - Beeinträchtigung des Landschaftsbildes, insbesondere bei Neubauten und Teilaussiedlungen Notwendiger Ausgleich oder Ersatz wird fast ausschließlich über Bepflanzung abgegolten. Ausgleich durch Entsiegelung spielt keine Rolle
g Verarbeitung und Vermarktung	keine neuen Auswertungen	Versiegelung durch Neubau oder wesentliche Erweiterungen baulicher Anlagen, .
k Flurbereinigung	In 9 der 10 näher untersuchten Verfahren wurden insgesamt 103 km Wege gebaut, davon 23 km auf neuer Trasse.	Mit der Flurbereinigung sind Neuversiegelungen und die Zunahme des Versiegelungsgrades durch geänderte Bauweisen verbunden. Insgesamt sind die Effekte jedoch als gering einzustufen. Es überwiegen Bauweisen mit einem geringem Versiegelungsgrad (62 % Betonspurbahnen, 17 % mit hydraulischen oder ohne Bindemittel).
u Küstenschutz	keine neuen Auswertungen	Beeinträchtigung und Beseitigung besonderer Lebensräume, u. a. Vertragsnaturschutzflächen, Beeinträchtigung des Schutzgutes Boden durch Überbauung

Quelle: Eigene Darstellung.

ZAL kommt insgesamt nur eine geringe negative Wirkungsintensität zu. Nur einige wenige Maßnahmen tragen beispielsweise zu einer höheren Flächenversiegelung bei. Trotzdem könnte auch ZAL einen (zwar geringen) Beitrag leisten, um die umweltpolitische Zielsetzung des Landes einer Reduzierung des Flächenverbrauchs umzusetzen. Diesbezüglich könnten stärkere Anreize in den Förderrichtlinien gesetzt werden, um eine zusätzliche Flächenversiegelung zu minimieren bzw. durch die Entsiegelung von Flächen auszugleichen.

Kriterium 5-2. - Erhalt und Entwicklung umweltfreundlicher Bodennutzungsformen

Direkte flächenbezogene positive Umweltwirkungen sind vor allem mit den Haushaltslinien f, h, i und k verbunden, z. B. mit der Förderung ökologischer Anbauverfahren. Tabelle 10.22 fasst die entsprechenden Maßnahmen und deren Hauptwirkungen zusammen. Insgesamt umfassen die Flächen dieser Maßnahmen rund 165.654 ha LF, das entspricht 16 % der LF Schleswig-Holsteins. Dies ist gegenüber der Halbzeitbewertung eine Ver vierfachung der Fläche. Maßgeblich sind hierfür die Modulationsmaßnahmen, die gleichzeitig den Anteil der Ackerflächen an den Maßnahmen stark erhöhen. Stark zugenommen haben auch die Flächen des Ökologischen Anbaus. Abgenommen hat die betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung.

Zwischen 1999 bis 2003 vollzog sich in Schleswig-Holstein ein rasanter Grünlandrückgang. Während im Bundesdurchschnitt in diesem Zeitraum das Grünland um 12 % zurückging, waren es in Schleswig-Holstein 21 %. Der Rückgang ist nur teilweise auf den Rückgang der LF zurückzuführen, sondern überwiegend auf die Umwandlung in Acker (siehe hierzu Kapitel 5 und 6). Dieser Tendenz konnte ZAL nicht entscheidend entgegenwirken.

Tabelle 10.22: Maßnahmen, die mit einem Erhalt oder der Entwicklung positiver Bodennutzungsformen verbunden sind

Maßnahmen	Flächenangaben in ha	Angaben zum Output
e2 Ausgleichszulage	14.701	Nach Einschätzung der Kapitelbewertung sind mit der Maßnahme positive Wirkungen zumindest für den Erhalt von Nutzungen verbunden.
MSL Maßnahmen (f1)*	89.909	
f Vertragsschutz (f2)*	9.591	Davon Verbesserungen auf: 84.257 ha Acker, 25.412 ha Grünland, 9.591 ha besonderer Biotope, Überschneidungen von Grünland und besonderen Biotopen sind möglich.
f Halligprogramm (f3)*	1.683	
umweltfreundliche Gülleausbringung**	48.815	Die verschiedenen Flächenanteile von Acker und Grünland sind nicht ermittelbar.
h Erstaufforstung	661	Hinsichtlich der Wirkungsintensität ist anzumerken, dass der überwiegende Teil der Aufforstung auf Grünland stattfindet.
i forstwirtschaftliche Maßnahmen	2.700	Vertragsschutz im Wald bzw. Erhöhung der ökologischen Stabilität von Wäldern, Maßnahmen zur Erhöhung des Laubholzanteils, Wiederaufforstung und Bodenschutzkalkung.
t1, t2 Naturschutz und Landschaftspflege	2.889	Insgesamt wurden mit den Maßnahmen 2.889 ha Flächen durch Kauf für eine naturschutzfachliche Nutzung gesichert. Eine Wirkung hinsichtlich einer verbesserten Bodennutzung tritt aber bei den wenigsten Flächen ein, da nach Einschätzung der Kapitelbewerter weniger als 10% der Flächen vorher ackerbaulich oder als Intensivgrünland genutzt wurden. Hauptwirkungen liegen in der Sicherung der biologischen Vielfalt und dem Landschaftserhalt.
Summen (brutto)	170.949	
Abzug für Überlagerung e1 und f***	-1.825	
Summen (bereinigt)	169.124	Davon 3.361 ha Waldfläche und 165.763 ha LF

* Überschneidungen der Maßnahmen sind möglich, Flächenangaben daher eher überschätzt.

** Anrechnung von 0,5 ha pro geförderter GVE.

*** Es wird die Zahl der Halbjahresbewertung zu Grunde gelegt, diese dürfte sich geringfügig erhöht haben.

Quelle: Eigene Darstellung.

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

Quantitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.1.): Quantitativer Wasserschutz spielt im Rahmen von ZAL nur eine untergeordnete Rolle. Ansatzpunkte sind bei der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung sowie der Förderung im Verarbeitungssektor zu finden. Angaben zu Einspareffekten absolut oder bezogen auf Produktionseinheiten liegen nicht vor.

Qualitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.2.): Der qualitative Wasserschutz, sowohl der Oberflächengewässer als auch des Grundwassers, hat im „Wasserland“ Schleswig-Holstein einen großen Stellenwert.

Für den Grundwasserschutz sind die Agrarumweltmaßnahmen maßgeblich, die auf rund 12,4 % der LF durch die Reduktion des Produktionsmitteleinsatzes zum vorbeugenden Schutz des Wassers beitragen. Gegenüber der Halbzeitbewertung ist dies eine Verfünffachung bzw. ein Anstieg um knapp 100.000 ha. V. a. die Maßnahme umweltfreundliche Gülleausbringung leistet einen zusätzlichen Wirkbeitrag in erheblichem Flächenumfang.

Die Stickstoffüberschüsse der Landwirtschaft sind besonders hoch im nördlichen und westlichen Schleswig-Holstein. Steinburg und Nordfriesland mit Spitzenwerten von 155 und 146 kg/ha*Jahr sind hier herausragend, aber auch die Kreise Schleswig-Flensburg und Dithmarschen bilden Belastungsschwerpunkte. Eine Ursache ist unter anderem der hohe Viehbesatz. Diese Problematik konnte bisher nur wenig verbessert werden, da die wirksamen Maßnahmen zur Besatzdichteregulierung (Ökologischer Landbau und Grünlandextensivierung) mit relativ geringen Förderflächenanteilen zu wenig greifen konnten. Teilweise ist zwar die Treffsicherheit in Regionen mit überhöhten N-Salden oder mit erhöhten Grundwasserbelastungen vorhanden, und vor allem der Ökologische Landbau konnte durch deutlich ansteigende Förderzahlen seinen Wirkungsbeitrag erhöhen. Aber speziell in der Grünlandextensivierung fehlen noch schärfere Auflagen in Hinblick auf den Stickstoffeinsatz. Im Gegensatz zu andern Bundesländern (z. B. Niedersachsen) werden keine speziellen Wasserschutzmaßnahmen in gesonderten Gebietskulissen angeboten.

Herauszustellen ist das Projekt „Betriebsbetreuung in Wasserschutzgebieten (WSG)“ der Landwirtschaftskammer im Auftrag des MLUR. Seit 2003 sind vier Beratungsinstitutionen mit der Beratung in den WSG beschäftigt. Dies hat zu einer höheren Teilnahmebereitschaft an Agrarumweltmaßnahmen von landwirtschaftlichen Betrieben in WSG geführt. Zusätzlich werden bei der Fördermittelverteilung der Modulationsmaßnahmen Betriebe, deren Betriebsflächen zu mindestens 30 % in WSG liegen, bevorzugt bedient (Expertengespräche, 2005).

Maßgeblich für die Verbesserung der Lebensraumqualität der Oberflächengewässer sind die investiven Naturschutzmaßnahmen (t1) und die Flurbereinigung. Beide Maßnahmen führen zu strukturellen Verbesserungen in der Aue und an Gewässern auf einer Länge von insgesamt 40 km. Teile der Maßnahmen werden bereits als vorgezogene Maßnahmen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Angriff genommen. Schleswig-Holstein hat die Herausforderungen, die sich aus den Qualitätszielen der Richtlinie ergeben, somit erkannt. Die 40 km stellen jedoch gerade 0,2 % der beeinträchtigten Fließgewässer dar, und die Mittel der Haushaltlinie t inklusive der Artikel-52-Maßnahmen¹⁰ sind mit 12,5 Mio. Euro gerade 2 % des geschätzten Finanzierungsbedarfs für die Umsetzung der WRRL von insgesamt 688 Mio. Euro (MUNL, 2004b).

¹⁰ Deren Output und Wirkungen sind nicht Gegenstand der Bewertung.

Tabelle 10.23 fasst das Instrumentarium von ZAL für den Gewässerschutz und die wesentlichen Kenngrößen der Maßnahmen zusammen.

Tabelle 10.23: Maßnahmen mit einem Beitrag zum qualitativen Gewässerschutz

Maßnahmen	Angaben zum wesentlichen Output
f Agrarumwelt und Vertragsnaturschutz	Insgesamt werden auf 125.807 ha wasserschonende Produktionsweisen durch die Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel gefördert. Besondere Wirkung (insgesamt 25.030 ha) erzielen dabei der Ökolandbau, die Flächenstilllegungsmaßnahmen, die Vertragsnaturschutzmaßnahme "Trauerseeschwalbe" und die Blühstreifen.
h Erstaufforstung	Aufforstung von 661 ha LF. Hinsichtlich der Wirkungsintensität ist anzumerken, dass der überwiegende Teil der Aufforstung zumindest der prämierten Flächen auf Grenzertragsstandorten und Grünland durchgeführt wird.
i forstwirtschaftliche Maßnahmen	Insgesamt tragen auf ca. 2.700 ha Maßnahmen zur Erhöhung des Laubholzanteils und Bodenschutzkalkung zum vorsorgenden Gewässerschutz bei.
k Flurbereinigung	In 8 der 10 untersuchten Verfahrensgebiete wurden umfangreiche Maßnahmen zum Fließgewässerschutz durchgeführt. Hierbei stand die Anlage von Gewässerrandstreifen im Vordergrund: Anlage von Gewässerrandstreifen (einseitig, ø Breite = 9 m) (n=2): 6,4 km Anlage von Gewässerrandstreifen (beidseitig, ø Breite = 7 m) (n=2): 4,3 km Aufnahme von Verrohrungen (n= 3): 0,4 km Anlage von Sohlgleiten (n= 4): 15 Stück Renaturierung von Gewässern (n=4): 3,5 km
o3 Förderung von Abwasserbeseitigungsanlagen	In 45 Gemeinden wurde die Abwassersituation durch neu errichtete Anlagen / Infrastruktur und Anschluss an die zentrale Abwasserbeseitigung bzw. die Erweiterung bestehender Kläranlagen verbessert. Über diese Projekte sind bisher rund 32.500 Einwohner an die zentrale Abwasserbeseitigung angeschlossen worden. Die geförderten Abwasseranlagen führen zu einer Reduktion von mehreren Nähr- und Schadstoffen in den Wasserkreislauf. Verringert wurden nachweislich v. a. Einträge von Phosphor, Stickstoff und anderer organischer Abwasserinhaltsstoffe. Letzteres zeigen deutlich die niedrigeren Werte zu den Maßzahlen BSB ₅ , CSB zur Bestimmung des Verschmutzungsgrades.
tl Naturnahe Entwicklung von Fließgewässern	Dieser Fördergegenstand umfasst bauliche Maßnahmen sowohl am Gewässer als auch in der Aue. Auf einer Gesamtlänge von 23,7 km wurden Umgestaltungen am Gewässer oder im Tal- und Bachauenbereich vorgenommen, Verrohrungen wurden auf einer Länge von 2.092 m beseitigt. Dabei wurden im Einzelnen 84 Querbauwerke oder Sohlabstürze, neun Durchlässe und 11 verrohrte Bachabschnitte beseitigt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Entwicklung der jährlichen Emissionen von Treibhausgasen, die auf ZAL zurückzuführen sind (Indikator 5-3.3): Der Schwerpunkt der Wirkungen liegt in der Förderung von Anlagen zur Nutzung regenerativer und CO₂-neutraler Energieträger. Auf diese Weise leistet das Programm einen Beitrag zu den landespolitischen Zielsetzungen zum Ausbau des Anteils regenerativer Energien am Gesamtenergieverbrauch (s. o.). Hierfür werden gut 5 %¹¹ der öffentlichen Mittel aus ZAL von 2000 bis 2004 verwendet. Durch die im Rahmen der Maßnahme Biomasse und Energie geförderten und bereits in Betrieb gegangenen Anlagen wird beispielsweise ein CO₂-Einsparpotential von 10.218 Tonnen pro Jahr realisiert.

¹¹ Entsprechende Maßnahmen der Haushaltslinien a, n und p umfassen 17 Mio. Euro.

Daneben haben Biogasanlagen weitere Umwelteffekte durch die Vergärung der Gülle, die ggf. bei einer Förderung beachtet werden sollten. Vergorene Gülle ist besser mit emissionsmindernder Verteiltechnik auszubringen als unvergorene Gülle. Bei nicht emissionsmindernder Lagerung und Aus-/Einbringung sind aber größere Ammoniak-Ausgasungsverluste zu verzeichnen (Schneider et al., 2002). Die Methan-Emissionen sind bei vergorener Gülle durchweg niedriger.

Auch die flächenbezogenen Maßnahmen Ökolandbau und umweltfreundliche Gülleausbringung tragen zur Reduzierung klimarelevanter Gase bei. Durch den Ökolandbau auf rund 22.400 ha lassen sich rund 43.000 Tonnen CO₂/a einsparen. Die umweltfreundliche Gülleausbringung führt zu einer Reduzierung der Ammoniakemissionen von rund 1.660 t/a.¹² Tabelle 10.24 fasst die wesentlichen Maßnahmen von ZAL zur Verringerung klimawirksamer Gase zusammen.

Tabelle 10.24: Maßnahmen, die zur Reduktion von Treibhausgasen und Ammoniak beitragen

Maßnahmen	Art der wirksamen Maßnahmen	Reduzierung des Treibhausgases				
		CO ₂	N ₂ O	CH ₄	NH ₃	
Reduzierung der Emissionen und des Energieeinsatzes im Rahmen der landwirtschaftlichen Nutzung						
a	Investitions-förderung	Ca. 20 Projekte zur Energieeinsparung in Landwirtschaft und Gartenbau		x		
f	Agrarumwelt	Ökologischer Landbau Umweltfreundliche Gülleausbringung		x	x x	
k	Flurbereinigung	Bodenordnung und Wegebau führen zu einer Rationalisierung der Feldwirtschaft und verringerten Schlepperlaufzeiten. Der Effekt ist jedoch nicht quantifizierbar.		x		
Senkenfunktion forstlicher Ressourcen						
h/i	Erstaufforstung, sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	Erstaufforstung und Wiederaufforstung reichen nicht aus, den Verlust an CO ₂ -Bindungskapazitäten in den Jahren 2000 bis 2004 durch den Holzeinschlag zur Einleitung der Vor- und Unterbauten auszugleichen. Langfristig ist aber davon auszugehen, dass in erster Linie die aufgeforsteten Bestände diesen Verlust überkompensieren werden.			Im betrachteten Zeitraum Verlust von Bindungskapazität.	
Substitution fossiler Energieträger durch Ausbau alternativer Energiequellen						
a	Investitions-förderung	Bau von 5 Biogasanlagen, 4 Biomasseanlagen und 151 Photovoltaikanlagen		x	x	
p	Diversifizierung	Bau von 3 Biogasanlagen		x	x	
n2	Biomasse	Bau von 9 Biogasanlagen, 7 Holzheizkraftwerken, 4 Strohfeueranlagen, 1 Holzschnitzelbereiter		x	x	
Energieeinsparungen im Hausbrandsektor						
o	Dorfenerneuerung	Wärmedämmmaßnahmen im Rahmen von Gebäudesanierungen		x		

Quelle: Eigene Darstellung.

¹² Nach Antony (NLÖ, 2001, S. 107) sind von bodennahen Ausbringungsverfahren Verminderungen der Stickstoffverluste um ca. 30 kg N/ha (36 kg Ammoniak) zu erwarten.

Der starke Auftrieb der regenerativen Energien im Rahmen des AFP ist in erster Linie auf die Änderungen des EEG zurückzuführen, das auf lange Sicht eine hohe Vergütung des eingespeisten Stroms sichert. Die Anlagen amortisieren sich bereits nach wenigen Jahren. Einerseits ist es begrüßenswert, dass über das EEG Einnahmequellen für den ländlichen Raum geschaffen wurden. Inwieweit eine zusätzliche Förderung erforderlich ist, erscheint jedoch fraglich. Zudem existieren noch zahlreiche andere Fördermöglichkeiten, des Landes und des Bundes, so dass eine Gesamtevaluierung der Förderung regenerativer Energien in Schleswig-Holstein sinnvoll wäre. Herauszustellen ist, dass die Förderung in Schleswig-Holstein im Rahmen der Maßnahmen n und p auf besondere Anlagen gerichtet ist: gekoppelte Wärmenutzung, besondere Techniken (Strohfeueranlagen) oder besondere Organisationsformen des Anlagenbetriebs. Zudem erfolgt die Förderung in Form einer einzelfallausgerichteten Fehlbedarfsfinanzierung, die die Einnahmen aus dem EEG bereits berücksichtigt. Diese Art der Förderung innovativer Techniken hat u. E. nach wie vor eine Berechtigung.

Der Verringerung der Ammoniak-Emissionen ist zukünftig in Schleswig-Holstein noch mehr Bedeutung beizumessen. Gegenüber der Halbzeitbewertung ist durch die Änderung des Maßnahmenspektrums bereits eine deutliche Steigerung eingetreten, aber Schleswig-Holstein ist aufgrund seiner Viehdichte in einer besonderen Verantwortung. Die 1.660 t/a Reduzierung aufgrund der verbesserten Gülleausbringung entsprechen nur 2,5 % des von der Bundesregierung festgelegten Reduktionsziels von 64kt/a Ammoniak aus der Tierhaltung bis 2010 (BMVEL, 2003).

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 die ZAL-Förderung eine vorteilhafte Änderung der Landschaft herbeiführt, ist zudem wenig aussagekräftig. Viele Maßnahmen, wie z. B. Anpflanzungen, Flussrenaturierungen etc., entfalten mit zunehmender Reifung eine großräumige Wirkung, so dass die Fläche der Maßnahme und die positiv veränderte Fläche weit voneinander abweichen. Andere Maßnahmen wirken hingegen nur auf der Fläche selber, z. B. Erhalt von artenreichem Grünland. Tabelle 10.25 fasst die wesentlichen Maßnahmen und Outputs zusammen.

Tabelle 10.25: Maßnahmen, die einen Beitrag zum Erhalt oder Verbesserung der Landschaft leisten

Maßnahmen	Angaben zum Output	Kohärenz (ha)	Vielfalt (ha)	kulturelle Eigenart (ha)
e1 Ausgleichszahlung	Die Maßnahme trägt zum Erhalt bestimmter Nutzungsformen bei. Dabei ist zu bedenken, dass diese Nutzungsaufgaben bereits aufgrund des hoheitlichen Schutzes einzuhalten wären. Nicht hoheitlich geregelt werden kann aber die Aufrechterhaltung einer Nutzung. Wieweit diese ohne AZ gefährdet wäre, kann z.Z. nicht quantifiziert werden.	2.813		2.813
e2 Ausgleichszulage	Nach Einschätzung der Kapitelbewertung sind mit der Maßnahme positive Wirkungen zumindest für den Erhalt von Landschaften verbunden.	14.701		
f Agrarumwelt und Vertragsnaturschutz	Bei den MSL-Maßnahmen tragen der Ökolandbau, Blühstreifen und -flächen, die Grünlandextensivierung sowie die Stilllegung zum Erhalt der Landschaft bzw. zur Erhöhung der Vielfalt bei. Die Wirkungen der Vertragsnaturschutzmaßnahmen und des Halligprogramms sind insgesamt als stärker einzuschätzen, da sie auf Gebietskulissen zielen und eher geeignet sind, besondere Landnutzungsformen und Landschaftselemente zu erhalten.	40.527	70.010	8.957
h Erstaufforstung	661 ha Erstaufforstung, in großen Teilen in den waldärmsten Gebieten. Da Waldvermehrung zur Verbesserung der landschaftlichen Attraktivität ein vorrangiges Ziel des Landes ist, werden alle Flächen diesem Indikator zugerechnet. Es ist aber nicht auszuschließen, dass durch die Aufforstung von extensiv genutzten Grenzertragsstandorten gerade für die Erhaltung kultureller Eigenart der Flächennutzungen auch negative Auswirkungen auftreten können.	661	661	
i sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	Die Maßnahmen Vertragsnaturschutz im Wald (2.821 ha), Erhöhung der ökologischen Stabilität von Wäldern (2.184 ha), andere Maßnahmen zur Erhöhung des Laubholzanteils (Um-Voranbau) und Wiederaufforstung (422 ha) tragen zu einer Standortangepassteren Wirtschaftsweise, einer Erhöhung des natürlichen Erscheinungsbildes von Wäldern und der Artenvielfalt bei.	5.427	5.427	
k Flurbereinigung	In 8 von 10 näher untersuchten Verfahren werden in erheblichem Umfang strukturierende Landschaftselemente neu angelegt und in 9 der Verfahren der Anteil naturschutzorientierter Flächennutzungen erhöht. In 4 der ausgewählten Verfahren wurde die Kentlichmachung und Erhaltung kulturhistorischer Landschaftselemente (Hügelgräber, Viehtriebwege etc.) vorangetrieben. Konflikte mit dem Landschaftsschutz können durch die Verbesserung der Schlagstruktur auftreten. Die Größe der Besitzstücke nahm in den 7 hierzu untersuchten Verfahren um 49% zu.	xx	xx	x
t Naturschutz und Landschaftspflege	Positiv zu werten sind die Umgestaltungen an Gewässern mit stark landschaftsbildprägender Funktion. Zusätzliche positive Wirkungen auf den für den Naturschutz gesicherten Flächen sind in Abhängigkeit von den jeweils noch umzusetzenden Entwicklungsmaßnahmen zu erwarten. Auch die biotopgestaltenden Maßnahmen (Wiedervernässungen etc.) und die Anlage von Knicks und linienhaften Pflanzungen tragen zur Verbesserung der Landschaft durch Erhöhung der Kohärenz und Vielfalt bei.	4.214	4.214	
Summe der quantifizierbaren Flächen (Überlagerungen von f, e1 und e2 sind möglich)		68.343	80.312	11.770

Quelle: Eigene Darstellung.

Danach werden Maßnahmen zur Verbesserung oder zum Erhalt von Landschaften, ohne Berücksichtigung ihres Wirkraums, auf rund 97.800 ha (Kohärenz und Vielfalt saldiert) durchgeführt, wobei Überschneidungen der Agrarumweltmaßnahmen, der Ausgleichszahlung und –zulage möglich sind. Die „Bruttofläche“ entspricht ungefähr 8 % der land- und forstwirtschaftlichen Fläche in Schleswig-Holstein. Damit hat sich der Flächenanteil dieser Maßnahmen gegenüber der Halbzeitbewertung verdoppelt. Der überwiegende Teil der Maßnahmen dient der Sicherung und der Erhöhung der landschaftlichen Vielfalt sowie einer angepassten, kohärenten Flächennutzung (z. B. durch Grünlanderhalt).

Inwieweit diese Flächen in für den Landschaftsschutz bedeutsamen Bereichen liegen, ist nicht umfassend ermittelbar. Interessant wäre ein Abgleich der Maßnahmen mit den Naturerlebnisräumen in Schleswig-Holstein. Naturerlebnisräume sollen den Besuchern ermöglichen, Natur, Naturzusammenhänge und den unmittelbaren Einfluss des Menschen auf die Natur zu erfahren. Sie sollen helfen, die Brücke zwischen Naturschutz und Erholung, zwischen Umweltbildung und naturverträglicher Freizeitgestaltung zu schlagen, Mittlerweile gibt es 42 anerkannte Naturerlebnisräume (MLUR, 2005c). Auf die Frage des räumlichen Zusammenwirkens der ZAL-Maßnahmen auch mit den fachlichen Kon-

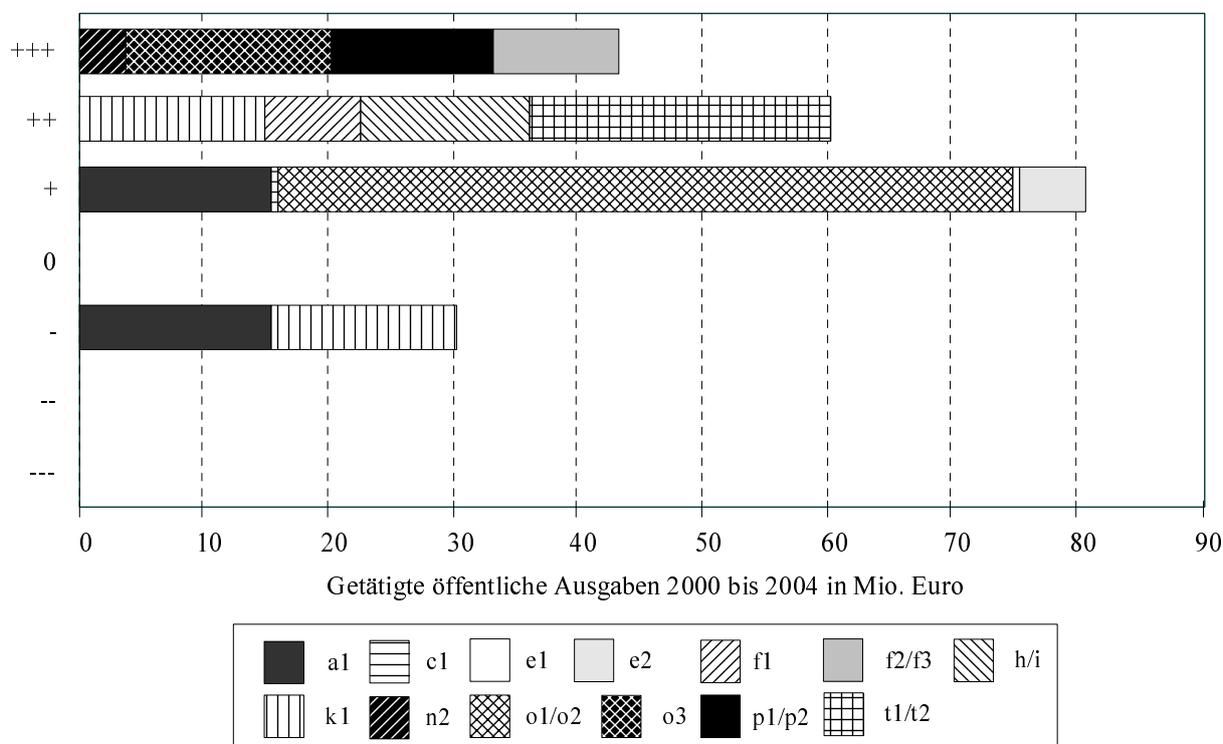
zepten der landschaftsgebundenen Erholung sollte in der Ex-post-Bewertung ausführlich eingegangen werden.

10.3.5.3 Fazit

Die Bedeutung des Umweltschutzes im Gesamtkontext von ZAL lässt sich daran erkennen, dass das Finanzvolumen der Maßnahmen, denen positive Umweltwirkungen (+, ++ und +++) zuerkannt werden können, rund 57 % der Programmmittel umfasst (siehe Abbildung 10.6). Hohe positive Umweltwirkungen gehen v. a. von der Förderung regenerativer Energien, der Förderung der Abwasserbeseitigung und den Vertragsnaturschutzmaßnahmen aus (rund 13 % des Mittelvolumens).

Allerdings können auch negative Umweltwirkungen herausgestellt werden (siehe Tabelle 10.21), die v. a. anhand des Kriteriums „Flächenverbrauch“ aufgezeigt wurden. Im Gesamtkontext fallen diese aber gering aus.

Abbildung 10.8: Maßnahmenbezogene Mittelaufwendungen 2000 bis 2004 nach Wirkungsintensitäten zum Erhalt und zur Verbesserung der Umwelt



Quelle: Eigene Darstellung.

10.4. In welchem Umfang haben die Durchführungsbestimmungen die beabsichtigten Wirkungen des Programms maximiert? (Frage 6)

10.4.1 Interne und externe Synergie (Kriterium 6-1)

Während im Rahmen der Halbzeitbewertung v. a. analysiert wurde, ob die notwendigen Voraussetzungen für Synergieeffekte zwischen verschiedenen Förderkapiteln auf der Programmebene geschaffen wurden (FAL et al., 2003; Toepel, 2000), geht es in der Aktualisierung um die Identifizierung tatsächlicher Synergieeffekte auf Maßnahmenebene. Hierbei wurden sowohl die internen Effekte als auch die Synergieeffekte mit anderen ausgewählten Förderpolitiken untersucht. Folgendes Vorgehen wurde gewählt:

- Integration von Fragen und Auswertungsschritten zu Synergieeffekten in die kapitelbezogenen Erhebungen und Bewertungen: hierdurch konnten gezielt Hinweise erhoben werden, jedoch keine quantifizierbaren Wirkungen ermittelt werden, da kein spezifisches Untersuchungsdesign für die Synergieeffekte verfolgt wurde;
- Durchführen eines Schnittstellenworkshops aller Kapitelbewerter zur Verzahnung und Verifizierung der Ergebnisse untereinander und Identifikation erforderlicher vertiefender Untersuchungen zur Ex-post-Bewertung (LR et al., 2005);
- Erstellen einer Synergiematrix durch die Kapitelbewerter und Abfrage der Synergiengenese;
- Auswerten der Zahlstellendaten nach Kombinationen von Programmfördermitteln v. a. durch landwirtschaftliche Betriebe zur Analyse betrieblicher Strategien;
- Sonderauswertung der Zahlstellendaten für Ökolandbaubetriebe;
- Befragung der Ziel-2-Bewerter (PLS Ramboell management, 2005) .

10.4.1.1 Interne Synergien

In Tabelle 10.26 sind die Synergieeffekte der einzelnen Förderkapitel untereinander dargestellt. Der Synergiematrix liegt die Fragestellung zugrunde, ob die Umsetzung verschiedener Maßnahmen durch ein räumliches, zeitliches und inhaltliches Zusammentreffen zu einem **Mehr** an bestimmten Wirkungen geführt und/oder die **Nachhaltigkeit** der Wirkungen der einzelnen Maßnahmen verbessert hat. Bei der Einschätzung der Stärke der Synergien spielen die Kenntnis über die **Anzahl solcher Fälle** und die **Größenordnung des tatsächlichen Mehrwertes** (Einschätzung) die entscheidende Rolle.

Tabelle 10.26: Synergieeffekte zwischen ZAL-Maßnahmen

		A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung									C: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft									
		a1	e1	g1, g2	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h1, h2		i1, i2	t1, t2	
A: Produktionsstruktur	a1			?				?							?	?						↑ Wirken auf ...	
	e1	?								?													
	g1, g2	?															?	*					
B: Ländliche Entwicklung	k1							1										?			2		
	n1																	?					
	n2																+	?	?	*			
	o1, o2	?					2					1		2							2		
	o3																						
	p1, p2															?		+	?	?	*		
	r1				1	2	1	2		2			2										?
	r2																						?
	s1, s2	?													1							2	
C: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft	u1, u2																						
	e1																					1	
	e2							?										2	2/?	*		?	
	f1						?					1		2					1				
	f2, f3											1	1(β)	2									
	h1, h2																?	?	*				
	i1, i2																			1			
t1, t2																						?	
		← Wirkungen von ... →																					

2	große Synergieeffekte
1	positive Synergieeffekte vorhanden, aber von geringer Bedeutung
□	keine Synergie
-1	negative Synergieeffekte vorhanden, aber von geringer Bedeutung
-2	negative Synergieeffekte, denen entgegengewirkt werden muss
?	Effekte sind vorhanden oder aufgrund des erzielten Outputs zu vermuten, aber nicht genauer untersucht worden

¹ Schwerpunkt lag bis 2003 auf Arbeitnehmern.
^{*} Einschätzung der AUM Bewerter
^{**} vermutete positive Synergie gilt für die Teilmaßnahme f1-A3 umweltfreundliche Gülleausbringung

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 10.26 wird von der senkrechten x-Achse zur waagerechten y-Achse gelesen – wobei die x-Achse die aktive Seite ist, d. h. von der Maßnahme der x-Achse gehen Wirkungen auf die Maßnahmen der y-Achse aus. Entsprechen sich die Aussagen zu den jeweiligen Paaren (a zu f entspricht f zu a), liegt eine symmetrische Synergie vor. Sind die Aussagen unterschiedlich, ist der Synergieeffekt asymmetrisch.

Auffällig ist der große Anteil der „?““. Das liegt daran, dass die Untersuchungen des Outputs und der Auswertungen von Primärdaten tatsächlich auf Synergieeffekte schließen lassen, eine Quantifizierung dieses Mehrwertes jedoch kaum möglich ist. Tabelle 10.27 nennt Beispiele für wesentliche Synergieeffekte.

Tabelle 10.27: Beispiele für Synergieeffekte

Kombinationen	Beispiele für Synergieeffekte
c - a	Direkte Synergien treten nur auf, wenn Teilnehmer der Qualifizierungskurse bestimmter Themen auch am AFP teilnehmen, und hierdurch die Investition nachhaltigere Ergebnisse erzielt oder wenn der Kurs Anstoß zu einer Investition gibt. Da keine Kursteilnehmer befragt wurden, liegen hierüber keine Erkenntnisse vor. Beispiele für Kurse mit Zielgleichheit und der Möglichkeit der Verbesserung der Nachhaltigkeit der geförderten Investitionen liegen vor allem im Bereich der Diversifizierung: Verkaufsschulungen / Verkaufstraining für Mitarbeiter aus Gartenbau und Baumschulen, Nutzung regenerativer Energien (Solarstrom/Biogas), Qualitätsmanagementsysteme bei Urlaub auf dem Bauernhof.
c - n2	Die Veranstaltungen umfassten vereinzelt auch Themen zu regenerativen Energien (Solarstrom/Biogas). Diese Ausrichtung der Veranstaltungen können dazu führen, dass Betriebe die erhaltenen Anregungen und Hinweise aufgreifen und ausprobieren, regenerative Energien zu nutzen bzw. das entsprechende Angebot zu vergrößern.
e2-f e2-e1 e2-a	Trägt die AZ zum Erhalt landwirtschaftlicher Betriebe bei und sichert die Weiterbewirtschaftung der Flächen, so bestehen Synergien mit nahezu allen Maßnahmen, die auf Flächenbewirtschaftung abzielen. Gemeinsam mit den anderen Instrumenten kann die Ausgleichszulage ihre Ziele verfolgen. Die Nachhaltigkeit der Förderung wird hierdurch erhöht.
f1-n1	In den geförderten Markttreffs wurden überwiegend Lebensmittel angeboten, darunter häufig regionale Produkte und Produkte aus dem Ökologischen Landbau. Insgesamt aber eine sehr geringe Projektzahl. Eine Synergie über die Verbesserung der Vermarktungssituation wäre theoretisch möglich.
f-s	Erhaltung und Verbesserung des Landschaftsbildes und der Kulturlandschaft kann positive Auswirkungen auf den Tourismus haben und damit auf die Fördermaßnahmen in diesem Bereich.
f-e1	Positive Auswirkung durch zusätzliche Auflagen in den Natura-2000-Gebieten mit positiver Umweltwirkung.
f1-f2, f3	Bei Betrieben die betriebs- oder betriebszweigbezogene Maßnahmen in Anspruch nehmen und gleichzeitig Vertragsnaturschutz betreiben, haben die MSL-Flächen eine Pufferwirkung; dies erhöht die Wirksamkeit der naturschutzfachlichen Auflagen.
f3- u1 u1-f3	Das Halligprogramm f3 wirkt positiv auf den Küstenschutz u1, gleichzeitig erhöhen Küstenschutzmaßnahmen u1 die Bereitschaft zur Teilnahme am Halligprogramm f3.
e1-f3	Ausgleichszahlung trägt zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung bei und ermöglicht die Umsetzung naturschutzfachlicher Ziele auf den Halligen.

Kombinationen	Beispiele für Synergieeffekte
t1,t2- f2,f3	Bei einer Teilnahme an Flächenkauf und investiven Maßnahmen t, Maßnahmen zur naturnahen Entwicklung von Fließgewässern und der Wiedervernässung von Niedermooren t1 bzw. an Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen t2 kann davon ausgegangen werden, dass auf den Flächen selbst eine höhere ökologische Aufwertung durch AUM-Maßnahmen f, v. a. Vertragsnaturschutz (f2) erreicht wird. Die Teilnahmebereitschaft selbst wird jedoch negativ beeinflusst, da die Bewirtschaftungsbedingungen weiter erschwert werden.
g-a	Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen sind Impulsgeber für Investitionen landwirtschaftlicher Erzeuger (z. B. Gemüseverarbeitung → Gemüseerzeugung).
k-o	Im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren werden die Belange der Dorfentwicklung mit berücksichtigt (bei neueren Verfahren). Ansonsten werden auch Dorferneuerungsprojekte (z. B. Plätze, Reetdächer) im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren gefördert.
k-f2, f3	Flurbereinigung schafft durch Zuteilung geeigneter Flächen an interessierte Bewirtschafter die Voraussetzung dafür, dass Vertragsnaturschutz stattfinden kann.
k-t	Die Beispiele in der Fallstudie haben gezeigt, dass die Flurbereinigung über die alleinige Flächenbereitstellung hinaus ein wichtiges Instrument zur Erreichung von Naturschutzzielen sein kann. Die Nutzungskonflikte zwischen Naturschutz und Landwirtschaft werden generell in den Neuordnungsverfahren durch Entflechtung der Eigentumsverhältnisse entzerrt.
n2, p - fl- A3	Vergorene Gülle ist besser mit emissionsmindernder Verteiltechnik auszubringen als unvergorene Gülle (Schneider et al., 2002). Dies gilt in erster Linie für Rindergülle. Durch diesen Zusammenhang kann die Biogasanlagenförderung zu einer höheren Inanspruchnahme der Maßnahme umweltfreundliche Gülleausbringung führen. Dieser Zusammenhang konnte empirisch nicht ermittelt werden.
o-n1	Im Rahmen der Dorfentwicklungsprozesse werden die Ideen für die Dienstleistungseinrichtungen konkretisiert.
o-s- t	Die Synergien zwischen der Förderung von Naturschutz, Dorfentwicklung, Dienstleistungseinrichtungen und Fremdenverkehr können anhand des Beispiels Geltinger Birk aufgezeigt werden. Die Förderung in diesem kleinräumigen Projekt hat gleichzeitig zu einer Attraktivitätssteigerung für Touristen geführt, den Naturschutz voran gebracht und die Lebensqualität für die Dorfbevölkerung erhöht.
LSEn: k, n1, n2, o1/o2 und s1/s2 O1/o2, r1 und s1/s2 mit LEADER O1/o2, r1 und s1/s2 mit Regio- nalprogra mm 2000	Eine Quelle für Synergien in SH wird durch die Eigenschaft der LSEn als Impuls- und Ideengeber für die investive Förderung aus ZAL und zu anderen Förderprogrammen (Regionalprogramm 2000, LEADER+) geschaffen. Beispiele für entsprechende Synergien konnten im Rahmen der Fallstudie auch aufgezeigt werden. Die LSE ist ein wesentliches Instrument, um Akteure vor Ort zusammenzubringen und Projektideen entstehen zu lassen. Durch die LSEn wurde eine „Welle“ ausgelöst, die zu vielen Projektideen und der Verbesserung der Zusammenarbeitsstrukturen geführt hat. Zudem bietet die LSE auch die Möglichkeit, dass Projekte besser abgestimmt und vernetzt werden.

Quelle: Eigene Darstellung.

Es werden auch negative Synergien zwischen Programmmaßnahmen vermutet. Die Förderung von Biogasanlagen durch mehrere Maßnahmen von ZAL (AFP, n2, p) könnte den Druck auf die Grünlandnutzung (Mais statt Grünland) erhöhen und auf den verbleibenden Flächen zur Intensivierung der Grünlandbewirtschaftung führen, da der Anbau von Ener-

giepflanzen generell in direkter Konkurrenz zu anderen (extensiveren) Flächennutzungen steht. Laut Aussagen der Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein steht der Mais bei der Frage nach den richtigen nachwachsenden Rohstoffen als Koferment ganz vorne an. Diese Nachfrage wird auch nicht ohne Folgen für die Pachtpreise bleiben (Techow, 2005). Häufig stark verengte Fruchtfolgen führen zu einer Verarmung von Landschaft und Biodiversität (Schneider et al., 2002). Diese Entwicklungen wirken den Extensivierungs- und Grünlanderhaltungszielen (f1, f2) sowie der Erweiterung des Ökologischen Landbaus (f1) in Schleswig-Holstein entgegen (LR et al., 2005).

Der Entzug potenzieller und ehemaliger AUM-Flächen durch Aufforstung soll zur Ex-post-Bewertung anhand von InVeKoS-GIS näher untersucht werden.

Bei den Kapitelbewertern wurde zusätzlich abgefragt, auf welche Weise Synergieeffekte entstehen. Tabelle 10.28 gibt die Verteilung auf die verschiedenen Arten der Synergiegenese wieder. Bedenklich ist die eindeutige Dominanz des Zufalls gegenüber den anderen Kategorien. Dieser steht v. a. bei Synergien zwischen sektoralen Maßnahmen der Förderungsschwerpunkte A und C Pate. Die Synergieeffekte durch bündelnde Planungen und Akteure vor Ort entstehen fast ausschließlich zwischen den Maßnahmen der ländlichen Entwicklung.

Tabelle 10.28: Verteilung der wesentlichen Arten der Synergiegenese

Art der Synergiegenese	Zufällige Synergieeffekte	Strategisch (in Förderrichtlinien) konzipierte Synergieeffekte	Synergieeffekte durch aktive Gremien und Akteure vor Ort	Synergieeffekte durch Instrumente / Planungen mit Bündlungsfunktion
Häufigkeit der Nennungen*	ca. 56 %	ca. 3 %	ca. 13 %	ca. 28 %

*n = 32

Quelle: Eigene Darstellung.

Hervorzuheben ist in Schleswig-Holstein die Förderung von Instrumenten mit einer Bündlungs-, „Filter-“ und Anstoßfunktion. Der Flurbereinigung kommt hier vor allem die Funktion der Bündelung und konzentrierten kooperativen Umsetzung von Fachkonzepten im Bereich des Gewässer- und Naturschutzes zu. Die Dorferneuerung und v. a. die LSE sind mit aktiven Prozessen vor Ort verbunden und bieten ein Forum, um Ideen, Konzepte und Aktivitäten zu bündeln und zu koordinieren. Die Maßnahmen n1, o1/o2, p1/p2, r1 und s1/s2 sind alle in die **integrierte Dorf- und ländliche Regionalentwicklung** des Landes eingebunden.

Synergieeffekte zwischen den einzelnen ZAL-Maßnahmen, aber auch mit anderen Förderprogrammen (Regionalprogramm 2000, LEADER, Artikel-52-Maßnahmen, siehe auch

Externe Synergien) konnten im Rahmen der Fallstudie im Kreis Schleswig-Flensburg nachgewiesen werden (siehe Kapitel 9).

Hemmfaktor für die Entstehung von Synergieeffekten ist vor allem die mäßige Umsetzung der Maßnahmen n, p, und s am Anfang der Förderperiode. Um so wichtiger ist daher die Förderung von Instrumenten zu werten, die Dynamik in Regionen entfalten. Die Anstoß- und Bündelungsfunktion der LSE wird besonders deutlich an der Maßnahme n1 (Dienstleistungseinrichtungen). Diese Maßnahme wird überwiegend im Kreis Herzogtum Lauenburg umgesetzt. Hier wurden sowohl mehrere MarktTreffs als auch andere Dienstleistungseinrichtungen gefördert. Zurückzuführen ist dies auf LSEn, die gute Projektideen hervorgebracht haben und aktive Akteure vor Ort, die die Umsetzung voranbringen (siehe Kapitel 9).

Viele Projektideen werden durch die LSEn entwickelt und hier bereits auf ihre regionale Bedeutung hin überprüft, so auch im Zusammenhang mit der Förderung der Biogasanlagen in n2 und p. Zudem bündeln die LSE die Infrastruktur- und Investitionsmaßnahmen zur ländlichen Entwicklung und verknüpfen sie sinnvoll miteinander. Sektorbezogene Maßnahmen, etwa in Form der Agrarumweltprogramme, spielen keine Rolle. Hierfür ist der Ansatz eventuell auch zu sehr in lokalen Strukturen verhaftet.

Im **sektorbezogenen Schwerpunkt A** fällt die durch die Bewerter konstatierte, weitgehend isoliert agierende Förderung der Verarbeitung und Vermarktung auf. Abstimmungen oder Austausch gerade mit dem AFP gibt es nicht. Wie den Kapitelbewertern von Zuständigen für die Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung erläutert wurde, findet ein geplantes, systematisches, koordiniertes Vorgehen zwischen V&V und den anderen Maßnahmenbereichen nicht statt. Dies war in der Vergangenheit ebenfalls der Fall, jedoch wird eine Zusammenarbeit in der laufenden Förderperiode zusätzlich durch die Trennung des Bereiches V&V (MWWV) von den anderen Maßnahmen (MLUR) erschwert (LR et al., 2005).

In Schleswig-Holstein sind weitestgehend kleinere und mittlere Unternehmen mit regional geprägten Lieferbeziehungen gefördert worden. Denkbar ist daher, dass etwa durch die Initiative von Begünstigten der V&V-Ebene landwirtschaftliche Betriebe angeregt wurden, in diesem Produktionszweig zu expandieren oder auch Fördermöglichkeiten zu eruieren. Dann fände eine privat organisierte Kompensation der fehlenden Koordination statt (LR et al., 2005). Die AFP-Bewerter konnten im Rahmen ihrer Betriebsleiterbefragung jedoch keine empirischen Hinweise auf bewusste Synergieeffekte ermitteln.

Die integrierende Funktion der **Berufsbildung** wird in Ansätzen in Tabelle 10.27 verdeutlicht. Sie bleibt aber aufgrund ihrer Ausrichtung und Durchführung hinter ihren Möglichkeiten zurück. Die ausschließlich von der DEULA und der LWK angebotenen Kurse beschränken sich stark auf klassische Themen der Landtechnik (Schlepperkurse) und des

Pflanzenschutzes¹³. Eine Abstimmung mit oder Reaktion auf Entwicklungen in anderen Förderbereichen findet erst in letzter Zeit (Regenerative Energien, Tourismus) verstärkt statt. Anders als in anderen Ländern spielen umweltschonende Produktionsweisen oder der Ökologische Landbau keine Rolle, so dass von der Berufsbildung für die Agrarumweltmaßnahmen, anders als in anderen Bundesländern, keine Wirkungen im Sinne einer verstärkten Teilnahme ausgehen.

Im **umweltbezogenen Förderschwerpunkt C** werden Vertragsnaturschutzmaßnahmen und MSL-Maßnahmen zwar in den Förderrichtlinien strategisch aufeinander abgestimmt, die abgestimmte Umsetzung vor Ort und auf der Fläche wird aber eher dem Zufall überlassen. Hier fehlt eine gezielte Betreuung oder Beratung vor Ort.

10.4.1.2 Betriebliche Kombinationen und Synergien

Die folgenden Ausführungen geben einen zusammenfassenden Überblick über die Förderungen landwirtschaftlicher Betriebe durch ZAL und die Kombination verschiedener Zahlungen bezogen auf die Betriebe bzw. die landwirtschaftliche Nutzfläche (siehe Tabelle 10.29).

Tabelle 10.29: Durch ZAL geförderte landwirtschaftliche Betriebe 2000 bis 2004

	Förderfälle bzw. Teilnehmer	Anteil an den landwirtschaftlichen Betrieben in Schleswig-Holstein in %
AFP	1.157	6,0
AUM* (AUM und Modulation)	3.885	20,2
davon		
AUM	1.249	6,5
Modulation	2.838	14,7
Ausgleichszulage*	392	2,0
Ausgleichszahlung*	494	2,6

* Angaben der Zahlstellendaten für 2003/2004 saldiert

Quelle: Eigene Darstellung nach MUNL (2005).

Tabelle 10.29 verdeutlicht den großen Stellenwert der Agrarumweltmaßnahmen in Schleswig-Holstein. Ein Gros der Teilnehmer wird über die Modulationsmaßnahmen und den Vertragsnaturschutz erreicht. Anders als in anderen Bundesländern spielen MSL

¹³ Kurse im Zusammenhang mit Verbesserungen der Produktion und des betriebswirtschaftlichen Managements, die hinsichtlich von AFP-Maßnahmen interessant wären, werden über den Qualifizierungsfonds Land- und Forstwirtschaft abgedeckt, der nicht Gegenstand der Bewertung ist.

Maßnahmen, wie die betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung, eine untergeordnete Rolle. Diese wird gerade von Milchviehbetrieben, anders als beispielsweise in NRW, gar nicht in Anspruch genommen.

An Agrarumweltmaßnahmen teilnehmende Betriebe nehmen im betrachteten Förderzeitraum deutlich stärker die Agrarinvestitionsförderung in Anspruch als Nicht-AUM-Teilnehmer (siehe Tabelle 10.30). Das spricht dafür, dass diese beiden Förderinstrumente nicht alternativ eingesetzt und in Anspruch genommen werden – entweder Erbringen besonderer ökologischer Leistungen oder betriebliches Wachstum. Die verschiedenen Instrumente sind scheinbar für die Betriebe sinnvoll kombinierbar, und gemäß Beraterbefragung AUM (Expertengespräche, 2005) werden sie gerade von Spitzenbetrieben strategisch optimiert. In Bayern wird zur Zwischenbewertung dagegen eher von einem Förderantagonismus ausgegangen (ART, 2003).

Tabelle 10.30: Häufigkeit der Kombination von Agrarumweltmaßnahmen mit anderen Maßnahmen 2003 und 2004

	Betriebe , die an AUM	
	teilnehmen (N=3.885)	nicht teilnehmen (N=15.380)
und teilnehmen an:	in %	
AFP	8,1	5,5
Ausgleichszulage	3,3	1,7
Ausgleichszahlung	4,92	2

Quelle: Eigene Darstellung nach MUNL (2005).

Unterteilt man die Gruppe der AUM-Teilnehmer in AUM „alten Typs“ und Teilnehmer an den Modulationsmaßnahmen, wird deutlich, dass mit den Modulationsmaßnahmen neue „Betriebstypen“ erreicht werden (siehe Tabelle 10.31). Von den 2.838 Teilnehmern der Jahre 2003/2004 sind über 90 % Neueinsteiger in Agrarumweltmaßnahmen. Diese nehmen überproportional am AFP teil. Teilnehmer ausschließlich an den AUM im engeren Sinne zeigen weniger Investitionstätigkeit und sind überproportional bei der Ausgleichszulage vertreten.

Tabelle 10.31: Häufigkeit der Kombinationen von Förderungen im Vergleich von Teilnehmern an AUM und Modulation

	Teilnehmer an AUM insgesamt	Teilnehmer an MOD insgesamt	Teilnehmer an MOD und anderen AUM	Teilnehmer aus- schließlich an MOD	Teilnehmer aus- schließlich an AUM
Anzahl:	3.885	2.838	249	2.330	1.047
davon Teil- nehmer an (in %)					
AFP	8,1	9,9	10,0	10,0	3,0
Ausgleichszulage	3,3	1,0	3,2	0,8	9,5

Quelle: Eigene Darstellung nach MUNL (2005).

Tabelle 10.31 und vor allem Tabelle 10.32 zeigen die relativ große Überlagerung der Maßnahmen Ausgleichszulage und Agrarumweltmaßnahmen. Aufgrund der kleinen Gebietskulisse, in der die Ausgleichszulage ausgezahlt wird, sind es absolut gesehen nur wenige Fälle.

Tabelle 10.32: Häufigkeit der Kombinationen der Ausgleichszahlung mit anderen Fördermaßnahmen 2003 und 2004

und teilnehmen an:	Betriebe , die eine Ausgleichszulage	
	erhalten (N=392)	nicht erhalten (N=18.873)
	in %	
AUM	32,9	19,9
AFP	5,6	2,5
Ausgleichszahlung	5,1	6,0

Quelle: Eigene Darstellung nach MUNL (2005).

Auffallend ist, dass insgesamt wenig direkt wirksame Instrumente für den Grünlandschutz zum Einsatz kommen, und diese sich, anders als in anderen Bundesländern, auch nur in einem geringen Maße überlagern.

Kombinationen mit Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung sind für landwirtschaftliche Betriebe nur sehr begrenzt möglich, da hier fast ausschließlich nur öffentliche Zuwendungsempfänger begünstigt werden.

10.4.1.3 Themenspezifische Kombinationen und Analysen

Förderung des Ökologischen Landbaus durch ZAL

An dieser Stelle erfolgt ein Überblick darüber, mit welchen Instrumenten und welchem Erfolg das Programm zur Förderung des Ökologischen Landbaus in Schleswig-Holstein und damit zur Verwirklichung der umweltpolitischen Zielsetzung (siehe Kapitel 10.3.5) beiträgt.

Die Zahl der ökologisch wirtschaftenden Landwirtschaftsbetriebe hat sich im Zeitraum 2000 bis 2004 um 42 % erhöht. Der Umfang der ökologisch bewirtschafteten Flächen nahm gleichzeitig um 62 % zu (BLE, 2005). Hierzu tragen im Wesentlichen die **flächenbezogenen Beihilfen** (f1-C) der Agrarumweltmaßnahmen bei, die sich in dem Zeitraum in der gleichen Größenordnung entwickelt haben (siehe Kapitel 6).

Fast alle ökologisch wirtschaftenden Betriebe erbringen, gemäß Auswertung der Zahlstellendaten 2004, durch Teilnahme an anderen **Agrarumweltmaßnahmen** noch zusätzliche ökologische Leistungen. Dass die ökologisch wirtschaftenden Betriebe relativ gering an Ausgleichszahlung und Ausgleichzulage vertreten sind, liegt daran, dass viele Betriebe ackerbaulich ausgerichtet und die gebietsbezogenen Überschneidungen gering sind.

Tabelle 10.33: Teilnahme ökologisch wirtschaftender Betriebe 2004 an anderen flächenbezogenen Maßnahmen

	Geförderte ökologisch wirtschaftende Betriebe (N=328) ,	
	die auch teilnehmen an (in %)	die nicht teilnehmen an (in %)
anderen AUM	98,8	1,2
Ausgleichszulage	3,7	96,3
Ausgleichszahlung	1,2	98,8

Quelle: Eigene Darstellung nach MUNL (2005).

Die Fallzahlen der Förderung ökologisch wirtschaftender Betriebe durch das **AFP**¹⁴ sind gering. Auch relativ zum Anteil ökologisch wirtschaftender Betriebe gesehen führt der besondere Zuschuss nicht zu einer überproportionalen Förderung der Ökolandbaubetriebe (siehe Tabelle 10.34).

¹⁴ Über das GAK-Monitoring werden zwar nur die Förderungen mit einem besonderen Zuschuss festgehalten. Die Fallzahlen decken sich aber mit der Auswertung der Zahlstellendaten nach den entsprechenden Produktcodes (MUNL, 2005), so dass davon ausgegangen werden kann, dass die Fallzahlen die tatsächliche Größenordnung wiedergeben.

Tabelle 10.34: Förderung von Ökolandbaubetrieben durch das AFP, 2002 bis 2004

		Investitionen		
		insgesamt	große	kleine
Förderfälle 2002 bis 2004	Anzahl	780	638	142
Davon Förderfälle Öko mit besonderem Zuschuss	Anzahl	16	11	5
Anteil ökologisch wirtschaftender Betriebe an Förderfällen	%	2	1,7	3,5
Anteil investierender konventionell wirtschaftender Betriebe	%	4	3,3	0,7
Anteil investierender Ökobetriebe	%	3,5	2,4	0,9
Anteil der Ökobetriebe an den landwirtschaftlichen Betrieben in %			2,4	

Quelle: Eigene Berechnungen nach GAK-Monitoring (BMVEL, 2005c).

Die Förderung erreicht die Ökobetriebe in Schleswig-Holstein bezogen auf die Großen Investitionen unterproportional. Die Kleinen Investitionen werden im Verhältnis zum Anteil der ökologisch wirtschaftenden Betriebe etwas stärker wahrgenommen. Anders als in anderen Bundesländern ist die Investitionsneigung bei ökologisch wirtschaftenden Betrieben in dem betrachteten Zeitraum noch etwas geringer als bei den konventionellen Betrieben (vgl. Tabelle 10.34). Dies liegt sicher auch daran, dass das AFP sich hauptsächlich an Milchviehbetriebe wendet und die ökologisch wirtschaftenden Betriebe überwiegend Marktfruchtbetriebe sind.

Ein Faktor, der auf die Zahl der Ökobetriebe bereits Einfluss hat und noch verstärkt haben wird, sind die ab dem Jahr 2010 geltenden Bestimmungen für die artgerechte Tierhaltung. Nach der Verordnung (EG) Nr.1804/1999 wird ab diesem Zeitpunkt die zeitweise Anbindehaltung von Milchkühen nicht mehr gestattet sein. Deshalb müssen landwirtschaftliche Öko-Betriebe mit Tierhaltung bis 2010 entscheiden, ob sie die zukünftig höheren Öko-Haltungsanforderungen einhalten wollen, die häufig mit Investitionen in einen Stallum- oder -neubau verbunden sind. Die Alternativen sind, den Betrieb rückumzustellen bzw. die Tierproduktion als konventionellen Betrieb weiterzuführen, oder ganz aufzugeben.

Diese Gruppe ist in Schleswig-Holstein im Vergleich zu anderen Bundesländern zwar geringer vertreten. Bei Überlegungen zur (noch stärkeren) Heraufsetzung von Mindestinvestitionsvolumen des AFP oder Abschaffung Kleiner Investitionen (siehe hierzu auch Kapitel 3) ist dieser Umstand jedoch mit zu bedenken, zumal das Argument der Mittelkonzentration auf wirtschaftsstarke und wettbewerbsfähige Betriebe durch Abschaffen der Kleinen Investitionen im Fall der Ökobetriebe nicht immer stimmig ist. Bei der Mutter-

kuhhaltung beispielsweise scheinen die Betriebe mit kleineren Beständen tendenziell wesentlich höhere Deckungsbeiträge¹⁵ zu erzielen (Rahmann et al., 2004). Dies ist auf den hohen Anteil der direkt vermarkteten Tiere bei den erfolgreichen Betrieben zurückzuführen, der deutlich höher ist als in den unteren 25 % der Betriebe. Es ist davon auszugehen, dass sich die Direktvermarktung mit steigender Anzahl zu vermarktender Tiere zunehmend schwieriger gestaltet. Insbesondere mit wenigen Mutterkühen und dementsprechend kleinen Stallgrößen ist ein hoher Deckungsbeitrag und dadurch eine Zukunftsfähigkeit des Betriebszweigs zu erreichen.

Die spezielle Förderung der **Verarbeitung und Vermarktung** ökologisch oder regional erzeugter Produkte (g2) wurde in Schleswig-Holstein nicht in Anspruch genommen. Nach Angabe der Kapitelbewerber wurden aber im Rahmen der Sektorförderung in zehn der insgesamt 56 bewilligten Vorhaben, ökologische Unternehmen oder der Aufbau von Ökoschienen in konventionellen Unternehmen gefördert (LR et al., 2005). Das Fördermittelvolumen für diese Projekte ist aber nicht bekannt. In welcher Größenordnung hiermit der Bezug ökologisch erzeugter Rohwaren ausgebaut wurde, ist aufgrund des geringen Rücklaufs von Erhebungsbögen (siehe Kapitel 7) nicht bekannt. Wie stark sich die Verbesserung der Vermarktungssituation auf die Teilnahmebereitschaft am Ökolandbau auswirkt, wurde in Kapitel 10.3.4.2. am Beispiel der Entwicklung der ökologischen Anbauflächen im Umfeld der geförderten Frosterei für Biogemüse dargestellt (siehe Tabelle 10.17). Da nach wie vor die Verarbeitung und Vermarktung der Ökoprodukte und die damit verbundene Realisierung von höheren Preisen das entscheidende Entwicklungshemmnis darstellen, ist die Impulsgebung durch Förderung weiter zu entwickeln.

Die **Berufsbildung** trägt nicht in besonderer Weise zur Weiterentwicklung des Ökolandbaus in Schleswig-Holstein bei. Anders als in anderen Bundesländern werden keine Ökolandbauverbände als Maßnahmenträger gefördert und auch keine speziellen Kurse zu diesem Thema angeboten. Die Teilnehmer an dem geförderten Kursangebot stammen zu 2 bis 3 % von ökologisch wirtschaftenden Betrieben. Es ist zu überlegen, ob die Maßnahme in Zukunft nicht stärker den Ökolandbau berücksichtigen sollte.

Beratung und Qualifizierung – Diskussionen für die zukünftige Förderung

Im Rahmen des Schnittstellenworkshops aller Kapitelbewerber (LR et al., 2005) und in den einzelnen Erhebungen wurde deutlich, dass Beratung und Qualifizierung zukünftig eine zentrale Rolle in der Förderpolitik einnehmen werden. Insgesamt wird eine große Notwendigkeit für ein besseres Zusammenspiel zwischen Beratung, Qualifizierung, Flä-

¹⁵ Der DBII – abzüglich aller Kosten - der oberen 25 % liegt bei 804 Euro, der der unteren 25 % bei 35 Euro; Anzahl Mutterkühe: obere 25 %: 39, untere 25 %: 111 Euro.

chenförderungen und Investitionstätigkeit gesehen, um die Wirkungen der Fördergelder nachhaltig zu sichern und zu verbessern. Zu denken ist an

- eine bessere Schulung und Vernetzung der Berater,
- ein vorgeschriebenes Coaching der geförderten Betriebe,
- eine Verbesserung der Fähigkeiten im Bereich Controlling und Management der Betriebe.

Die zentrale Frage lautet: Investitionen in Köpfe oder in Beton bzw. Flächen? – und die Antwort: keine Förderungen in Beton und Flächen ohne Köpfechen. Teilweise hat sich die Beratung/Qualifizierung bereits als das „Nadelöhr“ herausgestellt, durch das (neue) Fördermaßnahmen und weitere sinnvolle Entwicklungen gehen müssen. Aussagen und Ergebnisse verdeutlichen dies:

- Die Bereitschaft zu Kooperationen als sinnvolle und seriöse Option zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe kann nur über Beratungen und Qualifizierungen gestärkt werden. Notwendigkeit für Kooperationen wird v. a. im Bereich der erneuerbaren Energien gesehen.
- Bei den Befragungen (AFP, AUM) wurde sehr deutlich, dass das Wissen und die Einstellung der Berater zu Fördergegenständen sehr stark die Inanspruchnahme der Förderung beeinflusst. Vorbehalte und Missverständnisse werden über die Beratung breitenwirksam. Im Negativen sind hier die zahlreichen Bewirtschaftungsfehler bei den MDM-Maßnahmen zu nennen, und im Positiven die verstärkte Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen in WSG durch gezielte Beratung (Kapitel 6).
- Die Ergebnisse der AFP-Betriebsleiterbefragung zur Inanspruchnahme von Weiterbildung waren eher ernüchternd: Winterschulungen werden absolviert, aber nichts Spezifisches im Zusammenhang mit der Investition in Anspruch genommen.

Wie soll die zukünftige Beratung aussehen? Das System der Beratung ist in Schleswig-Holstein gut ausgereift und sollte in seiner Qualität kontinuierlich verbessert werden, z. B. durch spezifisch auf Berater aufzielende Fortbildungsveranstaltungen. Zusätzlich wäre es sinnvoll, ähnlich wie bei der Wasserschutzberatung spezielle problembezogene Beratungsmodule zu entwickeln und im Rahmen der einzelbetrieblichen Beratung mit anzubieten. Dies gilt insbesondere auch für eine einzelbetriebliche Naturschutzberatung. Hier haben die Erfahrungen der jetzigen Förderperiode gezeigt, dass die Aktivitäten des LANU zur Akquisition von Verträgen nicht zum Erfolg führen. Erfolgsversprechender könnten Modelle sein, bei denen Landwirtschafts- und Naturschutzberatung in einer Hand liegen. Hier sollte eine Förderung ansetzen.

Wesentlich ist bei der Weiterentwicklung der Beratung darüber hinaus, die Beratungstätigkeiten besser vernetzt anzubieten und eventuell andere Förderungen (AFP, AUM, Forst) (obligatorisch) mit Beratungs-/Qualifizierungsnachweisen zu verbinden.

Förderung der Verbreitung neuer Techniken: Maschinenförderung und/oder Förderung der Flächenbewirtschaftung

Prinzipiell ist die Förderung von Maschinen zur (besonders) umweltfreundlichen Bewirtschaftung in Schleswig-Holstein möglich. Durch die Heraufsetzung des Mindestinvestitionsvolumens und die starke Einschränkung der förderfähigen Techniken (Änderung der Anlage 1 zu den GAK-Fördergrundsätzen) wurde jedoch keine Maschinenförderung realisiert. Über die Modulationsmaßnahmen werden besonders umweltschonende Produktionstechniken (Mulchsaatverfahren, umweltfreundliche Gülleausbringung) flächenbezogen gefördert. Mit beiden Fördertatbeständen konnten neue Impulse gegeben und neue Betriebe erreicht werden. In großen Teilen wurden aber Betriebe gefördert, die diese Produktionsweisen bereits eingeführt hatten (Expertengespräche, 2005).

Beide möglichen Instrumente sind mit Vor- und Nachteilen verbunden. Die derzeitige Förderung begünstigt reine Mitnahmeeffekte, da zu sehr der Stand der Praxis gefördert wird (siehe Tabelle 10.35). Für Schleswig-Holstein ist zu diskutieren, ob auch künftig faktisch keine Maschinen für die Verbreitung neuer Techniken gefördert werden sollen, und auf welche Weise die Förderung in ihrer Wirkung und Effizienz optimiert werden kann. Wesentlich sind hierbei: Innovative Techniken, klare ressourcenschonende Wirkung und zeitliche Befristung. Pionierrenten von Betrieben, die bereits der Zeit voraus waren, werden nicht gänzlich zu vermeiden sein.

Tabelle:10.35: Vor- und Nachteile der Förderung neuer Techniken über das AFP oder Agrarumweltmaßnahmen

Maschinenförderung (Eigenmechanisierung)	Flächenförderung (auch Lohnunternehmer)
– Erfolg der Förderung nachhaltig, da die Maschine langfristig und auf zunehmend großer Fläche eingesetzt wird.	– Bewirtschaftung langfristig von wiederkehrenden Zahlungen abhängig, Erfolg eventuell nicht nachhaltig.
– Große Betriebe und Betriebe, die AUM gegenüber skeptisch eingestellt sind, werden eher erreicht. Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen bedeutet ein höheres Kontrollrisiko	– Kleinere, weniger finanzkräftige Betriebe, die sich Lohnunternehmen bedienen, werden erreicht.
– Bei zu langer Förderung werden Ersatzinvestitionen gefördert, da Maschinen Stand der Technik geworden sind.	– Bei zu langer Förderdauer wird der Stand der Technik gefördert.
– Bei zu langer Förderung Überwälzungseffekt der Förderung, da die Produkte verteuert werden.	– Schnellere Verbreitung der Technik bei Lohnunternehmen, da schnellere Anpassung des Maschinenparks.

Quelle: Eigene Darstellung nach LR et al. (2005).

10.4.1.4 Externe Synergien

Neben ZAL werden in Schleswig-Holstein noch andere EU-kofinanzierte Förderprogramme mit einem Bezug zum ländlichen Raum und dessen spezifischen Problemen angeboten. Da diese Programme zum Teil Fördermittel in die gleichen Regionen fließen lassen bzw. gleiche Ziele oder Themen verfolgen, sind sie bei der Bewertung der Wirkungen von ZAL zu berücksichtigen. Im Rahmen der Aktualisierung wurden in der Fallstudie im Kreis Schleswig-Flensburg mögliche Synergien der Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung mit anderen Programmen untersucht (siehe Kapitel 9).

Ziel-2-Programm

ZAL gehört gemeinsam mit dem Regionalprogramm 2000 und dem Programm Arbeit für Schleswig-Holstein zu den drei Säulen von „ziel: Zukunft im eigenen Land“. Mit dieser programmatischen Zielsetzung der Landesregierung waren aber keine Organisationsstrukturen verbunden, mit denen systematisch Synergien hergestellt werden könnten. Trotzdem konnten in der Halbzeitbewertung inhaltliche Berührungspunkte des Ziel-2-Programms mit ZAL und eine große Überschneidung der räumlichen Schwerpunkte festgestellt werden. Inhaltliche Berührungspunkte gibt es v. a. in der Tourismusförderung. (FAL et al., 2003, Kap. 10, S. 71ff). In der Halbzeitbewertung des Ziel-2-Programms werden ebenfalls Verbindungen zum Schwerpunkt 3, der u. a. die Tourismusförderung beinhaltet, gesehen. Dies hängt in starkem Maß von der Art der Projekte ab. Zu den drei anderen Schwerpunkten werden keine Überschneidungen gesehen (PLS Ramboell management, 2003, S. 72).

Zumindest für die Förderung der Ernährungswirtschaft kann dies so nicht gelten, da durch das Regionalprogramm neun Projekte in diesem Sektor mit wesentlich größerem Investitionsvolumen durchgeführt wurden. Die Wirtschaftsförderung ist für die Unternehmen mit weniger restriktiven Auflagen hinsichtlich der Vertragsbindung und der möglichen Produktpalette (siehe Anhang-I-Problematik in Kapitel 7) verbunden. Inwieweit die gleichen Unternehmen aus ZAL und RP 2000 Förderung erhalten haben, ist nicht bekannt. Jedenfalls sind die Wirkungen der Förderungen aus ZAL auf den Ernährungssektor schwer isoliert zu beurteilen, da neben den Mitteln der Wirtschaftsförderung noch erhebliche Förderungen in Form von Krediten der Investitionsbank und Bürgschaften realisiert werden (siehe Kapitel 7, Tabelle 7.2).

Die Tourismusförderung ist gemäß den Empfehlungen der Halbzeitbewertung des RP 2000 (PLS Ramboell management, 2003) noch einmal erheblich aufgestockt worden, und es wurden insgesamt 57 Projekte realisiert (MWV, 2005a). Neben einigen Promenadenumgestaltungen und eher städtisch ausgerichteten Projekten, haben viele der Maßnahmen einen Bezug zum ländlichen Raum und zu Projekten des ZAL, beispielsweise Rad-, Wan-

der- und Reitwege, Regionalmanagement Tourismus in Flensburg-Schleswig, Touristische Weiterbildung etc.

Über das Instrument der LSEn und das Prinzip der „Leitprojektförderung“ sind die beiden Programme mittelbar miteinander verzahnt. So können Projekte, die im Rahmen einer LSE entstanden sind, auch über das Regionalprogramm 2000 gefördert werden. Es gehört vielmehr sogar zu den Voraussetzungen für eine Förderung im Regionalprogramm 2000, dass sich einzelne Projekte in vorhandene regionale und überregionale Planungen und Konzepte einfügen und einen positiven Beitrag zur Umsetzung der Genannten leisten. Beispiele für auftretende Synergien sind die Erschließung/Erweiterung von Gewerbegebieten und touristische Projekte mit regionaler Bedeutung z. B. der Radwanderweg „Wikingerroute“ Maasholm-St. Peter Ording oder das „Regionalmanagement Tourismus“ bei der WiREG Landesgartenschau Schleswig.

Zumindest für die Ex-post-Bewertung wäre eine gemeinsame Bewertung der Förderimpulse aus den beiden Programmen für die regionale Entwicklung zu empfehlen.

Einerseits sind die stark regionalisierten Entscheidungsstrukturen des Regionalprogramms mit dem Dreiklang aus Regionalen Beiräten/Geschäftstellen, IMAG und zielsteuerungsgruppe durchaus zu begrüßen. Zuweilen führen sie aber zu zeitlichen Verzögerungen und sind ähnlich wie der Qualitätswettbewerb sehr komplex. Dies hat durch die Hintertür zu einer arbeitsteiligen Inanspruchnahme der Förderprogramme geführt: Kleine Anträge werden über ZAL abgewickelt, die großen „Brocken“ über das RP 2000 (PLS Ramboell management, 2005).

Für ein zukünftiges ZAL wäre es empfehlenswert, die Vorteile der Umsetzungsstrukturen des RP 2000 (z. B. hohe Akzeptanz der Projekte) zu übernehmen, ohne das Fördergeschäft zu sehr aufzublähen.

LEADER +

Im Rahmen des schleswig-holsteinischen LEADER+-Programms wurden sechs Lokale Aktionsgruppen (LAG) ausgewählt. Das Gebiet der LAGn umfasst Teile der Kreise Nordfriesland, Schleswig-Flensburg, Rendsburg-Eckernförde, Dithmarschen, Ostholstein, Plön, Segeberg, Storman sowie den Kreis Steinburg. Die Aktivitäten der LAG basieren im Wesentlichen auf den gleichen Förderrichtlinien wie die Mainstreamprogramme; die Projekte müssen allerdings einen innovativen Charakter aufweisen.

Fast alle LAGn haben einen Schwerpunkt in der Entwicklung eines naturverträglichen Tourismus in ihrer Region. Darüber hinaus sind auch die Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe, Jugendbetreuungs- und Freizeitangebote, Kultur und regionale Identität Handlungsschwerpunkte der LAGn.

INTERREG-III-A

Im Bereich von Interreg-III-A gibt es in Schleswig-Holstein drei deutsch-dänische Kooperationen. Auf schleswig-holsteinischer Seite sind die K.E.R.N-Region, Ostholstein und Schleswig-Flensburg beteiligt. Gefördert werden grenzüberschreitende Vorhaben in den Handlungsfeldern

- Wirtschaft, Forschung und Technologie, Tourismus,
- Natur, Umwelt und Energie,
- Bildung, Arbeitsmarkt, Gesundheit und Soziales,
- institutionelle und soziokulturelle Netzwerke.

Zur Frage der äußeren Kohärenz wird in der Halbzeitbewertung der Interreg-III-A-Programme Fyn/K.E.R.N und Storstroms Amt/Ostholstein-Lübeck ausgeführt, dass „die grenzüberschreitende Zusammenarbeit fast ein Alleinaufstellungsmerkmal des Programms gegenüber nationalen Initiativen ist. Überschneidungen können lediglich durch LEADER+ entstehen.“ Hier fokussiert der Halbzeitbewerter auf die Vermeidung von möglichen Doppelförderungen. Die Frage ist aber eher, ob sich die verschiedenen, in dem betreffenden regionalen Kontext wirksamen Programme behindern oder ergänzen. Dies ist von den Programmumsetzungsstrukturen und der konkreten Ausgestaltung der Projekte abhängig. Einige Beispiele wurden im Rahmen der Fallstudie der Artikel-33-Bewerter gefunden.

Regionen aktiv – Land gestaltet Zukunft

Im Zusammenhang mit dem Regionswettbewerb „Regionen Aktiv“, initiiert vom BMVEL, wurden zwei Regionen in Schleswig-Holstein ausgewählt: die Region Lübecker-Bucht (länderübergreifend mit Mecklenburg-Vorpommern) und die Region Uthlande. Insgesamt lag der Schwerpunkt der Mittelverteilung in allen ausgewählten Modellregionen auf den Themen „Sanfter Tourismus“ und „Regionalvermarktung“ (BMVEL, 2004, S. 31). Projekte zu diesen Themenfeldern lassen sich auch in den beiden schleswig-holsteinischen Modellregionen finden. Daneben gibt es Projekte, die die spezifischen Schwerpunkte z. B. bei regenerativen Energien oder im (Umwelt-)Bildungsbereich widerspiegeln. Ähnlich wie bei LEADER+ stellt sich bei Regionen Aktiv die Frage, in welcher Weise die angestoßenen Prozesse weiter fortgeführt und von der Mainstreamförderung aufgegriffen werden können.

Thematische Komplexe

Im Rahmen fast aller hier angesprochenen Förderprogramme werden **Regionalmanagement** und Transfereinrichtungen gefördert und etabliert. Diese treffen teilweise auf bereits existierende Strukturen. So gibt es das Regionalmanagement im Rahmen des Regionalprogramms, Regionen-Aktiv-Strukturen, LEADER+ mit LAGn und Geschäftsführer,

LSE-Betreuer, ILE-Regionalmanagement aus ZAL, Clustermanagement als neuen Förderatbestand im Ziel-2-Programm und daneben noch zahlreiche aus dem RP 2000 geförderten Kompetenztransfer- und Beratungseinrichtungen. Ob da noch jeder weiß, wer gerade wessen Manager ist? Da alle Aktivitäten mit einem hohen Beteiligungsanspruch verbunden, kann es zu einer Überforderung der Akteure kommen, und angestoßene Prozesse laufen ins Leere.

So positiv der Aufbau regionaler Strukturen auch gewertet wird, so groß ist die Herausforderung, diese Strukturen besser zu verzahnen, um Reibungsverluste und „Parallelwelten“ zu vermeiden. In gleichen Räumen tätige Regionalmanagements müssen sich auf klare Koordinations- und Zuständigkeitsregeln verständigen und diese auch transparent machen.

Synergie Fazit

Die ex-ante formulierten hohe Ansprüche an die Synergieeffekte (MLR, 1999) aufgrund des gemeinsamen Plans waren teilweise zu euphorisch und etwas konstruiert. Teilweise haben sie sich aber aufgrund der integrierenden Instrumente und der bestehenden regionalen und überregionalen Netzwerkstrukturen in Schleswig-Holstein eingestellt. Trotzdem steht bei vielen Effekten nach wie vor der Zufall Pate. Festzuhalten ist, dass auch zufällig viel entstehen kann, aber dass ohne strategische Verknüpfungen von Maßnahmen in den Förderrichtlinien oder bündelnde Planungen, die die Instrumente zum besten Nutzen aller zeitlich und räumlich koordinieren, kaum etwas Essenzielles eintritt. Für die nächste Förderperiode ist es daher wesentlich, den Begriff der Synergie oder gemeinsamen Strategien weder zu überstrapazieren noch zu reduziert auszulegen. Synergien oder eine gemeinsame Strategie ist nicht nur die Vermeidung von Doppelförderungen. Dies gilt sowohl für die Maßnahmen innerhalb des EPLR als auch für ihr Zusammenspiel mit anderen Förderprogrammen (siehe hierzu auch Kapitel 11).

10.4.2 Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen (Kriterium 6-2)

Wichtige Arten der direkt Begünstigten und Marktteilnehmer (Indikator 6-2.1)

Rund 16 % der zwischen 2000 und 2004 verausgabten öffentlichen Mittel fließen an land- und forstwirtschaftliche Betriebe. Hierbei handelt es sich ausschließlich um Maßnahmen der Förderschwerpunkte A und C.

Vom Förderschwerpunkt B profitieren fast ausschließlich öffentliche Träger, in erster Linie kommunale Gebietskörperschaften. Private Zuwendungsempfänger sind nur im Rahmen der Flurbereinigung und der Förderung der Biomasse (n2) möglich. Unter diesen Begünstigten sind häufig Landwirte bzw. Eigentümer landwirtschaftlicher Flächen.

Tabelle 10.36 gibt einen Überblick über die verschiedenen Ausrichtungen der geförderten Betriebe. Auffällig ist die in den Einzelmaßnahmen eher homogene Struktur der Teilnehmer bzw. klare Schwerpunktsetzung und die weite Streuung der Maßnahmen auf die verschiedenen Produktionsrichtungen. Die Förderung zeichnet somit die Agrarstruktur des Landes nach, setzt aber keine expliziten Schwerpunkte.

Im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung dominiert nach Anzahl der Projekte und der förderfähigen Investitionsvolumina der Sektor Milch (42,1 %) vor den Sektoren Viehmarkt (17,2 %) und Frisches Obst und Gemüse (13,1 %).

Tabelle 10.36: Betriebliche Merkmale geförderter landwirtschaftlicher Betriebe teilnehmerstarker Maßnahmen¹⁶

Maßnahme	Betriebliche Merkmale
AFP	<ul style="list-style-type: none"> - 56 % der Förderfälle gehen an Milchvieh haltende Betriebe, - 20 % an sonstige Betriebe, - 8 % an Schweine haltende Betriebe, - 8 % an Ackerbaubetriebe, - 3 % an Gartenbaubetriebe (LR et al., 2005).
Berufsbildung	<ul style="list-style-type: none"> - Die befragten Teilnehmer (N=1.727) der Kurse 2002 bis 2004 kamen zu 52 % von landwirtschaftlichen Betrieben und zu 41 % aus Gartenbaubetrieben. - Von den Betriebsinhabern (N=281) kommen 34 % von Gemischtbetrieben, 31 % von Futterbaubetrieben, 18 von Marktfruchtbetrieben und 12 % von Veredlungsbetrieben. - Die Teilnehmer waren zu 73 % Arbeitnehmer, 15 % mithelfende Familienangehörige und 12 % Betriebsinhaber.
Ausgleichszulage	<ul style="list-style-type: none"> - Der überwiegende Teil der Betriebe sind Futterbaubetriebe (74 % in den Kleinen Gebieten). - Der Anteil der Nebenerwerbsbetriebe liegt 2003 in den Kleinen Gebieten bei 55 % und damit weit über dem Landesdurchschnitt von 43 %.
Extensive Grünlandnutzung	<ul style="list-style-type: none"> - 60 % sind reine Grünlandbetriebe, über 50 % haben eine Betriebsgröße von 2 bis 10 ha. - Der durchschnittlichen Grünlandanteil liegt bei 91 %, Landesdurchschnitt liegt bei 39 %. - Zwei Drittel Unternehmen sind Mutterkuh- und Rindermastbetriebe, Anteil Milchviehbetriebe ist zu vernachlässigen (FAL, 2003). - Aufgrund der Fördervoraussetzungen fast ausschließlich in den küstennahen Marschgebieten..
AUM ÖKO	<ul style="list-style-type: none"> - Die Anbaustrukturen sind sehr heterogen, - 50 % der Betriebe haben einen Grünlandanteil von unter 30 %. - Die Flächenausstattung der Ökobetriebe liegt 22 ha über dem Landesdurchschnitt von 52 ha.

¹⁶ Angaben sind den einzelnen Bewertungskapiteln entnommen.

Maßnahme	Betriebliche Merkmale
Mulchsaatverfahren	- Überwiegend flächenstarke Marktfruchtbetriebe, 90 % der Teilnehmer bewirtschaften mehr als 1.000 ha Ackerfläche, daher Konzentration im östlichen Hügelland. - 5,4 % der Ackerfläche des Landes werden erreicht.
Gülleausbringung	- Überwiegend Schweine haltende Betriebe..
Vertragsnaturschutz	- Teilnehmende Betriebe sind sehr heterogen, da es eher um die Verwendung für unattraktive Flächen geht, als um den Aufbau eines eigenen Betriebszweigs.
Halligprogramm	- Fast die gesamte LF der Halligen und alle Betriebe werden von der Maßnahmen erreicht.
Forstwirtschaftliche Maßnahmen	- Gemessen am Fördermittelvolumen entfielen 81,9 % an Private, 17,3 % an den Kommunalwald (inkl. Kirche) und 0,7 % an Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse.

Quelle: Eigene Darstellung.

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

Dieser Aspekt war ein Schwerpunkt der Halbzeitbewertung und wurde zur Aktualisierung nicht erneut untersucht. Veränderungen, die sich gegenüber der Halbzeitbewertung ergeben haben, werden auf Kapitelebene dargestellt. Während Umstrukturierungen in anderen Bundesländern in den zurückliegenden Jahren eher die Umsetzungsebene betrafen, wurde in Schleswig-Holstein die ministerielle Zuordnung der vom Programm betroffenen Politikbereiche mehrfach geändert. Es ist sicherlich nicht von Vorteil, wenn die Steuerungsebene eines anspruchsvollen Förderprogramms mit der Organisation ihrer Ressortzugehörigkeit beschäftigt ist. Tatsächliche Auswirkungen auf die Programmabwicklungen lassen sich aber nicht abschätzen.

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

Die räumliche Verteilung der Zuwendungen auf Programm- und Maßnahmenebene kann Hinweise zur Treffsicherheit geben. In Kapitel 2 wurde kartographisch die räumliche Verteilung der öffentlichen Aufwendungen und Gesamtinvestitionen dargestellt. Die Fördermittel verteilen sich räumlich unterschiedlich in Schleswig-Holstein. Eine gezielte Steuerung der Mittel in bestimmte Regionen ist nicht erfolgt. Vielmehr ist die Mittelverteilung abhängig von regional unterschiedlichen Bedarfsstrukturen, Maßnahmeninhalten, den Gebietskulissen und den unterschiedlichen Kofinanzierungsmöglichkeiten der Kommunen. Spitzenreiter ist der Kreis Nordfriesland mit über 100 Mio. Euro öffentlichen Zuwendungen in den EU-Haushaltsjahren 2000 bis 2004, gefolgt von Dithmarschen und Schleswig-Flensburg. Die ehemaligen Ziel-5b-Kreise haben demnach überdurchschnittlich von der ZAL-Förderung profitiert, v. a. im Rahmen des Förderschwerpunktes B. Am unteren Ende bewegen sich die kreisfreien Städte, die überwiegend im sektorbezogenen Förderschwerpunkt A Zuwendungen erhalten haben.

Ein nennenswerter Zusammenhang zur Strukturschwäche einzelner Kreise und der Höhe der Förderung ist nicht zu erkennen. Zudem sind es im schleswig-holsteinischen Gesamtkontext eher die Städte, die beispielsweise von Arbeitsmarktproblemen und Abwanderung gekennzeichnet sind, und weniger die Kreise. Die hohen Zuwendungen für die Kreise Nordfriesland und Dithmarschen sind v. a. auch auf die Bedeutung des Küstenschutzes zurückzuführen. In den Jahren 2000 bis 2004 wurden an der Nordseeküste sehr viele Mittel für den Küstenschutz verausgabt (siehe Kapitel 9).

Die Ursachen für die räumliche Verteilung der Fördermittel sind eher vielschichtig. Festzustellen ist eine Pfadabhängigkeit. D. h., die Regionen, die über eine umfangreiche Erfahrung in der Akquise von Fördermitteln verfügen und auf bestehende Netzwerke zurückgreifen können, gehören zu den Hauptnutznießern der Förderung im Rahmen von ZAL. Daneben spielen die Maßnahmeninhalte in Verbindung mit der jeweiligen regionalen Bedarfsstruktur eine Rolle.

Die regionale Verteilung der Mittel im Förderschwerpunkt C wurde mit drei Indikatoren verglichen: dem Grünlandanteil an der LF, dem Anteil der Naturschutzflächen an der Gesamtfläche und dem Bewaldungsprozent. Einige Grundmuster lassen sich erkennen: In die Kreise bzw. kreisfreien Städte, in denen der Anteil der Naturschutzflächen hoch ist, fließen auch höhere Mittelvolumina. Beispiele sind Lübeck, Herzogtum Lauenburg und Nordfriesland. Auch der Waldanteil an der Gesamtfläche hat einen Einfluss auf die regionale Verteilung der Fördermittel. Waldflächen sind eher im Südosten des Landes zu finden. Des Weiteren richten sich viele Maßnahmen an Grünlandgebiete bzw. die Küstenregionen (so das Halligprogramm oder die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete).

Wie in der Zwischenbewertung genauer ausgeführt, kann die betriebliche oder räumliche Treffsicherheit von Maßnahmen durch verschiedene Verfahren erhöht werden. Ansätze sind bereits in ZAL vorhanden:

- (1) **Bildung von Kulissen:** Ausgleichszahlung und Ausgleichszulage werden ausschließlich in Kulissen gewährt, sowie die Vertragsnaturschutzmaßnahmen und das Halligprogramm (7,8 % der insgesamt geförderten Fläche). Die forstwirtschaftliche Förderung weist nur Kulissen für die Bodenschutzkalkung (ca. 1,5 % der Förderfläche) aus.
- (2) **Projektauswahl bzw. Betriebsauswahl:** Beispiele sind bisher die Prioritätenliste der Kreise für den Wegebau und die Bevorzugung von Betrieben in Wasserschutzgebieten bei der Bewilligung von Modulationsmaßnahmen. Bei anderen Maßnahmen überwiegt noch das Windhundprinzip.
- (3) **Zugrundelegen fachlicher Planungen und Konzeptionen:** Für die Maßnahmen der Dorf- und Regionalentwicklung werden die Prioritäten vor Ort entweder durch die LSE-Gremien oder im Rahmen eines Dorfentwicklungsplanes gesetzt.

Für die nächste Förderperiode sollten diese Ansätze weiter ausgefeilt werden. Hierbei sind auch grundlegende Überlegungen anzustellen:

- **Kulissenbildung:** Welche Maßnahmen stehen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Erhaltungsziele der Natura-2000-Gebiete bzw. der Qualitätsziele der Wasserrahmenrichtlinie? Wo gibt es Überschneidungen der Gebietskulissen, und welche Maßnahmen müssen spezifisch für die beiden Regelwerke angeboten werden? Welche gefährdeten und schutzwürdigen Gebiete sowie Ressourcenschutzziele werden bei einer Konzentration auf diese Kulisse nicht erreicht?

Hinsichtlich der Förderung des ländlichen Raums muss es eine Abstimmung mit der Strukturförderung geben. Sollen Kulissen gebildet werden, und sollen bei dieser Abgrenzung eher Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit bzw. nachholenden Entwicklung oder der Förderung von Wachstumspolen im Vordergrund stehen? Kann es eine Aufgabenteilung der beiden Programme geben?

- **Projektauswahlkriterien:** Mit der zunehmenden Knappheit der Mittel dürfte dieser Aspekt immer mehr an Bedeutung gewinnen. Da es schwierig sein dürfte, mit statischen Kriterien auf regionale Besonderheiten und dynamische Rahmenbedingungen einzugehen, kann eine bessere Projektauswahl auch über die Stärkung des Regionalmanagements und Methoden einer kontinuierlichen und qualifizierten Begleitung erreicht werden. Hier kann in Schleswig-Holstein an teilweise bereits etablierte regionale Strukturen angeknüpft werden. Eventuell können Ansätze des Qualitätswettbewerbs des Regionalprogramms übernommen werden.

10.4.3 Hebelwirkung (leverage effect) (Kriterium 6-3)

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

Die Schwerpunktsetzung von ZAL liegt auf der Förderung von Projekten mit öffentlicher Trägerschaft und flächenbezogenen Beihilfen (s. o.). Ersteres ist eher eine Umverteilung von Mitteln unterschiedlicher öffentlicher Haushalte. Der Hebeleffekt bezieht sich aber laut EU-Terminologie nur auf ausgelöste private Investitionstätigkeiten (EU-KOM, 1999b). Auf das Gesamtprogramm bezogen ergibt sich somit ein Verhältnis von einem Euro öffentlicher Fördermittel zu 0,15 Euro zusätzlicher Investitionen. Lediglich das AFP, die Förderung von Verarbeitung und Vermarktung und die Maßnahme Biomasse

und Energie¹⁷ weisen große Hebelwirkungen von 1,0 Euro öffentlicher Mittel zu 4,0 Euro privater Gelder auf.¹⁸

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. Erste Hinweise wurden zur Aktualisierung gesammelt. Knapp 70 % der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe gaben im Rahmen der Betriebsleiterbefragung (siehe Kapitel 3) an, dass sie in nächster Zukunft weiter wachsen wollen bzw. müssen, d. h. weitere Investitionen tätigen werden. Auch im Bereich der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ist davon auszugehen, dass das in der indikativen Finanzplanung dargestellte Verhältnis von Förderung zu privaten Mitteln nur einen Mindesteffekt widerspiegelt, da es die nicht förderfähigen Anteile der Investition nicht mit abbildet.

Die öffentlichen Zuwendungsempfänger der Dorf- und Regionalentwicklung wurden zum Thema privater Folgeinvestitionen aufgrund der umgesetzten ZAL-Maßnahmen befragt (siehe Tabelle 10.37).

Tabelle 10.37: Private Investitionen als Folge der Dorf- und Regionalentwicklung

Folgeinvestitionen aufgrund der LSE / Dorferneuerung (n=63)	Anzahl	Anteil in %
nein	26	41
ja, und zwar im Bereich		
Tourismus	19	30
Handel	8	13
Handwerk	3	5
Verschönerung des Ortsbildes	26	41
Sonstiges	3	5

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus den Antworten lässt sich ableiten, dass über die konkrete Förderung hinaus Aktivitäten stattfinden, vor allem im Hinblick auf touristische Aktivitäten und die Verschönerung des Ortsbildes.

¹⁷ Nach Angaben des Fachreferats liegt die durchschnittliche Förderquote bei rund 25 % mit weiter sinkender Tendenz. Bei den bislang geförderten 24 Projekten wurden mit öffentlichen Fördermitteln von 8,7 Mio. Euro Gesamtinvestitionen von 38,3 Mio. Euro realisiert (MLUR, 2005b).

¹⁸ Eigene Berechnung nach BMVEL (2005d).

10.4.4 Mitnahmeeffekte (Kriterium 6-4)

Zur methodischen Problematik der Ermittlung der Nettoeffekte sei auf die Ausführungen der Halbzeitbewertung verwiesen (FAL et al., 2003). An dieser Stelle erfolgt eine Zusammenfassung der bisher ermittelten Hinweise auf Mitnahmeeffekte¹⁹ (siehe Tabelle 10.38). Näheres hierzu ist den Förderkapiteln zu entnehmen.

Tabelle 10.38: Hinweise der Kapitelbewerter auf Mitnahmeeffekte

Maßnahme	Verwendete Quellen	Mitnahmeeffekte
AFP	Betriebsleiterbefragung Beraterbefragung	Die allgemeine „Anfälligkeit“ des Instruments der Zuschussförderung wird herausgestellt: - Insgesamt 25 % Mitnahmeeffekte bei Großen Investitionen, 60 % bei Kleinen Investitionen. - Förderrichtlinie enthält den Förderausschluss, „wenn der angestrebte agrarstrukturelle und betriebswirtschaftliche Erfolg auch ohne Inanspruchnahme von Zuwendungen erzielt werden kann.“ Personen mit erheblichen Vermögenswerten sollen ausgeschlossen werden. Diese Gegensteuerung, die über die Prosperitätsprüfung hinausgeht, ist eine schleswig-holsteinische Besonderheit.
AZ	Testbetriebsnetzdaten 2003/2004	Bei ausschließlicher Betrachtung des Einkommensziels können bei Betrieben mit Überkompensationen Mitnahmeeffekte auftreten. Anteil der Betriebe mit Überkompensation: 35,7 %.
AUM	Analyse der Prämiengestaltung	Mitnahmeeffekte treten immer dann auf, wenn die erwünschte Bewirtschaftungsmethode (aufgrund standörtlicher oder wirtschaftlicher Alternativlosigkeit) auch ohne die Prämienzahlungen erfolgen würde. Ein Indiz hierfür sind geringe Anpassungsreaktionen der teilnehmenden Betriebe und damit verbundene Überkompensationen. Dies ist v. a. bei den horizontal angebotenen Maßnahmen der Fall und bei Maßnahmen, die die Einführung von bereits in der Praxis etablierten Techniken fördern. Vermeidungspotenzial liegt in Kulissenbildung, stärkerer Prämien differenzierung, Ausschreibungsverfahren und zeitlich befristeten „Markteinführungsprogrammen“.

¹⁹ Definiert als eine Änderung in der Situation des Begünstigten, die auch ohne die Fördermaßnahme eingetreten wäre – z. B., wenn ein landwirtschaftlicher Betrieb auch ohne die Beihilfe investiert hätte.

Maßnahme	Verwendete Quellen	Mitnahmeeffekte
V&V		<p>Allgemeine „Anfälligkeit“ des Instruments der Zuschussförderung wird herausgestellt.</p> <p>Die Evaluatoren erhielten von verschiedenen Seiten Hinweise auf die zunehmende Ausnutzung des Standort- und Förderwettbewerbs der Bundesländer durch investitionswillige Unternehmen, um den maximalen Förderbetrag zu erzielen. Dieser Wettbewerb um investitionswillige Unternehmen birgt zweifellos die Gefahr der Generierung von Mitnahmeeffekten in sich.</p> <p>Besser wäre es, Bürgschaften für die Förderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung zu nutzen. Eigenkapitalengpässe könnten über Verbesserung der Kreditwürdigkeit bei den Banken verringert werden.</p> <p>Auch klare und strikte Qualitätsstandards für die Antragsunterlagen und verbindliche Antragsfristen können einen Beitrag zur Reduzierung von Mitnahmen leisten. Dieser Ansatz wird in NRW verfolgt.</p>
Forst		<p>Insbesondere die Förderung waldbaulicher Maßnahmen (Bestandspflege etc.) ist für Mitnahmeeffekte anfällig, da sie existenziell zur Reduzierung der Betriebsrisiken erforderlich sind, so dass sie auch ohne Förderung durchgeführt werden würden.</p>

* Gefragt wurden Zuwendungsempfänger danach, ob die Förderung in gleichem Umfang und Zeitraum auch ohne Förderung durchgeführt worden wäre.

Quelle: Eigene Darstellung.

Verlagerungs- und Verdrängungseffekte

Wie bereits in der Halbzeitbewertung herausgestellt, spielen diese Effekte v. a. für investive und beschäftigungsfördernde Maßnahmen eine Rolle (EU-KOM, 1999a). Eine Abbildung dieser Effekte ist aufgrund der fehlenden Angaben zu nicht geförderten Sektoren, Unternehmen und Regionen nicht möglich. Im Rahmen von ZAL spielen Verdrängung und Verlagerung beispielsweise bei der Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen eine Rolle. Die Versorgung der Verbraucher mit Blumen und Nahrungsmitteln erfolgt größtenteils überregional. Das bedeutet, dass Märkte nicht regional abgegrenzt sind, sondern überregionale, nationale oder gar supranationale Ausmaße haben. Entsprechend haben Förderungen in einem Sektor eines Bundeslandes Auswirkungen auf entsprechende Sektoren anderer Regionen/Bundesländer. So war es z. B. in Niedersachsen trotz massiver Förderung nicht möglich, ein Unternehmen zur Verarbeitung von Ökogemüse zu etablieren, da gleichzeitig ein Konkurrenzunternehmen in Schleswig-Holstein gefördert wurde. Informationen über Beeinflussungen von Verarbeitungs- und Vermarktungsstandorten eines Bundeslandes durch die Förderung in anderen Bundesländern sind eher zufällig. Es ist daher empfehlenswert, eine über Bundesländergrenzen hinweg koordinierte Vorgehensweise zu verfolgen. Dies wird für die Zukunft von den nördlichen Bundesländern bereits angestrebt (MWV, 2005b).

10.4.5 Indirekte regionale Wirkungen (Kriterium 6-5)

Für dieses Kriterium sind im Rahmen der Evaluierung von ZAL in Anlehnung an die Erläuterung durch die KOM (EU-KOM, 2000) zwei Aspekte relevant:

- (1) **Erhöhung von Einkommens- und Beschäftigungseffekten in einer Region.** Die Effekte durch die Beauftragung regionaler Unternehmen, Handwerker und Dienstleister werden hauptsächlich über die Ermittlung der regionalen Inzidenz von konjunkturellen, leistungsgebundenen Wirkungen errechnet. Die Darstellung dieses Effekts erfolgt in Kapitel 10.2.2.3.
- (2) **Aktivierung endogener Entwicklungspotentiale und Stärkung des regionalen Profils.** Dieser Fragestellung ist die Fallstudie im Kreis Schleswig-Flensburg für die Bewertung der Artikel-33-Maßnahmen nachgegangen. Hierbei wurden nicht nur Wirkungen einzelner Maßnahmen für sich betrachtet, sondern deren Zusammenspiel, auch mit anderen Förderprogrammen. Hierbei ging es auch um die Analyse der bestehenden Netzwerke und Strukturen vor Ort und deren Einfluss auf die Qualität von Förderung und Fördermaßnahmen. Die Ergebnisse sind im Materialband von Kapitel 9 dargestellt.

10.5 Gesamtbetrachtung der Programmwirkungen und des Programmplanungsansatzes

10.5.1 Gesamtbetrachtung der Programmwirkungen

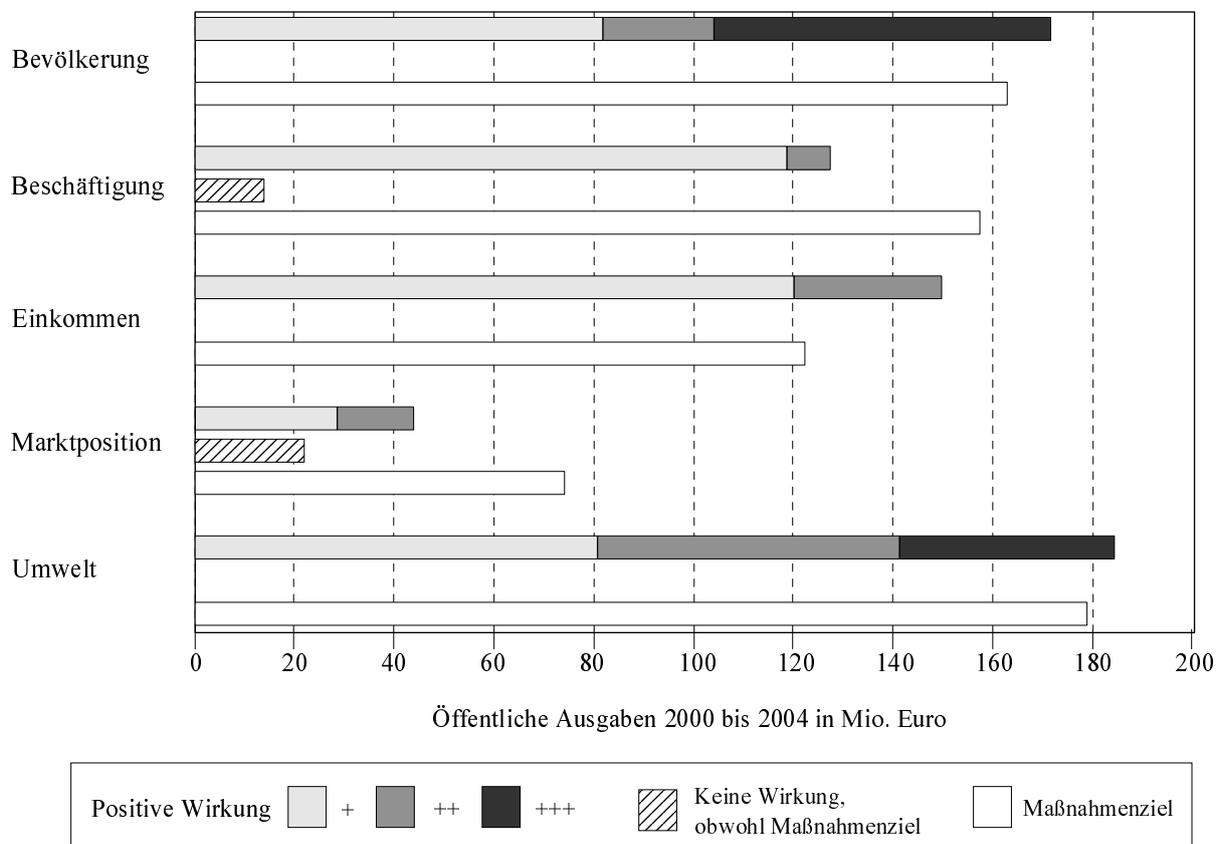
Kapitel 10.5.1 gibt einen Überblick über die Gesamtwirkung von ZAL. Die Aussagen beruhen im Wesentlichen auf einer Ziel- und Wirkungsanalyse für die kapitelübergreifenden Fragen.

Abbildung 10.9 zeigt die öffentlichen Aufwendungen mit Bezug zu den kapitelübergreifenden Bewertungsthemen Bevölkerung, Beschäftigung, Einkommen, Marktposition und Umwelt. Hierbei sind die multiplen Zielsetzungen und Wirkungen einzelner Maßnahmen zu berücksichtigen. Für den Erhalt und die Verbesserung der Umwelt werden die meisten Mittel eingesetzt. Über 180 Mio. Euro sind mit positiven Wirkungen verbunden. An zweiter Stelle steht die Verbesserung der Lebensqualität (Frage 1). Einkommen und Beschäftigung liegen in etwa gleichauf, während die Verbesserung der Marktposition auf Programmebene eine zu vernachlässigende Rolle spielt. Die Ausführungen basieren auf den aktuell messbaren Wirkungen. Viele Maßnahmen bewirken allerdings erst mittel- bis langfristig Effekte. Die konjunkturellen Beschäftigungswirkungen, die besonders bei investiven Maßnahmen eine Rolle spielen, wurden bei der Betrachtung nicht berücksichtigt.

Der überwiegende Teil der Programmmittel entfaltet nur geringe Wirkungen. Maßnahmen mit einer besonders hohen positiven Wirkung treten nur in Bezug auf die Ziele Umwelt und Bevölkerung/Lebensqualität auf.

Ausgaben mit Zielverfehlung, angezeigt durch den Balken „keine Wirkung, obwohl Maßnahmenziel“, weisen die Fragenkomplexe Beschäftigung und Marktposition aus. Hier muss die Angemessenheit der Ziel-Mittel-Auswahl grundsätzlich überprüft werden.

Abbildung 10.9: Gegenüberstellung von Zielen und Wirkungen auf Programmebene anhand des eingesetzten Mittelvolumens 2000 bis 2004



Quelle: Eigene Darstellung.

10.5.2 Vom Sinn und Unsinn einer Programmbewertung in sechs Fragen

Die Förderlandschaft ist in Schleswig-Holstein, wie in allen anderen Bundesländern, sehr vielschichtig und z. T. sehr zersplittert. Auch wenn vermieden wird, gleiche Fördertatbestände aus verschiedenen Förderprogrammen des Landes zu bedienen, werden unterschiedliche Förderprogramme in gleichen Räumen zu gleichen Fragestellungen aktiv.

Beispiel: Förderung der Ernährungsindustrie oder des Tourismus. Die Entscheidung, welche Förderungen über welches EU-Programm oder ein Landesprogramm angeboten werden, hat oft finanztaktische oder andere administrative Gründe, weniger inhaltliche.

Die Bewertung eines Programms und dessen Wirkungen für einen bestimmten thematischen Schwerpunkt bildet somit einen rein zufälligen Ausschnitt der Förderrealität ab. Gerade für thematische Verdichtungen – z. B. was macht das Land Schleswig-Holstein für den Cluster Ernährungsindustrie (und welche Rolle spielen dabei verschiedene Förderinstrumente) - ist dieser Umstand unbefriedigend. Besser und auch handlungsorientierter wäre für eine thematische Bewertung von Aktivitäten der öffentlichen Hand ein wirklich querschnittsorientierter Ansatz über alle relevanten Förderprogramme (unabhängig von ihren Finanzierungsquellen). Relevante Fragestellungen wären hier beispielsweise die über zahlreiche Programme zerstreute Tourismusförderung, die Förderung des Ernährungssektors, die Bewertung von Maßnahmen zur Bewältigung des demographischen Wandels oder zum Kulturlandschaftserhalt.

10.5.3 Umsetzung der Empfehlungen aus der Halbzeitbewertung

Die Empfehlungen aus der Halbzeitbewertung hatten unterschiedliche Adressaten (Ministerien auf Länderebene, Bund, EU-Kommission) und beinhalteten viele Anregungen, die erst im Programmplanungszeitraum 2007 bis 2013 überhaupt umsetzungsrelevant werden können. Tabelle 10.39 stellt den Umsetzungsstand der Empfehlungen der Halbzeitbewertung und weitere aktuellen Entwicklungen dar.²⁰

Tabelle 10.39 Synoptische Darstellung der Umsetzung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung

Empfehlungen der Halbzeitbewertung	Aktuelle Entwicklung
Programmebene	
(1) Intensivere Diskussion der strategischen Ausrichtung des künftigen Programms	Wird umgesetzt; neue Programm- und Achsenstrategien werden intensiv im Rahmen von extern moderierten Workshops von den FachreferentInnen diskutiert; Ergebnisse dienen als Grundlage für das zu erstellende Programmplanungsdokument.

²⁰ In Klammern ist jeweils die Ziffer der Empfehlung aus Kapitel 11 der Halbzeitbewertung angegeben.

Empfehlungen der Halbzeitbewertung	Aktuelle Entwicklung
(3) Beschäftigungsziel hat im Landeskontext eine große Bedeutung; zukünftig sollte der Beschäftigungswirksamkeit bei der Auswahl sowohl der Maßnahmen als auch der Projekte selbst mehr Gewicht beigemessen werden	Im Koalitionsvertrag wird den Themen Wachstum und Beschäftigung weiterhin eine große Bedeutung zugemessen. Allerdings kann die Schaffung von Arbeitsplätzen allenfalls ein untergeordnetes Ziel im zukünftigen Programm darstellen, da das Programm auch weiterhin vielfältigen Ansprüchen genügen muss (Wettbewerbsfähigkeit, Umwelt, Einkommen, Lebensqualität) und diese Ziele z. T. mit einem Beschäftigungsziel in Konkurrenzbeziehung stehen (Rationalisierungsinvestitionen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit führten tendenziell zu einem Rückgang des Arbeitsvolumens).
Förderschwerpunkte	
(5) Wenn die forstliche Förderung einen stärkeren Beitrag zur sozio-ökonomischen Entwicklung leisten soll, sind entsprechende Maßnahmen auszuwählen (z. B forstlicher Wegebau)	Im neuen Programm soll der forstliche Wegebau gefördert werden.
(5) Kein Bedarf für die Förderung Forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse	Auch zukünftig keine Förderung.
(6) Übergeordneten strategischen Ansatz für Extensivierungs- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen entwickeln	Nicht geplant, weiterhin getrennte Umsetzung von Vertragsnaturschutz- und Extensivierungsmaßnahmen; keine Überlegung zu einem beispielsweise modularen Aufbau beider Maßnahmenblöcke.
(7) Bei Artikel-33-Maßnahmen erfolgt eine Konzentration auf Maßnahmen öffentlicher Träger, private Maßnahmen werden rein national finanziert. Zukünftig sollte sich Bewertung auf das gesamte Maßnahmenspektrum beziehen.	Schon im jetzigen ZAL wurden die Artikel-52-Maßnahmen stark zurückgefahren; im zukünftigen Programm wird es kaum noch Spielraum für Maßnahmen außerhalb der EU-Kofinanzierung geben, so dass automatisch das gesamte Maßnahmenspektrum auch Gegenstand der Evaluierung sein wird. Falls dies wider Erwarten nicht der Fall ist, sollte die Evaluierung auch die nicht-kofinanzierten Bereiche umfassen, um die jeweiligen Maßnahmen auch in allen ihren Facetten beurteilen zu können.
(8) Ansatz der LSE weiterentwickeln, Zusammenfassung der auf mehrere Haushaltslinien und Maßnahmen verteilten Förderung in eine Richtlinie, unter der Restriktion knapper Haushaltsmittel sollten LSE-Leitprojekte privater Träger künftig mit EU-Mitteln kofinanziert werden.	Maßnahmen wurden in eine Richtlinie zusammengefasst, laufen aber haushaltstechnisch noch immer über verschiedene Haushaltslinien; private Maßnahmen sind bislang noch nicht Gegenstand der EU-Kofinanzierung.
Programmkoordination	
(12) Programmkoordination sollte zukünftig stärkere Akzente in der strategischen Weiterentwicklung des Programms setzen	Personelle Kapazitätsengpässe haben sich verschärft, so dass diese stärkere inhaltliche Steuerung nur schwer zu leisten ist. Durch Ministeriumsumbildung sind mit Ausnahme von V&V wieder alle Maßnahmen in einem Haus vereint, so dass zumindest organisatorisch die Steuerung einfacher sein sollte. Außerdem liegt die Zuständigkeit für HuK-Angelegenheiten jetzt auch im Programmkoordinierungsreferat.

Empfehlungen der Halbzeitbewertung	Aktuelle Entwicklung
Zusammenarbeits- und Abstimmungsstrukturen	
(15) Einrichtung eines länderübergreifenden Austausches für Vertragsnaturschutzmaßnahmen	Bislang nur informeller Austausch
(16) Klare Zielvereinbarungen mit der EU-KOM bei Programmgenehmigung	Zumindest in ELER-Verordnung keine Vorgaben enthalten, fraglich, ob Konsultationsverfahren sich stark ändern wird
(17) Aufwertung des Begleitausschusses	Bislang keine Änderung, Begleitausschuss entspricht in weiten Teilen der Bund-Länder-Sitzung der Programmkoordinierungsreferenten. Auch wenn Wiso-Partner zukünftig einbezogen werden sollen, ist aus unserer Sicht fraglich, ob das strategisches Potential des Begleitausschusses gesteigert werden kann.
Finanztechnische Regelungen	
(20) Generelle Aufhebung des Jährlichkeitsprinzip nicht sinnvoll, Finanzmanagement erleichtern durch n+2-Regelung oder begrenzte Übertragbarkeit von HH-Mitteln	n+2-Regelung (bezogen auf Kalenderjahr), d. h. Jährlichkeitsprinzip wird zukünftig aufgeweicht, fraglich ist, ob sich dadurch die Probleme in bestimmten Maßnahmen nicht nur um zwei Jahre verschieben
(21) Anpassung des EU-HJ an das Kalenderjahr	Gemäß FinanzungsVO endet das HJ weiterhin am 15. Oktober
(22) Bessere Planung der Mittel im Land und Absicherung der Kofinanzierungsmittel über den gesamten Zeitraum	Unter den bestehenden finanziellen Restriktionen ist eine solche Anregung schwer umzusetzen. Zumindest sollten die einzelnen Titel (GAK- und Landeshaushalt) gegenseitig deckungsfähig sein. Die Haushaltsansätze sollten in mittelfristige Finanzplanung übernommen werden. Die Vorschüsse sind entsprechend zu berücksichtigen.
(23) Anhebung des Kofinanzierungssatzes auf einheitlich 50 %	erfolgt
Verwaltungs-/Kontroll- und Sanktionsregelungen	
(24) EU-KOM sollte zu Beginn des Programmplanungszeitraum verbindlichen Katalog von Rahmenregelungen vorlegen und Detailausgestaltung dem Mitgliedstaat überlassen	Es ist die Frage, ob in der neuen Durchführungsverordnung alle Regelungen abschließend getroffen werden, oder ob in der Verwaltungspraxis die durch die KOM durchgeführten Kontrollen zu ständig neuen Anforderungen führen werden. In Artikel 37 der Finanzierungsverordnung ist weiterhin geregelt, dass die Kommissionsdienststellen Kontrollen vor Ort durchführen können. Dabei wird nicht unterschieden, ob es sich um ausschließlich EU-finanzierte Maßnahmen (EGFL) oder um kofinanzierte Maßnahmen (ELER) handelt.
(25) Detailbestimmungen der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen der EU sollten überdacht werden, eigenständige, an die Erfordernisse der 2. Säule angepasste Regelungen sollten geschaffen werden, anstatt die Regelungen der 1. Säule zu übernehmen.	Durch den Cross Check bei Cross Compliance zukünftig noch engere Verbindung von der 2. zur 1. Säule.

Empfehlungen der Halbzeitbewertung	Aktuelle Entwicklung
Programmänderungen	
(27) Zeitliche Taktung ändern	Da sich am Unterschied zwischen EU-Haushaltsjahr und Kalenderjahr nichts ändert, ist das Zeitfenster zur Umsetzung auch zukünftig immer noch eng; zukünftig wird n+2-Regelung eine gewisse Flexibilisierung bringen.
(28) Angemessenheit eines doppelten Konsultationsverfahrens für inhaltliche und finanzielle Änderungen prüfen	Durch erfolgte Änderung der Durchführungs-VO wurde das Änderungsverfahren vereinfacht. Wichtig ist besonders die Trennung von finanziellen Anpassungen (Bundestabelle) und den genehmigungspflichtigen inhaltlichen Änderungen.
Begleitsysteme auf Programmebene	
(29) Bessere Abstimmung zwischen den verschiedenen Dienststellen der EU-KOM bezüglich der Anforderungen	Die KOM diskutiert über eine verbesserte Abstimmung zwischen Monitoring und Evaluation. Inwieweit auch die anderen Systeme (z.B. der Bericht über staatlichen Beihilfen im Agrarsektor) oder die X-Liste der Zahlstelle hier einbezogen werden, ist unklar. Des Weiteren ist unbedingt zu klären, ob die Berichterstattung sich auf EU-kofinanzierte Maßnahmen oder auch auf die derzeitigen Artikel-52-Maßnahmen erstrecken soll.
(30) Intensivere Diskussion des Monitoring-Systems mit den Betroffenen und nicht nur Diskussion im STAR-Ausschuss	Bislang erfolgt die Diskussion eher zwischen den Mitgliedstaaten im STAR-Ausschuss oder Untergremien; KOM hat Auftrag zur Erarbeitung eines Leitfadens zum künftigen Monitoring erteilt; Indikatoren sollen Eingang finden in Durchführungsverordnung; breite Diskussion mit den potentiellen Nutzern steht aus
(31) Problem der unterschiedlichen Datenerfassung und -haltung besteht nach Aufgabe des ZALIS weiter, zumindest für die Maßnahmen der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung sollte über die ÄLR ein einheitliches EDV-Verfahren entwickelt werden, das gleichzeitig auch der Antragsbearbeitung, -bewilligung und -kontrolle dienen könnte.	In der Diskussion ist eine Auflösung der ÄLR. Ein Teil der Aufgaben soll kommunalisiert werden, ein anderer Teil in kommunale Dienstleistungszentren integriert werden. Durch die Zersplitterung der Zuständigkeiten besteht die dringende Aufgabe der Schaffung von einheitlichen Vorgaben zur Erstellung von EDV-gestützten Förderstatistiken, wenn das Ministerium seiner Steuerungsfunktion gerecht werden will. Zudem sind nach den Vorgaben der Finanzierungs-VO zukünftig auch Bewilligungsdaten nach einheitlichen Formaten zu erfassen (zur Umsetzung der n+2-Regelung).
Zahlstellendaten	
(32) Auf bessere Eingabequalität achten und Haushaltslinien mit entsprechenden Unterkodierungen für die verschiedenen Fördertatbestände belegen	Schleswig-Holstein hat zwar Produktcodes für die einzelnen Haushaltslinien; diese sind allerdings z.T. sehr grob, z.T. viel zu detailliert. Außerdem wurden diese im Verlaufe der Jahre geändert, so dass keine kontinuierliche Auswertung möglich ist. Die Eingabequalität könnte auch noch verbessert werden, indem in der Eingabemaske Auswahllisten hinterlegt werden (oder Betriebsnummern automatisch mit Adressfeldern verknüpft werden)

Empfehlungen der Halbzeitbewertung	Aktuelle Entwicklung
Begleitsystem und Evaluation	
(33) Vorgaben der EU-KOM sollten bereits bei Programmerstellung vorliegen	Bislang ist geplant, die Indikatoren gemäß Art. 81 schon in der Durchführungsverordnung zur ELER-Verordnung festzuschreiben. Dies müsste auch die Erläuterung zu den Indikatoren umfassen, damit die Vergleichbarkeit hergestellt ist. Des Weiteren sollte auch das Bewertungsraster mit den Fragen vorliegen, damit ggf. Begleituntersuchungen (z. B. naturschutzfachliches Monitoring) darauf abgestimmt werden und die Ex-ante-Bewertung schon auf einer geeigneten Grundlage erfolgen können.
(34) Alle für eine Bewertung erforderlichen Daten mit einheitlicher Identifikationsnummer kennzeichnen	Bislang nur z. T. erfolgt, z. B. durch die Vergabe einer einheitlichen Betriebsnummer (X-Liste der Zahlstelle, FNN-Nachweis), interessant wäre eine Verschneidung mit Daten aus dem Testbetriebsnetz, stärkere Nutzung von Daten aus der Agrarstatistik, datenschutzrechtlicher Rahmen wäre zu klären
(35) Fördergegenstände in Datensätzen detaillierter beschreiben	Untergliederung der Produktcodes in der X-Liste der Zahlstelle nicht ausreichend, um einzelne Maßnahmen differenziert beschreiben und Evaluation darauf aufbauen zu können. Für andere Maßnahmen sollte darauf geachtet werden, dass Bewilligungsstatistiken Datenbankanforderungen genügen und damit auch auswertbar sind.
(37) Klärung der Datenbereitstellung schon bei Auftragsvergabe, v. a., wenn Externe mit Datenverwaltung betraut sind	Datenbereitstellung für die Aktualisierung ist weitgehend nach dem vorgegebenen Zeitplan gelaufen

Quelle: Eigene Darstellung.

10.6 Veränderte Rahmenbedingungen und Konsequenzen für die Neuprogrammierung 2007 bis 2013

In Kapitel 2.2 sind die Grundzüge der Änderungen beschrieben. Diese wurden in der Bewertung der Förderkapitel aufgegriffen und durch die für die jeweiligen Maßnahmen relevanten Aspekte ergänzt und vertieft. Im Folgenden werden die förderkapitelbezogenen Einschätzungen zur ELER-Verordnung und zur GAP-Reform in ihren Auswirkungen auf die Neuprogrammierung synoptisch zusammengestellt. Auf die Rolle der Wasserrahmenrichtlinie und der Umsetzung der Natura-2000-Richtlinie in Schleswig-Holstein wird in den Schlussfolgerungen und Empfehlungen unter Kapitel 11 eingegangen.

10.6.1 ELER-Verordnung

Die wesentlichen Änderungen durch die ELER-Verordnung wurden in Kapitel 2 beschrieben (siehe auch Grajewski et al., 2004).

Programmansatz

In dem VO-Entwurf unternimmt die EU-KOM den Versuch, die bisher feststellbaren Defizite in der strategischen Ausrichtung und der Zielformulierung ländlicher Entwicklungsprogramme zu vermindern, indem zum einen strategische Ansätze auf verschiedenen Ebenen zu beschreiben sind, und zum anderen die Ziel-Achsen-Maßnahmen-Struktur überarbeitet wurde.

Eine EU-Landentwicklungsstrategie kann aufgrund der Heterogenität der ländlichen Gebiete in Europa nur ganz allgemeinen Charakter haben. Welche strategischen Ansatzpunkte die EU-KOM bei der Förderung des ländlichen Raums hat, wird aus unserer Sicht ausreichend durch die Erwägungsgründe und die Inhalte der Verordnung spezifiziert. Die im Juli 2005 vorgelegte EU-Strategie (KOM (2005) 304 endgültig) verknüpft die zukünftige Förderung ländlicher Räume in starkem Maße mit der Lissabon-Strategie und stellt Beschäftigungsziele, Innovation und Investitionen in Humankapital in den Vordergrund. Für Achse 2 stehen drei Bereiche im Vordergrund: biologische Vielfalt und Erhaltung land- und forstwirtschaftlicher Systeme von hohem Naturschutzwert, Wasser und Klimawandel. Damit wird das breite Zielspektrum, das in der ELER-Verordnung enthalten ist, stark fokussiert. Der Stellenwert der EU-Strategie auf die konkrete Programmgestaltung ist unklar.

Die Zuordnung der Maßnahmen auf einzelne Achsen und damit auch grobe Ziele ist sachgerecht, wenn auch im Detail nicht immer geglückt. Dies ist aber v. a. darauf zurückzuführen, dass in Deutschland Maßnahmen in komplexe Systeme eingebunden sind (wie z. B. die Flurbereinigung mit ihrem breiten Projektspektrum) und sich nur schwer einer der drei thematischen Achsen zuordnen lassen.

Ein Gleichgewicht zwischen den Achsen soll nach Ansicht der EU-KOM durch die Festlegung von Mindestfinanzierungsansätzen sichergestellt werden (siehe Abbildung 2.4). Die Hälfte des Programmmittelvolumens ist demnach gemäß den Vorgaben der ELER-Verordnung aufzuteilen. Ob dieses Vorgehen zu einer größeren Programmkohärenz und Übereinstimmung mit dem identifizierten Bedarf führt, bleibt offen.

Maßnahmenausgestaltung

Die ELER-VO knüpft, von wenigen Ausnahmen abgesehen, hinsichtlich des Maßnahmenportfolios an die derzeitige Verordnung an. Tabelle 10.40 gibt eine Zusammenfassung der Einschätzung der ELER-Verordnung aus Sicht der Förderkapitel.

Tabelle 10.40: Synoptische Zusammenstellung und Kommentierung der wesentlichen Inhalte/Änderungen im Zuge der ELER-Verordnung

Inhalte/Änderungen	Kommentar
AFP	
Fördergegenstände vergleichbar, nur geringe Regelungsintensität in der VO, Diversifizierungsförderung zukünftig unter Achse 3, Regelung normale Absatzmöglichkeiten, berufliche Qualifikation, Wirtschaftlichkeit entfallen	Frage, ob DVO weiter einschränkt, Zusammenhang zum Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen, kein Anreiz zu einem zielgerechteren Einsatz erkennbar
Ausgleichszulage (e)	
Keine wesentliche Änderung zur derzeitigen Ausgestaltung, Überprüfung in 2010.	<p>In den Workshops wurden diskutiert:</p> <p><u>Degressive Staffelung</u>, Ablehnung durch die Berater, weil Widerspruch zum Offenhaltungsziel, durch Auswertung der Testbetriebsnetzdaten konnte Kostendegression bei großen Betrieben nicht nachgewiesen werden, möglich wäre eine Degression nach der exakten Höhe der einzelbetrieblichen Kostenvorteile.</p> <p>Überkompensation bei Nebenerwerbsbetrieben mit hohem außerlandwirtschaftlichen Einkommen: Einkommen nicht relevant, wenn Offenhaltung im Vordergrund steht.</p> <p><u>Neue Gebietsabgrenzung</u> (ausgesetzt bis 2010): keine Verkleinerung der Gebietskulisse, Festhalten an der LVZ als Abgrenzungskriterium.</p> <p>Wegfall Mindestbewirtschaftungsfläche: sinnvoll, weil gesellschaftliche Leistungen von kleineren Betrieben auch honoriert werden sollten.</p>
Ausgleichszahlung Natura 2000 (e)	
Erweiterung der Zahlungen des künftigen Art. 36 neben Natura-2000-Gebieten auf Zahlungen, die im Zusammenhang mit der WRRL stehen; Erweiterung der ausgleichsberechtigten Fläche um Wälder und sonstige bewaldete Flächen; Zeitliche Differenzierung der Ausgleichszahlung.	Fortsetzung und Ausweitung der Fördermöglichkeiten von Ausgleichszahlungen in Natura-2000-Gebieten folgerichtig, allerdings Abwägungs- und Einigungsprozess zwischen ordnungsrechtlichen Festsetzungen und freiwilligen Vereinbarungen erforderlich.
Agrarumweltmaßnahmen (f)	
AUM nicht mehr obligat, Verpflichtungszeitraum flexibler, Erweiterung des Kreises der Beihilfeberechtigten, GFP nicht mehr als Nulllinie, keine Anreizkomponente mehr, Aufnahme von Transaktionskosten in die Prämienkalkulation, Zulässigkeit von Ausschreibungsverfahren, um 5 Prozentpunkte reduzierter Kofinanzierungssatz, zusätzl. Beihilfen für nicht-produktive Investitionen möglich	<p>Ausweitung des Kreises der Zuwendungsempfänger v. a. bei Vertragsnaturschutz wichtig zukünftig könnten Sanktionen höher ausfallen, da Verstoß gegen CC auch Kürzungen in der 1. Säule nach sich ziehen Transaktionskosten v. a. da zu berücksichtigen, wo nur geringe Flächen betroffen sind (z. B. Vertragsnaturschutz auf Sonderbiotopen)</p> <p>Nutzung des Instruments der Ausschreibung dort, wo nur wenige oder keine Kenntnisse über den (zukünftigen) Preis einer Umwelleistung vorliegen.</p>

Inhalte/Änderungen	Kommentar
Verarbeitung und Vermarktung (g)	
Vorrang für Investitionen von KMU, Förderung von Großunternehmen nur mit halbiertem Beihilfesatz	Sinnvoll ist diese größenabhängige Staffelung der Fördersätze, um dem Aspekt der oft geringen Eigenkapitalausstattung der KMU Rechnung zu tragen, der ursprüngliche Ausschluss der Großunternehmen wäre aus Sicht der Sicherung des Absatzes ldw. Rohwaren nicht sinnvoll gewesen (weil Großunternehmen gefragte Partner des LEH), empirische Belege über einen engen Zusammenhang zw. Unternehmensgröße und Höhe der Mitnahmeeffekte liegen nicht vor; das Fachreferat selbst hätte eine Beschränkung der Förderung auf KMU, wie ursprünglich von der ELER-VO vorgesehen, begrüßt.
Forstwirtschaft (h/i)	
Waldbauliche Maßnahmen, neuartige Waldschäden: keine substantiellen Änderungen; neu: Aufbau und Inanspruchnahme von Beratungsdiensten; Erstaufforstung; Reduzierung der Bezugsdauer und Prämie, Gebietsabgrenzung; Natura-2000-Ausgleich möglich	Möglichkeit der Förderung von privaten Beratungsdiensten sinnvoll; bei Erstaufforstung stärkere Prämiendifferenzierung, wenn Konzentration auf waldarme Gebiete, dann reichen EU-Prämien nicht aus; Natura-2000-Ausgleich sinnvoll, könnte auch über höhere Prämiensätze z.B. bei Waldumbau in FFH-Gebieten gelöst werden (wegen eingeschränkter Baumartenwahl)
Artikel-33-Maßnahmen	
Die meisten Maßnahmen von ZAL sind Achse 3 zugeordnet wesentliche Änderung bei Flurbereinigung, Wegebau und Küstenschutz (zukünftig Achse 1), Teile der Flurbereinigung auch unter Achse 3 förderfähig, neu: Diversifizierung, Existenzgründungen, Schulung und Animation	Inhaltlicher Zusammenhalt der Maßnahmen besser erkennbar als bei den Artikel-33-Maßnahmen, Frage offen, wie Regionalmanagement unter Achse 3 mit dem LAG-Management in Achse 4 zusammenhängt, in SH Erweiterung der Fördermöglichkeiten auf Private erforderlich, Trennung der Flurbereinigung auf mehrer Achsen widerspricht dem integralen Ansatz der FB und wird dem Ansatz, gerade zu den anderen Maßnahmen der ländlichen Entwicklung Synergien herzustellen, nicht gerecht.
Leader	
Leader verliert eigenständigen Status, künftig als Leader-Achse in der ELER-VO verankert, mit mind. 5 % der Mittel auszustatten	Offen ist die Frage, wie die Auswahl der Leader-Gruppen getätigt werden soll (über Qualitätsstandards oder in einem Wettbewerb), und in welchem Umfang zusätzlich zu dem 5 %-Budget auch noch in den anderen Achsen feste Mittel für den Leader-Ansatz reserviert werden (z.B. zur Umsetzung von Regionalvermarktungskonzepten oder zur Erstellung von Natura-2000-Management-Plänen)

Quelle: Eigene Darstellung.

Mit den inhaltlichen Änderungen werden z. T. Vorschläge aus den Halbzeitbewertungen aufgegriffen, soweit sich ohne Vorliegen der Durchführungsverordnung die Maßnahmen überhaupt abschließend beurteilen lassen.

Insgesamt wurde das Maßnahmenspektrum deutlich ausgeweitet und erhält somit noch stärker als bisher den Charakter eines „Bauchladens“. Problem ist, dass mit der Umsetzung von Natura 2000 (u. a. zusätzliche Ausweitung auf Waldflächen) und der WRRL zwei Themenbereiche in die Verordnung integriert wurden, die zukünftig erhebliche Fi-

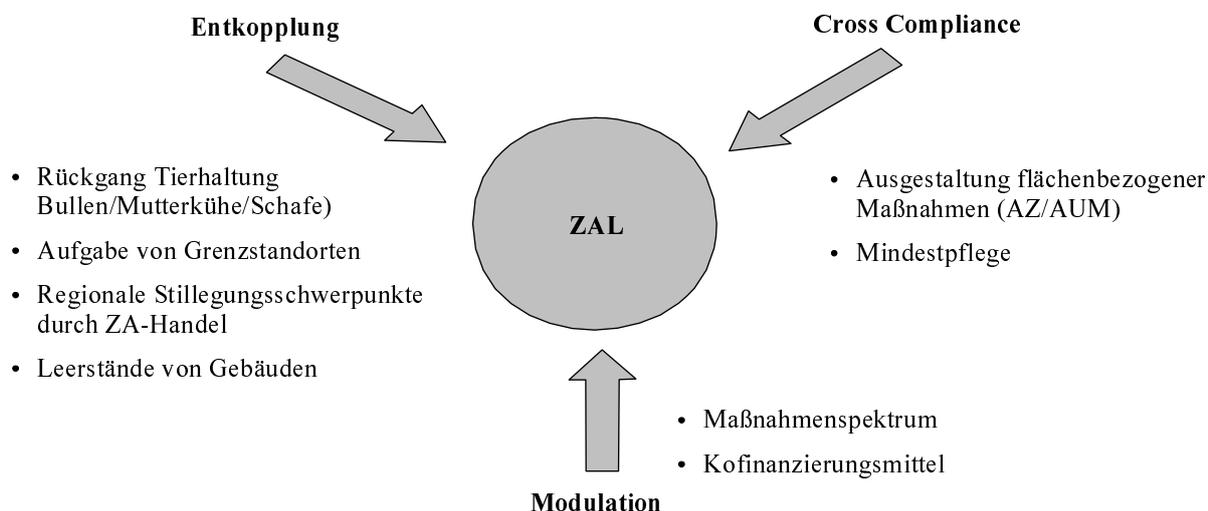
nanzmittel beanspruchen könnten. Angesichts einer vermutlich zurückgehenden Finanzausstattung auf EU-Ebene und der Haushaltssituation in den Mitgliedstaaten könnte dies dazu führen, dass eine starke Konzentration der Mittel auf die Erfüllung gesetzlicher Vorgaben erfolgt, ohne dass damit der Problematik ländlicher Gebiete in Schleswig-Holstein in ihrer Breite Rechnung getragen wird.

Die Einbeziehung des LEADER-Ansatzes in die Mainstream-Förderung im Rahmen der ELER-VO bietet für Schleswig-Holstein die Möglichkeit, die heute über zwei Programme laufende ländliche Regionalentwicklung in einem Programm zusammenzufassen. Dies dürfte die Übersichtlichkeit und die administrative Abwicklung u. U. erleichtern.

10.6.2 GAP-Reform

Das künftige ZAL soll die GAP-Reform flankieren. Das Problem ist, dass zum Zeitpunkt der Programmerstellung noch nicht absehbar ist, wie sich Flächennutzung, Einkommen und Agrarstrukturen tatsächlich entwickeln, und wie dynamisch diese Prozesse ablaufen werden. Abbildung 10.10 stellt die Zusammenhänge zwischen GAP-Reform und zukünftiger Ausgestaltung von ZAL dar.

Abbildung 10.10: Entkopplung, GAP-Reform und Modulation – Wirkungen auf ZAL



Quelle: Eigener Entwurf.

Eine Übersicht über die wesentlichen Regelungen der GAP-Reform und die möglichen Konsequenzen wurde in Kapitel 2 gegeben. Die Förderkapitel haben diese grundsätzlichen Ausführungen aufgegriffen und bezogen auf ihre Fördermaßnahmen konkretisiert.

Viele Bestimmungen, v. a. in der Ausgestaltung von Cross Compliance, sind zunächst auf Bundesebene fixiert. Detailregelungen durch die Bundesländer stehen noch aus.

Tabelle 10.41: Wesentliche Einflüsse der GAP-Reform und Ausgestaltung der Maßnahmen in der künftigen Förderperiode

Wesentliche Einflüsse	Konsequenzen auf künftige Ausgestaltung der Förderung
AFP (a)	
<p>Resultieren aus den Änderungen im Milchsektor (Milchpreissenkungen, Quotenausweitung, Entkopplung, Absenkung des Außenschutzes, Abschaffung von Exportsubventionen), Milchpreis wird deutlich absinken, zunächst abgepuffert durch Milchprämie, nur extensiv wirtschaftende Betriebe werden von diesem Wechsel im Saldo profitieren, kritische Größe im Zieljahr 2013 bei ca. 10.000 kg Milch/ha</p>	<p>Spürbare Senkung der Kosten bei milchviehhaltenden Betrieben erforderlich, deutlich beschleunigter Strukturwandel in Richtung steigender Bestandsgrößen (Kostendegression in Bestandsgrößenklassen bis zu etwa 200 Milchkühen besonders ausgeprägt), Fokussierung der Ziele des AFP auf Rationalisierung und Wachstum</p>
Ausgleichszulage (e)	
<p><u>Einkommen:</u> bis 2009 aufgrund der überproportionalen Anzahl von Milchviehhaltenden Betrieben sowie Roggenstandorten in den von der Natur benachteiligten Gebieten vermutlich vergleichsweise ungünstige Einkommensentwicklung, 2010 bis 2013 Umteilungseffekte stärker durch Abschmelzen der betriebsindividuell zugeteilten Prämien, betroffen v.a. intensive Bullenmast-, Milchvieh- und Mutterkuhbetriebe (Betroffenheit abhängig von den Intensitätsstufen), AZ-Betriebe wirtschaften eher extensiver, Veränderungen auf Pachtmärkten tendenziell gleich in benachteiligten und nicht-benachteiligten Gebieten</p>	<p>Unterschiedliche Auswirkungen auf das Einkommen erwartet, Futterbaubetriebe bes. betroffen (überdurchschnittlicher Anteil in benachteiligten Gebieten), allerdings auch extensivere Wirtschaftsweise, einzelbetrieblich können Wirkungen stark streuen, keine differenzierten Aussagen über betriebliche Betroffenheit in verschiedenen Unterregionen der benachteiligten Gebietskulisse möglich, fraglich, ob generelle Gewährung von AZ auch zukünftig sinnvoll ist, sondern vielmehr stärker differenziert werden sollte nach Regionen und Betriebsgruppen</p>
<p><u>Offenhaltung:</u> in der Fläche durch CC gewährleistet, Problem sind nur extrem schwer zu erreichende bzw. zu bewirtschaftende Flächen, Akkumulation von Stilllegungsflächen in benachteiligten Gebieten zu erwarten, aber auch hier gilt CC, so dass kein Brachfallen droht</p>	<p>Notwendigkeit der AZ für das Ziel der Offenhaltung reduziert sich auf absolute Grenzstandorte, in denen die Pflegekosten die Prämienansprüche übersteigen</p>
<p><u>Lebensfähige Gesellschaftsstruktur:</u> GAP-Reform führt zu einer Beschleunigung des agrarstrukturellen Wandels, AZ verlangsamt den Strukturwandel</p>	<p>Ob der durch die GAP-Reform induzierte agrarstrukturelle Wandel innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebietskulisse generell unterschiedliche Betroffenheiten auslöst, kann nicht eindeutig festgestellt werden, keine eindeutige Aussage möglich über weiterhin flächendeckenden Einsatz von AZ</p>

Wesentliche Einflüsse	Konsequenzen auf künftige Ausgestaltung der Förderung
Agrarumweltmaßnahmen (f), Ausgleichszahlung (e)	
Bindung der Direktzahlungen an <u>Mindeststandards</u>	Reduzierung des Vollzugsdefizits in der Umweltgesetzgebung, tendenziell Ressourcenentlastung, Monitoring von durch Landwirtschaft verursachter Ressourcenbelastung weiter fortführen und AUM daran anpassen
Cross Check bei AUM hat bei Verstoß gegen CC Einfluss auf die betrieblichen Direktzahlungen	Höheres Sanktionsrisiko könnte Inanspruchnahme AUM negativ beeinflussen, v. a. bei Maßnahmen mit einem kleinen betrieblichen Umfang
Mindeststandards zur Erosionsvermeidung	Sind nicht ausreichend, um Bodenverluste zu vermeiden, erst 2009 detaillierte Auflagen, spezifische AUM anbieten oberhalb der Mindeststandards, Kulissenbildung
Erhaltung organischer Substanz im Boden und der Bodenstruktur	CC-Standards nicht ausreichend, AUM gezielt anbieten, möglichst in Kulissen
Instandhaltung von aus der Produktion genommenen Flächen	Konzentration von aus der Produktion genommenen Flächen in Wasserschutzgebieten, Vertragsnaturschutzmaßnahmen für Erhalt artenreichen Grünlands (Mulchen nicht ausreichend)
Verknüpfung CC und Natura 2000 (gebiets-spezifische Auflagen in Managementplänen)	Problem der Akzeptanz, der sinkenden Nachfrage nach Flächen, weiterhin Flankierung von Auflagen durch Ausgleichszahlungen und AUM
Erhaltung Dauergrünland	bislang noch keine landesrechtlichen Regelungen, InVe-KoS-Flächenverzeichnis als Grundlage zum Monitoring nutzen, alle fachrechtlichen Beschränkungen zum Grünlandumbruch aufnehmen
Erhalt von Landschaftselementen	Bruttoflächenprinzip für alle AUM, für CC-relevante Landschaftselemente Pflege über AUM anbieten, für nicht CC-relevante Landschaftselemente, Anlage, Erhalt und Pflege über AUM möglich
Forstwirtschaft (i/h)	
Einflüsse auf Erstaufforstungsaktivitäten	Bei der Festsetzung der Prämie veränderte Opportunitätskosten berücksichtigen.
Artikel-33-Maßnahmen	
Regional differenzierte Beschleunigung des Strukturwandels, Gefahr vermehrter Betriebsaufgaben	Artikel-33-Maßnahmen haben nur einen begrenzten sektoralen Bezug, Aufbau von Einkommensalternativen möglich über zukünftige Achse 3, Flurbereinigung/Wegebau kann geeignete Infrastruktur für wachsende Betriebe bereithalten, bes. auf Grenzertragsstandorten ist der Zeit- und Kostenaufwand für das Erreichen extensiv nutzbarer Flächen ein zunehmend wichtiger Faktor, der darüber entscheidet, ob Flächen noch verpachtbar sind.

Quelle: Eigene Darstellung nach den Angaben aus den Förderkapitelbewertungen.

Bei den flächenbezogenen Maßnahmen wirken zugleich die Entkopplung und die Änderungen in den Marktordnungen wie auch Cross Compliance. V. a. die Agrarumweltmaßnahmen bieten ein geeignetes Instrumentarium zur Flankierung der GAP-Reform. Aller-

dings sind Anpassungen hinsichtlich geeigneter Zielgebiete vorzunehmen. Die einzelbetrieblichen Anpassungsprozesse und damit Änderungen in den Flächennutzungen bzw. der tierischen Produktion werden erst mit Verzögerung eintreten. Gründe hierfür sind:

- Ausschluss des Prämienhandels in 2005,
- Flächennutzung durch AUM festgelegt,
- Pfadabhängigkeit von Investitionen,
- größere Dynamik erst ab 2010 durch Abschmelzen der betriebsindividuellen top-ups (bis zu diesem Zeitpunkt Aufrechterhaltung der die Prämien begründenden Produktionsverfahren (auch bei fehlender Rentabilität)).

Die Interdependenzen zu den Cross-Compliance-Regelungen sind z. T. konkreter fassbar und sind v. a. bei der Festlegung von Verpflichtungen und der Kalkulation von Prämien ab 2007 zu berücksichtigen.

Die AFP-Evaluatoren sehen eine spezifische Betroffenheit bei den Milchvieh haltenden Betrieben und schlagen daher eine Fokussierung der Förderung auf diese Betriebe vor, ohne damit aber eine generelle Einschränkung auf diesen Produktionsbereich zu verbinden.

Literaturverzeichnis

- Vorschlag für einen Beschluss des Rates über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007-2013) (von der Kommission vorgelegt).
- Arbeitskreis "Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder" (2005): Erwerbsrechnung des Bundes und der Länder. Internetseite Statistische Ämter des Bundes und der Länder <http://www.hsl.de/erwerbstaetigenrechnung/laenderdaten.htm>. zitiert am 21.3.2005.
- Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder" (2005a): Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftsbereichen 1991-2004. Internetseite Statistische Ämter des Bundes und der Länder http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/publikationen.asp. zitiert am 21.3.2005a.
- Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder" (2005b): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder. Internetseite Statistische Ämter des Bundes und der Länder http://www.statistik-bw.de/Arbeitskreis_VGR/tab01.asp. zitiert am 21.3.2005b.
- ART, Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf (2003): Halbzeitbewertung von Programmen des Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums in Bayern im Zeitraum 2000 bis 2006. Triesdorf.
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2004): Raumordnungsprognose 2020. Informationen zur Raumentwicklung, H. 3/4. Bonn.
- Bemme, J. (2005): klimastrategie.de, Die Klimaschutzstrategien der deutschen Bundesländer und der Bundesregierung sowie Erstellung eines Internetportals, Seminararbeit an der TU Dresden, Fakultät Verkehrswissenschaften. Dresden.
- BfN, Bundesamt für Naturschutz (2005a): Gesamtflächen ausgewählter Schutzgebietstypen in den Bundesländern und in Deutschland (Fläche in ha). Internetseite Bundesamt für Naturschutz http://www.bfn.de/03/0304_ueberblick.htm#. zitiert am 21.10.2005a.
- BfN, Bundesamt für Naturschutz (2005b): Übersicht über die FFH-Gebietsmeldung von Deutschland an die EU-Kommission. Internetseite BfN, Bundesamt für Naturschutz http://www.bfn.de/03/030303_meldestand_ffh.pdf. zitiert am 7.7.2005b.
- BfN, Bundesamt für Naturschutz (2005c): Vogelschutzgebiete (SPA) in Deutschland. http://www.bfn.de/03/meldestand_spa.pdf. zitiert am 13.7.2005c.
- Bioland (2001): Bioland in Zahlen. Internetseite Bioland <http://www.bioland.de/literatur/download/bioland-zahlen.pdf>.

- BLE, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2005): Beibehaltungsprämie in Schleswig-Holstein steht zur Diskussion. Internetseite Informationsportal Ökologischer Landbau des BMVEL www.oekolandbau.de. zitiert am 19.10.2005.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2003): Senkung von Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft, Programm der Bundesregierung.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2004): Regionen Aktiv - Land gestaltet Zukunft, Zwischenbericht zum Wettbewerb. Bonn.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2005a): Agrarpolitischer Bericht 2005 der Bundesregierung. Berlin.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2005b): Die Ergebnisse der Bundeswaldinventur 2002 bis 2003. Internetseite BMVEL <http://www.bundeswaldinventur.de>. zitiert am 26.8.2005b.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2005c): GAK-Berichterstattung 2000 - 2004.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2005d): Indikativer Finanzplan Deutschland gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und deren geltende Durchführungsverordnung (Bundestabelle mit Bundesländertabellen) , Stand 10.05.2005. Email.
- Bundesagentur für Arbeit (2005): Arbeitslose nach Kreisen. März 2005. Internetseite Bundesagentur für Arbeit <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/a.html>. zitiert am 8.6.2005.
- CDU Schleswig-Holstein und SPD Schleswig-Holstein (2005): In Verantwortung für Schleswig-Holstein: Arbeit, Bildung, Zukunft, Koalitionsvertrag zwischen der Christlich Demokratischen Union (CDU) und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) in Schleswig-Holstein für die 16. Legislaturperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtags von 2005 - 2010. Kiel.
- Destatis, Statistisches Bundesamt (2005): VGR der Länder - Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen (nominal/real): Bundesländer, Jahr, Wirtschaftszweige (WZ93 - Abschnitte und Zusammenfassungen), Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen (Mill. EUR). Internetseite Statistisches Bundesamt www.destatis.de. zitiert am 19.8.2005.
- Dohse, D.; Krieger-Boden, C. und Soltwedel, R. (1996): Schleswig-Holstein: Standortpolitik in schwieriger Zeit. Kieler Diskussionsbeiträge, H. 272. Kiel.

- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (1999a): 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, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1999b): Evaluating socio-economic programmes, Glossary of 300 concepts and technical terms. MEANS Collection, H. 6 Luxembourg.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (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.
- Eurostat (2005a): Allgemeine und Regionalstatistiken. Agrarstatistik. Internetseite Eurostat http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=0,1136162,0_45572076&_dad=portal&_schema=PORTAL. zitiert am 20.7.2005a.
- Eurostat (2005b): Statistisches Jahrbuch 2004. Internetseite Eurostat http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-04-001-7/DE/KS-CD-04-001-7-DE.PDF. zitiert am 20.7.2005b.
- Expertengespräche (2005): Leitfadengestützte Befragung zu Agrarumweltmaßnahmen durch FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft.
- FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (2003): Landwirtebefragung zur Evaluierung von Agrarumweltmaßnahmen. Schriftliche Befragung von landwirtschaftlichen Betrieben.
- FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft; ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umweltplanung; BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft und TUB, Technische Universität Braunschweig (2003): Halbzeitbewertung des Programms "Zukunft auf dem Land" (ZAL) gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Im Auftrag des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein. Braunschweig.
- Grajewski, R.; LR, Institut für ländliche Räume der FAL; MA, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der FAL; BW, Institut für Betriebswirtschaft der FAL und BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (2004): Verordnungsentwurf der EU-Kommission zur künftigen Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums - Vergleich zur derzeitigen Ausgestaltung der Förderpolitik und Kommentierung der Änderungen -. Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie, H. 02/2004. Braunschweig, Hamburg.
- Gruber, H.; Ziesemer, A. und Annen, T. (2001): Wirtschaftlichkeit im ökologischen Marktfruchtbau in Mecklenburg-Vorpommern. www.landwirtschaft-mv.de/oekowirt.mv.

- IM, Innenministerium Schleswig-Holstein (2004): Interner Finanzplan ZAL, Stand: Änderungsantrag 2004. Email.
- Landesregierung Schleswig-Holstein (2004): Nachhaltigkeitsstrategie zukunftsfähiges Schleswig-Holstein. Kiel.
- Landesregierung Schleswig-Holstein (2005): Maßnahmen für Naturschutz und Landschaftspflege. http://landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Aktueller_20Bestand_/MLUR/Information/ZAL/ZAL-Naturschutz_20_und_20Landschaftspflege.html. zitiert am 16.10.2005.
- LR, Institut für ländliche Räume der FAL; BW, Institut für Betriebswirtschaft der FAL; MA, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der FAL und BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (2005): Schnittstellenworkshop am 18./19. Mai 2005 (Bundesland: Schleswig-Holstein). Workshop.
- MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (1999): Zukunft auf dem Land (ZAL), Programmplanungsdokument für die Entwicklung des Ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein. Kiel.
- MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2001): Generalplan Küstenschutz. Integriertes Küstenschutzmanagement in Schleswig-Holstein. Kiel.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2005a): Agrarbericht des Landes Schleswig-Holstein. Internetseite Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein <http://www.umweltbericht-sh.de/>. zitiert am 24.6.2005a.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2005b): Aktualisierung der ZAL-Halbzeitevaluierung, hier Maßnahme n2 - Biomasse und Energie. Email.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2005c): Naturerlebnisräume. Internetseite InfoNetUMWELT Schleswig-Holstein <http://www.umwelt.schleswig-holstein.de/?8262>. zitiert am 18.10.2005c.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2005d): Umweltbericht des Landes Schleswig-Holstein, Entwicklung des Flächenverbrauchs. Internetseite InfoNET-Umwelt <http://www.umwelt.schleswig-holstein.de/?39407>. zitiert am 16.10.2005d.

- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2005e): Zukunft auf dem Land. Teil A. Plan des Landes Schleswig-Holstein zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 in der von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften mit der Entscheidung [K (2003) - 2667] vom 16.07.2003 genehmigten Fassung. Kiel.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein und MWV, Ministerium für Wissenschaft Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2005): Programmworkshop Schleswig-Holstein, Diskussion der Ergebnisse und Empfehlungen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung am 10.11.2005. Workshop.
- MUNL, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein (2004a): Agenda 21- und Klimaschutzbericht Schleswig-Holstein 2004. Kiel.
- MUNL, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein (2004b): Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, Drucksache 15/3638. Internetseite Landtag Schleswig-Holstein http://www.sh-landtag.de/plenumonline/januar2005/texte/32_37_45_laendraume_wasser.htm. zitiert am 20.6.2005b.
- MUNL, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein (2005): Auszug aus der X-Liste der Zahlstelle für die EU-Haushaltsjahre 2003 und 2004. cd.
- MWV, Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2005a): Bericht über die Abwicklung des Ziel 2-Programms 2000-2006 in Schleswig-Holstein, Durchführungsbericht 2004, Entwurf. Kiel.
- MWV, Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2005b): Ergebnisvermerk, Norddeutsches Strukturkonzept, Themenfeld Ernährungswirtschaft.
- Nieberg, H.; Offermann, F.; Zander, K. und Jägersberg, P. (2005): Further Development of Organic Farming Policy in Europe, with Particular Emphasis on EU Enlargement D12: Report on the farm level economic impacts of OPF an Agenda 2000 implementation (im Druck).
- Niebuhr, A. und Stiller, S. (2003): Norddeutschland im Standortwettbewerb. HWWA-Report, H. 222. Hamburg.
- NLÖ, Niedersächsisches Landesamt für Ökologie (2001): Anwenderhandbuch für die Zusatzberatung Wasserschutz. Grundwasserschutz-orientierte Bewirtschaftungsmaßnahmen in der Landwirtschaft und Methoden zu ihrer Erfolgskontrolle. Hildesheim.
- PLS Ramboell management (2003): Halbzeitbewertung Ziel-2-Programm 2000-2006 Schleswig-Holstein. Hamburg.

- PLS Ramboell management (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Ziel-2 Programms Schleswig-Holstein.
- Pöschl, H. (2003): Zur Erfassung von Einkommen in der Landwirtschaft. *Wirtschaft und Statistik* 2003, H. 5, S. 410-416.
- Pöschl, H. (2004): Frauen in der Landwirtschaft. Ein nachrangiges Thema in den Agrarstatistiken. *Wirtschaft und Statistik* 2004, H. 9, S. 1017-1027.
- Rahmann, G.; Nieberg, H.; Drengemann, S.; Fenneker, A.; March, S. und Zureck, C. (2004): Bundesweite Erhebung und Analyse der verbreiteten Produktverfahren, der realisierten Vermarktungswege und der wirtschaftlichen sowie sozialen Lage ökologisch wirtschaftender Betriebe und Aufbau eines bundesweiten Praxis-Forschungsnetzes. *Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft*, H. 276. Braunschweig.
- Rathmann, C.; Glauben, T. und Loy, J.-P. (2005): Arbeitsmarktpartizipation landwirtschaftlicher Haushalte: eine empirische Analyse für Schleswig-Holstein. Internetseite Gesellschaft der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e. V. <http://www.uni-goettingen.de/de/sh/28441.html>. zitiert am 18.10.2005.
- Schäkel, W. (1996): Die wirtschaftliche Bedeutung des Agrarkomplexes in ländlichen Regionen. Untersucht am Beispiel der Landkreise Emsland und Werra-Meißner-Kreis. *Interdisziplinäre Studien zur Entwicklung des ländlichen Raumes*, H. 11. Kiel.
- Schneider, S. und Hartmann, H. (2002): Ökologische Analyse - lokale Umwelteffekte Biogaserzeugung und -nutzung. In: Hartmann, H.; Kaltschmitt, M. (Hrsg.): *Biomasse als erneuerbarer Energieträger. Nachwachsende Rohstoffe*, H. 3. S. 440-444.
- Spiller, A. (2002): Preispolitik für Öko-Lebensmittel. *bioland* 2002, H. 2, S. 40-41.
- StaLa, Statistisches Landesamt Bremen (1998): *Statistisches Jahrbuch 1997*. Bremen.
- Statistikamt Nord (2000): Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998. Einkommen und Einnahmen sowie Ausgaben privater Haushalte in Schleswig-Holstein. Internetseite Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein <http://www.statistik-sh.de/>. zitiert am 13.5.2005.
- Statistikamt Nord (2004a): Arbeitskräfte der landwirtschaftlichen Betriebe in Schleswig-Holstein. *Statistischer Bericht*, H. C IV 1-2/03 S vom 22. Juli 2004.
- Statistikamt Nord (2004b): *Statistisches Jahrbuch Schleswig-Holstein 2004*.
- Statistikamt Nord (2005): Bevölkerungsvorausberechnung für die 15 Kreise / Kreisfreien Städte Schleswig-Holsteins der Jahre 2004 bis 2020. Internetseite Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein <http://www.statistik-nord.de>. zitiert am 22.6.2005.

- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2004a): Statistik lokal. Daten für die Gemeinden und Kreise Deutschlands. CD-ROM. Wiesbaden.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2004b): Statistik regional, EASYSTAT 2004, Daten für die Kreise und kreisfreien Städte Deutschlands. Düsseldorf.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2005): Verkaufserlöse der Landwirtschaft in jeweiligen Preisen nach Bundesländern und ausgewählten Erzeugnissen 1999, 2001, 2003, Berechnungsstand November 2004. Internetseite Statistisches Landesamt Baden-Württemberg http://www.statistik-bw.de/Landwirtschaft/LGR/Laender_VE1999.asp. zitiert am 18.8.2005.
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2004): Agrarstrukturerhebung Hamburg 2003. Hamburg.
- Statistisches Bundesamt (1995): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei 1993. Ausgewählte Zahlen für die Agrarwirtschaft. Fachserie 3, Reihe 1. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2003a): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei 2002. Ausgewählte Zahlen für die Agrarwirtschaft. Fachserie 3, Reihe 1. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2003b): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Viehhaltung der Betriebe Agrarstrukturerhebung 2001. Fachserie 3, Reihe 2.1.3. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2004a): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Betriebsgrößenstruktur, Agrarstrukturerhebung. Fachserie 3, Reihe 2.1.1.
- Statistisches Bundesamt (2004b): Statistik regional (CD-ROM - Easystat für Windows).
- Stiftung Nordfriesische Halligen (2005): Halligen im Überblick. Internetseite Stiftung Nordfriesische Halligen <http://www.nordfriesische-halligen.de>. zitiert am 23.6.2005.
- Techow, E. (2005): Die Grundlage muss stimmen. Die richtige Sortenwahl für "Biogas-Mais". Internetseite Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein http://www.lwksh.de/start_n.php3?quelle=http://www.lwksh.de/fachinfo/ackerbau/gruenland/gasmais2005.html. zitiert am 23.11.2005.
- Weindlmaier, H. (2003): Milchwirtschaft vor tief greifenden Strukturwandel. ZMP AgrarWoche 13, S. 2-4.
- ZMP, Zentrale Markt und Preisberichtsstelle GmbH (2004): Marktbilanz Milch 2004. Bonn.