

# Halbzeitbewertung des EPLR Hessen

Entwicklungsplan für den Ländlichen Raum 2007 – 2013

---

## im Rahmen der 7-Länder-Bewertung

von

Institut für Ländliche Räume des vTI

Institut für Betriebswirtschaft des vTI

Institut für Ökonomie der Forst- und  
Holzwirtschaft des vTI

entera - Ingenieurgesellschaft für Planung  
und Informationstechnologie



*im Auftrag des*

**Hessischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und  
Verbraucherschutz**

**Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission**

**Dezember 2010**

## **Impressum:**

Dipl.-Ing. agr. Regina Grajewski  
Institut für Ländliche Räume des  
Johann Heinrich von Thünen-Instituts  
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei  
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

regina.grajewski@vti.bund.de

Dipl.-Ing. agr. Bernhard Forstner  
Institut für Betriebswirtschaft des  
Johann Heinrich von Thünen-Instituts  
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei  
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

bernhard.forstner@vti.bund.de

Dipl.-Forstwirtin Kristin Bormann  
Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft des  
Johann Heinrich von Thünen-Instituts  
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei  
Leuschnerstraße 91, 21031 Hamburg

kristin.bormann@vti.bund.de

Dr. Thomas Horlitz  
entera  
Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie  
Fischerstraße 3, 30167 Hannover

horlitz@entera.de

# **Überblick Inhalte**

**Kurzfassung**

**Summary**

**Teil I – Einleitung**

**Teil II – Maßnahmenbewertungen**

**Teil III – Programmbewertung**

**Abkürzungsverzeichnis**



# Halbzeitbewertung des EPLR Hessen

Entwicklungsplan für den Ländlichen Raum 2007 – 2013

---

im Rahmen der 7-Länder-Bewertung

## Kurzfassung

von

Institut für Ländliche Räume des vTI

Institut für Betriebswirtschaft des vTI

Institut für Ökonomie der Forst- und  
Holzwirtschaft des vTI

entera - Ingenieurgesellschaft für Planung  
und Informationstechnologie



*im Auftrag des*

**Hessischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und  
Verbraucherschutz**

**Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission**

**Dezember 2010**

## **Impressum:**

Dipl.-Ing. agr. Regina Grajewski  
Institut für Ländliche Räume des  
Johann Heinrich von Thünen-Instituts  
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei  
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

regina.grajewski@vti.bund.de

Dipl.-Ing. agr. Bernhard Forstner  
Institut für Betriebswirtschaft des  
Johann Heinrich von Thünen-Instituts  
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei  
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

bernhard.forstner@vti.bund.de

Dipl.-Forstwirtin Kristin Bormann  
Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft des  
Johann Heinrich von Thünen-Instituts  
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei  
Leuschnerstraße 91, 21031 Hamburg

kristin.bormann@vti.bund.de

Dr. Thomas Horlitz  
entera  
Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie  
Fischerstraße 3, 30167 Hannover

horlitz@entera.de

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>1 Teil I der Halbzeitbewertung: Überblick über den Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen (EPLR) und die Halbzeitbewertung</b>	<b>1</b>
<b>2 Teil II der Halbzeitbewertung: Ergebnisse der Maßnahmenbewertungen</b>	<b>7</b>
2.1 Übersicht über die umgesetzten Maßnahmen	7
2.2 Zusammenfassung Agrarinvestitionsförderung (ELER-Code 121)	9
2.3 Zusammenfassung Förderung zur Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse (ELER – Code 123) (Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte)	12
2.4 Verbesserung der Forstinfrastuktur (Teilmaßnahme 125A)	14
2.5 Flurneuordnung (Teilmaßnahme 125B)	14
2.6 Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (ELER-Code 212)	16
2.7 Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und Zahlungen im Zusammenhang mit der Richtlinie 2000/60/EG (ELER-Code 213)	19
2.8 Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214)	19
2.9 Nichtproduktive Investitionen (ELER-Code 227)	25
2.10 Ländliche Entwicklung und LEADER	26
2.11 Diversifizierung hin zu nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten: Zusatzeinkommen durch Direktvermarktung, Handwerk und sonstige Dienstleistungen (ELER-Code 311 C)	36
<b>3 Teil III der Halbzeitbewertung: Ergebnisse der Programmbewertung</b>	<b>38</b>
3.1 Zusammenfassung der Analyse der Programmwirkungen	38
3.2 Zusammenfassung der Analyse der Programmdurchführung des EPLR Hessen	42
3.2.1 Themenfeld Vereinfachung und Verbesserung der Fördereffizienz	42
3.2.2 Themenfeld Multilevel-Governance – Good Governance – Regional Governance	47
3.2.3 Themenfeld Interne und Externe Kohärenz, Komplementarität und Synergien	51
3.2.4 Themenfeld Kapazitätsaufbau	53
3.2.5 Gesamtfazit - Balance der Ziele der Programmdurchführung	54



# **1 Teil I der Halbzeitbewertung: Überblick über den Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen (EPLR) und die Halbzeitbewertung**

## ***Organisation der Halbzeitbewertung***

Die Halbzeitbewertung des Entwicklungsplans für den ländlichen Raum des Landes Hessen (EPLR) ist in einen länderübergreifenden Bewertungsansatz eingebunden. Zu dem Bewertungsverbund gehören neben Hessen die Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern. Zur Steuerung der Evaluation wurde ein Lenkungsausschuss eingerichtet, der sich im Wesentlichen aus VertreterInnen der Verwaltungsbehörden/Fondsverwaltungen der beteiligten Bundesländer und den EvaluatorInnen zusammensetzt. Den Vorsitz hat Schleswig-Holstein. Auf Seite der EvaluatorInnen ist das Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts (vTI) federführend. Kooperationspartner sind das Institut für Betriebswirtschaft und das Institut für Ökonomie der Holz- und Forstwirtschaft (beide vTI) und die Ingeniergesellschaft entera.

## ***Rahmen der Halbzeitbewertung***

Die EU gibt in ihrem Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen, dem sogenannten Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF), die grundlegende Struktur für die Bewertung vor. Der CMEF nennt für jede Maßnahme und das Programm die zu untersuchenden Fragen, ordnet jeder Maßnahme eine Interventionslogik und Indikatoren zu. Darüber hinaus werden grundsätzliche Hinweise zur Evaluationsmethodik und zum Aufbau der Berichte gegeben. Der CMEF bildete die Grundlage für die Leistungsbeschreibung in den Ausschreibungsunterlagen der sieben Bundesländer. In dem Angebot des vTI und seiner Kooperationspartner wurde die Leistungsbeschreibung an die Besonderheiten in den Bundesländern angepasst. In der Strukturierungsphase erfolgte in Absprache mit der Verwaltungsbehörde und den Fachreferenten eine Detailplanung des Untersuchungsdesigns. Sekundärdaten wurden weitgehend in der gewünschten Form bereitgestellt, für Wirkungsanalysen reichen diese aber zumeist nicht aus. Daher wurden in verschiedenen Maßnahmenbereichen ergänzende Primärdatenerhebungen durchgeführt.

Der Bericht zur Halbzeitbewertung gliedert sich in drei Teile:

- Teil I: Einleitung (Rahmenbedingungen, Struktur und Umsetzung des EPLR),
- Teil II: Maßnahmenbewertungen (Übersicht über die angebotenen Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen, die gewählte Methode und die eingesetzten Daten, Output und Ergebnisse sowie Zielerreichung und die Beantwortung der Bewertungsfragen),
- Teil III: Programmbewertung (Programmwirkungen, Programmdurchführung).

### ***Der EPLR Hessen – inhaltliche und finanzielle Ausgestaltung***

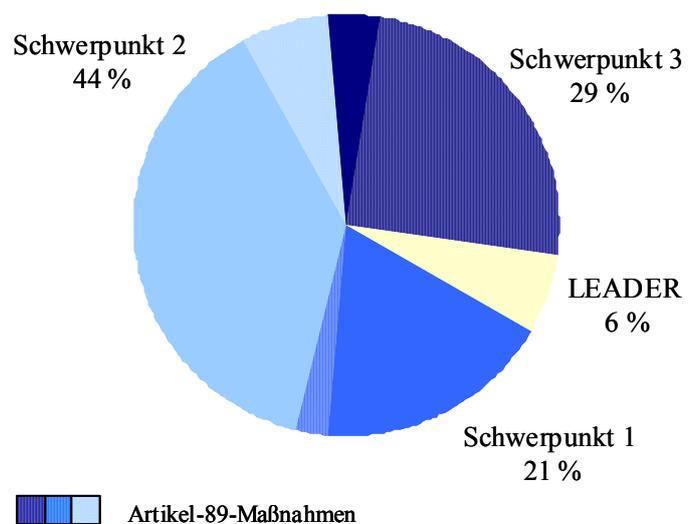
Ausgehend von den Erfahrungen der vorherigen Förderperiode und unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Problemlagen in den ländlichen Räumen Hessens, der sektoralen Probleme bzw. der herausgearbeiteten Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken in den verschiedenen Schwerpunkten und der finanziellen Rahmensetzungen verfolgt Hessen im Rahmen seiner regionalen Strategie schwerpunktübergreifend folgende Hauptziele:

- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft,
- Verbesserung der Umwelt,
- Verbesserung der Lebensqualität und Entwicklung des ländlichen Lebensraums,
- Erhöhung der Selbstentwicklungspotenziale der Regionen.

Die Ziele des Landes Hessen entsprechen damit der Struktur der ELER-Verordnung, die vier Förderschwerpunkte vorsieht. Drei Schwerpunkte beziehen sich auf inhaltliche Förderbereiche. Der vierte Schwerpunkt beinhaltet mit LEADER einen methodisch ausgerichteten Förderansatz. Die neue Förderung ab 2007 in Hessen wurde intensiv in Projektgruppen im Ministerium vordiskutiert und in regionalen Veranstaltungen mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern abgestimmt. Als Ergebnis dieser Prozesse sieht das Land Hessen einen prioritären Handlungsbedarf in drei Bereichen:

- Verbesserung der betrieblichen Struktur der Agrar- und Ernährungswirtschaft zur Sicherstellung einer mittel- und langfristigen Wettbewerbsfähigkeit in einer sich ständig weiter globalisierenden Marktwirtschaft;
- Verringerung der regionalen Disparitäten ländlicher Gebiete mit Fokussierung auf Nord- und Mittelhessen mittels jeweils angepasster Maßnahmeninstrumentarien der Schwerpunkte 3 und 4 laut ELER-Verordnung, insbesondere der Erhaltung und Schaffung einer nachhaltigen Wertschöpfungskette zur Vermeidung weiterer Abwanderungstendenzen. Hierbei sind die Betroffenen vor Ort intensiv in die Gestaltungsprozesse einzubinden.

**Verteilung der öffentlichen Mittel des EPLR Hessen auf die Schwerpunkte (Stand 31.12.2009)**



Quelle: Programmplanungsdokument (ohne Technische Hilfe)

- Gezielte Verbesserung der Umweltsituation in den Teilräumen, in denen aktuell Probleme bestehen bzw. aufgrund übergeordneter EU-rechtlicher Vorgaben Handlungsbedarf angezeigt ist (insbesondere Umsetzung von Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)). Dies soll u. a. über die Bündelung bestehender Instrumente hin zu einem integrierten Agrarumweltprogramm mit Konzentration auf Regionale Agrarumweltkonzepte erfolgen.

Zur Umsetzung der Ziele steht dem Land Hessen nach finanziellen Zuflüssen aus der 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), einschliesslich der zusätzlichen Modulation im Zuge des Health Checks (HC) und des EU-Konjunkturprogramms (EKP), ein Mittelvolumen von 725 Mio. Euro für den Zeitraum 2007 bis 2013 zur Verfügung (Stand 31.12.2009), das sich, wie in der folgenden Tabelle dargestellt, aus verschiedenen Quellen speist.

### Finanzstruktur des EPLR Hessen (Stand 12/2009)

	ELER-Mittel	Nationale öffentliche Mittel	Öffentliche Mittel insgesamt	Private Mittel indikativ	Gesamtkosten	zusätzliche Mittel für Artikel-89-Maßnahmen
Schwerpunkt 1	64.878.000	64.878.000	129.756.000	389.531.308	519.287.308	19.045.000
Schwerpunkt 2	146.978.677	125.300.433	272.279.110	8.046.415	280.325.525	48.341.126
Schwerpunkt 3	13.735.000	13.735.000	27.470.000	58.441.000	85.911.000	177.500.000
LEADER	22.400.000	22.400.000	44.800.000	49.434.786	94.234.786	0
Technische Hilfe	2.872.452	2.872.452	5.744.904	0	5.744.904	0
Insgesamt	250.864.129	229.185.885	480.050.014	505.453.509	985.503.523	244.886.126

Quelle: EPLR, Jahresbericht 2009.

Zu der vorgenannten Summe kommen in 2011 und 2012 noch rund 4,6 Mio. Euro aus Mitteln der Zuckerdiversifizierungsbeihilfe hinzu, die zwar zu 100 % aus Mitteln des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) finanziert werden, aber ausschließlich bestimmten ELER-Maßnahmen zugute kommen.

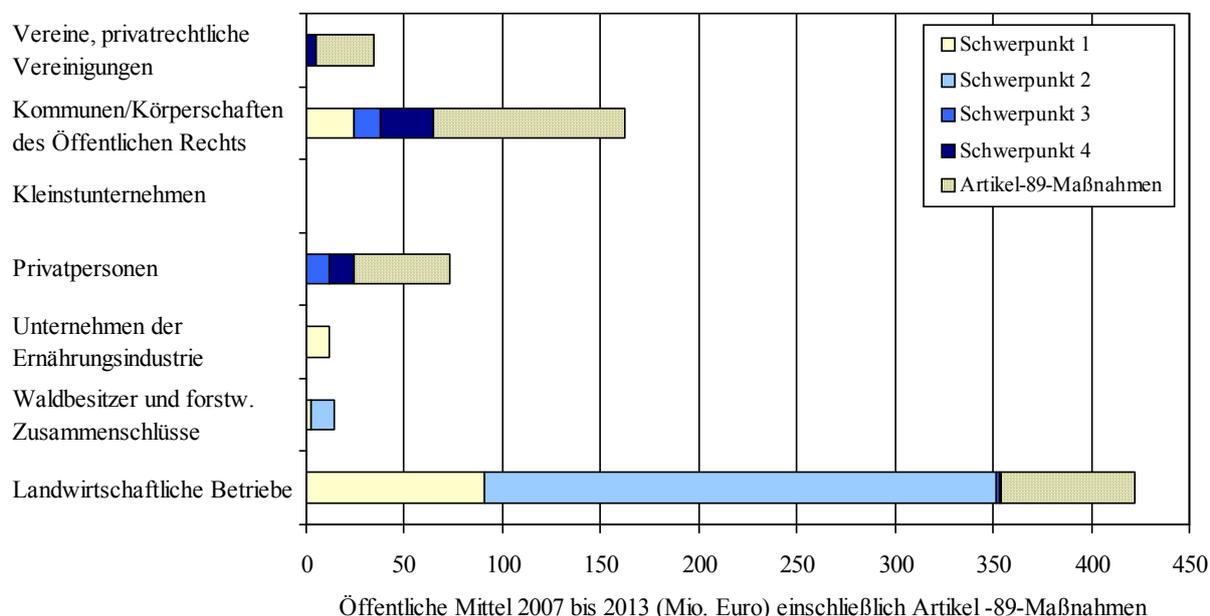
Finanziell am besten ausgestattet ist der ELER-Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“ mit 44 % der geplanten öffentlichen Mittel. Der Anteil von Schwerpunkt 3 „Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“ und Schwerpunkt 4 „LEADER“ liegt bei 34 %. Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ vereint ein Fünftel der Mittel auf sich. Die finanzstärksten Maßnahmen sind die Dorferneuerung (ELER-Code 322) und die Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214), die rund die Hälfte der öffentlichen Mittel beanspruchen. Die bisherigen Programmänderungen haben das Profil des EPLR Hessen nicht grundlegend verändert. Mehrheitlich handelt es sich um Detailanpassungen. Einige

wenige neue Teilmaßnahmen wurden eingeführt, z. B. eine Natura-2000-Ausgleichszahlung (ELER-Code 213).

Die zusätzlichen Mittel u. a. aus HC und EKP im Jahr 2009 wurden v. a. in landwirtschafts- und umweltbezogene Maßnahmen eingestellt. Rund 70 % der zusätzlichen HC-Mittel werden im Bereich der Biologischen Vielfalt als eine der Neuen Herausforderungen<sup>1</sup> zum Ansatz gebracht. Die HC-Mittel mussten nicht zwingend für zusätzliche Maßnahmen oder zur Aufstockung bestehender Maßnahmen eingesetzt werden. Es war auch möglich, die schon im EPLR vorhandenen Maßnahmen, die einen Beitrag zu den Neuen Herausforderungen leisten, mit ihrem Mittelansatz finanziell anzurechnen. Die dadurch „frei“ werdenden Mittel konnten umgeschichtet werden. Davon profitierten vor allem die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (ELER-Code 121) und die Ausgleichszulage (ELER-Code 212).

Hauptzielgruppe des EPLR Hessen sind landwirtschaftliche Betriebe, gefolgt von Kommunen und Körperschaften des Öffentlichen Rechts. Unter Berücksichtigung der Artikel-89-Maßnahmen – das sind die Maßnahmen, die inhaltlich dem Programm entsprechen, aber rein national finanziert werden – stehen landwirtschaftlichen Betrieben rund 60 % der öffentlichen Mittel zur Verfügung.

### Geschätzte Verteilung der geplanten öffentlichen Mittel des EPLR Hessen (einschließlich Artikel-89-Maßnahmen) auf die Zielgruppen der Förderung



Quelle: Eigene Berechnung nach EPLR und Jahresbericht 2009.

<sup>1</sup> Die Neuen Herausforderungen aus Sicht der EU sind Klimawandel, Erneuerbare Energien, Wasserwirtschaft und biologische Vielfalt sowie die Flankierung des Milchquotenausstiegs.

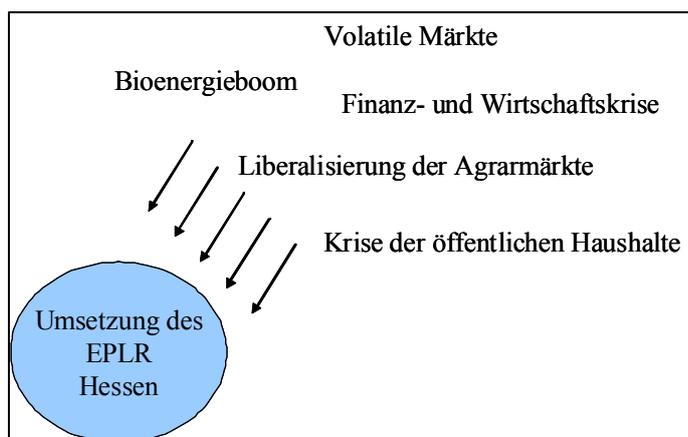
Der EPLR Hessen einschließlich der Artikel-89-Maßnahmen steht im Zentrum der Politik für ländliche Räume in Hessen. Für zentrale Politikbereiche der EU, wie die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) oder Natura 2000, soll der EPLR flankierend eingesetzt werden. Energie- und Klimapolitik werden zwar auch vom EPLR Hessen unterstützt; hier sind aber andere Finanzierungsquellen bzw. politische Rahmensetzungen, wie das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), wichtiger. Eigene Maßnahmen mit zum Teil größerem Finanzvolumen, wie z. B. Berufsbildungs- und Beratungsmaßnahmen oder Maßnahmen im Bereich Hochwasserschutz, werden vollständig außerhalb des EPLR Hessen umgesetzt.

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) mit ihren beiden Säulen wird in Hessen wie auch in den anderen Bundesländern von der 1. Säule der GAP bestimmt. Die landwirtschaftlichen Direktzahlungen, die an hessische Betriebe fließen, machen rund 76 % des zur Verfügung stehenden Finanzvolumens (EGFL-Mittel sowie ELER-Mittel und öffentliche nationale Kofinanzierung) von geschätzt 2 Mrd. Euro im Zeitraum 2007 bis 2013 aus.

Im Zusammenspiel mit der Struktur- und Regionalpolitik rangiert der ELER hinsichtlich der 2007 bis 2013 zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel (ohne die zusätzlichen rein nationalen Mittel (sog. Top ups)) mit 39 % an erster Stelle vor dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) (31 %) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) (29 %).

### ***Der EPLR Hessen – wesentliche Rahmenbedingungen für die Umsetzung***

Mit Beginn des Programmplanungszeitraums 2007 haben recht turbulente Entwicklungen eingesetzt. Diese Entwicklungen beeinflussen die Nachfrage nach den Förderangeboten des EPLR und können mittelfristig auch Änderungen im Programmdesign erforderlich machen.



Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich im Betrachtungszeitraum bis Ende 2009 noch nicht in deutlichem Umfang auf die Lage der öffentlichen Haushalte ausgewirkt. In Zukunft wird der Landeshaushalt jedoch unter Einsparzwängen stehen; ab 2011 wirken die vom Bund beschlossenen Einsparungen in der GAK in Höhe von insgesamt 100 Mio. Euro. Eine der Zielgruppen des EPLR sind die ländlichen

Kommunen. Hier stellt sich die Frage nach der Entwicklung der freien Finanzspielräume, beispielsweise aufgrund von Kürzungen der Finanzausgleichszahlungen, ganz besonders.

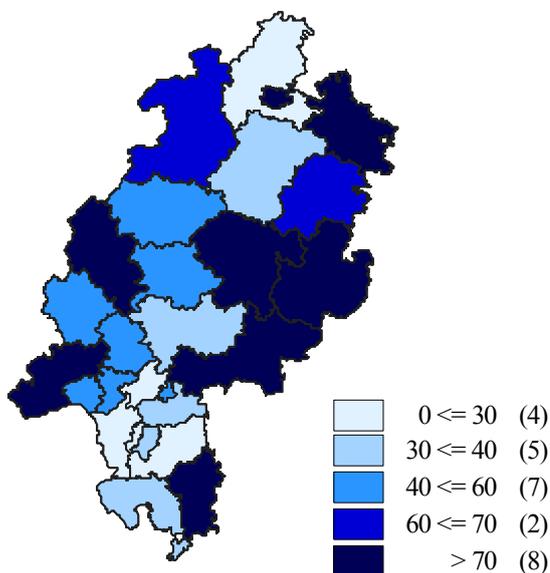
Landwirtschaftliche Betriebe sehen sich zunehmend volatiler werdenden Märkten gegenüber. Insbesondere für Milchviehbetriebe stellt dies eine neue Situation dar, da im Gegensatz zu anderen Betriebsformen diese bislang stabilere Erlössituationen hatten. Gleichzeitig werden durch die Liberalisierung der Agrarpolitik und die Entkopplung der Prämien die unternehmerischen Entscheidungen flexibler.

Die Liberalisierung der Agrarmärkte und die Energiepolitik haben zu einer veränderten Flächennutzung geführt. Zurückgegangen ist die Stilllegungsfläche, die Maisanbaufläche hat zugenommen. Deutschlandweit betrachtet büßt die Grünlandnutzung im Vergleich zur Ackernutzung an Wettbewerbsfähigkeit ein. In Hessen allerdings ist der Cross-Compliance-relevante Anteil von Grünland an der LF größer geworden.

### ***Der EPLR Hessen – die bisherige Umsetzung***

In den ersten drei Jahren der Umsetzung des EPLR wurden insgesamt rund 40 % der geplanten öffentlichen Mittel (ohne Artikel-89-Maßnahmen) verausgabt. Damit weist Hessen einen recht hohen Umsetzungsstand des Gesamtprogramms auf. Neben rund 195 Mio. Euro öffentlicher Mittel mit EU-Kofinanzierung hat Hessen bis zum 31.12.2009 91 Mio. Euro für Artikel-89-Maßnahmen verausgabt, insgesamt also rund 286 Mio. Euro.

#### **Landwirtschaftsbezogene Zahlungen der 2. Säule der GAP in Euro je ha LF und Jahr (Anzahl Kreise)**



Quelle: Zahlstellendaten der EU-Haushaltsjahre 2007 bis 2009.

Der Umsetzungsstand gemessen an den ausgezahlten Mitteln (ohne Artikel-89-Maßnahmen) ist im Schwerpunkt 2 mit rund 50 % am höchsten. Dies ist u. a. auf die kontinuierliche Förderung der Ausgleichszulage und die Altverpflichtungen im Agrarumweltbereich zurückzuführen. Auch Schwerpunkt 1 verfügt mit 38 % der geplanten Mittel über einen relativ hohen Auszahlungsstand, im Schwerpunkt 3 beträgt er hingegen nur 20,5 %. Am stärksten liegt LEADER mit knapp 7 % zurück, was neben der späten Auswahl der Lokalen Aktionsgruppen auch mit Anpassungsschwierigkeiten in der Arbeitsorganisation durch die Verlagerung der EU-

Zahlstelle vom Hessischen Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (HMULV) zur Investitionsbank Hessen (IBH), seit 31.08.2009 Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank), und die Umressortierung der Bereiche Dorf- und Re-

gionalentwicklung zum Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung begründet werden kann.

Auswertungen der Daten der EU-Zahlstelle zeigen, dass in den ersten drei Jahren der Programmumsetzung Maßnahmen der 2. Säule der GAP, v. a. Agrarumweltmaßnahmen und die Ausgleichszulage, sich räumlich auf die Mittelgebirgslagen Hessens konzentrieren. Rein rechnerisch fließen 59 Euro je ha LF und Jahr aus den landwirtschaftsbezogenen Maßnahmen des EPLR (v. a. ELER-Codes 121, 212 und 214) an landwirtschaftliche Betriebe. In den Mittelgebirgslagen liegt die flächenbezogene Förderintensität jedoch deutlich höher.

### ***Der EPLR Hessen – Umsetzungstruktur***

Die Umsetzungsstruktur des EPLR Hessen ist hinsichtlich der Anzahl an beteiligten Stellen komplex. Mit der Übertragung der Zahlstellenfunktion zum 1.1.2009 an die Investitionsbank Hessen (IBH), seit 31.08.2009 Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank), erfolgt die Durchführung der entsprechenden Fördermaßnahmen durch die Bank und in deren Steuerungshoheit nach Maßgabe der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen, der geltenden Richtlinien, Verwaltungsvorschriften und fachlichen Weisungen sowie der weiteren besonderen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften. Die Steuerungshoheit in Bezug auf den maßnahmenbezogenen Mittelansatz liegt beim Land. Im Rahmen ihrer Bewilligungsaufgaben unterstehen die Bewilligungsstellen (Landräte, Hessische Ämter für Bodenmanagement, Regierungspräsidien Darmstadt und Gießen) der Bank als Zahlstelle. Das Land hat die Bank dafür mit der Wahrnehmung der Fachaufsicht beauftragt. Die Wahrnehmung der unterschiedlichen Aufgaben durch die Bank steht unter Aufsicht des Landes. Im nachgeordneten Bereich haben die Umstrukturierungen 2005 ihr (vorläufiges) Ende mit der Kommunalisierung der Aufgaben der Unteren Landwirtschaftsbehörden zum 01.04.2005 gefunden.

## **2 Teil II der Halbzeitbewertung: Ergebnisse der Maßnahmenbewertungen**

### **2.1 Übersicht über die umgesetzten Maßnahmen**

Folgende Übersicht zeigt die Maßnahmen des EPLR Hessen mit ihrem finanziellen Umsetzungsstand sowie der Kapitelnummer, unter der die Bewertung der (Teil-)Maßnahmen erfolgt.

## Übersicht über den Aufbau von Teil II der Halbzeitbewertung des EPLR Hessen

ELER-Code und Maßnahmenbezeichnung	ELER-kofinanzierte Maßnahmen			Art.-89- Maßnahmen Ausgaben bis Ende 2009 (Mio. Euro)	Bewertung siehe Kapitel	
	Öffentl. Mittel (Mio. Euro)		Umset- zungs- stand bis 2009			
	Ausgaben geplant (Stand 2009)	Ausgaben bis Ende 2009				
121	Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe	90.96	35.27	39 %	0.13	2.2
123	Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse	12.00	2.80	23 %	-	2.3
125	Verbesserung und Ausbau der Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung ...	26.80	10.67	40 %	7.47	-
	125 A Verbesserung der Forstinfrastruktur	-	-	-	-	2.4
	125 B Flurneueordnung	-	-	-	-	2.5
212	Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht ...	119.62	69.15	58 %	-	2.6
213	Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und Zahlungen im Zusammenhang mit der Richtlinie ...	2.00	0.00	0 %	-	2.7
214	Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen	139.28	61.58	44 %	7.44	2.8
227	Beihilfen für nichtproduktive Investitionen	11.37	5.11	45 %	-	2.9
311	Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten	1.10	0.50	45 %	-	-
	311 A Energetische Nutzung von Bio-Rohstoffen	-	-	-	-	2.10
	311 B Landtouristische Investitionen landwirtschaftlicher Betriebe	-	-	-	-	2.10
	311 C Zusatzeinkommen durch Direktvermarktung, Handwerk und sonstige Dienstleistungen	-	-	-	-	2.11
312	Beihilfe für die Gründung und Entwicklung von Kleinunternehmen	0.40	0.10	24 %	-	2.10
313	Förderung des Fremdenverkehrs	1.10	0.13	12 %	-	2.10
321	Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft	0.80	0.43	53 %	4.56	-
	321 A Dienstleistungseinrichtungen für Versorgung, Betreuung und Kommunikation	-	-	-	-	2.10
	321 B Energetische und stoffliche Nutzung von Biomasse	-	-	-	-	2.10
322	Dorferneuerung und -entwicklung	23.07	4.33	19 %	66.29	2.10
323	Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes	0.60	0.15	24 %	-	2.10
331	Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen	0.05	0.00	0 %	-	2.10
341	Kompetenzentwicklung	0.35	0.02	5 %	-	2.10
411	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Wettbewerbsfähigkeit	0.60	0.00	0 %	-	2.10
412	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Umwelt/Landschaft	0.20	0.00	0 %	-	2.10
413	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Lebensqualität	40.50	2.59	6 %	5.27	2.10
421	Transnationale und gebietsübergreifende Zusammenarbeit	1.40	0.00	0 %	-	2.10
431	Arbeit der Lokalen Aktionsgruppen	2.10	0.51	24 %	-	2.10

Quelle: Eigene Darstellung, HMUELV (Jahresbericht 2009).

## **2.2 Agrarinvestitionsförderung (ELER-Code 121)**

Die Agrarinvestitionsförderung in Hessen wird seit vielen Jahren weitgehend in Übereinstimmung mit den Fördergrundsätzen der GAK bzw. – seit 2007 – mit den entsprechenden Bestimmungen der Nationalen Rahmenregelung (NRR) durchgeführt. Der Förderschwerpunkt liegt klar bei Investitionen in die Tierhaltung, die auch strukturell (Zahl der Betriebe und der Beschäftigten) und wirtschaftlich (Wertschöpfung) die größte Bedeutung in der hessischen Landwirtschaft hat.

Die wesentlichen Ziele der Förderung liegen darin, die bestehenden Strukturdefizite, insbesondere die zu kleinen Viehbestände sowie das geringe und teilweise sogar rückläufige Niveau der Veredlung, zu beseitigen. Durch die Schaffung eines Kerns an wettbewerbsfähigen Haupterwerbsbetrieben sollen die Wertschöpfung im ländlichen Raum und die flächendeckende Pflege der Kulturlandschaft gesichert werden. Um dieses Ziel zu erreichen, werden anhand einer Prioritätensetzung, die aufgrund der Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Investitionstätigkeit im Landwirtschaftssektor vorübergehend in 2009 und bis Mitte 2010 ausgesetzt wurde, vor allem Milchvieh- und Schweinebetriebe mit erheblichen Wachstumsschritten gefördert.

### ***Administrative Umsetzung***

Die Umsetzung des AFP entspricht im Zeitraum 2007 bis 2009 in etwa der EPLR-Planung. Auf die bisherigen öffentlichen Ausgaben entfallen rund 36 % des Gesamtplafonds, die bislang bewilligten förderfähigen Investitionen liegen bei rund 27 % der EPLR-Planung. Die Förderinhalte haben sich im Vergleich zur vorherigen Förderperiode etwas geändert: Der Bau von Milchvieh- und Rinderställen hat zugenommen, während Hallenbauten aufgrund der Prioritätensetzung zurückgegangen sind. Auffallend ist der hohe Anteil an automatischen Melksystemen. Das durchschnittliche förderfähige Investitionsvolumen hat sich im Vergleich zur Vorperiode deutlich auf rund 335.000 Euro je Förderfall erhöht; das Subventionsniveau beträgt im Mittel rund 102.000 Euro je Förderfall.

### ***Datenquellen und Methoden***

In der Halbzeitbewertung waren zwei Analyseteile auf der Grundlage von einzelbetrieblichen Plan- und Ist-Daten vorgesehen:

- (a) Eine Analyse der bereits im Zeitraum 2000 bis 2003 geförderten Betriebe, für die inzwischen mehrere Jahresabschlüsse nach Fertigstellung der geförderten Investitionen verfügbar sind. Diese Betriebe wurden mit strukturell vergleichbaren Betrieben des Testbetriebsnetzes im Ausgangszeitraum und in der Entwicklung der Wirtschaftsjahre (WJ) 2004/05 bis 2007/08 verglichen.

- (b) Eine kalkulatorische Betrachtung der in der aktuellen Förderperiode geförderten Betriebe auf der Grundlage der Investitionskonzepte, wobei die Betriebe mit und ohne Förderung im Hinblick auf die Ausschöpfung der langfristigen Kapitaldienstgrenze (LKDG) untersucht wurden. Ziel war, die Bedeutung des AFP hinsichtlich der Finanzierung zu identifizieren.

### ***Wesentliche Wirkungen***

Der Vergleich der Förderbetriebe der Vorperiode mit ähnlich strukturierten Testbetrieben „Vorher“ und „Nachher“ zeigt, dass die Milchviehbetriebe im Vergleich zu den Testbetrieben eine weitgehend übereinstimmende Entwicklung beim Betriebserfolg und Betriebsertrag (Wachstum) über mehrere Wirtschaftsjahre verzeichnen. Der Zusammenhang zwischen AFP und langfristigem Betriebserfolg ist mithin unklar. Dabei ist zu beachten, dass auch die Testbetriebe größtenteils in früheren Jahren gefördert wurden und daher als Referenzgruppe nur eingeschränkt geeignet sind.

Die Ergebnisse des kalkulatorischen Vergleichs anhand der Investitionskonzepte deuten darauf hin, dass das AFP aufgrund der vielfach sehr großen Investitionen bei zahlreichen Betrieben einen erheblichen Einfluss auf die Finanzierung und Stabilität hat. Ohne AFP würden zwischen 26 und 34 % der Betriebe nach Durchführung der Investitionen die langfristige Kapitaldienstgrenze überschreiten. Besonders häufig wäre dies bei sehr großen Investitionen (>500.000 Euro) und hinsichtlich der Produktionsrichtung bei Milchvieh- und Veredlungsbetrieben der Fall. Andererseits dürfte bei rund einem Fünftel der geförderten Betriebe die Förderung nicht notwendig gewesen sein, weil diese Betriebe auch ohne AFP-Zuschuss die LKDG lediglich zu unter 50 % nach Durchführung der Investitionen ausschöpfen. Bei diesen Betrieben handelt es sich vor allem um Betriebe mit förderfähigen Investitionen von 100.000 bis 300.000 Euro, wobei kein Schwerpunkt bei bestimmten Produktionsrichtungen besteht.

### ***Empfehlungen***

Wenngleich bislang lediglich erste Analysen zu AFP-Wirkungen vorliegen, können darauf aufbauend und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der vorhergehenden Evaluationschritte sowie der durchgeführten Expertengespräche folgende Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen gegeben werden:

- Die Förderung von vielen sehr großen Investitionsschritten, vor allem in der Tierproduktion, lässt den Schluss zu, dass in Hessen aktive Strukturpolitik betrieben wird. Zwar sind kleinere Investitionen nicht von der Förderung ausgeschlossen, aber entweder wird für viele kleinere Investitionen kein Förderantrag gestellt, bzw. bewirkt die Förderung für derartige kleine Investitionen eine Einschränkung der Betriebe oder es gibt sie kaum. Möglicherweise beeinflusst die Beratung im Vorfeld die Struktur der Investitionen, für die Förderanträge gestellt werden.

- Ob das mit dem AFP geförderte betriebliche Wachstum sektoral zu mehr Wettbewerbsfähigkeit führt, lässt sich nicht anhand von betrieblichen Analysen feststellen. Eine derartige Beurteilung ist nur auf der Grundlage von sektoralen Untersuchungen möglich. Diese sind im weiteren Evaluationsverlauf vorgesehen.
- Die massive Förderung von automatischen Melksystemen ist im Hinblick auf die Arbeits- und Lebensqualität der Investierenden positiv zu beurteilen, hat aber möglicherweise strukturkonservierende Wirkungen.
- Die Förderziele (Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, Erhaltung möglichst vieler Betriebe, Kooperationsförderung, Innovationen) sollten konkreter gefasst werden, damit sie in der Projektauswahl operationalisiert werden können.
- Der Spielraum für eine Reduzierung der Kapitalförderung angesichts der aktuell sehr niedrigen Kapitalkosten am Markt sollte genutzt werden. Die in Hessen ergänzend angebotene Bürgschaftsregelung kann die Finanzierung von grundsätzlich rentablen Investitionen im Fall von fehlenden Sicherheiten gewährleisten. Die Förderung sollte in erster Linie die Finanzierung von strukturell wirksamen Investitionen sichern und nicht deren Rentabilität verbessern, da ansonsten Fehlinvestitionen vorprogrammiert sind.
- Bezüglich des in Überarbeitung befindlichen Systems der Projektauswahlkriterien wird empfohlen, dass diese entsprechend den politischen Zielen konsequent und transparent abgeleitet werden, vor allem mit Blick auf eine möglichst hohe Nettoförderwirkung unter weitgehender Vermeidung von Mitnahmeeffekten. In diesem Zusammenhang ist auch die hohe Prosperitätsgrenze von 110.000 Euro für ledige bzw. 140.000 Euro für verheiratete Antragsteller zu überprüfen. Außerdem sollten auch alternative Maßnahmen oder Maßnahmenbündel zur Erreichung der definierten Ziele geprüft werden.
- Die Investitionsförderung sollte grundsätzlich mit klaren und erreichbaren Zielen arbeiten und ein zeitliches Ende der Fördermaßnahme festlegen, um eine Dauerförderung zu vermeiden. Falls die Sicherstellung einer Flächenbewirtschaftung auch in Ungunstregionen erwünscht ist, sollte erwogen werden, dieses Ziel mittels einer laufenden Bewirtschaftungsprämie (z. B. einer Agrarumweltmaßnahme zur Offenhaltung der Landschaft) anstelle der Investitionsförderung anzusteuern.
- Die Zuschussförderung sollte sich langfristig auf die Schaffung oder Erhaltung von öffentlichen Gütern beschränken, die der Gesellschaft von den Betrieben unter gegebenen Marktverhältnissen nicht in ausreichendem Maß bereitgestellt werden. Dies gilt allerdings nur da, wo Investitionen zur Zielerreichung erforderlich sind. Im Bereich

Tierschutz sollte die Förderung stärker auf Tierschutzdefizite in der Schweine- und Geflügelhaltung ausgerichtet werden.<sup>2</sup>

### **2.3 Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse (ELER-Code 123)**

#### ***Maßnahmenüberblick***

In Hessen erfolgt die Förderung zur Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse (Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte) gemäß der Nationalen Rahmenregelung (NRR). Das Land legt aber besonderen Wert auf die Schaffung und Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten sowie die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte von höherer Qualität, weshalb nur Unternehmen Zuwendungen erhalten, die Produkte mit besonderen definierten Gütesiegeln herstellen (entsprechend der vier Lebensmittelqualitätsregelungen der EU bzw. den beiden in Hessen anerkannten Qualitätsregelungen „Geprüfte Qualität – Hessen“ sowie der Qualitätsregelung für Wein bestimmter Anbaugebiete).

Im Zuge eines zunehmenden Konzentrationsprozesses sowohl im Agrar- als auch im Ernährungssektor wird die Ausrichtung auf regionale Wertschöpfungsketten und Qualitätsprodukte als eine Möglichkeit für viele der eher kleinen hessischen Betriebe in beiden Sektoren gesehen, sich über eine höhere Wertschöpfung im Markt zu halten und die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen.

In den ersten drei Jahren der Förderperiode 2007 bis 2013 wurden im Rahmen der Förderung zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in Hessen insgesamt 15 Investitionsvorhaben mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von knapp 17 Mio. Euro bewilligt.<sup>3</sup> Die hierfür bewilligten öffentlichen Ausgaben betragen 4,34 Mio. Euro. Damit wurde in den ersten drei Jahren deutlich weniger als die Hälfte der für die gesamte Förderperiode anvisierten 90 bis 100 Förderfälle und 60 bis 80 Mio. Euro Gesamtinvestitionsvolumen realisiert.

---

<sup>2</sup> *Die Empfehlungen in diesem Tired werden vom HMUELV in der Form nicht geteilt. Abgesehen hiervon könnten sie frühestens in der kommenden Förderperiode umgesetzt werden. Als Beleg für diese Haltung wird angeführt, dass sowohl in der ELER-VO als auch im GAK-Rahmenplan bewusst Voraussetzungen dafür geschaffen wurden, dass Kapitalzuschüsse zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe gewährt werden können.*

<sup>3</sup> Von diesen 15 Förderfällen wurden vier Investitionsvorhaben noch in der alten Förderperiode bewilligt und entsprechend der Übergangsregelung VO (EG) Nr. 1320/2006 aus den Mitteln der aktuellen Förderperiode finanziert.

In Expertengesprächen wurden mögliche Ursachen für die geringe Inanspruchnahme der Maßnahme und die Probleme bei der Implementierung regionaler Wertschöpfungsketten herausgearbeitet, die im Wesentlichen in der Kommunikation zwischen den einzelnen Stufen der Wertschöpfungskette, in der Ausgestaltung der Qualitätskonzepte und den Vermarktungsmöglichkeiten liegen. Darauf aufbauend wurde vom Land Hessen ein Workshop zur „Stärkung regionaler Wertschöpfungskreisläufe“ durchgeführt. Damit wurde ein Prozess in Gang gesetzt, in dem zeitnah in verschiedenen Arbeitsgruppen Lösungs- und Verbesserungsmöglichkeiten, auch im Hinblick auf die Förderung, herausgearbeitet werden sollen.

### ***Daten***

Mit den bisher vorliegenden Daten kann lediglich eine Beschreibung des Fördergeschehens vorgenommen werden. Wirkungsmessungen sind zum jetzigen Zeitpunkt nicht durchführbar, weil noch keine Informationen über die wesentlichen Kennzahlen für den Zeitpunkt nach Abschluss der Investitionsmaßnahme vorliegen. Folglich können nur Aussagen über geplante Entwicklungen getroffen werden.

### ***Wesentliche Wirkungen***

Während anhand der vorliegenden Förderdaten die tatsächliche Entwicklung der Bruttowertschöpfung und der Arbeitsproduktivität nicht beurteilt werden kann, wird deutlich, dass die getätigten Investitionen mit der Einführung neuer Technologien in den Unternehmen einhergehen, nicht jedoch mit Innovationen. Aufgrund der Fördervoraussetzungen wird von allen Teilnehmern der landwirtschaftliche Rohstoff entsprechend einem der geforderten Qualitätssysteme verarbeitet.

### ***Empfehlungen***

Wenn langfristig zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit in der Ernährungswirtschaft die Innovationstätigkeit verbessert werden soll, sollte die ELER-VO neu ausgerichtet und eine Innovationsförderung angeboten werden, die nicht auf eine Investitionsbezuschung beschränkt ist, sondern vielmehr direkt an Forschungs- und Entwicklungsprojekten und der Verbesserung des Technologietransfers ansetzt.

Die Ergebnisse der Expertengespräche und des Workshops zur „Stärkung regionaler Wertschöpfungskreisläufe“ im Hinblick auf die Ausgestaltung der Förderung regionaler Qualitätskonzepte zeigen, dass Art und Umfang von Investitionsentscheidungen am besten durch die Unternehmen selbst getroffen werden sollten. Subventionen sollten hier auch aufgrund von möglichen Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden<sup>4</sup>. Über eine Bürg-

---

<sup>4</sup> Diese Empfehlung wird vom HMUELV nicht geteilt. Durch die Förderung konnten Projekte gefördert werden, die den Prozess in Richtung Aufbau von Wertschöpfungsketten nachhaltig unterstützt haben

schaftsregelung könnte die Finanzierung von grundsätzlich rentablen Investitionen im Fall von fehlenden Sicherheiten gewährleistet werden.

Ansatzpunkte für die Erreichung des Ziels der Etablierung von Qualitätssystemen und regionaler Wertschöpfungsketten sind z. B. die Motivierung der relevanten Akteure, sich für die Regionalvermarktung an wichtigen Kommunikations- und Netzwerkprozessen zu beteiligen.

## 2.4 Verbesserung der Forstinfrastruktur (Teilmaßnahme 125 A)

Die Hessischen Wälder sind überwiegend gut erschlossen. Die Wegedichte schwankt jedoch von Betrieb zu Betrieb und ist insbesondere im Privatwald noch verbesserungsbedürftig. Die vorhandenen Wege sind aufgrund der erhöhten Ansprüche einer modernen Forstwirtschaft instandsetzungsbedürftig.

Im Rahmen der Teilmaßnahme „forstlicher Wegebau“ wurden in der bisherigen Förderperiode von 2007 bis 2009 0,04 km Wege neu- und 33 km Wege ausgebaut, 299 km Wege wurden grundinstandgesetzt. Die bisherige Zielerreichung im Hinblick auf die Inanspruchnahme der Maßnahme ist damit als gut einzuschätzen.



Die Teilmaßnahme 125 A trägt insbesondere durch die Ermöglichung der ganzjährigen Befahrbarkeit der Waldbestände zur Verbesserung des physischen Potenzials der geförderten Waldflächen bei. Durch die Ermöglichung der Holznutzung und die Senkung der Rückekosten wird die Wettbewerbsfähigkeit der Forstbetriebe gestärkt. Befragungen der Zuwendungsempfänger und betreuenden Stellen ergaben, dass die Wahrscheinlichkeit des Auftretens hoher Mitnahmeeffekte gering ist.

Es werden keine Änderungen empfohlen.

## 2.5 Flurneuordnung (Teilmaßnahme 125 B)

Die Flurneuordnung (FNO) ist als Teil der Maßnahme „Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft“ im ELER-Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“

---

(z.B. Biomolkerei, Fruchtsaftherstellung, Gründung von Erzeugergemeinschaften-, Zusammenschlüssen (außerhalb ELER)).

eingeorordnet. Die Interventionslogik der FNO ist allerdings viel umfassender. FNO-Verfahren dienen nach dem zugrunde liegenden Flurbereinigungsgesetz der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen der Land- und Forstwirtschaft, aber auch der Förderung der allgemeinen Landeskultur und Landentwicklung. Gefördert werden die Ausführungskosten der Teilnehmergeinschaft, deren Anteil an den Gesamtkosten je nach FNO-Verfahren unterschiedlich hoch ist.

In den Jahren 2007 bis 2009 wurden investive Maßnahmen in einem Gesamtumfang von 23,4 Mio. Euro in insgesamt 123 FNO-Verfahren gefördert. Vier dieser Verfahren wurden in der jetzigen Förderperiode neu eingeleitet, alle anderen laufen bereits seit längerer Zeit. Die geförderten Verfahren umfassen eine Gesamtfläche von 72.800 ha, davon sind 40.300 ha landwirtschaftliche und 21.900 ha forstwirtschaftliche Nutzfläche. Rund 35.000 Grundstückseigentümer sind als Teilnehmer in den Verfahren beteiligt, und fast 1.800 landwirtschaftliche Betriebe wirtschaften in den bearbeiteten Gebieten.

### ***Administrative Umsetzung***

Die Fördermittel der Maßnahme 125 B fließen in behördlich geleitete Verfahren. Durch den mehrstufigen Prozess der Verfahrensauswahl und Planfeststellung/-genehmigung ist gewährleistet, dass die einzelnen geförderten Projekte den Zielen der Förderung entsprechen. Die administrative Umsetzung wird in dieser Förderperiode dadurch erschwert, dass die anfallende Mehrwertsteuer nicht mehr durch die EU gefördert werden kann. Es entsteht zusätzlicher administrativer Aufwand für die separate Förderung aus GAK-Mitteln.

### ***Datenquellen und Methoden***

Die Bewertung stützt sich – neben der Auswertung von Förderdaten, Expertengesprächen und Literatur – auf eine vertiefte Datenerhebung in einer Stichprobe geförderter Verfahren. Darüber hinaus wurde eine Befragung von Landwirten aus der vergangenen Förderperiode für aktualisierte Modellrechnungen genutzt.

### ***Wesentliche Wirkungen***

Flurneuordnung hat das physische Potenzial in den bearbeiteten Gebieten verbessert durch eine Vergrößerung der landwirtschaftlich genutzten Schläge um durchschnittlich 50 %, eine Erhöhung der Schlaglänge um 40 % und eine Verkürzung der Hof-Feld-Entfernungen um rund 10 %. Zudem wurde das ländliche Wegenetz im betrachteten Zeitraum auf einer Gesamtlänge von 124 km erneuert.

Diese Umstrukturierung bewirkt eine dauerhafte Senkung der Produktionskosten landwirtschaftlicher Betriebe. Die Kostenersparnis beträgt nach Modellrechnungen in einer Stichprobe von Betrieben durchschnittlich 52 Euro pro Hektar und Jahr, mit großen Unterschieden bei einzelnen Betrieben. Die Kostensenkung wirkt sich unmittelbar positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Betriebe aus.

Die Förderung der FNO hat zur Lösung von Landnutzungskonflikten beigetragen. In einer Stichprobe von 42 Verfahrensgebieten wurden 3,8 % der bearbeiteten Fläche für verschiedene außerlandwirtschaftliche Zielsetzungen bereitgestellt. Allein 1,4 % der Verfahrensgebietsfläche stehen künftig für Zwecke des Naturschutzes, der Landschaftspflege und der Gewässerentwicklung zur Verfügung. Damit wurden Voraussetzungen für eine weitergehende Verbesserung von Artenvielfalt und Gewässerqualität in den betroffenen Gebieten geschaffen. Direkte Umweltwirkungen hat die FNO darüber hinaus durch die Anreicherung der Landschaft mit linienhaften Biotopstrukturen und nicht oder nur extensiv genutzten Landschaftsbestandteilen, häufig über die gemäß Naturschutzrecht erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen hinaus.

Maßnahmen der FNO tragen auch zur Verbesserung der Wohnstandortqualität in den beteiligten Dörfern bei durch den Ausbau allgemein genutzter Verkehrsinfrastruktur, die Entflechtung des landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Verkehrs sowie durch die Verbesserung der Erholungseignung der Landschaft.

### ***Empfehlungen***

Flurneuordnung hat Ziele in einem breiten Spektrum quer über die drei Förderschwerpunkte der ELER-Verordnung. Entsprechende Wirkungen konnten in der vorliegenden Bewertung – je nach Verfahren in ganz unterschiedlichem Ausmaß und mit wechselnden Schwerpunkten – festgestellt werden. Die Förderung fließt in die Gesamtfinanzierung der komplexen Verfahren ein; ihr Wirkungsbeitrag lässt sich aber nicht isoliert darstellen. Dass das Instrument Flurneuordnung gesamtwirtschaftliche Effizienzgewinne erzielen kann, wurde in den vergangenen Jahren mehrfach in Studien aus betriebs- und volkswirtschaftlicher Sicht nachgewiesen. Daher wird empfohlen, die Förderung der Flurneuordnung auch in Zukunft im erforderlichen Umfang fortzusetzen.

## **2.6 Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (ELER-Code 212)**

### ***Maßnahmenüberblick***

Die Ausgleichszulage ist eine Fördermaßnahme mit langer Förderhistorie. Sie wird in Hessen seit über 30 Jahren angeboten. Durch die Ausgleichszulage soll in Hessen die Aufrechterhaltung der Flächennutzung in von der Natur benachteiligten Gebieten gesichert werden. Dafür soll durch die Förderung der Einkommensnachteile der Betriebe in den benachteiligten Gebieten gegenüber Betrieben in nicht benachteiligten Gebieten ausgeglichen werden.

In Hessen wurden laut Agrarstrukturerhebung 2007 im benachteiligten Gebiet von 13.089 Betrieben 407.063 ha LF bewirtschaftet. Von 2007 bis 2009 wurden jährlich rund 12.700 Betriebe mit der Ausgleichszulage gefördert. Der Flächenumfang liegt bei etwa 330.000 ha LF pro Jahr, davon fallen rund 68 % auf Grünland. Damit wird das gesteckte

Ziel im Hinblick auf die geförderten Betriebe erreicht, im Hinblick auf die geförderte Fläche jedoch leicht verfehlt. Die Höhe der Förderung je Betrieb betrug 2009 ca. 2.500 Euro, bzw. 79 Euro je ha LF. Die Höhe der Zahlung je Hektar LF richtete sich nach dem Grad der Benachteiligung und der Flächennutzung. Für Ackerflächen wird maximal die Hälfte der Grünlandförderung gewährt, wobei gewisse Kulturarten (wie Mais, Zuckerrüben, Weizen etc.) von der Förderung ausgeschlossen sind.

### ***Administrative Umsetzung***

Bei der Ausgleichszulage handelt es sich um ein langjährig praktiziertes Förderinstrument. Weder in der Antragsbearbeitung noch in den darauf folgenden administrativen Schritten ist ein Potenzial zur Effizienzsteigerung zu erkennen.

### ***Wesentliche Wirkungen***

Für die Evaluation wurden die Daten des Deutschen Testbetriebsnetzes ausgewertet, um Informationen über die Einkommenslage benachteiligter und nicht benachteiligter Betriebe in Hessen zu ermitteln. Dafür wurden verschiedene Untersuchungsgruppen betrachtet: 1. alle landwirtschaftlichen Unternehmen, 2. Betriebe des Betriebsbereiches erweiterter Futterbau sowie 3. Marktfruchtbetriebe.

Die **Ausgleichszulage** gleicht im Durchschnitt im Wirtschaftsjahr 2008/2009 rund 19 % der **Einkommensnachteile** zu den nicht benachteiligten Betrieben in Hessen aus. Der Einkommensbeitrag der Ausgleichszulage liegt (bezogen auf den Anteil am Gewinn) bei 14 % bei allen landwirtschaftlichen Betrieben, die zu 100 % im benachteiligten Gebiet wirtschaften. In allen Untersuchungsgruppen überwiegt der Anteil an Betrieben, bei denen die Ausgleichszulage maximal 50 % der Einkommensnachteile im Vergleich zu den nicht benachteiligten Betrieben ausgleicht. 20 % der Betriebe benötigen hingegen keine Ausgleichszulage, da sie bereits ohne Ausgleichszulage gleiche oder höhere Gewinne erwirtschaften als die Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet. Das Ziel, die Einkommensunterschiede zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Betrieben auszugleichen, wurde somit in Hessen überwiegend nicht erreicht.

Die **flächendeckende Landbewirtschaftung** scheint in Hessen im benachteiligten Gebiet nicht gefährdet zu sein. Von 1999 bis 2007 hat die LF in den benachteiligten Gebieten gegenüber den nicht benachteiligten Gebieten stärker zugenommen, dies betrifft insbesondere die Entwicklung des Dauergrünlandes. Welchen Beitrag allerdings die Ausgleichszulage zur Aufrechterhaltung der Nutzung der LF leistet, kann nicht ermittelt werden, da auch immer andere Fördermaßnahmen und Direktzahlungen in die gleiche Richtung wirken. In Hessen wird aber trotz der allgemein positiven Entwicklung des Dauergrünlandes die Gefahr der Flächenaufgaben in einzelnen Regionen gesehen. Bei der derzeitigen Ausgestaltung der Förderung kann ein Brachfallen dieser Flächen in Problemregionen nicht verhindert werden, da dafür eine wesentlich konzentriertere Förderung in diesen Regionen notwendig wäre.

Im Hinblick auf den Beitrag der Ausgleichszulage zur Aufrechterhaltung der „lebensfähigen Gesellschaftsstruktur“<sup>5</sup> liegen keine neuen Erkenntnisse vor. Die Bedeutung der Ausgleichszulage für die **lebensfähige Gesellschaftsstruktur** hängt aber wesentlich davon ab, welchen Anteil der primäre Sektor an der Bruttowertschöpfung und an den Beschäftigten hat. In Hessen lag 2008 der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten insgesamt bei 1,4 % und in sehr ländlich geprägten Landkreisen wie beispielweise dem Landkreis Vogelsberg bei nur 5,4 %. Die Landwirtschaft hatte 2009 einen Anteil von 0,5 % an der Bruttowertschöpfung des Landes. Es ist davon auszugehen, dass die Ausgleichszulage einen gewissen Beitrag leistet, wenn sie zu kleinen Investitionen im ländlichen Raum beiträgt und das Einkommen der in der Landwirtschaft Beschäftigten sichert. Dieser Beitrag ist jedoch nur gering und kann nicht quantifiziert werden, da auch andere Fördermaßnahmen und die Direktzahlungen in die gleiche Richtung wirken.

Von der Ausgleichszulage ist nur ein kleiner **Beitrag zum Schutz der Umwelt** zu erwarten, da von der Maßnahme, so wie sie ausgestaltet ist, nur geringe Umweltwirkungen ausgehen können. Auf Ackerflächen kann sie dem Anbau von Mais entgegenwirken und somit positiv zum Bodenschutz beitragen, wenn durch die Ausgleichszulage auf den Maisanbau in erosionsgefährdeten Gebieten verzichtet wird. Auf Grünlandflächen kann sie durch die aktive landwirtschaftliche Nutzung (bspw. durch Beweidung) einen Beitrag zum Erhalt der Biodiversität und zum Erhalt der Landschaft leisten. Allerdings sind mit der Ausgleichszulage keine Bewirtschaftungsauflagen verbunden, die über die Gute Fachliche Praxis hinausgehen, sodass die Lenkungswirkung der Maßnahme nur sehr gering ist. Zudem haben auch andere Fördermaßnahmen und die Direktzahlungen einen Einfluss auf die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung und auf die extensive Landnutzung, sodass die Wirkung der Ausgleichszulage auf den Umweltschutz nicht quantifiziert werden kann.

### ***Empfehlungen***

Dem Land Hessen wird empfohlen, die Ausgleichszulage stärker an speziellen natürlichen Nachteilen auszurichten und differenzierter auszugestalten.

Um die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung zu gewährleisten, wird empfohlen, statt einer flächendeckenden Förderung eine Umverteilung der Mittel auf die am stärksten bedürftigen Regionen vorzunehmen. So können die Betriebe und Flächen erreicht werden, die den höchsten Förderbedarf aufweisen. Die Ausgestaltung der Ausgleichszulage sollte wesentlich differenzierter erfolgen und die Förderung sollte auf Flächen ausgerichtet sein, bei denen die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung als gefährdet gilt, die aber aus Umweltgründen oder wegen gesellschaftlicher Aspekte unbedingt erhalten werden sollten.

---

<sup>5</sup> Laut Interventionsschema der EU soll die Ausgleichszulage über einen Einkommensausgleich landwirtschaftliche Erwerbstätigkeit (Betriebe und Beschäftigte) erhalten, wodurch eine Weiterbewirtschaftung der Flächen und ein Beitrag zur Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung erreicht werden soll.

Es wird empfohlen, die Ausgleichszulage nicht zur Erreichung der Biodiversitäts-, Boden-, Wasser- oder Klimaschutzziele heranzuziehen. Sie kann allenfalls zum Erhalt der Landschaft beitragen.

## **2.7 Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und Zahlungen im Zusammenhang mit der Richtlinie 2000/60/EG (ELER-Code 213)**

Im Jahr 2009 wurde für den Verpflichtungsbeginn Januar 2010 erstmalig die Natura-2000-Förderung in Hessen angeboten. Der Verpflichtungszeitraum beträgt in Anlehnung an die Agrarumweltmaßnahmen des Hessischen Integrierten Agrarumweltprogramms (HIAP) fünf Jahre. Die Maßnahme 213 soll zur Erreichung der Schutzziele der FFH-Richtlinie beigetragen und verfolgt ausschließlich Biodiversitätsziele. Operationelle Förderziele sind eine Fläche von 10.000 ha und 2.000 Landnutzern. Da sich die teilnehmenden Betriebe erst seit Januar 2010 in der Verpflichtung befinden, lagen zum Zeitpunkt der Erstellung der Halbzeitbewertung (Herbst 2010) noch keine Auszahlungsdaten vor. Eine Bewertung der Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 erfolgt aus diesem Grunde nicht.

Zahlungen im Zusammenhang mit der Richtlinie 2000/60/EG (WRRL) sind in Hessen nicht Bestandteil der ELER-Förderung.

## **2.8 Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214)**

### ***Ausgestaltung***

Das Hessische Integrierte Agrarumweltprogramm (HIAP) führt seit dem Jahr 2007 das Hessische Landschaftspflegeprogramm (HELP) und das Hessische Kultur- und Landschaftsprogramm (HEKUL) der Förderperiode 2000 bis 2006 zusammen. Die EU-kofinanzierten Agrarumweltmaßnahmen des HIAP setzen sich aus fünf Teilmaßnahmen zusammen: dem Ökologischen Landbau, dem Anbau von Zwischenfrüchten, der Anlage von Blüh- und Schonstreifen, der Standortangepassten Grünlandextensivierung auf Einzelflächen und dem Steillagenweinbau. Die Vertragsnaturschutzmaßnahmen des HELP sind zum größten Teil in Fördertatbestände der Standortangepassten Grünlandextensivierung auf Einzelflächen überführt worden.

Wie folgender Tabelle zu entnehmen ist, ist die Mehrzahl der Agrarumweltmaßnahmen (AUM) hinsichtlich ihrer Ressourcenschutzziele multifunktional. Bis auf den Steillagenweinbau unterliegen alle Fördertatbestände der Agrarumweltmaßnahmen der Nationalen Rahmenregelung. Die Teilnahme an der Förderung steht ausschließlich Landwirten offen.

## Ressourcenschutzziele der Agrarumweltmaßnahmen in Hessen

Zielfelder	Ökolandbau	Zwischenfruchtanbau	Blühflächen/ Schonstreifen	Grünlandextensivierung Einzelfläche	Steillagenweinbau
	B1	B2	B3	B5	B7
<b>Biodiversität</b>	■		■	■	■
<b>Wasser</b>	■	■	■		
<b>Klima</b>					
<b>Boden</b>	■	■	■		
<b>Landschaft</b>	■		■		■

■ = Förderziel

Die Nummerierungen B1 – B7 entsprechen den HIAP-Richtlinien.

Die beiden nicht aufgeführten Teilmaßnahmen B 4 (Pheromoneinsatz im Weinbau) und B 6 (Bewirtschaftung von besonderen Lebensräumen und Habitaten) werden außerhalb des ELER umgesetzt.

Quelle: Zusammenstellung auf Grundlage des EPLR (2009) und Rücksprache mit Fachreferenten.

### Förderumfang der Agrarumweltmaßnahmen

Die Bruttoförderfläche der AUM betrug im Jahr 2009, dem letzten Betrachtungsjahr der vorliegenden Halbzeitbewertung, 115.590 ha (inkl. aller Altverpflichtungen). Dies entspricht 15 % der landwirtschaftlichen Fläche Hessens. Der „Ökologische Landbau“ (B1), der seit 2002 ein kontinuierliches Wachstum verzeichnet, stellt mit knapp 60.100 ha die flächenstärkste Teilmaßnahme dar, gefolgt von der Teilmaßnahme „Standortangepasste Grünlandextensivierung auf Einzelflächen“ (33.804 ha). Die Grünlandextensivierung untergliedert sich in zwei Basisvarianten zur Weide- bzw. Wiesennutzung und beinhaltet mehrerer Aufstockungsvarianten im Rahmen der sogenannten „Naturschutzfachlichen Sonderleistungen“ (NSL). Mit ihnen werden über die Basisvarianten hinausgehende Erschwernisse und zusätzliche Bewirtschaftungsauflagen, wie bspw. Feuchte, Stockauschlag oder eingeschränkte Bewirtschaftungszeiträume, auf knapp 22.000 ha Grünland entgolten. Die seit 2008 eingeführten Teilmaßnahmen „Winterbegrünung“ und „Blüh- und Schonstreifen“ verzeichnen mit 195 ha und 45 ha Förderfläche im Jahr 2009 eine geringe Akzeptanz, welche auf die in Relation zur Auflagenhöhe geringen Prämien zurückzuführen ist. In die Ausgestaltung beider Teilmaßnahmen wurde durch Erhöhung der Förderprämie (B3) und Änderung der Förderauflagen (B2) in jüngster Vergangenheit korrigierend eingegriffen. Für die letzte Teilmaßnahme, den Steillagenweinbau (B7), liegen noch keine Förderdaten vor, da eine Antragstellung im Rahmen des EPLR erstmalig im Jahr 2010 möglich war.

### Administrative Umsetzung

Neues Steuerungsinstrument des HIAP sind die „Regionalen Agrarumweltkonzepte“ (RAK). Durch sie soll eine stärkere Einbindung der Akteure vor Ort erreicht werden,

gleichzeitig sind sie auch Grundlage für die regionale und zeitliche Ziel- und Prioritätensetzung. Die Landkreise erstellen unter Beteiligung lokaler Akteure ein RAK, aus dem der Förderbedarf aufbauend auf einer Stärken-Schwächen-Analyse und einem Maßnahmenkonzept hergeleitet wird. Zur Priorisierung beantragter Flächen kann insgesamt auf 14 Fachkriterien wie bspw. Gebiet der WRRL, Natura-2000-Gebiet oder Erosionsgefährdungsklassen zurückgegriffen werden. Zwölf der 14 Kriterien werden vom Land vorgegeben, zwei Kriterien können regional in den Landkreisen festgelegt werden. Darüber hinaus entscheiden die Landkreise über den Bedarf und die Vergabe der Naturschutzfachlichen Sonderleistungen. Das Steuerungsinstrument der RAK ist im Aufbau befindlich, für eine Bewertung dieses Steuerungsinstrumentes ist es noch zu früh.

Der Verwaltungsablauf der AUM ist durch horizontale Funktionstrennung gekennzeichnet. Antragsannahme und Bewilligung erfolgen durch die Landräte der Landkreise (LK) als Beauftragte der hessischen Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank). Der WIBank wurde durch das Land Hessen die Zahlstellenfunktion übertragen. Richtlinienerstellung und inhaltliche Lenkung erfolgt bei einer sehr geringen Personalausstattung durch das Ministerium. Die Zuständigkeit der WIBank konzentriert sich auf die zahlstellentechnische Abwicklung der AUM, umweltfachliche Aspekte werden seitens der WIBank nicht übernommen. Die inhaltliche Lenkung des Ministeriums setzt die WIBank um, dabei sind das Ministerium und die Bank für die Bewilligungsstellen (Landkreise) jeweils Ansprechpartner bei inhaltlichen Fragen. Der Austausch zwischen WIBank und Fachreferat erfolgt auf dem kleinen Dienstweg, ist jedoch unzureichend institutionalisiert und daher personenabhängig. Nach Auffassung der Evaluatoren bedürfen die Organisationsstrukturen zur fachlich-inhaltlichen Lenkung der AUM einer Überprüfung. Eine zeitnahe, fachlich begründete Nachjustierung von AUM erscheint bei der gegebenen Ablaufstruktur relativ schwerfällig.

### ***Wesentliche Wirkungen***

Die drei Agrarumweltmaßnahmen mit Biodiversitätszielen „Ökolandbau“ (B1), „Blühflächen/Schonstreifen“ (B3) und „Standortangepasste Grünlandextensivierung“ (B5) wurden im Hinblick auf ihre Wirkungen auf Arten und Lebensräume untersucht. Die Wirkungseinschätzungen fallen gut bis sehr gut aus (mittlere bis sehr positive Wirkung), wobei für die Maßnahmen im Grünland (B5) noch keine belastbaren Wirkungskontrollen vorliegen. Insgesamt werden mit den Maßnahmen knapp 115.300 ha mit guten bis sehr guten Biodiversitätswirkungen erreicht, das entspricht 15 % der landwirtschaftlichen Fläche (LF) Hessens. Ein Schwerpunkt der Maßnahmen mit Biodiversitätszielen liegt im Bereich des Grünlands. Durch sie wird mit 30 % knapp ein Drittel des hessischen Dauergrünlands durch AUM erreicht, während nur gut 6 % der Ackerflächen gefördert werden. Auch unter Ausschöpfung der Zielgrößen bei Blühflächen und Schonstreifen kann sich dieser Anteil lediglich um einen Prozentpunkt erhöhen. Mit rd. 34 % liegt ein wesentlicher Anteil der AUM innerhalb des ökologischen Netzes Natura 2000, damit wird ca. ein Drittel der LF innerhalb der Natura-2000-Kulisse erreicht. Vor diesem Hintergrund sind maßgebliche

positive Wirkungen der AUM auf die Erhaltungszustände der Lebensraumtypen und Arten in FFH- und Vogelschutzgebieten zu erwarten, aber bislang nicht belegbar. Eine weitergehende Bewertung anhand der zentralen Indikatoren Feldvogelbestände und Flächen mit hohem Naturwert (HNV) konnte nicht durchgeführt werden, da kein landesspezifischer Feldvogelindex vorliegt und der HNV-Indikator als erstmalig erfasster Basiswert noch nicht hinreichend interpretierbar ist. In 2009 wurden gut 16 % der LF als HNV-Flächen und -Elemente erfasst.

Die drei mit Wasserschutzzielen verbundenen AUM tragen auf derzeit rund 61.000 ha oder 8 % der LF zur Erhaltung und Verbesserung der Wasserqualität in Hessen bei. Positive Wirkungen werden zum einen durch Minderung des landesweiten Stickstoffsaldos (N-Saldo) in einer Größenordnung von 1,3 bis 6,2 kg/ha LF im Jahr 2009 (Berechnung auf Basis von Schätzungen für die Einzelmaßnahmen), zum anderen durch Reduzierung von Stoffeinträgen in Oberflächengewässer über die Quellsfade Erosion und Abschwemmung erzielt. Bezogen auf den gemeldeten Baseline-Wert für den N-Saldo im Jahr 2006 (61 kg/ha LF) beläuft sich der Minderungsbeitrag der AUM im Mittel auf knapp 5 %. Der Wirkungsbeitrag entsteht bisher zu >99 % durch den Ökologischen Landbau. Aus Sicht der WRRL besteht besonderer Handlungsbedarf zur Minderung von Stoffeinträgen im Bereich der gefährdeten Grundwasserkörper sowie bei allen Oberflächengewässern. Die Ausrichtung der Teilmaßnahme „Winterbegrünung“ auf diese Zielgebiete durch Bindung an fachspezifische Förderkulissen ist wegen der bisher geringen Akzeptanz nicht gelungen. Auch der Schutz von Oberflächengewässern durch die AUM-Teilmaßnahme „Schonstreifen“ konnte mangels Akzeptanz nicht umgesetzt werden.

In Hessen sollen die drei Maßnahmen „Ökologischer Landbau“, „Winterbegrünung“ und „Schonstreifen“ mit Einsaat von speziellen Kulturen zum Bodenschutz beitragen. Wegen des derzeitigen geringen Förderumfangs der Teilmaßnahmen „Winterbegrünung“ und „Schonstreifen“ (s. o.) sind die Erosionsschutzeffekte als gering einzustufen. Der Ökologische Landbau leistet einen Beitrag zum Schutz des Bodens im Hinblick auf die Bodenfruchtbarkeit. Während die Humussalden konventioneller Vergleichsbetriebe nach Berechnungen der Verband Deutscher Landwirtschaftlicher Untersuchungs- und Forschungsanstalten (VDLUFA) im niedrigen Bereich liegen, erreichen ökologisch wirtschaftende Betriebe leicht höhere Werte, die besonders auf humusangereicherten Böden mittelfristig tolerierbar sind. Auf ökologisch bewirtschafteten Ackerflächen liegt die Humusproduktion u. a. durch die vielfältigere Fruchtfolgen und den hohen Anteil an Leguminosen (ohne Berücksichtigung der angebauten Zwischenfrüchte) zwischen 85 und 139 kg Humus-C (Humus-Kohlenstoff) je Hektar und Jahr höher als auf konventionell bewirtschafteten Ackerflächen. In Hessen werden etwa 21.700 ha Ackerflächen ökologisch bewirtschaftet.

Keine der in Hessen bis zur Halbzeitbewertung geförderten Maßnahmen weist ein Klimaschutzziel auf. Allerdings gehen von den meisten Maßnahmen des Förderangebotes positive Nebenwirkungen aus. Ein Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels entsteht zum

einen durch die Minderung der Lachgasemissionen infolge der Reduzierung der Stickstoffdüngung. Zum anderen wirken Ackerflächen im Ökologischen Landbau auch als Kohlenstoffsenke.

Fünf Teilmaßnahmen der AUM haben explizite Landschaftserhaltungs- und -entwicklungsziele, andere Maßnahmen entfalten positive Nebenwirkungen. Der Beitrag der zielausgerichteten Maßnahmen beläuft sich 2009 auf gut 60.800 ha Acker- und Grünlandflächen mit überwiegend geringen Gesamtwirkungen auf das Landschaftsbild. Es wären maßgebliche zusätzliche positive Wirkungen zu erwarten, wenn der Anteil der ackerbaulichen Maßnahmen gesteigert werden könnte.

### ***Empfehlungen***

Die folgenden Empfehlungen richten sich an das Land Hessen:

- Administration und Lenkung: Mit den Regionalen Agrarumweltkonzepten wurde ein Instrumentarium geschaffen, das den Bottom-up-Ansatz stärken soll. Ein solches Vorgehen wird seitens der Evaluation begrüßt. Damit die mit einem Bottom-up-Ansatz verbundene Bündelungs- und Koordinierungsfunktion ausgefüllt werden kann, müssen hierfür jedoch entsprechende Personalkapazitäten auf oberster Verwaltungsebene zur Verfügung stehen. Bei der derzeitigen knappen Personalausstattung im Ministerium ist es schwer vorstellbar, dass diese zusätzliche Funktion ausgefüllt werden kann. Diesbezüglich wird eine Überprüfung angeraten. Die Ablauforganisation zwischen dem Fachreferat des Ministeriums und der WIBank sollte mit dem Ziel einer stärkeren Gewichtung umweltfachlicher Ziele enger verzahnt werden, sodass eine zeitnahe Feinsteuerung der Agrarumweltmaßnahmen möglich wird.
- Biodiversität: Die Agrarumweltmaßnahmen sind das wesentliche Umsetzungsinstrument zur Erreichung der Biodiversitätsziele in Natura-2000-Gebieten sowie zur Erhaltung und Verbesserung der Situation von Arten und Lebensräumen in der Normallandschaft. Vor diesem Hintergrund sollte geprüft werden, ob eine Reduzierung des Flächenansatzes für biodiversitätsrelevante Maßnahmen von über 75.000 ha gegenüber der letzten Förderperiode zielführend ist.
- Für eine fundierte Bewertung der Wirkungen der Standortangepassten Grünlandextensivierung (B5) auf Arten und Lebensräume fehlen belastbare Wirkungskontrollen für verschiedene Varianten und Naturräume, diese sollten etabliert werden. Insbesondere zur Abschätzung der Biodiversitätswirkungen der AUM in der Normallandschaft ist ein landesspezifischer Feldvogelindex auf Grundlage des DDA<sup>6</sup>-Monitorings zu erarbeiten.

---

<sup>6</sup> Dachverband Deutscher Avifaunisten (Vogelkundler):: Monitoring häufiger Brutvögel.

- Angesichts des zunehmenden Interesses am Ökolandbau und vor dem Hintergrund seiner optimierbaren Biodiversitätswirkungen sollten zusätzliche Bausteine als Naturschutzfachliche Sonderleistungen geprüft werden. Es gibt gute Praxisbeispiele, die ggf. regional adaptiert werden müssen. Durch den Ökolandbau könnte ein entscheidender Beitrag zur Erhöhung hochwirksamer Maßnahmen in der Normallandschaft geliefert werden. Grundsätzlich entfaltet der Ökologische Landbau positive Wirkungen für alle Ressourcen und sollte daher weiterhin gefördert werden.
- Die jetzt umgestaltete Variante der Blühflächen (B3-A) erfährt seit ihrer Neuausrichtung eine hohe Inanspruchnahme. Sie sollte räumlich so gesteuert werden, dass regional hohe Blühflächen-/Blühstreifendichten je Hektar LF erzielt werden, um auf Landschaftsebene mit vergleichsweise geringen Förderflächenanteilen hohe Wirkungen für Arten der Feldflur auszulösen (z. B. 50 bis 100 m Streifen/Hektar für Feldlerche, Rebhuhn, Feldhase u. a.).
- Die Schonstreifenvariante B3-B1 lässt unter Verwendung der gleichen Feldfrucht wie auf dem Restschlag nur geringe Erfolge im Hinblick auf den Ackerwildkrautschutz erwarten. Zur Steigerung der Effektivität sollten Potenzialflächen ausgesucht werden (Äcker mit bekannten Ackerwildkrautvorkommen oder Standorte mit vermuteten Entwicklungspotenzialen) und auch nur diese Potenzialflächen gezielt beworben und bewilligt werden.
- Aus Sicht des Wasserschutzes ist die durch das HIAP erfolgte Ausrichtung von Maßnahmen auf spezifische Problemlagen und die Anforderungen der WRRL sinnvoll und zielführend und sollte weiter verfolgt werden. Jedoch werden im Detail folgende Anpassungen in der Ausgestaltung des AUM-Programms empfohlen:
  - Zur Lösung des Problems geringer Akzeptanz, z. B. bei der Winterbegrünung, besteht deutlicher Handlungsbedarf. Vordringlich sollte die Prämienhöhe neu kalkuliert werden. Eine überschlägige Kalkulation zeigt, dass die mit dem Anbau von Zwischenfrüchten verbundenen Kosten (Saatgut- und Bestellkosten) auch unter Anrechnung des eingesparten Stickstoffs durch die pro ha gewährten Prämien nicht ausgeglichen werden. Alternativ sollte eine mit Wasserschutzzielen vereinbare Lockerung der vergleichsweise strengen Auflagen (z. B. zur Düngung) überprüft werden.
  - Um mehr Stringenz im Förderansatz zu schaffen, sollte die Anlage fester Schonstreifen zum Erosions- und Gewässerschutz an die gleiche feldblockbezogene Kullisse gebunden werden wie die Winterbegrünung.
  - Auf Grundlage von Zielwerten für den angestrebten Wirkungsbeitrag der AUM sollte die Ergänzung des Maßnahmenportfolios aus dem Katalog der WRRL-Maßnahmen geprüft werden. Es wird angeraten, ggf. über Pilotvorhaben neue, ergebnisorientierte Ansätze zur Reduzierung von Nährstoffbilanzen zu testen.
- Weiterhin wird empfohlen, die ELER-Maßnahmen in ein umfassendes Konzept von Erfolgskontrollen und Wirkungsmonitorings für alle WRRL-Maßnahmen zu integrie-

ren, welches auch die Wirkungen der Maßnahmen im Verhältnis zu den gestiegenen Anforderungen der Düngeverordnung aufzeigt.

## **2.9 Nichtproduktive Investitionen (ELER-Code 227)**

Der Waldanteil Hessens liegt bei über 40 %. Ca. 60 % dieser Fläche sind in Privat- bzw. Kommunalbesitz. Häufigste Baumart ist die Buche (30 %), gefolgt von der Fichte (25 %). Insbesondere die jungen Altersklassen sind von der Fichte geprägt. Die Nadelwaldbestände sind hinsichtlich der Naturnähe zu großen Teilen als bedingt naturnah bis kulturbestimmt einzustufen. Das Sturmtief „Kyrill“ im Januar 2007 hat zu großen Schäden im Hessischen Wald geführt. Zur Bewältigung der Schäden wurde ein Sonderförderprogramm aufgelegt. Die Umsetzung der forstlichen Förderung im Rahmen des EPLR in der bisherigen Förderperiode ist von diesem Ereignis beeinflusst.

### ***Maßnahmenüberblick***

Im Rahmen der forstlichen Förderung – Beihilfen für nichtproduktive Investitionen (ELER-Code 227) – innerhalb des EPLR wird in Hessen die naturnahe Waldbewirtschaftung mit den Teilmaßnahmen „Waldumbau“, „Wiederaufbau“, „Jungbestandespflege“, „Bodenschutzkalkung“ und „Waldschutz“ sowie im Falle großflächiger Katastropheneignisse der „Wiederaufbau geschädigter Wälder“ (ELER-Code 226) gefördert.

Insgesamt wurden in der bisherigen Förderperiode 2007 bis 2009 1.822 ha umgebaut bzw. wiederaufgeforstet, 15.865 ha gekalkt und auf 2.288 ha wurde die Jungbestandespflege durchgeführt. Die Zielerreichung im Hinblick auf die Inanspruchnahme im Bereich des Waldumbaus/der Wiederaufforstung und der Bodenschutzkalkung ist damit als sehr gut einzuschätzen. Die Jungbestandespflege liegt demgegenüber noch deutlich hinter den gesetzten Implementationszielen zurück.

### ***Methodik***

Die Einschätzung der Akzeptanz sowie die Abschätzung potenzieller Mitnahmeeffekte bauen auf Befragungsergebnissen auf. Für die Beantwortung der Evaluationsfragen wird hauptsächlich auf Literaturanalysen zurückgegriffen.

### ***Administrative Umsetzung***

Das Verwaltungsverfahren wird von den Zuwendungsempfängern überwiegend als zufriedenstellend eingeschätzt. Insbesondere die persönlichen Aspekte, das sind Kontaktaufnahme und Kompetenz der Ansprechpartner (Revierförster), werden als sehr positiv bewertet. Die betreuenden Stellen schätzen demgegenüber den Aufwand, der mit der Förderung der Maßnahme verbunden ist, als im Verhältnis zu den ausgezahlten Fördermitteln zu hoch ein. Die Beratung bzw. Betreuung der Waldbesitzer durch den Revierleiter vor Ort ist entscheidend für die Umsetzung der Förderung.

### ***Wesentliche Wirkungen***

Alle Teilmaßnahmen tragen durch die Stabilisierung der Bestände positiv zur Erhaltung ökologisch nachhaltiger Waldökosysteme bei. Einen positiven Beitrag zur Verbesserung des öffentlichen Nutzungswertes der Waldflächen weist die Teilmaßnahme „Waldumbau/Wiederaufforstung“ auf. Diese Teilmaßnahme wirkt durch die Erhöhung des Laubbaumanteils zudem langfristig positiv auf alle im Blickpunkt stehenden Umweltgüter (Biodiversität, Wasser/Boden und Klima). Durch die Teilmaßnahme „Bodenschutzkalkung“ wird der weiteren Versauerung der Waldböden vorgebeugt bzw. diese bekämpft. Ein positiver Beitrag ist deshalb insbesondere zum Schutz des Umweltgutes Wasser/Boden zu erwarten. Die Wirkung der Teilmaßnahme „Jungbestandespflege“ auf diese Umweltgüter ist eher indirekt.

Hinsichtlich eventueller Mitnahmeeffekte sind die Teilmaßnahmen Waldumbau/Wiederaufforstung und Bodenschutzkalkung als unproblematisch einzuschätzen. Bei den anderen Teilmaßnahmen ist das Auftreten deutlicher Mitnahmeeffekte wahrscheinlich.

### ***Empfehlungen***

Die Teilmaßnahmen „Waldumbau/Wiederaufforstung“ und „Bodenschutzkalkung“ sollten auch zukünftig durch das Land Hessen angeboten werden. Bei der Teilmaßnahme „Jungbestandespflege“ überwiegen die betrieblichen Ziele, der Beitrag zu öffentlichen Gütern ist eher indirekt. Die Teilmaßnahme sollte entweder eine stärker ökologische Ausrichtung erhalten oder im Rahmen des ELER-Codes 227 nicht mehr angeboten werden.

Das von der EU vorgegebene Verwaltungs- und Kontrollsystem sollte vor dem Hintergrund einer sinkenden Akzeptanz bei den umsetzenden Stellen in der neuen Förderperiode „entschlackt“ und maßnahmenpezifischer gestaltet werden.

## **2.10 Ländliche Entwicklung und LEADER**

### ***Maßnahmenüberblick***

Die vielfältigen Ziele der Maßnahmen des Schwerpunktes 3 sollen in ihrer Gesamtheit die Entwicklungsprobleme der ländlichen Räume<sup>7</sup> reduzieren und die Lebensqualität steigern. Hessen hat deren Umsetzung zum Großteil an Regionale Entwicklungskonzepte (REK) gebunden.<sup>8</sup> Die REK dienen dazu, regionsspezifisch eigenverantwortlich die Entwick-

---

<sup>7</sup> Aktuelle Herausforderungen sind z. B. Beschäftigung, Bevölkerungsentwicklung, Grundversorgung

<sup>8</sup> Außer Dorferneuerung und -entwicklung und Teilmaßnahme „Zusatzeinkommen durch Direktvermarktung, Handwerk und sonstige Dienstleistungen“ der Maßnahme „Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten“ (ELER-Code 311 C).

lungschancen in kooperativen Prozessen aufzugreifen. Die Dorferneuerung ist auf örtlicher Ebene auf die Verbesserung der Attraktivität der Dörfer und der Wohnqualität ausgerichtet. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Maßnahmen:

- ELER-Code 311 „Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten“:
  - 311 A Teilmaßnahme „Energetische Nutzung von Bio-Rohstoffen“.
  - 311 B Teilmaßnahme „Landtouristische Investitionen landwirtschaftlicher Betriebe“.
- ELER-Code 312 „Förderung von Unternehmensgründung und –entwicklung“.
- ELER-Code 313 „Förderung des Fremdenverkehrs“.
- ELER-Code 321 „Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung“:
  - 321 A Teilmaßnahme „Dienstleistungseinrichtungen für Versorgung, Betreuung, Information und Kommunikation“.
  - 321 B Teilmaßnahme „Einrichtungen für die energetische und stoffliche Nutzung von Biomasse“.
- ELER-Code 322 „Dorferneuerung und –entwicklung“.
- ELER-Code 323 „Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes“.
- ELER-Code 331 „Ausbildung und Information“.
- ELER-Code 341 „Kompetenzentwicklung, Förderveranstaltungen und Durchführung“.
- ELER-Codes 41, 421, 431 „Lokale Entwicklungsstrategien“, „Gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit“, „Betreiben einer lokalen Aktionsgruppe-Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung in dem betreffenden Gebiet“.

Der **Umsetzungsstand** bleibt bei allen Maßnahmen hinter den geplanten Zielwerten zurück, dementsprechend auch die Zielerreichung auf Output- und Ergebnisebene.

Der Schwerpunkt des eingesetzten Finanzvolumens liegt auf der Dorferneuerung (ELER-Code 322). Es wurden 628 Projekte mit ELER-Kofinanzierung und zusätzlich 832 Projekte rein national im Rahmen der Artikel-89-Maßnahmen abgeschlossen. Inhaltlicher Schwerpunkt liegt auf den Investitionen in besonders erhaltenswerte Gebäude, räumlicher Schwerpunkt der Förderung befindet sich im nördlichen Teil von Hessen. Die meisten Projekte wurden im Vogelsbergkreis sowie im Kreis Marburg-Biedenkopf gefördert. Etwa 66 % der Zuwendungsempfänger sind private Träger, vor allem private Personen. Alle anderen sind kommunale Träger.

Die anderen Maßnahmen weisen mit insgesamt 109 abgeschlossenen Projekten einen deutlich geringeren Umsetzungsstand auf. Die bisher bewilligten Projekte sind insbesondere aus den (Teil-)Maßnahmen 312, 321 A sowie 323.

Es wurden annähernd flächendeckend in 20 LEADER- und fünf HELER-Regionen<sup>9</sup> (beide Typen werden Regionalforen genannt) regionale Entwicklungskonzepte erstellt und die Umsetzungsprozesse in Gang gebracht. Der Großteil der Regionen hat erfolgreich die erforderlichen Organisationsstrukturen etabliert und Beteiligungsgremien gegründet. In den regionalen Strukturen sind private Akteure etwas stärker gegenüber den öffentlichen vertreten. Die thematischen Schwerpunkte liegen auf Tourismus, Siedlungs- und ländliche Entwicklung und Kultur.

### *Administrative Umsetzung*

Ein Schwerpunkt der Halbzeitbewertung liegt auf der Analyse der administrativen Umsetzung. Die folgenden identifizierten Probleme haben sich auch auf den geringen Umsetzungsstand der Maßnahmen ausgewirkt:

- Die Rahmenbedingungen der Förderung (u. a. Umstrukturierung der Zahl- und Bewilligungsstelle, vorübergehender Bewilligungs- und Auszahlungsstopp) haben die Dauer zur Bewilligung stark erhöht und hemmten die Umsetzung. Als Folge zeigten sich Vertrauensverlust und Demotivation bei den Akteuren der Regionalforen und der Dorferneuerungsprozesse.
- Die Struktur der Bewilligung (zwei beteiligte Stellen, Aufgabenteilung zwischen WIBank und landrätlicher Verwaltung (Ämter)) forderte ein besonders hohes Maß an Kommunikation und Transparenz von den Beteiligten. Dies konnte nicht in allen Bereichen umgesetzt werden (z. B. fehlende Transparenz bei Bewilligungsstopp).
- Die Kommunikation und Zusammenarbeit an den Schnittstellen der Verwaltungseinheiten (Ämter, WIBank, HMWVL, HMUELV) sowie der Ebenen (Regionen, Kreise, Land) wird von verschiedenen Akteuren als nicht zufriedenstellend beurteilt.
- Für die Regionalforen ist es teilweise schwierig, ihren regionsindividuellen Erfordernissen mit den vorhandenen Fördertatbeständen nachzukommen.<sup>10</sup> Dies liegt zum einen daran, dass die ELER-Verordnung nicht alle für die ländliche Entwicklung erforderlichen Bereiche abdeckt. Zum anderen ist die LEADER-Förderung in Hessen weitgehend auf die programmierten Schwerpunkt-3-Maßnahmen beschränkt, auch wenn diese vergleichsweise vielfältig sind und Möglichkeiten für besondere und teilweise innovative Projekte und Aktivitäten bieten.

---

<sup>9</sup> = Hessische **ELER**-Förderregionen. Es handelt sich dabei um die Regionen, welche ein REK erstellt haben, aber nicht als LEADER-Region ausgewählt wurden. Sie haben wie die LEADER-Regionen ein Entscheidungsgremium, welches die zu fördernden Projekte priorisiert. Im Unterschied zu den LEADER-Regionen ist in den HELER-Regionen das Regionalmanagement nicht förderfähig. Darüber hinaus verfügen die Regionen über kein eigenes Budget.

<sup>10</sup> Es werden dabei vor allem Gastronomie und Schaffung von Übernachtungsmöglichkeiten über die in den Fördervoraussetzungen genannten Bereiche hinaus (Prädikats- oder Weitwanderwege, Radfernwege oder Flusswanderstrecken) genannt.

- Die Sanktionsregelung (3%-Grenze)<sup>11</sup>, die der Förderung der 1. Säule der GAP bzw. ELER-InVeKoS entstammt und neu eingeführt wurde, ist für die Förderung investiver Projekte im Schwerpunkt 3 und 4 unangemessen und führt zu einem erhöhten Aufwand.
- Die hohe Anzahl der Kontroll-, Prüf- und Dokumentationsmechanismen bindet personelle Kapazitäten und führt zu Unsicherheiten bei den beteiligten Institutionen und einzelnen MitarbeiterInnen. Die resultierenden verwaltungstechnischen Vorgaben und Anforderungen sind für die Antragsteller eine große Hürde, insbesondere bei kleineren Projekten und unerfahrenen Trägern.
- Im Rahmen des Wettbewerbs zur Auswahl der LEADER-Regionen verlief der Erstellungsprozess der REK nicht optimal. Dies ist hauptsächlich auf die detaillierten und veränderten Anforderungen seitens des Landes an die Regionen im laufenden Prozess zurückzuführen.

### ***Methodik der Untersuchung***

Der Untersuchungsansatz für die Evaluation der **Förderung regionaler Entwicklungsprozesse** richtet sich auf zwei Wirkungsbereiche:

- die Wirkungen des methodischen Ansatzes (Prozessnutzen), der vorrangig Aspekte der regionalen Handlungskompetenz<sup>12</sup> beinhaltet und
- die sozioökonomischen Wirkungen, die durch die Umsetzung von Projekten im Rahmen der Entwicklungsstrategien entstehen.

Die methodische Herangehensweise basiert insbesondere auf den Arbeitsschritten: Dokumenten- und Literaturanalyse, Fallstudie in zwei Regionen, Abfrage von Strukturdaten/Aktivitäten der Regionalforen, schriftliche Befragung der Mitglieder der Entscheidungsgremien der Regionalforen (n=263), schriftliche Befragung der RegionalmanagerInnen der Regionalforen (n=23) sowie Projektdatenauswertung.

Im methodischen Vorgehen für die Untersuchung der Wirkungen der **Dorferneuerung** wird die Betrachtung aller geförderten Dörfer durch eine als Einzelfallstudie konzipierte, vertiefende Untersuchung ausgewählter Dörfer (Dorfstudie: acht Förderschwerpunkte, Vorher-Nachher-Vergleich) erweitert. Die Vorgehensweise basiert auf einem Mix aus qualitativen und quantitativen Methoden. Neben Sekundärdatenanalysen wurden Expertengespräche und Vor-Ort-Begehungen vorgenommen.

---

<sup>11</sup> Die Sanktionsregeln beinhalten, dass neben vorsätzlich falschen Angaben Abweichungen von 3 % zwischen den mit dem Verwendungsnachweis eingereichten Rechnungen gegenüber den aus diesen Rechnungen tatsächlich hervorgehenden förderfähigen Kosten zu einer Beanstandung führen.

<sup>12</sup> Kooperation der Akteure, Mobilisierung endogener Potenziale, Kapazitätsaufbau, integrierter Ansatz.

Die Analyse der administrativen Umsetzung war Bestandteil der Untersuchungen in den bereits genannten Arbeitsschritten. Ergänzt und vertieft wurden diese durch weitere face-to-face Experteninterviews in verschiedenen Verwaltungsstellen.

### ***Wesentliche Wirkungen***

Die wesentlichen Wirkungen der **Dorferneuerungsprozesse** betreffen die Verbesserung der Lebensqualität für die ländliche Bevölkerung. Die Umsetzung von Infrastrukturprojekten sowie Investitionen, die das Erscheinungsbild verbessern und zur Ortskerngestaltung beitragen, führen zu einer gesteigerten Attraktivität der ländlichen Regionen. Die grundlegende Ausrichtung der Maßnahme auf aktive Mitarbeit der Bevölkerung schafft Partizipationsmöglichkeiten und bindet unterschiedliche soziale Gruppen ein. Die ersten Schritte für eine Anpassung an die Herausforderungen des demographischen Wandels sind eingeleitet. Sie liegen in der auf den Ortskern des Dorfes begrenzten Förderung, dem Ausschluss bei Baugebietsausweisung sowie der für jeden Ortsteil erforderlichen Erhebung der Bevölkerungsdaten und der Infrastruktur-/Gebäudesituation (hier sind zu erfassen: infrastrukturelle Einrichtungen, drohender Leerstand/Leerstand und der allgemeine Zustand der Gebäude). Mit der Neuausrichtung auf einen kommunalen Förderansatz wird die weitere Auseinandersetzung auf eine übergeordnete räumliche Ebene gestellt.

Erste Wirkungen und Defizite des methodischen Ansatzes von **LEADER** konnten ermittelt werden. Über die sozioökonomischen Wirkungen und Wirkungen auf Zielsetzungen der Schwerpunkte 1 und 2 können zum jetzigen Zeitpunkt der Evaluation bislang kaum Aussagen getroffen werden. Folgend werden die Ergebnisse der Untersuchungen zu den Wirkungen des methodischen Ansatzes (Prozessnutzen) entsprechend den CMEF-Fragen dargestellt:

- Beitrag der LEADER-Förderung zur Verbesserung der Governance<sup>13</sup>: Die Beteiligung der wesentlichen Akteure ist weitestgehend gelungen. Die Lokalen Aktionsgruppen (LAGn) bieten den Rahmen für eine Zusammenarbeit von Akteuren aus Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft, der in den meisten Regionen entsprechend dem LEADER-Grundsatz ausgefüllt wird. Defizite werden von den regionalen Akteuren bei der Integration der Wirtschaft in die Prozesse und bei der Berücksichtigung der Interessen von Jugend gesehen. Hier setzen zum einen die gegenwärtigen Rahmenbedingungen (z. B. Fördermodalitäten<sup>14</sup>) Grenzen. Zum anderen sind die Beteiligungsstrukturen für diese Akteursgruppen teilweise ungeeignet. Die Zufriedenheit mit den wichtigsten Aspekten der Entscheidungsprozesse ist bei allen Akteursgruppen insgesamt hoch. Auch die Vernetzung unterschiedlicher Akteure wurde durch zahlreiche Beteiligungs-

---

<sup>13</sup> Es wird damit eine Form der Steuerung von Prozessen der regionalen Entwicklung bezeichnet, die auf netzwerkartigen Kooperationen zwischen staatlichen und privaten Akteuren beruht.

<sup>14</sup> Anmerkung des HMWVL/HMUELV: *Aus Sicht des Landes wirken sich die Fördermodalitäten nicht begrenzend aus.*

- angebote ausgeweitet. Es sind Kontakte entstanden, die ohne die Zusammenarbeit in den Regionen nicht zustande gekommen wären. Es zeigt sich, dass die Qualität der Akteursbeziehungen<sup>15</sup> sich durch das Kennenlernen und die Zusammenarbeit verbessert hat.
- Beitrag der LEADER-Förderung zur Verbesserung der endogenen Potenziale: Die Eignung des Gebietszuschnitts als Voraussetzung zur Mobilisierung endogener Potenziale ist in den meisten Regionen gelungen, allerdings wurden durch die Begrenzung auf 150.000 Einwohner vereinzelt optimale Regionszuschnitte verhindert. Die Erstellung der integrierten Entwicklungsstrategien trug zur Verdeutlichung der endogenen Potenziale in den Regionen bei. Die Nutzung der Potenziale ist unterschiedlich. So können das Wissen und die Fähigkeiten der Menschen besonders gut genutzt werden, Defizite gibt es bei der Nutzung der ökonomischen Ressourcen der Region. Die Mobilisierung der Akteure ist gelungen: Es beteiligen sich ca. 60 Akteure pro LAG aktiv.
  - Beitrag der LEADER-Förderung zur Verbesserung der multisektoralen, integrierten Ansätze: Die Entwicklungsstrategien zeigen breite thematische Ansätze auf und die beteiligten Akteure in den Gremien sind institutionell sowie thematisch breit aufgestellt. Damit ist eine gute Grundlage für eine integrierte und multisektorale Umsetzung geschaffen. Defizite gibt es in manchen Regionen bei der Vernetzung mit anderen Prozessen und Planungen.
  - Beitrag der LEADER-Förderung zum Kapazitätsaufbau<sup>16</sup> in den ländlichen Gebieten: Die Zufriedenheit der LAG-Mitglieder mit den Regionalmanagements ist insgesamt sehr hoch. Die Öffentlichkeitsarbeit als ein Instrument zur weiteren Mobilisierung und Information der Bevölkerung stellt das größte Defizit dar, muss allerdings im Kontext der anfänglichen Umsetzungsschwierigkeiten betrachtet werden. Die Umsetzung von im Prozess erarbeiteten Projekten erfolgt z. T. außerhalb der ELER-Förderung. Dies zeigt, dass es den Akteuren gelingt, weitere Ressourcen zu mobilisieren. Auf Landesebene sind die Unterstützungsstrukturen und Kommunikationsstrukturen für die Regionen noch nicht ausreichend. Für die Regionen stellt der Verein Hessischer Regionalforen (HRF e. V.) eine wesentliche Unterstützung für ihre Arbeit und bei der Interessensvertretung dar.

Insgesamt lassen sich die **Vor- und Nachteile des LEADER-Ansatzes** über die Antworten zu einer offen gestellten Frage aus der LAG-Befragung zusammenfassend illustrieren. Während die Nachteile sich oft auf administrative Abläufe/Fördermodalitäten bezogen, bestätigen die genannten Vorteile die klassischen Stärken des LEADER-Ansatzes: So wurden hier – insgesamt noch deutlich öfter als die Unterstützung von Projekten und die

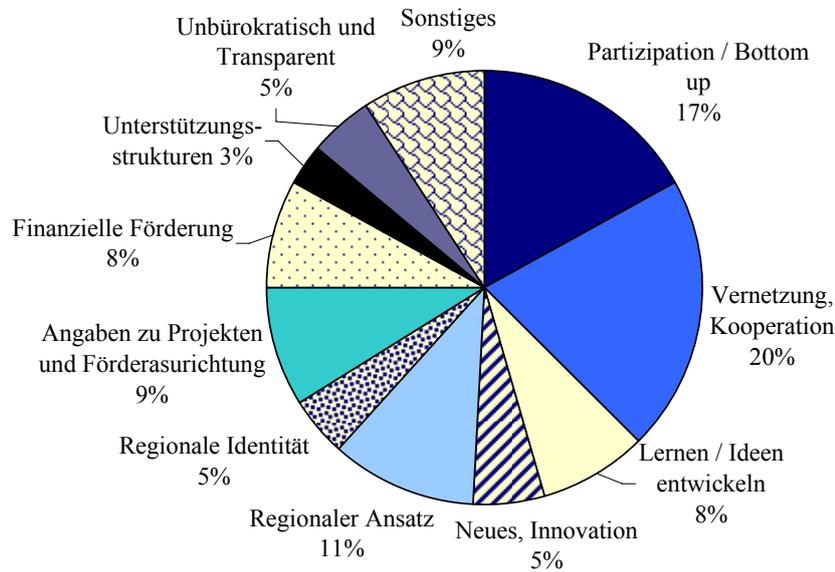
---

<sup>15</sup> Z. B. Verständnis für Sichtweisen anderer Akteure oder Zusammenarbeit über kommunale Grenzen.

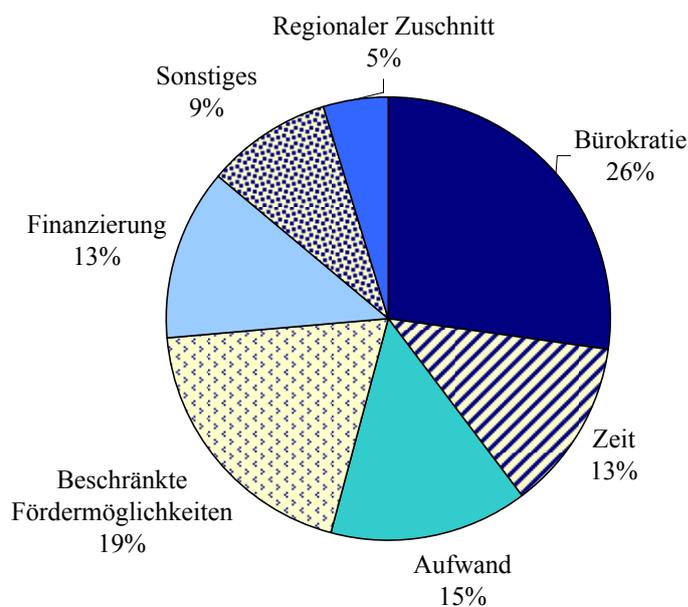
<sup>16</sup> Damit ist hier die Entwicklung von Kompetenzen und Fähigkeiten zur Vorbereitung, Entwicklung und Durchführung von ländlichen Entwicklungsstrategien gemeint.

finanzielle Förderung an sich – die Bereiche bottom up/Partizipation, Vernetzung/Kooperation und die regionale Passfähigkeit hervorgehoben.

### Vorteile des LEADER-Ansatzes aus Sicht der LAG-Mitglieder



### Nachteile des LEADER-Ansatzes aus Sicht der LAG-Mitglieder



Quelle: LAG-Befragung 2010 (% von 203 Aspekten, 133 Antwortende bei 263 beantworteten Fragebögen).

### ***Wesentliche Empfehlungen***

Längerfristig wäre die stringentere **Anwendung des Subsidiaritätsprinzips** als Basis des LEADER-Ansatzes zu verfolgen und damit die Ausweitung von Ressourcen und Kompetenzen auf die regionale Ebene für regionale Belange. Je mehr Kompetenzen und Budget den Regionen zu Verfügung stünden, desto höher wären allerdings auch die Anforderungen an die Rahmenbedingungen hinsichtlich Zusammensetzung, Beteiligung, Transparenz und Legitimität zu setzen.

### An die EU

- Aus Sicht der Evaluation sind Anpassungen des Verwaltungs- und Kontrollsystems der EU erforderlich: Die Sanktionsregelung sollte nicht auf die investiven Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4 angewendet werden und die Kontroll- und Prüfmechanismen insgesamt auf ihre Angemessenheit in Bezug auf den Fördermitteleinsatz geprüft und untereinander abgestimmt werden.
- Zur Verbesserung der öffentlichen Kofinanzierung der EU-Mittel auf regionaler Ebene sind neue Finanzierungsmodelle erforderlich. Eine Möglichkeit wäre dabei das Etablieren regionaler Fonds. Dies setzt die Anerkennung der darin enthaltenen Mittel als „öffentliche Mittel“ voraus. Diese Option wäre zu prüfen. Weitere Möglichkeiten zur Erleichterung der Kofinanzierung sind:
  - mehr nicht-öffentliche Quellen als Kofinanzierung zuzulassen,
  - unbare Eigenleistungen in höherem Maße als Eigenmittel anzuerkennen.
- Die Gleichbehandlung der investiven ELER-Fördertatbestände zwischen den EU-Strukturfonds wird empfohlen, dazu zählt z. B., die Förderfähigkeit der Mehrwertsteuer gleichzustellen.
- Die n+2-Regel<sup>17</sup> ist in dieser Form beizubehalten. Bei später Programmgenehmigung sollte die Verteilung der Mittel aus dem ersten Programmjahr auf die anderen Jahre zulässig sein.
- Es wird dringend eine Überarbeitung des CMEF empfohlen. Wenig sinnvolle Indikatoren, wie z. B. zur Bruttowertschöpfung für LEADER, wären zu streichen.
- Es ist zu prüfen, inwiefern kleine „Starterprojekte“ für neu gegründete LAGn auch vor Anerkennung als LEADER oder HELER-Region möglich wären, um die Kontinuität der regionalen Arbeit zu gewährleisten und die Motivation der Akteure aufrechtzuerhalten.

---

<sup>17</sup> Diese Regel besagt, dass im Rahmen eines Programms bereitgestellte Mittel vor Ende des zweiten auf die Bereitstellung folgenden Jahres ("n" steht für das Jahr der Bereitstellung) ausgegeben sein müssen. Werden zweckgebundene Mittel in diesem Zeitraum nicht verwendet, sind sie für den jeweiligen Mitgliedstaat verloren (Rechtsgrundlage: Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, Artikel 31, Absatz 2).

### An das Land

- Um reibungslose Abläufe zu gewährleisten ist mehr Kontinuität in den Strukturen der Verwaltung sowie zeitnahe Klarheit und Transparenz der Rahmenbedingungen und Möglichkeiten der Förderung (wie z. B. Mittelumfänge, Fördertatbestände) erforderlich. Insbesondere ist die Dauer bis zur Bewilligung für die Projektträger zu verkürzen.
- Eine Erweiterung des Förderspektrums für die LEADER-Regionen wird noch in dieser Förderperiode empfohlen. Es sollte von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, Projekte und Aktivitäten zu fördern, die nicht den programmierten Maßnahmen entsprechen, aber den Zielen der Schwerpunkte 1 bis 3 der ELER-Verordnung.
- Ein verbesserter und schnellerer Informationsfluss ist zwischen den beteiligten Ebenen, insbesondere seitens des Landes zu den Regionen, auch in Krisensituationen (z. B. Bewilligungsstopp) zu gewährleisten. Nur dadurch können die leitenden Akteure auf regionaler Ebene handlungsfähig und vertrauenswürdig für die weiteren beteiligten Akteure bleiben. Insgesamt sind die Austausch- und Informationsveranstaltungen seitens des Landes zu begrüßen und könnten verstärkt werden.
- Die zuständigen Dienststellen des Landes sowie die weiteren mit der Umsetzung beauftragten Stellen (WIBank) sollten die bisherige Umsetzung der EU-Anforderungen in Form von Vorgaben, Checklisten, Formulargestaltung, Kontrolltiefe und -häufigkeiten auf mögliche Vereinfachungen prüfen.
- Vorteilhaft wirkt sich in Hessen die Finanzierung der kommunalen Eigenmittel bei privaten Projekten durch Landesmittel aus. Es wurden dadurch verhältnismäßig viele Projekte mit privater Trägerschaft angestoßen. Dies sollte beibehalten werden. Es sollte allerdings über die Angleichung der Fördersätze für öffentliche und gemeinnützige private Träger nachgedacht werden.
- Die Erstellung der Entwicklungskonzepte sollte zukünftig durch gleichbleibende und weniger detaillierte Anforderungen geprägt sein. Der Übergang zwischen REK-Erstellung und Umsetzungsphase sollte schneller gestaltet werden oder wenn möglich mit kleinen Umsetzungsprojekten flankiert werden.
- Für die LEADER- und HELER-Förderung ist eine verbesserte Öffentlichkeitsarbeit notwendig. Diese Förderung muß dabei realistischer dargestellt werden, damit es nicht zu einer Überschätzung der Möglichkeiten bei den potenziellen Zielgruppen kommt. Die Unklarheiten bei den Förderabläufen wirkten sich einschränkend auf die Öffentlichkeitsarbeit in den Regionen aus. Dies sollte durch einen verbesserten Informationsfluss vermieden werden.
- Erste Ansätze zur Anpassung der Dorfentwicklung an den demographischen Wandel sind in der Ausrichtung der Dorferneuerung zu erkennen (Förderung Kerngebiete, Ausschluss Baugebiete, Erfassung der Bevölkerungsdaten/Gebäude). Mit der Ausrich-

- tung der Förderung auf kommunale Zusammenhänge wird dies entsprechend weitergeführt.
- Bei der erforderlichen Datenerfassung im Rahmen der Dorfentwicklung überwiegt in der Wahrnehmung der Beteiligten die hohe Anforderung und Belastung. Das Verständnis der Beteiligten könnte durch weitere Vermittlung und Kommunikation verbessert werden.
  - Für internationale Kooperationsprojekte nach ELER-Code 421 besteht ein besonderer Unterstützungsbedarf. Die kontinuierliche Fortführung von Kooperationsbeziehungen sollte auch im Förderkontext Berücksichtigung finden.
  - Die Maßnahmen zum Klimaschutz sind auf die effizientesten Möglichkeiten der Einsparung von CO<sub>2</sub>-Äquivalenten auszurichten. Dazu sind die bestehenden Fördertatbestände nach ELER-Code 311 A und 321 B (Bioenergie) innerhalb der Maßnahmen nicht erforderlich. Bei den laufenden Vorhaben sind die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen den Regionen und den übergeordneten Ebenen zu verbessern, was in 2010 seitens des Landes bereits aufgegriffen wurde<sup>18</sup>.

#### An die Regionen

- Die Entwicklung neuer Finanzierungsmodelle zur Kofinanzierung sollte forciert werden: Erste Priorität sollte dabei das Etablieren regionaler Fonds haben, über welche die LAG selbstbestimmt entscheiden kann und die sich aus öffentlichen Mitteln der beteiligten Gebietskörperschaften, aus Landesmitteln und weiteren Quellen (z. B. Spenden, Beiträgen) speisen.
- Es ist eine stärkere Einbeziehung der bislang im Prozess wenig vertretenen Gruppen (z. B. Jugendliche, Unternehmer, Frauen, Nicht-Akademiker, unter 40-Jährige) notwendig, wenn es sich um partizipative Prozesse handeln soll. Das bedeutet nicht, dass alle Akteursgruppen im Entscheidungsgremium vertreten sein müssen, sondern dass eine Beteiligung über verschiedene Wege ermöglicht bzw. vereinfacht werden sollte<sup>19</sup>.
- Im Sinne des Gender Mainstreamings wäre die Erhöhung des Frauenanteils in den Entscheidungsgremien wünschenswert.
- Regionsinterne Optimierung (Akteurskonstellation, Themenauswahl, Strukturen/Informationsflüsse) sollte im Rahmen der regelmäßigen Selbstbewertungen regionsindividuell durch- bzw. fortgeführt werden.

---

<sup>18</sup> Die Regionen sollen regelmäßig von der WIBank über den Umsetzungsstand informiert werden.

<sup>19</sup> Z. B. familien- bzw. unternehmenskompatible Sitzungszeiten/Gremienarbeit, Bezeichnung und Formen von „Sitzungen“ (insbesondere bei der Beteiligung von Jugendlichen), zielgruppenorientierte Öffentlichkeitsarbeit und Veranstaltungen.

- In vielen Regionen wird ein Verbesserungspotenzial bzgl. der Öffentlichkeitsarbeit gesehen.

## **2.11 Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten: Zusatzeinkommen durch Direktvermarktung, Handwerk und sonstige Dienstleistungen (ELER-Code 311 C)**

### ***Maßnahmenüberblick***

Die Maßnahme „Diversifizierung hin zu nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten: Zusatzeinkommen durch Direktvermarktung, Handwerk und sonstige Dienstleistungen“ (ELER-Code 311 C), richtet sich an landwirtschaftliche Betriebe sowie mitarbeitende Familienangehörige und hat zum Ziel, die regionale Wertschöpfung zu verbessern sowie Wirtschaftswachstum und positive Beschäftigungseffekte zu erzielen.

Im Fall von Projekten der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte sowie der Direktvermarktung legt Hessen besonderen Wert auf die Einhaltung höherer Qualität, weshalb in diesem Bereich nur Unternehmen Zuwendungen erhalten, die Produkte mit höherer Qualität aus dem Bereich anerkannter Lebensmittelqualitätsregelungen nach den Qualitätsregelungen der EU bzw. den beiden in Hessen anerkannten Qualitätsregelungen „Geprüfte Qualität – Hessen“ sowie „Qualitätsregelung für Wein bestimmter Anbaugebiete“ verarbeiten und vermarkten. Insbesondere die Qualitätsmarke „Geprüfte Qualität – Hessen“ spielt hierbei eine wichtige Rolle.

Im Zeitraum 2007 bis 2009 wurden im Rahmen der Maßnahme 311 C 20 Förderfälle mit einem Investitionsvolumen von 4,8 Mio. Euro bewilligt. Die Hälfte der Investitionen wurde im Bereich Pensionspferde getätigt, der zweitwichtigste Investitionsbereich war die Direktvermarktung. Für die gesamte Förderperiode waren 150 Förderfälle mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 8,8 Mio. Euro anvisiert.

### ***Wesentliche Wirkungen***

Aufgrund der relativ geringen Anzahl an Förderfällen sowie des kurzen Abstands zu den geförderten Investitionen ist eine umfassende Wirkungsanalyse zur Zwischenbewertung noch nicht möglich. Auf der Basis von theoretischen Überlegungen, Förderdaten- und Dokumentenanalysen sowie Expertengesprächen können aber vorsichtige Aussagen zu Teilbereichen getroffen werden:

- Aus der geringen Bedeutung des Agrarsektors für Wirtschaft und Arbeit in den ländlichen Gebieten Hessens lässt sich ableiten, dass sich auf der Basis von Fördermaßnahmen, bei denen ausschließlich Landwirte und deren Familienangehörige förderberechtigt sind, keine nennenswerten Effekte im Hinblick auf eine Verringerung der Arbeitslosenzahlen oder eine Erhöhung der Bruttowertschöpfung erzielen lassen.

- Auf einzelbetrieblicher Ebene wurden die Angaben zur Ausstattung der Betriebe mit Arbeitskräften und der vorgesehenen Personalentwicklung in den Investitionskonzepten ausgewertet. Dabei zeigte sich, dass die Betriebe mit Investitionen in die Pensionspferdehaltung in der Ausgangssituation über weniger Arbeitskräfte verfügen als der Durchschnitt der geförderten Direktvermarktungsbetriebe. Auch im Hinblick auf die geplante Schaffung von Arbeitsplätzen im Zuge des Investitionsvorhabens liegen die Planzahlen der Pensionspferdehaltungen deutlich unter denen der Direktvermarkter.
- Generell liegen der Evaluation keine Informationen vor, die darauf schließen lassen, dass die Finanzierung rentabler Investitionen für landwirtschaftliche Betriebe bzw. deren Angehörige ein grundsätzliches Problem darstellt. Eine Erhebung bei auf landwirtschaftliche Kunden ausgerichteten Banken ergab, dass die landwirtschaftlichen Unternehmen sogar ein besseres Rating (und somit bessere Kreditkonditionen) erhalten als Handwerksbetriebe.
- Auf der Basis einer kalkulatorischen Betrachtung der langfristigen Kapitaldienstgrenze (LKDG) der geförderten Betriebe auf der Grundlage der Investitionskonzepte (siehe AFP-Bewertung) wurde die Bedeutung der Maßnahme 311 C für die Stabilität und Liquidität der Betriebe untersucht. Dabei konnte ermittelt werden, dass für mehr als zwei Drittel der untersuchten Betriebe die Förderung nicht notwendig gewesen sein dürfte, weil diese Betriebe auch ohne Zuschuss die LKDG nach Durchführung der Investitionen zu unter 50 % ausschöpfen. Diese Aussage trifft insbesondere für Pensionspferdehaltungen zu, da hier 90 % nach diesem Kriterien als „nicht förderbedürftig“ eingestuft wurden.

### ***Empfehlungen***

Die geringe Inanspruchnahme der Maßnahme 311 C ist aus Sicht des HMUELV und der Beratung und Bewilligung unter anderem auf das Fehlen einer umfassenden Diversifizierungsberatung sowie auf die verpflichtende Teilnahme der Direktvermarktungsvorhaben an den definierten Qualitätssiegeln zurückzuführen. In diesem Zusammenhang wird vom Land Hessen bereits an Lösungsansätzen gearbeitet. Um das Qualitätsziel zu erreichen, könnten bspw. andere Qualitätslabel als Bewilligungskriterium herangezogen werden.

Auf der Basis der Ergebnisse der Zwischenbewertung, insbesondere dem geringen Beitrag der Maßnahme zu regionalen Zielen sowie der geringen Förderbedürftigkeit der geförderten Betriebe, wird eine grundsätzliche Diskussion über die Ziele und Möglichkeiten der Maßnahme 311 C empfohlen.

### 3 Teil III der Halbzeitbewertung: Ergebnisse der Programmbewertung

#### 3.1 Zusammenfassung der Analyse der Programmwirkungen

Entsprechend dem Evaluationskonzept wurden einige Bewertungsfragen auf Programmebene thematisch zu so genannten Vertiefungsthemen gebündelt. Für die Vertiefungsthemen wurden zur Halbzeitbewertung keine eigenen maßnahmenübergreifenden Untersuchungen durchgeführt. In Form eines Bottom-up-Ansatzes wurden die Ergebnisse der Maßnahmenkapitel zusammengeführt, indem die Maßnahmen auf relevante Wirkfaktoren untersucht und auf tendenziell positive oder negative Wirkungen abgeprüft wurden. Die Aussagen haben zum jetzigen Stand der Evaluation überwiegend qualitativen Charakter. Insgesamt gibt es sechs Vertiefungsthemen, die in der folgenden Übersicht mit den zugehörigen CMEF-Fragen und Indikatoren dargestellt sind.

#### Untersuchungsdesign zur Ermittlung der Programmwirkungen

Horizontale wirkungsbezogene Bewertungsfragen (CMEF) nach Themenbereichen	Wirkungsindikatoren (CMEF)	Vertiefungsthemen
<b>Wachstum, Beschäftigung</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten</li> <li>- Verbesserung der Wachstumsbedingungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bruttowertschöpfung</li> <li>- Beschäftigungszuwachs</li> </ul>	<b>1) Wachstum und Beschäftigung</b>
<b>Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Umstrukturierung und Modernisierung des Agrarsektors</li> <li>- Entwicklung eines starken und dynamischen Nahrungsmittelsektors in der EU</li> <li>- Entwicklung hochwertiger Produkte</li> <li>- Förderung von Innovation im europäischen Agrarnahrungsmittelsektor</li> <li>- Berücksichtigung von Besonderheiten landwirtschaftlicher Tätigkeiten im Programmgebiet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bruttowertschöpfung</li> <li>- Beschäftigungszuwachs</li> <li>- Arbeitsproduktivität</li> </ul>	<b>2) Dynamik im Agrarsektor</b>
<b>Umwelt, nachhaltige Entwicklung</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verwirklichung von Umweltzielen</li> <li>- Verpflichtung von Göteborg, den Biodiversitätsrückgang zu stoppen bzw. umzukehren</li> <li>- Wasser und die Zielvorgaben der WRRL</li> <li>- Klimawandel und Zielvorgaben des Kyoto-Protokolls</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erhalt ökologisch wertvoller land- und forstwirtschaftlicher Flächen</li> <li>- Umkehr des Rückgangs der Biodiversität (Feldvogelarten)</li> <li>- Veränderung von Nährstoffbilanzen</li> <li>- Umfang der Produktion erneuerbarer Energien</li> </ul>	<b>3) Biodiversität</b>  <b>4) Wasser</b>  <b>5) Klima</b>
<b>Migration/Suburbanisierung</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gegensteuerung zu Bevölkerungsschwund oder Druck durch urbane Zentren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Entwicklung der Bevölkerungszahl in den Ortskernen (PS)*</i></li> <li>- <i>Attraktivität des Lebensumfeldes</i></li> <li>- <i>Verbesserung der Wohnqualität</i></li> </ul>	<b>6) Lebensqualität</b>

\*Kursiv geschriebene Indikatoren wurden von Seiten der Evaluatoren ergänzt.

Quelle: Eigene Darstellung:

Im Vertiefungsthema 1 „**Wachstum und Beschäftigung**“ ist der Zeitpunkt der Halbezeitbewertung zu früh, um strukturelle Effekte auf Wachstum und Beschäftigung zu messen. Belastbare Aussagen lassen sich erst treffen, wenn zum Abschluss einer geförderten Investition ein gewisser zeitlicher Abstand besteht.

Die konjunkturellen Einkommens- und Beschäftigungseffekte und ihre regionale Verteilung wurden mit Hilfe volkswirtschaftlicher Input-Output-Modelle quantifiziert. Nach den Modellergebnissen führt der Einsatz der EPLR-Mittel im Zeitraum 2007 bis 2009 in Hessen zu einer zusätzlichen Bruttowertschöpfung (BWS) von 220 Mio. Euro, was 0,04 % der BWS Hessens in diesem Zeitraum entspricht. Hessen profitiert dabei auch von den EPLR der anderen Bundesländer, denn die zusätzliche Nachfrage in Hessen aufgrund der ländlichen Entwicklungsprogramme der anderen Länder ist höher als die Nachfrage, die aus Hessen in andere Länder abfließt. Die Beschäftigungseffekte summieren sich auf 1.250 Arbeitsplätze pro Jahr, dies entspricht 0,04 % der Erwerbstätigen in Hessen. In den strukturschwachen ländlichen Kreisen fällt der Anstieg der BWS (+ 0,07 %) und der Erwerbstätigenzahlen (+ 0,09 %) deutlich höher aus als im Landesdurchschnitt. Konjunkturelle Effekte entstehen bei jedem Einsatz öffentlicher Gelder und sind zwar ein zusätzliches Argument in wirtschaftlichen Krisenzeiten, wirken aber nicht nachhaltig.

Das Vertiefungsthema 3 „**Biodiversität**“ behandelt die Programmwirkungen im Hinblick auf die Vielfalt von Arten und Lebensräumen (biologische Vielfalt, Biodiversität) und damit auch die Frage, inwieweit der Verpflichtung von Göteborg nachgekommen wurde, den Rückgang der biologischen Vielfalt umzukehren. Der CMEF-Bewertungsrahmen sieht zwei wesentliche, neue Wirkungsindikatoren vor, nämlich die Entwicklung von Vogelpopulationen der landwirtschaftlich geprägten Offenlandschaft (Feldvogelindikator) sowie die Ausstattung der Agrarlandschaft und der Wälder mit ökologisch wertvollen Flächen und Elementen (HNV-Indikator). Das Land Hessen hat den Feldvogelindikator bislang noch nicht erarbeitet.

In der Strategie des EPLR sind Biodiversitätsziele auf den Schwerpunkt 2 beschränkt. Im Fokus steht das ökologische Netz Natura 2000. Unter finanziellen Gesichtspunkten wird ein deutlicher Akzent auf die Umweltziele gesetzt. Mehr als die Hälfte (59 %) der ELER-Mittel wird für Schwerpunkt 2 veranschlagt, davon wiederum allein mehr als die Hälfte für das neue Hessische Integrierte Agrarumweltprogramm (HIAP). Die Beurteilung der Biodiversitätswirkungen auf Programmebene fällt unterschiedlich aus. Während für die meisten investiven Vorhaben der Schwerpunkte 1 und 3 noch keine Bewertung abgegeben werden konnte, dominieren bei den Flächenmaßnahmen des Schwerpunkts 2 sehr positive (86 % der Förderflächen) und positive Wirkungen (12 % der Förderflächen). Nur auf 2 % der Flächen sind die Wirkungen im Hinblick auf Biodiversität neutral, negative Wirkungen wurden nicht festgestellt. Mit den positiv wirksamen Maßnahmen im Agrarland können rd. 15,1 % der hessischen LF erreicht werden, überwiegend Grünland. Unter den forstlichen Maßnahmen ist der Anteil der positiv wirkenden Förderflächen mit 17.570 ha wesentlich

geringer und erreicht nur 2,4 % der Waldflächen im EPLR-Fördergebiet. In den hessischen Wäldern ist der Handlungsdruck jedoch auch nicht so hoch wie im Offenland.

Ob der EPLR in der Summe den Bestand von Feldvögeln positiv beeinflussen kann, bedarf einer weiteren Betrachtung und entsprechender Datengrundlagen. Allein aufgrund der flächenhaften Bedeutung der Agrarumweltmaßnahmen (AUM) ist eine positive Beeinflussung des Feldvogelindikators denkbar. Unklar ist allerdings, ob der rückläufige Trend insgesamt damit maßgeblich beeinflusst werden kann, da auch treibende Kräfte außerhalb des EPLR (wie bspw. das Erneuerbare-Energien-Gesetz, der technologische Fortschritt, Spezialisierung und Wachstum der Betriebe), bestimmend sind. Auch im EPLR werden Maßnahmen gefördert, die einer weiteren Intensivierung der Landnutzung Vorschub leisten können, wie z. B. die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe, die Flurneuordnung, der forstwirtschaftliche Wegebau sowie der Ausbau der Bioenergienutzung (ELER-Codes 311 A und 321 B). Das EPLR leistet mit hoher Wahrscheinlichkeit einen Beitrag zur Erhaltung der HNV-Flächen und Landschaftselemente. Von Bedeutung sind hier insbesondere die AUM im Grünland. Rund ein Drittel der LF innerhalb der Natura-2000-Gebiete wird durch AUM erreicht, fast zwei Drittel liegen in Naturschutzgebieten. Die strategisch angelegte Steuerung in Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung wird damit erreicht. Die durchgeführten Analysen lassen für den EPLR Hessen vorläufig den Schluss zu, dass ein Beitrag zur „Umkehr des Rückgangs der biologischen Vielfalt“ geleistet wird. Gleichwohl werden mit den besonders relevanten Maßnahmen überwiegend Schutzgebiete und in geringerem Umfang grünlanddominierte Teile der Normallandschaft erreicht. Insbesondere im Bereich der Ackerflächen zeichnen sich somit Defizite zur Erhaltung und Entwicklung von Arten und Lebensgemeinschaften ab.

Im Vertiefungsthema 4 ist auf Programmebene zu beantworten, welchen Wirkungsbeitrag das Programm zu **Wasserschutz** geleistet hat und inwieweit mit dem EPLR Ziele der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) in Hessen umgesetzt werden.

Im EPLR Hessen ist Wasserschutz als ein Schwerpunktziel unter dem Hauptziel „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“ definiert worden. Es wird eine gezielte Verbesserung der Umweltsituation in den Teilräumen angestrebt, in denen aktuell Probleme bestehen bzw. aufgrund übergeordneter EU-rechtlicher Vorgaben Handlungsbedarf angezeigt ist. In erster Linie sollen Maßnahmen aus Schwerpunkt 2 die europäischen Prioritäten im Wasserschutz umsetzen und einen Beitrag zur Erreichung der Ziele der WRRL leisten. Die AUM wurden zu diesem Zweck insgesamt stärker auf den Wasserschutz ausgerichtet, einzelne Teilmaßnahmen (Winterbegrünung, Schonstreifen an Gewässern) zielen durch Bildung einer fachspezifischen Kulisse unmittelbar auf die Problemgebiete nach WRRL. Wasserschutzwirkungen werden zudem von den beiden forstlichen Maßnahmen erwartet. Investive Maßnahmen in Unternehmen (ELER-Codes 121, 123) sollen über die Einführung neuer Technologien zur Verbesserung der Ressourceneffizienz, so auch des Wasserverbrauchs, beitragen. Zu diesen Maßnahmen liegen bislang keine Erkenntnisse vor. Maß-

nahmen zur Verbesserung morphologischer Defizite von Oberflächengewässern werden außerhalb des EPLR angeboten. Die Flurbereinigung erleichtert über Flächenbereitstellung die Umsetzung von Maßnahmen zur Fließgewässerentwicklung und trägt damit indirekt zur Erreichung eines guten ökologischen Zustands dieser Gewässer bei.

Im Bereich diffuser Nährstoffeinträge in Gewässer konnten vor allem durch verschiedene Teilmaßnahmen der AUM positive Wirkungen erzielt werden, in geringem Umfang auch durch Umbau und Kalkung im Forst. Die AUM trugen zu einer Verbesserung der Stickstoffbilanz in Höhe von im Mittel rund 4.335 Tonnen im Jahr 2009 mit einer Spanne von 1.850 bis 7.800 Tonnen bei. Auf die LF bezogen lässt sich damit ein Minderungsbeitrag von im Mittel 5,5 kg Stickstoff pro Hektar berechnen. Für das Jahr 2006 lag der Referenzwert bei 61 kg/ha. Ein Referenzwert für das Jahr 2009 liegt noch nicht vor, sodass der Minderungsanteil im Verhältnis zur Entwicklung der Baseline nicht bestimmt werden kann. Ein nicht quantifizierbarer Beitrag zur Verbesserung der Gewässerqualität besteht in der Verringerung von Stoffeinträgen durch Erosion und Abschwemmung.

Im Vertiefungsthema 5 wird der Frage nachgegangen, welchen Beitrag das Programm zum **Klimaschutz** und damit zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls leistet. Der Klimaschutz ist im EPLR ebenfalls als Schwerpunktziel mit den Teilzielen „Verbesserung des Klimaschutzes“ und „Stärkung des Einsatzes Erneuerbarer Energien“ verankert. Damit nimmt der EPLR explizit Bezug auf europäische Prioritäten und auf die Ziele des Kyoto-Protokolls. Das Kyoto-Ziel der Reduzierung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes wird einerseits über erwünschte Nebenwirkungen von AUM sowie über die beiden forstlichen Maßnahmen verfolgt. Andererseits soll das Klimaschutzziel mit Maßnahmen zur Ausweitung der Nutzung Erneuerbarer Energien aus Schwerpunkt 3 (ELER-Codes 311, 321, 331) unterstützt werden.

Bei der Förderung Erneuerbarer Energien ist der Umsetzungsstand bislang gering. Ohnehin ist vom EPLR nur ein geringer Wirkungsbeitrag zu erwarten, da die Förderung Erneuerbarer Energien weitgehend außerhalb des EPLR ohne Kofinanzierung durch die EU erfolgt bzw. die wesentlichen Impulse vom Erneuerbaren-Energien-Gesetz (EEG) ausgehen.

Durch Minderung von Treibhausgas (THG)-Emissionen aus der Landwirtschaft als Wirkung von AUM und durch die Erhaltung der Senkenfunktion im Forst ist ein Beitrag des EPLR zum Klimaschutz entstanden. Insgesamt wird als Wirkung der Maßnahmen eine Reduzierung von THG-Emissionen im Umfang von 62,6 Gg CO<sub>2äq</sub><sup>20</sup> für das Jahr 2009 geschätzt. Bezogen auf die zuletzt veröffentlichte Zahl für hessische THG-Emissionen im Jahr 2006 errechnet sich ein Minderungsbeitrag von lediglich 0,15 %. Die Klimaschutz-

---

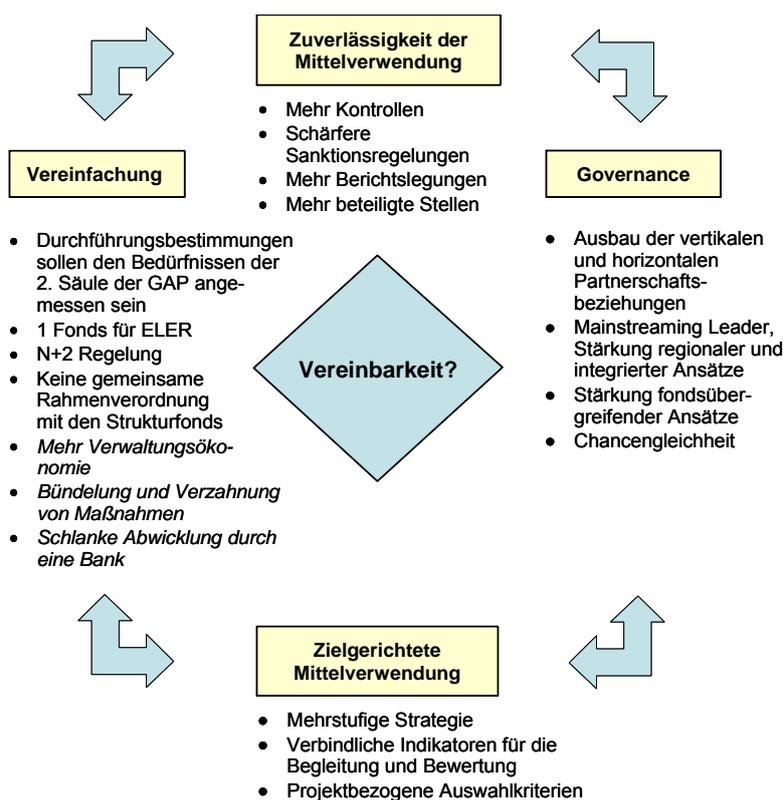
<sup>20</sup> Gg = Gigagramm bzw. Kilotonnen. Das (relative) Treibhauspotenzial oder CO<sub>2</sub>-Äquivalent gibt an, wie viel eine festgelegte Menge eines Treibhausgases zum Treibhauseffekt beiträgt. Als Vergleichswert dient Kohlendioxid; die Abkürzung lautet CO<sub>2äq</sub> (für äquivalent).

wirkungen der AUM sind insgesamt als Kuppelprodukt der extensiven Produktionsverfahren anzusehen. Die als wirksam eingeschätzten Maßnahmen sind multifunktional und erbringen in erster Linie wichtige positive Wirkungen für andere Umweltgüter.

Für die Vertiefungsthemen 2 „Dynamik des Agrarsektors“ und 6 „Lebensqualität“ wurden bis zur Halbzeitbewertung die relevanten Maßnahmen identifiziert und die methodischen Konzepte weiterentwickelt. In den nächsten Jahren werden die Ergebnisse in eigenen Modulberichten veröffentlicht.

### 3.2 Zusammenfassung der Analyse der Programmdurchführung des EPLR Hessen

#### Spannungsfeld der europäischen und hessischen Ziele und Instrumente für die Durchführung



Quelle: Eigene Darstellung

Zur Halbzeitbewertung wurde ein Fokus der Bewertungsaktivitäten auf Programmebene auf Fragen der Durchführung gelegt.

Insbesondere die Vereinbarkeit der europäischen und hessischen Ziele und Instrumente für die Durchführung wurden analysiert. Zentrale Aspekte sind die Vereinfachung, die Zuverlässigkeit und Zielgerichtetheit der Mittelverwendung sowie die Stärkung von Governance. Die Aussagen basieren im Wesentlichen auf Literatur- und Dokumentenanalysen, Expertengesprächen, den Ergebnissen der Maßnahmenbewertungen und einer Online-Befragung von Wirtschafts- und Sozialpartnern.

### 3.2.1 Themenfeld Vereinfachung und Verbesserung der Fördereffizienz

Gegenüber der letzten Förderperiode gab es erhebliche Veränderungen im Hinblick auf organisatorische Zuordnungen sowie die Anzahl der beteiligten Dienststellen und Gremien bis hin zu den Verflechtungen mit der Bundesebene. Dreh- und Angelpunkt einer insgesamt sehr komplexen Umsetzungsstruktur des Hessischen EPLR ist die **Verwaltungsbehörde** (VB) mit gewachsenen Zuständigkeiten.

Wesentliche Veränderungen hat die Entscheidung des Landes nach sich gezogen, die **Zahlstellenfunktion** einschließlich der Fachaufsicht über die Bewilligungsbehörden für deren Aufgaben im Bereich der zahlstellenkonformen Förderabwicklung an eine Förderbank (zum 01.01.2009 IBH; ab 31.08.2009 WIBank) zu verlagern. In diesem Umorganisationsverfahren mussten grundlegende Fragen geklärt werden, v. a. im Verhältnis der verschiedenen Beteiligten zueinander. Dieser Klärungsprozess hat gerade für die Schwerpunkt-3-Maßnahmen und LEADER zu Verzögerungen in der Umsetzung geführt.

Für die Förderperiode 2007 bis 2013 wurde ein neuer, dem Ziel der größeren Zuverlässigkeit verpflichteter Rechtsrahmen geschaffen, der neue **Kontrollformen** und **Berichtslösungen** vorsieht. Die Vielzahl der Kontrollen und die dauernde Konkretisierung und Verfeinerung bringen die Verwaltung an den Rand ihrer Leistungsfähigkeit. Das EU-Vorschriftengefüge hat in dieser Förderperiode einen Komplexitätsgrad erreicht, der dazu führt, dass Personalfluktuationen in der Förderverwaltung kaum mehr kompensiert werden können. Spezifische Probleme entstehen bei investiven ELER-Maßnahmen, beispielsweise durch die Übernahme der 3 %-Abweichungsregelung der Flächenmaßnahmen.

Mehraufwand und Verunsicherungen verursachen zwei ELER-Regelungen, die von denen der Strukturfonds abweichen. Zum einen ist es die fehlende Kofinanzierungsfähigkeit der nicht erstattungsfähigen **Mehrwertsteuer** bei öffentlichen Zuwendungsempfängern, zum anderen die **Beteiligungsregelung** des ELER-Fonds nur für zuschussfähige öffentliche Ausgaben. Hiermit ist durch die Bewilligungsstellen, außer bei kommunalen Mitteln, immer im Einzelfall zu prüfen, ob es sich um öffentliche Mittel handelt. Gerade bei LEADER-Projekten, die auf vielfältige Finanzquellen angewiesen sind, führt dies zu einem hohen Verwaltungsaufwand und einem Ausschluss „alternativer“ Finanzierungsquellen.

Die **Programmänderungsverfahren** erscheinen im Vergleich zur vorherigen Förderperiode noch komplizierter geworden zu sein. Ob der derzeitige Detaillierungsgrad der Anträge und Begründungsaufwand im Sinne der Subsidiaritäts- und Praktikabilität notwendig und gerechtfertigt ist, ist fraglich.

Die Einführung neuer **Strategieebenen** hat kaum Bedeutung für die inhaltliche Ausgestaltung des EPLR Hessen. Während sich die EU-Strategie noch als hilfreich für den Diskus-

sionsprozess erwiesen hat, ist die Nationale Strategie so breit aufgestellt, dass alle Länder sich mit ihren Programmen darin wiederfinden können. Eine größere Steuerungsfunktion hatten die Vorgabe einer Mindestausstattung je Schwerpunkt und die Nationale Rahmenregelung.

Die Gesamteinschätzung des **EU-Monitoring-Systems** ist eher ernüchternd. Das System ist aufwändig, aufgrund der ständigen Änderungen kostenintensiv in der Umsetzung und liefert weder für Hessen noch für die Kommission aussagefähige Daten. Andere Sekundärdaten, die für die fachliche Steuerung eingesetzt werden und auch für die Evaluation zur Verfügung gestellt wurden, sind aussagekräftiger. Sie sind allerdings z. T. mit einem hohen Aufbereitungsaufwand verbunden, wie z. B. die InVeKoS-Daten.

Bei der Implementierung von Fördermaßnahmen lassen sich **Mitnahmeeffekte** nie gänzlich ausschließen. Die Relevanz der Effekte hängt von der Art der Zuwendungsempfänger und dem geförderten Gut ab. Besonders anfällig sind Maßnahmen, die sich an private Zuwendungsempfänger richten und an der Förderung privater Güter ansetzen. Mit einer Ausdifferenzierung des Förderspektrums und entsprechenden Auflagen (Agrarumweltmaßnahmen) sowie Auswahlverfahren wie beispielsweise über LEADER können im Hessischen EPLR Mitnahmeeffekte reduziert werden. Daher handelt es sich bei über der Hälfte der mit Mitnahmen verbundenen Fördermaßnahmen um geringe Mitnahmeeffekte. Die Aussagen zu den Mitnahmeeffekten stützen sich auf empirische Erhebungen (Befragungen der ZuwendungsempfängerInnen, Interviews, Berechnungen).

### ***Wesentliche Empfehlungen zum Themenfeld Vereinfachung und Verbesserung der Fördereffizienz ...***

#### ***... an Hessen für die laufende Förderperiode***

- In Folge der Auslagerung der Zahlstellenfunktion und der Kommunalisierung des Fördergeschäftes muss zur Sicherung der Förderziele die Lenkungsfunktion auf ministerieller Ebene gestärkt werden. Für den Bereich des HIAP sollte dies auch personell erfolgen.
- Es muss eine Kontinuität in den Strukturen und Zuständigkeiten sowie dem Personal sichergestellt werden. Personelle Engpässe die im Zusammenhang mit der Verlagerung der Landwirtschaftsförderung auf die Förderbank und dem dort erforderlichen, allerdings noch nicht abgeschlossenen, Kapazitätsaufbau entstanden sind, müssen beseitigt werden.
- Insbesondere für die Schwerpunkt-3-Maßnahmen und LEADER muss für die zweite Hälfte der Förderperiode eine Konstanz und Verstetigung in der Abwicklung, Bewilligung und Auszahlung erfolgen. Klarheit und Verlässlichkeit der Rahmenbedingungen der Förderung sowie Transparenz und der Informationsfluss sind not-

wendige Bedingungen für den nachhaltigen Erfolg der Regionalentwicklungsprozesse und die Umsetzung von Projekten.

- Es sollte geprüft werden, inwieweit Bagatellgrenzen EU-Recht-kompatibel für bestimmte Arbeitsschritte wie Kontrollen, Verwendungsnachweisführung etc. eingeführt werden oder inwieweit bestimmte Maßnahmen noch stärker gebündelt werden können.
- Die Funktionsfähigkeit der gewählten Ablaufstruktur, v. a. der kompletten Verlagerung der Zahlstellenfunktion, sollte am Ende der Förderperiode, nachdem sich die Abläufe eingespielt haben, kritisch reflektiert werden.
- Technische-Hilfe-Mittel sollten stärker für das Programmmanagement genutzt werden, weil die Funktionsfähigkeit der Steuerungsebene wesentlich dafür ist, verwaltungsökonomische Verfahrensabläufe implementieren zu können.
- Es sollten von Seiten der Verwaltungsbehörde vertrauensbildende Maßnahmen zwischen den für den Erfolg des Programms wesentlichen Akteuren organisiert werden: Regionalforen (RegionalmanagerInnen, LAGn), Landräte, Ministerien und WIBank. Hierfür könnten Mittel der Technischen Hilfe eingesetzt werden.

### ***... an die Europäische Ebene in Bezug auf die zukünftigen Durchführungs- und Kontrollbestimmungen***

- Das eigene Politikziel der Verlagerung von Verantwortung auf die Mitgliedstaaten sollte ernst genommen und konsequent verfolgt werden. Hierzu gehören unter anderem stark vereinfachte Programmänderungsänderungsverfahren.
- Die positiven Ansätze im Bereich der Stärkung der Eigenverantwortlichkeit (Zuverlässigkeitserklärung, Berichtslegungen) sollten ausgebaut und sinnvoller ausgestaltet werden, um deren hemmende „Nebenwirkungen“ auf die Vereinfachung und inhaltliche Ausgestaltung der Programme zu reduzieren.
- Das Konzept des „single audits“ zur Vermeidung der Mehrfachkontrollen der unterschiedlichen Institutionen sollte weiter vorangetrieben werden.
- Die Misstrauenskultur, von der die derzeitigen Durchführungsvorschriften geprägt sind, muss auf ein Maß abgebaut werden, das aktivierende Förderung nicht beeinträchtigt. Dazu gehören im Wesentlichen eine Modifizierung der Kontroll- und Sanktionsregelungen und die Abschaffung der 3%-Abweichungsklausel für ELER-investiv.
- Die Summe sämtlicher mit der Umsetzung verbundener Berichtslegungstermine sollte kritisch reflektiert und entschlackt werden (z. B. zweijährige Rhythmen für die Jahresberichte), sodass in den Verwaltungen berichtslegungsfreie Zeiten für Gestaltungsprozesse verbleiben.

*... an die Europäische Ebene in Bezug auf die Instrumente zur besseren Zielausrichtung*

- In der **nächsten Förderperiode** sollte auf einen dreistufigen strategischen Ansatz verzichtet werden. Statt Festlegung von Mindestausstattungen auf der Ebene von Schwerpunkten sollte besser eine Mindestausstattung von (europäischen) Zielen eingefordert werden. Ebenso ist auf eine Schwerpunktstruktur zu verzichten.
- Für die **restliche Laufzeit der Förderperiode** wäre zu überlegen, ob die Berichterstattung zu der Nationalen Strategie aufrechterhalten werden oder freie Kapazitäten – gerade in den Bundesländern – für eine nach vorne gewandte strategische Diskussion gewonnen werden sollten.
- **Datensysteme/Monitoring:** EU-weite Anforderungen sollten zukünftig auf ein Mindestmaß reduziert werden.<sup>21</sup> Wenn Daten EU-weit aggregiert werden sollten, dann muss eine eindeutige Definition vorgegeben werden, die auch in Datenbankstrukturen übersetzbar ist (analog zur BuchführungsVO). Es sollten Freiräume geschaffen werden, damit die Berichterstattung stärker auf die Programme und Maßnahmenstruktur im Land ausgerichtet werden kann.

*... an Hessen für die Instrumente zur besseren Zielausrichtung*

- Der Gedanke von „**Qualitätswettbewerben**“ sollte bei den hierfür prinzipiell geeigneten Maßnahmen (z. B. Verbundvorhaben, Maßnahmen mit sehr heterogenen Projekten) etabliert werden. Generell zeigen Erfahrungen auch aus anderen Bundesländern, dass Wettbewerbe nicht zu mehr Ablehnungen, sondern zu qualifizierteren Anträgen führen. Der vom HMUELV geplante Innovationswettbewerb in Zusammenarbeit mit der Universität Gießen ist daher als zielführend anzusehen.
- Der Weg, Qualitätssicherung über ein **regionales Gremium** wie die LAGn zu betreiben, ist sinnvoll und sollte auch im Rahmen der Regionalen Agrarumweltkonzepte (siehe Kapitel 2.8: AUM) ausgebaut werden.
- Eine weitere Reduzierung des Risikos von **Mitnahmeeffekten** sollte Gegenstand der Diskussion zur Weiterentwicklung aller einzelbetrieblichen Fördermaßnahmen sein.

---

<sup>21</sup> Analog zu denen der „X-Liste“ der Zahlstelle, die die für die Buchführung und den Rechnungsabschluss zu erfassenden Angaben enthält.

### 3.2.2 Themenfeld Multilevel-Governance – Good Governance – Regional Governance

Die Steuerung und Koordination der Programmdurchführung in einem **Mehrebenensystem** (von lokal bis supranational) mit sehr komplexen Akteurskonstellationen partnerschaftlich und ressortübergreifend zu realisieren, ist eine große Herausforderung. Dies bezieht sich sowohl auf die vertikalen wie auch auf die horizontalen Beziehungen, letztere insbesondere im Verhältnis zu den WiSo-Partnern.

Der Informationsfluss und die Kommunikationsstrukturen zwischen **Bund** und **Ländern** werden von den Akteuren grundsätzlich positiv eingeschätzt, wobei die Rolle des Bundes im föderalen System nach wie vor schwierig ist. Zum einen wird vom Bund erwartet, dass er Interessenvertreter der Länder gegenüber der Kommission ist, zum anderen darf er Länderinteressen nicht einschränken. „Positive“ Koordination und Steuerung erfolgt über die zentralen Instrumente Nationale Rahmenregelung (NRR), auf die Hessen stark zurückgreift, und die Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (DVS).

Der Informationsfluss und die Kommunikationsstrukturen zwischen den **Ländern** und der **Kommission** sind z. T. verbesserungswürdig, weniger auf der konkreten Arbeitsebene als in den grundsätzlichen Strukturen. Verbessert gegenüber der letzten Förderperiode haben sich nach Ansicht der befragten Verwaltungsbehörden die Aspekte aktive Unterstützung und Rechtzeitigkeit von Informationen im Rahmen der Umsetzung. Auch wird die Kommission stärker als Kooperationspartner wahrgenommen. Verbesserungsbedarf gibt es nach wie vor in den Bereichen: Transparenz von Entscheidungen, Einheitlichkeit der abgegebenen Stellungnahmen der verschiedenen Dienststellen und der Einbeziehung der Länder in die Entscheidungen.

Die **regionale Ebene** ist durch LEADER und HELER anknüpfend an die langen Traditionen der eigenständigen Regionalentwicklung in Hessen weiter gestärkt worden. Auch wenn fachlich-politisch die Weichen in Richtung Regionalisierung gestellt sind, gibt es Probleme in der tatsächlichen partnerschaftlichen Umsetzung dieses Anspruchs und der Kommunikation der Landesebene mit den Regionen.

Anders als in anderen Bundesländern umfasst der **Begleitausschuss** (BGA) in Hessen eine Vielzahl von Personen. Alle Konsultationspartner (annähernd 100 Personen) sind Mitglieder im BGA und werden zu allen Sitzungen eingeladen. Wie in den anderen Bundesländern auch, wurden durch das HMUELV thematische Gruppen gebildet, deren Gruppensprecher aber nur im Fall erforderlicher Abstimmungen eine Filter- oder Multiplikatorfunktion wahrnehmen. Im Frühjahr 2010 wurde eine länderübergreifende Online-Befragung der Wirtschafts- und Sozialpartner durchgeführt, deren Ergebnisse darauf hinweisen, dass der Partizipationsgrad und die Auswirkungen der Beteiligung auf das Programm von den befragten WiSos zwar gegenüber der zurückliegenden Förderperiode

überwiegend als besser, aber immer noch als gering angesehen wird. Laut Befragung gibt es zu wenig Raum für einen gemeinsamen Meinungsbildungsprozess in den Gruppen und auch nicht im Begleitausschuss selbst. Ausgewählte Befragungsergebnisse wurden auf der BGA-Sitzung am 17.06.2010 vorgestellt. Das kritische Bild der Partnerschaft, das die Ergebnisse der Online-Befragung vermitteln, wurde von den anwesenden WiSo-Partnern in der Deutlichkeit nicht geteilt. Es sollte aber geprüft werden, wie sich die Form der Beteiligung in Hessen noch optimieren lässt.

Ein Ziel des Hessischen EPLR ist die Stärkung **integrierter Ansätze**. Zum einen werden thematisch fokussierte Maßnahmen angeboten (funktionaler Ansatz). Dazu gehören klassische Maßnahmen wie die Dorferneuerung und die Flurbereinigung, aber auch neuere Konzepte wie die Regionalen Agrarumweltkonzepte (RAK). Bei diesen Maßnahmen sollen die Einbeziehung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen sowie verhandlungsorientierte Entscheidungsprozesse zu einer reibungsloseren Umsetzung und besseren Akzeptanz führen. Der andere Ansatz beinhaltet Maßnahmen, die auf eine Stärkung und Ausweitung der „Regional Governance“ abzielen (territorialer Ansatz). Neben den 20 LEADER-Regionen wurden in Hessen noch fünf HELER-Regionen bestimmt. Damit wird ein fast flächendeckender Ansatz verfolgt. Alle für integrierte Ansätze relevanten EPLR-Maßnahmen<sup>22</sup> zusammen betrachtet, umfassten bis Ende 2009 rund 165 Mio. Euro, das sind 59 % der bisher verausgabten Mittel (einschließlich Artikel-89-Maßnahmen).

**LEADER** ist in der Umsetzung mit Finanz- und Verwaltungsvorschriften konfrontiert, die in ihrer Komplexität und ihrem Standardisierungsdruck mit einer breiten Beteiligung insbesondere ehrenamtlicher Akteure nur schwer zu vereinbaren sind. Der Regelungsrahmen erfordert einen erheblichen Koordinations- und Betreuungsaufwand und birgt die latente Gefahr der Frustration der Akteure, wenn deren Gestaltungswille nicht auf die entsprechenden Spielräume trifft. Die Ergebnisse der bisherigen Untersuchungen zeigen, dass der ELER-Rahmen allgemein zu eng ist für die ursprünglichen Merkmale und Erfordernisse von LEADER. Die allgemeinen Umsetzungsprobleme, die aufgrund der Komplexität der ELER-Bestimmungen auftreten, haben sich in Hessen durch die Anpassungsprozesse im Zuge der Auslagerung der Zahlstellenfunktion noch stärker ausgewirkt.

Neben den förderpolitisch begrenzten Ansätzen hat es das Konzept des **Gender Mainstreaming** im Umfeld eines von Männern dominierten Politikfeldes der Agrarpolitik – mit den entsprechenden Strukturen in der Verwaltung und der Fachöffentlichkeit – besonders schwer. Durch die „formalisierte Verankerung“ als Querschnittsziel der Chancengleichheit in den Verordnungstexten läuft es Gefahr, in der Umsetzung auf ein rein schematisches Prüfraster reduziert zu werden. Nach der Klassifizierung der Ausgaben im Hin-

---

<sup>22</sup> Einbezogen sind hier der Mittelabfluss für die Maßnahmen 125 B, 214, 311 B, 313, 321 A, 322 und LEADER einschließlich der Artikel-89-Maßnahmen.

blick auf ihre Gleichstellungsrelevanz (Gender Budgeting) ist davon auszugehen, dass nur drei Prozent der bisher verausgabten öffentlichen Mittel (inkl. Artikel-89-Maßnahmen) in gleichstellungssensible und 40 % in potenziell gleichstellungsorientierte Maßnahmen fließen. Ein positiver Ansatz ist der hohe Anteil an Regionalmanagerinnen sowie der Anteil von 32 % Frauen als benannte Vertreterinnen im Begleitausschuss.

### *Wesentliche Empfehlungen zum Themenfeld Governance*

#### *... zum partnerschaftlichen Politikstil zwischen Hessen – Bund – Kommission*

- Es liegt in der Verantwortung der **Kommission**, die komplexen Umsetzungssysteme der Programme nur in Ausnahmefällen, vorsichtig und nur mit ausgereiften Änderungsvorschlägen zu modifizieren. Änderungen und Auslegungen des Rechtsrahmens sollten nur noch im Rahmen von transparenten Verfahren erfolgen, wobei das Komitologieverfahren<sup>23</sup> eine Aufwertung erfahren sollte.
- Der **Bund** sollte seine Organisationsrolle stärker wahrnehmen, um Ineffizienzen bei den Ländern zu verringern. Das BMELV sollte beispielsweise Terminen in den BGA der Länder einen Vorrang einräumen, um seinen Vertretern so oft wie möglich die Teilnahme an den Sitzungen zu ermöglichen. Nur die Einsicht in landesinterne Umsetzungsbedingungen kann zu praktikablen und akzeptablen Koordinierungsvorschlägen führen.
- Das **Structural Fonds Computerized System (SFC)**<sup>24</sup> stellt einen technischen Fortschritt dar, der zur Entfaltung der Potenziale für Arbeitserleichterung, Transparenz und Wissenstransfer noch verbessert werden sollte.
- Bereits in der letzten Förderperiode gefordert, wird es **zukünftig** noch dringender, dass die neue Förderperiode einen eindeutigen und rechtzeitig verabschiedeten Rechtsrahmen vorgibt und mit sorgfältig abgestimmten Verordnungstexten startet.

#### *... zur Beteiligung und dem Begleitausschuss in Hessen*

- Aufgaben, Ziele und Zweck des BGA hinsichtlich einer stärkeren Partizipation sollten klarer definiert werden, hierzu gehört auch eine Reflexion der Zusammensetzung und Funktion der Gruppen.
- Insgesamt erscheinen mehr Veranstaltungen oder Sitzungen erforderlich, um neben den stark formalisierten „Pflichten“ des BGA mehr Diskussionen zu ermöglichen.

---

<sup>23</sup> Ausschussverfahren nach Artikel 202 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften. Beim Komitologieverfahren entscheiden das Europäische Parlament und der Rat über die grundsätzlichen Bestimmungen in den Rechtsakten und übertragen einem Fachausschuss die Regelung der technischen Durchführung. Diese Fachausschüsse sind mit Vertretern der Mitgliedstaaten unter Leitung der Kommission besetzt.

<sup>24</sup> IT-Managementsystem für den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission.

- Sinnvoll wäre die Einrichtung eines BGA im engeren Sinne, der durch andere Formen der Beteiligung ergänzt wird (z. B. Infoveranstaltungen für alle WiSo); hierdurch könnten die BGA-Sitzungen entlastet und die Strukturen verstetigt werden. Hierzu könnten auch Arbeitsgruppen/Fachgespräche mit für die jeweiligen Themen relevanten Partnern oder Gruppen für Beratungen und Diskussionen (im Vorfeld) gehören.
- Einigkeit herrschte in der BGA-Sitzung vom 22. Juni 2010 darüber, dass eine intensive inhaltliche Diskussion über die nächste Förderperiode stattfinden müsse, die ggf. entkoppelt von den Begleitausschusssitzungen zum jetzigen Programm stattfinden sollte. Auch eine stärkere thematische Strukturierung dieses Prozesses wurde gewünscht. Dies wird von Seiten der Evaluation unterstützt.

### *... zur Stärkung der integrierten ländlichen Entwicklung in Hessen*

- Insgesamt existieren neben dem umfassenden territorialen LEADER-Ansatz weitere funktionale integrierende Ansätze (Flurbereinigung, Dorferneuerung, RAK). Hier sollte eine bessere **Verzahnung** erfolgen, da zu viele (parallele) funktionale Ansätze eine konsistente regionale Entwicklung erschweren können. Bei den RAK könnte dies derzeit bereits durch die Agrarforen erfolgen – inwieweit dies der Fall ist, ist zum jetzigen Zeitpunkt schwer zu beurteilen. Bei der Weiterentwicklung der Dorferneuerung zu einem regionalen Ansatz sollten die Verzahnungspotenziale mit dem LEADER-Ansatz geprüft und weitgehend genutzt werden.
- Es ist zukünftig noch stärker für die unterschiedlichen Zielsetzungen und Maßnahmen zu berücksichtigen, auf welcher **räumlichen Ebene** – Land, Region, lokale Ebene – am ehesten erfolgsversprechend agiert werden kann (siehe hierzu Empfehlungen zu Schwerpunkt 3 und LEADER). Hierauf sind die Richtlinien und die Finanzierungsmodalitäten auszurichten.
- Die **Regionalen Agrarumweltkonzepte** (RAK) sollten stärker durch das Ministerium „qualitätsgesichert“ werden, damit ein wechselseitiger Prozess aus Top-down-Vorgaben zur Zielerreichung und vergleichbaren Bottom-up-Ansätzen in den Landkreisen funktionieren kann. Hierfür sind entsprechende Personalkapazitäten im Ministerium einzusetzen.

### *... zur Chancengleichheit im Hessischen EPLR*

Auch wenn die Gestaltungsspielräume eng sind, gibt es im EPLR Ansatzpunkte, Gender-Aspekte stärker zu berücksichtigen:

- stringenteren Vorgaben für die Beteiligungsgremien, v. a. bei LEADER und der Dorferneuerung,
- frauenspezifische Beratung und Öffentlichkeitsarbeit,

- Nutzen der Vernetzungsstelle für diese Themen (z. B. Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern mit der Verknüpfung von Förderung und gleichstellungspolitischen Zielen, Formulierung von Fördervoraussetzungen oder Auswahlkriterien etc.),
- Berücksichtigung von Leitfäden zu einer gendersensiblen Sprache (in Wort und Bild) in allen Dokumenten und Veröffentlichungen, die nicht nur Frauen „mitmeint“, sondern Frauen sichtbar macht.

### 3.2.3 Themenfeld Interne und Externe Kohärenz, Komplementarität und Synergien

Das größte Potenzial in Hessen für die Erzeugung von **Synergieeffekten** liegt in Fördermaßnahmen mit Bündelungsfunktion und der Verzahnung vieler Fördermaßnahmen über die Zuwendungsvoraussetzung „Einbindung in ein Regionales Entwicklungskonzept (REK)“. Grundsätzlich ist der LEADER-Prozess geeignet, Vorhaben auf regionaler Ebene zu bündeln und durch das Gremium der LAG einen kohärenten Abstimmungs- und Entscheidungsrahmen herzustellen. Jedoch sind gerade die schwerpunkübergreifenden Synergiepotenziale für LEADER durch die weitgehende Beschränkung auf Schwerpunkt-3-Maßnahmen begrenzt.

Im Hinblick auf die **externe Kohärenz** des ELER mit den Strukturfonds wurde der Anspruch einer besseren Integration der Fonds auf der europäischen Ebene weder organisatorisch noch inhaltlich-strategisch gut vorbereitet. Die Folge sind Unstimmigkeiten in den Regelungen, wie z. B. zur Fondsbeteiligung an öffentlichen Ausgaben, der Programmierungstiefe und den Regelungen zur Evaluation. Letzteres erschwert z. B. eine Gesamtschau der Programmwirkungen z. B. auf regionaler Ebene, da die Hessische EFRE-Verwaltungsbehörde keine Halbzeitbewertung in Auftrag gibt.

Der Hessische EPLR formuliert den Anspruch eines stärker **fondsübergreifenden Ansatzes**. Die größte strukturelle und inhaltlich-strategische Komplementarität besteht aus Sicht der Evaluation zu dem EFRE-Programm. Austauschstrukturen wurden bereits in der vorhergehenden Förderperiode mit dem Arbeitskreis der Fondsverwalter geschaffen. Die Zusammenarbeit wird als konstruktiv und intensiv beschrieben. Es geht v. a. um Verfahrensfragen, während Aspekte der Neuausrichtung der Förderpolitik nach 2013 überwiegend ressortbezogen diskutiert werden. Gemeinsame Arbeitspapiere sind bisher nicht vorgesehen. Des Weiteren erfolgt eine gegenseitige Beteiligung in den BGA, die aber bisher wenig einer gemeinsamen themenbezogenen Diskussion dient. In der Umstrukturierung selbst gibt es nur wenige Schnittstellen. Die Abwicklung des EFRE erfolgt im Wesentlichen über die Förderreferate des HMWVL und der WIBank als zwischengeschalteter Stelle. Durch verschiedene Umstrukturierungen ist es gelungen, zumindest bei den Maßnahmen, die sowohl aus dem EFRE als auch aus dem ELER bedient werden können, Zustän-

digkeiten zu bündeln (Breitbandförderung und Energieeffizienz). Zum 01.01.2010 wurden fondsübergreifende Richtlinien zur regionalen Förderung in Kraft gesetzt, die die wesentlichen Fördertatbestände des EFRE und ELER (Dorf- und Regionalentwicklung, LEADER) zur wirtschaftlichen Entwicklung bündeln.

Der starke zeitliche Nachlauf der Strukturfonds machte eine **inhaltlich-strategische Abstimmung** schwierig. Die Programme wurden von den Ressorts erarbeitet und dann erst in Überlappungsbereichen abgestimmt. Trotz des möglichen flächendeckenden Ansatzes setzt das RWB-EFRE-Programm<sup>25</sup> einen räumlichen Schwerpunkt auf Nordhessen, indem 60 % der Fördermittel in diese Region fließen sollen. Dieses Ziel spiegelt sich in der räumlichen Verteilung der bis zum 31.12.2009 getätigten Bewilligungen des EFRE wider. Diese entspricht in etwa der Mittelverteilung der investiven ELER-Maßnahmen. Beide Fonds verfolgen somit ein Ausgleichsziel.

Bezogen auf die **gegenseitige Wirkungsoptimierung** können noch keine Aussagen getroffen werden, da im EFRE bis Mitte 2009 überwiegend das alte Programm abgewickelt wurde und erst 17 % der EFRE-Mittel des aktuellen Programms ausgezahlt wurden. Auch im ELER sind gerade die für gemeinsame Wirkungsbetrachtungen relevanten Maßnahmen in der Umsetzung bisher deutlich hinter den gesteckten Zielen zurückgeblieben. Als Themenbereich für weitere Analysen würde sich u. a. der Tourismus anbieten.

### ***Wesentliche Empfehlungen zur Stärkung fondsübergreifender Ansätze ...***

#### ***... an die Europäische Ebene***

- Um Kohärenz und Komplementarität zwischen ELER und Strukturfonds zu erreichen, sollte die EU an Verbesserungen in Bezug auf Vorgaben, Strukturen und Ziele für den ländlichen Raum und die Querschnittsziele arbeiten. Die Diskussion um die GAP nach 2013 sollte daher nicht von der zukünftigen Ausgestaltung der Direktzahlungen dominiert werden.
- Eine Harmonisierung und ein integrierter Ansatz bedürfen aber keiner Multifondsprogramme. Diese sind nicht administrierbar und verursachen einen sehr großen Aufwand.
- Mit den bisherigen Monofondsprogrammen kann – eine stringente Abstimmung vorausgesetzt – eine starke Komplementarität und Kohärenz erreicht werden. Hierfür sind ein gemeinsamer Zeitplan und ein bis in den Wortlaut identisches Umsetzungsregelwerk für alle Fonds erforderlich. Dies ist gegebenenfalls über eine Rahmenverordnung zu erreichen.

---

<sup>25</sup> Operationelles Programm für die Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in Hessen aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) 2007 bis 2013.

### *... an das Land Hessen*

- Auch wenn der ELER und der EFRE keine gemeinsame Strategie verfolgen, gibt es Ansatzpunkte zur Verbesserung des Wissenstransfers und gemeinsamer Wirkungsbetrachtung. Es sollten ggf. fondsübergreifende bzw. finanzierungsinstrumentübergreifende Bewertungen aller Instrumente zur Tourismusförderung etc. ausgeschrieben werden.
- Der Austausch in den BGA dient momentan nur der Mitteilung von Umsetzungsständen der verschiedenen EU-Programme. Zur thematischen Diskussion sollten gemeinsame themenspezifische BGA, beispielsweise zu den Themen Unternehmensförderung, Tourismus, Innovationsförderung, organisiert werden. Zusätzlich sollte das Instrument der Regionalkonferenzen auch in der Umsetzungsphase stärker genutzt werden, um fondsübergreifend zu diskutieren.
- In der AG der Fondsverwalter und den Begleitausschüssen sollte eine intensive Diskussion über den Zeitraum nach 2013 erfolgen.

### **3.2.4 Themenfeld Kapazitätsaufbau**

Hessen setzt rund 1,2 % seines Programmvolumens für **die Technische Hilfe (TH)** ein. Verschiedene Zwecke werden mit dem Einsatz der Technischen-Hilfe-Mittel verfolgt. In erster Linie wird die Begleitung und Bewertung des Programms finanziert, dazu gehören die Kosten für die Evaluation ebenso wie mit dem Monitoring verbundene Kosten (Erstellung der jährlichen Zwischenberichte, EDV-System zur Erfassung der Monitoring-Daten). 36 % der verausgabten Mittel wurden für die Umsetzung des Kommunikationsplans eingesetzt. Hierunter fällt u. a. die Beteiligung des Landes an der Internationalen Grünen Woche in Berlin zu ELER-relevanten Themen. Der drittgrößte Ausgabenposten entfällt auf den Bereich Finanzabwicklung und Kontrolle, darunter technische Anpassungen am DV-System SEStERZ (für die Flächenmaßnahmen) und Kontrollaufgaben beim AFP (ELER-Code 121). Die übrigen Zweckbestimmungen sind nur von untergeordneter Bedeutung.

Auf Ebene der EU und des Bundes wurden **Netzwerkstrukturen** implementiert. Während das Europäische Netzwerk eine untergeordnete Rolle spielt, wird die Deutsche Vernetzungsstelle (DVS) stärker wahrgenommen und genutzt, z. B. zur Organisation von Fachveranstaltungen. Zusätzlich haben Vertreter der DVS an einer BGA-Sitzung in Hessen zur Information über ihre Ziele und Aktivitäten teilgenommen.

#### ***Wesentliche Empfehlungen an die Akteure***

- Die **EU** sollte ein klareres Profil der geschaffenen Vernetzungsstrukturen entwickeln. Unter LEADER+ war die Aufgabe der Beobachtungsstelle sehr klar, beim Europäischen Netzwerk Ländliche Entwicklung und Contact Point sind die Aufga-

ben und Dienstleistungsangebote unklarer, zumal oftmals eine Verwechslung mit dem Evaluationsnetzwerk und dem Help desk stattfindet.

- Das **Land Hessen** sollte die Möglichkeiten der DVS noch stärker nutzen. Die Rückmeldungen zu den bisher mit der DVS durchgeführten Veranstaltungen waren recht positiv.

### 3.2.5 Gesamtfazit - Balance der Ziele der Programmdurchführung

Im Zielkanon der Programmdurchführung, der sich aus den Aspekten Vereinfachung, Zuverlässigkeit der Mittelverwendung, zielgerichtete Mittelverwendung und Governance zusammensetzt, dominiert die Verlässlichkeit die anderen Ziele. Der Rechtsrahmen kommt – überspitzt ausgedrückt – weniger den Erfordernissen der ländlichen Entwicklung zugute, sondern ist stark auf den Erhalt der uneingeschränkten Zuverlässigkeitserklärung durch den Europäischen Rechnungshof ausgerichtet, deren Anforderungen unter Experten als kaum erfüllbar gelten. In der Folge führt die Herstellung von Zahlstellenkonformität zu einem starken Standardisierungsdruck, der für kleine und sehr spezifische bzw. vielfältige Fördermaßnahmen und LEADER hinderlich ist und eher „klassische Mainstream-Maßnahmen“ befördert. Die komplexen EU-Regularien werden in Hessen durch das Problem der Diskontinuität in den Umsetzungsstrukturen verstärkt. Obwohl die Programmstellung und -umsetzung unter dem Vorzeichen der Kontinuität konzipiert war, gab es eine Reihe von Umständen, die zu starken Unsicherheiten v. a. im Dreiecksverhältnis Ministerium - WIBank-- Bewilligungsstellen (Landräte) geführt haben, sodass die Lernphase mit den entsprechenden Lernkosten zum Teil bis zum dritten bzw. vierten Jahr der Umsetzung anhält. Dies hat in erster Linie die Umsetzung der Schwerpunkt-3-Maßnahmen und von LEADER deutlich zurückgeworfen.

# **Mid-term evaluation of the RDP Hesse**

---

## **Summary**

---



## Summary

The mid-term evaluation of the Rural Development Plan (RDP) of the State of Hesse is part of a multi-state evaluation. The participating Federal States are Hesse, North Rhine-Westphalia, Lower Saxony and Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein and Mecklenburg-Western Pomerania. The evaluation was performed by the Institute of Rural Studies, the Institute of Farm Economics and the Institute of Forest Based Sector Economics at the Johann Heinrich von Thünen-Institute (vTI), and entera, a consulting company.

## Overview of the Rural Development Plan for Hesse

The objectives of the Rural Development Plan for Hesse are:

- Improve the competitiveness of the agricultural and forestry sector,
- Improve the environment,
- Improve the quality of life and the development of the countryside;
- Increase the self-development potential of the regions.

The objectives of the State of Hesse are thus structurally aligned with the EAFRD, which has four axes. Three axes deal with thematic support areas. The fourth axis comprises LEADER, a methodological approach to funding.

The 2007-2013 Rural Development Plan for the State of Hesse has a budget of 725 million euros as per 31.12.2009. Of this amount, 245 million euros has been earmarked for Article 89 measures.<sup>1</sup> Best funded, with 44% of public funds, is Axis 2 “Improving the environment and the countryside through land management”. Axis 3 “Improving the quality of life in rural areas and encouraging diversification of economic activity” and Axis 4 “LEADER” account for 34%. Axis 1 “Improving the competitiveness of the agricultural and forestry sector” therefore accounts for about one-fifth of public funds.

The best-financed measures are Village Renewal (EAFRD code 322) and Agri-Environment Measures (EAFRD code 214), which collectively account for about 60% of public funds. The additional funds provided under the Health Check (HC) and the European Economic Recovery Plan (EERP) were earmarked for Axis 2, especially for one of the new challenges, namely biodiversity. As a consequence, additional funds were transferred to the measures Modernisation of Agricultural Holdings (EAFRD code 121) and Compensatory Allowance (EAFRD code 212).

---

<sup>1</sup> Measures which match the programme substantively, but are financed purely nationally.

The main beneficiaries of the RDP Hesse are agricultural holdings, which are earmarked for some 60% of public funds.

Around 40% of planned public funds (excluding Article 89 measures) were disbursed during the first three years of the RDP Hesse. Thus, Hesse has a relatively high implementation rate as regards the overall programme. In addition to around 195 million euros of public funds part-financed by the EU, Hesse had disbursed 91 million euros for Article 89 measures by 31.12.2009.

## **Results of the Measure Evaluations**

### *Axis 1 “Improving the competitiveness of the agricultural and forestry sector”*

The key measure of Axis 1 is Farm Investment Aid (EAFRD code 121) which primarily supports investments in animal husbandry. Farm Investment Aid has a large number of objectives aimed chiefly at improving the competitiveness of the agricultural sector. The average eligible volume of investment has increased significantly on the previous period, up from 188,000 euros to around 335,000 euros per beneficiary. The average subsidy level per beneficiary is about 102,000 euros.

A comparison between dairy cattle holdings supported with Farm Investment Aid in the previous period and structurally similar test holdings reveals a largely consistent trend in the success of holdings and their earnings over a number of financial years. The available data and the methodology employed fail to show a markedly positive effect exerted by the funding.

A costing comparison based on the budget figures for the investment concepts suggests that Farm Investment Aid in many cases has a substantial impact on the financing and stability of numerous holdings on account of the sheer size of the investments. Without Farm Investment Aid, 26 to 34% of the holdings would exceed the long-term debt service limit after the investments have been made. This would be particularly common in the case of very large investments (>500,000 euros) and in the case of dairy cattle and livestock farms as regards their direction of production. On the other hand, around one fifth of the funded holdings likely did not require funding, because, even without Farm Investment Aid, they exploit just less than 50% of the long-term debt service limit after the investments have been made.

Analyses of holdings cannot serve to determine whether Farm Investment Aid-funded farm growth leads to greater sectoral competitiveness. Such an assessment is possible on the basis of sectoral studies, which are scheduled as a part of the ongoing evaluation.

*The funding objectives of Farm Investment Aid (improve competitiveness, preserve as many farms as possible, promote cooperation, innovation) should be made more specific so that they can be operationalized during project selection. In this regard, clear and*

*achievable objectives should be drawn up and a deadline for the cessation of the funding measure be defined to avoid permanent funding.*

*In the short term, given the very low cost of capital in the market currently, the scope for reducing capital funding should be exploited. The guarantee scheme additionally offered in Hesse can guarantee the financing of fundamentally profitable investments where collateral is lacking.*

*In the long term, the subsidy should be limited to the creation or preservation of public goods which the farms cannot provide society with to a sufficient degree in the present market conditions.*

Further investment support for individual agricultural holdings is provided to holdings engaged in processing and marketing (EAFRD code 123). This funding is aimed particularly at regional value-adding chains and quality products. Adding more value offers the numerous smaller holdings a chance to prevail in the market and to increase their competitiveness. Demand so far has been lower than expected. The actors concerned say the main reasons are inadequate communications between the various stages in the value chain, the design of the quality concepts and the need to tap further sales potential for local products.

*Capital subsidies which distort competition in the area of processing and marketing support should cease. A guarantee scheme could guarantee the financing of fundamentally profitable investments where collateral is lacking. Expansion of communications and network processes across all stages is essential for the establishment of regional value-adding chains.*

The Infrastructure Measures of EAFRD Code 125 are long established. The construction of forest tracks helps to make forests navigable all year round and therefore facilitates the use of timber. The lowering of skidding costs helps to boost the competitiveness of holdings. Support has been provided for some 123 investment projects in land consolidation. The consolidation processes extend over an area of 72,800 ha, in which there are nearly 1,800 agricultural holdings. Apart from the impact on agricultural structures, which are reflected, *inter alia*, by an increase in land parcels or a shortening of the farm-field distance, land consolidation uses area management to meet the goals of nature conservation, and countryside stewardship and water development. A separation of agricultural and non-agricultural traffic is important, especially given the narrow hamlets in many villages in Hesse. *Land consolidation processes should be continued to the extent necessary; funding is essential for implementing the infrastructure and water conservation plan and the supporting countryside management plan.*

## ***Axis 2 “Improving the environment and the countryside through land management”***

The objective of the Compensatory Allowance (EAFRD Code 212) is to maintain land use in naturally disadvantaged areas. The funding is intended to compensate the income disadvantage of holdings in disadvantaged areas relative to holdings in non-disadvantaged areas. The Compensatory Allowance in disadvantaged areas has been available in Hesse for over 30 years; every year, it funds about 330,000 ha, some 68% of it being grassland. Approximately 12,700 holdings receive the Compensatory Allowance, with the average grant being 2,500 euros. Thus, the income disadvantage, compared to the average of supported holdings outside the disadvantaged area, can be compensated on average by only one fifth. The Compensatory Allowance has little environmental impact because the conditions imposed do not exceed the cross-compliance requirements.

*Full-scale land management in the disadvantaged area is not generally imperilled. At the same time, the undifferentiated design of the Compensatory Allowance fails to provide a solution for local problems of land abandonment. It is therefore recommended that the Compensatory Allowance should in the future focus more on specific natural disadvantages and be more differentiated.*

The Hesse Integrated Agri-Environment Programme (HIAP) (EAFRD Code 214) merged the two former programmes of Contractual Nature Conservation and Extensification Measures in 2007. The majority of available AEMs pursue several resource conservation goals. The total supported area in 2009 was 115,590 ha (including legacy obligations). This represents 15% of agricultural land in Hesse. Organic farming, at 60,000 hectares, constitutes the largest sub-measure by area, followed by grassland extensification on individual sites, at about 34,000 ha. There is little take-up of the sub-measures of “Cover Crops During Wintertime” and “Flowering and Conservation Headlands” which were introduced for the first time in 2008. The Regional Agri-Environment Concepts (RAC) represent a new steering model, which is still being built up. These are intended to increase the involvement of local actors.

Almost all Agri-Environment Measures have moderate to very positive biodiversity impacts. Admittedly, reliable impact assessments are currently unavailable for grassland measures, and so the assessments are based on literature references. At about 34%, a substantial share of Agri-Environment Measures falls within the scope of Natura 2000. Consequently, Natura 2000 reaches about one-third of agricultural land. Agri-Environment Measures with positive impacts on water quality have been implemented on around 8% of agricultural land. This is primarily land given over to organic farming. The contribution to the reduction in the nitrogen balance is 1.3 to 2.6 kg/ha (based on estimates for individual measures), which corresponds to an average of 5% of excess nitrogen from agriculture (N-balance baseline 2006). In addition, a reduction is occurring in substance inputs into surface waters via erosion and runoff.

*The Regional Agri-Environment Concepts are useful, but need a comprehensive pooling and coordination function. That in turn means that appropriate personnel capacity needs to be installed at the top administration level.*

*Compared to the last funding period, the area of grassland covered by biodiversity measures has declined. A check needs to be made to establish whether this is expedient.*

*Impact checks need to be established to facilitate sound pronouncements regarding the assessment of impact on species and habitats. For the normal countryside, a state-specific field-bird index needs to be developed.*

*The impact of organic farming on biodiversity could be improved by new modules. That would afford a way of extending the reach into utilized agricultural areas outside protected areas.*

*The HIAP-implemented alignment with the objectives of the Water Framework Directive is useful, but adjustments are needed to the eligibility requirements of individual sub-measures as a means of increasing their acceptance. In addition, the creation of permanent conservation headlands should be tied to the same land-strip area as cover crops during wintertime, and pilot projects should be tried out as necessary to reduce nutrient balances. To facilitate checking of the impacts, the EAFRD measures should be integrated into the impact monitoring regime of the WFD.*

As part of Forestry Funding Aid for Non-Productive Investments (EAFRD code 227) in Hesse, Natural Forest Management along with the sub-measures of Forest Conversion, Precommercial Thinning, Ameliorative Liming and Forest Preservation should be funded. With the exception of Precommercial Thinning, all measures are being implemented as planned. All sub-measures help to conserve ecologically sustainable forest systems by stabilising the stands.

*Continuation of most sub-measures is recommended. Farm objectives predominate in Precommercial Thinning, with no sign of a contribution to public goods. As an Axis 2 measure, Precommercial Thinning is therefore unsuitable in its current form.*

***Axis 3 “Improving the quality of life in rural areas and encouraging diversification of economic activity” and Axis 4 LEADER***

Hesse has tied the implementation of the Axis 3 measures to regional development concepts, with the exception of Village Renewal (EAFRD code 322) and Diversification (sub-measure 311 C). Throughout virtually 20 LEADER and five HELER regions (EAFRD regions in Hesse), development concepts were drawn up and the necessary organisational structures and participation committees established. Private-sector actors somewhat outnumber public-sector actors in the regional structures. The thematic focal points are development of tourism, settlement and rural development and cultural promotion. Project implementation in the period under review was slow, a fact which was due only in part to the decision-making process in the regional forums. The framework conditions of funding (restructuring of paying agency, temporary approval and disbursement stop) have hampered the implementation of projects.

Village Renewal in Hesse is based on the participation of the population. The focus of implementation is on investments in buildings especially worthy of preservation. The geographical focus is on the northern part of Hesse. About two-thirds of the beneficiaries are private bodies, particularly private persons. Village Renewal is focused on the design and development of village centres. The main impacts relate to improvements in the quality of life of the rural population.

Planning of Village Renewal processes will no longer take place only at local level in the future, but will be integrated into larger geographical areas.

*To ensure smooth funding procedures, continuity of administrative structures and transparency of funding conditions are required. This includes improved flow of information between the various levels.*

*Substantively, the regions can avail of a wide range of funding. However, the regions themselves have identified funding gaps. Therefore, the State of Hesse should look at funding projects outside the range of measures provided, if they meet the objectives of the Rural Development Plan.*

## Results of the Programme Evaluation

### *Programme impacts*

At the programme level, key themes for further analysis were drawn up for six spheres of action. For income and employment effects, a model-based analysis has been commissioned. An input-output model has identified economic employment effects of around 1,200 jobs, representing 0.04 % of the workforce in Hesse. The growth in gross value added is 220 million euros. In the structurally weaker sectors, the increase in gross added value and the workforce is higher, but not as high as might be expected from the inflow of funds. The model assumes that a great deal of demand is dissipated into the cities via the links between the regions. The economic effects shown here are in line with those identified in other analyses, such as the effects of the 2009/2010 economic programmes. However, no conclusions of a steering nature can be made in respect of a programme with structural impacts. For biodiversity and water conservation, the results match those obtained so far for the Agri-Environment Measures. Although further beneficial and deleterious measures were identified, their effects could not be quantified. In the next few years, Hesse will produce its own module reports on the key themes of “Dynamics in the Agricultural Sector” and “Quality of Life”. As for climate change, the Agri-Environment Measures, Forestry Measures and Bio-Energy Measures are having an impact. Overall, the measures are estimated to have reduced greenhouse gas emissions for 2009 by 63 gigagrams CO<sub>2</sub> equivalents. This represents a reduction contribution of 0.15 %. The impact of the RDP on renewable energies is negligible because the Renewable Energies Act sets a much stronger tone.

*It is recommended that funding of renewable energies via EAFRD be dispensed with entirely in the future since, in this highly subsidised sector in Germany, the incentives of the Renewable Energies Act and other Federal programmes have already set a very dynamic development in motion. At best, need for funding is deemed to lie in the area of support measures, such as the realisation of pilot projects.*

### *Programme implementation*

At programme level, the focus of the evaluation activities for the mid-term evaluation lay on matters of implementation. In particular, the compatibility of European and Hessian objectives and instruments for the implementation of the Rural Development Programme were analysed. In the canon for programme implementation, reliability of the use of funds takes clear precedence over the objectives of simplification, targeted use of funds and governance. The legal framework is therefore of less benefit to the needs of rural development, but rather is highly aligned with a strong commitment to maintenance of the unqualified declaration of assurance by the European Court of Auditors. As a result, the creation of paying-agency compliance leads to strong standardization pressure which poses an obstacle to small and very specific or diverse funding measures and LEADER, and tends to promote more “traditional mainstream activities”. The problems of the

complex EU regulations are exacerbated in Hesse by significant changes in the implementation structures. Although programme creation and implementation were conceived with continuity in mind, there were a number of circumstances which led to considerable uncertainty, especially in the relations of the Ministry, funding bank and approval authorities (district councils). In part, the training phase with the corresponding training costs lasts until the third or fourth year of implementation. This has proved to be a major set-back in the implementation of the Axis 3 measures and LEADER.

*The approaches adopted in the current funding period to increase the autonomy of the regions should be expanded.*

*To encourage activation funding, it is necessary to dissipate the culture of distrust within European service departments which currently dominates the implementation provisions. This essentially includes a need to modify the checking and sanction mechanisms and to abolish the 3% deviation clause for EAFRD investment.*

*At State level, outsourcing the paying agency function and transferring responsibilities to the municipal level should boost the steering function at ministerial level. This is the only way to ensure that the intended funding objectives are met.*

*Especially, EU funding programmes require continuity of structures and responsibilities, the applied data processing methods, and personnel because of their complexity. Any changes to organisational structures should reflect this.*