

Ex-post-Bewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum

Kapitel 10

Kapitelübergreifende Fragestellungen

Projektbearbeitung

*Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Andrea Pufahl,
Gitta Schnaut*

Institut für Ländliche Räume,
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)



Inhaltsverzeichnis	Seite
Abbildungsverzeichnis	III
Kartenverzeichnis	IV
Tabellenverzeichnis	IV
10 Kapitelübergreifende Fragestellungen	1
10.0 Zusammenfassung	1
10.1 Inhalte der Programmbewertung	7
10.2 Methodischer Ansatz und Daten der Programmbewertung	8
10.3 Zielstruktur auf Programmebene	10
10.4 Räumliche Inanspruchnahme der EPLR-Förderung in Hessen und deren Bestimmungsgründe	11
10.5 Thematische kapitelübergreifende Bewertungsfragen	16
10.5.1 Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen und Verbesserung der Lebensqualität (Frage 1)	16
10.5.1.1 Kontext	16
10.5.1.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen	17
10.5.1.3 Fazit	20
10.5.2 Erhalt und Verbesserung von Beschäftigung (Frage 2)	21
10.5.2.1 Kontext	21
10.5.2.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen	22
10.5.2.3 Fazit	27
10.5.3 Erhalt und Verbesserung des Einkommens (Frage 3)	29
10.5.3.1 Kontext	29
10.5.3.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen	30
10.5.3.3 Fazit	33
10.5.4 Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse (Frage 4)	34
10.5.4.1 Kontext	34
10.5.4.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen	35
10.5.4.3 Fazit	41

10.5.5	Beitrag des Programms zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt (Frage 5)	42
10.5.5.1	Kontext	42
10.5.5.2	Förderkapitelbezogene Wirkungen	46
10.5.5.3	Fazit	60
10.5.6	Gesamtbetrachtung der Programmwirkungen	62
10.5.7	In welchem Umfang haben die Durchführungsbestimmungen die beabsichtigten Wirkungen des Programms maximiert? (Frage 6)	64
10.5.7.1	Interne und externe Synergie (Kriterium 6-1)	64
10.5.7.2	Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen (Kriterium 6-2)	84
10.5.7.3	Hebelwirkung (leverage effect) (Kriterium 6-3)	89
10.5.7.4	Mitnahmeeffekte (Kriterium 6-4)	89
10.5.7.5	Indirekte regionale Wirkungen (Kriterium 6-5)	92
10.6	Gesamtbetrachtung der Kosten und der erreichten Programmwirkungen	92
10.6.1	Methodischer Ansatz	93
10.6.2	Implementationskosten des Hessischen EPLR 2000 bis 2006	94
10.6.2.1	Ergebnisse der quantitativen Analyse der Implementationskosten	95
10.6.2.2	Ergebnisse der qualitativen Analyse der Implementationskosten	97
10.6.2.3	Kundenzufriedenheit	101
10.6.3	Gemeinsame Betrachtung der Kosten und Wirkungen	101
10.6.4	Fazit	105
	Literaturverzeichnis	107

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 10.1: Bestandteile der Programmbewertung	7
Abbildung 10.2: Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen auf die Verbesserung der Lebensqualität (Kriterium 1-4)	21
Abbildung 10.3: Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen auf die Schaffung/Sicherung von Beschäftigung	28
Abbildung 10.4: Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen auf die Schaffung/Sicherung von Einkommen	33
Abbildung 10.5: Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen auf die Verbesserung/Sicherung der Marktposition	42
Abbildung 10.6: Verteilung der getätigten öffentlichen Aufwendungen nach Wirkungsintensitäten zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt	60
Abbildung 10.7: Gegenüberstellung von Zielen und Wirkungen auf Programmebene anhand des eingesetzten Mittelvolumens 2000 bis 2006	63
Abbildung 10.8: Verteilung der wesentlichen Arten der Synergiegenese	65
Abbildung 10.9: An ökologisch wirtschaftende Betriebe im Zeitraum 2003 bis 2006 ausgezahlte Fördermittel	70
Abbildung 10.10: Förderung des Tourismus (Schwerpunkt 4) und Anteil der öffentlichen Aufwendungen am Ziel-2-Programm (Stand 24.11.2007)	81
Abbildung 10.11: Umfang flächenbezogener Maßnahmen mit und ohne Gebietskulisse	88
Abbildung 10.12: Qualitative Kosten-Wirkungs-Synopse	93
Abbildung 10.13: Was wären Ihrer Meinung nach die wesentlichen „Investitionen“ für die nächste Förderperiode zur langfristigen Senkung der Implementationskosten?	100
Abbildung 10.14: Zusammenhang zwischen Wirkungsstufen und Implementationskostenanteilen	103

Kartenverzeichnis **Seite**

Karte 10.1:	Öffentliche Ausgaben 2000 bis 2006 des EPLR Hessen nach Kreisen, Regionstypen und Förderkategorien	13
-------------	--	----

Tabellenverzeichnis

Tabelle 10.1:	Methodischer Ansatz der Programmbewertung	9
Tabelle 10.2:	Verwendete Datenquellen in der Programmbewertung	10
Tabelle 10.3:	Ziele der Förderkapitel des Hessischen EPLR mit Bezug zu den thematischen kapitelübergreifenden Bewertungsfragen (Frage 1 bis 5)	11
Tabelle 10.4:	Determinanten der Mittelverteilung nach Förderkategorien	14
Tabelle 10.5:	Bevölkerungsentwicklung und Wanderungssalden hessischer Kreise nach Regionstypen (2000 bis 2005)	17
Tabelle 10.6:	Beitrag des EPLR zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerung	18
Tabelle 10.7:	Alters- und Geschlechtsprofil der direkt begünstigten Bevölkerung	18
Tabelle 10.8:	Fördermaßnahmen des EPLR Hessen mit einem Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität (Kriterium 1-4)	20
Tabelle 10.9:	Erwerbstätigenentwicklung in Hessen (2000 bis 2005) nach Sektoren und Regionstypen	22
Tabelle 10.10:	Beschäftigungswirkungen des Hessischen EPLR	23
Tabelle 10.11:	Beschäftigungswirkungen in der Land- und Forstwirtschaft des Hessischen EPLR (Indikator 2-1.1)	23
Tabelle 10.12:	Beschäftigungswirkungen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft (Indikator 2-2.1)	26
Tabelle 10.13:	Landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Einkommen in Hessen	29
Tabelle 10.14:	Einkommenswirkungen des Hessischen EPLR	30
Tabelle 10.15:	Einkommenswirkungen in der Land- und Forstwirtschaft (Indikator 3-1.1)	31
Tabelle 10.16:	Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grund- erzeugnisse - Wirkungsanalyse	35
Tabelle 10.17:	Bruttoangaben der Wertschöpfung zum Zeitpunkt vor und nach der Investition der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung	38
Tabelle 10.18:	Umsatz zum Zeitpunkt vor (t0) und nach (t2) der Investition	41
Tabelle 10.19:	Entwicklung der Lachgas- und Methanemissionen aus der Landwirt- schaft in Hessen von 2000 bis 2006	45
Tabelle 10.20:	Wirkungen des Programms zum Schutz/Verbesserung der Umwelt	47

Tabelle 10.21: Umweltwirkungen der Fördermaßnahmen (2000 bis 2006), mit Schwerpunktsetzung auf Produktions- und Entwicklungsaspekte mit positiven Nebenergebnissen für die Umwelt (Indikator 5-1.2)	49
Tabelle 10.22: Fördermaßnahmen, deren Realisierung mit negativen Umweltwirkungen verbunden waren (zusätzliche Indikatoren 5-5, 5-6)	51
Tabelle 10.23: Maßnahmen, die mit einem Erhalt oder der Entwicklung positiver Bodennutzungsformen verbunden waren (Indikator 5-2.1)	53
Tabelle 10.24: Maßnahmen mit einem Beitrag zum qualitativen Gewässerschutz (Indikator 5-3.2)	56
Tabelle 10.25: Maßnahmen, die zur Reduktion von Treibhausgasen und Ammoniak beitragen (Indikator 5-3.3)	58
Tabelle 10.26: Maßnahmen, die einen Beitrag zum Erhalt oder Verbesserung der Landschaft geleistet haben (Indikator 5-4.1)	59
Tabelle 10.27: Teilnahmezahlen nach Haushaltslinien und in den verschiedenen Kombinationen 2000 bis 2006	67
Tabelle 10.28: Öffentliche Aufwendungen 2000 bis 2006 in den Haushaltslinien und Kombinationen	68
Tabelle 10.29: Teilnahmeverhalten landwirtschaftlicher Betriebe 2000 bis 2006	68
Tabelle 10.30: Teilnahmeverhalten an Sektormaßnahmen 2003 bis 2006 aller landwirtschaftlichen Betriebe, der konventionell wirtschaftenden Betriebe und der Ökobetriebe	71
Tabelle 10.31: Wald und Offenland in der Natura-2000-Kulisse (in ha)	73
Tabelle 10.32: Erhaltungszustand der Lebensraumtypen und Arten (Stand 10.03.2007)	73
Tabelle 10.33: Maßnahmen und Finanzierungsinstrumente des Landes Hessen zur Umsetzung von Natura 2000	75
Tabelle 10.34: Lage der Agrarumweltmaßnahmen in Natura-2000-Gebieten im Jahr 2005	76
Tabelle 10.35: Klassifizierung der angebotenen Maßnahmen mit Bezug zu Natura 2000 nach ihrer strategischen Ausrichtung	78
Tabelle 10.36: Typologie der Begünstigten im EPLR Hessen 2000 bis 2006	84
Tabelle 10.37: Betriebliche Merkmale geförderter landwirtschaftlicher Betriebe	85
Tabelle 10.38: Anteile der privaten und öffentlichen Zuwendungsempfänger von Maßnahmen des Schwerpunkts C	86
Tabelle 10.39: Verknüpfungsregelung für die Wirkungen von Fördermaßnahmen mit den Größenordnungen von Mitnahmeeffekten zur Ermittlung der maßnahmenbezogenen Nettowirkungen	90
Tabelle 10.40: Hinweise auf Mitnahmeeffekte der Kapitelbewerter	91
Tabelle 10.41: Personaleinsatz und Personalkosten des Landes und Kosten Dritter zur Implementation des EPLR Hessen 2005	96

Tabelle 10.42: Gruppierung der Maßnahmen des EPLR Hessen nach ihren Implementationskostenanteilen	97
Tabelle 10.43: Implementationskosten und Fördermitteleinsatz für die unterschiedlichen Wirkungsbereiche und Wirkungsstufen	102
Tabelle 10.44: Anteile an den Gesamtkosten nach Wirkungsstufen und Implementationskostenanteilen	104

10 Kapitelübergreifende Fragestellungen

10.0 Zusammenfassung

Die Programmbewertung umfasst die Analyse der regionalen Verteilung der verausgabten öffentlichen Mittel des Hessischen EPLR, die Zusammenstellung der Programmwirkungen (Frage 1 bis 5) und die verwaltungsmäßige Programmumsetzung (Frage 6). Abschließend folgt eine zusammenfassende Betrachtung der Kosten und Wirkungen des Programms. Zur Beurteilung dieser Aspekte wurde auf Beiträge und die Einschätzung der KapitelbewerterInnen zurückgegriffen und vertiefende Studien zu einzelnen Fragestellungen durchgeführt.

Räumliche Verteilung der Fördermittel in Hessen

Die Förderung des Hessischen EPLR hatte ihren räumlichen Schwerpunkt in den am ländlichsten geprägten Gebieten Hessens. Die EPLR-Ausgaben wurden durch Ausgaben für flächenbezogene Maßnahmen (Ausgleichszulage, Agrarumweltmaßnahmen) dominiert. Eine gezielte regionale Steuerung der Programmmittel insgesamt erfolgte nicht. Die Mittelverteilung war vielmehr durch die Maßnahmeninhalte determiniert, die je nach agrarstruktureller, standörtlicher und raumstruktureller Situation auf eine unterschiedliche Nachfrage trafen.

Sektorbezogene Maßnahmen wurden überproportional in Kreisen mit Schwerpunkt auf Viehwirtschaft (vorrangig Stallbauten) und in Agglomerationsräumen (Schwerpunkt Gartenbau, Weinbau, Diversifizierung etc.) in Anspruch genommen. Im Gegensatz dazu wurden aufgrund der insgesamt eher ungünstigen agrarischen Standortgüte in Hessen umweltbezogene Maßnahmen eher landesweit nachgefragt. Die Inanspruchnahme von Maßnahmen zur Bewahrung und Verbesserung der (Agrar)-Umwelt (Förderschwerpunkt B) korrelierte positiv mit dem Schutzgebietsanteil an der LF. Auf Kreisebene war kein systematischer Zusammenhang zwischen der Inanspruchnahme umweltbezogener Maßnahmen und der aus Sicht des Grundwasserschutzes wichtigen Gebiete (Kreise mit hohen Stickstoffüberschüsse) festzustellen. Diese Aussage wird durch die schlagbezogene Analyse der Treffsicherheit von Agrarumweltmaßnahmen (mit Wirkungen für den Grundwasserschutz) untermauert. Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung wurden v. a. in Nordhessen gefördert. Die Förderintensität war umso höher, desto größer die Abwanderungsproblematik und je schlechter die Einkommenssituation war. Damit folgte die Förderung der ländlichen Entwicklungsmaßnahmen einem ausgleichsorientierten Grundsatz.

Programmwirkungen (Frage 1 bis Frage 5)

Bevölkerung/Lebensqualität: Die Förderung des Hessischen EPLR hat maßgeblich zur Verbesserung „weicher Standortfaktoren“ beigetragen. Die relevanten Maßnahmen (**Dorferneuerung, Dienstleistungseinrichtungen, Fremdenverkehr, Ausgleichszulage, Agrarumweltmaßnahmen**) wurden schwerpunktmäßig in Nordhessen, also in den am ländlichsten geprägten Gebieten Hessens, in Anspruch genommen. Für Maßnahmen wie die **Dorferneuerung**, die Förderung des **Fremdenverkehrs** und **Dienstleistungseinrichtungen**, ist im kleinen Rahmen ein Beitrag zur Stabilisierung der Bevölkerung zu vermuten.

Beschäftigung: Die dauerhaften Beschäftigungseffekte des Hessischen EPLR waren relativ gering und entstanden überwiegend außerhalb der Land- und Forstwirtschaft. Diese Effekte konnten maßgeblich auf die Förderung des **Fremdenverkehrs** und von **Dienstleistungsunternehmen** zurückgeführt werden. Auf den primären Sektor ausgerichtete Maßnahmen haben sowohl zum vorübergehenden Erhalt (**Ausgleichszulage, forstwirtschaftliche Maßnahmen, Ökologische Anbauverfahren** als Teilmaßnahmen von **Agrarumweltmaßnahmen**) als auch zum - vermutlich dauerhaften - Abbau von Arbeitsplätzen (**Agrarumweltmaßnahmen**) beigetragen. Die Beschäftigungswirkungen von Maßnahmen wie der **Agrarinvestitionsförderung** oder der **Verarbeitung und Vermarktung**) waren aufgrund von Mitnahme- und Verdrängungseffekten, bezogen auf den Sektor, zu vernachlässigen.

Einkommen: In Analogie zu den Beschäftigungswirkungen waren auch die dauerhaften Einkommenswirkungen des Hessischen EPLR eher gering und entfielen überwiegend auf den außerlandwirtschaftlichen Bereich (**Fremdenverkehr, Dienstleistungsunternehmen** (n)). Innerhalb des primären Sektors führte die Förderung der **Flurbereinigung** (k) zu dauerhaft positiven Einkommenswirkungen durch Kosteneinsparungen in landwirtschaftlichen Betrieben. Durch die Ausgleichszulage entstanden in hohem Umfang vorübergehende Einkommenswirkungen, die jedoch nur für die Dauer der Förderung Bestand haben. Die Einkommenswirkungen von Maßnahmen mit Mitnahme- und Verdrängungseffekten (**Agrarinvestitionsförderung, Verarbeitung und Vermarktung**) waren, bezogen auf den Sektor, vernachlässigbar.

Marktposition: Der Einfluss der eingesetzten Maßnahmen auf die Marktposition eines (Teil-)Sektors landwirtschaftlicher Erzeugnisse war gering, da die wesentlichen Faktoren nicht durch das Programm beeinflusst werden können (z. B. Entwicklungen auf internationalen Märkten,...). Eine Bemessung dessen erfolgte aus Gründen der Angemessenheit und Datenverfügbarkeit nicht. Es kam durch die Förderung allerdings indirekt zu geringen positiven Wirkungen, die sich auf Ebene der betroffenen Betriebe zeigten. Steigerungen der Produktivität entstanden durch die **Agrarinvestitionsförderung** (a) und die **Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen** (g). Kostenreduzierend wirkte sich in den landwirtschaftlichen Betrieben die **Flurbereinigung** (k) aus, in den forstwirt-

schaftlich tätigen Betrieben v. a. der Wegebau im Rahmen der **Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen** (i).

Umwelt: Das Hauptgewicht des Hessischen EPLR 2000 bis 2006 lag auf Maßnahmen mit Wirkungen für den Erhalt oder die Verbesserung der Umwelt. Mit flächenbezogenen Maßnahmen wurden über 50 % der LF in Hessen erreicht, um umweltschonende Wirtschaftsweisen zu erhalten oder einzuführen. In die höchste positive Wirkungsstufe wurde das **HELP** (f2) eingeordnet. Das **HEKUL** (f1) erreichte die Wirkungsstufe ++, die Ausgleichszulage die Wirkungsstufe +. Die Hinweise auf extensivere Wirtschaftsweisen von Betrieben, die in benachteiligten Gebieten die **Ausgleichszulage** (e) erhalten, sind vor dem Hintergrund der hohen Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen in den benachteiligten Gebieten (47 % der Betriebe gegenüber 8,3 % außerhalb) zu interpretieren. Es ist davon auszugehen, dass durch das Zusammenspiel von Ausgleichszulage und Agrarumweltmaßnahmen die Biodiversität auf Grenzertragsstandorten erhalten bzw. teilweise verbessert wird. Den Landwirten wird durch die Ausgleichszulage der ökonomische Druck genommen, solche Flächen aufzugeben oder intensiver zu bewirtschaften. Außer einer Teilmaßnahme vom **HELP** trugen alle **Agrarumweltmaßnahmen** (f) zum Wasserschutz bei. Aufgrund der Auflagenausgestaltung erreichte keine der Maßnahmen eine starke Wirkung für den Wasserschutz, sondern alle Maßnahmen fielen in die mittlere Wirkungskategorie. In Bezug auf den Klimaschutz sind die Wirkungen des Hessischen EPLR als gering einzustufen. Es waren allerdings auch keine Maßnahmen speziell hierauf ausgerichtet. Insgesamt spielten die investiven Maßnahmen des EPLR (z. B. a, g, o) für den Umweltschutz eine zu vernachlässigende Rolle.

Programmdurchführung (Frage 6)

Das Entstehen von Synergien war weniger top-down gesteuert, sondern in erster Linie nachfrageinduziert. Dadurch kam es zu einer Konzentration von Maßnahmen und Fördermitteln in bestimmten Räumen und bestimmten Betriebstypen. Dies galt zumindest für die sektorbezogenen Maßnahmen des Schwerpunktes A und die ohne Gebietskulisse angebotenen Maßnahmen des Schwerpunktes C. Im Bereich des Förderschwerpunktes B gab es für die Dorf- und ländliche Regionalentwicklung eine Gebietskulisse, die das Rhein-Main-Gebiet als Agglomerationsraum ausschloss. Über die Regionalforen bestanden institutionelle Voraussetzungen, um stärker vernetzt zu arbeiten.

Im Bereich der strategischen Ausrichtungen von Förderrichtlinien wurde von einigen Kapitelbewertern ein Verbesserungspotenzial gesehen. Einen wichtigen Beitrag zur Erzielung von Synergien kann zukünftig die „Dachrichtlinie“ für die Schwerpunkt 3/LEADER-Maßnahmen leisten. Die 2000 bis 2006 in HEKUL und HELP getrennt angebotenen Agrarumweltmaßnahmen wurden im HIAP zusammengeführt und stärker modular aufgebaut.

Der EPLR Hessen hat eine breite Palette von Maßnahmen v. a. für landwirtschaftliche Betriebe angeboten, die in unterschiedlichem Umfang in Anspruch genommen bzw. miteinander kombiniert wurden. Eine Auswertung der Zahlstellendaten zeigte, dass die größte Zahl an Teilnehmern die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten hatte, gefolgt von den Agrarumweltmaßnahmen. Von knapp über 9.000 Teilnehmern wurden gleichzeitig beide Maßnahmen in Anspruch genommen, das sind rund 40 % aller im InVeKoS erfassten Betriebe des Jahres 2005 mit mehr als 2 ha LF.

Rund 870 Betriebe mit AFP-Förderung konnten in der Zahlstellendatenbank identifiziert werden. Die AFP-Betriebe lagen zu 65 % in der benachteiligten Gebietskulisse. Sie nahmen im Vergleich zu allen landwirtschaftlichen Betrieben Hessens überproportional an den HEKUL-Maßnahmen Winterbegrünung und Mulch- und Direktsaat teil, die im Rahmen der fakultativen Modulation 2004 eingeführt worden waren. Rund die Hälfte der Betriebe erhielt auch Zuwendungen aus weiteren Programmteilen des HEKUL und/oder HELP.

Die 2.800 Betriebe, die Zahlungen aus der Modulation erhielten, unterschieden sich deutlich von den „klassischen“ Agrarumweltbetrieben. Sie nahmen überproportional die AFP-Förderung in Anspruch und waren unterproportional in der Gruppe der AZ-Empfänger vertreten. Mit den Modulationsmaßnahmen wurden demzufolge teilweise neue Betriebstypen in die Förderung einbezogen.

Wesentlich trugen zu dem im Bundesvergleich stark überdurchschnittlichen Anteil des ökologischen Landbaus an der hessischen LF die flächenbezogenen Beihilfen des HEKUL bei (HMULV, 2007d, S. 93). Aber auch die anderen Förderinstrumente, die sich an landwirtschaftliche Betriebe richteten, standen Ökobetrieben offen. Die Flächenförderung hatte allerdings den größten finanziellen Anteil an den in den Ökosektor fließenden Fördermitteln. Rund 94 % der in den ökologischen Landbau im Rahmen des EPLR fließenden öffentlichen Mittel bestanden aus flächenbezogenen Fördermaßnahmen. Bei den investiven Maßnahmen hatte nur das AFP eine größere Bedeutung bei der Förderung von Ökobetrieben.

Ingesamt enthielt das EPLR nur wenige Maßnahmen mit einem direkten oder indirekten Bezug zur Umsetzung der **Natura-2000**-Anforderungen, da es in Hessen neben dem EPLR weitere wesentliche Finanzierungsinstrumente gibt. Dies sind in erster Linie die Ausgleichsabgabe im Rahmen der naturschutzfachlichen Eingriffsregelung und Landesprogramme. Im Rahmen der maßnahmenbezogenen Bewertung konnte neben den Agrarumweltmaßnahmen nur ein Beitrag der Flurbereinigung zur Umsetzung von Natura 2000 ermittelt werden. Obwohl eine zusätzliche Anreizkomponente von 20 % und die Einbindung in die Regionalen Landschaftspflegekonzepte die Vertragsnaturschutzmaßnahmen in die Natura-2000-Gebiete lenken sollten, lagen 2005 weniger als die Hälfte der Vertragsflä-

chen innerhalb dieser Kulisse. Mit 14.751 ha war das HELP nach der Grünlandextensivierung (HEKUL) mit knapp 24.000 ha flächenmäßig die zweitstärkste Maßnahme in Natura-2000-Gebieten. Insgesamt lagen 25 % der AUM-Flächen 2005 innerhalb der Kulisse und erreichten rund 45 % der LF in der Gebietskulisse. Von diesen Maßnahmen entfaltet ausschließlich der Vertragsnaturschutz hohe Wirksamkeit für die Biodiversität. In Bezug auf verschiedene strategische Ansätze von Förderinstrumenten wurden flankierende Maßnahmen wie beispielsweise Managementplanung, investive Maßnahmen und Akzeptanz steigernde Maßnahmen wie spezifische Beratungs- und Informationsstrukturen oder Ausgleichszahlungen für Nutzungsbeschränkungen vom EPLR nicht bedient.

Befragungsergebnisse und weitere Analysen weisen darauf hin, dass es zu Mitnahmeeffekten gekommen ist. Dies gilt insbesondere für einzelbetriebliche Förderungen, bei denen sich Mitnahmeeffekte nicht gänzlich vermeiden lassen. Hier stellt sich die Frage, ob die neu aufgestellten Projektauswahlkriterien Mitnahmeeffekte reduzieren können.

Kosten-Wirkungs-Synopse

Die Kosten-Wirkungs-Synopse setzt sich aus drei Bausteinen zusammen. Zunächst erfolgte eine quantitative Analyse der Implementationskosten. Im Rahmen einer qualitativ ausgerichteten Befragung wurde versucht, Bestimmungsgründe für die unterschiedliche Höhe der Implementationskosten herauszuarbeiten. Die Implementationskosten wurden in das Verhältnis zu den verausgabten öffentlichen Mitteln gesetzt (Implementationskostenanteil). Die Summe aus Implementationskosten und verausgabten öffentlichen Mittel ergab die Gesamtkosten. Diese Gesamtkosten wurden in das Verhältnis zu den Wirkungen gesetzt, die auf der Grundlage der maßnahmenbezogenen Bewertungen qualitativ in Wirkungsstufen eingeordnet wurden.

Mit einem Implementationskostenanteil von rund 19 Cent pro verausgabtem Euro an Fördermittel erreichten die Kosten für die Umsetzung des EPLR Hessen 2000 bis 2006 insgesamt eine nicht zu vernachlässigende Größenordnung. Die Ergebnisse zeigen deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Maßnahmen, sowohl bezüglich der absoluten Höhe der Implementationskosten als auch im Anteil der Implementationskosten an den verausgabten Fördermitteln.

Zwei der insgesamt 14 in der Analyse berücksichtigten Maßnahmen und Teilmaßnahmen bzw. knapp 26 % der verausgabten öffentlichen Fördermittel waren mit einem geringen Implementationskostenanteil von unter 5 % verbunden. Hierzu gehören die **Ausgleichszulage** (e) und die **Flurbereinigung** (k). Drei Maßnahmen (30 % der öffentlichen Ausgaben) lagen im Bereich eines mittleren Implementationskostenanteils (5 bis 20 %). Dabei handelte es sich um das **HEKUL** (f), das **AFP** (a) und die **Verarbeitung und Vermarktung** (g). Die übrigen Maßnahmen hatten hohe Implementationskostenanteile von über 20 %. Darunter befanden sich finanzstarke Maßnahmen wie die **Dorferneuerung** (o), die **forstli-**

che Förderung (i, h) und das **HELP** (f). Alle anderen Maßnahmen waren aus finanzieller Sicht Kleinmaßnahmen, deren hohe Implementationskostenanteile in erster Linie auf einer hohen Fixkostenbelastung und hohen Set-up-Kosten beruhten.

Die spezifischen EU-Regularien wurden von allen befragten Maßnahmenverantwortlichen als ein Grund für hohe Implementationskosten gesehen. Alle Maßnahmen des Hessischen EPLR ließen sich ohne die spezifischen und zusätzlichen Kontroll-, Prüf- und Dokumentationspflichten der EU kostengünstiger umsetzen. Die mögliche Kostenersparnis wurde auf bis zu 60 % beziffert.

Als weitere Bestimmungsgründe für die Höhe der Kosten wurde die Umsetzungsstruktur und deren Dynamik aufgrund der häufigen Verwaltungsreformen, die Individualität der Projekte und eine Beratungsfunktion, die sich nicht von der Bewilligungsfunktion trennen lässt, gesehen. Auch die eingesetzte EDV wurde als Problem für die flächenbezogenen Maßnahmen genannt, v. a. aufgrund der Bedienerunfreundlichkeit und Störanfälligkeit. Die Umstellung auf GIS erfordert bis dato einen hohen Nachbearbeitungsbedarf.

Die Gesamtkosten der Maßnahmen (öffentlichen Mittel und Implementationskosten) wurden in das Verhältnis zu den Wirkungen gesetzt. Da es nicht möglich war, auf Programmebene quantitative Wirkungen zu ermitteln, wurde durch die EvaluatorInnen eine Einstufung der Maßnahmen nach Wirkintensitäten vorgenommen. Rund 43 % der Gesamtkosten entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen. Knapp über 30 % der Gesamtkosten verursachten Maßnahmen mit geringen Wirkungen. Hohe Wirkintensitäten gingen tendenziell auch mit hohen Implementationskosten einher. So steigt der durchschnittliche Implementationskostenanteil von 9 % bei Maßnahmen in der geringen Wirkungsstufe auf 29 % in der höchsten Wirkungsstufe.

Aus Sicht der Fördereffizienz ist die Kombination von hohen Wirkungen mit geringen Implementationskostenanteilen anzustreben. Aber wie schon in der qualitativen Implementationskostenanalyse dargestellt, gibt es maßnahmenimmanente Gründe, die zu vergleichsweise hohen Implementationskostenanteilen führen, nämlich immer dann, wenn Maßnahmen sehr individuell ausgestaltet sind und seitens der Verwaltung eine intensive Beratung und Betreuung der potenziellen Zuwendungsempfänger erfolgt. Maßnahmenbeispiele sind das HELP und die Dorferneuerung, die beide aufgrund der Evaluationsergebnisse in die hohe Wirkungsstufe eingeordnet wurden. Hier stellt sich die Frage, wie weit die Verwaltungsumsetzung verändert werden kann, ohne den Maßnahmenerfolg zu gefährden.

Es gibt Überlegungen bzw. erste eingeleitete Schritte im Land Hessen, z. B. durch organisatorische Änderungen die Implementationskosten zu reduzieren. Die Aussichten, tatsächlich eine umfangreichere Reduzierung von Implementationskosten zu erreichen, werden

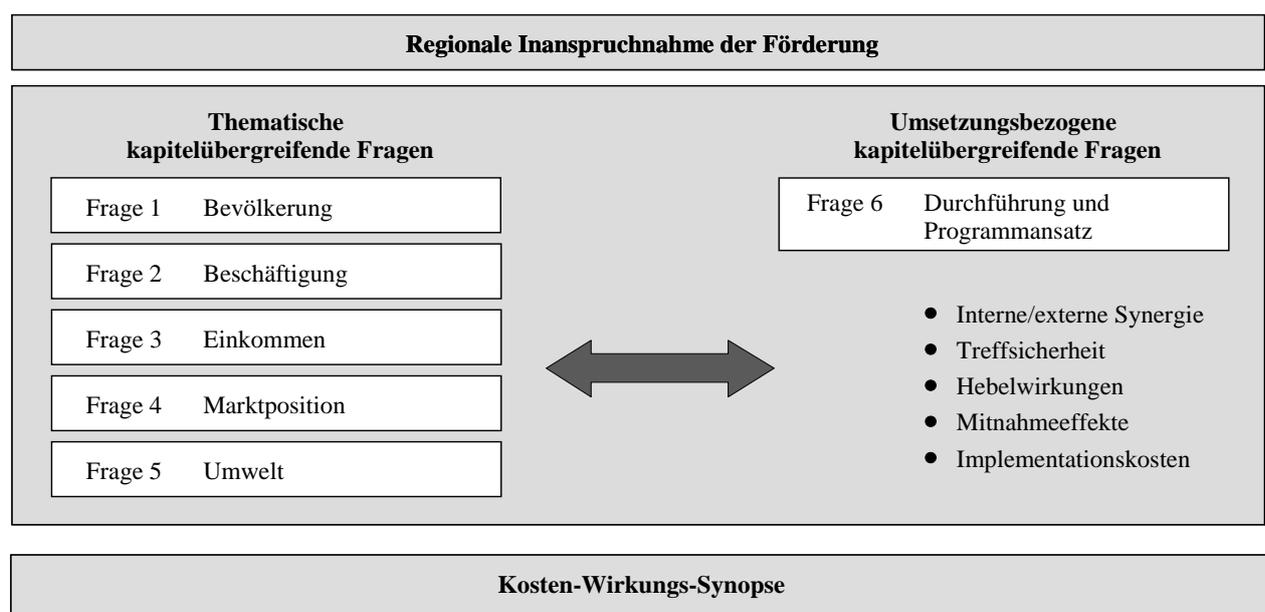
für die Förderperiode 2007 bis 2013 allerdings für eher unrealistisch gehalten. Empfehlungen der Maßnahmenverantwortlichen zur Senkung der Implementationskosten beziehen sich zum einen auf die Sicherstellung einer gewissen Kontinuität bei den Verwaltungsstrukturen und beim Personal, aber auch auf die Schaffung geeigneter DV-Strukturen für die investiven Maßnahmen. Auch die Herausnahme einzelner Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen aus der EU-Kofinanzierung wurde als Möglichkeit genannt und im Programm 2007 bis 2013 z. T. auch schon umgesetzt.

Bei Maßnahmen mit geringen Wirkungen sollte v. a. versucht werden, die potenziellen Mitnahmeeffekte über die konzeptionelle Ausgestaltung der Maßnahmen zu verringern. Ob die für die Programmperiode 2007 bis 2013 festgelegten Auswahlkriterien ein geeignetes Instrument darstellen, wird Gegenstand der begleitenden Bewertung sein.

10.1 Inhalte der Programmbewertung

Die kapitelübergreifenden Bewertungsfragen gliedern sich in drei Bereiche: Die Analyse der regionalen Inanspruchnahme öffentlicher Fördermittel zeigt die räumlichen Muster und Schwerpunkte der Förderung sowie die hierfür ursächlichen Faktoren. Die Beantwortung der kapitelspezifischen Fragen 1 bis 5 sind als thematische Verdichtung der Ergebnisse der Förderkapitel zu verstehen. Frage 6 behandelt die verwaltungsmäßige Umsetzung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum (EPLR) (vgl. Abbildung 10.1).

Abbildung 10.1: Bestandteile der Programmbewertung



Quelle: Eigene Darstellung.

Abschließend erfolgt eine zusammenfassende Betrachtung der Gesamtkosten, die sich aus verausgabten öffentlichen Mitteln und Implementationskosten zusammensetzen, und den Wirkungen, die erzielt wurden.

Im Rahmen der Programmbewertung wurden drei vertiefende, thematische Studien zu folgenden Themen durchgeführt:

- Studie 1: Einkommens- und Beschäftigungswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen und der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete,
- Studie 2: Einflussfaktoren der Grünlandentwicklung unter besonderer Berücksichtigung der Wirkungen der EPLR-Förderung und
- Studie 3: Implementationskostenanalyse (Analyse der administrativen Umsetzungskosten des Hessischen EPLR).

Die Ergebnisse dieser Studien sind im Materialband zu Kapitel 10 dokumentiert und in die Beantwortung der kapitelübergreifenden Bewertungsfragen eingeflossen.

10.2 Methodischer Ansatz und Daten der Programmbewertung

Die in der Programmbewertung verwendeten Methoden sind in Tabelle 10.1 dargestellt. Die Basis der Programmbewertung stellt, wie bisher auch, die Aggregation der kapitelspezifischen Ergebnisse und die Wirkungspfadanalyse dar. Die bisher deskriptive durchgeführte Analyse der regionalen Verteilung der Fördermittel wird um eine quantitative Ursachenanalyse (Regressionsmodell) erweitert.

In den Studien 1 und 2 werden vorrangig quantitativ-statische Methoden (Kontrollgruppenvergleiche, Regressionsanalysen) verwendet. Die Erhebung der Personalkosten in Studie 3 erfolgte auf Basis einer verwaltungsinternen Kapazitätsanalyse (Personal).

Tabelle 10.1: Methodischer Ansatz der Programmbewertung

Untersuchungsaspekt	Methodischer Ansatz	Beschreibung
Regionale Inanspruchnahme öffentlicher Fördermittel	Regionale Inzidenzanalyse (Regressionsanalyse)	- Verteilung der verausgabten öffentlichen Fördermittel nach Kreisen
Programmwirkungen	Aggregation der kapitelspezifischen Ergebnisse	- Analyse der Bestimmungsgründe der regionalen Förderintensität - Standardisierte Abfrage der kapitelspezifischen Wirkungen
Kosten-Wirksamkeit einzelner Maßnahmen	Qualitative Kosten-Wirkungsanalyse	- Gewichtung der Ziele und erreichten Wirkungen mit den vorgesehenen / verausgabten Programmmitteln
Vertiefende Studien		
1) Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen	Kontrollgruppenvergleich, Matching-Ansatz	- Vergleich von Betrieben mit und ohne Teilnahme, vor und nach Durchführung der Maßnahmen
2) Grünlandentwicklung	Regressionsanalysen	- Untersuchung des Zusammenhangs zwischen der Grünlandentwicklung und anderen Faktoren, u. a. der EPLR-Förderung
3) Implementationskostenanalyse	Verwaltungsinterne Kapazitätsanalyse durch schriftliche Befragung	- Ermittlung der Implementationskosten des Hessischen EPLR, Ursachenanalyse

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 10.2 zeigt die erschlossenen Datenquellen und deren Verwendung in der Programmbewertung.

Tabelle 10.2: Verwendete Datenquellen in der Programmbewertung

Datenart	Datenquelle	Verwendung nach Arbeitsschritten					
		administrative Umsetzung	Rahmenbedingungen	Vollzug	Regionale Inanspruchnahme	Kontext	Wirkungsanalyse
Primär	Leitfadengestützte Befragung der ProgrammkoordinatorInnen (2003)	x	x	x			
	Standardisierter Fragebogen Maßnahme g/a: Umwelteffekte und conj. Beschäftigungseffekte (2003)						x
	Programmworkshop (2003, 2005)	x	x	x	x		
	Schnittstellenworkshop (2005)	x					x
	EFRE-Evaluator - Fragebogen/Gespräch (2005)	x	x				x
	Verwaltungsinterne Kapazitätsanalyse, Personal (2007)	x					x
Sekundär	Auszug aus der Kreuzchenliste der Zahlstelle für die EU-Haushaltsjahre 2000 bis 2006			x	x		x
	Verausgabe öffentliche Ziel-2-Mittel 2000 bis 2006			x			x
	Monitoring 2000 bis 2006 (GAK und EU)			x	x		
	Indikative Finanzpläne			x			
	Fakultative Modulationsmittel 2005 und 2006			x			x
	Daten der Landesstatistik bzw. Agrarstatistik		x			x	x
	Ergebnisse der Kapitelbewerter	x			x		x
	Programmdokumente	x	x	x			
	Literatur					x	x
	LAND-Data Buchführungsdaten, Wirtschaftsjahre 1999/2000 bis 2004/2005						x

Quelle: Eigene Darstellung.

10.3 Zielstruktur auf Programmebene

Die Entwicklungsstrategie des Hessischen EPLR war auf drei Förderschwerpunkte ausgerichtet (HMULF, 2000, S. 97):

- Ziel A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft,
- Ziel B: Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen,
- Ziel C: Anpassung und Entwicklung der ländlichen Räume als Lebensraum.

Die Gesamtstrategie war dem Grundsatz verpflichtet, die wirtschaftliche Situation und die Lebensverhältnisse in den ländlichen Räumen zu verbessern (HMULF, 2000, S. 136).

Um den Hessischen EPLR einer Programmbewertung zugänglich zu machen, wurde ein Bezug zwischen den Zielen der einzelnen Maßnahmen des EPLR und den thematischen kapitelübergreifenden Bewertungsfragen hergestellt (vgl. Tabelle 10.3).

Tabelle 10.3: Ziele der Förderkapitel des Hessischen EPLR mit Bezug zu den thematischen kapitelübergreifenden Bewertungsfragen (Frage 1 bis 5)

			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				
Förderschwerpunkt	Kapitel	Maßnahmentitel	Kriterien	Altersprofil der begünstigten Bevölkerung	Geschlechtsprofil der begünstigten Bevölkerung	Verfäugung der Abwanderung	Verbesserung der Lebensqualität	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	Verbesserung der Qualität oder Wertschöpfung	positive Umsatz-, Preisentwicklung	Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	Reduzierung des quantitativen/ qualitativen Ressourcenverbrauchs	Erhalt und Verbesserung von Landschaften	
A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit	I	a1/a2, b	Investitionsförderung/Produktinnovation einschließl. Junglandwirteförderung	⊕				⊕		⊕		⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	
	VII	g1/g2	Verarbeitung/Vermarktung	⊕			⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕		⊕	⊕	
B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen	V	e	Benachteiligte Gebiete			⊕	⊕	⊕		⊕					⊕	⊕		⊕	
	VI	f1	Agrarumweltmaßnahmen, HEKUL inkl. Modulation				⊕ ¹⁾								⊕	⊕	⊕	⊕	
		f2	Vertragsnaturschutz, HELP												⊕		⊕	⊕	
		h, i	Forstwirtschaftliche Maßnahmen				⊕	⊕		⊕		⊕	⊕	⊕	⊕		⊕	⊕	
C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume	IX	k	Flurbereinigung				⊕			⊕		⊕			⊕			⊕	
		m	Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätserzeugnisse										⊕						
		n	Dienstleistungseinrichtungen im Rahmen der regionalen Entwicklung			⊕	⊕			⊕		⊕							
		o	Dorferneuerung und Schutz des ländlichen Kulturerbes				⊕		⊕	⊕	⊕				⊕				⊕
		s	Fremdenverkehrtätigkeiten				⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕							

⊕ = Hauptziel, ⊙ = Nebenziel. 1) Erhaltung ländlicher Lebensraum.

Quelle: Eigene Darstellung.

10.4 Räumliche Inanspruchnahme der EPLR-Förderung in Hessen und deren Bestimmungsgründe

Karte 10.1. stellt die regionale Verteilung der verausgabten Fördermittel des Hessischen EPLR (2000 bis 2006) nach Kreisen, Regionstypen und Förderkategorien¹ dar. Aus Karte 10.1 ist zunächst zu erkennen, dass der Großteil der EPLR-Mittel in ländlichen und verstädterten Räumen verausgabt wurde. Agglomerationsräume profitierten von der Förderung unterproportional. Weiterhin ist ersichtlich, dass die EPLR-Ausgaben durch Ausgaben für Maßnahmen zur Bewahrung und Verbesserung der (Agrar-)Umwelt (Förderschwerpunkt B) dominiert wurden. Hier sind vor allem die Ausgaben für die Ausgleichs-

¹ Sektorbezogene Maßnahmen (a/b, c, g/m, z), Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen (e, f + fakultative Modulation, h, i), Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume (k, n, o, s).

zulage für benachteiligte Gebiete (e) und Agrarumweltmaßnahmen (f) zu nennen, die einen Anteil von etwa 55 % an den Gesamtausgaben des EPLR hatten.

Eine gezielte regionale Steuerung der Programmmittel insgesamt erfolgte nicht. Die Mittelverteilung war vielmehr durch die Maßnahmeninhalte determiniert, die je nach agrarstruktureller, standörtlicher und raumstruktureller Situation auf eine unterschiedliche Nachfrage trafen. Einige Maßnahmen des Förderschwerpunktes B (e, teilweise f) und C wurden nur innerhalb festgelegter Gebietskulissen gefördert. Der Einfluss ausgewählter struktureller Faktoren auf die regionale Nachfrage nach Fördermitteln (Förderintensität) ist in Tabelle 10.4 dargestellt und wird im Folgenden diskutiert.

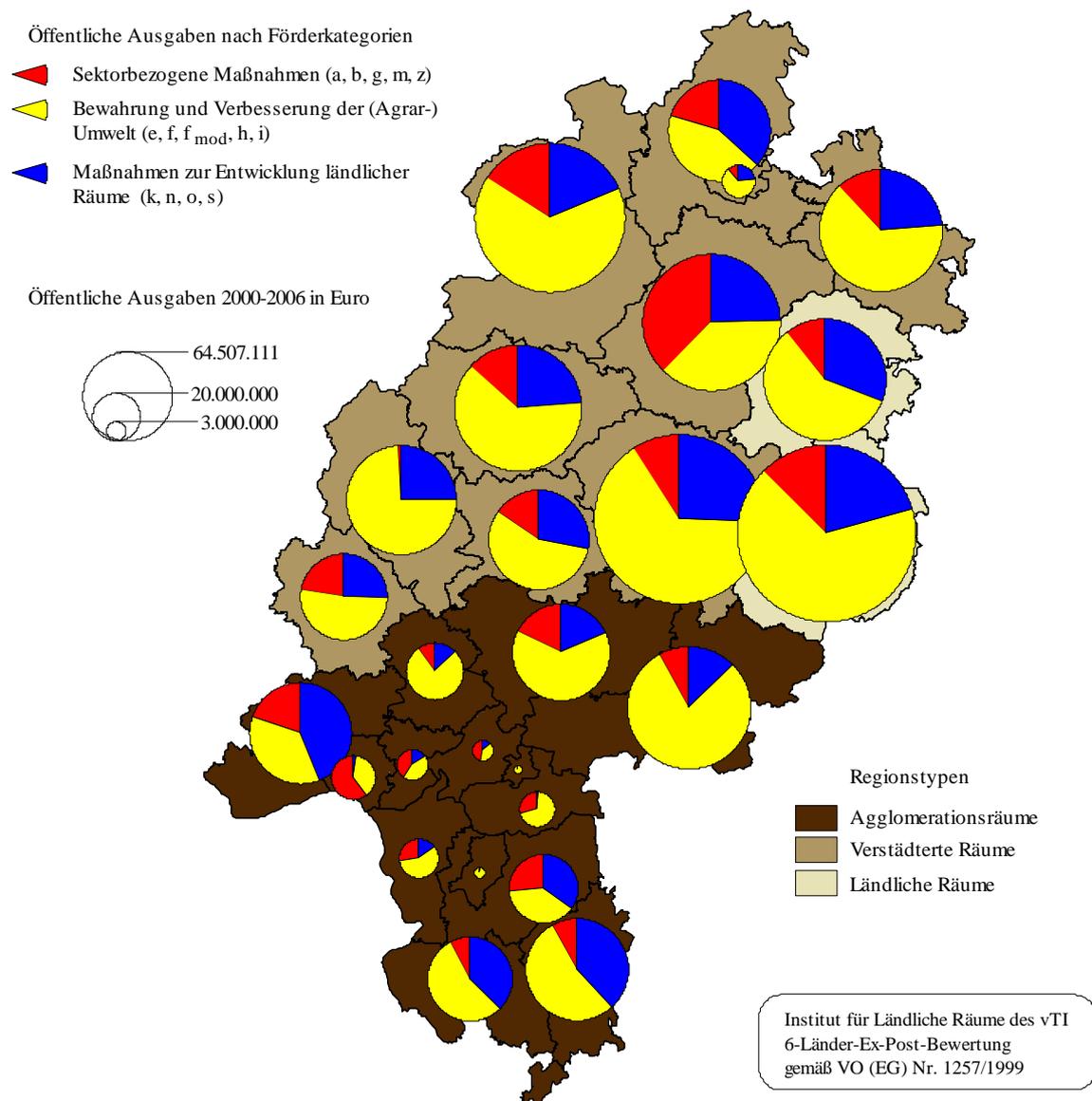
Sektorbezogene Maßnahmen wurden am stärksten in Regionen mit Schwerpunkt auf Viehwirtschaft (Waldeck-Frankenberg, Schwalm-Eder, Kreis Kassel) und in ausgewählten Agglomerationsräumen (z. B. Rheingau-Taunus-Kreis) nachgefragt. Zurückzuführen ist dies auf die **Agrarinvestitionsförderung** (AFP, a/b), in deren Rahmen überwiegend Vieh- und Schweineställe (Nordhessen) und Investitionen im Bereich Gartenbau, Weinbau und Diversifizierung (Agglomerationsräume) gefördert wurden.

Dieser Erklärungsansatz wird durch die in Tabelle 10.4 (Modell A) dargestellten Ergebnisse bestätigt. Die zwischen den Landkreisen (kreisfreie Städte ausgenommen) variierende Förderintensität sektorbezogener Maßnahmen (öffentliche Ausgaben je Hektar LF) konnte zu 76 % durch Modell A erklärt werden. Der Koeffizient für den Regionstyp zeigte, dass die Förderintensität sektorbezogener Maßnahmen in Agglomerationsräumen (+23 Euro/ha) und verstädterten Räumen (+14 Euro/ha) etwas über der in ländlichen Räumen lag. Die Förderintensität war dabei umso höher, je höher die Besatzdichte (Schwein) im Kreis war. Dies ist ein Indiz dafür, dass in Kreisen mit intensiver(er) Schweinehaltung mehr sektorbezogene Fördermittel nachgefragt wurden als in Kreisen mit einer niedrigen Besatzdichte (Schwein).

Die Förderintensität sektoraler Maßnahmen nahm dagegen mit abnehmender landwirtschaftlicher Bruttowertschöpfung (BWS) je Erwerbstätigen zu. Dieser Effekt war auf die hohe Förderintensität in Agglomerationsräumen (Investitionen in Gartenbau, Weinbau und Diversifizierung), bei gleichzeitiger geringer BWS je Erwerbstätigen zurückzuführen. Ein weiteres Indiz für die vergleichsweise hohe Förderintensität in Agglomerationsräumen war der positive Einfluss der Änderung der Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe: Die Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe hat im Zeitraum 1995 bis 1999 besonders stark in ländlichen und verstädterten Kreisen abgenommen; in stadtnahen Agglomerationsräumen war die Veränderung weniger stark und teilweise positiv (Main-Taunus, Rheingau-Taunus). Dies ist auf die besseren außerlandwirtschaftlichen Einkommensmöglichkeiten in Agglomerationsräumen zurückzuführen, wodurch der Fortbestand des Betriebes (häufig im Nebenerwerb) gesichert wird.

Die Milchleistung, die Besatzdichte (Rind), die Ertragsmesszahl (EMZ) sowie der Anteil Haupterwerbsbetriebe im Kreis lieferten im Schätzmodell keinen signifikanten Beitrag zur Erklärung der unterschiedlichen Förderintensität in den Landkreisen Hessens.

Karte 10.1: Öffentliche Ausgaben 2000 bis 2006 des EPLR Hessen nach Kreisen, Regionstypen und Förderkategorien



Quelle: Eigene Berechnungen nach HMULV (2007b).

Tabelle 10.4: Determinanten der Mittelverteilung nach Förderkategorien

Bestimmungsfaktor	Einheit	Koeffizient	Chi-Quadrat	Signifikanz	
Modell A: Förderintensität (öffentliche Ausgaben¹ je Hektar LF) von sektorbezogenen Maßnahmen (a, b, g, m, z)					
Landw. Betriebe	Anzahl	2,10	0,03		
Ertragsmesszahl	Index	0,37	0,03		
Änderung der Anzahl ldw. Betriebe	%	6,58	5,83	**	
Anteil Haupterwerbsbetriebe	%	-0,84	0,43		
Besatzdichte Rind	GV je ha	32,43	0,43		
Besatzdichte Schwein	GV je ha	425,25	8,94	***	
BWS Landwirtschaft	1.000 Euro/Erwerbstätigen	-9,14	6,32	**	
Milchleistung	t Kuh/Jahr	-18,88	2,09		
Regionstyp	Agglomeration	1= ja, 0= nein	422,65	26,56	***
	Verstädtert	1=ja, 0=nein	414,24	25,29	***
	Ländlich	1=ja, 0=nein	399,85	26,70	***
Modell B: Förderintensität (öffentliche Ausgaben¹ je Hektar LF) von Maßnahmen zur Bewahrung und Verbesserung der (Agrar-) Umwelt (e, f + Modulation, h, i)					
Anteil Grünland an LF	%	4,64	3,57	*	
Anteil Haupterwerbsbetriebe	%	-5,55	2,56		
Stickstoffüberschuss (Flächenbilanz)	kg N/ha	-0,15	0		
Anteil Schutzgebiet an LF	%	3,53	4,77	**	
Anteil Wald an Fläche insg.	%	2,50	0,66		
Regionstyp	Agglomeration	1= ja, 0= nein	130,59	0,27	
	Verstädtert	1= ja, 0= nein	119,88	0,28	
	Ländlich	1= ja, 0= nein	276,34	1,43	
Modell C: Förderintensität (öffentliche Ausgaben¹ je Einwohner) von Maßnahmen zur Ländlichen Entwicklung (k, n, o, s)					
Arbeitslosenquote	%	-1,87	1,09		
Schulden Gemeinde	Euro/Einwohner	0,02	2,57		
Stundenlohn Industrie	Euro	-0,69	1,30		
Wanderungssaldo	1.000 Personen	-14,33	5,56	**	
Bruttoinlandsprodukt	BIP/Einwohner	-1,20	2,90	*	
Regionstyp	Agglomeration	1= ja, 0= nein	84,00	11,44	***
	Verstädtert	1= ja, 0= nein	83,18	13,01	***
	Ländlich	1= ja, 0= nein	116,34	26,13	***
Modellgüte			R-Quadrat		
Modell A: Sektorbezogene Maßnahmen			0,76		
Modell B: (Agrar-) Umweltmaßnahmen			0,82		
Modell C: Ländliche Entwicklung			0,68		

Hinweis: 1) Verausgabe öffentliche Mittel 2000 bis 2006). Statistische Signifikanz der Koeffizienten: *** 1 %, ** 5 %, * 10 %.

Quelle: Eigene Berechnungen. Datenbasis vgl. Tabelle A10.1 (Anhang).

Maßnahmen zur Bewahrung und Verbesserung der (Agrar-)Umwelt (im folgenden umweltbezogene Maßnahmen) wurden sowohl horizontal (HEKUL, h, i) als auch in Gebietskulissen (e, HELP) angeboten. In den meisten Landkreisen wurden zwischen 25 und 35 % der LF unter den Auflagen von Agrarumweltmaßnahmen (f) bewirtschaftet, wobei die Landkreise Lahn-Dill und Vogelsberg deutlich über diesem Wert lagen und Kreise mit relativ günstigen Standortbedingungen (Schwalm-Eder, Waldeck-Frankenberg,

Kassel) darunter. Knapp 40 % der LF Hessens wurden im Rahmen der Ausgleichszulage (e) gefördert, wobei die Schnittmenge mit Agrarumweltmaßnahmen sehr groß war. Da der Waldanteil in Hessen mit durchschnittlich 40 % relativ hoch ist, wurden forstwirtschaftliche Maßnahmen (i) nahezu flächendeckend nachgefragt.

Die Förderintensität von umweltbezogenen Maßnahmen (öffentliche Mittel je Hektar) konnte zu 80 % durch die Struktur der Landnutzung erklärt werden (vgl. Tabelle 10.4, Modell B). Die Förderintensität nahm mit steigendem Grünlandanteil im Kreis zu, da sowohl Agrarumweltmaßnahmen (f) als auch die Ausgleichszulage (e) primär auf Grünland angewendet wurden. Dies ist unter anderem auf die hohen Prämien für grünlandbezogene Agrarumweltmaßnahmen, im Vergleich zu Agrarumweltmaßnahmen in Ackerregionen, zurückzuführen. Je höher der Anteil der Hauptidebetriebe im Kreis lag, desto geringer war die Förderintensität umweltbezogener Maßnahmen. Dieser Zusammenhang war allerdings nicht signifikant. Ein hoher Anteil Schutzgebietsfläche² an der LF führte zu einer überdurchschnittlichen Förderintensität. Hieraus können zwei Schlussfolgerungen gezogen werden, wobei der Letzteren aus Gründen der Plausibilität der Vorzug zu geben ist:

- (1) Das Vorhandensein von Zielflächen des Naturschutzes beeinflusste die Förderintensität positiv. Dies bedeutet nicht, dass Zielflächen des Naturschutzes durch die geförderten Maßnahmen erreicht werden. HEKUL-Maßnahmen werden zum Beispiel prinzipiell nicht in Schutzgebieten bewilligt.
- (2) Aufgrund der in Kreisen mit hohem Schutzgebietsanteil vorherrschenden niedrigen Landnutzungsintensität konnten hier für den Naturschutz wertvolle Flächen erhalten und entsprechend Schutzgebiete ausgewiesen werden. Die Lenkungsfunction geht in diesem Fall nicht von den Schutzgebieten, sondern von der agrarischen Standortgüte aus.

Die Koeffizienten des Regionstyps zeigen, dass die Förderintensität umweltbezogener Maßnahmen in ländlichen Kreisen (Fulda, Hersfeld-Rothenburg) überdurchschnittlich war. Ein Zusammenhang zwischen der Förderintensität und der Höhe der Stickstoffüberschüsse konnte im Modell nicht beobachtet werden.

Die Ausgabenstruktur für ländliche Entwicklungsmaßnahmen wurde in Nordhessen durch die Dorferneuerung (o) dominiert, während im Rheingau-Taunus und Odenwaldkreis überwiegend Mittel der Flurbereinigung (k) nachgefragt wurden. Relativ geringe Mittelanteile entfielen auf die Förderung des Fremdenverkehrs (s) und von Dienstleistungseinrichtungen (n). Beide Maßnahmen wurden schwerpunktmäßig in den nordhessischen Kreisen Kassel, Schwalm-Eder, Fulda und Werra-Meißner nachgefragt.

² Schutzgebiete nach Bundesnaturschutzgesetz. Dies schließt z. B. Wasserschutzgebiete aus.

Die Förderintensität ländlicher Entwicklungsmaßnahmen (öffentliche Ausgaben 2000 bis 2006 je Einwohner) konnte zu 68 % durch Modell C erklärt werden (vgl. Tabelle 10.4). Der wichtigste Faktor war hierbei der Regionstyp: Je Einwohner wurden die meisten öffentlichen Mittel in ländlichen Gebieten verausgabt. Die Förderintensität war umso höher, je größer die Abwanderungstendenzen (Wanderungssaldo) und je geringer das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner war. Das heißt, in Kreisen mit Abwanderung und einem geringen volkswirtschaftlichen Einkommensniveau wurden überproportional viel Mittel für ländliche Entwicklungsmaßnahmen je Einwohner verausgabt. Damit folgte die Förderung dem Grundsatz der Stärkung der Schwachen, der aus ausgleichspolitischer Sicht zu unterstützen ist.

Fazit

Sektorbezogene Maßnahmen wurden überproportional in Kreisen mit Schwerpunkt auf Viehwirtschaft (vorrangig Stallbauten) und in Agglomerationsräumen (Schwerpunkt Gartenbau, Weinbau, Diversifizierung etc.) in Anspruch genommen.

Aufgrund der in weiten Teilen Hessens vorherrschenden geringen agrarischen Standortgüte wurden Maßnahmen zur Bewahrung und Verbesserung der (Agrar-) Umwelt (umweltbezogene Maßnahmen) landesweit stark in Anspruch genommen. Umweltbezogene Maßnahmen wurden in Kreisen mit einem hohen Schutzgebietsanteil an der LF überproportional nachgefragt. Hinsichtlich des Grundwasserschutzes war keine hohe Treffsicherheit umweltbezogener Förderung gegeben: Aus Sicht des Grundwasserschutzes wichtige Gebiete (Kreise mit hohen Stickstoffüberschüssen) wurden ebenso erreicht wie weniger relevante Gebiete (vgl. detaillierte Ausführungen im Kapitel 6, Modul Ökoeffizienz).

Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung wurden vor allem in Nordhessen nachgefragt. Die Förderintensität war umso höher, desto größer die Abwanderungsproblematik und je schlechter die Einkommenssituation war. Damit folgte die Förderung dem Grundsatz der Stärkung der Schwachen.

10.5 Thematische kapitelübergreifende Bewertungsfragen

10.5.1 Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen und Verbesserung der Lebensqualität (Frage 1)

10.5.1.1 Kontext

Im Jahr 2005 lebten etwa 5,7 % (0,35 Mio.) der hessischen Bevölkerung in ländlichen Räumen (vgl. Tabelle 10.5). Die natürliche Bevölkerungsentwicklung verlief in Hessen insgesamt negativ; dies betraf sowohl Agglomerationsräume als auch verstädterte und

ländliche Kreise. Der Bevölkerungsrückgang konnte in Agglomerationsräumen vollständig, in verdichteten und ländlichen Kreisen nur teilweise durch Wanderungsgewinne kompensiert werden (vgl. letzte drei Spalten in Tabelle 10.5). Ausnahmen stellten die Landkreise Werra-Meißner und Hersfeld-Rothenburg dar: Beide Kreise verzeichneten netto eine negative Bevölkerungsentwicklung. Diese war sowohl auf Abwanderung (je -0,2 % pro Jahr) als auch auf eine ausgeprägte negative natürliche Bevölkerungsentwicklung (-0,6 % bzw. -0,3 % pro Jahr) zurückzuführen.

Tabelle 10.5: Bevölkerungsentwicklung und Wanderungssalden hessischer Kreise nach Regionstypen (2000 bis 2005)

Regionstyp	n	Einwohner		Anteil an Bevölkerung 2005	Wanderungs- saldo 2000-2005	Änderung insgesamt % p.a.	durch	
		2000	2005				Ab-/Zu- wanderung % p.a.	natürliche Entwicklung % p.a.
		n	n					
Agglomerationsräume	14	3.737.589	3.778.124	62,0	55.796	0,2	0,3	-0,1
Verdichtete Kreise	10	1.982.176	1.967.261	32,3	18.096	-0,2	0,2	-0,3
- Werra-Meißner	1	113.962	109.492	1,8	-1.390	-0,8	-0,2	-0,6
- Marburg-Biedenkopf	1	253.279	253.384	4,2	-189	0,0	0,0	0,0
Ländliche Kreise	2	348.364	346.969	5,7	9.635	-0,1	0,6	-0,6
- Fulda	1	217.710	219.813	3,6	11025	0,2	1,0	-0,9
- Hersfeld-Rothenburg	1	130.654	127.156	2,1	-1.536	-0,5	-0,2	-0,3

Abkürzung: p. a. = per annum.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von BBR (2004), SÄBL (div. Jgg.).

10.5.1.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Tabelle 10.6 zeigt eine zusammenfassende Darstellung des Beitrags des Hessischen EPLR zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahl und zur Verbesserung der Lebensqualität. Zu nennen sind hier insbesondere die **ländlichen Entwicklungsmaßnahmen** (o, k, n, s). Diese leisteten einen positiven Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität (Zusatzkriterium 1-4) und wiesen auch eine hohe Inanspruchnahme in den relevanten Gebieten auf.

Tabelle 10.6: Beitrag des EPLR zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerung

Frage 1 Bevölkerung	Förderschwerpunkt	A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit		B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen				C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume				
		I	VII	V	VI		IX					
Kriterium	Kapitel	al/a2, b	g1/g2	e	f1	f2	h, i	k	m	n	o	s
1-1	Altersprofil der Begünstigten	0	0									
1-2	Geschlechtsprofil der Begünstigten											
1-3	Verringerung der Abwanderung			0						(+)	(+)	(+)
1-4 (Zusatz)	Verbesserung der Lebensqualität		0	(+)	(+)	(+)	0	(+)		(+++)	+++	(+)

Hinweis: Wirkungen: += gering, ++ mittel, +++ hoch, 0 = Wirkung zu vernachlässigen, trotz Ziel, () = Wirkung nicht quantifizierbar.

Quelle: Eigene Darstellung.

Alters- und Geschlechtsprofil der begünstigten Bevölkerung (Kriterium 1-1, 1-2)

Das Alters- und Geschlechtsprofil der begünstigten Bevölkerung (vgl. Tabelle 10.7) wurde durch die Art der Zuwendungsempfänger determiniert und war kein Ergebnis einer gezielten Steuerung der Maßnahmen. Mit Ausnahme der Junglandwirteförderung, die in Verbindung mit dem AFP angeboten wurde, gab es auch keine spezifische Förderung von jüngeren Zuwendungsempfängern. Durch die Förderung ist daher keine Wirkung eingetreten, die nicht ohnehin vorhanden gewesen wäre. Investitive Fördermaßnahmen (a) wurden eher von jüngeren Betriebsleitern, kompensatorische Maßnahmen (e, f) eher von älteren Betriebsleitern in Anspruch genommen. Auch die Altersstruktur der Zuwendungsempfänger forstlicher Förderung war eher von älteren Jahrgängen dominiert.

Tabelle 10.7: Alters- und Geschlechtsprofil der direkt begünstigten Bevölkerung

	Anzahl	Stichprobe	Anteil Altersklassen			Anteil Geschlecht	
			< 35	35 - 44	> 45	männlich	weiblich
			n	n	%	%	
Erwerbstätige Hessen	2.702.000		31	31	38	55	45
BetriebsleiterInnen	24.200		12	32	56 ¹⁾	91	9 ¹⁾
Maßnahmen	Förderfälle						
Agrarinvestitionsförderung (a/b)	1.478	1093	22	43	35	k.A.	k.A.
Ausgleichszulage (e)	9.351 ²⁾	93	2	22	77	k.A.	k.A.
Agrarumweltmaßnahmen (f)	19.874 ²⁾	554	8	37	53	k.A.	k.A.
Forst (h, i)	10.647	46	2	33	57	76	15
Dienstleistungseinrichtungen (n)	184	120	10	33	36	65	20
Fremdenverkehr (s)	122	77	9	19	42	52	39

Hinweise: k.A. = keine Angabe. 1) Angaben für Deutschland, 2) Förderfälle 2006.

Quelle: HSL (2005), Statistisches Bundesamt (2003), Beiträge der Förderkapitel.

Verringerung der Abwanderung aus ländlichen Räumen (Kriterium 1-3)

Die Verringerung der Abwanderung war lediglich für die **Ausgleichszulage** (e) und die Förderung von **Dienstleistungseinrichtungen** (n) als Nebenziel verankert (vgl. Tabelle 10.3).

Eine Abwanderung der Bevölkerung war im Zeitraum 2000 bis 2005 für die Kreise Werra-Meißner und Hersfeld-Rothenburg zu beobachten. Eine wesentliche Ursache für die Abwanderung war das Fehlen wohnortnaher Beschäftigungs- und Versorgungsmöglichkeiten. Maßnahmen mit dieser Wirkungsrichtung waren zum Beispiel die Förderung des **Fremdenverkehrs** (s), **Dienstleistungseinrichtungen** (n) und der **Dorferneuerung** (o). Aufgrund der Ausrichtung der Maßnahmen auf die Schaffung von Beschäftigung, ihrer überproportionalen Inanspruchnahme in den relevanten Kreisen (vgl. Karte 10.1) und der belegten Beschäftigungswirkungen dieser Maßnahmen (vgl. Kapitel 10.5.2.2) ist im kleinen Rahmen ein positiver Beitrag zur Stabilisierung der Bevölkerungszahlen zu erwarten. Ein kausaler Zusammenhang zwischen der Förderung und der Beeinflussung von Abwanderungsprozessen kann nicht hergestellt werden.

Die **Ausgleichszulage** (e) leistete in dieser Hinsicht keinen Beitrag, da sich diese nur auf einen sehr geringen Anteil der Bevölkerung bezieht (< 5 %) und positive Einkommens- und Beschäftigungswirkungen nur für die Dauer der Förderung bestehen.

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

Das Kriterium 1-4 wurde zusätzlich zu dem Fragenkatalog der EU-KOM bearbeitet, um die Wirkungen des Hessischen EPLR auf die Verbesserung der Lebensqualität abzubilden. Tabelle 10.8 stellt die relevanten Maßnahmen und ihren Wirkungsbeitrag dar.

Ländliche Räume haben eine hohe Bedeutung als Wohn- und Erholungsort. Voraussetzung hierfür ist die Attraktivität der Dörfer (**Dorferneuerung** (o)), die Erschließung und Zugänglichkeit der Landschaft (**Flurbereinigung** (k), **Fremdenverkehr** (s)) und der Erhalt visuell ansprechender Landnutzungsformen (**Agrarumweltmaßnahmen** (f), **Ausgleichszulage** (e)). Von der Förderung des **Fremdenverkehrs** (s) und von **Dienstleistungseinrichtungen** (n) profitierte in erster Linie die ansässige Bevölkerung, da hierdurch Beschäftigungsmöglichkeiten (vgl. Beschäftigungswirkungen) und ein verbessertes Versorgungsangebot (Kultur und Freizeit) geschaffen wurden.

Tabelle 10.8: Fördermaßnahmen des EPLR Hessen mit einem Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität (Kriterium 1-4)

Maßnahme	Maßnahmenbezogene Wirkung
Agrarumweltmaßnahmen (f), Ausgleichszulage (e)	<ul style="list-style-type: none"> - Erhalt extensiver Nutzungsformen (Streuobstwiesen, strukturreiches Grünland, Mager- rasen mit Gebüschanteilen) - Maßnahmenkonzentration in touristisch bedeutsamen Regionen (Werra-Meißner, Waldeck-Frankenberg)
Flurbereinigung (k)	<ul style="list-style-type: none"> - in 82 der 152 geförderten Verfahren ist die Verbesserung der Erholungsfunktion ein explizites Ziel - Ansatzpunkte: Neubau/Erneuerung von Wegen mit überörtlicher Einbindung in touristische Wegekonzepte oder der Erschließung von Sehenswürdigkeiten
Dienstleistungseinrichtungen (n)	<ul style="list-style-type: none"> - Verbesserung der Grundversorgung und der Lebensqualität (43 % der Mittel) - Verbesserung des kulturellen Angebotes (37 %) der Mittel - Förderung von Kleinunternehmen (17 % der Mittel)
Dorferneuerung (o)	<ul style="list-style-type: none"> - Erhalt/Verbesserung des äußeren Erscheinungsbildes von Wohngebäuden - Umnutzung und Erhalt ortsbildprägender Bausubstanz - Gestaltung von Straßen und Plätzen
Fremdenverkehr (s)	<ul style="list-style-type: none"> - Verbesserung und Verknüpfung touristischer Angebote

Quelle: Beiträge der Förderkapitel.

Zu betonen ist die Einbindung der geförderten Maßnahmen in übergeordnete Konzepte (Regionale Entwicklungskonzepte, touristische Konzepte etc.) und deren additive Wirkung im Zusammenhang mit außerhalb des EPLR durchgeführten Aktivitäten. Folglich lassen sich die Wirkungen nicht ausschließlich auf die Förderung zurückführen.

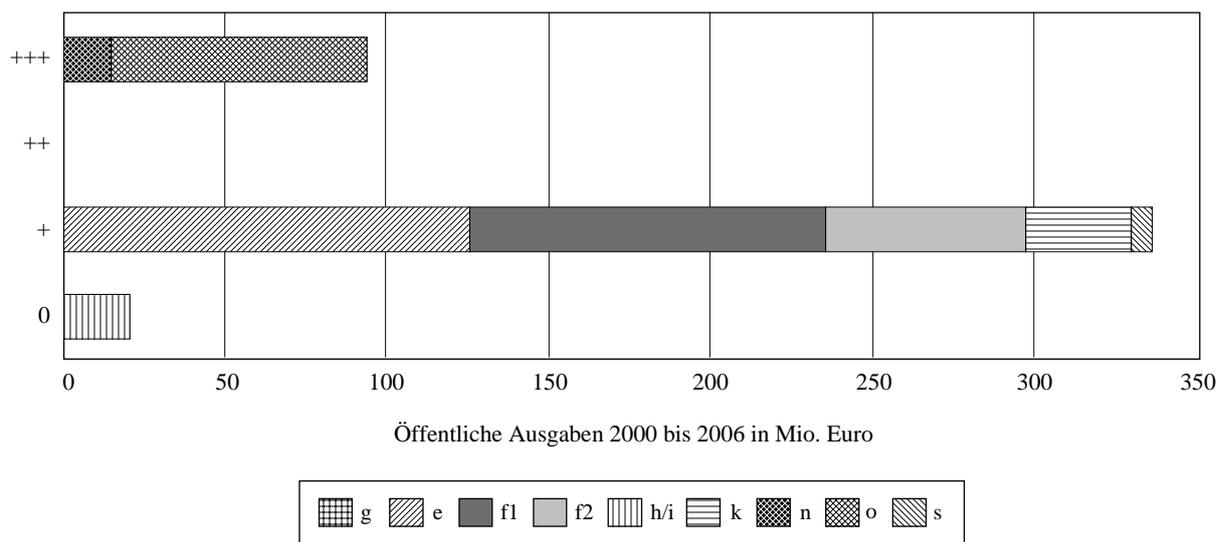
10.5.1.3 Fazit

Ein Beitrag des Hessischen EPLR zum Erhalt der ländlichen Bevölkerung bzw. zur Verringerung von Abwanderung konnte nicht belegt werden. Für Maßnahmen wie die **Dorferneuerung** (o), die Förderung des **Fremdenverkehrs** (n) und **Dienstleistungseinrichtungen** (n) ist im kleinen Rahmen ein Beitrag zur Stabilisierung der Bevölkerung zu vermuten.

Der Hessische EPLR leistete einen Beitrag zur Verbesserung „weicher Standortfaktoren“. Die relevanten Maßnahmen (**Dorferneuerung** (o), **Dienstleistungseinrichtungen** (n), **Fremdenverkehr** (s), **umweltbezogene Maßnahmen** (e, f)) wurden schwerpunktmäßig in Nordhessen, also in den am ländlichsten geprägten Gebieten Hessens, in Anspruch genommen. Der Wirkungsbeitrag und die Höhe dieser Maßnahmen sind in Abbildung 10.2 dargestellt. Im Zeitraum 2000 bis 2006 wurden rund 467 Mio. Euro (87 % der Programmmittel) mit dem Ziel der Verbesserung der Lebensqualität verausgabt. 62 % der Pro-

grammmittel waren mit einer geringen, 18 % mit einer hohen Wirkung und 4 % mit einer zu vernachlässigenden Wirkung (trotz Ziel) verbunden.

Abbildung 10.2: Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen auf die Verbesserung der Lebensqualität (Kriterium 1-4)



Quelle: Eigene Darstellung. Datenbasis vgl. Kapitel 2.

10.5.2 Erhalt und Verbesserung von Beschäftigung (Frage 2)

10.5.2.1 Kontext

Tabelle 10.9 stellt die Erwerbstätigenentwicklung für Hessen (2000 bis 2005), differenziert nach Regionstypen und Sektoren, dar. In Hessen arbeiteten im Jahr 2000 68 % der Erwerbstätigen im Dienstleistungsgewerbe (3. Sektor), 30 % im produzierenden Gewerbe (2. Sektor) und 2,2 % in der Land- und Forstwirtschaft (1. Sektor). Diese Anteile haben sich bis 2005 zu Gunsten des Dienstleistungssektors und zu Ungunsten des 1. und 2. Sektors verschoben. Der durch den EPLR Hessen geförderte Erhalt bzw. die Neuschaffung von Beschäftigung im primären Sektor konnte dieser allgemeinen Entwicklung nur entgegenwirken und sie allenfalls verlangsamen.

Die ländlichen Räume wiesen, im Vergleich zum Landesdurchschnitt, eine eher ungünstige Beschäftigtenstruktur auf: Sektoren mit anhaltend negativer Beschäftigtenentwicklung (1. und 2. Sektor) waren im Vergleich zum Landesmittel überrepräsentiert, Wachstumsbranchen wie der Dienstleistungssektor dagegen deutlich unterrepräsentiert (vgl. Tabelle 10.9).

Tabelle 10.9: Erwerbstätigenentwicklung in Hessen (2000 bis 2005) nach Sektoren und Regionstypen

Regionstyp	n	Einheit	1. Sektor			2. Sektor			3. Sektor		
			2005	2000	Änderung seit 2000	2005	2000	Änderung seit 2000	2005	2000	Änderung seit 2000
Anteil Erwerbstätige nach Branchen in %					*			*			*
Agglomeration	14	%	1,3	1,5	-2,8	24,1	27,5	-2,6	74,6	71,0	1,0
Verdichtete Kreise	10	%	2,6	3,0	-2,8	28,6	31,5	-1,9	68,7	65,4	1,0
Ländliche Kreise	2	%	2,9	3,3	-2,6	30,3	34,1	-2,3	67,0	62,7	1,3
Erwerbstätige nach Branchen in %					*			*			*
Agglomeration	14	1.000	1,4	1,4	0,0	29,0	32,9	-2,5	111,4	105,0	1,2
Verdichtete Kreise	10	1.000	1,9	2,2	-2,9	24,7	26,9	-1,7	60,9	58,3	0,9
Ländliche Kreise	2	1.000	2,4	2,8	-3,0	25,2	28,7	-2,6	56,2	53,3	1,1
Arbeitslosenquote											**
Agglomeration	14	%							12,1	8,5	3,6
Verdichtete Kreise	10	%							13,5	11,3	2,2
Ländliche Kreise	2	%							13,3	11,1	2,2

Hinweise: * Prozentuale Änderung pro Jahr (2000 bis 2005). ** Änderung in Prozentpunkten.

Quelle: SÄBL (div. Jgg.), BBR (2004).

Die Arbeitslosenquote in Hessen war zwischen 2000 bis 2005 insgesamt angestiegen; in den Agglomerationsräumen (+3,6 %) sehr viel deutlicher als in verdichteten und ländlichen Kreisen (je +2,2 %). Das Niveau der Arbeitslosigkeit war dagegen in Agglomerationsräumen niedriger (12,1 %) als in verdichteten bzw. ländlichen Kreisen (13,5 % bzw. 13,3 %).

10.5.2.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Im Hessischen EPLR wurde auf Programmebene kein explizites Beschäftigungsziel definiert, sehr wohl aber auf Ebene der Einzelmaßnahmen (vgl. Tabelle 10.3). Tabelle 10.10 zeigt eine zusammenfassende Darstellung der dauerhaften Beschäftigungswirkungen des Hessischen EPLR.

Tabelle 10.10: Beschäftigungswirkungen des Hessischen EPLR

Frage 2 Beschäftigung	Förderschwerpunkt	A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit		B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen				C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume				
		I	VII	V	VI		IX					
Kriterium	Kapitel				f1	f2	h, i	k	m	n	o	s
	VO-Kürzel	a1/a2, b	g1/g2	e								
2-1	in der Landwirtschaft	0	k.A.	+	-	-	+					0
2-2	außerhalb der Landwirtschaft		0						+++	+	+++	

Hinweise: Wirkungen: +/- = gering, ++ mittel, +++ hoch, 0 = Wirkung zu vernachlässigen, trotz Ziel, k.A. = keine Angabe.

Quelle: Eigene Darstellung.

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

Tabelle 10.11 stellt die Beschäftigungswirkungen des EPLR Hessen im primären Sektor dar. Unter „Stichprobe“ ist die Stichprobengröße (Anzahl Fälle) und die in der Stichprobe festgestellten Wirkungen je Fall dargestellt. Eine Hochrechnung der Stichprobenergebnisse auf die Grundgesamtheit der geförderten Projekte/Betriebe war aufgrund kleiner, nicht repräsentativer Stichproben nicht möglich. Die ausgewiesenen Nettowirkungen basieren daher auf Einschätzung der KapitelbewerterInnen.

Tabelle 10.11: Beschäftigungswirkungen in der Land- und Forstwirtschaft des Hessischen EPLR (Indikator 2-1.1)

Maßnahme	Beschäftigungswirkungen in der Land- und Forstwirtschaft 2000 bis 2006							
	Förderfälle	Stichprobe				Brutto	Netto	Vorübergehend
		Anzahl	Summe	geschaffen	erhalten	Summe	Summe	Summe
	n	n	FTE/n	FTE/n	FTE/n	FTE	FTE	FTE/Jahr
Agrarinvestitionsförderung (a/b)	1.478	119	-0,3	k.A.	k.A.	negativ	0	0
Verarbeitung und Vermarktung (g/m)	51	0	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Ausgleichszulage (e)	9.351 ¹⁾	54	0,1	0	0	0	0	positiv
Agrarumweltmaßnahmen (f)	19.874 ¹⁾							
- davon nicht Ökologischer Landbau	18.516 ¹⁾	68	-0,2	0	0	0	0	negativ
- davon Ökologischer Landbau	1.358 ¹⁾	248 ²⁾	0,1			24 ³⁾	16	8
Forst (h, i)	10.647	10.647	0	0	0	0	0	70

Hinweise: FTE = Vollzeitäquivalenter Arbeitsplatz (1 FTE = ca. 1.800 Jahresarbeitsstunden, 0,5 FTE = Teilzeitarbeitsplatz). k.A. = keine Angabe.
1) Förderfälle 2006, 2) Seit 2000 neu hinzugekommene Betriebe, 3) Annahme: + 0,4 AK/100 ha LF im Vergleich zu konventionell, hochgerechnet auf die seit 2000 neu geförderte Fläche.

Quelle: Beiträge der Förderkapitel, Materialband Studie 1.

Durch die **Agrarinvestitionsförderung** (a/b) wurde Kapital subventioniert, was zu einer relativen Verbilligung von Kapital gegenüber anderen eingesetzten Faktoren (unter anderem Arbeit) führte. Der Betriebsleiter verhält sich bei den derzeitigen Faktorpreisrelatio-

nen rational, wenn er Arbeit durch Kapital substituiert, das heißt Arbeitsplätze abbaut (vgl. Tabelle 10.11, negativer Effekt in Höhe von $-0,3$ FTE/Betrieb). Aus diesem Grund führen landwirtschaftliche Investitionen, ob gefördert oder nicht gefördert, neben Kapazitätsausweitungen vor allem zu Rationalisierungseffekten und dem Abbau von Beschäftigung. Positive Beschäftigungseffekte wären durch die Steigerung der Wertschöpfung (Öko- und Qualitätsproduktion) oder durch Investitionen in Diversifizierungsmaßnahmen möglich. Der Anteil geförderter Investitionen mit dieser Zielrichtung war in Hessen jedoch gering, obwohl Hessen mit der Teilmaßnahme Produktinnovationen spezifische Anstrengungen unternommen hatte. Da die AFP-Förderung ohnehin mit relativ großen Mitnahmeeffekten verbunden ist, der Beschäftigungsrückgang in den geförderten Betrieben mit großer Wahrscheinlichkeit ohnehin eingetreten wäre, liegt der Nettobeschäftigungseffekt des AFP nahe Null.

Zu den Auswirkungen der **Verarbeitung & Vermarktung** (g/m) auf die Beschäftigungssituation in landwirtschaftlichen Betrieben lagen keine Informationen vor (vgl. Einkommenswirkungen in Kapitel 10.5.3.2).

Die Beschäftigungswirkungen der **Ausgleichszulage** (e) und **Agrarumweltmaßnahmen** (f, den Ökologischen Landbau ausgeschlossen)³ wurden in der thematischen Studie 1 analysiert (vgl. Materialband). Es wurde ein Vergleich zwischen Betrieben mit und ohne Maßnahmenteilnahme, vor (WJ 1999/2000) und nach der Maßnahmenteilnahme (WJ 2004/05) durchgeführt. Aus den etwa 250 Buchführungsbetrieben in Hessen wurden 68 (54) Betriebe mit und 68 (54) vergleichbare Betriebe ohne Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen (an der Ausgleichszulage) ausgewählt und miteinander verglichen. Identische Teilnehmer und Nichtteilnehmerbetriebe wurden auf Basis eines statistischen Matchingverfahrens (Propensity Score Matching) selektiert: Jedem Teilnehmer wurde ein nichtteilnehmender „Zwilling“ zugeordnet.

Statistisch signifikante Unterschiede in der Beschäftigungsentwicklung waren zwischen Betrieben mit und ohne **Ausgleichszulage** (e) zu beobachten. In Betrieben mit Ausgleichszulage (e) ist die Anzahl vollzeitäquivalenter Arbeitsplätze annähernd konstant geblieben ($-0,03$ FTE/Betrieb), während sich diese in Betrieben ohne Ausgleichszulage signifikant verringert haben ($-0,1$ FTE/Betrieb). Die Differenz in Höhe von $0,07$ FTE/Betrieb ist der Ausgleichszulage zuzurechnen. Das heißt, die Ausgleichszulage trug in den geförderten Betrieben zu einer vorübergehenden Sicherung von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft bei. Dieses Ergebnis kann allerdings nicht auf alle durch die Aus-

³ Ökologisch wirtschaftende Betriebe wurden aus dem Vorher-Nachher-/Mit-Ohne-Vergleich explizit ausgeschlossen: Für eine separate Analyse war die Fallzahl ökologisch wirtschaftender Betriebe zu gering. Ein direkter Mit-Ohne-Vergleich von ökologisch und konventionell wirtschaftenden Betrieben ist aufgrund systembedingter Unterschiede schwierig.

gleichszulage geförderten Betriebe übertragen werden, da in der vergleichsweise kleinen, ausgewerteten Stichprobe (n=108) Haupterwerbsbetriebe überrepräsentiert sind, während die Grundgesamtheit zahlenmäßig von Nebenerwerbsbetrieben dominiert wird.

Agrarumweltmaßnahmen (mit Ausnahme des Ökologischen Landbaus) trugen zur Reduzierung des Arbeitsvolumens in der Landwirtschaft bei. In Betrieben mit Agrarumweltmaßnahmen (den Ökologischen Landbau ausgenommen) ist die Anzahl vollzeitäquivalenter Arbeitsplätze signifikant zurückgegangen (-0,2 FTE/Betrieb), während diese in Betrieben ohne Agrarumweltmaßnahmen annähernd konstant geblieben ist. Die Differenz in Höhe von -0,17 FTE/Betrieb ist der Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen⁴ zuzuschreiben. Eine Hochrechnung dieser Ergebnisse auf alle geförderten Betriebe ist aufgrund der fehlenden Repräsentativität der Stichprobe nicht möglich. Der negative Beschäftigungseffekt von Agrarumweltmaßnahmen kann auch über die Dauer der Förderung der Maßnahmen hinaus wirken: Aus der Landwirtschaft abgewanderte Arbeitskräfte kehren in der Regel nicht/selten wieder in den Sektor zurück (Weiss, 1995). In diesem Fall ist die beobachtete, negative Beschäftigungswirkung von Agrarumweltmaßnahmen eher als dauerhaft einzustufen.

Der Arbeitskräftebesatz im **Ökologischen Landbau** (Teilmaßnahme von f1) lag im Durchschnitt der Wirtschaftsjahre 2000/01 bis 2005/06 (in Deutschland) um 0,4 FTE je 100 Hektar über dem konventioneller Betriebe (vgl. Materialband, Studie 1, Tabelle A2). Hochgerechnet auf die seit 2000 neu hinzugekommene Förderfläche (ca. 6.000 ha) ergab sich ein Beschäftigungseffekt in Höhe von 24 FTE. Ohne Förderung ist eine teilweise Rückumstellung auf konventionelle Bewirtschaftung zu vermuten. Daher reduziert sich der Nettoeffekt auf etwa 16 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze.

Vorübergehende Beschäftigungswirkungen

Durch die **forstwirtschaftliche Förderung** (h, i) entstand kein neues Arbeitsvolumen. Folglich wurden im Forstbereich keine neuen Arbeitsplätze geschaffen, sondern die bestehenden vorübergehend gesichert (70 FTE pro Jahr). Durch die zunehmende Rationalisierung in der Holzernte und Rückung (Harvester) sowie der verstärkten Nutzung von Naturverjüngungsverfahren wurde das Arbeitsvolumen in der Forstwirtschaft insgesamt reduziert. Die Fördermaßnahmen übernahmen hier eine kompensatorische Wirkung. Lediglich infolge der Erstaufforstung erhöht sich das forstwirtschaftliche Arbeitsvolumen geringfügig – allerdings zu Lasten der Landwirtschaft.

⁴ Dieser Effekt umfasst vermutlich nicht (kaum) den Effekt von Modulationsmaßnahmen, da in der Analyse ausschließlich Betriebe berücksichtigt wurden, die ab dem Jahr 2001 eine Agrarumweltförderung erhalten haben. Die Modulationsmaßnahmen wurden erst nach diesem Zeitpunkt eingeführt.

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

Tabelle 10.12 fasst die durch den Hessischen EPLR entstandenen Beschäftigungswirkungen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft zusammen.

In 29 der 51 geförderten **Verarbeitungs- und Vermarktungsvorhaben** (g) hat sich die Anzahl vollzeitäquivalenter Arbeitsplätze um durchschnittlich 4,7 FTE je Stichprobenbetrieb erhöht (Vorher-Nachher-Vergleich). Ein kausaler Effekt zwischen der Förderung und der Entwicklung der Arbeitsplätze konnte nicht hergestellt werden, da weitere Einflussfaktoren (andere Investitionen, Konjunktur etc.) nicht berücksichtigt wurden. So hat sich zum Beispiel im gleichen Zeitraum der Wert des Rohwarenbezugs in den geförderten Betriebsstätten um ca. 60 % erhöht. Die zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten sind daher vermutlich auf Kapazitätsausweitungen zurückzuführen. Da die Nachfrage nach Nahrungsmitteln tendenziell konstant bleibt oder sinkt, das heißt Kapazitätsausweitungen in der Regel zu Lasten von Mitbewerbern gehen oder andere Standorte des geförderten Unternehmens zurückgefahren werden, lag der Nettobeschäftigungseffekt der geförderten Investition vermutlich nahe Null.

Durch die Förderung von Kleinstunternehmen bzw. gemeinwohlorientierter Einrichtungen (**Dienstleistungseinrichtungen** (n)) wurden (Netto) etwa 138 bzw. 47 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze zu je etwa der Hälfte neu geschaffen bzw. gesichert, der überwiegende Anteil als Vollzeitarbeitsplätze für Männer.

Tabelle 10.12: Beschäftigungswirkungen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft (Indikator 2-2.1)

Maßnahme	Beschäftigungswirkung außerhalb der Land- und Forstwirtschaft 2000 bis 2006								
	Förderfälle	Stichprobe					Brutto Summe	Netto Summe	Vorübergehend Summe
		Anzahl	Summe	Vollzeit	Teilzeit	für Frauen			
n	n	FTE	FTE	FTE	FTE	FTE	FTE	FTE/Jahr	
Agrarinvestitionsförderung (a/b)	1.478	119	0	0	0	0	0	0	692
Verarbeitung und Vermarktung (g/m)	51	29	4,7	4,7	0	k.A.	240	0	150
Flurbereinigung (k)	152	152	0	0	0	0	0	0	120
Dienstleistungseinrichtungen (n)	184	120							24
- davon Kleinstunternehmen	59	38	2,9 ¹⁾	2,3	0,7	1,0	173	138 ²⁾	
- davon gemeinwohlorient. Einrichtungen	76	57	1,0 ¹⁾	0,4	0,9	0,7	59	47 ²⁾	
Dorferneuerung (o)	3.406								334
- davon priv. Zuwendungsempfänger	2.657	116	0,1 ¹⁾	0,05	0,05	0,06	292	281 ²⁾	
- davon öff. Zuwendungsempfänger	749	42	0,02 ¹⁾	0,00	0,02	0,02	15	11 ²⁾	
Fremdenverkehr (s)	122	77							26
- davon private Träger	98	55	1,0 ¹⁾	0,4	0,5	0,7	95	76 ²⁾	

Hinweise: FTE = Vollzeitäquivalente (1 FTE = ca. 1.800 Jahresarbeitsstunden, 0,5 FTE = Teilzeitarbeitsplatz).

1) Geschaffene und gesicherte Arbeitsplätze. 2) Annahme: Geringe Mitnahmeeffekte (-20 %).

Quelle: Beiträge der Förderkapitel.

Dauerhafte Beschäftigungswirkungen als Ergebnis von **Dorferneuerungsprojekten** (o) sind eher die Ausnahme als die Regel. Nur in etwa 5 % der insgesamt geförderten Projekten entstanden Arbeitsplätze, der größte Teil davon in Projekten der Richtlinienziffer 2.1.14 „Erhaltung und Verbesserung der dörflichen Nutzungsvielfalt“. Eine Hochrechnung der Befragungsergebnisse ergab einen Beschäftigungseffekt von (Netto) etwa 281 (private Projekte) bzw. 47 (öffentliche Projekte) vollzeitäquivalenten Arbeitsplätzen. Hierbei handelt es sich zu je etwa der Hälfte um gesicherte Arbeitsplätze (vorrangig Vollzeit) und neu geschaffene Arbeitsplätze (vorrangig Teilzeit).

Im Rahmen des **Fremdenverkehrs** (s) sind Beschäftigungswirkungen von etwa einem gesicherten/geschaffenen vollzeitäquivalenten Arbeitsplatz je erhobenen Projekt entstanden. Hochgerechnet auf alle Projekte privater Träger ergab sich hieraus ein Beschäftigungseffekt von 76 vollzeitäquivalenten Arbeitsplätzen.

Indirekte Beschäftigungseffekte der Artikel-33-Maßnahmen sind aufgrund der Attraktivitätssteigerung des ländlichen Raums, vor allem im touristischen Bereich, entstanden. Diese Effekte werden erst langfristig auftreten und sind schwer quantifizierbar.

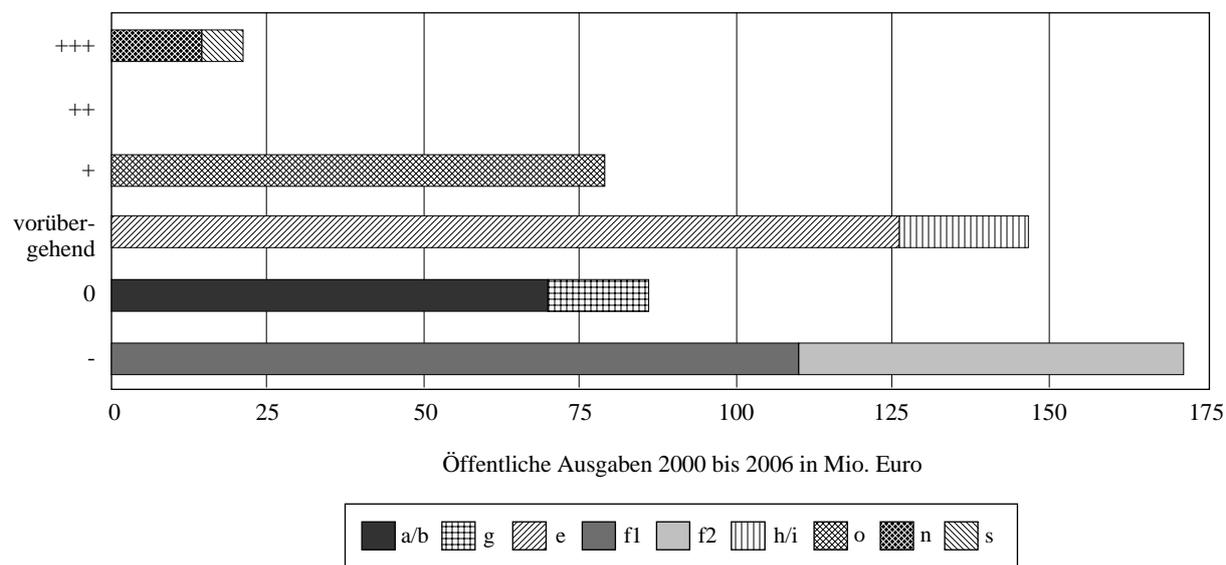
Vorübergehende Beschäftigungswirkungen

Vorübergehende Beschäftigungswirkungen sind im Zuge der Leistungserstellung für **investive Maßnahmen** (a, g/m, k, n, o, s) entstanden. Für alle in Tabelle 10.12 aufgeführten Maßnahmen belief sich der konjunkturelle Beschäftigungseffekt auf etwa 1.350 FTE pro Jahr, davon 800 FTE (550 FTE) durch direkte Nachfrage (indirekte Nachfrage). Bezogen auf die etwa 33.613 Vollzeitbeschäftigten im hessischen Bauhauptgewerbe wurden durch die geförderten Investitionen ca. 2 % der Arbeitsplätze in der Branche gesichert (Mitnahmeeffekte wurden nicht berücksichtigt). Diese Wirkungen sind als positive Nebeneffekte der Förderung aufzufassen. Von der durch die Förderung angestoßenen Bautätigkeit profitierte hauptsächlich das Baugewerbe in der jeweiligen Gemeinde bzw. dem jeweiligen Landkreis (55 %) und im Bundesland (16 %). Etwa 27 % des Leistungsvolumens werden außerhalb Hessens bzw. Deutschlands erstellt.

10.5.2.3 Fazit

Abbildung 10.3 zeigt, dass im Zeitraum 2000 bis 2006 etwa 330 Mio. Euro (62 % der Programmkosten) für Maßnahmen mit einem Beschäftigungsziel verausgabt wurden. 4 % der Programmmittel waren mit einer hohen und 15 % mit einer geringen Wirkung verbunden.

Abbildung 10.3: Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen auf die Schaffung/Sicherung von Beschäftigung



Quelle: Eigene Darstellung. Datenbasis vgl. Kapitel 2.

Dauerhafte Beschäftigungseffekte des Hessischen EPLR sind überwiegend außerhalb der Land- und Forstwirtschaft entstanden. Dies war maßgeblich auf die Förderung des **Fremdenverkehrs** (s) und von **Dienstleistungsunternehmen** (n) zurückzuführen. Gemessen am eingesetzten Mittelvolumen sind durch diese beiden Maßnahmen die meisten Arbeitsplätze entstanden bzw. gesichert worden.

Durch die **Ausgleichszulage** (e) und **forstwirtschaftliche Maßnahmen** (h, i) wurden für die Dauer der Förderung, also vorübergehend, Arbeitsplätze in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben erhalten (147 Mio. Euro, 27 % der Programmmittel). Im Zuge von Agrarumweltmaßnahmen hat sich der Arbeitsaufwand in landwirtschaftlichen Betrieben verringert. Da aus dem Sektor abgewanderte Arbeitskräfte in der Regel nicht wieder zurückkehren, ist ein dauerhaft anhaltender negativer Beschäftigungseffekt von **Agrarumweltmaßnahmen** (f) zu vermuten (170 Mio. Euro, 32 % der Programmmittel).

Aufgrund der zu vermutenden hohen Mitnahme- und Verdrängungseffekte und zum Teil auch negativen Beschäftigungseffekte sind die sektoralen Beschäftigungswirkungen der **Agrarinvestitionsförderung** (a) und der Förderung der **Verarbeitung und Vermarktung** (g) zu vernachlässigen (86 Mio. Euro, 15 % der Programmmittel).

10.5.3 Erhalt und Verbesserung des Einkommens (Frage 3)

10.5.3.1 Kontext

Bei der Analyse von Einkommenswirkungen sind private Einkommen und Einkommen von Unternehmen zu unterscheiden. Tabelle 10.13 zeigt, dass das verfügbare Einkommen privater Haushalte im Jahr 2000 in den ländlichen und verdichteten Kreisen Hessens deutlich niedriger als in den Agglomerationsräumen war. Dieser Einkommensabstand ist zwischen 2000 bis 2005 annähernd konstant geblieben. Das Bruttoeinkommen landwirtschaftlicher Haushalte lag im Allgemeinen über dem jeweiligen Landesdurchschnitt. In Hessen betrug die Einkommensdifferenz zwischen landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Haushalten (1998)⁵ etwa 20.000 Euro pro Jahr.

Tabelle 10.13: Landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Einkommen in Hessen

Kennwert Einkommen	Einheit	2000	2005	% Änderung/Jahr 2000-2005
Verfügbare private Einkommen				
- Agglomerationsräume	Euro	16.704	19.470	3,1
- Verdichtete Kreise	Euro	14.458	17.320	3,7
- Ländliche Kreise	Euro	14.545	17.480	3,7
<i>Differenz Agglomeration-Ländlich</i>	<i>Euro</i>	<i>-2.159</i>	<i>-1.990</i>	<i>0,6</i>
Bruttohaushaltseinkommen				
- Hessische Haushalte	Euro	43.704 ¹⁾	k.A.	k.A.
- Haushalte von Gewerbetreibenden, Freiberuflern und Landwirten	Euro	62.832 ¹⁾	k.A.	k.A.
<i>Differenz</i>	<i>Euro</i>	<i>19.128</i>		
BWS Landwirtschaft je Erwerbstätigen				
- Untere 25 % Kreise	Euro	18.669 ²⁾	17.170	-1,7
- Obere 25 % Kreise	Euro	27.374 ³⁾	24.605	-2,1
<i>Differenz</i>	<i>Euro</i>	<i>-8.705</i>	<i>-7.435</i>	<i>0,5</i>

Hinweise: BWS = Bruttowertschöpfung. K.A. = keine Angabe, 1) 1998, 1) Hochtaunus, Main-Taunus, Odenwald, Rheingau-Taunus, Hersfeld-Rotenburg, 2) Bergstraße, Darmstadt-Dieburg, Groß-Gerau, Wetteraukreis, Limburg-Weilburg, Schwalm-Eder.

Quelle: HSL (1998), BBR (2004), SÄBL (div. Jgg.).

Die Einkommenssituation im primären Sektor ist approximativ anhand der Bruttowertschöpfung (BWS) in der Landwirtschaft je Erwerbstätigen dargestellt.⁶ Die Einkommenssituation in der Landwirtschaft korrelierte mit der agrarischen Standortgüte und mit den außerlandwirtschaftlichen Verdienstmöglichkeiten: Unterdurchschnittliche landwirtschaft-

⁵ Aktuelle Zahlen waren nicht verfügbar.

⁶ Die volkswirtschaftliche Größe der BWS in der Landwirtschaft entspricht in etwa dem Betriebseinkommen auf einzelbetrieblicher Ebene.

liche Einkommen je Erwerbstätigen wurden in den Agglomerationsräumen (hoher Neben-erwerbsanteil) sowie in Hersfeld-Rotenburg (marginale Standorte) erreicht. Für Hessen überdurchschnittliche landwirtschaftliche Einkommen wurden in agrarischen Gunstlagen, mit Spezialisierung auf Viehhaltung und Marktfruchtbau erreicht. Die Einkommensdifferenz zwischen dem oberen und dem unteren Viertel betrug etwa 8.000 Euro und hat sich zwischen 2000 und 2005, konjunkturell bedingt, etwas verringert.

10.5.3.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Mit dem Hessischen EPLR sollten Einkommen in- und außerhalb der Landwirtschaft dauerhaft gesichert bzw. geschaffen werden (vgl. Tabelle 10.3). Tabelle 10.14 zeigt, dass dieses Ziel nur teilweise erreicht wurde: Der EPLR trägt in geringem Umfang zur dauerhaften Einkommenssicherung außerhalb der Land- und Forstwirtschaft bei. Innerhalb des Sektors sind dauerhafte Einkommenswirkungen nur durch die **Flurbereinigung** (k) entstanden.

Tabelle 10.14: Einkommenswirkungen des Hessischen EPLR

Frage 3 Einkommen	Förderschwerpunkt	A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit		B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen				C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume				
		I	VII	V	VI			IX				
Kriterium	Kapitel	a1/a2, b	g1/g2	e	f1	f2	h, i	k	m	n	o	s
3-1	in der Landwirtschaft	0	k.A.	+			0	+			0	0
3-2	außerhalb der Landwirtschaft		0							+	0	+

Hinweis: Wirkungen: + = gering, ++ mittel, +++ hoch, 0 = Wirkung zu vernachlässigen, trotz Ziel, () = Wirkung nicht quantifizierbar.
k.A. = keine Angabe.

Quelle: Eigene Darstellung.

Erhalt/Verbesserung land- und forstwirtschaftlicher Einkommen (Kriterium 3-1)

Tabelle 10.15 zeigt die quantifizierbaren Einkommenswirkungen in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben, die durch den Hessischen EPLR entstanden sind.

Die Gewinnänderung in den durch die **Agrarinvestitionsförderung** (a/b) geförderten Betrieben war im Wesentlichen ein Ergebnis des betrieblichen Wachstums, nicht jedoch der Förderung bzw. des Umfangs der geförderten Investitionen. Da bei der Agrarinvestitionsförderung von einem erheblichen Mitnahmeeffekt auszugehen ist, sind langfristige Einkommenswirkungen – ob positiv oder negativ – eher der Investition selbst und weniger der Förderung zuzuschreiben. Der Nettoeinkommenseffekt der Förderung war daher zu vernachlässigen.

Zu den Auswirkungen der Förderung der **Verarbeitung und Vermarktung** (g) auf die Einkommenssituation landwirtschaftlicher Betriebe lagen keine Informationen vor. In den

geförderten Betriebsstätten hat sich der Rohwarenbezug um durchschnittlich 2,2 Mio. Euro erhöht. Ein kausaler Effekt zwischen der Förderung und der Entwicklung des Rohwarenbezugs konnte nicht hergestellt werden. Aufgrund der tendenziell konstanten Nachfrage nach Nahrungsmitteln ist zu vermuten, dass der erhöhte Rohwarenbezug durch die geförderten Betriebsstätten zum Rückgang des Rohwarenbezuges von Mitkonkurrenten geführt hat (Verlagerungseffekt). Der Nettoeinkommenseffekt der Förderung lag nahe Null.

Im Rahmen **Sonstiger forstwirtschaftlicher Maßnahmen** (i) wurden waldbauliche Maßnahmen durchgeführt, die langfristig eine Veränderung des Abtriebswertes bewirken können (Änderung des Nettoerlöses bei Endnutzung in 120 Jahren). Die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen ist vermutlich ebenfalls mit hohen Mitnahmeeffekten verbunden: Maßnahmen zur Wertsteigerung des Waldbestandes wären vermutlich auch ohne die Förderung durchgeführt worden. Somit ist die Wertsteigerung nicht kausal auf die Förderung zurückzuführen. Trotz der Erstaufforstungsprämie war die **Erstaufforstung** (h) landwirtschaftlicher Flächen aus betriebswirtschaftlicher Sicht nicht rentabel. Durch die Förderung der Erstaufforstung wurde lediglich der Einkommensverlust des Waldbewirtschafters reduziert.

Tabelle 10.15: Einkommenswirkungen in der Land- und Forstwirtschaft
(Indikator 3-1.1)

Maßnahme	Einkommenswirkung in der Land- und Forstwirtschaft 2000 bis 2006						
	Förderfälle	Stichprobe			vorübergehend	Brutto	Netto
		Fälle	vorübergehend	dauerhaft	Summe	Summe	Summe
	n	n	Euro/Jahr/n	Euro/Jahr/n	Euro/Jahr	Euro/Jahr	Euro/Jahr
Agrarinvestitionsförderung (a/b)	1.478	118	534	k.A.	k.A.	k.A.	0
- davon Milch/Rind	455	58	-10.518	k.A.	k.A.	k.A.	0
- davon Schwein	203	51	16.107	k.A.	k.A.	k.A.	0
Verarbeitung und Vermarktung (g/m)	51	29	0	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Ausgleichszulage (e)	9.351 ¹⁾	9.351	1.600	0	15 bis 20 Mio.	0	0
Agrarumweltmaßnahmen (f)	19.874 ¹⁾						
- davon nicht Ökologischer Landbau	18.516 ¹⁾	68	0	0	0	0	0
- davon Ökologischer Landbau	1.358 ¹⁾	248	2.340	0	3.177.720	0	0
Forstwirtschaftliche Maßnahmen (i)	8.955	8.955	81	0	723.459	1.330.445	0
Erstaufforstung (h)	1.692	1.692	68	0	115.102	negativ	negativ
Flurbereinigung (k)	152 (2.690) ²⁾	152 (2.690) ²⁾	0	900	0	2.421.000	2.421.000

Hinweise: k.A. = keine Angabe. 1) Förderfälle 2006, 2) Anzahl Förderfälle (Anzahl betroffener Betriebe).

Quelle: Beiträge der Förderkapitel. Studie 1 (vgl. Materialband).

Modellberechnungen für die **Flurbereinigung** (k) zeigten positive Einkommenseffekte von durchschnittlich 900 Euro je begünstigtem Betrieb. Dieser Effekt war auf Kostensparnisse infolge der verbesserten Erschließung bzw. besseren Flächenzuschnitts zurückzuführen. Hochgerechnet auf die von den geförderten Flurbereinigungsverfahren betroffe-

nen Betriebe (n=2.690) ergab sich ein Einkommenseffekt von etwa 2,4 Mio. Euro/Jahr (dauerhaft).

Vorübergehende Einkommenswirkungen

Erhebliche vorübergehende Einkommenseffekte sind durch die **Ausgleichszulage** (e), durch die Förderung des **Ökologischen Landbaus** (Teilmaßnahme des HEKUL), im Zuge der Leistungserstellung **Sonstiger forstwirtschaftlicher Maßnahmen** (i) und durch die **Erstaufforstungsprämie** (h) entstanden.

Der Gewinn je Arbeitskraft lag im **Ökologischen Landbau** (im Mittel der WJ 2001/02 bis 2005/06 und aller Produktionsrichtungen) um etwa 2.340 Euro höher als in konventionellen, vergleichbaren Betrieben (vgl. Materialband Studie 1, Tabelle A2). Dieser positive Einkommenseffekt ist vermutlich überwiegend auf die Förderung selbst zurückzuführen und nicht auf die höheren Erzeugerpreise, die ökologisch wirtschaftende Betriebe erhalten haben.

Für **Agrarumweltmaßnahmen** (den Ökologischen Landbau ausgenommen) wurden in einem Teilnehmer-Nichtteilnehmer-Vergleich vor und während der Maßnahmen keine signifikanten Einkommenseffekte festgestellt (vgl. Materialband Studie 1, Kapitel 7.2).

Einkommenswirkungen außerhalb der Landwirtschaft (Kriterium 3-1)

Der Personalaufwand je vollzeitäquivalenter Arbeitskraft ist in den geförderten **Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen** (g) um 1.500 Euro je FTE gesunken. Eine Ursache dieses Rückganges war eventuell eine Ausweitung von Arbeitsplätzen mit geringer Qualifizierung. Ein kausaler Zusammenhang zwischen der Entwicklung des Personalaufwandes und der Förderung konnte nicht hergestellt werden. Da der Nettobeschäftigungseffekt vermutlich gegen Null geht, sind keine zusätzlichen Einkommen durch neu geschaffene Arbeitsplätze entstanden. Der Nettoeinkommenseffekt der Förderung ist vermutlich Null.

Indirekte Einkommenseffekte sind durch die Förderung von **Dienstleistungseinrichtungen** (n) und des **Fremdenverkehrs** (s) und teilweise durch die **Dorferneuerung** (o) entstanden. Dies betrifft Einkommen, die durch eine verbesserte Auslastung und Belegung der örtlichen Gastronomie, durch steigende Gästezahlen und durch gesicherte/neue Arbeitsplätze gesichert bzw. erhalten wurden. Direkte Einkommenseffekte sind vereinzelt entstanden, z. B. durch die gewerbliche Nutzung umgenutzter, landwirtschaftlicher Bausubstanz (o), in den geförderten Kleinunternehmen (n) und durch das Angebot touristischer Dienstleistungen (s). Über 60 % der befragten privaten Zuwendungsempfänger (s) und Kleinunternehmen (n) gaben an, dass sie infolge des Projektes eine geringfügig Erhöhung ihres Einkommens erwarten.

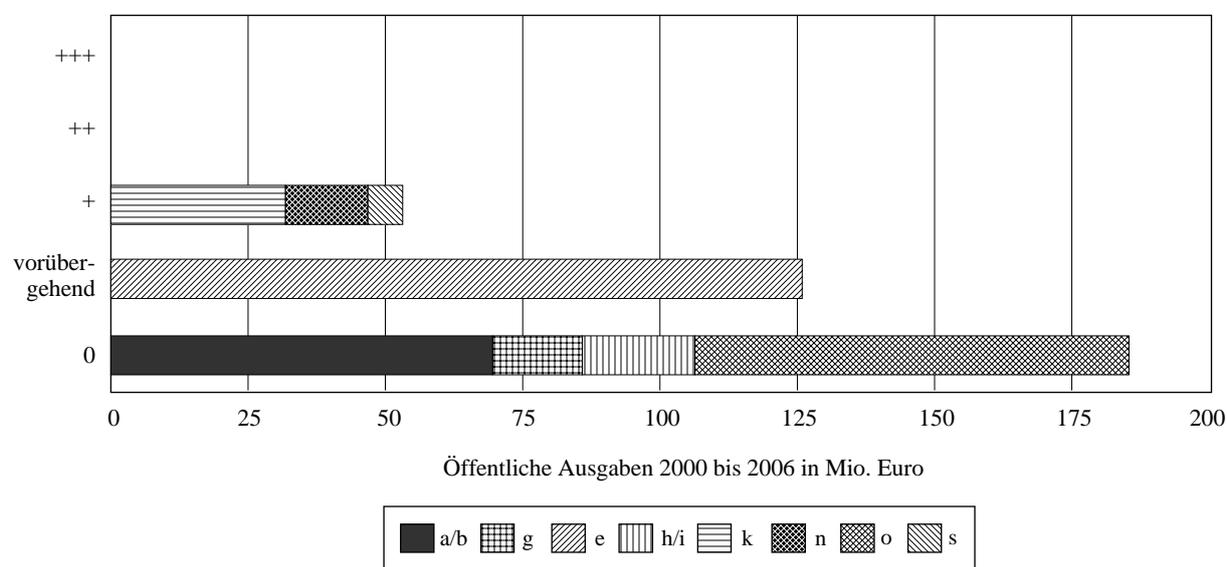
Vorübergehende Einkommenswirkungen

Analog zur Beschäftigung sind vorübergehende Einkommenswirkungen im Zuge der Leistungserstellung für investive Maßnahmen (a/b, g/m, k, n, o, s) entstanden.

10.5.3.3 Fazit

Die dauerhaften Einkommenswirkungen des Hessischen EPLR waren insgesamt gering und betrafen vorrangig den außerlandwirtschaftlichen Bereich. Abbildung 10.4 zeigt, dass 351 Mio. (65 %) mit dem Ziel der Sicherung/Verbesserung des Einkommens verausgabt wurden. Ein dauerhafter, positiver Einkommenseffekt wurde nur mit 53,4 Mio. erreicht (10 % der Programmkosten). Dauerhafte Einkommenswirkungen außerhalb des primären Sektors entstanden in geringem Maß durch die Förderung des **Fremdenverkehrs** (s) und von **Dienstleistungseinrichtungen** (n). Innerhalb des primären Sektors führte nur die Förderung der **Flurbereinigung** (k) zu dauerhaften Einkommenswirkungen durch Kosteneinsparungen in landwirtschaftlichen Betrieben. Die **Ausgleichszulage** (e) trug für die Dauer der Förderung zur Erhöhung des landwirtschaftlichen Einkommens bei (vorübergehender Effekt).

Abbildung 10.4: Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen auf die Schaffung/Sicherung von Einkommen



Quelle: Eigene Darstellung. Datenbasis vgl. Kapitel 2.

Das Ziel der dauerhaften Sicherung/Schaffung von Einkommen verfehlten viele Maßnahmen, obgleich sie dieses explizit verfolgten. Bei den forstwirtschaftlichen Maßnahmen ist es schwierig, aufgrund der langen Produktionsprozesse überhaupt Aussagen zu den belastbaren Einkommenswirkungen zu treffen. Vermutet, und z. T. durch Befragungen belegt

werden konnten hohe Mitnahmeeffekte, da viele Maßnahmen auch ohne Förderung durchgeführt worden wären, um überhaupt das Ertragspotenzial des Privatwaldes zu erhalten.

Auch anderen Maßnahmen kamen zwar - auf die geförderte Einheit bezogen - durchaus positive Einkommenseffekte zu. Bezieht man die Effekte auf die geförderten Sektoren insgesamt und die wahrscheinlichen Verdrängungseffekte (**Agrarinvestitionsförderung** (a), **Verarbeitung und Vermarktung** (g)) tendierten die Einkommenseffekte eher gegen Null. Hierfür wurden 185 Mio. Euro bzw. 35 % der Programmmittel verausgabt.

10.5.4 Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse (Frage 4)

10.5.4.1 Kontext

Die Marktlage land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse wird von verschiedenen exogenen Faktoren beeinflusst, wie z. B. Verbraucherpräferenzen, Marktgröße, Angebot an Konkurrenzprodukten sowie der Aufstellung der landwirtschaftlichen Betriebe und der Betriebe des Ernährungssektors am Markt.

Die Produktivität der landwirtschaftlichen Betriebe stieg in den letzten Jahren stetig an, dadurch erreichten die hessischen Haupterwerbsbetriebe im Wirtschaftsjahr 2006/07 erstmalig einen durchschnittlichen Gewinn auf Niveau des Bundesdurchschnitts. Überdurchschnittliche Gewinne wurden durch Milcherzeugung und Veredlung erwirtschaftet, unterdurchschnittliche in den Ackerbau-, Gartenbau- und Baumschulbetrieben (vgl. Tabelle 7.2)

Gemessen an den Verkaufserlösen hat die Milcherzeugung in Hessen den höchsten Stellenwert, gefolgt von der Schweineproduktion. Der Anteil der Verkaufserlöse aus der tierischen Produktion liegt mit 56 % über dem der pflanzlichen Produktion (43 %) (vgl. Tabelle 7.1). Im Bundesdurchschnitt sind die Verkaufserlöse aus der tierischen Produktion höher und die aus der pflanzlichen niedriger. Der Anteil der hessischen Erzeugnisse lag in den letzten sechs Jahren relativ konstant bei etwa 3,7% an den gesamten Verkaufserlösen der deutschen Landwirtschaft (SÄBL, 2007). Die Strukturen der landwirtschaftlichen Betriebe sowie der Feldflur zeigen nach wie vor Defizite, z. B. bei der Flächen- und Tierausstattung, der Parzellenstrukturen sowie dem Ausbau- und Unterhaltungszustand der Wege auf (HMULV, 2007a).

Die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe im Ernährungssektor und damit die Erhaltung der Betriebe am Standort hat in Hessen eine hohe Priorität. Die Erschließung von Absatzmöglichkeiten ist eine der Herausforderungen, eine weitere ist die Ausrichtung

der klein- und mittelständischen Unternehmen des Ernährungsgewerbes in den sich internationalisierenden Märkten (vgl. Kapitel 7).

Die Forstwirtschaft ist geprägt durch einen sehr hohen Organisationsgrad in Forstbetriebsgemeinschaften, wodurch die ungünstigen Besitzstrukturen teilweise kompensiert werden. Hessen hat im Vergleich mit den anderen deutschen Bundesländern einen hohen Waldanteil.

10.5.4.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Zielsetzungen

Wie aus Tabelle 10.3 erkennbar ist, haben die Maßnahmen Agrarinvestitionsförderung (a), Verarbeitung und Vermarktung (g), Forstwirtschaftliche Maßnahmen (h, i) und Flurbereinigung (k) eine ihrer Hauptzielsetzungen bei der Verbesserung der Marktposition landwirtschaftlicher Erzeugnisse.

Wirkungen

Es wurden durch alle Maßnahmen, die eine Zielsetzung bei der Verbesserung der Marktposition hatten, zumindest geringe positive Wirkungen erreicht. Die positiven Effekte erstreckten sich allerdings nicht auf die umfassende Position der Grunderzeugnisse am Markt, sondern im Wesentlichen auf die geförderten Unternehmen oder einzelne Teilssegmente. Die Wirkungen der einzelnen Förderkapitel stellt Tabelle 10.16 zusammenfassend dar.

Tabelle 10.16: Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Wirkungsanalyse

Frage Marktposition	Förderschwerpunkt Kapitel	A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit		B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen				C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume					
		I	VII	V	VI		IX						
Kriterium	VO-Kürzel	a1/a2, b	g1/g2	e	f1	f2	h, i	k	m	n	o	s	w
4-1	durch Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	+	+				+	+					
4-2	durch Verbesserung der Qualität oder Wertschöpfung	0	+				0						k.A.
4-3	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	0	+				0						

Hinweis: Wirkungen: + = gering, ++ mittel, +++ hoch, 0 = Wirkung zu vernachlässigen, trotz Ziel, () = Wirkung nicht quantifizierbar. k.A. = keine Angabe.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Produktivität wurde aufgrund des Programms verbessert und/oder die Kosten wurden aufgrund des Programms in den wichtigsten Produktionsketten gesenkt (Kriterium 4.1)

Bei allen vier Maßnahmen, die die Produktivität verbessern bzw. die Kosten senken sollten, kam es zu geringen positiven Wirkungen.

Umsatz – Kosten-Verhältnis auf den wichtigsten geförderten Stufen der Erzeugung (Kriterium 4-1 Indikator 1)

Die Förderung von **Investitionen in den landwirtschaftlichen Bereich** (a) hatte erhebliche produktivitätssteigernde Wirkungen, besonders die Investitionen in Rinder- und Schweineställe, wobei der hohe Anteil an Mitnahmeeffekten die Nettowirkungen deutlich einschränkte. 96 % der befragten hessischen Betriebsleiter gaben an, als Folge der mit dem AFP geförderten Investitionen eine Verbesserung der Arbeitsproduktivität erzielt zu haben. Mittels Datenauswertungen (Investitionskonzepte sowie Vergleiche mit ähnlich strukturierten Testbetrieben) konnte dies bei den Milch-/Rinder-Betrieben bestätigt werden. Der Zuwachs ist auf die Steigerung der betrieblichen Milchquote und der Kuhzahlen sowie auf die Reduzierung der Arbeitskräfte zurückzuführen.

Für die anderen Betriebstypen können keine Aussagen getroffen werden, da die erforderlichen Daten nicht vorlagen. Ein Schwerpunkt der AFP-Förderung lag mit 39 % des Mittelvolumens 2000 bis 2006 allerdings auch auf den Rinderställen.

In den durch die **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung** (g1) begünstigten Unternehmen stieg die Brutto-Arbeitsproduktivität sektorübergreifend um 19 % an, der Zuwachs lag damit um 9,7 %-Punkte über dem Bundesdurchschnitt. Positive Entwicklungen waren in den Sektoren Milch, Vieh und Fleisch, Getreide und ökologische Produkte festzustellen. In der Gesamteinschätzung kommt es insgesamt zu gering positiven Effekten, da zum einen die Arbeitsproduktivität in den anderen Sektoren (Wein und Alkohol, Blumen und Zierpflanzen sowie Eier und Geflügel) sank und zum anderen die Steigerungen der Arbeitsproduktivität in den Unternehmen von Mitnahmeeffekten begleitet waren.

Kostensenkungen können auch mit Qualitätsmanagementsystemen erreicht werden, da die Prozesse und Abläufe bei deren Etablierung hinterfragt und verbessert werden. Die Anzahl der Betriebsstätten, die ein Qualitätsmanagementsystem (QMS) nutzen, erhöhte sich nicht; die Anzahl der Systeme innerhalb von Betriebsstätten stieg geringfügig. Der Aspekt der Kostensenkung wurde nicht weitergehend untersucht.

Kostensenkungen durch die **Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen** (i), die mittel- bis langfristig über den Förderbetrag hinaus gehen, wurden nur von einem geringen Teil der Betriebe (16 % der Befragten) realisiert. Diese wurden bei den forstwirtschaftlich tätigen Betrieben im Wesentlichen durch den Wegebau erreicht. Die Kosten bei Rückearbei-

ten konnten damit um 17 % gesenkt werden. Der kostensenkende Beitrag der anderen Teilmaßnahmen konnte jedoch nicht isoliert werden. Insgesamt wurden die Kosten des Waldbaus um 9 %, die Kosten der Holzernte um 16 %, die Kosten der Holzlagerung um 8 % und die Kosten des Holztransportes um 6 % gesenkt.

Für die forstwirtschaftlichen Maßnahmen ist die Anwendung des Indikators „Umsatzerlös zu Kosten“ aufgrund des Problems der periodengerechten Zuordnung insgesamt 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.

Die Produktivitäts- bzw. die Kostenentwicklungen bei **allen bislang zu dieser Frage beschriebenen Maßnahmen** sind allerdings nicht in vollem Ausmaß auf die Förderung zurückzuführen, sondern auf die gesamte Investition, die in unterschiedlichem Ausmaß von einem Teil der Betriebe auch ohne die Förderung ähnlich oder sogar gleich getätigt worden wäre. Darüber hinaus lassen sich die Wirkungen von übergeordneten Marktentwicklungen nicht von den Wirkungen der Maßnahmen separieren.

Im Bereich der **Flurbereinigung** (k) konnten einzelbetriebliche Kostenersparnisse bei der Arbeitserledigung festgestellt werden. Diese beliefen sich bei den am Verfahren beteiligten Betrieben (2.690 Betriebe) im Durchschnitt auf 900 Euro/Betrieb. Die Kostensenkungen ließen sich nicht spezifischen Marktsegmenten und den entsprechenden Umsätzen zuordnen. Zu berücksichtigen ist, dass die Kostenreduzierung der Außenwirtschaft betriebsindividuell je nach Ausgangslage höchst unterschiedlich war. Die Kostenreduzierung lässt sich nicht ausschließlich auf die im Verfahren geförderten Projekte zurückführen, sondern auch auf Kernaktivitäten der Flurbereinigungsbehörden, z. B. die bodenordnerischen Maßnahmen.

Die Marktposition (Qualität usw.) der wichtigsten Produktionsketten wurde aufgrund des Programms verbessert (Kriterium 4-2)

Änderungen bei der Wertschöpfung pro Einheit der land-/forstwirtschaftlichen Grund-erzeugnisse (Kriterium 4-2 Indikator 1)

Bei den durch die **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung** (g) geförderten und untersuchten Betrieben verbesserte sich die Bruttowertschöpfung nach der Investition in den Unternehmen der aufnehmenden Hand insgesamt im Durchschnitt aller Sektoren um 30 %. In den Sektoren Vieh und Fleisch sowie Milch ist die Bruttowertschöpfung allerdings gesunken (vgl. Tabelle 10.17). Eine Interpretation für den Sektor ist allerdings nur im Bereich Obst und Gemüse möglich, da ansonsten zu wenige auswertbare Förderfälle vorlagen. Dort stieg die Bruttowertschöpfung in Hessen um 23 % im Gegensatz zur bundesdurchschnittlichen Abnahme von -2,3 %.

Es kann keine Aussage darüber getroffen werden, ob eine Wertschöpfungssteigerung auf der Stufe der Erzeuger erreicht wurde. Darüber hinaus bleibt unklar, ob die gemessenen Brutto-Effekte direkt auf die Förderung zurückzuführen waren.

Tabelle 10.17: Bruttoangaben der Wertschöpfung zum Zeitpunkt vor und nach der Investition der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung

	Förderfälle	Stichprobe	Wertschöpfung		Nennungen	
	n	n	t0	t2	Zunahme	Abnahme
			Euro/Jahr		Anzahl	
V & V	29	27	60.068.923	77.912.316	20	7
- Vieh & Fleisch	2	2	3.487.980	3.464.842	2	
- Milch	1	1	8.670.182	3.528.387	0	1
- Eier & Geflügel	1	1	1.703.626	13.642.025	1	
- Getreide	7	7	1.360.777	1.674.399	5	2
- Wein	3	3	2.917.672	3.792.105	2	1
- Obst & Gemüse	7	5	40.092.287	49.321.671	4	1
- Blumen & Zierpflanzen	2	2	325.495	807.814	1	1
- Nachw. Rohstoffe	3	3	189.000	245.000	3	0
- Ökol. erz. Produkte	2	2	1.321.904	1.436.073	1	1
- Sonstiges	1	1	.	.	0	0

Anmerkung: Anzahl Nennungen mit Zunahme, Abnahme oder unveränderter Wertschöpfung zum Zeitpunkt vor (t0) und nach der Investition (t2)

Quelle: Beitrag der Bewertung Kapitel 7.

Anteil der landwirtschaftlichen Grunderzeugnisse, deren Qualität aufgrund des Programms auf jeder Stufe der geförderten Produktionsketten verbessert wurde (Kriterium 4-2 Indikator 2)

Mit den **forstwirtschaftlichen Maßnahmen** (h, i) wurde auf der Stufe der Holzerzeugung v. a. mittels waldbaulicher Maßnahmen (insb. der Jungestandspflege und der Wertäsung) positiver Einfluss auf die zukünftige Qualität des Holzvorrats genommen. Es werden dadurch hochwertigere Bäume mit einem besseren Potenzial zur Vermarktung in einem höherwertigen Marktsortiment erzeugt. Da es sich um einen zukünftigen Markt handelt, ist eine quantitative Einschätzung derzeit nicht möglich. Der finanzielle Förderumfang ist allerdings gering und zum Großteil nicht ausschlaggebend für die Durchführung der Maßnahmen. Auf anderen Stufen der forstlichen Produktionskette haben keine Qualitätsverbesserungen durch das Programm stattgefunden.

Auf Ebene der **einzelbetrieblichen Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen** (g) war bei 62 % der befragten Projekte eine wichtige Zielsetzung für ihre Investition die „Verbesserung und Überwachung der Qualität“, bei 41 % die „Verbesserung der Hygiene“ und bei 21 % die „Verbesserung der Aufmachung und Verpackung der

Erzeugnisse“. Diese drei Zielsetzungen zeigen die Bedeutung von Qualitätsverbesserung in den Unternehmen auf. Der Qualitätsbegriff ist allerdings nicht notwendigerweise auf die Grunderzeugnisse ausgerichtet. Der Anteil am gesamten Investitionsvolumen, welches diesen Zielen von den Unternehmen zugeordnet wurde, betrug 22 %.

Verbesserung der Qualität kann sich in der Nutzung von Qualitätskennzeichen widerspiegeln. Auch diese gewährleisteten keine Qualitätsverbesserung auf jeder Stufe der Produktionskette. Wie bei Kriterium 1 bereits erwähnt, ist die Anzahl der Betriebsstätten, die ein Qualitätsmanagementsystem (QM-Systeme) nutzen, gleich geblieben. Die Anzahl der Systeme innerhalb von Betriebsstätten wurde geringfügig gesteigert. Die Wettbewerbsposition kann durch die Nutzung von QM-Systemen gestärkt werden, teilweise sind diese allerdings auch Eingangsvoraussetzungen in den Lebensmitteleinzelhandel. Dies bedeutet, dass nicht allein die EPLR-Förderung die Ausweitung von QM-Systemen in den Betriebsstätten ausgelöst haben muss.

Als weiteres Qualitätsmerkmal, welches der Verbesserung der Marktposition dient, kann die Nutzung von Güte-, Marken- und Herkunftszeichen bei den Endprodukten gelten. Die gesamte Anzahl der Nutzer von Güte-, Marken- und Herkunftszeichen hat sich bei den untersuchten Betrieben allerdings von zehn auf neun verringert.

Einer systematischen Qualitätskontrolle auf allen Stufen unterliegen die erzeugten Waren des **Ökologischen Landbaus**. In den betrachteten und geförderten Verarbeitungs- und Vermarktungsbetrieben stieg die Verwendung von ökologischen Rohwaren von 1,1 % auf 1,4 % am gesamten Rohwarenwert und lag über dem Bundesdurchschnitt von 0,7 %. Es sind zwei Betriebe hinzugekommen, die nach der Investition auch ökologische Rohwaren verarbeiten. Inwiefern die günstigen Rahmenbedingungen des gesamten Marktes oder die Förderung für die Ausweitung ausschlaggebend waren, kann nicht beantwortet werden.

Hinweise auf eine verbesserte Marktposition (Beschreibung)(Indikator 4-2.3)

Durch die Förderung der Forstbetriebsgemeinschaften (FBG) im Rahmen der **forstwirtschaftlichen Maßnahmen (h, i)** wurde eine verbesserte Marktposition insbesondere von kleinen Betrieben erreicht. Dies ist darauf zurückzuführen, dass durch gemeinsame Einschlagsplanung die Erntekosten sinken, die Erntemengen gebündelt und mit einer professionelleren Geschäftsführung höherpreisig vermarktet werden können. Der finanzielle Förderumfang ist allerdings sehr gering. Dies liegt v. a. an der geringen Inanspruchnahme, da schon rund 80 % der Waldfläche (Privat- und Kommunalwald) durch Forstbetriebsgemeinschaften und Forstbetriebsvereinigungen bewirtschaftet (HMULF, 2001) wurde. Eine weitere Steigerung ist schwierig, zudem die Förderung auf Grundlage der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) aus Sicht der potenziellen Zuwendungsempfänger unattraktiv ausgestaltet ist.

Die Sicherung und Ausweitung von Absatzmöglichkeiten für landwirtschaftliche Rohwaren ist in einigen Sektoren ein zentrales Anliegen für die Erzeuger und eine Zielsetzung der **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung** (g). Die wertmäßige Nachfrage nach Rohwaren hat sich in den geförderten Betriebsstätten um insgesamt 58 % erhöht, was eine Ausweitung für den Absatz der Erzeuger bedeuten kann. Nettoeffekte konnten allerdings nicht ermittelt werden. Für die Absatzsicherheit kann die Entwicklung der Vertragsbindungen Anhaltspunkte liefern. Absolut betrachtet ist die Anzahl sowie der Wert der Rohwaren mit Vertragsbindung gestiegen. Auch die Auszahlungspreise lagen bei mehr vertragsgebundenen Rohwaren (+ 13 %) über dem durchschnittlichen Marktpreis. Allerdings ist der gesamte Rohwarenbezug in den betrachteten Betriebsstätten auch angestiegen, so dass der Anteil des vertragsgebundenen Rohwarenwertes am Gesamtrohwarenwert um 5 %-Punkte gesunken ist.

Positive Entwicklung von Umsatz und Preisen bei den wichtigsten Erzeugungsketten (Kriterium 4-3)

Wie bereits zur Aktualisierung festgestellt wurde, sind entsprechende Effekte nicht in Bezug zur Förderung im Rahmen des hessischen Programms messbar. Umsatz und Preise werden so dominant durch Marktvorgaben bestimmt, dass deren Bewegung nicht der Förderung durch das Programm zurechenbar ist. Zudem ändern sich Preise für alle Anbieter – gleichgültig, ob sie in ein Förderprogramm eingebunden waren oder nicht. Da dieser Hinweis für alle Produktbereiche gültig ist, ist weder für einzelne Produkte noch für das landwirtschaftliche Angebot insgesamt eine Aussage zulässig. Einschätzungen zu tendenziellen Entwicklungen durch einzelne (Teil-)Maßnahmen sind jedoch möglich.

Änderungen beim jährlichen Bruttoumsatz in den wichtigsten geförderten Produktionsketten (Indikator 4-3.1)

Der Umsatz in den untersuchten Unternehmen, welche die **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung** (g/m) erhalten haben, ist nach der Investition insgesamt um 47 % gestiegen. Negative Entwicklungen waren lediglich in den Sektoren Blumen und Zierpflanzen festzustellen. Eine Interpretation oder Übertragbarkeit ist allerdings aufgrund der geringen Anzahl auswertbarer Förderfälle nicht gegeben. Im Bereich Obst und Gemüse sind immerhin sechs ausgewertete Fälle vorhanden. Dort stieg der Bruttoumsatz um insgesamt 18 %. Es kann keine Aussage darüber getroffen werden, ob die gemessenen Bruttoeffekte direkt auf die Förderung zurückzuführen waren.

Tabelle 10.18: Umsatz zum Zeitpunkt vor (t0) und nach (t2) der Investition

	Förderfälle	Stichprobe	Umsatz		Umsatzentwicklung
	n	n	t0	t2	%
			Euro/Jahr		
V & V	29	20	188.038.645	275.376.131	46,4
- Vieh & Fleisch	2	2	23.747.973	27.168.588	14,4
- Milch	1	1	60.309.200	84.526.100	40,2
- Eier & Geflügel	1	1	9.903.724	53.674.421	442,0
- Getreide	7	2	10.179.835	12.104.993	18,9
- Wein	3	2	6.125.118	6.322.026	3,2
- Obst & Gemüse	7	6	70.666.829	83.644.503	18,4
- Blumen & Zierpflanzen	2	1	1.952.000	1.436.466	-26,4
- Nachw. Rohstoffe	3	3	3.296.000	4.315.000	30,9
- Ökol. erz. Produkte	2	2	1.857.966	2.184.034	17,5
- Sonstiges	1	-	.	.	.

Erläuterungen: Angaben vor der Investition t0 und nach der Investition t2.

Quelle: Beitrag der Bewertung Kapitel 7.

Der Umsatz der durch die **Agrarinvestitionsförderung** (a) begünstigten Betriebe in Hessen stieg nach Einschätzung der EvaluatorInnen des AFP deutlich an. Entsprechende Auswertungen sind mit den bestehenden Daten jedoch nicht möglich.

Entwicklung der Preise pro Einheit der standardisierten Erzeugnisse in den wichtigsten geförderten Produktionsketten (Indikator 4-3.2)

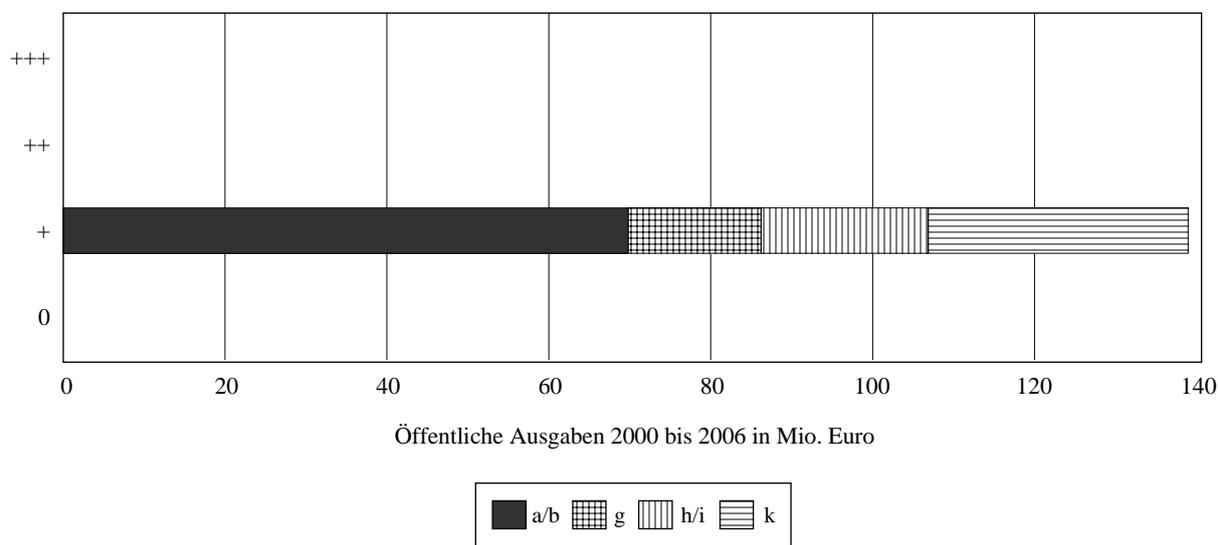
Unter Berücksichtigung der eingangs zum Kriterium erwähnten Einschränkung sind einzelbetrieblich höhere Holzpreise für kleinbetriebliche Waldbesitzer erzielbar, wenn der Holzeinschlag mit anderen Waldbesitzern durch die Forstbetriebsgemeinschaften (FBG) gebündelt werden kann (vgl. dazu beschreibende Hinweise bei Kriterium 4-2.3). Diese Wirkungszusammenhänge sind allerdings nicht quantifizierbar.

10.5.4.3 Fazit

Die (auch) für die Zielsetzung *Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse* eingesetzten Maßnahmen (Agrarinvestitionsförderung (a), Verarbeitung und Vermarktung (g), Flurbereinigung (k), forstwirtschaftliche Maßnahmen (h, i)) entfalteten insgesamt geringe positive Wirkungen (siehe Abbildung 10.5). Die Wirkungen wurden im Wesentlichen durch kostensenkende Effekte und/oder Produktivitätsverbesserungen hervorgerufen. Die Bemessung des Einflusses der Förderung auf die Marktposition eines (Teil-)Sektors oder Bereichs landwirtschaftlicher Erzeugnisse erfolgte aus Gründen der Angemessenheit und Datenverfügbarkeit nicht, die beschriebenen Wirkungen beziehen sich auf die geförderten und betroffenen Betriebe bzw. Betriebsstätten.

Es wurden dafür 139 Mio. Euro aufgewendet, also rund 26 % der Programmkosten.

Abbildung 10.5: Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen auf die Verbesserung/Sicherung der Marktposition



Quelle: Eigene Darstellung. Datenbasis vgl. Kapitel 2.

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

10.5.5.1 Kontext

Zur Einordnung der Programmwirkungen werden an dieser Stelle wesentliche Umweltdaten und landespolitische Zielvorstellungen zusammengefasst. Da Hessen anders als andere Länder noch nicht über eine mit operationellen Zielen hinterlegte Nachhaltigkeitsstrategie⁷ verfügt, sind viele relevante Ziele, wie z. B. anvisierte ökologische Anbaufläche, Reduzierung des Flächenverbrauchs, konkrete Klimaschutzziele eher vage bzw. nicht vorhanden.

Flächennutzungen

Landwirtschaft und Forstwirtschaft: Die landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) hat im Programmzeitraum von 761.858 ha auf 773.600 ha um 1,5 % zugenommen. Während die Ackerfläche mit rund 486.000 ha nahezu konstant geblieben ist, hat das Grünland landes-

⁷ Derzeit wird in verschiedenen Gremien und Veranstaltungen der Diskussionsprozess vorangetrieben, Ende 2008 ist mit ersten konkreten Entwürfen zu rechnen (mehr hierzu siehe unter <http://www.hessen-nachhaltig.de>).

weit um 5 % zugenommen.⁸ Der Grünlandanteil hat sich damit von 35,5 % auf 36,6 % im Jahr 2006 erhöht und liegt weit über dem Bundesdurchschnitt (Destatis, 2008). Dies stellt eine gegenläufige Entwicklung zu den Trends in anderen Bundesländern dar. Der durchschnittliche Viehbesatz liegt mit 0,7 GV/ha weiterhin deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 0,9 GV/ha.

Die Entwicklung des **Ökolandbaus** verlief in der Programmlaufzeit unterschiedlich. Nach einem Rückgang in den Jahren 2003/2004 stieg die ökologisch bewirtschaftete Fläche insgesamt von 2000 bis 2006 von 51.000 ha auf 59.000 ha an (LLH, 2007). Der Anteil der ökologisch bewirtschafteten Fläche lag 2006 bei 7,6 % und damit über dem Bundesdurchschnitt von 4,9 % (SÖL, 2008). Die geförderte Fläche hat sich von 2000 bis 2006 um 10 % Punkte von 41.200 ha auf 45.289 ha erhöht. Neben dem „20 %-Ziel“ aus dem „Bundesprogramm Ökologischer Landbau“ gibt es landespolitisch keine eigenen Zielaussagen zum anvisierten Umfang der Ökolandbauflächen in Hessen. Er soll nachfrageorientiert gesteigert werden (HMULF, 2002).

Hessen verfügt als eines der walddreichsten Bundesländer nach Bundeswaldinventur (2004) über 895.000 ha **Waldfläche**, das sind rund 42 % der Landesfläche (BMVEL 2005). Diesen Waldanteil gilt es zu erhalten (HMULF, 2001). Von den Wäldern sind 25 % Privatwald, 35 % Kommunalwald und 40 % im Besitz der öffentlichen Hand.

Geschützte und schutzwürdige Bereiche:

Natura 2000: Gegenüber dem Stand zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung hat sich bezüglich der Dimension der Natura-2000-Gebiete nichts Wesentliches verändert, da Hessen das Meldeverfahren 2004 beendet hat. Rund 10 % der Landesfläche Hessens sind als FFH-Gebiet nach Brüssel gemeldet. Der Anteil der Vogelschutzgebiete beträgt 14,7 %. Mit den eingerechneten Überschneidungen umfasst das Schutzgebietsystem rund 21 % der Landesfläche. Unter Kapitel 10 erfolgt eine vertiefte Darstellung hinsichtlich der Einschätzung des Beitrags des Hessischen EPLR für die Anforderungen aus Natura 2000.

Der Anteil der sonstigen Schutzgebiete, insbesondere von **Naturschutzgebieten**, ist mit 1,8 % der Landesfläche konstant geblieben und bewegt sich im Vergleich zum Bundesdurchschnitt von 3,3 % auf niedrigem Niveau (BfN, 2008).

⁸ Diese Entwicklung kann durch einen statistischen Effekt der Agrarreform hervorgerufen worden sein. Durch die Umstellung des Systems der Direktzahlungen wurden im Jahr 2003 Flächen gemeldet, die überwiegend bereits vorher landwirtschaftlich genutzt wurden, aber statistisch nicht erfasst waren.

Flächenverbrauch und Landschaftsschutz

In Hessen ist die **Siedlungs- und Verkehrsfläche** auf rund 15,1 % (bundesweit 12,6 %) der Landesfläche angewachsen (Statistisches Bundesamt, 2004), wovon 4,5 % als vollversiegelt anzusehen sind (BBR, 2005). Die stärkste Flächenzunahme an Siedlungs- und Verkehrsflächen hatte im Berichtszeitraum der Regierungsbezirk Kassel (2,5 %) zu verzeichnen. Den größten Rückgang der landwirtschaftlich genutzten Flächen hatten im selben Zeitraum die kreisfreien Städte (-1,4 %) gefolgt vom Regierungsbezirk Darmstadt (-1,2 %). Ein besonderes Problem besteht darin, dass die verfügbare landwirtschaftliche Nutzfläche vor allem in den ackerbaulich interessanten Regionen zunehmend knapp und teuer wird. Dies hat eine hohe Nutzungsintensität zur Folge (HMULV, ohne Jahr). So ist die Zunahme der LF (s. o.) in erster Linie in den Mittelgebirgslagen erfolgt, während sich für die Boomregionen die Lage bezüglich des Flächenverbrauchs nicht entspannt hat. Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung sieht eine drastische Senkung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke auf 30 ha/Tag bis zum Jahr 2020 vor. Im Umweltaktionsplan wird der starke Flächenverbrauch v. a. im Zusammenhang mit den daraus resultierenden Flächenansprüchen der Ausgleichsmaßnahmen problematisiert, konkrete Zielzahlen oder Maßnahmen zur Reduzierung werden jedoch nicht genannt (HMULF, 2002).

Gewässerschutz

Als Ergebnis der Bestandsaufnahme im Rahmen der WRRL wurden große Defizite der Qualität hessischer Gewässer festgestellt. Bei den Oberflächengewässern sind es vorrangig Gewässerstrukturdefizite und Nährstoffbelastungen sowie erhöhte Konzentrationen an Pflanzenschutzmitteln. Bei 69 der insgesamt bearbeiteten 124 Grundwasserkörper ist eine Zielerreichung unklar bzw. unwahrscheinlich (Apel, ohne Jahr, S. 4).

Grund- und Oberflächengewässer sind in Hessen großflächig durch diffuse Stoffeinträge gefährdet: 48 % der LF (0,39 Mio. ha) zählen zur hochgradig nitratauswaschungsgefährdeten Schlagfläche und 0,55 Mio. ha oder 69 % der LF liegen in Gebieten, unter denen die Zielerreichung eines guten chemischen Zustands der Grundwasserkörper unklar oder unwahrscheinlich ist. Die nitratauswaschungsgefährdeten Flächen werden zu 59 % ackerbaulich genutzt. Unter intensiver Ackernutzung und in Sonderkulturen wurden Nitratkonzentrationen im Grundwasser über dem Grenzwert der Trinkwasserverordnung festgestellt. Darüber hinaus liegen rd. 0,42 Mio. ha LF im unmittelbaren Einzugsbereich von Oberflächengewässern. Über die Hälfte der Fläche an Gewässern wird ackerbaulich genutzt.⁹ Unter dem Kriterium 5.3 wird auf den Zusammenhang der Maßnahmen des Hessischen EPLR mit den Erfordernissen der WRRL eingegangen.

⁹ Die in diesem Absatz enthaltenen Flächenangaben sind der Untersuchung zur Treffgenauigkeit der Agrarumweltmaßnahmen entnommen (siehe Modulbericht Öko-Effizienz zu Kapitel 6).

Klimaschutz

Hessen verfügt zur Zeit über keine quantifizierten Zielvorgaben oder kohärente Klimastrategie; es werden die Klimaschutzziele der Bundesregierung mit verschiedenen Instrumentarien unterstützt (Bemme, 2005). Schwerpunkte liegen im Bereich des Emissionshandels und in Klimaschutzbündnissen mit hessischen Unternehmen. Schnittmengen mit Aktivitäten im ländlichen Raum liegen im Bereich des Ausbaus regenerativer Energien und der nachwachsenden Rohstoffe, die vermehrt genutzt werden sollen (HMULF, 2002). Das Integrierte Klimaschutzprogramm (InKlim 2012) soll die fachliche Grundlagenplanung für die Zeit bis 2012 sicherstellen. Es soll pragmatische Ziele für einen hessischen Beitrag zur Erfüllung der Treibhausgasreduzierungen benennen. Land- und Forstwirtschaft werden eher im Zusammenhang mit notwendigen Anpassungsmaßnahmen gesehen. Seit der Aktualisierung hat es hier keine Konkretisierungen hinsichtlich bestimmter Zielwerte gegeben.

Tabelle 10.19 zeigt die Entwicklung der wesentlichen landwirtschaftsbürtigen Klimagasemissionen umgerechnet in CO₂-Äquivalente in Hessen von 2000 bis 2006. Sie ist dem Nationalen Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar (NIR) 2008 entnommen (Haenel et al., in Vorbereitung).

Tabelle 10.19: Entwicklung der Lachgas- und Methanemissionen aus der Landwirtschaft in Hessen von 2000 bis 2006

	Emissionen in t/a CO ₂ - Äquivalente		
	2000	2006	Veränderung in %
Methan (CH₄) gesamt	690.000	657.800	- 4,8
davon aus Tierhaltung	565.800	538.200	- 4,9
davon aus Wirtschaftsdüngermanagement	154.100	151.800	- 1,5
Lachgas (N₂O) gesamt	1.006.400	888.000	- 11,8
Mineraldüngereinsatz	384.800	296.000	- 23,1
Weidegang	59.200	59.200	0
Landwirtschaft gesamt	1.696.400	1.545.800	- 8,9

Berechnung Methan: Summe aus Tierhaltung/Verdauung und Wirtschaftsdüngermanagement abzüglich der Methan Deposition im Boden (negative Emission).

Berechnung Lachgas: Summe aus Ausbringung von Mineraldünger, Wirtschaftsdünger, Klärschlamm sowie bewirtschafteten organischen Böden (Moore), Leguminosenanbau, Weidegang, Ernterückständen, Indirekte Emissionen als Folge von Depositionen von reaktivem N, Indirekte Emissionen als Folge von ausgewaschenem und abgeflussem N, Wirtschaftsdüngermanagement.

Die CO₂-Äquivalente wurden mit dem GWP-Faktor 23 für Methan und 296 für Lachgas umgerechnet.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Haenel et al. (in Vorbereitung)

Danach sind die wesentlichen mit der landwirtschaftlichen Produktion verbundenen Emissionen um knapp 9 % zurückgegangen. Ähnlich, nur etwas schwächer, ist die Entwicklung beim Ammoniak. Hier haben sich die Emissionen von 14.400 t/a im Jahr 2000 auf 14.000 t/a im Jahr 2006 reduziert (Haenel et al., in Vorbereitung). Damit leistet Hessen einen, wenn auch kleinen Beitrag zum bundesweiten Ziel, die NH₃-Emissionen bis 2010 auf 400.000 t/a (BMVEL, 2003) zu reduzieren.

10.5.5.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Der überwiegende Teil der angebotenen Maßnahmen des EPLR Hessen war mit Haupt- oder Nebenzielen im Bereich der Verbesserung der Umweltsituation verbunden (siehe Tabelle 10.3). Demgegenüber fasst Tabelle 10.20 die im Rahmen der Kapitelbewertungen ermittelten Wirkungen der Maßnahmen gemäß ihrer Inanspruchnahme zusammen. Das Kriterium 5-1. - Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen - ist hierbei unspezifisch auf alle Schutzgüter ausgerichtet. 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 und deren Aktualisierung aufgeführt.

Gegenüber der Aktualisierung der Halbzeitbewertung haben sich viele Einschätzungen und Ergebnisse relativiert. Zum einen hat sich das Maßnahmenspektrum verschoben (z. B. Einfluss der Modulationsmaßnahmen auf die Ergebnisse, Ausrichtung der Inanspruchnahme der Dorferneuerungsprojekte und der Maßnahmen). Zum anderen haben vertiefende Untersuchungen und eine verbesserte Datenlage (Verarbeitung und Vermarktung) zu anderen Erkenntnissen geführt. Eine besondere Bedeutung kam bei der Gesamteinschätzung im Rahmen der Ex-post-Bewertung der systematischen Berücksichtigung des Mitnahmeeffektes zu. Dieser hat insbesondere bei den investiven Maßnahmen (AFP und in Teilen der forstlichen Förderung) zu deutlichen Abzügen bei den Bruttowirkungen zur Ermittlung von Nettowirkungen geführt.

Die Flächengaben in den folgenden Tabellen beziehen sich bei den mehrjährigen Flächenförderungen (f und e) auf die zuletzt im Jahr 2006 erreichten Fläche. Die Projekte und Flächen von investiven Maßnahmen wurden für den Zeitraum 2000 bis 2006 aufaddiert.

Tabelle 10.20: Wirkungen des Programms zum Schutz/Verbesserung der Umwelt

Frage 5 Umwelt	Förderschwerpunkt	A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit		B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen				C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume					
		I	VII	V	VI		IX						
Kriterium	Kapitel	a1/a2, b	g1/g2	e	f1	f2	i	h	k	m	n	o	s
5-1	Herbeiführung positiver Umweltwirkungen	0	(+)	+	++	+++	++	++	++				0
5-2	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	0	(+)	+	++	+++	+	++	(+)				
5-3	Reduzierung des quant./qual. Ressourcenverbrauchs												
	Wasserschutz	0	0		++	++	++	++	+				
	Klimaschutz / Reduzierung Klimagase	0	-		+	+	0	++					
5-4	Erhalt und Verbesserung von Landschaften	0	0	(+)	+	++	+	++	+				0
Zusatzindikatoren: Belastung der Umwelt													
5-5 (Zusatz)	Flächenverbrauch	0	-										
5-6 (Zusatz)	Sonstiges												

Hinweis: Wirkungen: += gering, ++ mittel, +++ hoch, 0 = Wirkung trotz Zielsetzung zu vernachlässigen, () = Wirkung vorhanden, nicht quantifizierbar, - = geringe negative Wirkung

Quelle: Eigene Darstellung.

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

Dieses Kriterium zielt auf die Ermittlung der Anteile der Programmmittel 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 in Hessen allein die direkt flächen- bzw. ressourcenwirksamen Agrarumweltmaßnahmen

(HEKUL und HELP). HEKUL und HELP umfassen rund 170 Mio. Euro¹⁰ bzw. über 31 % der im Zeitraum 2000 bis 2006 verausgabten öffentlichen Mittel von 538 Mio. Euro. Der Anteil dieser Maßnahme ist über den ganzen Förderzeitraum konstant gewesen. Den Förderhöchststand und damit den größten Flächenumfang hatten die Agrarumweltmaßnahmen 2004. Mit einem Flächenumfang von rund 190.200 ha 2006 gegenüber ca. 193.800 ha¹¹ im Jahr 2004 gingen sie zwar leicht zurück, erreichten aber weiterhin 25 % der LF Hessens. Rückläufig war in erster Linie der Vertragsnaturschutz (HELP), der von 2004 bis 2006 rund 6.000 ha Förderfläche verloren hat.¹² Am Ende der Programmlaufzeit 2006 wurden durch Agrarumweltmaßnahmen auf 140.000 ha (knapp 50 % der Dauergrünlandfläche) und 50.200 ha Ackerland (10 % der Ackerfläche) umweltfreundlichere Bodennutzungsformen eingeführt oder deren Beibehaltung gefördert.

Anteil der Maßnahmen mit Schwerpunkt auf Produktions- und Entwicklungsaspekten mit positiven Nebenergebnissen für die Umwelt (Indikator 5-1.2.): Hierunter wurden alle Maßnahmen gefasst, die in der Zielanalyse sowohl Hauptziele im Bereich von Produktions- und Entwicklungsaspekten als auch Umweltziele (hier Haupt- und Nebenziel) verfolgten oder für die in der Wirkungsanalyse entsprechende Wirkungen ermittelt wurden (siehe Tabelle 10.21). Auf die einbezogenen Maßnahmen entfiel ein Mittelvolumen von rund 354 Mio. Euro öffentlicher Fördermittel (rund 64 % der bis 2006 verausgabten Gesamtfördermittel). Der Anteil, der mit Umweltverbesserung bzw. dem Erhalt der Umwelt verbunden war, lag mit 169 Mio. Euro (49 % der entsprechenden Maßnahmenmittel) weit darunter.

Tabelle 10.21 nennt die wesentlichen Wirkungen bzw. Wirkungsmechanismen der Maßnahmen für die Umwelt. Sind diese nur mit einem geringen Anteil der eingesetzten Fördermittel verbunden (z. B. weniger als 5 % innerhalb einer Haushaltslinie), wird die Gesamtwirkung als zu vernachlässigend eingestuft. Dies ist ebenso der Fall, wenn die Maßnahmen mit hohen Mitnahmeeffekten verbunden sind. Gegenüber der Aktualisierung hat sich vor allem die Einschätzung des AFP verändert. Es wurden in diesem Rahmen zwar umweltrelevante Vorhaben gefördert (siehe die folgenden Tabellen), aufgrund der hohen Mitnahmeeffekte der Fördermaßnahme fielen die tatsächlich durch die Förderung hervorgerufenen Nettoeffekte deutlich geringer als die Bruttoeffekte aus.

¹⁰ Haushaltslinie f und frühere flankierende Maßnahmen nach VO (EWG) Nr. 2078/1992 sowie die Mittel für die fakultativen Modulationsmaßnahmen in 2005 und 2006 (BMELV, 2007b; BMELV, 2008).

¹¹ Bei den Zahlenangaben zu den Agrarumweltmaßnahmen sind die Überschneidungen von HEKUL und HELP Flächen sowie die Maßnahmen, die nur auf anderen Agrarumweltmaßnahmenflächen stattfinden können (P Winterbegrünung im Ökolandbau, Maßnahme HELP LP 5), herausgerechnet. Es handelt sich hierbei näherungsweise um Nettoflächenangaben.

¹² Dies ist teilweise mit dem Auslaufen von Altverpflichtungen zu erklären (ca. 2.900 ha).

Tabelle 10.21: Umweltwirkungen der Fördermaßnahmen (2000 bis 2006), mit Schwerpunktsetzung auf Produktions- und Entwicklungsaspekte mit positiven Nebenergebnissen für die Umwelt (Indikator 5-1.2)

Maßnahmen	Öff. Aufw. in Mio. Euro	Förderfälle/ Förderfläche	Anteil der anrechenbaren Förderfälle gemäß Zielsetzungen oder Wirkungen	Anteil Fördermittel in Mio. Euro	Hauptwirkungen	Wirkung insg.
a *	68,7	1.478 bewilligte Förderfälle (74% Gebäude, 3,8% Maschinen)	61 Mulchsaatgeräte, 144 abdriftmindernde Pflanzenschutzgeräte, 51 Maschinen für umweltfreundliche Wirtschaftsdünger- ausbringung, Umweltinvestitionen zur Energieeinsparung oder Nutzung regenerativer Energien (54 Projekte)	2,8	Klimarelevante Wirkungen durch emissionsmindernde Gülleausbringung, Energieeinsparung und Nutzung regenerativer Energien. Erosionsschutz durch Mulchsaat und Wasserschutz.	0
e	125,6	331.959 ha davon 228.949 ha Grünland,	- vollständig -	125,6	Aufrechterhaltung extensiverer Wirtschaftsweisen. Effekt durch die große Überlagerung mit Agrarumweltmaßnahmen nicht zu isolieren. Ausgleichszulage reduziert den ökonomischen Druck zu veränderten Wirtschaftsweisen	(+)
g	17,3	51 bewilligte Vorhaben	3 Unternehmen in der Stichprobe (n= 29) mit Umweltschutz als Hauptziel, 16 als Nebenziel Förderung der Verarbeitung ökologischer Rohwaren**	2,0	Verbesserung der Energieeffizienz und Verringerung des Trinkwasserverbrauchs sind nicht bzw. in zu vernachlässigendem Umfang eingetreten (siehe Tabelle 5.1.3). Ökologische Rohwaren in geförderten Unternehmen sind überdurchschnittlich angestiegen, indirekte positive Umweltwirkungen.	(+)
h***	4,8	500 ha	Alle Förderfälle sind mit positiven Umweltwirkungen verbunden, dies ist jedoch bezüglich der vorherigen Nutzung und der Landschaft zu differenzieren.	2,8	Klimaschutz durch die Bindung von CO ² (6 t/ha/a); geringe Wirkung auf Wasser und Boden, da fast ausschließlich auf extensiven Landnutzformen aufgeforstet wurde (Brachen, Grünland)	++
i ****	17,8	219.436 ha	Direkt wirksam: Umstellung auf naturnahe Waldbewirtschaftung, Voranbau und Wiederaufforstung (4.755 ha), Bodenschutzkalkung 39.894 ha. Indirekt wirksam: Standortkartierung und Forsteinrichtung 126.941 ha.	10,5	- Entwicklung naturnäherer Wälder durch den Umbau von Mono- in Mischkulturen - Erhalt der Bodenfunktionen und - Wasserschutz durch Meliorationskalkungen - Vorbereitung einer standortangepassten Forstwirtschaft	++
k	32,0	152 Verfahren	Für Maßnahmen zur Verbesserung der Wasser-rückhaltung und Wasserqualität sowie Maßnah-men zur Landschaftsentwicklung wurden insgesamt 17 % der öffentlichen Aufwendungen verwendet.	5,5	91 % der Verfahren standen im Zusammenhang mit Aufgaben von Naturschutz und Landschaftspflege. In der Stichprobe von 40 Verfahren wurden in allen Verfahren biotopgestaltende Maßnahmen durchgeführt. Bedeutung für den Artenschutz durch Bereitstellung von Flächen, auf denen übergeordnete naturschutzfachliche Planungen umgesetzt werden können.	++
o	79,0	2.950 Projekte	1.587 private Projekte mit Wärmesaniierungsmaßnahmen, 174 öffentliche Projekte zur Begrünung und Biotopgestaltung, teilweise verbunden mit Entsiegelungsmaßnahmen.	20,2	Steigerung des Grünflächenanteils und die Entsiegelung von Flächen. Geringe Klimaschutzwirkung durch Wärmesaniierung	0
		345,2		169,4		

* Umweltwirksame Fördermittel berechnet auf der Grundlage des Anteils an den Investitionsvolumina für Maschinen und Umweltinvestitionen

** Fördersummen für Vorhaben mit einer positiven Entwicklung des ökologischen Rohwarenbezugs sind nur für die spezifische Sektorförderung ermittelbar.

*** Flächenangabe und anrechenbare Fördermittel beziehen sich auf die neu aufgeforsteten Flächen ohne Kulturflüge und Altverpflichtungen.

**** Bei den Waldbaulichen Maßnahmen, werden die Jungbestandspflege und die Wertästung nicht mitgerechnet, da mit ihnen keine Umweltwirkungen verbunden sind, bzw. hohe Mitnahmeeffekte verzeichnet wurden. Die Herausrechnung aus den Fördermitteln ist nur näherungsweise möglich.

Hinweis: Wirkungen: + = gering, ++ mittel, +++ hoch, 0 = Wirkung trotz Zielsetzung zu vernachlässigen, () = Wirkung vorhanden, nicht quantifizierbar

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Förderkapitelbewertungen.

Im Gegensatz zum Zeitpunkt der Aktualisierung der Halbzeitbewertung lagen zur Ex-post-Bewertung Daten zu den geförderten Unternehmen im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung vor. Die mit zahlreichen Investitionen verbundenen Zielsetzungen im Bereich der Wasser- und Energieeinsparung haben sich durch die Auswertung der 29 Erhebungsbögen von insgesamt geförderten 51 Projekten nicht bewahrheitet. Während der Wasserverbrauch relativ zum Wert der produzierten Waren leicht gesenkt werden konnte, hat sich die Energieeffizienz verschlechtert (siehe Kapitel 5.1.3). Ausschlaggebend für die dennoch schwach positive Einstufung der Maßnahme war der überdurchschnittliche Anstieg der verarbeiteten Ökorohtwaren in den geförderten Unternehmen. Hierin ist ein indirekter Effekt für die Ausdehnung und Verfestigung ökologischer Wirtschaftsweisen auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche verbunden. Der Zusammenhang des Anstiegs der eingesetzten ökologischen Rohwaren mit der Förderung konnte jedoch ebenso wenig festgestellt werden wie deren Herkunft.

Anteil der Fördermaßnahmen, die negative Umweltwirkungen mit sich gebracht haben (Indikator 5-1.3., ergänzt durch die neu eingeführten Indikatoren 5-5., 5-6.): In diesem Zusammenhang wurde geprüft, ob trotz Einhaltung von Umweltstandards und umweltrechtlicher Vorschriften mit der Realisierung von Maßnahmen und Vorhaben eine Belastung der Umwelt verbunden war, bzw. negative Nebenwirkungen auftraten. Für Hessen waren folgende Aspekte von Relevanz und wurden bei der Datenauswertung berücksichtigt:

- Zersiedlung von Landschaft durch Aussiedlungs- und Teilaussiedlungsvorhaben (AFP),
- Flächenverbrauch, Bodenversiegelung (AFP, VV, Wegebau in der Flurbereinigung),
- Entwicklung von absolutem und relativen Wasser- und Energieverbrauch in geförderten Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung,
- Veränderung des Düngemanagements im Zuge von Investitionen vom umweltfreundlichen Festmistverfahren¹³ zu Gülle (AFP),
- Entwicklung der Grünlandnutzung in landwirtschaftlichen Betrieben mit Investitionsförderung.

Die Entwicklung des Dauergrünlands in den AFP-Betrieben wurde durch die Zusammenführung der (auswertbaren) Investitionskonzepte (IK) und der Auflagenbuchführung zum Zeitpunkt der IK-Erstellung mit dem letzten verfügbaren Jahr der Auflagenbuchführung ermittelt. Im Mittel haben die Betriebe (n=222) ihre Dauergrünlandflächen um etwa 12 ha

¹³ Für Natur-, Umwelt- und Tierschutz hat das Festmistverfahren folgende Vorteile: (1) Tierhaltung auf Stroh in extensiven landwirtschaftlichen Produktionsverfahren wie Mutterkuhhaltung, (2) Erhaltung und Entwicklung artenreichen Grünlands, (3) Bodenschutz durch verbesserte Humuswirtschaft.

von 27 ha vor der Investition auf 39 ha nach der Investition erhöht. Aufgrund der relativ stärkeren Ausdehnung der Ackerflächen und damit der gesamten LF sinkt der relative Anteil der Grünlandflächen minimal von 37,7 % auf 37,3 %. Hier konnten somit keine negativen Entwicklungen festgestellt werden.

Im Zusammenhang mit der Umstellung von Festmistverfahren auf Gülle (strohlose Verfahren) im Zuge der Investition lagen zur Stallform in den Förderdaten keine geeigneten Informationen vor. Auswertungen über eine Befragung im Rahmen der Bewertung der Agrarinvestitionsförderung konnten nur für die Schweinemastbetriebe erfolgen, da Milchviehbetriebe nicht einbezogen wurden (siehe Kapitel 3). In der Schweinemast sind strohlose Verfahren ohnehin der Standard. Vor der Investition hatten 22 Betriebe von 29 befragten Betrieben güllebasierte Verfahren und sieben Festmistverfahren. Nach der Investition wirtschafteten 27 Betriebe güllebasiert und zwei mit Festmist. Die Festmistverfahren sind folglich nach der Investition fast vollständig durch einstreulose Verfahren verdrängt worden, waren aber bereits vorher von geringer Bedeutung.

Tabelle 10.22 fasst die Maßnahmen zusammen, deren Realisierung tendenziell mit negativen Nebenwirkungen für die Umwelt verbunden war. Die negativen Auswirkungen der Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben sind jedoch analog zu den positiven Wirkungen aufgrund der hohen Mitnahmeeffekte nicht dem AFP anzurechnen.

Tabelle 10.22: Fördermaßnahmen, deren Realisierung mit negativen Umweltwirkungen verbunden waren (zusätzliche Indikatoren 5-5, 5-6)

Maßnahmen	Umweltrelevante Förderfälle	Hauptwirkungen
a Investitionsförderung	1.088 Gebäudeinvestitionen	Beeinträchtigung des Bodens und seiner Funktionen durch Versiegelung (nach Berateraussagen beträgt der Flächenverbrauch ca. 500 qm/Baumaßnahme, dies ergäbe eine Gesamtversiegelung von 54 ha). Beeinträchtigung des Landschaftsbildes, insbesondere bei Neubauten und Teilaussiedlungen: eine Auswertung der Investitionskonzepte (n= 1275) ergab, dass rund 20 % der Investitionen mit (Teil-)Aussiedlungen verbunden sind (266).
g Verarbeitung und Vermarktung	Keine neuen Auswertungen zur Versiegelung im Rahmen der 51 Förderfälle Gesamtauswertung der 29 untersuchten Unternehmen	Versiegelung durch Neubau oder wesentlichen Erweiterungen baulicher Anlagen, keine Förderung der Inanspruchnahme von Gewerbebrachen oder der Entsiegelung an anderer Stelle. Verschlechterung der Energieeffizienz der geförderten Unternehmen von 0,45 kWh/Euro produzierter Erzeugnisse auf 0,63 kWh/Euro.
k Flurbereinigung	rund 50 % der förder-fähigen Gesamtkosten wurden für den Wegebau verwendet	Keine neuen Erhebungen. Im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurde ermittelt, dass in den 21 Stichprobenverfahren im Durchschnitt 15 km Weg je Verfahren ausgebaut wurden. Etwa 10 % davon auf neuer Trasse. Bzgl. der Bauweise haben Asphaltwege einen relativ geringen Anteil von 19 %. Fast die Hälfte der Gesamtlänge wurde ohne Bindemittel erstellt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Weiterhin für mehrere Maßnahmen relevant war der Flächenverbrauch durch Bautätigkeiten (Neubauten, Wegebau in der Flurbereinigung etc.). Trotz der geringen negativen Wirkungsintensität sollten sich die umweltpolitischen Zielsetzungen des Landes (s. o.) stärker in entsprechenden Anreizen in den Förderrichtlinien niederschlagen, 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 waren vor allem mit den Haushaltslinien f, e, h, i und k verbunden. Ein geringer indirekter positiver Effekt wurde mit der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung erzielt. Die Maßnahmen mit den stärksten Wirkungen waren hierbei das HELP und die Förderung der Mulch- und Direktsaatverfahren innerhalb der **Agrarumweltmaßnahmen**. Tabelle 10.23 fasst die entsprechenden Maßnahmen und deren umweltbezogenen Hauptwirkungen zusammen. Während sich die Angaben zum Output auf die umweltrelevanten Teilmaßnahmen beziehen, berücksichtigt die Wirkungseinschätzung die gesamte Maßnahme bzw. Haushaltlinie.

Bezogen auf die LF erreichten die Maßnahmen insgesamt eine Bruttofläche von ca. 522.000 ha. Der geringe Rückgang gegenüber der Aktualisierung liegt daran, dass die Agrarumweltmaßnahmen und die Ausgleichszulage 2004 bzw. 2005 ihren Förderhöchststand erreicht hatten (siehe oben). Der große Unterschied in der Nettofläche von fast 60.000 ha gegenüber den Werten der Aktualisierung ist mit der präziseren Berechnung der Überschneidungsflächen der Ausgleichszulage mit den Agrarumweltmaßnahmen anhand der InVeKoS-Daten 2006 zu erklären.

Beide Maßnahmen umfassen zusammen 52 % der LF und auf 37 % der Flächen mit Ausgleichszulage werden ebenfalls Agrarumweltmaßnahmen in Anspruch genommen. Die Ergebnisse der Ausgleichszulagenbewertung hinsichtlich eines geringeren Betriebsmitteleinsatzes (Dünger und PSM) von Betrieben innerhalb der benachteiligten Gebiete sind vor dem Hintergrund der hohen Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen in den benachteiligten Gebieten (47 % der Betriebe gegenüber 8,3 % außerhalb) zu interpretieren (siehe Tabelle 5.17 Kapitel 5). Aus Gesprächen mit Naturschutzexperten im Rahmen der Fallstudien¹⁴ war zu entnehmen, dass gerade durch das Zusammenspiel von Ausgleichszulage und Agrarumweltmaßnahmen eine hohe Biodiversität auf Grenzertragsstandorten zu erreichen ist. Den Landwirten wird durch die Ausgleichszulage der ökonomische Druck genommen, solche Flächen aufzugeben oder intensiver zu bewirtschaften (siehe Kapitel 5). Die kon-

¹⁴ Für die Mittelgebirge war dies die Fallstudie Vogelsberg (Daub, 2008), für die Berggebiete die Fallstudie Oberallgäu (Rudow und Pitsch, 2008).

kreten Bewirtschaftungsauflagen werden durch die Agrarumweltmaßnahmen formuliert und honoriert.

Tabelle 10.23: Maßnahmen, die mit einem Erhalt oder der Entwicklung positiver Bodennutzungsformen verbunden waren (Indikator 5-2.1)¹⁵

Maßnahmen	Flächenangaben (ha)	Angaben zum Output	Wirkung insgesamt
a	keine Quantifizierung möglich	61 Mulchsaatgeräte, 51 Maschinen für umweltfreundliche Wirtschaftsdüngerausbringung,	0
e	331.959	Erhalt extensiverer Wirtschaftsformen auf 228.984 ha Grünland und 102.297 ha Acker. Der Anbau intensiver Kulturarten wie Mais ist von der Förderung ausgeschlossen. Weniger Einsatz von PSM und Düngemitteln in Betrieben in benachteiligten Gebieten.	+
f *	190.200	Einführung oder Beibehaltung umweltschonender Bodennutzungsformen auf ca. 50.200 ha Acker, 140.000 ha Grünland davon 29.300 ha besonderer Biotope (HELP). Maßnahmen mit starker Wirkung: 67.640 ha (MDM und HELP), Maßnahmen mit mittlerer Wirkung: 123.060 (Ökologischer Landbau, Grünlandextensivierung).	++
g	keine Quantifizierung möglich	Überdurchschnittlicher Anstieg der ökologischen Rohwaren in geförderten Unternehmen	(+)
h	500	Überwiegender Teil der Aufforstungen auf vormals extensiv genutzten Flächen.	++
i	4.755	Direkt wirksame Maßnahmen, die den Laubholzanteil erhöhen sowie Wiederaufforstung	+
k	keine Quantifizierung möglich	- Umwandlung von Grünland in Acker - Anlage von Sonderbiotopen - Aufforstungen - Maßnahmen zum Erosionsschutz	+
	527.414	Bruttofläche	
	123.568	Überschneidung von f und e**	
	403.846	Nettofläche, davon 398.591 ha LF	
	66.632	ausschließlich Agrarumweltmaßnahmen	
	208.391	ausschließlich Ausgleichszahlung	

* Bei der Aufaddierung der Flächen der Wirkungsstufen sind Überschneidungen einzelner Teilmaßnahmen möglich.

**Auswertung der InVeKoS Daten 2006

Quelle: Eigene Darstellung.

¹⁵ Die flächenbezogenen Angaben beziehen sich bei den mehrjährigen Förderprogrammen (f und e) auf die im Jahr 2006 erreichte Fläche.

Die ackerbaulichen **Agrarumweltmaßnahmen** umfassten 10 % des Ackerlandes, die grünlandbezogenen AUM summierten sich auf rund 140.000 ha und erreichten damit knapp 50 % des Grünlands. Diese Zahlen verdeutlichen insbesondere die Bedeutung der Grünlandextensivierung (HEKUL) sowie des HELP für die hessischen Grünlandregionen. Der Ökolandbau umfasst zu rund zwei Drittel seiner Förderfläche Grünland und erreicht mit ca. 29.000 ha fast die Größenordnung der HELP Flächen.

Die Wirkungen der **Forstmaßnahmen** sind aufgrund der erreichten Fläche in Bezug auf die Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft bzw. Waldumbau als gering zu bewerten. Es wurden 0,3 % der als bedingt naturnah bis kulturbestimmten Waldbestände und 0,5 % der Nadelwälder mit den Maßnahmen verbessert (siehe Kapitel 8). Die potenziellen hohen Wirkungen der **Erstaufforstung** werden dadurch herabgestuft, dass zum einen vorrangig vormals extensive Landnutzungsformen und zum anderen Gebiete mit einem bereits sehr hohen Waldanteil aufgeforstet wurden.

Ergebnisse aus der Analyse des Einflusses der Maßnahmen des Hessischen EPLR auf die Grünlandentwicklung

Untersucht wurde der kausale Effekt der EPLR-Förderung¹⁶, insbesondere der **Agrarinvestitionsförderung**, der **Ausgleichszulage** und der **Agrarumweltmaßnahmen**, auf die Grünlandentwicklung von 1999 bis 2005 auf Ebene der Landkreise der vier Flächenländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, und Schleswig-Holstein¹⁷. Gleichzeitig wurde der Einfluss der Veränderungen anderer agrarstruktureller Einflussfaktoren, wie Entwicklung konkurrierender Kulturen (Mais, Raps), Herdengrößen und Rinderbesatzdichte sowie LF in Haupterwerbsbetrieben etc. mit abgeprüft.

Im Durchschnitt aller 21 in Hessen in die Untersuchung eingeflossenen relevanten Kreise nahm der Grünlandanteil in diesem Zeitraum um 0,1 % zu, die absolute Grünlandfläche um 5,3 %. Nur in drei Landkreisen (Schwalm-Eder-Kreis, Vogelsbergkreis und Limburg-Weilburg) nahm der Grünlandanteil ab. Die Abnahme lag hier zwischen 0 und -5 %:

Die Ergebnisse in Bezug auf den Einfluss der EPLR-Förderung 2000 bis 2005 fallen für die einzelnen Maßnahmen in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich aus. In Hessen konnte anhand des entwickelten Panelmodells kein positiver Einfluss der Ausgleichszulage und der Agrarumweltmaßnahmen auf die regionale Grünlandentwicklung festgestellt

¹⁶ Anhand eines Panelmodells mit fixen Effekten (siehe hierzu genauer Materialband, Studie 2).

¹⁷ In die Analyse sind 101 Kreise eingeflossen. Kreisfreie Städte waren ausgeschlossen, da Entwicklung des Grünlandes hier primär auf außerlandwirtschaftliche Faktoren zurückzuführen ist. In Hessen wurden daher die 21 Landkreise berücksichtigt, die Flächen der fünf kreisfreien Städte aber nicht. Abweichungen zu den Werten in der Einleitung dieses Kapitels ergeben sich daher aus dem unterschiedlichen Raumbezug und dem unterschiedlichen Betrachtungszeitraum.

werden. D. h., die beobachteten positiven Entwicklungen sind wesentlich durch andere agrarpolitische Rahmenbedingungen und agrarstrukturelle Entwicklungen geprägt und hätten sich in den Regionen in ähnlicher Weise auch ohne die Zahlungen vollzogen. Entscheidend war nach diesen Ergebnissen daher die Gestaltung der Nutzungsintensität des Grünlands durch Umweltmaßnahmen und weniger dessen reiner Erhalt.

Durch das AFP wurden keine negativen Entwicklungen ausgelöst, ein Ergebnis, das sich mit den Untersuchungen auf der betrieblichen Ebene deckt (zu Methodik und Vorgehen siehe Materialband Studie 1).

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

Quantitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.1.): Quantitativer Wasserschutz spielt im Rahmen des Hessischen EPLR nur eine untergeordnete Rolle. Ansatzpunkte sind lediglich im Bereich der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung sowie der Förderung im Ernährungssektor zu finden. Deren Wirkungen sind vernachlässigbar bzw. weisen in unterschiedliche Richtungen. Die Auswertung des Trinkwassereinsatzes in den geförderten Betriebsstätten (Verarbeitung und Vermarktung) in Relation zum Output ergab im Mittel über alle Sektoren für zwei Drittel (20 von 29) eine verbesserte bzw. unveränderte Effizienz des Trinkwassereinsatzes. Rund ein Drittel der Betriebsstätten (9 von 29) weisen eine verschlechterte Effizienz (produzierter Wert pro Einheit Trinkwasser) auf (siehe Kapitel 7).

Qualitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.2.): Im Gegensatz zum quantitativen Wasserschutz wird dem qualitativen Wasserschutz im Hessischen EPLR eine hohe Bedeutung beigemessen. Tabelle 10.24 fasst die wesentlichen Maßnahmen zusammen.

Zentral wirksam für den Wasserschutz waren die Agrarumweltmaßnahmen. Bis auf eine Teilmaßnahme im HELP (LP 3) trugen alle Agrarumweltmaßnahmen zum vorbeugenden Wasserschutz bei. Mit rund 185.000 ha Netto-Förderfläche mit Grundwasserschutzwirkung und potenzieller Schutzwirkung für Oberflächengewässer bestand durch die Agrarumweltmaßnahmen ein erhebliches Potenzial zur Reduzierung diffuser Stoffeinträge.

Zur Aktualisierung wurde die allgemein geringe Treffsicherheit der Maßnahmen auf regionaler Ebene problematisiert (mangelnde Akzeptanz in den Intensivgebieten Rhein-Main-Region und dem Rheintal). Um zu genaueren Ergebnissen zu kommen, wurde im Rahmen der Ex-post-Bewertung der Agrarumweltmaßnahmen die Treffgenauigkeit der Maßnahmen bezogen auf sensible Gebiete für den Grundwasserschutz und den Schutz von Oberflächengewässern untersucht (siehe Modulbericht Öko-Effizienz zu Kapitel 6).

Tabelle 10.24: Maßnahmen mit einem Beitrag zum qualitativen Gewässerschutz (Indikator 5-3.2)¹⁸

Maßnahmen	Angaben zum wesentlichen Output	Wirkung insgesamt
f	Insgesamt werden auf ca. 185.00 ha ¹⁾ grundwasserschonende Produktionsweisen mit mittlerer Wirkung gefördert.	++
h	Aufforstung von 500 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche, überwiegend auf weniger nährstoff-austragsgefährdeten Grenzertragsstandorten und Grünland.	++
i	Insgesamt auf ca. 44.700 ha Maßnahmen zur Erhöhung des Laubholzanteils sowie Bodenschutz-kalkung.	++
k	Rund 13 % der öffentlichen Kosten der Verfahren werden für Maßnahmen der Wasserrück-haltung und der Verbesserung der Wasserqualität aufgewendet.	+

1) Im Gegensatz zu den Angaben im Kapitel 6 (Agrarumweltmaßnahmen) handelt es sich hier um die Netto-Förderfläche. Von dieser wurde der Flächenanteil der Maßnahme f2-LP3, die für den Wasserschutz keine Wirkung entfaltet, herausgerechnet.

Quelle: Eigene Darstellung.

Insgesamt wurden hiernach mit der AUM Förderfläche 27 % der nitratauswaschungsgefährdeten Gebiete und 23 % der Gebiete mit unklarer/unwahrscheinlicher Zielerreichung gemäß WRRL erreicht. Die durchschnittliche Treffgenauigkeit¹⁹ der Maßnahmen für nitratauswaschungsgefährdete Gebiete lag bei 48 %, mit besten Werten beim Ökolandbau auf Ackerflächen. Für die Grundwasserkörper der WRRL lag die Treffgenauigkeit der AUM mit Grundwasserschutzwirkung mit 58 % zwar höher, aber unter der statistisch zu erwartenden Größenordnung. Lediglich die ackerbaulichen Maßnahmen erreichten hier mit 71 % Treffgenauigkeit im Maßnahmenvergleich deutlich überdurchschnittliche Werte. Keiner Maßnahme liegt eine Förderkulisse im Hinblick auf den Gewässerschutz zugrunde, zwei Maßnahmen haben jedoch explizite Grundwasserschutzziele (Winterbegrünung und der Grundwasserschutz Vogelsberg), Ökologischer Landbau und betriebliche Grünlandextensivierung haben allgemein formulierte Gewässerschutzziele.

Forstwirtschaftliche Maßnahmen mit Verbesserungen für die Grundwasserqualität bzw. auswaschungsmindernden Wirkungen sind die Erstaufforstung (mit sehr geringem Flächenumfang), Waldumbaumaßnahmen zur Reduzierung der Nadelholzanteile und die Bodenschutzkalkung. Letztere erreichte rund 12 % der Nadelwaldbestände Hessens.

Der Beitrag der **Flurbereinigung** zum Grundwasserschutz ist nicht quantifizierbar. Da im Hessischen EPLR keine investiven Gewässer- oder Naturschutzmaßnahmen enthalten wa-

¹⁸ Die flächenbezogenen Angaben beziehen sich bei f auf die im Jahr 2006 erreichte Fläche.

¹⁹ Anteil der Maßnahmenflächen in einem nitratauswaschungsgefährdeten Gebiet.

ren, wurden nur über dieses Instrument Maßnahmen zur Verbesserung der Fließgewässerstrukturen und -lebensraumqualitäten gefördert. Zur Umsetzung der WRRL wäre über einen gezielteren Einsatz der flächenbezogenen Maßnahmen und die verstärkte Nutzung europäischer Fördergelder für die Strukturverbesserung von Fließgewässern nachzudenken.

Entwicklung der jährlichen Emissionen von Treibhausgasen, die auf das Hessische EPLR zurückzuführen sind (Indikator 5-3.3.):

Insgesamt sind die Wirkungen des Hessischen EPLR als gering einzustufen, da keine der Maßnahmen speziell hierauf ausgerichtet ist. Anders als in anderen Bundesländern spielte auch die Förderung von Anlagen zur Nutzung regenerativer Energien (z. B. im AFP) nur eine marginale Rolle. Nach einer neuen Studie des IÖW (Hirschfeld et al., 2008) sind die wesentlichen Ansatzpunkte zur Reduzierung der Klimagase aus der Landwirtschaft, die auch durch das Programm verfolgt wurden:

- der Schutz von Dauergrünland und Umwandlung von Ackerland in Dauergrünland,
- die Aufforstung,
- der Ausbau des Ökolandbaus,
- ein verbessertes Wirtschaftsdüngermanagement.

Für die Veränderungen im Düngermanagement (Lagerdauer, Abdichtung) und Tierbestand der geförderten Betriebe und die damit verbundenen Emissionsminderungen von Methan und Lachgas konnten auf der Grundlage der vorliegenden Daten keine quantifizierte Aussagen getroffen werden. Dies war ansatzweise für die Veränderungen der Flächennutzungsintensitäten durch die Agrarumweltmaßnahmen möglich.²⁰ Bezüge zu den in Tabelle 10.19 dargestellten Trends für diese Klimagase können nicht hergestellt werden.

Tabelle 10.25 stellt die wesentlichen Ansatzpunkte des Hessischen EPLR zur Reduzierung des Ausstoßes klimawirksamer Gase zusammen. Quantifizierbar sind die Wirkungen nur weniger Maßnahmen, und dies auch nur überschlägig. Den größten Anteil an den Wirkungen hatten die Agrarumweltmaßnahmen (v. a. der Ökolandbau und die Grünlandextensivierung) sowie die Wärmedämm- und Energiesparmaßnahmen im Bereich des AFP und in geringem Maße in der Dorferneuerung.

Die quantifizierbaren Größenordnungen von knapp 170.000 t/a CO₂-Äquivalenten entsprechen rund 0,35 %²¹ der CO₂-Emissionen des Jahres 2000 in Hessen. Quantifizierte

²⁰ Im Materialband Tabellen (Tab. 3) sind die Berechnungsgrundlagen und Quellen enthalten.

²¹ Gesamt-Emissionen 2002: 48.600.000 t (HLUG, 2000).

Zielvorgaben zur Reduktion von Klimagasen und Ammoniak aus der Landwirtschaft liegen für Hessen nicht vor (s. o.).

Tabelle 10.25: Maßnahmen, die zur Reduktion von Treibhausgasen und Ammoniak beitragen (Indikator 5-3.3)

Maßnahmen	Art der wirksamen Maßnahmen	Reduzierung des Treibhausgases (in CO ₂ Äquivalenten t/a)			t/a
		CO ₂	N ₂ O	CH ₄	NH ₃
Reduzierung der Emissionen und des Energieeinsatzes im Rahmen der landwirtschaftlichen Nutzung					
a	54 Vorhaben zu Energieeinsparungen und Nutzung regenerativer Energien (4 % der Förderfälle), davon 2 Biogasanlagen und 10 Biomasseanlagen	X		X	
	51 Maschinen zur verbesserten Gülleausbringung, verbesserte Lagerung und Abdeckung		X		X
f*	Ökologischer Landbau, extensive Grünlandnutzung MSL, Vertragsnaturschutz auf Grünland	172.360	X		X
Senken- bzw. Quellenfunktion forstlicher Ressourcen					
h	Die Erstaufforstung und Wiederaufforstung reichen nicht aus, die Kohlenstofffreisetzung in den Jahren 2000 bis 2004 durch den Holzeinschlag zur	-3.313			
i	Einleitung der Vor- und Unterbauten auszugleichen. Langfristig ist aber davon auszugehen, dass die aufgeforstet	(in den ersten Jahren)			
Sonstiges					
o	Wärmedämmung und andere energiesparende Techniken, 58 % der privaten Zuwendungsempfänger	X			
Summe je Emissionsart		169.047	X	X	X
Summe der quantifizierbaren Effekte		169.047			

f* Aufgrund der Berechnungsweise sind mit den Werten grundsätzliche Unsicherheiten von +/- 50 % enthalten.

Quelle: Eigene Darstellung.

Eine Verringerung von Ammoniak-Emissionen ist insbesondere durch die Förderung umweltfreundlicher (bodennaher) Gülleausbringung zu erwarten. Im Vergleich zur Breitverteilung können auf Grünland die Ammoniakverluste mit dem Schleppschlauch um 30 %, mit dem Schleppschuh um 70 % und mit dem Schlitzverfahren um bis zu 90 % gesenkt werden (KTBL, 1999, S. 217; Lorenz, 2004, S. 217).

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

Auf den Erhalt der Landschaft waren zahlreiche Maßnahmen des Hessischen EPLR ausgerichtet, da sie gerade in den Mittelgebirgsregionen als Grundlage eines naturgebundenen Tourismus gilt. Die Beantwortung dieser Frage ist trotzdem nur sehr bedingt möglich, da die Wirkungen von Maßnahmen auf die Landschaft bzw. das Landschaftsbild unmittelbar

vom Ort des Geschehens abhängig sind. Tabelle 10.26 fasst die wesentlichen Maßnahmen und Outputs zusammen.

Tabelle 10.26: Maßnahmen, die einen Beitrag zum Erhalt oder Verbesserung der Landschaft geleistet haben (Indikator 5-4.1)

Maßnahme	Angaben zum Output	Quantifizierbare Fläche	Kohärenz	Vielfalt	Kulturelle Eigenart	Wirkung gesamt
e	Wirkung der Ausgleichszulage nicht zu quantifizieren, jedoch ist davon auszugehen, dass die Ausgleichszulage durch ihre strukturkonservierende Wirkung negativen Veränderungen entgegen gewirkt hat.	331.959	331.959		331.959	(+)
f	Geringe Wirkung :85.019 ha (Ökolandbau, MDM, Winterbegrünung), Mittlere Wirkung: 101.882 ha (HEKUL Grünlandextensivierung und HELP naturschutzgerechte Grünlandnutzung) Starke Wirkung: 5.720 ha (HEKUL LP 3, LP 4, LP 5)	190.200	152.892	77.044	29.832	++
h	11 % der Flächen in den waldarmen Gebieten unter 20 % Bewaldung, jedoch 29 % in den waldreichen Gebieten Hessens mit mehr als 40 % Bewaldung. Konflikte mit Kulturlandschaftsschutz möglich.	500	500	500		++
i	Waldumbau durch Unterbau und Naturverjüngung (waldbauliche Maßnahmen und neuartige Waldschäden)	4.755	4.755	4.755		+
k	Neuanlage von strukturierenden Landschaftselemente wie Hecken, Feldgehölze und Sukzessionsflächen in erheblichem Umfang. Verbesserung der naturraumtypischen Biotopstrukturen und Kenntlichmachung kulturhistorischer Landschaftselemente wurden von Befragten als positive Resultat hervorgehoben.	x	xx	xx	x	+
o	819 Projekte (14% der Fördermittel) wurden an denkmalgeschützten Gebäuden vorgenommen und trugen zu deren Erhalt bei.				x	0
Summe der quantifizierbaren Flächen		527.414	490.106	82.299	361.791	
Abzug der ungefähren Überschneidungen von e und f		123.568				
Summe		403.846				

Quelle: Eigene Darstellung.

Hauptwirkungen waren mit den Agrarumweltmaßnahmen, der Ausgleichszulage sowie den forstlichen Maßnahmen verbunden. Die positiven und negativen Effekte bei der Flurbereinigung lassen sich nicht quantifizieren. Auf einer Fläche von ca. 404.000 ha²² wurden

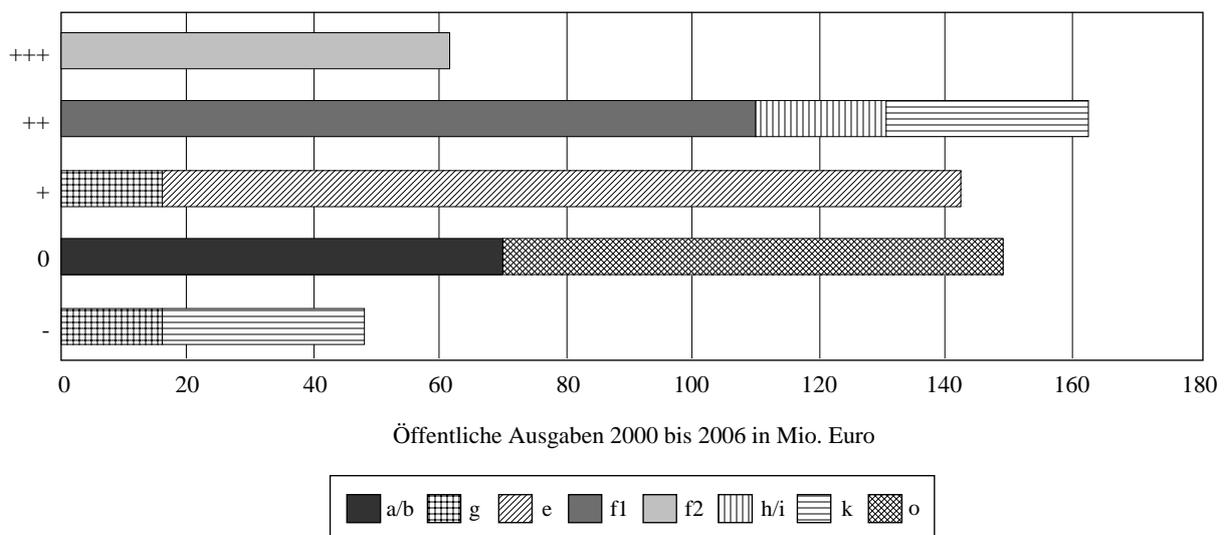
²² Abweichung gegenüber den Werten aus der Aktualisierung der Halbzeitbewertung ergeben sich aus der besseren Berechnung der Überschneidungen von f und e.

Maßnahmen zur Verbesserung bzw. zum Erhalt von Landschaften umgesetzt. Dies entspricht ca. 52 % der LF und 0,5 % der Waldfläche in Hessen. Der überwiegende Teil diente der Sicherung angepasster Flächennutzungen und der Freihaltung der Landschaft durch Verhinderung der Nutzungsaufgabe. Die meisten dieser Flächen liegen in landwirtschaftlich benachteiligten Mittelgebirgslagen. Einige Regionen, wie z. B. der Hohe Vogelsberg und die Rhön, haben eine regionale Bedeutung für die naturgebundene Erholung und den Tourismus und liegen in für den Landschaftsschutz bedeutsamen Bereichen (Rhön). Diese Landschaften gelten gemäß einer Bestandsaufnahme des BfN als bundesweit besonders schutzwürdige Kulturlandschaften bzw. schutzwürdigen Kulturlandschaften mit Defiziten (BfN, 2005). Untersuchungen zur betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung, welche im Rahmen des Moduls „Landschaft“ in Nordhessen durchgeführt wurden, belegen, dass diese Maßnahme in ertragschwächeren Mittelgebirgslandschaften Beiträge zur Erhaltung des Nutzungsinteresses an blütenreichen Grünlandbeständen geleistet hat. Sie kann zudem Umnutzungsprozesse in Richtung Nutzungsaufgabe oder Aufforstung abbremsen (siehe Materialband zu Kapitel 6, Modulbericht „Landschaft“).

10.5.5.3 Fazit

Wie in Abbildung 10.6 deutlich zu sehen ist, lag das Hauptgewicht des Hessischen EPLR 2000 bis 2006 auf Maßnahmen mit Wirkungen für den Erhalt oder die Verbesserung der Umwelt.

Abbildung 10.6: Verteilung der getätigten öffentlichen Aufwendungen nach Wirkungsintensitäten zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt



Quelle: Eigene Darstellung.

Insgesamt wurden hierfür Maßnahmen mit einem Finanzvolumen von über rund 366 Mio. Euro (ca. 58 % der öffentlichen Fördermittel) umgesetzt. Mit rund 16 % dieser Mittel konnten starke Wirkungen (+++) erzielt werden. Dabei handelt es sich ausschließlich um das **HELP** (f2). Mittlere Wirkungen (++) sind mit 44 % und geringe Wirkungen (+) mit 38 % der umweltwirksamen Mittel verbunden.

Trotz (Neben-) Zielsetzungen für den Schutz der Umwelt konnten die **Agrarinvestitionsförderung** (a) und die **Dorferneuerung** (o) nur Wirkungen in vernachlässigbarer Größenordnung erreichen. Die systematische Berücksichtigung von Mitnahmeeffekten hat insbesondere bei den investiven Maßnahmen (AFP und in Teilen der forstlichen Förderung) zu deutlichen Abzügen bei den Bruttowirkungen zur Ermittlung von Nettowirkungen geführt. Bei der Dorferneuerung ist die zu vernachlässigende Gesamtbewertung auf den geringen Anteil der Einzelvorhaben in Verbindung mit Klimaschutzwirkungen oder dem Erhalt der Kulturlandschaft bezogenen auf die gesamte Haushaltlinie zurückzuführen..

Als negative Effekte sind die Verschlechterung der Energieeffizienz in den untersuchten geförderten **Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen** (g) und der Flächenverbrauch durch Bautätigkeiten (Neubauten, Wegebau in der Flurbereinigung etc.) zu nennen. Diesen sollte zukünftig vermehrt auch im Rahmen der Förderung mit innovativen Anreizen entgegengewirkt werden.

Mit flächenbezogenen Maßnahmen wurden über 50 % der LF in Hessen erreicht, um umweltschonende Wirtschaftsweisen zu erhalten oder einzuführen. In Bezug auf die Wirksamkeit spielten nach wie vor die **Agrarumweltmaßnahmen** (f) eine wesentliche Rolle, die trotz eines leichten Rückgangs ein Viertel der LF in Hessen umfassten. Außer einer Teilmaßnahme vom HELP trugen alle Agrarumweltmaßnahmen zum vorbeugenden Wasserschutz bei. Aufgrund der Auflagenausgestaltung erreichte keine der Maßnahmen eine starke Wirkung für den Wasserschutz, sondern alle Maßnahmen fielen in die mittlere Wirkungskategorie. Nach den Untersuchungen zur Öko-Effizienz wurden mit der AUM-Förderfläche 27 % der nitrat Auswaschungsgefährdeten Gebiete und 23 % der Gebiete mit unklarer/unwahrscheinlicher Zielerreichung gemäß WRRL erreicht. Keiner der Maßnahmen lag eine Förderkulisse im Hinblick auf den Gewässerschutz zugrunde.

Die Hinweise auf extensivere Wirtschaftsweisen von Betrieben, die in benachteiligten Gebieten die **Ausgleichszulage** (e) erhalten, sind vor dem Hintergrund der hohen Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen in den benachteiligten Gebieten (47 % der Betriebe gegenüber 8,3 % außerhalb) zu interpretieren. Es ist davon auszugehen, dass durch das Zusammenspiel von Ausgleichszulage und Agrarumweltmaßnahmen eine hohe Biodiversität auf Grenzertragsstandorten zu erreichen ist. Den Landwirten wird durch die Ausgleichszulage der ökonomische Druck genommen, solche Flächen aufzugeben oder intensiver zu bewirtschaften.

Die Wirkungen der **Forstmaßnahmen** sind aufgrund der erreichten Fläche in Bezug auf die Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft bzw. Waldumbau begrenzt. Es wurden 0,3 % der als bedingt naturnah bis kulturbestimmten Waldbestände und 0,5 % der Nadelwälder mit den Maßnahmen verbessert. Eine Hauptwirkung entfalten die Maßnahmen im Hinblick auf den Grundwasserschutz durch Reduzierung der Nadelholzanteile und die Bodenschutzkalkung. Letztere erreichte rund 12 % der Nadelwaldbestände Hessens. Die potenziellen hohen Wirkungen der **Erstaufforstung** werden dadurch herabgestuft, dass zum einen vorrangig vormals extensive Landnutzungsformen und zum anderen Gebiete mit einem bereits sehr hohen Waldanteil aufgeforstet wurden.

In Bezug auf den Klimaschutz durch die Reduzierung von Treibhausgasen sind die Wirkungen des Hessischen EPLR als gering einzustufen, da keine der Maßnahmen speziell hierauf ausgerichtet ist.

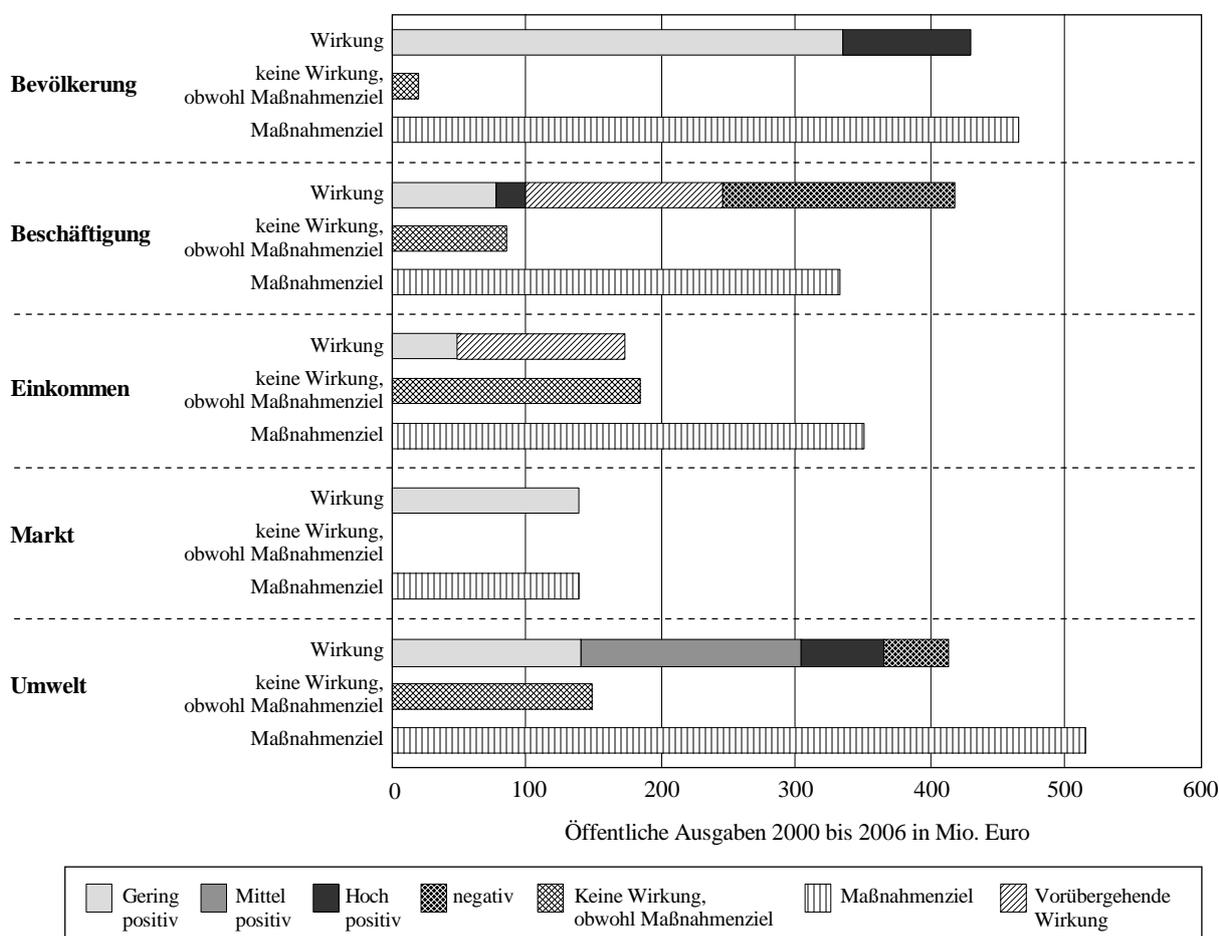
10.5.6 Gesamtbetrachtung der Programmwirkungen

In diesem Kapitel erfolgt eine Gesamtbetrachtung der Programmwirkungen des Hessischen EPLR (Frage 1 bis 5).

Abbildung 10.7 zeigt die öffentlichen Aufwendungen mit Bezug zu den kapitelübergreifenden Bewertungsthemen Bevölkerung, Beschäftigung, Einkommen, Marktposition und Umwelt. Hierbei sind die unterschiedlichen Zielsetzungen und Wirkungen einzelner Maßnahmen berücksichtigt. Wirkungen im Bereich Bevölkerung sind ausschließlich auf die Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum (Zusatzindikator 1-4) zurückzuführen.

Ein Beitrag des Hessischen EPLR zur Verringerung von Abwanderung (Frage 1) ist nicht belegbar. Zur Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Räumen trug in hohem Maß die Förderung der **Dorferneuerung** (o) und von **Dienstleistungseinrichtungen** (n) bei (94 Mio. Euro, 18 % der Programmmittel). Als besonders wirksame Maßnahmen zur Schaffung/Sicherung von Arbeitsplätzen (Frage 2) sind die Förderung des **Fremdenverkehrs** (s) und von **Dienstleistungseinrichtungen** (n) einzuschätzen (21 Mio. Euro, 4 % der Programmmittel). Die dauerhaften Einkommenswirkungen des Hessischen EPLR waren insgesamt gering und betrafen vorrangig den außerlandwirtschaftlichen Bereich (**Fremdenverkehr** (s), **Dienstleistungseinrichtungen** (n)). Innerhalb des primären Sektors führte nur die Förderung der **Flurbereinigung** (k) zu dauerhaften Einkommenswirkungen durch Kosteneinsparungen in landwirtschaftlichen Betrieben.

Abbildung 10.7: Gegenüberstellung von Zielen und Wirkungen auf Programmebene anhand des eingesetzten Mittelvolumens 2000 bis 2006



Quelle: Eigene Darstellung. Datenbasis vgl. Kapitel 2.

Alle Maßnahmen mit einer Zielsetzung zur Verbesserung der Marktposition land- oder forstwirtschaftlicher Produkte leisteten dazu einen geringen positiven Beitrag. Diese Wirkungen waren hauptsächlich indirekter Natur, da sie auf betrieblicher Ebene entstanden. Steigerungen der Produktivität erreichten die **Agrarinvestitionsförderung** (a) und die **Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen** (g). Kostenreduzierend wirkte sich in den landwirtschaftlichen Betrieben die **Flurbereinigung** (k) aus, in den forstwirtschaftlich tätigen Betrieben v. a. der Wegebau im Rahmen der **Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen** (i). Positive Wirkungen auf die Verbesserung der Marktposition erzielten 139 Mio. Euro, also rund 26 % der Programmmittel.

Für die Erhaltung und Verbesserung der Umwelt wurden Maßnahmen mit einem Finanzvolumen von über 366 Mio. Euro (ca. 58 % der öffentlichen Fördermittel) umgesetzt. Mit rund 16 % dieser Mittel konnten starke Wirkungen (+++) erzielt werden. Dabei handelt es

sich ausschließlich um das **HELP** (f2). Mittlere Wirkungen (++) sind mit 44 % und geringe Wirkungen (+) mit 38 % der umweltwirksamen Mittel verbunden.

Unterscheidet man zwischen Wirkintensitäten (hoch, mittel, gering, keine, negativ) und der Nachhaltigkeit der Wirkungen (dauerhaft, vorübergehend), so ist Folgendes festzustellen:

- Der überwiegende Teil der Programmmittel war mit geringen Wirkungen in den fünf untersuchten thematischen Feldern verbunden.
- Etwa ein Viertel der positiven Einkommens- und Beschäftigungswirkungen entfielen auf Maßnahmen, die nur vorübergehend (für die Dauer der Förderung) zur Verbesserung/Stabilisierung des Einkommens bzw. der Beschäftigung führen.
- Ausgaben für Maßnahmen mit „Keiner Wirkung trotz Maßnahmenziel“ entfallen auf Maßnahmen mit hohen Verdrängungs- und Mitnahmeeffekten (der Nettoeffekt ist dann zu vernachlässigen) und auf Maßnahmen, deren Potenzial zur Erreichung eines bestimmten Ziels (vorrangig Einkommen und Beschäftigung) falsch eingeschätzt wurde. Hier ist die Angemessenheit der Ziel-Mittel-Auswahl zu überprüfen. Dies betrifft insbesondere die Agrarinvestitionsförderung (keine Beschäftigungs-, Einkommens- und Umwelteffekte trotz Ziel), die Förderung der Verarbeitungs- und Vermarktung sowie forstwirtschaftlicher Maßnahmen (keine Beschäftigungseffekte trotz Ziel).

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

10.5.7.1 Interne und externe Synergie (Kriterium 6-1)

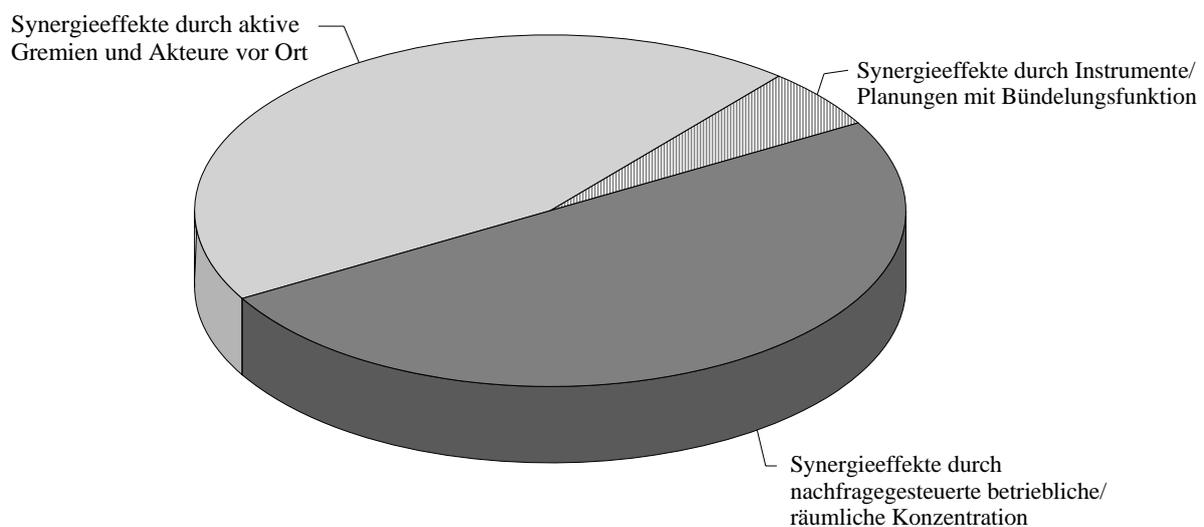
In der Halbzeitbewertung wurde v. a. analysiert, ob notwendige Voraussetzungen für Synergieeffekte zwischen verschiedenen Förderkapiteln auf der Programmebene vorhanden waren (FAL, ARUM und BFH, 2003; Toepel, 2000). In der Aktualisierung der Halbzeitbewertung erfolgte eine Identifizierung von Synergieeffekten zwischen Maßnahmen (Fährmann, Grajewski und Pufahl, 2005). Hierbei wurden sowohl die internen Effekte als auch die Synergieeffekte mit anderen ausgewählten Förderpolitiken untersucht. Im Rahmen der Ex-post-Bewertung wird aufgrund der Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen auf ausgewählte Aspekte vertieft eingegangen.

10.5.7.1.1 Interne Synergien

Es konnten Synergien zwischen Maßnahmen und Teilnahmen des Hessischen EPLR identifiziert werden. Diese Synergien waren aber nur z. T. zurückzuführen auf die gemeinsame Klammer „Programmplanung“, sondern wären auf bei einer rein maßnahmenbezogenen Umsetzung aufgetreten. Die Programmplanung mit ihrem strategischen Anspruch darf u. E. nicht überstrapaziert werden. Dies wurde auch bei der aktuellen Programmplanung für das EPLR 2007 bis 2013 deutlich, in der ein wesentlich größeres Gewicht auf die Programmstrategie gelegt wurde. Auch hier war es schwierig, das verbindende Element zwischen allen drei thematischen Schwerpunkten herzustellen. Die Abstimmungsprozesse verliefen auch sehr stark zwischen sich inhaltlich nahe stehenden Maßnahmen.

In der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurde eine Übersicht über die Einschätzungen der EvaluatorInnen zur Bedeutung der verschiedenen Arten der Synergiegenese gegeben (siehe Abbildung 10.8).

Abbildung 10.8: Verteilung der wesentlichen Arten der Synergiegenese



Quelle: Fährmann, Grajewski und Pufahl (2005, S. 63).

Nachfrageinduzierte Synergieeffekte

Auch ohne direkte Steuerung können Synergieeffekte entstehen. Diese bestehen z. B. darin, dass Zuwendungsempfänger sich aus dem breiten Angebot von Fördermaßnahmen das für sie geeignete Maßnahmenmix herausuchen, ohne dass explizit in Förderrichtlinien darauf abgestellt ist. Auch das Zusammenwirken zwischen EFRE-Tourismusförderung und der EPLR-Tourismusförderung hatte eher zufälligen Charakter, weil nicht gezielt im Ein-

zugsbereich von größeren Infrastrukturvorhaben z. B. seitens des EPLR interveniert wurde.

Synergieeffekte durch aktive Gremien und Akteure vor Ort

Herausragende Bedeutung kam den Regionalforen in Hessen zu. Sie vernetzten sehr stark die Fördermaßnahmen des Hessischen EPLR mit anderen Landes- oder EU-Programmen. Darüber hinaus wurde den vor Ort tätigen Behörden von Seiten der Bewerter in zahlreichen Fällen eine gute Zusammenarbeit attestiert. Die Synergieeffekte innerhalb der Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung wurden im Rahmen der Fallstudie Vogelsberg näher untersucht. Hierbei spielen die Regionalforen und das flexible Zusammenwirken verschiedener Fachbehörden eine herausragende Rolle.

Planungen mit Bündelungsfunktion

Die Flurbereinigung als klassisches Planungsinstrument konnte einen Beitrag zur Entflechtung von Nutzungskonflikten und der Infrastrukturverbesserung leisten (siehe Materialband – Kapitel IX – Flurbereinigung). Die moderierende Funktion der Flurbereinigungsbehörden ist wesentlich für die möglichst konfliktarme Umsetzung von flächenbedeutenden Planungen in einem Verfahrensgebiet. Auch die Dorferneuerungsplanung spielt in Hessen eine wichtige Rolle (siehe auch Kapitel 9).

Im Bereich der strategischen Ausrichtungen von Förderrichtlinien wurde von einigen Kapitelbewertern ein Verbesserungspotenzial gesehen. Einen wichtigen Beitrag zur Erzielung von Synergien kann zukünftig die „Dachrichtlinie“ für die Schwerpunkt 3/LEADER-Maßnahmen leisten. Die 2000 bis 2006 in HEKUL und HELP getrennt angebotenen Agrarumweltmaßnahmen wurden im HIAP zusammengeführt und stärker modular aufgebaut.

10.5.7.1.2 Maßnahmenbezogene Synergien

Die folgenden Ausführungen basieren auf einer Auswertung der Daten der Zahlstelle Hessen für den EPLR und die fakultative Modulation in den Jahren 2000 bis 2006.²³ Berechnet wurden Teilnehmerzahlen (Betriebsnummer) sowie zugehörige Zahlungen je Zuwendungsempfänger und Haushaltlinie für die verschiedenen realisierten Kombinationsmöglichkeiten.

Tabelle 10.27 stellt die Teilnehmerzahlen in den einzelnen Haushaltlinien und in den verschiedenen Kombinationen dar. Die größte Zahl an Teilnehmern hatte die Ausgleichszula-

²³ Für das EU-Haushaltsjahr 2000 fehlen in der Datenbank die Angaben für die Haushaltlinien n und o (rund 2 Mio. Euro).

ge in benachteiligten Gebieten gefolgt von den Agrarumweltmaßnahmen. Von knapp über 9.000 Teilnehmern wurden gleichzeitig beide Maßnahmen in Anspruch genommen, das sind rund 40 % aller im InVeKoS erfassten Betriebe des Jahres 2005 mit mehr als 2 ha LF (siehe Modulbericht Flächennutzung). Unter den ländlichen Entwicklungsmaßnahmen war die Dorferneuerung (o) die teilnehmerstärkste Maßnahme.

Tabelle 10.27: Teilnahmezahlen nach Haushaltlinien und in den verschiedenen Kombinationen 2000 bis 2006

Anzahl Teilnehmer	o.H. ¹⁾	a/b	e	f _{mod}	AUM	g	h	i	k	m	n	o	s	z
o.H. ¹⁾	4.980	237	3.776	535	4.606	2	140	98	5	1	9	86	11	
a/b		875	564	345	434	2	4	9		3	2	14	1	2
e			17.164	1.563	9.292		335	227			13	204	23	
f _{mod}				2.787	1.316	1	37	33		2	1	50	8	
AUM					14.219	3	260	161		4	8	161	20	
g						55	1			2	1	2		2
h							1.229	155			7	27		
i								1.485	1		28	208	13	
k									167			2		
m										21				1
n											192	58	17	
o												3.279	20	
s													125	
z														5

1) ohne Haushaltlinie: Angaben enthalten die Buchungen, die entweder keiner Haushaltlinie zuzuordnen sind oder bei denen es sich um Rückzahlungen, Korrekturen von Fehlbuchungen und Ähnliches handelt.

Für das EU-HJ 2000 fehlen die Angaben für o und n.

Quelle: Eigene Auswertungen nach HMULV (2007b).

Die finanzielle Bedeutung der Haushaltlinien und der verschiedenen Kombinationen war unterschiedlich (siehe Tabelle 10.28). Wie schon in Kapitel 2 dargestellt, standen die flächenbezogenen Maßnahmen hinsichtlich ihres finanziellen Umfangs an erster Stelle im Hessischen EPLR. Rund 165 Mio. Euro flossen in die Agrarumweltmaßnahmen gefolgt von 126 Mio. Euro der Ausgleichszulage. Diejenigen Teilnehmer, die beide Maßnahmen miteinander kombinierten, erhielten insgesamt rund 227 Mio. Euro.

Tabelle 10.28: Öffentliche Aufwendungen 2000 bis 2006 in den Haushaltslinien und Kombinationen

Summe in Mio.Euro	o.H. ¹⁾	a/b	AZ	f _{mod}	AUM	g	h	i	k	m	n	o	s	z
o.H. ¹⁾	-1,21	16,28	49,82	0,75	101,63	2,75	0,89	3,12	1,08	0,01	2,37	3,90	0,78	
a/b		70,07	53,48	29,95	44,22	0,11	0,60	1,01		0,14	0,44	1,09	0,13	0,05
AZ			125,60	24,01	227,04		3,60	3,64			0,49	3,29	1,41	
f _{mod}				4,78	35,74	0,00	0,31	0,24		0,00	0,02	0,56	0,28	
AUM					164,69	0,03	3,45	3,38		0,09	0,36	4,15	1,44	
g						16,24	0,04			0,24	-0,15	-0,04		0,18
h							4,79	3,77			0,43	1,50		
i								17,84	0,18		3,51	30,40	1,11	
k									32,04			0,18		
m										0,10				0,01
n											14,28	20,73	3,40	
o												74,88	5,54	
s													6,61	
z														0,02

1) ohne Haushaltslinie: Angaben enthalten die Buchungen, die entweder keiner Haushaltslinie zuzuordnen sind oder bei denen es sich um Rückzahlungen, Korrekturen von Fehlbuchungen und Ähnliches handelt.

Für das EU-HJ 2000 fehlen die Angaben für o und n.

Quelle: Eigene Auswertungen nach HMULV (2007b).

Welche Maßnahmen aus dem Förderangebot des Hessischen EPLR von den Betrieben aufgegriffen und wie diese miteinander kombiniert wurden, spiegelt auch die unterschiedliche strategische Ausrichtung der Betriebe wider (siehe Tabelle 10.29).

Tabelle 10.29: Teilnahmeverhalten landwirtschaftlicher Betriebe 2000 bis 2006

Anzahl der Betriebe	Insgesamt	a/b	e	Modulation	HEKUL/ HELP	g	h	i	m	n	o	s	z
Alle Betriebe	23173	3,8	74,1	12,0	61,4	0,0	1,7	1,1	0,0	0,1	1,1	0,1	0,0
AFP-Betriebe	869		64,9	39,7	49,8	0,1	0,3	1,0	0,3	0,1	1,5	0,1	0,2
AZ-Betriebe	17164	3,3		9,1	54,1		2,0	1,3		0,1	1,2	0,1	
AUM-Betriebe	14218	3,0	65,4	9,3		0,0	1,8	1,1	0,0	0,0	1,1	0,1	
Modulationsbetriebe	2787	12,4	56,1		47,2	0,0	1,3	1,2	0,1	0,0	1,8	0,3	

Quelle: Eigene Auswertungen nach HMULV (2007b).

Die AFP-Betriebe lagen zu 65 % in der benachteiligten Gebietskulisse. Sie nahmen im Vergleich zu allen landwirtschaftlichen Betrieben Hessens überproportional an Modulationsmaßnahmen teil. Rund die Hälfte der Betriebe erhielt auch Zuwendungen aus dem HEKUL und/oder HELP. Die Ausgleichszulagenbetriebe und die Teilnehmer an Agrarumweltmaßnahmen unterscheiden sich kaum hinsichtlich ihres Teilnahmeverhaltens, sowohl bezüglich des AFP wie auch der Modulation. Das verwundert insofern nicht, als dass 65 % der AUM-Betriebe gleichzeitig auch die Ausgleichszulage erhielten.

Die Modulationsbetriebe hingegen weisen grundsätzliche Unterschiede auf. Sie nahmen überproportional die AFP-Förderung in Anspruch und waren unterproportional in der Gruppe der AZ-Empfänger und AUM-Teilnehmer vertreten. Mit den Modulationsmaßnahmen wurden demzufolge teilweise neue Betriebstypen in die Förderung einbezogen.

10.5.7.1.3 Thematische Maßnahmenkombinationen

10.5.7.1.3.1 Förderung des Ökologischen Landbaus durch das Hessische EPLR

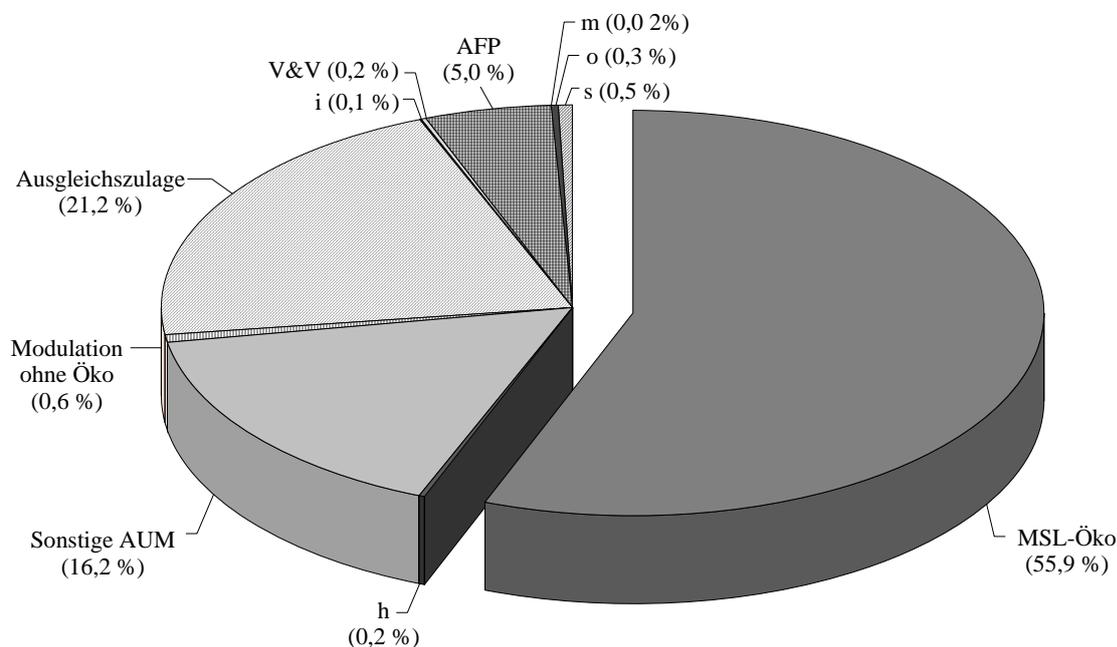
An dieser Stelle erfolgt ein Überblick darüber, mit welchen Instrumenten das Hessische EPLR zur Förderung des Ökologischen Landbaus im Zeitraum 2000 bis 2006 beitrug, und wie einzelne Programmelemente miteinander verzahnt waren.

Der Ökolandbau in Hessen hat sich im betrachteten Programmplanungszeitraum dynamisch entwickelt. 1999 wurden mit 46.000 ha rund 6 % der LF Hessen nach den Kriterien der EG-Öko-Verordnung bewirtschaftet (HMULV, 2007d, S. 93); 2006 lag der Flächenumfang bei 59.149 ha (7,6 %). Mit Ausnahme des Saarlandes umfasst Hessen damit über den höchsten Anteil an Ökoflächen in einem westdeutschen Bundesland (BMELV, 2007a).

Wesentlich trugen zu dem im Bundesvergleich stark überdurchschnittlichen Anteil des Ökologischen Landbaus an der hessischen LF die flächenbezogenen Beihilfen des HEKUL bei (HMULV, 2007d, S. 93). Aber auch die anderen Förderinstrumente, die sich an landwirtschaftliche Betriebe richteten, standen Ökobetrieben offen.

Die Flächenförderung hatte allerdings den größten finanziellen Anteil an den in den Ökosektor fließenden Fördermitteln (siehe Abbildung 10.9). Rund 94 % der in den Ökologischen Landbau im Rahmen des EPLR fließenden öffentlichen Mittel bestanden aus flächenbezogenen Fördermaßnahmen. Unter den investiven Maßnahmen hatte nur das AFP ein größeres Gewicht.

Abbildung 10.9: An ökologisch wirtschaftende Betriebe im Zeitraum 2003 bis 2006 ausgezahlte Fördermittel



Anmerkung: nur für die EU-Haushaltsjahre 2003 bis 2006 lagen uns die differenzierten Produktcodes vor.

Quelle: Eigene Berechnungen nach HMULV (2007b) und Angaben aus den Kapitelbewertungen.

Tabelle 10.30 vergleicht auf der Grundlage der Zahlstellendaten 2003 bis 2006 konventionell und ökologisch wirtschaftende Betriebe.

Das EPLR Hessen sprach, wie Tabelle 10.30 zeigt, die landwirtschaftlichen Betriebe in Hessen relativ breit an, so dass immerhin 91 % aller InVeKoS-Betriebe 2005 in Hessen an einer oder mehreren Fördermaßnahmen teilnahmen. Auf die größte Resonanz stieß die AZ, was auch nicht verwundert, da die Fördervoraussetzungen relativ niedrig sind (siehe Kapitel 5). Auch die HEKUL/HELP-Förderung (ohne die Ökoförderung) wurde von vielen Betrieben in Anspruch genommen.

Interessant sind die Unterschiede zwischen konventionellen Betrieben und den ökologisch wirtschaftenden Betrieben. Tabelle 10.30 verdeutlicht, dass überdurchschnittlich viele ökologisch wirtschaftende Betriebe von der Ausgleichszulage profitierten und fast alle Betriebe noch andere besondere ökologischen Leistungen erbrachten. Nur beim MDM-Verfahren waren die Teilnahmeraten annähernd vergleichbar, wobei das MDM-Verfahren speziell größere, konventionell wirtschaftende Ackerbaubetriebe absprechen sollte.

Tabelle 10.30: Teilnahmeverhalten an Sektormaßnahmen 2003 bis 2006 aller landwirtschaftlichen Betriebe, der konventionell wirtschaftenden Betriebe und der Ökobetriebe

	Alle landwirtschaftlichen Betriebe			Konventionell wirtschaftende Betriebe			Ökobetriebe		
	Betriebe je Teilnehmer	Anteil in %	Öffentliche Mittel 2003 bis 2006 Mio. Euro	Betriebe je Teilnehmer	Anteil in %	Öffentliche Mittel 2003 bis 2006 Mio. Euro	Betriebe je Teilnehmer	Anteil in %	Öffentliche Mittel 2003 bis 2006 Mio. Euro
InVeKoS-Betriebe 2005 >= 2 ha	23.173			21.410			1.763		
Alle Maßnahmen	21.100	91,05	230,17	19.337	90,32	173,57	1.763	100,00	56,60
MSL-Ökoförderung	1.763	7,61	31,87		0,00		1.763	100,00	31,87
HEKUL/HELP-Maßnahmen ohne Ökoförderung	12.158	52,47	68,46	10.499	49,04	59,25	1.659	94,10	9,21
Modulationsmaßnahmen ohne Ökoförderung	2.787	12,03	4,78	2.565	11,98	4,43	222	12,59	0,35
a/b	758	3,27	45,23	682	3,19	42,40	76	4,31	2,83
Ausgleichszulage	16.030	69,18	74,54	14.564	68,02	62,51	1.466	83,15	12,03
g	4	0,02	0,33	4	0,02	0,33			0,00
h	383	1,65	1,16	351	1,64	1,03	32	1,82	0,13
i	189	0,82	1,08	169	0,79	1,04	20	1,13	0,04
m	5	0,02	0,02	4	0,02	0,01	1	0,06	0,01
n	5	0,02	0,17	5	0,02	0,17			0,00
o	220	0,95	2,51	203	0,95	2,35	17	0,96	0,16
s	22	0,09	1,17	18	0,08	0,87	4	0,23	0,30
z	5	0,02	0,02	5	0,02	0,02			

Die Zahl der InVeKoS-Betriebe wurde dem Modulbericht Flächennutzung entnommen. Die Zahl der konventionellen Betriebe wurde durch Differenzbildung ermittelt. Die Teilnehmerzahlen beruhen auf der Auswertung der Betriebsnummern (UNIQUE numbers) über den Zeitraum 2003 bis 2006. Die Grundgesamtheit wären eigentlich alle im Zahlstellensystem (1. und 2. Säule) erfassten Betriebsnummern landwirtschaftlicher Betriebe über diesen Zeitraum. Die Zahlen lagen aber nicht vor.

Quelle: Eigene Berechnungen nach HMULV (2007b).

Schon in der Aktualisierung hatten wir auf der Grundlage einer Auswertung von GAK-Förderdaten festgestellt, dass Ökobetriebe im Rahmen des APF in verhältnismäßig großem Umfang gefördert wurden (Fährmann, Grajewski und Pufahl, 2005, Tabelle 10.31). Die Auswertung der Zahlstellendaten stützt die Aussage. Der Anteil der durch das APF geförderten Betriebe lag im Ökolandbau bei 4,3 % und im konventionellen Landbau bei 3,2 %. Die durchschnittlichen Zuwendungen lagen allerdings bei den Ökobetrieben mit rund 37.000 Euro deutlich unter den durchschnittlichen Fördersummen der konventionellen Betriebe mit 62.000 Euro je Teilnehmer. Verglichen mit anderen Bundesländern lag die APF-Förderung grundsätzlich relativ hoch.

Diese Ergebnisse stützen die Aussagen und Auswertungen im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen, die Ökolandbaubetriebe in Hessen in Bezug zu anderen konventionell wirtschaftenden landwirtschaftlichen Betrieben gut aufgestellt sehen.

Die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch erzeugter Produkte über die „reine“ Ökosektorförderung²⁴ spielte im Hessischen EPLR eine marginale Rolle (0,2 % der öffentlichen Ausgaben). Ökologisch erzeugte Produkte waren allerdings auch in anderen Sektorförderungen beteiligt, vor allem bei den Arznei- und Gewürzpflanzen sowie im Sektor Obst und Gemüse (siehe Kapitel 7). Hier stieg der Anteil der verwendeten Ökorohwaren deutlich an. Die Fördermittel konnten hier aber nicht getrennt ermittelt werden.

10.5.7.1.3.2 Natura 2000 und seine Berücksichtigung im Hessischen EPLR

Der EPLR stellt ein Hauptfinanzierungsinstrument zur Umsetzung der Anforderungen aus Natura 2000 in Hessen dar. Daher wird im Rahmen der Ex-post-Bewertung ein Fazit gezogen, inwieweit die Maßnahmen einen Beitrag hierzu geleistet haben. Die folgenden Angaben bauen auf den verfügbaren Daten auf, liefern eine Klassifizierung der Maßnahmen nach ihren Wirkungsmechanismen und eine grobe Einschätzung ihres quantitativen Beitrags.

Die Aussageschärfe ist dadurch beschränkt, dass einzelne Fördermaßnahmen nicht anhand von GIS-Daten verortet werden können (z. B. forstliche Fördermaßnahmen). Die geplante Verschneidung der kofinanzierten Flurbereinigungsverfahren, in deren Rahmen Maßnahmen zur Umsetzung von Naturschutzziele durchgeföhrt bzw. durch Bodenmanagement vorbereitet wurden, war nicht möglich, da keine georeferenzierten Daten über die Gebietsgrenzen vorlagen. Zu einer Bewertung der Größenordnung des Beitrags der Maßnahmen gemessen an den erforderlichen Aktivitäten wären genauere Informationen über die gebietsbezogenen Maßnahmen- bzw. Managementplanungen und einer hierauf aufbauenden Kostenschätzung/-kalkulation erforderlich. Diese Informationen standen uns nicht zur Verfügung. Zum überwiegenden Teil sind die Gebietsplanungen noch nicht abgeschlossen.

Stand der Meldungen 2006

Die Größenordnung der gemeldeten Gebiete hat sich gegenüber dem Stand zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung nicht geändert. Das Meldeverfahren wurde für das Land Hessen im Jahr 2004 abgeschlossen. Das Netz Natura 2000, bestehend aus 585 FFH-Gebieten und 60 Vogelschutzgebieten (VSG), umfasst - Überschneidungen beider Gebietskategorien eingerechnet - 440.957 ha (knapp 21 % der Landesfläche).

²⁴ Über den Sektor „ökologisch erzeugte Produkte“ dürfen nur Verarbeiter und Vermarkter gefördert werden, die ausschließlich ökologisch erzeugte Produkte beziehen. In diesem Bereich wird mit höherer Beihilfeintensität gefördert.

Betroffene Flächennutzungen

Die Aufteilung auf Offenland und Wald sowie Waldbesitzarten ist Tabelle 10.31 zu entnehmen. Teilflächen sind sowohl FFH- als auch Vogelschutzgebiet, wodurch sich in der Summe der Einzelflächen-Kategorien eine Differenz zur vorgenannten Gesamtfläche ergibt.

Tabelle 10.31: Wald und Offenland in der Natura-2000-Kulisse (in ha)

	Offenland	Wald gesamt	<i>davon:</i>			Gesamt
	ha	ha	Staatswald	Komm.-Wald	Privatwald	ha
FFH-Gebiet	53.087	155.874	89.192	40.796	25.886	208.961
VS-Gebiet	128.800	182.098	99.702	43.393	39.003	310.898

Quelle: Landesbetrieb Hessen-Forst (2008).

Die überwiegende Nutzungsform der hessischen Natura 2000-Gebiete ist mit zwei Dritteln Wald. Von der landwirtschaftlichen Fläche in Hessen liegen nach Angaben des EU-Monitorings 18,6 % in Natura-2000-Gebieten (144.000 ha) (HMULV, 2007e).

Zustand der Gebiete

Im Rahmen des Berichtes nach Art. 17 FFH-RL hat Hessen den Erhaltungszustand der maßgeblichen Lebensraumtypen und Arten dokumentiert (Blüthorn, 2008). Demnach ergibt sich das in Tabelle 10.32 dargelegte Bild.

Tabelle 10.32: Erhaltungszustand der Lebensraumtypen und Arten (Stand 10.03.2007)

Erhaltungszustand	Lebensraumtypen	Arten
günstig	26 %	28 %
unzureichend	19 %	17 %
schlecht	55 %	16 %
unbekannt		39 %

Quelle: Blüthorn (2008).

Mit knapp Dreiviertel der Lebensraumtypen in einem unzureichenden bzw. schlechten Zustand liegt Hessen im unteren Bereich der Bundesländer für die kontinentale biogeographische Region. Diese Zahlen verdeutlichen den großen Handlungsbedarf.

Instrumentenmix und Finanzierungsinstrumente

Anders als in anderen Bundesländern haben vertragliche Sicherungsmaßnahmen nach dem Hessischen Naturschutzgesetz absoluten Vorrang vor ordnungsrechtlichen Maßnahmen. Die Formulierung „soweit der beabsichtigte Zweck auf diese Weise mit angemessenem Aufwand erreicht werden kann oder die Art der Maßnahme dem nicht entgegensteht“ geht über die bundesrechtliche Rahmenregelung hinaus. Dieser Vorrang spiegelt sich im geringen Flächenumfang der hoheitlichen Schutzgebiete der strengen Schutzkategorien Naturschutzgebiet (NSG) oder Nationalpark wider. Hessen liegt nach wie vor mit nur 1,8 % Anteil von Naturschutzgebieten an der Landesfläche weit unter dem Bundesdurchschnitt von 3,3 % (BfN, 2008). Der Großteil der Natura-2000-Gebiete ist folglich - wenn überhaupt - als Landschaftsschutzgebiet (LSG) hoheitlich geschützt. Die Regelungsgehalte der LSG-Verordnungen sind nur in Ausnahmefällen auf den Schutz bestimmter Lebensräume oder Arten ausgerichtet und enthalten kaum Bewirtschaftungsauflagen.

Mit der Natura-2000-Verordnung nach §32 Abs. 1 Hessisches Naturschutzgesetz hat das Land Hessen Anfang 2008 im Sinne der Rechtsklarheit alle Natura-2000-Gebiete ausgewiesen und ihre spezifischen Erhaltungsziele veröffentlicht. Bewirtschaftungsauflagen sind in dieser Verordnung nicht enthalten.

Die Bewirtschaftungsauflagen sollen über die Maßnahmenpläne im Rahmen der Managementplanungen erstellt und umgesetzt werden. Bis Ende 2006 lagen für die über 600 Gebiete ca. 80 Pläne vor – hauptsächlich für den Forst (Projektgruppe Managementplanung im NLWKN, 2006). Sie enthalten neben den Grunddatenerhebungen mittelfristige Maßnahmenpläne, die über Jahrespläne umgesetzt werden. Sie entfalten keinerlei Rechts- oder Behördenverbindlichkeit. Die Erstellung der mittelfristigen Maßnahmenpläne soll bis 2012 abgeschlossen sein. Anders als in andere Bundesländern waren im Hessischen EPLR nur wenige Maßnahmen mit einem direkten Bezug zu Natura 2000 enthalten. So bot Hessen weder eine Ausgleichszahlung nach Artikel 16 für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen an noch Vertragsnaturschutz im Wald oder investive Naturschutzmaßnahmen.

Aufgrund der oben genannten Instrumentenwahl ist der Verzicht auf die Ausgleichszahlung für Bewirtschaftungsbeschränkungen folgerichtig, da in einem Großteil der Kulisse keinerlei hoheitlichen Bewirtschaftungsauflagen bestehen. In anderen Bundesländern (Thüringen, NRW, SH) wird über diese Zahlungen eine Mindestschutz umgesetzt und die Akzeptanz von Natura 2000 erhöht (DVL, 2005). Diese Zahlungen werden von den Flächennutzern häufig mit Vertragsnaturschutzmaßnahmen kombiniert, über die spezifischere Naturschutzziele umgesetzt werden können.

Investiver Naturschutz (Flächenkauf, Erstinstandsetzung von Lebensräumen etc.) wird in Hessen weitestgehend über Ausgleichsabgaben im Rahmen der naturschutzfachlichen Ein-

griffsregelung finanziert. Anders als in den meisten anderen Bundesländern fanden die t-Maßnahmen des Artikel 33 keine Anwendung.

Im Rahmen der maßnahmenbezogenen Bewertung konnte neben den Agrarumweltmaßnahmen nur ein Beitrag der Flurbereinigung zur Umsetzung von Natura 2000 ermittelt werden. Der Umfang der forstlichen Maßnahmen (i, h), welche in Natura-2000-Gebieten durchgeführt wurden, lag laut einer Befragung aus dem Jahr 2003 und anschließender Hochrechnung bei ca. 20.000 ha. Um welche Teilmaßnahmen mit welcher waldbaulichen Ausrichtung es sich handelt, ist nicht bekannt.

Tabelle 10.33 verdeutlicht, dass das Hessische EPLR nur ein Finanzierungsinstrument von vielen anderen war. Die Größenordnungen der dort genannten Finanzierungsinstrumente sind nicht bekannt.

Tabelle 10.33: Maßnahmen und Finanzierungsinstrumente des Landes Hessen zur Umsetzung von Natura 2000

Maßnahmen innerhalb des EPLR	
HELP	Gezielte Anreizkomponente für Maßnahmen innerhalb der Kulisse
HEKUL	Allgemeiner Beitrag zur Verbesserung der Lebensraumfunktion in Natura-2000-Gebieten
Flurbereinigung	Bereitstellung von Flächen, Entflechten von Nutzungskonflikten
Forstliche Fördermaßnahmen	Umstellung auf naturnahe Waldbewirtschaftung. Lage in der Kulisse ist nicht bekannt.
Maßnahmen und Finanzierungsinstrumente außerhalb des EPLR	
Landesprogramme zum Vertragsnaturschutz im Wald	Angebotene Maßnahmen liegen zum Teil mit Natura-2000-Kulisse
Artenhilfsmaßnahmen des Landes	Angebotene Maßnahmen liegen zum Teil mit Natura-2000-Kulisse
Eingriffsregelung	Konzeptionelle Einbindung von Kompensationsmaßnahmen ist möglich Ausgleichsabgabe kann als Finanzierungsinstrument dienen
Kommunale Pflegemittel	
Sponsoring	

Quelle: Eigene Darstellung.

Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen

In Tabelle 10.34 ist der Anteil der über HEKUL und HELP erreichten Flächen bzw. verausgabten Fördermittel für Natura-2000-Gebiete zusammengestellt. Die enthaltenen Werte sind Ergebnisse einer Berechnung auf der Grundlage eines hierfür generierten Datensatzes aus Schlagkatasterdaten und Fördertabellen der beiden AUM-Maßnahmen. Sie geben Größenordnungen wieder, erheben aber keinen Anspruch auf Flächengenauigkeit (zur Herleitung und Belastbarkeit des verwendeten Datensatzes siehe Modulbericht Öko-Effizienz zu Kapitel 6).

Tabelle 10.34: Lage der Agrarumweltmaßnahmen in Natura-2000-Gebieten im Jahr 2005

	LF Hessen gesamt in ha	<i>davon:</i> Natura 2000* in ha	Anteil in Natura 2000 in %	Fördermittel in Natura 2000 in Euro**
Schläge gesamt	801.430	118.498 ***	15	
<i>davon AUM*:</i>				
Grünlandextensivierung	82.645	23.803 *	29	2.142.281
Ökolandbau	43.028	10.944 *	25	1.586.913
MDM-Verfahren	61.119	3.975 *	7	238.529
HELP	31.148	14.751 *	47	4.130.393
Summe AUM	217.941	53.474 *	25	8.098.116
Anteil AUM an Schlägen gesamt	27 %			
Anteil AUM an Natura-2000-Schlägen	45 %			

* Aufgrund von fehlenden Angaben zu AUM Teilmaßnahmen in den Schlagkatasterdaten 2005, wurde über eine Verknüpfung mit Fördertabellen von HEKUL und HELP ein Datensatz als Arbeitsgrundlage geschaffen. Die genaue Herleitung und Belastbarkeit dieses Datensatzes sind dem Modulbericht Öko-Effizienz zu Kapitel zu entnehmen.

** Berechnet auf der Grundlage durchschnittlicher Prämien /ha.

*** Flächenermittlung über den Flächenmittelpunkt; eine Überschätzung ist wahrscheinlich, da alle Flächen angerechnet wurden, deren Mittelpunkt innerhalb der Kulisse lag.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Obwohl eine zusätzliche Anreizkomponente von 20 % und die Einbindung in die Regionalen Landschaftspflegekonzepte die Vertragsnaturschutzmaßnahmen in die Natura-2000-Gebiete lenken sollten, lagen 2005 weniger als die Hälfte der Vertragsflächen innerhalb dieser Kulisse. Mit 14.751 ha war das HELP nach der Grünlandextensivierung mit knapp 24.000 ha flächenmäßig die zweitstärkste Maßnahme in Natura-2000-Gebieten. Insgesamt lagen 25 % der AUM-Flächen 2005 innerhalb der Kulisse und rund 31 % der 2005 verausgabten Agrarumweltmittel (inklusive Modulation) flossen in die Gebiete. Von diesen Maßnahmen entfaltet ausschließlich der Vertragsnaturschutz hohe Wirksamkeit für die Biodiversität (siehe Bewertungsergebnisse Kapitel 6 AUM).

Bezüge zur Flurbereinigung

Der genaue Bezug der geförderten Verfahren zu der Natura-2000-Kulisse konnte aufgrund der fehlenden georeferenzierten Daten nicht ermittelt werden. Hinweise wurden aber im Rahmen der Maßnahmenbewertung herausgearbeitet. In der selektierten Stichprobe der 40 näher untersuchten Verfahren wurden der Naturschutz und die Landschaftspflege in 34 als Verfahrensziel ausdrücklich mit benannt. In einem Verfahren stellte der Naturschutz das Hauptziel dar. Die Bedeutung der Flurbereinigung für den Artenschutz liegt in erster Linie in der Bereitstellung von Flächen, auf denen übergeordnete naturschutzfachliche Planungen umgesetzt werden können. Durch den Flächentausch wird es ermöglicht, dass Flächen dem Naturschutz gewidmet werden, die aufgrund ihrer Standortbedingungen oder ihrer Lage von besonderem Wert für den Artenschutz sind und in besonderer Weise der Biotopvernetzung dienen. Dabei werden in den Verfahren Natur- und Landschaftsschutzgebiete sowie Natura-2000-Gebiete besonders berücksichtigt (siehe Materialband k zu Kapitel 9).

Die Flurbereinigung lieferte in den untersuchten Verfahrensgebieten auf insgesamt ca. 681 ha einen wichtigen indirekten Beitrag zur Umsetzung von naturschutzfachlichen Maßnahmen in Schutzgebieten. Die Flurbereinigung wird auch gezielt dazu eingesetzt, geeignete Biotopstrukturen zum Schutz des in Hessen vom Aussterben bedrohten Feldhamsters (Anhang II Art der FFH-RL) zu schaffen. Ergänzend zu den Maßnahmen des HELP („Feldhamster-Verträge“) soll in Flurbereinigungsgebieten die Ausweisung von Gras- und Krautstreifen in geeigneten Bereichen gefördert werden.

Maßnahmen des Hessischen EPLR 2000 bis 2006: Diskussion und Fazit

Die Diskussionen und Konfliktlinien zwischen Naturschutz und Flächennutzern der letzten Jahre haben gezeigt, dass es neben der rein fachlichen Umsetzung der Natura-2000-Anforderungen notwendig ist, die Akzeptanz für das Schutzgebietssystem zu erhöhen und dessen Zielsetzungen mit Leben zu füllen (Sauer et al., 2005). In Tabelle 10.35 wurde eine eigene Klassifizierung der angebotenen Maßnahmen des Hessischen EPLR nach ihren strategischen Ausrichtungen vorgenommen.

Es wird deutlich, dass wenig gezielte Maßnahmen innerhalb des EPLR angeboten werden und die strategischen und flankierenden Bereiche Planung, Beratung, investive Maßnahmen und akzeptanzsteigernde Maßnahmen vom EPLR nicht bedient wurden. Der Anspruch in Hessen, alles über den Vertragsnaturschutz abzuwickeln, ist sehr ambitioniert, stark von einer a priori Akzeptanz abhängig und mit hohen Implementationskosten für die Verwaltung verbunden (siehe MB Studie 3).

Tabelle 10.35: Klassifizierung der angebotenen Maßnahmen mit Bezug zu Natura 2000 nach ihrer strategischen Ausrichtung

Relevante Maßnahmen des Hessischen EPLR	Vorbereitende Maßnahmen		Umsetzung von Pflege und Erhaltungsmaßnahmen		Akzeptanzsteigerung für Natura 2000	
	Planungen/Konzepte	Planungen/Konzepte	Planungen/Konzepte	Planungen/Konzepte	Planungen/Konzepte	Planungen/Konzepte
f2 HELP			●			
f1 HEKUL				○		
i Forstliche Förderung				○		
k Flurbereinigung		○	○		○	

● überwiegender Beitrag

○ teilweise bzw. geringer Beitrag

Quelle: Eigene Darstellung.

Sowohl nach Güthler (2007) als auch Sauer (2005) ist ein Umdenken vom Erstellen und Umsetzen reiner Fachkonzepte und -maßnahmen hin zur Integration in die Regionalentwicklung erforderlich. Es besteht dadurch eine höhere Chance, „Engpässe“ und Widerstände bei der Umsetzung durch erhöhte Akzeptanz zu überwinden. Im Einzelnen sind hierzu erforderlich:

- Neues Naturschutzverständnis: Integration von Naturschutzprojekten und –zielen in die Regionalentwicklung,
- Verbesserung der Anreizstrukturen: Kein reiner Ausgleich von Einkommenseinbußen, sondern darüber hinaus Schaffung und Aufzeigen positiver Anreize durch wirtschaftliche Vorteile, z. B. durch naturnahen Tourismus,
- Managementplanungen mit einer veränderten Planungskultur: iterative Prozesse, Interessenbündelung am runden Tisch, kooperative Strukturen und partizipative Planung,
- Verbesserte Kommunikationsstrategien und Einsatz von Diskursverfahren: Graben zwischen Öffentlichkeit und Expertenkultur überbrücken.

Für die Förderperiode 2007 bis 2013 ist neben Beibehaltung und Ausbau der flächenbezogenen Maßnahmen eine bessere Nutzung von flankierenden Instrumenten zur Beschleunigung der Gebietsplanungen, ggf. auch im Rahmen Integrierter Ländlicher Entwicklungskonzepte erforderlich. Hierbei sollten akzeptanzsteigernde Planungsprozesse und -methoden zum Einsatz kommen.

Das Hessische EPLR 2007 bis 2013 in der genehmigten Fassung von 2007 enthielt entgegen den Empfehlungen aus der Aktualisierung der Halbzeitbewertung weder Natura-2000-Ausgleichszahlungen noch investive Naturschutzmaßnahmen oder eine Förderung der Erstellung von Managementplänen (HMULV, 2007c). Warum diese Instrumente unter zu Hilfenahme von EU-Mitteln nicht zur Anwendung kommen sollten, sondern ausschließlich auf den Vertragsnaturschutz gesetzt wird, der sehr aufwändig zu betreuen ist und zum Teil bei steigendem Nutzungsdruck nicht nachhaltig in der Fläche wirken kann, ist schwer nachzuvollziehen. Der starke Rückgang der Förderfläche gegen Ende der Förderperiode (siehe Kapitel 6 bzw. 10.4.5) weist auf eine sinkende Akzeptanz für dieses Instrument und die mit ihm verbundenen (ökonomischen) Anreize hin. Die Analysen zu den Implementationskosten von Fördermaßnahmen in den gemeinsam evaluierten Bundesländern haben zudem gezeigt, dass investive Förderungen und Ausgleichszahlungen für Bewirtschaftungsbeschränkungen mit geringen Implementationskostenanteilen verbunden sind.²⁵ Letztere setzen allerdings die Bereitschaft voraus, über hoheitliche Instrumente einen Mindestschutz über spezifische Bewirtschaftungsauflagen herzustellen.

Im Änderungsantrag 2008 ist die Aufnahme der Natura-2000-Ausgleichszahlung vorgesehen. Ziel ist die Förderung von rund 10.000 ha, d. h. rund sieben Prozent der LF in Natura-2000-Gebieten, die einem hoheitlichen Schutz unterliegen sollen (HMULV, 2008). Die gezielte Lenkung von Maßnahmen und Mitteln in die Gebietskulisse und der gezielte Schutz von düngungssensiblen Gebieten ist vor dem Hintergrund der bisher durch die Agrarumweltmaßnahmen erreichten Fläche (siehe Tabelle 10.34) positiv zu bewerten.

Neben dem ELER-Programm sind andere Finanzierungsquellen gerade für investiven Naturschutz zu nutzen. Hierfür bietet sich das EFRE-Programm an, das in Zukunft gezielter, wie in anderen Bundesländern auch, für diese Verpflichtungen des Landes Hessen eingesetzt werden könnte.

Für eine bessere Analyse und Bewertung der Anstrengungen im Bereich der Förderprogramme des Landes für Natura 2000 ist es zukünftig erforderlich bzw. wünschenswert, dass Maßnahmen mit kompatiblen Datensätzen räumlich zugeordnet werden können.

²⁵ Dies trifft dann zu, wenn die Ausgleichszahlungen pauschal für ein bestimmtes Schutzniveau, aber nicht flächenspezifisch gewährt werden.

10.5.7.1.4 Externe Synergien

Neben dem EPLR wurden in Hessen noch andere EU-kofinanzierte Förderprogramme mit einem Bezug zum ländlichen Raum und dessen spezifischen Problemen angeboten (siehe Kapitel 2). Da die Fördermittel z. T. in die gleichen Regionen flossen bzw. die Maßnahmen gleiche Ziele oder Themen verfolgten, wurden sie z. T. bei der Bewertung der Wirkungen des Hessischen EPLR berücksichtigt. Im Rahmen des Up-dates wurden im Rahmen der Vor-Ort-Erhebungen mögliche Synergien untersucht (Fallstudie Region in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung, Fallstudie Tourismus in der Ex-post-Bewertung).

Ziel-2-Programm

In der Halbzeitbewertung wurde auf die inhaltlichen Berührungspunkte des Ziel-2-Programms und des Hessischen EPLR und die große Überschneidung der räumlichen Schwerpunkte eingegangen (FAL, ARUM und BFH, 2003). Inhaltliche Berührungspunkte gab es v. a. in der Tourismusförderung und der Förderung von Kleinstgewerbe (Bergs, RWI und Research voor Beleid International, 2003S. 87ff.). Räumlich lagen die Schwerpunkte beider Programme in Nord- und Mittelhessen (siehe Kapitel 2).

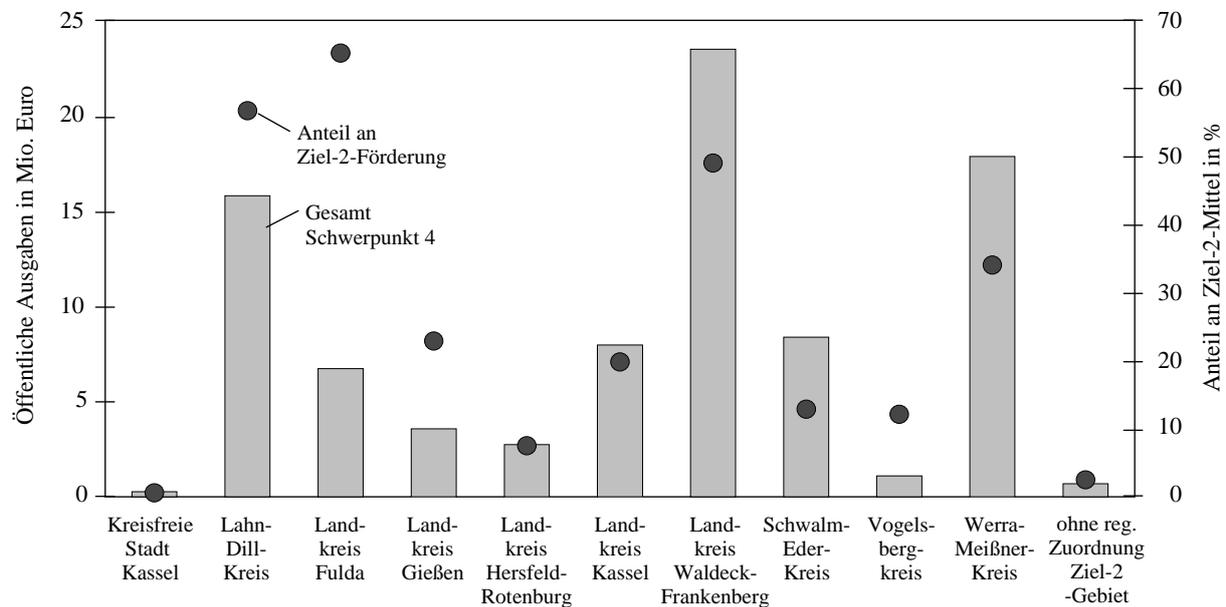
Die Förderung der Investitionen in gewerbliche Unternehmen war prinzipiell auch für Unternehmen der Holzzeugnisse sowie Nahrungs- und Genussmittel möglich. Diese nahmen auch EFRE Mittel in Anspruch; die Förderfälle fielen jedoch mit einem Anteil von 4,7 % der Förderfälle kaum ins Gewicht (HMWVL, 2005).

Größter gemeinsamer Ansatzpunkt war die Tourismusförderung. In Schwerpunkt 4 des Ziel-2-Programms konnten drei Maßnahmen gefördert werden:

- 4.1: Touristische Infrastruktureinrichtungen,
- 4.2: Touristische Leitbilder und Marktuntersuchungen,
- 4.3: Regionale Marketing- und Vertriebsprojekte.

Nahezu alle öffentliche Aufwendungen wurden in touristische Infrastruktureinrichtungen gesteckt. Die absolute Bedeutung der Tourismusförderung in den Landkreisen war unterschiedlich und auch ihre Bedeutung im Ziel-2-Programm (Abbildung 10.10).

Abbildung 10.10: Förderung des Tourismus (Schwerpunkt 4) und Anteil der öffentlichen Aufwendungen am Ziel-2-Programm (Stand 24.11.2007)



Quelle: Eigene Berechnungen nach HMWVL (2007).

Neben zahlreichen Investitionen in Schwimmbäder wurden auch viele landschaftsbezogene Erholungs- und Freizeiteinrichtungen (Wanderwege, Mountainbikestrecken, Infrastruktur entlang von Radfernwegen, Kunstpfade etc.) gefördert, für die die typische hessische Mittelgebirgslandschaft die Voraussetzungen schafft und Kulisse bildet. Zu deren Erhalt leistete das Hessische EPLR einen maßgeblichen Beitrag (siehe Kapitel 10.3.5.4). Dieser Bezug zur Landschaft und zur Landwirtschaft in Hessen wurde allerdings weder durch das Ziel-2-Programm noch durch dessen Bewertung hergestellt.

Die Verbesserung der touristischen Infrastruktur in den ländlichen Gemeinden und kleinen Städten durch das Ziel-2-Programm konnten die Investitionen von Privaten im Bereich der Verbesserung ihres Übernachtungs- und Gastronomieangebots (77 Projekte) anstoßen und in ihrem Erfolg bestärken. Die Synergien hatten allerdings eher zufälligen Charakter.

LEADER +

Im Rahmen des hessischen LEADER+-Programms wurden acht Lokale Aktionsgruppen (LAG) gefördert, die mit Ausnahme der LAG Odenwald alle in Nord- und Mittelhessen lagen. Organisatorisch waren die LAG eingebunden in die Regionalforen. Die ersten Projektanträge wurden von der IBH erst im Frühjahr 2003 bewilligt. Die Umsetzung verlief zunächst schleppend (Albrech, Königstein und Driessen, 2003), konnte aber an Dynamik gewinnen. Im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurde festgestellt, „dass sich zwischen den LEADER+-Aktivitäten und den Mainstream-Aktivitäten der ländlichen

Entwicklung im Verlauf der Programmumsetzung in den LAG-Gebieten, insbesondere bei der Festlegung von Maßnahmenschwerpunkten, Synergien entwickelt haben. Darüber hinaus werden auch neue Synergien im Rahmen der Abstimmung von Förderschwerpunkten deutlich“ (Albrech, Königstein und Driessen, 2005). Begünstigt wurden Synergien durch die enge Kommunikation, Kooperation und Vernetzung von Akteuren und damit eingeschlossen die „gegenseitige Information und pragmatische Zusammenarbeit“ innerhalb der LAGs. Allerdings wurde von Seiten der LAGs auch angemerkt, dass in der Vergangenheit die Förderung von Synergien oftmals erschwert wurde. So wird insbesondere die „schwerfällige“ Bürokratie, die den Handlungsspielraum oft durch komplizierte Förderprogramme oder häufige Änderungen bei der Richtlinienauslegung einschränke, deutlich kritisiert. Zusätzlich würden auch durch die unzulängliche Zusammenarbeit der Landesministerien und durch den vorhandenen Ressortegoismus auf langfristige Sicht Synergien gehemmt. Von Seiten der programmverantwortlichen Stellen wurden deutliche Synergieeffekte gesehen. So seien durch die gegenseitige Partizipation, insbesondere im Bereich des Regionalmanagements, große Effekte für das Gebiet entstanden. Positive Lerneffekte ergaben sich demnach auch durch die parallel verlaufenden Aktivitäten der Programme beim Projektmanagement ergeben.

LEADER wurde entsprechend der Vorgaben der ELER-Verordnung in den Hessischen EPLR 2007 bis 2013 integriert. Hessen plant, rund 40 % der öffentlichen Mittel²⁶ für Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4 auszugeben. Schwerpunkt 4 (LEADER) hat mit rund 12 % der Mittel einen hohen Stellenwert im Vergleich mit den anderen Bundesländern.²⁷ Der hohe Stellenwert der Regionalentwicklung in Hessen beruht auf den positiven Erfahrungen, die damit bereits in der Vergangenheit gemacht wurden. Ausdruck findet dies in den eigens zum Zwecke der integrierten Regionalentwicklung regional eingerichteten und rechtsfähig organisierten Gremien, den sog. Regionalforen. Diese Organisationsform ist eine Voraussetzung zur Auswahl als LEADER-Region. Ein Großteil der Maßnahmen des Schwerpunktes 3 wird ausschließlich im Rahmen ländlicher Entwicklungsprozesse in ausgewählten ländlichen Regionen gefördert.²⁸ Zu diesen zählen die Ende des Jahres 2007 ausgewählten 20 LEADER-Regionen sowie fünf weitere Regionen.

Ausblick für die laufende Förderperiode 2007 bis 2013

Die jetzige Förderperiode hat für Hessen im Bereich der Strukturfonds große Veränderungen mit sich gebracht. Der gebietsbezogene Förderansatz im Ziel-2-Programm wurde von einem flächendeckenden Programmansatz abgelöst.

²⁶ Gesamte öffentliche Mittel im Rahmen des EPLR incl. Art.-89-Maßnahmen.

²⁷ Ähnlich wie das Saarland und Schleswig-Holstein.

²⁸ Diese weisen eine integrierte Entwicklungsstrategie auf Basis eines regionalen Entwicklungskonzepts auf.

Berührungspunkte zwischen EFRE- und ELER-Förderung sieht die Ex-ante-Evaluation in folgenden Bereichen (Bergs, Welz und Run, 2006, S. 64/65):

- Erneuerbare Energien,
- Verkehrsinfrastruktur,
- Tourismus,
- Integrierte regionale Entwicklungskonzepte, Regionalmanagement und Regionalmarketing.

Bergs, Welz und Run (2006) stellen insgesamt eine ausgeprägte Komplementarität und Synergie zwischen ELER- und EFRE-Förderung fest und halten auch die Abgrenzungskriterien für ausreichend und pragmatisch. In weiten Teilen decken sich die Einschätzungen der EFRE-Evaluatoren mit den ELER-Evaluatoren (IfLS und ART, 2006). Kritische Hinweise kommen nur hinsichtlich der unzureichenden Berücksichtigung von Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie im EFRE-Programm (nur als Querschnittsziel) und der wenig deutlichen Verzahnung der ELER- und EFRE-Tourismusförderung. Außerdem mahnen sie eine klarere Abgrenzung an, da Residualdefinition oder qualitative Abgrenzungen z. T. in der Verwaltungspraxis Schwierigkeiten bereiten.

Fazit

Die Evaluation des Programms 2000 bis 2006 hat gezeigt, dass es innerhalb einer Programmevaluation nur schwer möglich ist, interne und externe Synergien systematisch aufzuzeigen. In begrenztem Umfang haben wir versucht, uns dem Thema Synergie in regionalen und thematischen Fallstudien zu nähern. Die Ergebnisse lassen sich aber kaum verallgemeinern. Wenn das Thema Synergie tatsächlich einen so hohen Stellenwert einnimmt, dann müsste es zukünftig stärker räumliche oder thematische Studien geben, die alle Interventionen (unabhängig von der Herkunft der Finanzmittel) betrachten.

Insgesamt stellt sich heraus, dass es schwierig ist, Synergieeffekte auf Programmebene tatsächlich zu benennen oder gar zu quantifizieren. Synergien zwischen Maßnahmen entstehen nicht durch die Formulierung eines gemeinsamen Planungsdokumentes, wenn ansonsten die Verantwortlichen nicht in gemeinsamen Strategieentwicklungen und Umsetzungsprozessen integriert sind.

Ex-ante formulierte hohe Ansprüche an die Synergieeffekte aufgrund des gemeinsamen Plans muten zu euphorisch und häufig konstruiert an. Festzuhalten ist, dass zufällig viel entstehen kann. Ohne strategische Verknüpfungen von Maßnahmen in den Förderrichtlinien oder bündelnde Planungen, die die Instrumente zum besten Nutzen aller zeitlich und räumlich koordinieren, entsteht nichts Essentielles.

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

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

Eine Typologie der Begünstigten wird in Tabelle 10.36 dargestellt. Mit Ausnahme der Haushaltslinie k (Flurbereinigung) konnten landwirtschaftliche Betriebe in allen anderen Haushaltslinien Förderung beantragen, wobei die Förderschwerpunkte A und B im Vordergrund standen. Unter der Einschränkung, dass in den Haushaltslinien z. T. auch noch Overheadkosten gebucht werden konnten, flossen rund 67 % Prozent der EPLR-Mittel an landwirtschaftliche Betriebe.

Tabelle 10.36: Typologie der Begünstigten im EPLR Hessen 2000 bis 2006

Förderschwerpunkt	A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit		B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen				C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume					
	I/II	VII	V	VI	VIII	IX						
Kapitel	I/II	VII	V	VI	VIII	IX						
VO-Kürzel	a1/a2, b	g1/g2	e	f	h	i	k	m	n	o	s	z
Privatpersonen					x	x			x	x	x	
Landwirtschaftliche Betriebe	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x
Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse						x						
Teilnehmergeinschaften							x					
Kommunale Gebietskörperschaften					x	x			x	x	x	
Öffentlich-rechtl. Zusammenschlüsse									x	x	x	
sonst. Körperschaften d. öff. Rechts									x	x	x	
Ernährungsindustrie/Genossenschaften		x					x					x
Kirchen										x		
Unternehmen	x									x		

Quelle: Eigene Darstellung.

In Tabelle 10.37 sind die wesentlichen Merkmale der teilnehmenden landwirtschaftlichen Betriebe kurz zusammengefasst. Ausführlichere Informationen sind den Förderkapitelbewertungen zu entnehmen.

Tabelle 10.37: Betriebliche Merkmale geförderter landwirtschaftlicher Betriebe

Maßnahme	Betriebliche Merkmale
AFP/ Jungland-wirteförder-ung	<ul style="list-style-type: none"> - 36 % der Förderfälle gingen an Milchvieh haltende Betriebe - 19 % der Förderfälle gingen an Gemischtbetriebe - 18 % der Förderfälle gingen an Schweine haltende Betriebe
AZ	<ul style="list-style-type: none"> - 48 % Futterbaubetriebe - 68 % Nebenerwerbsbetriebe
AUM GLex	<ul style="list-style-type: none"> - 14 % der InVeKoS-Betriebe nahmen 2005 an Maßnahme teil; - ein Viertel der teilnehmenden Betriebe sind reine Grünlandbetriebe; - 72 % der LF der teilnehmenden Betriebe ist Grünland; - Betriebe sind im Schnitt größer als die Nichtteilnehmer und bewirtschaften höhere Grünlandanteile.
AUM ÖKO	<ul style="list-style-type: none"> - 5,2 % aller im InVeKoS erfassten Betriebe wirtschaften ökologisch - Im Schnitt größer als konventionelle Betriebe - Stärker auf Grünland ausgerichtet - 37 % der Ökobetriebe sind reine Grünlandbetriebe
Modulation – MDM-Verfahren	<ul style="list-style-type: none"> - Überwiegend Teilnahme von Marktfruchtbetrieben an den MDM-Verfahren - Hohe Flächenausstattung mit hohem Ackerflächenanteil
Modulation -Winter-begrünung	<ul style="list-style-type: none"> - 22 % der HEKUL-Teilnehmer am Ökolandbau haben an Maßnahme teilgenommen - Dominiert von flächenstarken Betrieben mit hohem Ackerflächenanteil - Rund 15 % sind reine Ackerbaubetriebe
HELP	<ul style="list-style-type: none"> - Teilnehmer wesentlich größer als Nichtteilnehmer - Bringen häufig nur geringe Flächenanteile ein - Im Schnitt werden 13 % der Grünlandfläche unter HELP bewirtschaftet - Bei Teilnehmern mit mehr als 50 ha Vertragsfläche viele Schaf- und Ziegenhalter (Landschaftspflege)
Forstliche Förderung	<ul style="list-style-type: none"> - Zu 53 % erhalten juristische Personen ohne landwirtschaftlichen Betrieb, zu 20 % landwirtschaftliche Betriebe und zu 27 % Nichtlandwirte Zuwendungen*
Erstauffors-tung	<ul style="list-style-type: none"> - Förderung der Erstaufforstung wird zu 54 % von Nebenerwerbs- und Nichtlandwirten in Anspruch genommen**

* Befragung 2003 (N=554), ** Befragung (N=49)

Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der ebenfalls sektoralen Maßnahme g lag der Schwerpunkt bezogen auf die Anzahl der Projekte im Sektor Obst – Gemüse. Bezogen auf das Investitionsvolumen und die öffentliche Förderung lag der Schwerpunkt im Sektor Milch mit 35 % der öffentlichen Ausgaben, gefolgt vom Geflügelsektor (20 %). Bei Milch und Eier & Geflügel kam der Großteil der Förderung jeweils einem Unternehmen zugute, während in den übrigen intensiv geförderten Sektoren die Fördersummen auf mehrere Betriebsstätten verteilt waren. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern waren mit Ausnahme des Kartoffelsektors alle anderen Sektoren förderfähig (siehe Kapitel 7).

Im Förderschwerpunkt C wurden vorrangig Kommunen, Teilnehmergeinschaften der Flurbereinigung, Privatpersonen und Landwirte gefördert. In k wurden indirekt die Eigentümer landwirtschaftlicher Flächen begünstigt²⁹, die Mitglied der Teilnehmergeinschaft sind. Unter den Zuwendungsempfängern der Maßnahmen o, n und s befanden sich ebenfalls landwirtschaftliche Betriebe (siehe Tabelle 10.38). Gegenüber der Aktualisierung hat sich die Bedeutung der öffentlichen Zuwendungsempfänger in den Maßnahmen n und s deutlich erhöht, hinsichtlich der Zahl der Förderfälle, noch deutlicher aber hinsichtlich des Anteils an Fördermitteln.

Tabelle 10.38: Anteile der privaten und öffentlichen Zuwendungsempfänger von Maßnahmen des Schwerpunkts C

Maßnahme	Private Zuwendungsempfänger		Öffentl. Zuwendungsempfänger	
	Förderfälle	Fördervolumen	Förderfälle	Fördervolumen
Dorferneuerung (o)	77%	49%	23%	51%
Dienstleistungseinrichtungen (n)	60%	24%	40%	76%
Fremdenverkehrstätigkeit (s)	80%	80%	20%	20%

Quelle: Eigene Darstellung.

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

Dieser Aspekt war ein Schwerpunkt der Halbzeitbewertung und wurde zur Aktualisierung nicht erneut untersucht. Im Rahmen der Ex-post-Bewertung wurden nur für die Maßnahmen n und s zusätzliche Befragungen durchgeführt. Die Ergebnisse sind in Kapitel 9 dargestellt. Aus Sicht der Letztempfänger hat sich die Kommunalisierung nicht auf die Umsetzung ausgewirkt. Bei Maßnahme n hat die Zufriedenheit der Zuwendungsempfänger mit

²⁹ Indirekt profitierten von der Förderung der Flurbereinigung rund 2.690 landwirtschaftliche Betriebe (das sind rund 12 % der landwirtschaftlichen Betriebe Hessens).

der Kommunikation und Beratung zugenommen. Demgegenüber ist die Unzufriedenheit mit der Höhe der Förderung und den terminlichen Vorgaben für die Endabrechnung gewachsen. Auch bei Maßnahmen hat die Zufriedenheit mit den Bereichen Kommunikation und Beratung zugenommen; gleichzeitig ist aber die Unzufriedenheit mit der Höhe der Förderung, den terminlichen Vorgaben für die Endabrechnung und der Wartezeit auf den Bewilligungsbescheid gestiegen.

Indikator 6-2.3 (neu): Treffsicherheit von Maßnahmen

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 dargestellt. In Kapitel 10.4 erfolgte eine formale Inzidenzanalyse. Auch ohne gezielte programmseitige Mittelsteuerung ergab sich eine finanzielle Schwerpunktsetzung in Mittel- und Nordhessen. Dies ist v. a. auf die schon erwähnte Überlagerung bei den flächenbezogenen Förderungen zurückzuführen, die sich aus den Maßnahmeninhalten bzw. zugrundeliegenden Gebietskulissen ergibt. Damit erreicht das Programm im Sinne eines Ausgleichsziels v. a. die Regionen, die gegenüber dem Verdichtungsraum Rhein-Main eher als strukturschwach zu kennzeichnen sind.

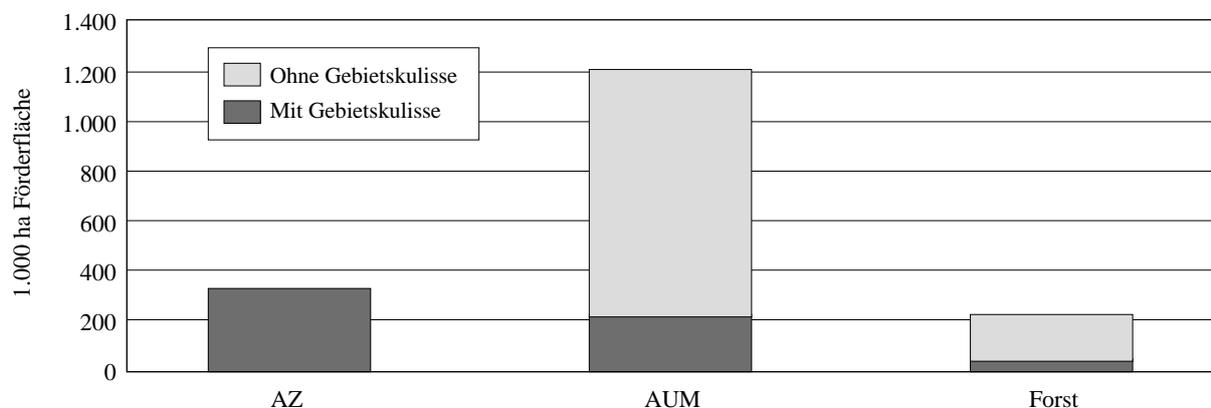
Wie in der Halbzeitbewertung genauer ausgeführt, kann die betriebliche oder räumliche Treffsicherheit von Maßnahmen durch verschiedene Verfahren erhöht werden. Im Folgenden werden einzelne Aspekte noch einmal aufgegriffen.

Bildung von Kulissen: Dieses Instrument wurde in Hessen beim Vertragsnaturschutz (HELP)³⁰, der Ausgleichszulage, Bodenschutzkalkung und im Bereich des Förderschwerpunktes C³¹ eingesetzt.

Abbildung 10.11 stellt den Umfang von gebietsbezogenen den horizontalen Förderansätzen bei flächenbezogenen Maßnahmen gegenüber. Rund 34 % der Förderfläche lag innerhalb einer Gebietskulisse. Der Anteil von AUM mit fachlich begründeten Gebietskulissen war relativ gering verglichen mit anderen Bundesländern.

³⁰ Das Vogelsbergprojekt des HEKUL als einzige Maßnahme mit Gebietskulisse wurde ausgesetzt.

³¹ Ausschluss des Rhein-Main-Verdichtungsgebiets und seines unmittelbaren wirtschaftlichen Einzugsbereichs von einer Förderung.

Abbildung 10.11: Umfang flächenbezogener Maßnahmen mit und ohne Gebietskulisse

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Kapitelbewertungen.

Gezielte Projektauswahl anhand von inhaltlichen Auswahl- und Ausschlusskriterien:

Dieses Instrument spielte bislang eine geringe Rolle im Hessischen EPLR, da es kaum Antragsüberhänge gab. Im neuen Programm 2007 bis 2013 sind aber Auswahlkriterien für alle Maßnahmen vorzusehen, die nicht nur bei Antragsüberhang greifen. Da es schwierig sein dürfte, mit statischen Kriterien auf regionale Besonderheiten und dynamische Rahmenbedingungen einzugehen, könnte eine bessere Projektauswahl auch über die Stärkung des Regionalmanagements (neuer Fördertatbestand w) und Methoden einer kontinuierlichen und qualifizierten Begleitung erreicht werden. So hat beispielsweise das HMULV im Rahmen eines Pilotvorhabens, basierend auf dem Konzept der „balanced score card“, ein eigenes System zur Begleitung und Bewertung der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung erarbeitet. Dieses System enthält Zieldefinitionen, Wirkungs- und Ergebnisindikatoren für die Maßnahmen der Dorf- und Regionalentwicklung sowie Sollwerte bzw. einen Zielkorridor für die einzelnen Fördergegenstände. Anhand dieser Kennwerte wird es auch möglich sein, eine Projektauswahl bzw. ein Ranking vorzunehmen.

Zugrundelegung fachlicher Planungen und Konzeptionen: Hessen legte im Zeitraum 2000 bis 2006 vielen Maßnahmen fachliche Planungen zugrunde, die auch für das Ranking von Maßnahmen genutzt wurden. Dazu zählen beispielsweise der Wege- und Gewässerplan in den Flurbereinigungsverfahren, regionale Landschaftspflegekonzepte für die HELP-Maßnahmen, regionale Entwicklungskonzepte für die Maßnahmen n und s) und zukünftig in stärkerem Maße auch noch die Fachplanungen der WRRL und von Natura 2000.

10.5.7.3 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. Schwerpunkte setzte der Hessische EPLR auf flächenbezogene Agrarumweltmaßnahmen und die Ausgleichszulage, die zu 100 % aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Damit waren mit rund 55 % der öffentlichen Fördermittel ohnehin keine Hebelwirkungen verbunden.

Die verbleibenden Maßnahmen hatten insgesamt ein Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Eigenmitteln von 1 zu 1,08, d. h. ein Euro an öffentlichen Mitteln wurde mit 1,08 Euro an privaten Mitteln gegenfinanziert.

10.5.7.4 Mitnahmeeffekte (Kriterium 6-4)

Mitnahmeeffekte in ihrer Größenordnung zu bestimmen, ist eine wesentliche Voraussetzung zur Beurteilung der Nettoeffekte der Förderung.

Mitnahmeeffekte ergeben sich dann, wenn Förderungen genutzt werden, ohne dass sie eine Verhaltensänderung hervorrufen. Personen, die das Programm in Anspruch nehmen, erhalten auf diese Weise einen Zufallsgewinn ('windfall profit'). Der Mitnahmeeffekt kann nach Sinabell et al. (2006) prinzipiell anhand zweier Kennzahlen gemessen werden:

- als Prozentsatz der geförderten TeilnehmerInnen (Betriebe, Personen etc. und der damit verbundenen Fördermittel), die auch ohne politischen Eingriff das gewünschte Ziel erreicht bzw. das erwünschte Verhalten gezeigt hätten.
- alternativ kann der Zugewinn monetär bewertet werden und dieser Vorteil in Verhältnis zum eingesetzten Fördervolumen gesetzt werden (wenn ein Betrieb eine stand sichere Weizensorte säht und an der Maßnahme „Verzicht auf Wachstumsregulatoren" teilnimmt, dann beträgt der Mitnahmeeffekt 100 Prozent).

Jeder politische Eingriff mit dem Ziel der Verhaltensänderung hat Mitnahmeeffekte. Sie sind daher unvermeidbar (Sinabell, Salhofer und Karagiannis, 2006; Stierwald und Wiewers, 2003). Ihre politische Opportunität ist aber aufgrund der zu erreichenden Ziele zu beurteilen: „the more urgent a problem is to be solved, the more policy has to estimate the deadweight effect as a price to be paid for stimulating“ (EU-KOM, 1999, S. 112).

Mitnahmeeffekte können, wie andere Untersuchungen zeigen, durchaus beachtliche Größenordnungen erreichen. Während Sinabell keine direkte Quantifizierung vornimmt und eher über Selektionseffekte auf den Mitnahmeeffekt schließt, kommt Stierwald im Zu-

sammenhang mit betrieblicher Investitionsförderung auf 35 %. Andere Studien (Lammers 1990 und Schalck 2003 in Stierwald und Wiemers, 2003) kamen in diesem Zusammenhang auf Werte von bis zu 80 %³².

Mitnahmeeffekte können beurteilt werden, indem Zuwendungsempfänger befragt werden. Dieser Ansatz birgt die Gefahr subjektiver Antworten. Eine BAW-Studie (BAW, 2000) führt aus, dass Mitnahmeeffekte sich nur selten zweifelsfrei nachweisen lassen, da Erhebungen hinsichtlich möglicher Handlungsalternativen und Wirkungen der Förderung, die nach Abschluss des Vorhabens durchgeführt werden, zu wenig verwertbaren Einschätzungen führen. Die Angaben sind eher eine Rechtfertigung der Förderung und bilden nicht mehr die Entscheidungssituation vor der Förderung ab. Ein weiterer Ansatz ist der Vergleich zwischen geförderten und nichtgeförderten Gruppen. Das Problem ist, dass sich die Zuwendungsempfänger in der Regel von den Nicht-Geförderten unterscheiden, Diese potenziellen Selektionsverzerrungen müssen durch die Konstruktion einer adäquaten sogenannten kontrafaktischen Situation berücksichtigt werden (z. B. in Form von Matchingverfahren). Ein generelles Problem in dem von uns betrachteten Politikfeld ist allerdings, dass die Konstruktion von nichtgeförderten Kontrollgruppen angesichts des Umfangs der Förderung in der Vergangenheit und Gegenwart schwierig ist.

Trotz der methodischen Schwierigkeiten sollten in der Ex-post-Bewertung die in der Wirkungspfadanalyse dargestellten Maßnahmenwirkungen um Mitnahmeeffekte korrigiert werden, um zu Nettowirkungen zu gelangen. Seitens der Programmbewertung wurde eine Verknüpfungsregelung vorgegeben (siehe Tabelle 10.39).

Tabelle 10.39: Verknüpfungsregelung für die Wirkungen von Fördermaßnahmen mit den Größenordnungen von Mitnahmeeffekten zur Ermittlung der maßnahmenbezogenen Nettowirkungen

Mitnahmeeffekt Wirkung	Gering	Mittel	Stark
Vernachlässigbar	0	0	0
Gering	+	0	0
Mittel	++	+	0
Stark	+++	++	+

Quelle: Eigener Entwurf.

³² DG Regio nennt in ihren Arbeitspapieren auf der Grundlage von verschiedenen Studien indikative Parameter für die Korrektur von Bruttobeschäftigungseffekten bei der KMU-Förderung. Bei geschaffenen Arbeitsplätzen und Schulungsmaßnahmen erfolgt ein geringer Abzug, während erhaltene Arbeitsplätze stark nach unten korrigiert werden, einschließlich Substitutionseffekt um bis zu 90 % (DG Regio, 2007).

Tabelle 10.40: Hinweise auf Mitnahmeeffekte der Kapitelbewerter

Maßnahme	Quellen	Mitnahmeeffekte
AFP	Betriebsleiterbefragung Beraterbefragung	Allgemeine „Anfälligkeit“ des Instruments der Zuschussförderung wurde herausgestellt. Befragung der Betriebsleiter in Hessen im Frühjahr 2007 hat ergeben, dass bei knapp der Hälfte der Fälle (44 %) ohne AFP im gleichen Umfang („gleiche Größe“) investiert worden wäre, jedoch bei einem Großteil davon „später“ oder „in mehreren Schritten“. In weiteren sieben Prozent der Fälle wäre nach Angaben der befragten Betriebsleiter ohne Förderung sogar in größere Einheiten investiert worden. Folglich wären im strengen Sinn bei knapp einem Fünftel (18 %) der geförderten Fälle ausschließlich Mitnahmeeffekte zu konstatieren. Zusätzlich müsste sicherlich bei den Betrieben, bei denen das AFP lediglich einen Vorzieheffekt bewirkte (33 % der Fälle), ebenfalls ein Großteil der Bruttoeffekte als Mitnahmeeffekt verbucht werden.
AZ	Auswertung der Testbetriebsbetriebe	Anteil der durch AZ geförderten Betriebe mit Überkompensation, je nach Auswertungsjahr und Betriebsgruppe zwischen 12 und 30 % der Betriebe.
AUM	Analyse der Prämienstaltung	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 der jetzigen Form der Grünlandextensivierung der Fall. Vermeidungspotenzial liegt in Kulissenbildung und ggf. Ausschreibungsverfahren. Bei den MDM-Verfahren war das Problem, dass nur eine einmalige Antragstellung möglich war, so dass eher die Betriebe erreicht wurden, die auch schon vorher solche Verfahren nutzten.
Verarbeitung und Vermarktung	Literatur	Allgemeine „Anfälligkeit“ des Instruments der Zuschussförderung wird herausgestellt. Besser wären Bürgschaften für die Förderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung zu nutzen. Eigenkapitalengpässe könnten über Verbesserung der Kreditwürdigkeit bei den Banken verringert werden.
Forst		Für die Bestandespflegemaßnahmen konnten eindeutig Mitnahmeeffekte nachgewiesen werden. So antworteten mehr als 95 %, sie hätten die Maßnahmen auch ohne Förderung durchgeführt. Auch auf die Durchführung von Erstaufforstungen hatte die finanzielle Förderung keinen direkten Einfluss. Die Mehrheit hätte auch ohne Förderung aufgeforstet, wenn auch mit anderen Baumarten (Nadelholz). Weniger von Mitnahmeeffekten betroffen waren die Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden. Hier war für 54 % die finanzielle Förderung entscheidungsrelevant. Völlig auszuschließen waren Mitnahmeeffekte natürlich auch hier nicht.
Dienstleistungseinrichtungen	Befragungen*	In nennenswertem Umfang kam es bei der Förderung von Kleinunternehmen zu Mitnahmeeffekten, bei gemeinwohlorientierten Einrichtungen und Konzeptentwicklungen war dies nicht der Fall.
Fremdenverkehr	Befragungen*	Es sind bisher kaum Mitnahmeeffekte aufgetreten, sondern wesentliche Impulse durch die Förderung gegeben worden.
Dorferneuerung	Befragungen*	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Mitnahmeeffekte bei öffentlichen Zuwendungsempfängern • 20 % Mitnahmeeffekte bei den privaten Zuwendungsempfängern.

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

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Kapitelbewerter.

Die im Rahmen der zurückliegenden Bewertungsphasen und der Ex-post-Bewertung ermittelten empirischen Befunde bezüglich Mitnahmeeffekten werden in Tabelle 10.40 synoptisch zusammengefasst.

Die Befragungsergebnisse und weitere Analysen weisen darauf hin, dass es durchaus zu Mitnahmeeffekten gekommen ist. Durch die Berücksichtigung dieser Mitnahmeeffekte in der Wirkungspfadanalyse kam es bei einigen Maßnahmen zu anderen Einschätzungen als zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung, die ausschließlich auf Bruttoeffekte abstellte.

In der neuen Förderperiode legt die EU-Kommission stärkeres Gewicht auf die Festlegung von Auswahlkriterien, die nicht nur dann greifen, wenn es einen Antragsüberhang gibt. Im Rahmen der Evaluation ist zu überprüfen, ob diese Auswahlkriterien geeignet sind, gerade die für betriebliche Investitionen festgestellten Mitnahmeeffekte zu reduzieren.

10.5.7.5 Indirekte regionale Wirkungen (Kriterium 6-5)

Für dieses Kriterium sind im Rahmen der Bewertung des Hessischen EPLR 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 wurden hauptsächlich über die Ermittlung der regionalen Inzidenz von konjunkturellen, leistungsgebundenen Wirkungen errechnet. Die Darstellung dieses Effekts erfolgt in Kapitel 10.5.2.
- (2) **Aktivierung endogener Entwicklungspotenziale und Stärkung des regionalen Profils.** Dieser Fragestellung wurde in der Fallstudie im Vogelsberg 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 - für die touristische Entwicklung einer Region und der damit verbundenen langfristigen beschäftigungswirksamen und imagebildenden Effekte. Die Ergebnisse wurden im Materialband von Kapitel 9 dargestellt (Koch et al., 2005).

10.6 Gesamtbetrachtung der Kosten und der erreichten Programmwirkungen

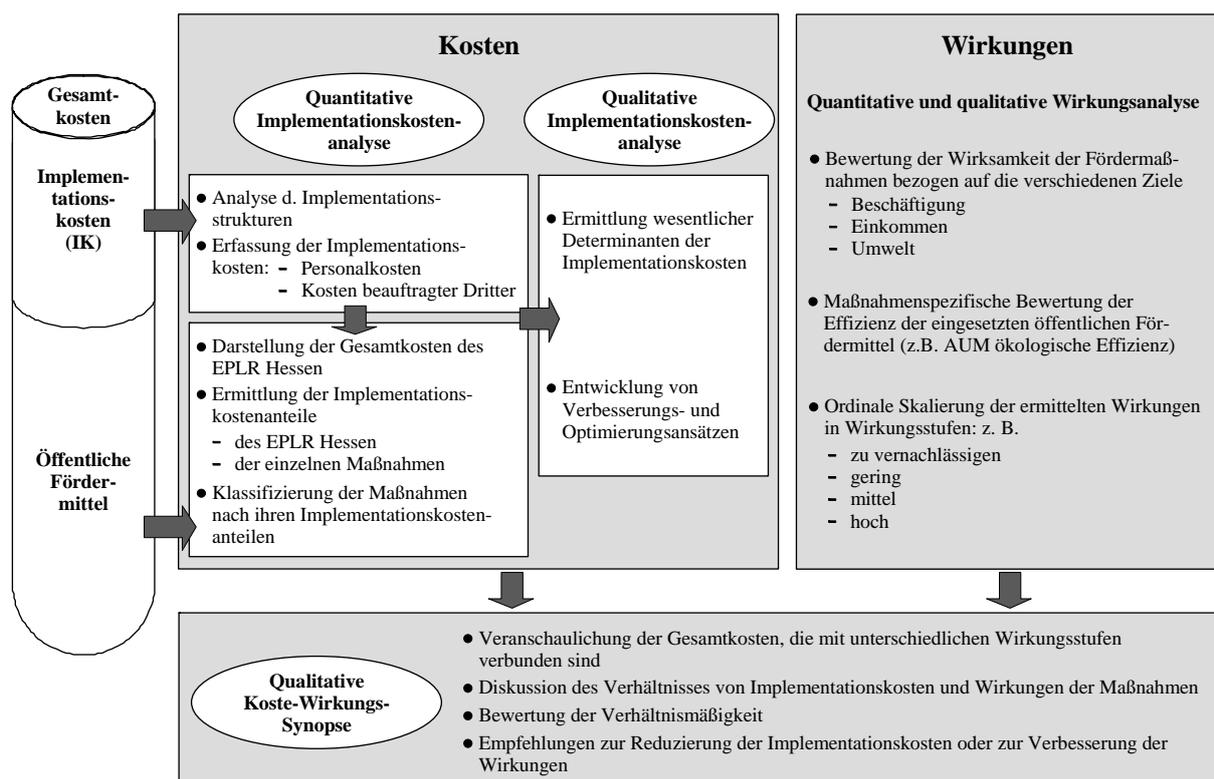
Die Bewertung der Fördereffizienz des EPLR Hessen und der einzelnen Maßnahmen auch im Verhältnis zueinander war Gegenstand der Ex-post-Bewertung. Dafür wurden die erzielten Wirkungen in das Verhältnis zu den entstandenen Kosten gesetzt. Zwei zentrale Fragen waren zu beantworten:

- Wie wirksam waren die eingesetzten Mittel?
- Wie wirtschaftlich bzw. effizient war der Einsatz öffentlicher Mittel im Rahmen des Hessischen EPLR zur Erreichung bestimmter Ergebnisse und Wirkungen?

10.6.1 Methodischer Ansatz

Der methodische Ansatz ist eine Weiterentwicklung der bislang eingesetzten Wirkungspfadanalyse (Fährmann und Grajewski, 2003; Fährmann, Grajewski und Pufahl, 2005) um die systematische Erfassung von Implementationskosten und deren gemeinsame Betrachtung mit den erreichten Wirkungen in einer sogenannten qualitativen Kosten-Wirkungs-Synopse. Die methodischen Grundlagen sind ausführlich im Materialband zu Kapitel 10 beschrieben. Abbildung 10.12 stellt die qualitative Kosten-Wirkungs-Synopse mit ihren verschiedenen Bausteinen dar.

Abbildung 10.12: Qualitative Kosten-Wirkungs-Synopse



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse der verschiedenen Bausteine kurz zusammengefasst. Ausführlich sind sowohl die methodischen Ansätze, die Datengrundlagen und die Ergebnisse der Studie 3 zu Kapitel 10 (siehe Materialband) enthalten.

10.6.2 Implementationskosten des Hessischen EPLR 2000 bis 2006

Die Analyse der Implementationskosten setzte sich aus zwei wesentlichen Bausteinen zusammen. Die quantitative Implementationskostenanalyse zielte darauf ab, die Implementationskosten des EPLR Hessen zu quantifizieren und in das Verhältnis zu den eingesetzten öffentlichen Fördermitteln³³ zu setzen (Implementationskostenanteil). Hierfür wurde die Implementationsstruktur des Hessischen EPLR mit allen Kostenträgern und Kostenstellen für das Jahr 2005³⁴ ermittelt. Der ursprüngliche methodische Ansatz sah vor, die Kostenleistungsrechnung (KLR) als wesentliche Datengrundlage zu nutzen. Die KLR war aber noch nicht flächendeckend verfügbar. Daher mussten Kapazitätserhebungen bei den mit der Umsetzung beauftragten Stellen durchgeführt werden, die mit Pauschalsätzen monetarisiert wurden (siehe Fragebögen A1 bis A3 im Anhang zu Studie 3). Des Weiteren wurden Angaben für die Ministeriumsebene und die Querschnittsaufgaben zur Verfügung gestellt. Die Angaben beruhen zum Teil auf Schätzungen der involvierten Personen, zum Teil auf Auswertung der SAP-Daten zu den relevanten Innenaufträgen der Verwaltungseinheiten. Dies betraf v. a. die Angaben zum Personalaufwand in den Ministerien selbst (einschließlich Zahlstelle) sowie bei den Regierungspräsidien (RPen) und der Investitionsbank Hessen (IBH). Im Ergebnis wurden die Kostenstruktur auf Maßnahmen- und Programmebene ermittelt und eine Klassifizierung der Maßnahmen nach ihren Implementationskostenanteilen vorgenommen.

Die Höhe der Implementationskosten und das Verhältnis zu den eingesetzten Fördermitteln sind von einer Vielzahl von Bestimmungsfaktoren abhängig, die nur teilweise von den umsetzenden Verwaltungen beeinflusst werden können. Die Bestimmungsfaktoren waren Gegenstand einer schriftlichen Befragung der Fachreferate und der mit Querschnittsaufgaben betrauten Personen (siehe Fragebögen A4 und A5 im Anhang zu Studie 3), die neben einem Fragebogen auch noch die Ergebnisse der quantitativen Analyse zur Kommentierung erhielten.³⁵ Darüber hinaus erfolgte eine Auswertung der Ergebnisse der maßnahmenbezogenen Erhebungen zur Zufriedenheit der Teilnehmer mit dem jeweiligen Förderverfahren.

³³ Die Implementationskosten wurden sowohl in das Verhältnis zu den durchschnittlich verausgabten öffentlichen Mitteln 2000 bis 2006 als auch zum Durchschnitt 2005/2006 gesetzt. Die öffentlichen Mittel umfassen nicht nur die EPLR-Mittel, sondern auch die Mittel für Artikel-52-Maßnahmen und die fakultative Modulation.

³⁴ Für die Landräte gilt abweichend der Bezugszeitraum 01.04.2005 bis 31.03.2006.

³⁵ Bei sieben der zwölf Befragten deckten sich unsere Berechnungen mit ihrer subjektiven Einschätzung, zwei Befragte gingen von höheren Kosten als von uns ermittelt aus, drei Befragte von geringeren Kosten.

10.6.2.1 Ergebnisse der quantitativen Analyse der Implementationskosten

Insgesamt waren im Jahr 2005 für die Umsetzung des EPLR Hessen rund 230 volle Stellen innerhalb der Landesverwaltung bzw. den beauftragten Landräten und Institutionen gebunden. Hiermit waren Kosten von rund 19 Mio. Euro verbunden. Auf die querschnittsbezogenen Implementationsaufgaben, den sogenannten Programm-Overhead, entfielen mit knapp 0,9 Mio. Euro rund 5 % der gesamten Implementationskosten.

Das Hessische EPLR zeichnete sich durch eine Vielzahl von beteiligten Stellen aus. Insgesamt waren 2005 rund 120 verschiedene Organisationseinheiten (von den Fachdiensten der Landräte, den Forstämtern und die Referate der RPen bis zu denen der Ministerien) mit dem Vollzug des EPLR Hessen befasst. Zentrale Rolle hatten die Landräte inne; hier entstanden rund 60 % der Implementationskosten. Die IBH folgte mit 14 % der Kostenanteile an zweiter Stelle (siehe Tabelle 10.41).

Die ermittelten Implementationskosten der einzelnen Maßnahmen und Teilmaßnahmen waren sowohl in ihrer absoluten Höhe als auch in ihrem Verhältnis zu den verausgabten öffentlichen Mitteln (Implementationskostenanteil) sehr unterschiedlich. Zur besseren Einordnung der Ergebnisse wurden auf Basis einer Literaturlauswertung Implementationskostenklassen gebildet. Implementationskosten von bis zu fünf Prozent der Förderungssummen werden als gering angesehen, während Implementationskosten von über 20 % als generell hoch gelten. In Hessen fielen nur zwei Maßnahmen in die geringe Kostenklasse (siehe Tabelle 10.42). Mit der Ausgleichszulage handelte es sich um eine finanzstarke Maßnahme, die rund ein Fünftel der Programmmittel beanspruchte. Drei Maßnahmen, nämlich das HEKUL, das AFP und V&V, verfügten über einen mittleren Implementationskostenanteil zwischen 14 und 17 %. Viele der Maßnahmen des Hessischen EPLR hatte einen Anteil der Implementationskosten an den Fördermitteln von über 20 %. Dabei handelte es sich zumeist um Maßnahmen mit einem sehr geringen finanziellen Volumen. Mit dem HELP³⁶, der forstlichen Förderung und der Dorferneuerung waren aber auch relativ finanzstarke Maßnahmen von hohen Implementationskosten gekennzeichnet.

³⁶ Das HELP wurde im neuen Programm ab 2007 mit dem HEKUL im HIAP zusammengeführt. Die Aussagen zur Optimierung des HELP betreffen demnach die Vertragsnaturschutzbestandteile des HIAP, die an das vormalige HELP anknüpfen.

Tabelle 10.41: Personaleinsatz und Personalkosten des Landes und Kosten Dritter zur Implementation des EPLR Hessen 2005

Vollzugebenen der Umsetzung des Hessischen EPLR	HMULV inkl. Wetzlar / HMVWL		RPn inkl. Stelle für investive Förder- programme		Landräte		Forstämter		IBH ⁴⁾		HLBG		Ämter für Boden- management		Zentraler Prüfdienst ⁵⁾		Gesamt AK	Gesamt- kosten in Euro
	AK ¹⁾	Kosten ²⁾	AK ¹⁾	Kosten ²⁾	AK ¹⁾	Kosten ³⁾	AK ¹⁾	Kosten ²⁾	AK	Vollkosten	AK ¹⁾	Kosten ²⁾	AK ¹⁾	Kosten ²⁾	AK ¹⁾	Kosten ²⁾		
a1 AFP	0,6	49.791	5,1	385.071	13,1	1.064.235		0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	18,8	1.499.097
a2 PI Teil I	0,1	4.898	0,9	75.881	1,2	80.311		0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	2,1	161.090
g1 V und V	0,1	9.797	4,7	380.212	0,0	0		0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	4,8	390.009
g2 PI Teil II	0,1	4.898	0,0	0	1,2	80.311											1,2	85.209
e Ausgleichszulage	0,2	12.897	0,0	0	15,1	628.210									2,5	178.900	17,7	820.007
f1 HEKUL, Modulation	2,5	187.051	0,0	0	23,9	1.713.111									4,3	366.318	30,6	2.266.480
f2 HELP	1,2	101.382	0,5	40.416	40,4	3.256.659									5,0	306.685	47,0	3.705.142
h Aufforstung	0,3	25.795	2,1	159.595	0,0	0	7,3	705.368	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	9,7	890.758
i Sonst. Forstmaßnahmen	0,8	67.589	2,5	193.676	0,0	0	7,3	695.456	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	10,6	956.721
k Flurbereinigung	0,1	8.718	0,0	0	0,0	0		0	0,0	0	0,6	45.069	1,3	102.612	0,0	0	2,0	156.399
m Qualitätserzeugnisse	0,1	4.898	0,2	2.492	1,5	106.172		0						0			1,8	113.562
n Dienstleistungseinrichtungen	0,4	39.190	0,3	0	4,4	377.610		0	3,0	520.000	0,0	0	0,0	0	0,0	0	8,1	936.800
o Dorferneuerung	0,4	39.190	0,0	0	46,5	3.805.091		0	11,9	1.820.000				0			58,8	5.664.281
s Tourismusförderung	0,4	20.824	0,0	0	4,1	361.307		0	1,5	260.000				0			6,0	642.131
Summe Maßnahmen	7,1	576.918	16,2	1.237.343	151,3	11.473.017	14,6	1.400.824	16,4	2.600.000	0,6	45.069	1,3	102.612	11,8	851.903	219,2	18.287.686
Querschnittsaufgaben																		
Programmkoordination	1,2	103.125															1,2	103.125
Interner Revisionsdienst	1,5	119.701															1,5	119.701
Bescheinigende Stelle	2,2	188.726															2,2	188.726
Zahlstelle	4,7	332.964															4,7	332.964
Evaluation (extern)	k. A.	141.732															k.A.	141.732
Summe Querschnitt	9,6	886.248		0		0		0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	9,6	886.248
Gesamtsumme	16,7	1.463.166	16,2	1.196.927	151,3	11.473.017	14,6	1.400.824	16,4	2.600.000	0,6	45.069	1,3	102.612	11,8	851.903	228,8	19.133.518

1) Angaben auf der Grundlage schriftlicher Erhebungen bei den einzelnen Dienststellen. 2) Berechnung auf der Grundlage der Personalkostentabellen der Hessischen Landesverwaltung 2004, inklusive Arbeitsplatzkosten und indirekter Personalkosten (HMDI 2008). 3) Berechnung auf der Grundlage der Personalkostentabellen der KGST 2005, inklusive Arbeitsplatzkosten und indirekter Personalkosten. 4) Angaben beziehen sich auf die Vollkosten auf der Grundlage der Kalkulationen der IBH für die Förderperiode 2007 bis 2013. 5) Aufteilung auf die Maßnahmen nach Angaben des ZPD und den Mittelanteilen der Maßnahmen in 2005 (Anteil an Förderfällen).

Tabelle 10.42: Gruppierung der Maßnahmen des EPLR Hessen nach ihren Implementationskostenanteilen

Maßnahmenklassifizierungen nach der Höhe der Implementationskostenanteile		Angaben in Mio. Euro		Angaben in %	
		Implementations- kosten 2005	Ausgezählte öffentliche Mittel im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006	Implementations- kostenanteil an den ausgezahlten öffentlichen Mitteln	Anteil an den ausgezählten öffentlichen Mitteln
Kostenklassen	Maßnahmen	[1]	[2]	[1]/[2]*100	
gering 0-5 %	k e	0,16 0,82	5,01 19,78	3 4	5 21
Summe gering		0,98	24,79	4	26
mittel 5-20 %	f / HEKUL	2,27	16,27	14	17
	a/ AFP	1,50	10,38	14	11
	g/ V und V	0,39	2,27	17	2
Summe mittel		4,16	28,92	14	30
hoch >20 %	o	5,66	25,40	22	27
	i	0,96	2,55	38	3
	f / HELP	3,71	9,80	38	10
	n	0,94	2,11	44	2
	s	0,64	0,94	68	1
	h	0,89	0,68	130	1
	a/ PI	0,16	0,10	161	0,1
	g/PI	0,09	0,05	170	0,1
	m	0,11	0,01	804	0,01
Summe hoch		13,16	41,64	32	44
Summe Maßnahmen		18,29	95,65	19	100

Quelle: Eigene Darstellung.

10.6.2.2 Ergebnisse der qualitativen Analyse der Implementationskosten

Die unterschiedlich hohen Implementationskosten und deren Verhältnis zu den verausgabten Fördermitteln sind auf unterschiedliche Faktoren rückführbar. Neben der Verwaltungsorganisation sind Maßnahmencharakteristika ursächlich. Daneben wurden in Hessen, anders als in anderen Bundesländern, DV-technische Probleme sehr stark als kostentreibend hervorgehoben.

Der Einfluss der EU-Regularien auf die Implementationskosten wurde von den Fachreferenten besonders herausgestellt. Alle Fachreferate³⁷ betonten, dass ihre Maßnahmen ohne EU-

³⁷ Fehlende Antwort = 1.

spezifische Regelungen kostengünstiger umzusetzen wären. Der Umfang des Kostenvorteils schwankt zwischen 5 und 60 %. Allerdings ist hier u. E. immer die Frage nach dem Referenzsystem zu stellen. So betont die Bescheinigende Stelle, dass die grundsätzlichen Anforderungen zur ordnungsgemäßen Bearbeitung der Anträge und Kontrolle der Zulässigkeit auch national gemäß Landeshaushaltsordnung (LHO) und Verwaltungsverfahrensgesetz einzuhalten sind. Aus ihrer Sicht sind daher die Implementationskosten der EU im Vergleich zu national finanzierten Maßnahmen vergleichbar hoch. D. h., um den Einfluss der EU auf die Höhe der Verwaltungskosten tatsächlich zu isolieren, müsste man als Messlatte die Vorgaben der LHO und des Verwaltungsverfahrensgesetzes setzen und nicht die übliche Praxis. Dies war im Rahmen dieser Studie nicht möglich³⁸, so dass die subjektiven Einschätzungen über den Einfluss der EU zumindest als Stimmungsbild stehen bleiben.

Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung

Kostentreibende Faktoren lagen in der Organisation der Förderabwicklung, v. a. in der Zahl der regional agierenden Anlaufstellen bzw. Bewilligungsstellen und Defiziten in der zentralen Steuerung (Fachaufsicht). Ein spezifisches Problem bestand in der Übertragung von wesentlichen Bewilligungsfunktionen auf die IBH und deren Weisungsbefugnis gegenüber den Landräten. Die durchgeführten Strukturreformen führten z. T. aufgrund von Personalfluktuationen zu einem Verlust an Wissen und hohen Lernkosten. Parallel zur Dezentralisierung/Kommunalisierung ist der Koordinierungs- und Abstimmungsaufwand zur Sicherstellung eines einheitlichen Vollzugs deutlich gestiegen. Für die Agrarumweltmaßnahmen, deren Umsetzung stark mit der Umsetzung der 1.-Säule-Maßnahmen und dem InVeKoS verwoben ist, war die Frage von klaren Aufgabenzuweisungen wesentlich.

Maßnahmenspezifische Faktoren

Bei vielen Maßnahmen kann die Beratung vom eigentlichen Fördergeschäft nur schwer getrennt werden. Dies gilt v. a. für Maßnahmen, bei dem der Staat bestimmte Leistungen aktiv nachfragt, sei es in Form einer ausgewählten Fläche mit Schutzgebiet mit einer spezifischen Auflagenkombination oder die Sanierung eines ortsbildprägenden Gebäudes mit den gestalterischen Auflagen des Dorfentwicklungsplans bzw. des Denkmalschutzes. Maßnahmen wie das HELP oder die Dorferneuerung (o) waren daher von hohen Implementationskostenanteilen gekennzeichnet. Hinzu kam, dass beide Maßnahmen auch wenig standardisierbar sind. Bei HELP wird im Gegensatz zum HEKUL mit individuellen Verträgen gearbeitet, was auch die Unterschiede zwischen diesen beiden Agrarumweltmaßnahmen in der Höhe des Implementationskostenanteils erklärt (14 gegenüber 38 %). Einfluss auf die Höhe der Implementationskosten hatte auch die Zahl der Teilnehmer und die

³⁸ Es ist die Frage, ob sich der EU-Einfluss mit Ausnahme der Kosten für die Stellen, die ausschließlich EU-Förderung umsetzen, überhaupt mit vertretbarem Aufwand isolieren ließe.

durchschnittliche Förderhöhe je Teilnehmer. Bei der Qualitätsvermarktung (m) und den Produktinnovationen stand der Aufwand für die Etablierung von Verfahrensabläufen in einem sehr ungünstigen Verhältnis zu den geringen Finanzmitteln. Für nahezu alle Maßnahmen wurde ein hoher Kontroll-, Prüfungs- und Dokumentationsaufwand gesehen, der vorrangig auf entsprechende EU-Regularien zurückgeführt wurde.

Technische Ausstattung (EDV)

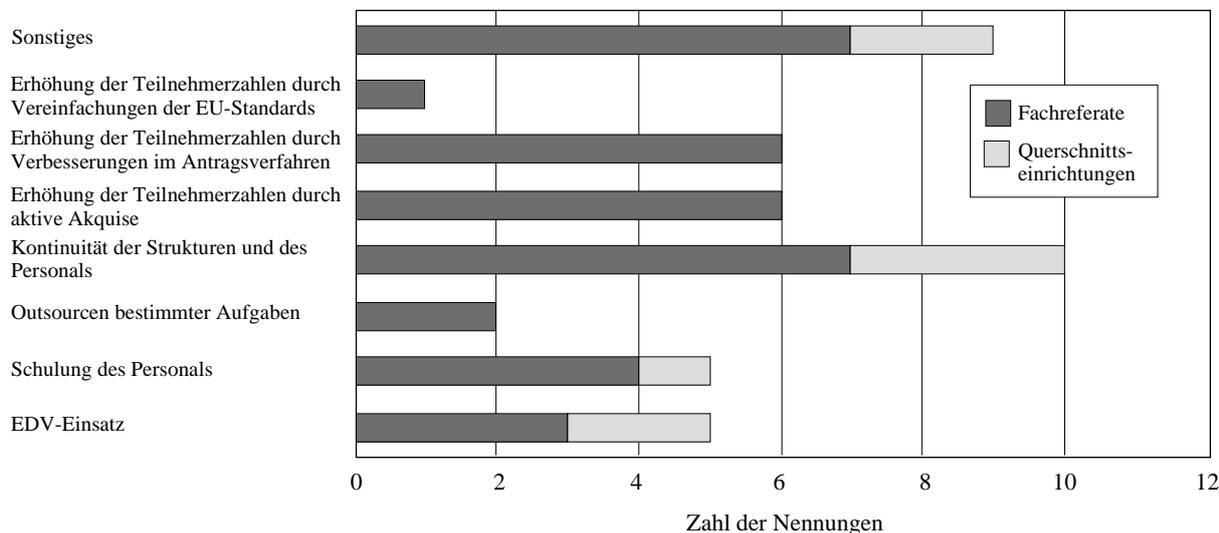
Bei den investiven Maßnahmen, die nicht über das InVeKoS umgesetzt werden, wurde eine unzulängliche bzw. nicht vorhandene Bearbeitungssoftware hervorgehoben. Bei den flächenbezogenen Maßnahmen hingegen wird eine Software eingesetzt, die eng an die Umsetzung der 1.-Säule-Maßnahmen gekoppelt ist. Diese Koppelung ermöglicht Plausibilitätskontrollen und Flächenabgleiche, wobei mit der Umstellung auf FIS-InVeKoS-GIS eine neue Komplexität in der Umsetzung der flächenbezogenen Maßnahmen geschaffen wurde. Die Ausführungen der Fachreferate lassen den Schluss zu, dass die Beläge der flächenbezogenen Maßnahmen der 2. Säule nur unzureichend bei der Implementation des FIS-InVeKoS-GIS berücksichtigt wurden. Das GIS-System hat systembedingte Flächen und erfordert jahresübergreifende wiederholte Flächenkorrekturen und Anpassungen. FIS-InVeKoS-GIS bedingt Stichtagsregelungen, die zumindest aus Sicht des HELP-Fachreferats sich hemmend auf einen zügigen Verwaltungsablauf auswirken.

„Investitionen“ zur Verringerung der Implementationskosten

Die Fragen nach möglichen „Investitionen“ zur Senkung von Verwaltungskosten bezogen sich auf die Bereiche, die von den Verantwortlichen mit gestaltet werden können, oder die in der Kompetenz des Landes Hessen liegen einschließlich des Verzichts auf EU-Kofinanzierung (siehe Abbildung 10.13).

An erster Stelle wurden von den Befragten die Kontinuität bei den Strukturen und dem Personal genannt, was angesichts der zahlreichen Änderungen in der Verwaltungsstruktur Hessens in der betrachteten Förderperiode auch nicht verwundert. Unter den sonstigen Strategien wurden allerdings im Detail der Ablauforganisation der Förderung weitere Anpassungen vorgeschlagen, die v. a. in einer Reduzierung der Anlaufstellungen und der Bewilligungsfunktion bestehen. Damit einhergehen soll auch eine Bündelung des Sachverstandes.

Abbildung 10.13: Was wären Ihrer Meinung nach die wesentlichen „Investitionen“ für die nächste Förderperiode zur langfristigen Senkung der Implementationskosten?



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse.

Klare Abgrenzungen und die Vermeidung von Aufgabenüberlagerungen wurden empfohlen. Nicht nur bei den investiven Maßnahmen wurde eine Verbesserung des EDV-Einsatzes angeregt. Auf Programmebene ist ab 2009 auch ein programmübergreifender Einsatz von EDV für die Sammlung und Aufbereitung der EU-Monitoringindikatoren in Planung.

Eine weitere konsequente Herausnahme kleinerer Maßnahmen aus der Förderung bzw. der EU-Kofinanzierung wurde angeregt und im neuen Programm z. T. auch schon umgesetzt, z. B. bei den Produktinnovationen. Auch im Bereich des HELP sollte aus Sicht des Fachreferats eine rein landesseitige Finanzierung für einzelne Maßnahmen erfolgen, die flexibler und einfacher umzusetzen sind.

Bei anderen Maßnahmen sollte eine Vereinfachung der Fördermodalitäten stattfinden (z. B. beim AFP, dem HEKUL oder der Dorferneuerung), wobei die EU-Kommission in der neuen Förderperiode durch die Einforderung von Auswahlkriterien Förderverfahren z. T. komplexer macht.

10.6.2.3 Kundenzufriedenheit

In der Regel waren die ZuwendungsempfängerInnen zufrieden mit dem Ablauf der Förderung. Kritik wurde fast durchgängig – v. a. bei den investiven Maßnahmen – im Hinblick auf die Wartezeit auf den Bewilligungsbescheid bzw. die Auszahlung der Mittel geäußert. Dies ist ein weiteres Indiz für die Problematik der Engpässe durch terminliche Arbeitsspitzen in einem EU-Haushaltsjahr und der z. T. schlechten zeitlichen Taktung der Verfügbarkeit der Mittel aus den unterschiedlichen „Töpfen“ (s. o.). An zweiter Stelle in Bezug auf Mängel lag die Unverständlichkeit und der Umfang der Unterlagen. Da dies zu erhöhtem Beratungsbedarf durch die antragsannahmenden Stellen und zu tendenziell fehlerhaften Antragsunterlagen führt, ist anzunehmen, dass hiermit eine Steigerung der Implementationskosten verbunden war.

Indizien dafür, dass die festgestellten Unzufriedenheiten mit Teilaspekten der Förderverfahren zu einer geringen Inanspruchnahme des Programms und seiner Maßnahmen geführt hat, konnten auf der Basis der vorliegenden Untersuchungen nicht gefunden werden.

Nach der Auffassung der Evaluatoren ist Teilnehmerzufriedenheit regelmäßig zu überprüfen, um eventuellen Engpassfaktoren für die Inanspruchnahme vorzubeugen. Einer Optimierung dieses Ziels aus Sicht der Teilnehmer im Sinne geringen Aufwandes für die Antragstellung, Dokumentation, Kontrollen und Einhaltung von Förderauflagen sind aber Grenzen zu setzen. Der Erhalt öffentlicher Mittel verpflichtet zu präzisen und transparenten Angaben und Einhaltung von Formvorschriften. Optimierung bedürfen die Verständlichkeit und die Plausibilität der Antragsunterlagen.

10.6.3 Gemeinsame Betrachtung der Kosten und Wirkungen

Für die Ermittlung der Gesamtkosten wurden die durchschnittlich in den Jahren 2000 bis 2006 verausgabten öffentlichen Mittel und die Implementationskosten des Jahres 2005 addiert. Insgesamt ergaben sich so Gesamtkosten in Höhe von rund 115 Mio. Euro, davon rund 0,8 % für querschnittsbezogene Aufgaben (Zahlstelle, Bescheinigende Stelle, Programmkoordination). Tabelle 10.43 stellt auf die maßnahmenbezogenen Gesamtkosten ab und stellt diese in das Verhältnis zu den erreichten Wirkungen und den Implementationskostenanteilen.

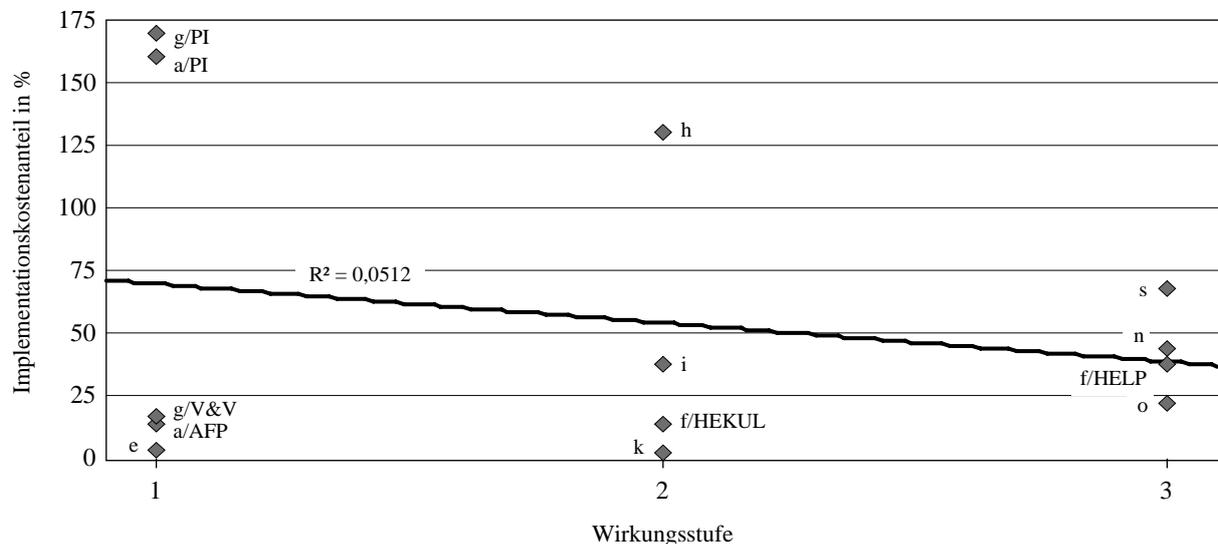
Rund 43 % der Gesamtkosten entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen in mindestens einem der untersuchten Wirkungsbereiche. Maßnahmen mit ausschließlich geringen Wirkungen hatten einen Anteil an den Gesamtkosten von 31 %.

Tabelle 10.43: Implementationskosten und Fördermitteleinsatz für die unterschiedlichen Wirkungsbereiche und Wirkungsstufen

Wirkungsstufen	Öffentliche Fördermittel		Implementationskosten		Gesamtkosten		Implementationskostenanteil
	in Mio. Euro	%	in Mio. Euro	%	in Mio. Euro	%	
Gesamtes Hessisches EPLR - Programmwirkung insgesamt							
k.A.	0,01	0,0	0,11	0,1	0,12	0,1	
Summe +	32,58	34,2	2,96	16,2	35,54	31,3	9,1
Summe ++	24,51	25,7	4,27	23,4	28,78	25,3	17,4
Summe +++	38,25	40,1	10,95	59,9	49,20	43,3	28,6
Insgesamt	95,36	100,0	18,28	100,0	113,64		19,2
Maßnahmen mit sozioökonomischer Zielausrichtung bzw. Wirkungen							
Summe -	25,40	36,9	5,66	31,0	31,06	27,7	22,3
Summe 0	12,14	17,7	2,14	11,7	14,28	12,7	17,6
Summe +	53,57	77,9	8,73	47,8	62,31	55,5	16,3
Summe ++	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
Summe +++	3,05	4,4	1,58	8,6	4,63	4,1	51,7
Insgesamt	68,77	100,0	12,45	68,1	112,28	100,0	18,1
Maßnahmen mit Zielausrichtung bzw. Wirkungen im Umweltschutz							
Summe 0	35,78	38,8	7,16	39,2	42,94	39,6	20,0
Summe +	22,05	23,9	1,21	6,6	23,26	21,4	5,5
Summe ++	24,51	26,6	4,27	23,4	28,78	26,5	17,4
Summe +++	9,80	10,6	3,71	20,3	13,51	12,4	37,8
Insgesamt	92,14	100,0	16,35	89,4	108,49	100,0	17,7

Quelle: Eigene Berechnung.

Vergleicht man das Verhältnis der öffentlichen Fördermittel zu den Implementationskosten, wird deutlich, dass hohe Programmwirkungen tendenziell auch mit hohen Implementationskostenanteilen einhergehen. Maßnahmen mit geringer Wirkung hatten einen durchschnittlichen Implementationskostenanteil von 9 %, während Maßnahmen der höchsten Wirkungsstufe über einen Anteil der Implementationkosten an den öffentlichen Fördermitteln von 29 % verfügten. Abbildung 10.14 verdeutlicht diesen Zusammenhang für die einzelnen Maßnahmen des Hessischen EPLR.

Abbildung 10.14: Zusammenhang zwischen Wirkungsstufen und Implementationskostenanteilen

Ohne h, PI und m aufgrund des überhöhten Implementationskostenanteil > 100 % und fehlender Wirkungseinschätzung bei m.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Gesamtkosten von Maßnahmen mit sozioökonomischen Wirkungen (Beschäftigung, Einkommen) lagen zu 77 % in der geringsten Wirkungsstufe (siehe Tabelle 10.43). Nur geringe Kosten entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen (rund 6 % der anrechenbaren Gesamtkosten). Auffällig ist der Anteil von 18 % der Gesamtkosten bei Maßnahmen, die zwar ein Beschäftigungsziel gemäß ELPR hatten, deren Nettoeffekte aber zu vernachlässigen waren. Die Agrarumweltmaßnahmen, mit Ausnahme des Ökologischen Landbaus, hatten tendenziell negative Beschäftigungswirkungen (siehe Studie 1 im Materialband zu Kapitel 10). Dabei handelte es sich um unbeabsichtigte Nebenwirkungen, da die Agrarumweltmaßnahmen kein Beschäftigungsziel verfolgten.

Der Implementationskostenanteil der Maßnahmen mit sozioökonomischer Wirkung bzw. Zielausrichtung war sehr heterogen und stieg mit den Wirkungsstufen von 16 % (+) auf 52 % (+++) an.

Bei den Maßnahmen mit Zielausrichtung bzw. Wirkung im Umweltbereich entfielen rund 39 % der Gesamtkosten auf die mittlere und hohe Wirkungsstufe. Auch hier steigen die Implementationskostenanteile mit den Wirkungsstufen an, von fünf auf 38 %. D. h., dass höhere Umweltwirkungen tendenziell mit höheren Implementationskostenanteilen „erkaufte“ wurden. Diese Aussage wird auch durch die Ergebnisse der qualitativen Befragung hinsichtlich des Charakters der beiden Agrarumweltprogramme HELP und HEKUL gestützt. Das HELP mit der höchsten Wirkungseinstufung und einem Implementationskoste-

nanteil von 38 % wird über öffentlich-rechtliche Einzelverträge umgesetzt, die sehr individuell ausgestaltet sein können. Das HEKUL hingegen, das in der Wirkungsstufe ++ landete, wird im Rahmen eines Massenantragsverfahrens mit hochstandardisierten Abläufen umgesetzt. Daraus erklärt sich auch der deutlich geringer liegende Implementationskostenanteil von 14 %.

Tabelle 10.44 stellt die Gesamtkosten (siehe Tabelle 10.43) des EPLR Hessen (öffentliche Mittel und Implementationskosten) nach Implementationskostenklassen und Wirkungsstufen zusammen. Dargestellt sind die prozentualen Anteile an den Gesamtkosten der einzelnen Maßnahmen, die in die jeweilige Kategorie fallen.

Tabelle 10.44: Anteile an den Gesamtkosten nach Wirkungsstufen und Implementationskostenanteilen

Angaben in % der Gesamtkosten		Implementationskostenklassen		
		gering	mittel	hoch
Wirkungsstufen	+	18,1	12,8	0,3
		<i>e</i>	<i>a, g</i>	<i>PI</i> ¹⁾
	++	4,5	16,3	4,5
		<i>k</i>	<i>HEKUL</i>	<i>i, h</i>
	+++			43,3
				<i>o, HELP, n, s</i>

¹⁾ Die Maßnahme PI ließ sich mit den spezifischen Zielsetzungen nur unzureichend den fünf Bewertungsfragen auf Programmebene zuordnen, daher Wirkungsstufe +. Die Maßnahme m wurde nicht bewertet.

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus Sicht der Fördereffizienz ist die Kombination von hohen Wirkungen mit geringen Implementationskostenanteilen anzustreben. Aber wie schon in der qualitativen Implementationskostenanalyse dargestellt, gibt es maßnahmenimmanente Gründe, die zu vergleichsweise hohen Implementationskostenanteilen führen, nämlich immer dann, wenn Maßnahmen sehr individuell ausgestaltet sind und seitens der Verwaltung eine intensive Beratung und Betreuung der potenziellen Zuwendungsempfänger erfolgt. Hier stellt sich die Frage, wie weit die Verwaltungsumsetzung verändert werden kann, ohne den Maßnahmen Erfolg zu gefährden. Rund 43 % der Gesamtkosten des Jahres 2005 fielen in diese Kategorie. Dazu gehörten das HELP als Vertragsnaturschutzmaßnahme sowie die ländlichen Entwicklungsmaßnahmen des Förderschwerpunktes B. Das HELP ist sehr individuell auf Vertragsbasis ausgestaltet und beansprucht eine intensive Beratung und Betreuung der Zuwendungsempfänger. Zudem wurden erhebliche Probleme mit der eingesetzten EDV postuliert. Für die ländlichen Entwicklungsmaßnahmen gilt ebenfalls, dass die Beratung nur schwer vom Fördergeschäft zu trennen ist und zudem, im Gegensatz zu anderen Bundesländern, mit EU-Finanzierung viele Private gefördert wurden. Dies führte zu einer ho-

hen Zahl von Bewilligungen mit relativ geringen Zuwendungssummen. Des Weiteren waren gerade die ländlichen Entwicklungsmaßnahmen von häufigen Umstrukturierungen der Verwaltung betroffen. Beim HELP wurde in der qualitativen Expertenbefragung angeregt, einzelne Bestandteile mit einfacherer Abwicklung (Natura-2000-LRT und Habitats) ohne EU-Kofinanzierung anzubieten.

Bei Maßnahmen mit geringen Wirkungen sollte versucht werden, die Wirkungen zu erhöhen, respektive über die konzeptionelle Ausgestaltung der Maßnahmen vermeidbare Mitnahmeeffekte zu verringern. Hierzu gehört beispielsweise das AFP (a). Für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung gilt das gleiche wie für das AFP. In der Maßnahmen-evaluierung wurden zahlreiche Empfehlungen zur Anpassung des AFP gegeben, die z. T. auch schon umgesetzt wurden. Die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten als kompensatorische Maßnahme wurde in die geringe Wirkungsstufe eingeordnet. In der Förderperiode 2007 bis 2013 wird ggf. eine Reform der Ausgleichszulage, sei es in Form einer Neuabgrenzung der Gebietskulisse oder Neugestaltung der Beihilferegelungen, stattfinden. Dies könnte zu einer stärkeren Fokussierung auf bestimmte Regionen oder Betriebstypen führen. Die Maßnahme Produktinnovationen wird im neuen Programm nicht mehr eingebunden. Hier lag das Problem v. a. in der geringen Anzahl der Teilnehmer und den geringen Fördersummen je Antrag. Zudem erforderte die dezentrale Aufgabenwahrnehmung einen hohen Koordinierungsaufwand. Die Maßnahme wird seit 2007 nur noch rein national finanziert angeboten, wobei dies nur einen Teil der Probleme löst. Offen bleibt die Frage nach einer Erhöhung der Teilnehmerzahlen und einer Zentralisierung der Bewilligungsfunktion.

10.6.4 Fazit

Die Kosten-Wirkungs-Synapse betrachtete das Verhältnis der Kostenkomponenten Implementationskosten und verausgabte öffentliche Mittel (Gesamtkosten) zu den erzielten Wirkungen. Rund 43 % der Gesamtkosten entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen, 25 % der Gesamtkosten auf Maßnahmen der mittleren Wirkungsstufe. Die übrigen Maßnahmen hatten eher geringe Wirkungen. In der Tendenz zeigte die Zusammenschau der Implementationskosten (als Teil der Gesamtkosten) und Wirkungen, dass hohe Wirkungen auch mit hohen Implementationskostenanteilen einhergehen. Diese hohen Implementationskostenanteile sind auch maßnahmenimmanent, z. B. aufgrund eines hohen Beratungs- und Akquisebedarfs. Es wurden in der qualitativen Befragung aber auch organisatorische Gründe (Dezentralisierung/Kommunalisierung) genannt und eine DV v. a. bei den flächenbezogenen Maßnahmen, die benutzerunfreundlich und störanfällig ist sowie den spezifischen Anforderungen der flächenbezogenen 2.-Säule-Maßnahmen nicht ausreichend Rechnung trägt. Der Einfluss der EU auf die Höhe der Implementationskosten wurde von allen Befragten als hoch angesehen. Aus Sicht der Fachreferate ließen sich alle Maßnah-

men kostengünstiger ohne EU-Regularien umsetzen; das Reduzierungspotenzial wurde auf bis zu 60 % geschätzt.

Es gibt Überlegungen bzw. erste eingeleitete Schritte, z. B. durch organisatorische Änderungen und Verbesserungen beim DV-Einsatz die Implementationskosten, deren Anteil an den Fördermitteln im Durchschnitt bei knapp 19 % lag, zu reduzieren. Die Aussichten, tatsächlich eine umfangreichere Reduzierung von Implementationskosten zu erreichen, werden für die Förderperiode 2007 bis 2013 allerdings für eher unrealistisch gehalten. Empfehlungen zur Senkung der Implementationskosten beziehen sich vor allem auf die Sicherstellung einer gewissen Kontinuität bei den Verwaltungsstrukturen und beim Personal. Die Schaffung geeigneter DV-Strukturen für die investiven Maßnahmen wurde bereits veranlasst. Auch die Herausnahme einzelner Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen aus der EU-Kofinanzierung wurde als Möglichkeit gesehen und im Programm 2007 bis 2013 z. T. auch schon umgesetzt.

Literaturverzeichnis

- Albrech, J., Königstein, K. und Driessen, N. (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ in Hessen, Endbericht für das Hessische Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz. Trier.
- Albrech, J., Königstein, K. und Driessen, N. (2003): Halbzeitbewertung der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ in Hessen, Endbericht für das Hessische Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz. Trier.
- Apel (ohne Jahr): Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) in Hessen, Zusammenfassung der hessischen Ergebnisse der Bestandsaufnahme. Internetseite HMULV: <http://interweb1.hmuly.hessen.de/umwelt/wasser/wrll/stadtlandfluss/>. Stand 31.5.2005.
- BAW, Institut für Wirtschaftsforschung (2000): Erste Evaluierungsbilanz zu den EFRE-Maßnahmen der Ziel-2-Förderung (1994-99) insbesondere der Phase III (1994-96) im Land Bremen. Regionalwirtschaftliche Studien, H. 16.
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2004): INKAR, Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung. Bonn.
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005): Bodenversiegelung. Internetseite BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: <http://www.bbr.bund.de/raumordnung/siedlung/boden.htm>. Stand 2.8.2005.
- 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.
- Bergs, R., RWI, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung und Research voor Beleid International (2003): Bericht zur Halbzeitevaluierung des Ziel-2-Programms Hessen 2000-2006 gemäß Artikel 42 der Verordnung (EG) 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999. Bad Soden, Essen, Leiden.
- Bergs, R., Welz, D. und Run, P. v. (2006): Ex-ante-Evaluierung des operationellen Programms "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" in Hessen (2007-2013). Internetseite Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung: http://www.wirtschaft.hessen.de/irj/HMWVL_Internet?cid=489c6781ea390431b1ef5047519cd3c9. Stand 24.8.2008.
- BfN, Bundesamt für Naturschutz (2005): Schutzwürdige Landschaften. Internetseite BfN: <http://www.bfn.de/03/030504.htm>. Stand 9.9.2005.
- BfN, Bundesamt für Naturschutz (2008): Naturschutzgebiete, Stand 31.12.2006. http://www.bfn.de/0308_nsg.html.

- Blüthorn, N. (2008): Rot, Gelb, Grün - Was bedeutet die Ampel im FFH-Bericht? <http://www.na-hessen.de/downloads/dfv2008natura2000berichtspflicht07nahdruckvers.pdf>. Stand 17.9.2008.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007a): Ökologischer Landbau nach Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 in Deutschland im Jahre 2006. Internetseite Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: http://www.bmelv.de/cln_044/nn_750590/DE/04-Landwirtschaft/OekologischerLandbau/Tabelle1OekolandbauInD.templateId=renderPrint.html. Stand 25.8.2008a.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007b): Indikativer Finanzplan Deutschland gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und deren geltende Durchführungsverordnung (Bundestabelle mit Bundesländertabellen). Stand 8.11.2006. E-Mail am 11.09.2007.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Deutschland - Verwendung der durch Differenzierung freigewordenen Mittel, nur fakultative Modulation, Stand 14.11.2006. Email vom 20.06.2008.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2003): Senkung von Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft, Programm der Bundesregierung.
- Daub, R. (2008): Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Landkreis Vogelsberg (Hessen). Internetseite Institut für Ländliche Räume : http://www.vti.bund.de/de/institute/lr/publikationen/bereich/ab_07_2008_de.pdf. Stand 2.10.2008.
- Destatis, Statistisches Bundesamt (2008): Landwirtschaftliche Bodennutzung - Landwirtschaftlich genutzte Flächen - Fachserie 3 Reihe 3.1.2 - 2007. <https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1022060>. Stand 18.9.2008.
- DG Regio (2007): Messung der Beschäftigungseffekte von Strukturfonds. Arbeitspapier Nr. 6. Internetseite Regionalpolitik - Inforegio: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd6_employ_de.pdf.
- DVL, Deutscher Verband für Landschaftspflege e. V. (2005): Natura-2000-Prämien in den deutschen Flächenstaaten: Auswertung zur Umsetzung des Artikel 16 der VO (EG) 1257/1999 in Deutschland.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Hrsg. (1999): Evaluating socio-economic programmes, Evaluation design and management. MEANS Collection, H. 1 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.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2003): Kapitel 10: Kapitelübergreifende Fragestellungen. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 der Bundesländer Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Hessen. Braunschweig, Hannover, Hamburg. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/zi035871.pdf. Stand 2.10.2007.
- Fährmann, B., Grajewski, R. und Pufahl, A. (2005): Kapitel 10, Kapitelübergreifende Fragestellungen. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hamburg, Hannover.
- FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung und BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (2003): Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hannover, Hamburg. Internetseite FAL: http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/zi035899.pdf. Stand 2.10.2007.
- Güthler, W. (2007): Umsetzung Natura 2000: Strategischer Rahmen und aktuelle Entwicklung der EU-Förderkulisse, Vortrag im Rahmen der Fachtagung Umsetzung Natura 2000 am 5. Juli 2007 im Camp Reinsehen, Schneverdingen: Von den Erhaltungszielen zu den Umsetzungsplänen. Internetseite Alfred Toepfer Akademie für Naturschutz (NNA): http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C39224052_L20.pdf. Stand 27.2.2008.
- Haenel, H.-D., Rösemann, C., Dämmgen, U., Conrad, J., Lüttich, M., Döhler, H., Eurich-Menden, B., Laubach, P., Müller-Lindenlauf, M. und Osterburg, B. (in Vorbereitung): Calculations of Emissions from German Agriculture - National Emission Inventory REport (NIR) 2009 for 2007, Volume 2 (Tables).
- Hirschfeld, J., Weiß, J., Preidl, M. und Korbun, T. (2008): Klimawirkungen der Landwirtschaft in Deutschland, Schriftenreihe des IÖW 186/08, Studie im Auftrag von foodwatch e.V. Internetseite Foodwatch: http://www.foodwatch.de/foodwatch/content/e10/e17197/e17201/e17220/IOEW_Klimawirkungen_der_Landwirtschaft_SR_186_08_ger.pdf. Stand 26.8.2008.
- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (2000): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum. Wiesbaden.

- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (2001): Regionaler Waldbericht Hessen 2000.
- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (2002): Aktionsprogramm Umwelt, Nachhaltige Umweltpolitik in Hessen. Wiesbaden.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (ohne Jahr): Agrarpolitik in Hessen - Politik für die Landwirtschaft. Internetseite HMULV: http://www.hmuly.hessen.de/laendlicher_raum/agrarpolitik/. Stand 23.8.2005.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2007a): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen - EPLR 2007-2013. Wiesbaden.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2007b): Auszug aus der X-Liste der Zahlstelle für die EU-Haushaltsjahre 2000 bis 2006. Mehrere Datenlieferungen auf CD.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2007c): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007 - 2013. Wiesbaden.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2007d): Jahresagrарbericht 2007. Wiesbaden. Internetseite Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz: <http://www.hmuly.hessen.de>. Stand 12.8.2008d.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2007e): Lagebericht des Landes Hessen gem. Art. 53 VO (EG) Nr. 445/2002, Berichtsjahr 2006.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2008): Übersicht zum Änderungsantrag 2008 des Landes Hessen. Email vom 11.06.2008.
- HMWVL, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2007): Finanzieller Vollzug des Hessischen Ziel-2-Programms 2000 bis 2006 (EFRE), Stand: 24.11.2007. Email vom 24.11.2007.
- HMWVL, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2005): Ziel-2-Programm Hessen: Fragen zum aktuellen Vollzug und zur zukünftigen Förderung. Schriftliche Befragung vom 27.07.2005.

- HSL, Hessisches Statistisches Landesamt (1998): Monatliche Einkommen, Einnahmen sowie Ausgaben privater Haushalte 1998 nach ausgewählter sozialer Stellung des Haupteinkommensbeziehers. Internetseite HSL:
<http://www.hsl.de/themenauswahl/einkommen-verbrauch/landesdaten/index.html>. Stand 1.6.2005.
- HSL, Hessisches Statistisches Landesamt (2005): Erwerbstätige nach Altersgruppen und Geschlecht in Hessen 2004. Internetseite HSL:
<http://www.hsl.de/themenauswahl/erwerbstaetigkeit/landesdaten/mikrozensus/altersaufbau-der-erwerbstaetigen/>. Stand 31.5.2005.
- IfLS, Institut für Ländliche Strukturforschung und ART, Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf (2006): Ex-ante-Bewertung des Entwicklungsplans für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007-2013 gemäß VO (EG) Nr. 1698/2005. Frankfurt. Internetseite Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz:
http://www.hmuv.hessen.de/irj/HMULV_Internet?cid=1adab867dcf14e229c7ee05016a6cde5. Stand 11.4.2008.
- Koch, B., Raue, P., Tietz, A. und Bathke, M. (2005): Kapitel 9: Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten - Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999, Materialband. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig.
- KTBL, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft (1999): Umweltverträgliche Gülleaufbereitung und -verwertung. Darmstadt.
- Landesbetrieb Hessen-Forst (2008): Natura 2000.
<http://www.hessen-forst.de/produkte/natura2000.htm>.
- LLH, Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen (2007): Ökologischer Landbau in Hessen.
http://www.llh-hessen.de/landwirtschaft/oekolandbau/broschueren/Broschuere_Oekologischer_Landbau_071219_endfassung%207_8.pdf.
Stand 18.9.2008.
- Lorenz, F. (2004): So können sie reagieren. DLG-Mitteilungen 2004, H. 3, S. 17-19.
- Projektgruppe Managementplanung im NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (2006): Vergleich der Maßnahmen-/Managementplanung für die Natura 2000-Gebiete in den Bundesländern, unveröffentlicht.
- Rudow, K. und Pitsch, M. (2008): Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Oberallgäu (Bayern). Internetseite Institut für Ländliche Räume:
http://www.vti.bund.de/de/institute/lr/publikationen/bereich/ab_06_2008_de.pdf.
f. Stand 2.10.2008.

- SÄBL, Statistische Ämter des Bundes und der Länder (div. Jgg.): Statistik regional. Daten für die Kreise und kreisfreien Städte Deutschlands (CD-ROM).
- SÄBL, Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2007): Regionale Landwirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder. Verkaufserlöse der Landwirtschaft in jeweiligen Preisen nach Bundesländern und ausgewählten Erzeugnissen. Versch. Jgg. Internetseite Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Landwirtschaft/LGR/Laender_home.asp. Stand 4.9.2008.
- Sauer, A., Frieder, L., Suda, M. und Weiland, U. (2005): Steigerung der Akzeptanz von FFH Gebieten, Abschlussbericht. BfN-Skripten, H. 144.
- Sinabell, F., Salhofer, K. und Karagiannis, G. (2006): Das Programm der ländlichen Entwicklung 2000 - 2006 - Ausgewählte ökonomische Konsequenzen, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Wien.
- SÖL, Stiftung Ökologie & Landbau (2008): Ökolandbau in Deutschland, Daten und Fakten. http://www.soel.de/fachthemen/oekolandbau_in_deutschland/aktuell.html. Stand 19.8.2008.
- Statistisches Bundesamt (2003): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei 2002. Ausgewählte Zahlen für die Agrarwirtschaft. Fachserie 3, Reihe 1. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2004): Erläuterungen und Eckzahlen, Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung 2004. Wiesbaden.
- Stierwald, A. und Wiemers, J. (2003): Auswirkungen der Gemeinschaftsaufgabe zur "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" auf die Investitionstätigkeit - Eine einzelbetriebliche Wirkungsanalyse für Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland. Diskussionspapier des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), H. 185. Halle (Saale).
- Toepel, K. (2000): Analyse von Synergieeffekten zur Verbesserung der Evaluationsqualität hochkomplexer Förderprogramme - Das Ziel-1- und Ziel-2-Programm in Berlin. In: Papier für die 4. Konferenz zur Evaluation der Strukturfonds: Bewertung für Qualität, Edinburgh, 17 - 19. September 2000. Berlin.
- Weiss, C. R. (1995): Symmetrie und Reversibilität der Nebenerwerbsentscheidung 2439. Agrarwirtschaft 44, H. 3, S. 137-143.