

# **Halbzeitbewertung des EPLR Mecklenburg-Vorpommern**

**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*

**Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz  
Mecklenburg-Vorpommern**

**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 Mecklenburg-Vorpommern

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*

**Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz  
Mecklenburg-Vorpommern**

**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](mailto: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](mailto: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](mailto:kristin.bormann@vti.bund.de)

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

[horlitz@entera.de](mailto:horlitz@entera.de)

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>I</b>
<b>1 Teil I der Halbzeitwertung: Überblick über das Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern 2007–2013 (EPLR M-V) 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 Berufsbildung und Informationsmaßnahmen (ELER-Code 111)	9
2.3 Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (ELER-Code 121) Agrarinvestitionsförderung	11
2.4 Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse (ELER-Code 123) Marktstrukturverbesserung	14
2.5 Forstliche Förderung im Schwerpunkt 1: Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse und Zusammenarbeit bei Entwicklung neuer Produkte (ELER-Codes 123 und 124)	15
2.6 Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft (ELER-Code 125)	16
2.7 Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind (ELER-Code 212)	19
2.8 Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214)	21
2.9 Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen (ELER-Code 215)	26
2.10 Nichtproduktive Investitionen (ELER-Code 216)	27
2.11 Forstliche Förderung im Schwerpunkt 2: Zahlungen für Waldumweltmaßnahmen (ELER-Code 225), Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials und Einführung vorbeugender Aktionen (ELER-Code 226), Beihilfen für nichtproduktive Investitionen in Wäldern (ELER-Code 227)	28
2.12 Integrierte Ländliche Entwicklung im Schwerpunkt 3 und LEADER	30
2.13 Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten (ELER-Code 311)	37
2.14 Unternehmensgründung und -entwicklung (ELER-Code 312)	37
2.15 Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft (ELER-Code 321) Öffentliche Abwasseranlagen (321a)	38
2.16 Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft (ELER-Code 321) Kleinkläranlagen (321b)	40
2.17 Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft (ELER-Code 321) Förderung von Sportstätten (321c-c)	42
2.18 Erhaltung und Verbesserung des Natürlichen Erbes (ELER-Code 323) Natürliches Erbe (323a, b, c, d, e, h)	43

	<b>Seite</b>
2.19 Erhaltung und Verbesserung des Natürlichen Erbes (ELER-Code 323) Schlösser und Parks (323f)	46
2.20 Erhaltung und Verbesserung des Natürlichen Erbes (ELER-Code 323) Erhaltung von Kulturdenkmälern (323g)	47
<b>3 Teil III der Halbzeitbewertung: Ergebnisse der Programmbewertung</b>	<b>47</b>
3.1 Zusammenfassung der Analyse der Programmwirkungen	47
3.2 Zusammenfassung der Analyse der Programmdurchführung des EPLR M- V	52
3.2.1 Themenfeld Vereinfachung und Verbesserung der Fördereffizienz	53
3.2.2 Themenfeld Multilevel-Governance – Good Governance – Regional Governance	58
3.2.3 Themenfeld Interne und Externe Kohärenz, Komplementarität und Synergien	62
3.2.4 Themenfeld Kapazitätsaufbau	63
3.2.5 Gesamtfazit Balance der Ziele der Programmdurchführung	64



# **1 Teil I der Halbzeitwertung: Überblick über das Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern 2007–2013 (EPLR M-V) und die Halbzeitbewertung**

## ***Organisation und Rahmen der Halbzeitbewertung***

Die Halbzeitbewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern 2007-2013 (EPLR M-V) ist in einen länderübergreifenden Bewertungsansatz eingebunden. Neben Mecklenburg-Vorpommern sind die Bundesländer Hamburg, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bremen, Nordrhein-Westfalen und Hessen beteiligt. Mecklenburg-Vorpommern nimmt in dieser Förderperiode das erste Mal an der länderübergreifenden Bewertung teil, während die anderen Bundesländer schon seit der Halbzeitbewertung der Programme nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 zusammenarbeiten. Zur Steuerung der Evaluation wurde ein Lenkungsausschuss eingerichtet, der sich aus den Verwaltungsbehörden/Fondsverwaltungen der beteiligten Bundesländer und den EvaluatorenInnen zusammensetzt. Den Vorsitz des Lenkungsausschusses hat Schleswig-Holstein. Auf Evaluatoreseite hat das Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts (vTI) die Federführung. Kooperationspartner sind mit dem Institut für Betriebswirtschaft und dem Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft zwei weitere vTI-Institute. Darüber hinaus ist die Ingenieurgesellschaft entera Teil des Evaluatorenteams.

## ***Rahmen der Halbzeitbewertung***

Die EU gibt in einem 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 war die Grundlage für die Leistungsbeschreibung in den Ausschreibungsunterlagen und das Angebot des vTI und seiner Kooperationspartner. In der Strukturierungsphase erfolgte in Absprache mit der Fondsverwaltung und den Fachreferenten eine Detailplanung des Untersuchungsdesigns. Sekundärdaten wurden weitgehend in der gewünschten Form bereitgestellt, für weitergehende Wirkungsanalysen reichen diese aber nicht aus. Daher wurden in verschiedenen Maßnahmenbereichen ergänzende Primärdatenerhebungen durchgeführt.

Der Bericht zur Halbzeitbewertung gliedert sich in drei Teile:

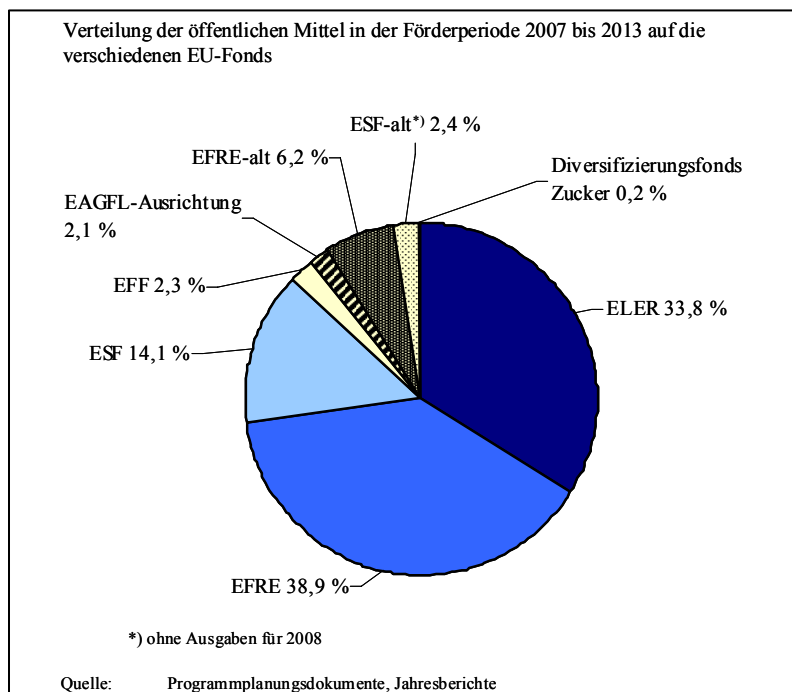
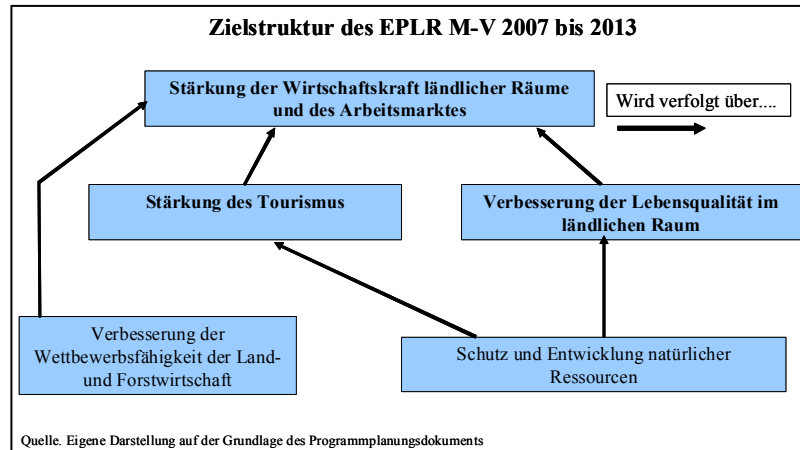
- Teil I: Einleitung mit Rahmenbedingungen, Struktur und Umsetzung des EPLR,
- Teil II: Maßnahmenbewertungen (Übersicht über die angebotenen Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen, die gewählte Methode und die eingesetzten Daten, Beschreibung des Outputs und Ergebnisse sowie Zielerreichung, Beantwortung der Bewertungsfragen),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

### Das EPLR M-V

Mecklenburg-Vorpommern knüpft mit der Einrichtung einer Gemeinsamen Verwaltungsbehörde und einem gemeinsamen Begleitausschuss der Strukturfonds und des ELER institutionell an die Vorgängerperiode an.

Damit einher geht auch die strategische Bedeutung der fondsübergreifenden Landesstrategie, die sich v. a. in der finanziellen Bedeutung und der inhaltlichen Ausgestaltung des Schwerpunktes 3 niederschlägt.

Insgesamt hat Mecklenburg-Vorpommern aus den Strukturfonds und dem ELER rund 3,8 Mrd. Euro (EU-Mittel und öffentliche nationale Kofinanzierung) zur Verfügung. Hinzu kommen noch geschätzt rund 2,9 Mrd. Euro aus der 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), die in Form von Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe fließen. Hinsichtlich der finanziellen Bedeutung rangiert der ELER-Fonds hinter dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung an zweiter Stelle.



Das EPLR M-V ist das Kernstück der Förderung im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich. Es gibt nur wenige Maßnahmenbereiche wie z. B. der Küstenschutz, die ohne ELER-Mittel durchgeführt werden. Auch für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und Natura 2000 stellt das EPLR die wichtigste Finanzierungsquelle dar. Energie- und Klimapolitik wird zwar auch vom EPLR M-V unterstützt; hier sind aber andere Finanzierungsquellen bzw. politische Rahmensetzungen, wie das Erneuerbare-Energien-Gesetz,

wichtiger.

## Finanzplan des EPLR M-V (Stand 12/2009) in Euro

	ELER-Mittel	Nationale öffentliche Mittel	Öffentliche Mittel insgesamt	Private Mittel indikativ	Gesamtkosten	zusätzliche Mittel für Artikel-89-Maßnahmen
Schwerpunkt 1	238.516.400	79.505.467	318.021.867	427.207.000	745.228.867	4.500.000
Schwerpunkt 2	288.927.242	72.231.810	361.159.052	6.125.000	367.284.052	0
Schwerpunkt 3	383.458.200	127.819.400	511.277.600	213.945.000	725.222.600	10.160.000
LEADER	57.035.533	14.258.883	71.294.416	0	71.294.416	0
Technische Hilfe	7.140.000	2.380.000	9.520.000	0	9.520.000	0
Insgesamt	975.077.375	296.195.560	1.271.272.935	647.277.000	1.918.549.935	14.660.000

Quelle: Programmplanungsdokument.

Nach verschiedenen finanziellen Zuflüssen aus der 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und aus dem Europäischen Konjunkturprogramm (EKP) umfasst das EPLR M-V inzwischen ein Mittelvolumen von 1,27 Mrd. Euro. Hinzu kommen noch rund 15 Mio. Euro für sogenannte Artikel-89-Maßnahmen, das heißt Maßnahmen, die inhaltlich dem EPLR entsprechen, aber rein national finanziert werden. Rund die Hälfte der Mittel stehen für Maßnahmen des Schwerpunktes 3 „Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“ und LEADER zur Verfügung. Die finanzstärksten ELER-Haushaltscodes sind in Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ die Flurbereinigung und der ländliche Wegebau (ELER-Code 125), in Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“ die Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214) und in Schwerpunkt 3 die Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes (ELER-Code 323). Wesentliche Zielgruppen des EPLR M-V sind landwirtschaftliche Betriebe, kommunale Gebietskörperschaften und private Haushalte. Rund 40 % der öffentlichen Mittel sind für Kommunen oder Körperschaften des öffentlichen Rechts eingeplant, danach folgen landwirtschaftliche Betriebe mit rund einem Drittel der Mittel.

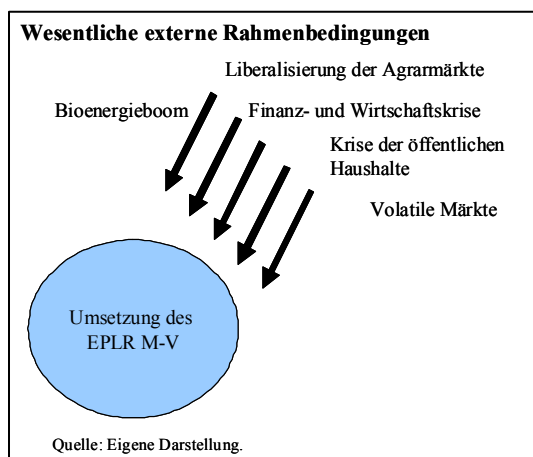
Die bisherigen Programmänderungen waren vorrangig redaktioneller Natur oder bezogen sich auf Änderungen der zugrunde liegenden Richtlinien. Einige Teilmaßnahmen wurden neu eingeführt, v. a. im Bereich Agrarumweltmaßnahmen. Mit der 3. Programmänderung wurden die zusätzlichen Health-Check- und EKP-Mittel programmiert. 44 % der zusätzlichen Mittel werden zur Begleitung der Umstrukturierung des Milchsektors aufgebracht, jeweils gut 26 % entfallen auf die Prioritäten „biologische Vielfalt“ und „Wasserwirtschaft“ und 3,2 % auf die Priorität „Klimawandel“. Durch Anerkennung von bereits bestehenden Maßnahmen reduziert sich das *zusätzliche* Nettofinanzvolumen<sup>1</sup> um 17,8 Mio. Eu-

<sup>1</sup> Das zusätzliche Nettofinanzvolumen wird durch Bilanzierung der Mittelansätze der durch die Neuen Herausforderungen tangierten Fördermaßnahmen zum Zeitpunkt der Programmaufstellung (2007) und der Mittelansätze des konsolidierten Programms ermittelt.

ro oder 19 % der zusätzlichen ELER-Mittel. Eine ex-ante vorgenommene Wirkungseinstufung der mit zusätzlichen Mitteln bedachten Maßnahmen zeigt, dass allen Maßnahmen eine potenziell positive (Umwelt-)Wirkung zugesprochen wird. Die freigewordenen Mittel wurden beispielsweise dafür genutzt, die Finanzierung der Ausgleichszulage (ELER-Code 212) bis zum Ende des Programmplanungszeitraums sicherzustellen.

### ***Das EPLR M-V – 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 des Landeshaushalts und der Kommunalhaushalte ausgewirkt. Zukünftig ist aber von einer sehr problematischen Einnahmen- und Ausgabensituation auszugehen, die den Handlungsspielraum stark begrenzen wird. 2010 wurden Kürzungen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) beschlossen, einer wichtigen Kofinanzierungsquelle für

Mecklenburg-Vorpommern. 2009 haben der Bund und das Land Mecklenburg-Vorpommern beschlossen, auf die Finanz- und Wirtschaftskrise mit einem Konjunkturprogramm v. a. in Form kommunaler Investitionen zu reagieren. Dieses Konjunkturprogramm muss innerhalb von zwei Jahren umgesetzt werden. Dadurch entsteht, auch wenn die beiden Programme sich inhaltlich ergänzen, ein Konkurrenzverhältnis zum EPLR, da sowohl finanzielle als auch planerische Kapazitäten der Kommunen in diesem Zeitraum gebunden werden.

Die landwirtschaftlichen Betriebe sehen sich zunehmend volatiler werdenden Märkten gegenüber. Dies beeinflusst sowohl ihre Einkommenssituation und Investitionsneigung als auch ihre Bereitschaft, sich über mehrere Jahre an Verpflichtungen zu binden.

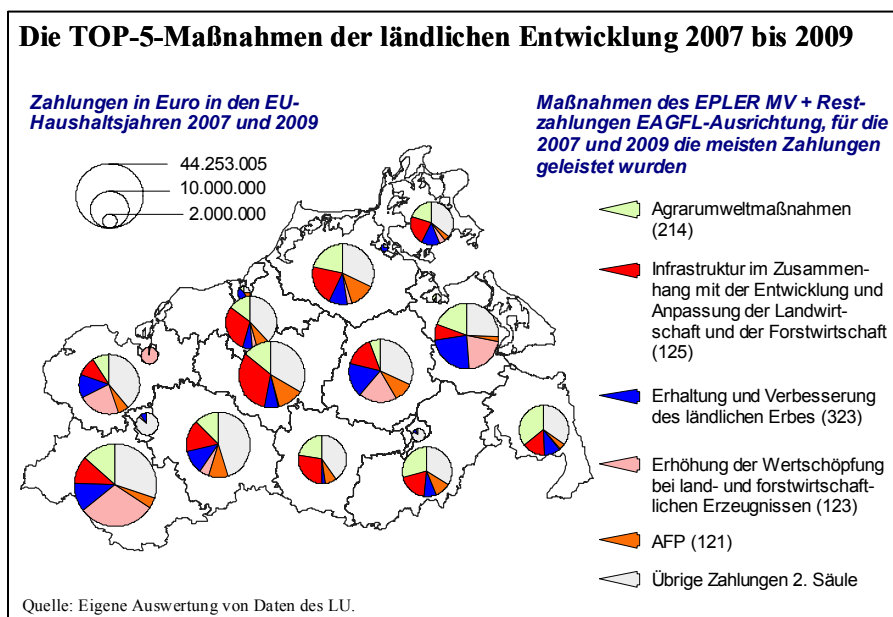
Die Liberalisierung der Agrarmärkte und die Energiepolitik haben zu verstärkten Flächenkonkurrenzen geführt, einer tendenziell höheren Wettbewerbsfähigkeit der Ackernutzung gegenüber Grünland. Über das EPLR M-V wird versucht, bestimmten unerwünschten Entwicklungen in der Flächennutzung gegenzusteuern.

### Das EPLR M-V – Die bisherige Umsetzung

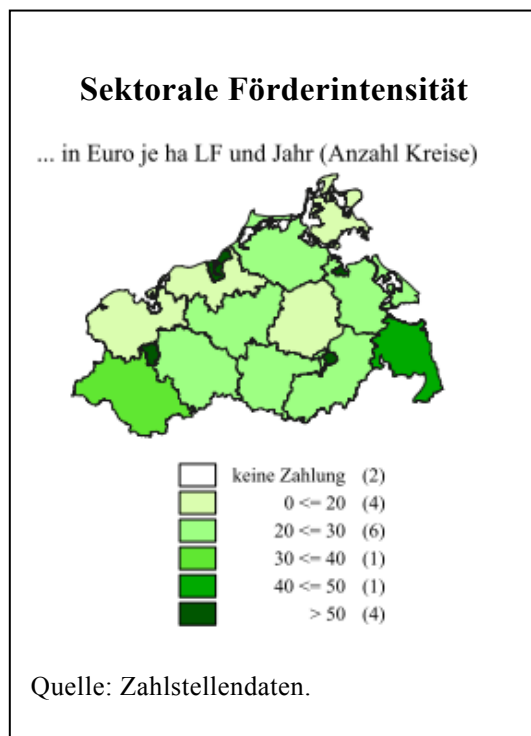
Mit rund 24 % der geplanten Mittel (einschließlich der Diversifizierungsbeihilfe Zucker) weist das EPLR einen geringen Umsetzungsstand auf. Dies ist v. a. auf den mit 15 % geringen Umsetzungsstand in Schwerpunkt 3 zurückzuführen. Auffällig in Schwerpunkt 3 ist, dass v. a. neu in das Programm aufgenommene Maßnahmen Anlaufschwierigkeiten haben. Bei ELER-Code 323 ist der geringe prozentuale Umsetzungsstand zum einen auf die deutliche Mittelausweitung im Zuge des Health Checks und des Europäischen Konjunkturprogramms zurückzuführen, zum anderen liegen die Gründe in mangelnden Mitfinanzierungsmöglichkeiten der Kommunen. Deshalb wurden 2009 die Rahmenbedingungen unter Beachtung eines überlokalen Interesses an der Umsetzung entsprechender Maßnahmen hinsichtlich einer deutlichen Erhöhung des Landesmitteleinsatzes und einer fast vollständigen Entlastung der Kommunen geändert.

Der Umsetzungsstand ist in den anderen Schwerpunkten deutlich höher. Vor allem LEADER ist im Vergleich zu anderen Bundesländern gut in die Projektumsetzung gestartet.

Die Auswertung der EU-Zahlstelle und ergänzender Informationen über die Restzahlungen aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL-Ausrichtung) zeigen, dass die meisten Mittel aus der 2. Säule der GAP bislang in die Kreise Ludwigs-



vorpommern und Güstrow geflossen sind. 65 % der bislang ausgezahlten Mittel sind an fünf Maßnahmen geflossen: Flurbereinigung und Wegebau (ELER-Code 125) mit 17 %, Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214) mit 16 %, Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes (ELER-Code 323) mit 12 %, Förderung der Verarbeitung und Vermarktung (ELER-Code 123) mit 12 % und Agrarinvestitionsförderung (ELER-Code 121) mit 8 % der öffentlichen Mittel. Die räumliche Verteilung der sogenannten „top-5-Maßnahmen“ ist unterschiedlich. Agrarumweltmaßnahmen sind im Osten des Landes anteilig wichtiger. Die Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung ist im Südwesten des Landes stark.



Die landwirtschaftsbezogenen Zahlungen aus der 2. Säule wurden auf den Umfang der landwirtschaftlichen Fläche (LF) bezogen. Die so ermittelte sektorale Förderintensität liegt im Durchschnitt der EU-Haushaltsjahre 2007 bis 2009 bei 26 Euro je ha LF und damit im bundesdeutschen Vergleich recht niedrig. Mit 42 Euro je ha LF liegt der errechnete Durchschnittsbetrag je ha im Kreis Uecker-Randow am höchsten, mit 11 Euro in Nordwestmecklenburg am niedrigsten.

Insgesamt wurden 53 % der öffentlichen Mittel zwischen 2007 und 2009 direkt an landwirtschaftliche Betriebe ausgezahlt, der Rest an nichtlandwirtschaftliche ZuwendungsempfängerInnen. Landwirtschaftliche Betriebe nehmen in erster Linie an Schwerpunkt-1- und Schwerpunkt-2-Maßnahmen teil. Investive Maßnahmen werden

eher von größeren Betrieben, flächenbezogene Maßnahmen eher von kleineren Betrieben in Anspruch genommen. Rund 30 % der Betriebe in Mecklenburg-Vorpommern nehmen an Agrarumweltmaßnahmen teil.

### ***Das EPLR M-V – Umsetzungsstruktur***

Insgesamt weist die Umsetzungsstruktur einen hohen Komplexitätsgrad auf. Landesseitig sind die Einrichtung der Gemeinsamen Verwaltungsbehörde aller EU-Fonds und der gemeinsame Begleitausschuss Besonderheiten. Das eigentliche operative Geschäft liegt in der Zuständigkeit der Fondsverwaltung ELER in Abstimmung über Verfahrensfragen mit der Zahlstellen-Koordinierung. Durch die inhaltliche Breite des Programms sind von der Fondsverwaltung nicht nur die Fachreferate des Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz (LU) zu koordinieren, sondern auch noch Fachreferate von vier weiteren Ministerien. Entsprechend der inhaltlichen Breite ist auch die Zahl der Bewilligungsstellen hoch. Neben der Sonderverwaltung in Form der Unteren Landesbehörden (u. a. Staatlichen Ämter für Umwelt und Naturschutz – StÄUN und Ämter für Landwirtschaft) – ÄfL) sind die zwölf Landräte an der Umsetzung beteiligt. Mit dem Landesförderinstitut (LFI) ist zudem eine Bank in das Fördergeschäft involviert. Für einzelne Maßnahmen ist die Bewilligungsfunktion auf Ministeriumsebene angesiedelt. In einigen Maßnahmenbereichen ist zudem die Antragsannahme von der Bewilligung funktional getrennt.

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

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

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

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			
111 Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen	5,60	0,42	7,5 %	-	2.2
121 Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe	101,40	25,43	25,1 %	-	2.3
123 Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse	43,50	11,64	26,7 %	-	
123a Marktstrukturverbesserung	-	-	-	-	2.4
123b Erhöhung der Wertschöpfung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse	-	-	-	-	2.5
124 Zusammenarbeit bei Entwicklung neuer Produkte	1,36	0,09	6,8 %	-	2.5
125 Verbesserung und Ausbau der Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung ...	166,16	56,58	34,0 %	1,50	2.6
212 Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht ...	40,78	21,10	51,8 %	-	2.7
214 Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen	224,75	69,95	31,1 %	-	2.8
215 Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen	65,09	18,43	28,3 %	-	2.9
216 Beihilfen für nichtproduktive Investitionen	2,61	0,85	32,5 %	-	2.10
221 Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen	0,07	0,00	0,0 %	-	2.11
223 Erstaufforstung nichtlandwirtschaftlicher Flächen	0,63	0,00	0,0 %	-	2.11
225 Zahlungen für Waldumweltmaßnahmen	3,67	0,19	5,1 %	-	2.11
226 Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials und Einführung vorbeugender ...	3,68	0,64	17,5 %	-	2.11
227 Beihilfen für nichtproduktive Investitionen	19,89	2,78	14,0 %	-	2.11
311 Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten	7,50	1,13	15,0 %	-	2.13
312 Beihilfe für die Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen	66,64	4,83	7,2 %	-	2.14
313 Förderung des Fremdenverkehrs	76,80	15,51	20,2 %	-	2.12
321 Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft	133,03	29,10	21,9 %	-	
321a Abwasseranlagen	-	-	-	-	2.15
321b Kleinkläranlagen	-	-	-	-	2.16
321c-a/b Aufbau von Dienstleistungseinrichtungen	-	-	-	-	2.12
321c-c Sportstätten	-	-	-	-	2.17
322 Dorferneuerung und -entwicklung	27,42	11,14	40,6 %	(ca. 50)*	2.12
323 Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes	199,89	13,92	7,0 %	-	
323a Bewirtschaftungspläne und Sensibilisie- rungsmaßnahmen in Natura-2000-Gebieten	-	-	-	-	2.18
323b Naturnahe Gewässergestaltung	-	-	-	-	2.18
323c Naturnahe Gewässerentwicklung (Standgewässer/Seensanierung)	-	-	-	-	2.18
323d Nachhaltige Entwicklung von Gewässern und Feuchtlebensräumen (Moorschutz)	-	-	-	-	2.18
323e Landschaftspflegeprojekte	-	-	-	-	2.18
323f Erhaltung des ländlichen Kulturerbes bei Schlössern, Parks und Gutsanlagen	-	-	-	-	2.19
323g Erhaltung ländlicher Kulturdenkmäler	-	-	-	-	2.20
323h Schutzpflanzungen	-	-	-	-	2.18
411 Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Wettbewerbsfähigkeit	8,44	0,33	3,9 %	-	2.12
412 Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Umwelt/Landschaft	2,81	0,00	0,0 %	-	2.12
413 Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Lebensqualität	42,22	16,12	38,2 %	-	2.12
421 Transnationale und gebietsübergreifende Zusammenarbeit	2,81	0,00	0,0 %	-	2.12
431 Arbeit der lokalen Aktionsgruppe sowie Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung	15,00	1,55	10,4 %	-	2.12

\* Die rein GAK-geförderte Dorferneuerung (bisheriger Umfang ca. 50 Mio. Euro) wird in der Evaluation mit betrachtet.

Quelle: Jahresbericht 2009



## **2.2 Berufsbildung und Informationsmaßnahmen (ELER-Code 111)**

### ***Maßnahmenüberblick***

Im Zeitraum 2007 bis 2009 fanden 84 Weiterbildungsveranstaltungen mit rund 1.640 teilnehmenden Personen statt. Dafür wurden insgesamt 372.000 Euro öffentliche Mittel eingesetzt. Der Anteil der Frauen lag bei rund 22 %. Rund 57 % der Teilnehmenden waren über 40 Jahre alt. Die Dauer der Kurse/Lehrgänge betrug zumeist ein bis fünf Unterrichtstage. Darüber hinaus sind im Jahr 2009 zwei Projekte eines Weiterbildungsträgers mit öffentlichen Mitteln in Höhe von 48.000 Euro gefördert worden und zwar zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen sowie für die Vorbereitung von Auszubildenden-Austauschen in europäische Länder.

Gemessen am Mittelabfluss entspricht die Inanspruchnahme von 2007 bis 2009 nicht den geplanten Ansätzen. Die Maßnahme wurde bis zum III. Quartal 2008 noch aus dem EAGFL/A gefördert. Aus diesem Grund wurden bisher nur rund 8 % der insgesamt für die ELER-Förderperiode eingestellten Fördermittel verausgabt. Durch die Förderung mit Landes- bzw. EU-Mitteln konnten Kurse angeboten werden, die sonst nicht stattfinden würden. Gleichzeitig konnten die Kurse in Folge der Förderung mit geringeren Teilnehmergebühren angeboten werden. Nach den Angaben der befragten TeilnehmerInnen übt die verbilligte Kursgebühr einen sehr starken positiven Einfluss auf die Teilnahmeentscheidung aus.

### ***Administrative Umsetzung***

Auf Seite der Bildungsträger scheint der Verwaltungsaufwand für die einzeln abzurechnenden Lehrgänge im Vergleich zur letzten Förderperiode gleichgeblieben zu sein. Die befragten Bildungsträger bewerteten vor allem den Umfang der erforderlichen Antragsunterlagen und den Zeitaufwand für die Anträge und Abrechnung als relativ hoch bis sehr hoch.

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

Die Analyse der Förderdaten auf Kurs- und Teilnehmerebene bildet die Grundlage der Bewertung. Wichtige Informationen zur Beurteilung der Maßnahmenwirkungen auf Teilnehmende, Betriebe und Umwelt liefern Teilnehmerbefragungen, die in bestimmten, längeren Kursen durchgeführt wurden, und Seminarbeurteilungen der Teilnehmenden am Veranstaltungsende.

### ***Wesentliche Wirkungen***

Die Stärken dieser Berufsbildungsmaßnahme liegen trotz der verhältnismäßig geringen finanziellen Ausstattung im Vergleich zur Gesamthöhe der öffentlichen Aufwendungen für alle Fördermaßnahmen in der breiten Palette positiver Wirkungen.

Zur Untersuchung der Wirkungen stehen erste Ergebnisse der Teilnehmerbefragungen zur Verfügung. Es zeigt sich, dass die berufliche Weiterbildung die Chancen der Teilnehmenden erhöht, je nach eigenen Problemlagen, Bedürfnissen oder betrieblichen Herausforderungen schnell hinzuzulernen. Sie unterstützt diese, aktiv Veränderungen und Lösungsmöglichkeiten für die eigene Berufs- bzw. Betriebsperspektive voran zu treiben.

Die vergleichsweise größten Erfolge erreicht die Berufsbildung in Mecklenburg-Vorpommern bisher in den Bereichen persönlicher beruflicher Nutzen („nicht monetär bewertbare Verbesserungen“). Dazu zählen insbesondere Verbesserungen der fachlichen Kenntnisse und Fähigkeiten, der Motivation und der beruflichen Qualifikation. Bei den betrieblichen Aspekten wird der größte Nutzen bei betrieblichen Büroabläufen, Personalentwicklung im Betrieb und Veränderungen im betrieblichen Management erwartet.

Die Veranstaltungsangebote entsprechen im Wesentlichen den Zielen und Vorgaben der Fördermaßnahme. Ob alle Weiterbildungsveranstaltungen konstruktive Beiträge zur Zielerreichung liefern, kann im Rahmen dieser Evaluierung nicht beantwortet werden, weil dazu jede Veranstaltung einzeln genau betrachtet werden müsste.

Durch die geförderten Kurse entstehen Synergien zu anderen Maßnahmen im EPLR M-V, aber nicht durch einen systematischen Zusammenhang, sondern eher zufällig, weil sich die Kursthemen mit den Inhalten der anderen Maßnahmen überschneiden. Durch einige Veranstaltungen mit umweltbezogenen Inhalten sind Synergieansätze zu Agrarumweltmaßnahmen im Schwerpunkt 2 denkbar.

### ***Empfehlungen an das Land und die Bildungsträger***

Größere grundlegende Empfehlungen bestehen nicht.

Im Zeitraum 2007 bis 2009 ist nur eine geringe Anzahl innovativer Angebote durchgeführt worden. In der Regel werden alt bewährte Themen beantragt. Personen aus der Ernährungswirtschaft sind nur wenige erreicht worden, weil entsprechende Angebote fehlen. Nur vier Bildungsträger führen hier regelmäßig Angebote durch.

Land und Bildungsträgern wird empfohlen, die Anregungen und Hinweise die die „Verbesserung der Bildungsmotivation“ aber auch die „Inhaltliche und thematische Ausgestaltung“ betreffen, für die restliche Programmlaufzeit von 2011 bis 2013 zu beachten. Um das Themenpotenzial auf der Angebotsseite auszuschöpfen und mehr Bildungsträger für die Teilnahme an der Maßnahmen zu gewinnen, wird angeregt, zeitnah Gespräche mit den in Frage kommenden Maßnahmenträgern zu führen, damit die Veränderungen 2011 eintreten können.

## **2.3 Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (ELER-Code 121) Agrarinvestitionsförderung**

### *Maßnahmenüberblick*

Die Agrarinvestitionsförderung (AFP) in Mecklenburg-Vorpommern wird seit 1995 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 Förderung findet vor dem Hintergrund von im nationalen und europäischen Vergleich gut strukturierter Betriebe (Bestandsgrößen), eines dynamischen Strukturwandels (Wachstum, Investitionen in die Energieproduktion) und guter Unternehmensergebnisse (Produktivität und Gewinne) im Vergleich zu anderen deutschen Ländern statt. Die Finanzierungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit Investitionen sind gegenwärtig für die landwirtschaftlichen Betriebe relativ günstig.

Die wesentlichen Ziele der Förderung liegen laut EPLR M-V darin, die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe und des Sektors insgesamt im Zuge fortschreitender Liberalisierung der Märkte zu verbessern und die wertschöpfungsintensiven Bereiche (Tierhaltung, vor allem Milchproduktion, und andere arbeitsintensive Bereiche) der Agrarwirtschaft auszubauen. Dies soll erreicht werden, indem vor allem Rationalisierungsinvestitionen zur Senkung der Produktionskosten durch die Gewährung einer Kapitalhilfe (Zuschuss) unterstützt werden. Überwiegend werden Stallbauten von Milchviehbetrieben mit zugehöriger Melktechnik gefördert. Die angebotene Förderung umfasst beim AFP gegenwärtig einen Zuschuss von 25 % bis 35 % für ein förderfähiges Investitionsvolumen von 20.000 Euro bis 2,0 Mio. Euro je Förderfall.

Die relativ günstigen Förderbedingungen haben verbunden mit einer hohen Investitionsneigung der Landwirte (hohe Erzeugerpreise 2007/2008) zu einer großen Nachfrage innerhalb dieser Fördermaßnahme geführt.

Die Umsetzung des AFP lag im Zeitraum 2007 bis 2009 in etwa auf der Linie der EPLR-Planung. Insgesamt wurden von 2007 bis 2009 595 Förderanträge mit einem Volumen von 194 Mio. Euro förderfähigen Investitionen bewilligt. Die dafür bewilligten Mittel belaufen sich auf 53,2 Mio. Euro; diese Zahlen enthalten Förderfälle der Zuckerdiversifizierung, die etwa 11,5 % der bewilligten Mittel umfassen. Der Schwerpunkt der Förderung lag klar im Bereich der Milchwirtschaft und bei größeren Investitionen (durchschnittlich 326.000 förderfähiges Investitionsvolumen); der gewährte Zuschuss betrug im Mittel der geförderten Betriebe etwa 93.000 Euro. Das geförderte Investitionsvolumen der Jahre 2007 bis 2009 hat im Vergleich zur letzten Förderperiode deutlich zugenommen. Die regionale Verteilung der Förderung folgt dem Umfang der Tierhaltung und zeigt daher im Westen des Landes stärkere Anteile.

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

Zur Einschätzung der Effekte der Agrarinvestitionsförderung wurden zur Halbzeitbewertung neben Expertengesprächen (2009 und 2010) die folgenden zwei Analyseteile auf der Grundlage von einzelbetrieblichen Plan- und Ist-Daten der in der aktuellen Förderperiode geförderten Betriebe umgesetzt:

- (a) Eine Analyse der Investitionskonzepte hinsichtlich ausgewählter Struktur-, Produktivitäts- und Erfolgskennzahlen.
- (b) Eine kalkulatorische Betrachtung 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 Finanzierbarkeit der geförderten Investition und der Stabilität der geförderten Betriebe zu identifizieren.

### ***Wesentliche Wirkungen***

Die Investitionen waren in erster Linie auf Rationalisierung und weniger auf Wachstum ausgerichtet. Während im Bereich der Veredlung laut Investitionskonzepte durch Wachstumsinvestitionen einige Arbeitsplätze geschaffen werden sollen, planen die geförderten Milchviehbetriebe tendenziell einen Abbau von Arbeitskräften mittels Rationalisierung.

Die Ergebnisse des kalkulatorischen Vergleichs anhand der Investitionskonzepte deuten darauf hin, dass das AFP aufgrund des erheblichen Förderumfangs einen erkennbar positiven Einfluss auf die Finanzierbarkeit und Stabilität zahlreicher Betriebe hatte. Während mit AFP kalkulatorisch rund 12 % der geförderten Betriebe nach Durchführung der Investitionen die LKDG überschreitet, wären es ohne AFP rund 23 %. Besonders häufig wäre dies (ohne AFP) bei den großen Investitionen (> 500.000 Euro) und bei Investitionen von Einzelunternehmen in die Milchviehhaltung der Fall. Nahezu ein Viertel (23 %) der geförderten Fälle würden ohne Förderung die LKDG zu weniger als 50 % ausschöpfen, sodass die Finanzierung in diesen Fällen auch ohne Förderung möglich sein müsste; dies ist bei kleineren Investitionen und bei Marktfruchtbetriebe vergleichsweise häufig der Fall.

### ***Schlussfolgerungen***

- Die Förderung zielt im Wesentlichen auf Tiere haltende Betriebe und ist daher bezüglich der Zielgruppe der Förderung auf den ersten Blick relevant. Wenn jedoch berücksichtigt wird, dass ein großer Teil der Förderfälle auf Investitionen in Maschinen und Technik entfällt, sind erhebliche Relevanzverluste zu vermuten. Das Gleiche gilt, wenn die zahlreichen Fälle mit hohem Betriebserfolg und Cash-Flow in der Ausgangssituation gefördert werden, die – gemessen an der Ausschöpfung der LKDG im Investitionskonzept – kalkulatorisch eine Förderung zur Finanzierung der geplanten Investitionen vermutlich nicht benötigen würden.

- Die geringe Inanspruchnahme der Bürgschaftsregelung deutet darauf hin, dass die Betriebe über ausreichend Sicherheiten verfügen, was auch auf die dynamische Entwicklung der Bodenpreise zurückzuführen ist. Die Prosperitätsprüfung in Form der bilanziellen Eigenkapitalquote führt nicht zu einer konsequenten Trennung von Betrieben, die sich aus eigener Kraft finanzieren können und solchen, die dies nicht gewährleisten können. Die Grenze der Eigenkapitalquote, unterhalb der die Betriebe förderfähig sind, ist mit 80 % angesichts der vielfach sehr großen Betriebe in Mecklenburg-Vorpommern sehr hoch angesetzt, sodass praktisch kein Förderausschluss erfolgen dürfte. Am wahrscheinlichsten wäre ein Förderausschluss bei kleinen Einzelunternehmen mit weitgehender Eigenkapitalfinanzierung, selbst wenn eine große Wachstumsinvestition eine umfangreiche Fremdfinanzierung erfordern würde.
- Die AFP-Förderung war aufgrund der Einschränkungen innerhalb der Milchquotenregelung und wegen begrenzt verfügbarer Flächen weniger auf Wachstum ausgerichtet als auf die Rationalisierung und Stabilisierung der bestehenden Betriebe. Während laut der Investitionskonzepte im Veredlungsbereich durch Wachstumsinvestitionen tendenziell Arbeitsplätze geschaffen werden sollen, planen Milchviehbetriebe stärker eine Rationalisierung mit dem Effekt, dass Arbeitskräfte eingespart werden.
- Die Analysen der betrieblichen Förderdaten (Investitionskonzepte) im Hinblick auf die Finanzierung der Investitionen sowie die geplante Entwicklung der Produktivität und die Rentabilität der Betriebe deuten darauf hin, dass die geförderten Investitionen bei den Betrieben positive Effekte haben. Diese kalkulatorisch ermittelten Ergebnisse sind jedoch noch kein Beleg dafür, dass die Förderung erfolgreich war, weil die geförderten Investitionen möglicherweise auch ohne Förderung durchgeführt worden wären.
- Eine Bewertung der Förderwirkungen auf die Effektivität und Effizienz der geförderten Betriebe oder gar auf die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors ist auf der Grundlage der vorliegenden Datenmaterials nicht möglich.
- Für die Identifizierung der Wirkungen der AFP-Förderung sind im weiteren Verlauf der Evaluation Produktivitäts- und Rentabilitätsanalysen anhand einer verbesserten Datengrundlage erforderlich sowie die Untersuchung der überbetrieblichen und sektoralen Auswirkungen der Förderung, die auch Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte einbezieht.

### ***Empfehlungen an das Land***

- Die Förderung sollte künftig inhaltlich stärker auf die Betriebe beschränkt werden, die einen wesentlichen Beitrag zur Lösung der im EPLR M-V dargestellten Probleme (Steigerung der Wertschöpfung im Agrarbereich) leisten und gleichzeitig einer Förderung bedürfen. Die Förderbedürftigkeit sollte anhand der Einkommen der Antragsteller und der Finanzierungsfähigkeit hinsichtlich der geplanten Investitionen überprüft werden und nicht anhand der gegenwärtig relevanten Eigenkapitalquote.

- Angesichts des derzeit günstigen Zinsniveaus und der Bereitschaft der Banken zur Gewährung von Krediten an landwirtschaftliche Unternehmen sollte die bestehende Kapitalförderung abgesenkt werden. Eine Bürgschaftsregelung sollte weiterhin angeboten werden, um die Finanzierung von grundsätzlich rentablen Investitionen im Fall von fehlenden Sicherheiten zu gewährleisten.
- Falls die Bereitstellung von öffentlichen Gütern (z. B. höhere Tierschutzstandards im Schweine- und Geflügelbereich), die der Gesellschaft von den Betrieben unter gegebenen Marktverhältnissen nicht in ausreichendem Maß angeboten werden, in Zukunft ein prioritäres politisches Ziel darstellt, ist die Gewährung von zielgerichteten und effektiven Investitionsanreizen zu erwägen. Dies gilt allerdings nur da, wo die zu erreichenden Kriterien für einen besseren Tierschutz fachlich (ethologisch) festgelegt werden und wo umfangreiche Investitionen zur Zielerreichung erforderlich sind.
- Für Evaluationszwecke ist es erforderlich, dass künftig ausreichend Daten (vor allem Jahresabschlüsse geförderter Unternehmen) in guter Qualität von den geförderten Betrieben nach Abschluss der geförderten Investitionen für Auswertungen zur Verfügung gestellt werden.

## **2.4 Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse (ELER–Code 123) Marktstrukturverbesserung**

### ***Maßnahmenüberblick***

Aufgrund der großen Bedeutung des Ernährungsgewerbes als wichtigster Wirtschaftszweig in Mecklenburg-Vorpommern soll mit der Förderung zur Marktstrukturverbesserung eine Erhöhung der Wertschöpfung in der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und weiteres Wachstum in der Ernährungswirtschaft erreicht werden. Damit soll zur Absatzsicherung bzw. Erlössteigerung auf der Erzeugerebene beigetragen werden. Die Förderung erfolgt dabei gemäß der Nationalen Rahmenregelung (NRR).

Eine besondere Bedeutung kommt Innovationen zu, die als eine wesentliche Größe für die Entwicklung des ländlichen Raums gesehen werden. Deshalb wird neben der Förderung zur Marktstrukturverbesserung auch die Maßnahme zur Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien in der Land- und Ernährungswirtschaft sowie in der Forstwirtschaft (ELER-Code 124) angeboten. Da bisher jedoch für den Bereich der Ernährungswirtschaft kein Förderfall vorliegt, unterbleibt zum jetzigen Zeitpunkt eine Bewertung dieser Maßnahme. Für die Forstwirtschaft sind drei Vorhaben bewilligt worden über deren Wirkung hier aber noch keine Aussage getroffen werden kann.

In den ersten drei Jahren der Förderperiode 2007 bis 2013 wurden im Rahmen der Förderung zur Marktstrukturverbesserung in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt 38 Investiti-

onsvorhaben mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von knapp 88 Mio. Euro bewilligt. Die hierfür bewilligten öffentlichen Ausgaben betragen gut 18 Mio. Euro. Damit wurden in den ersten drei Jahren etwas mehr als die Hälfte der für die gesamte Förderperiode anvisierten 65 Förderfälle und 160 Mio. Euro Gesamtinvestitionsvolumen realisiert.

### ***Wesentliche Wirkungen***

Mit den bisher vorliegenden Daten kann eine deskriptive 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.

Während anhand der Daten 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.

### ***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. Diesem steht zur Zeit allerdings die Rahmenregelung zur ELER-Förderung entgegen.

Generell kann es durch die Förderung von Investitionen einzelner Unternehmen zu Wettbewerbsverzerrungen kommen, weshalb in der kommenden Förderperiode die Beeinflussung von Investitionsentscheidungen durch Kapitalsubventionen unterbleiben sollte. Über eine Bürgschaftsregelung könnte die Finanzierung von grundsätzlich rentablen Investitionen z. B. im Fall von fehlenden Sicherheiten gewährleistet werden, ebenso ist der Einsatz revolvingender Finanzierungsinstrumente denkbar.

Ein Ansatzpunkt, gerade im Hinblick auf die Weiterentwicklung von Wertschöpfungsketten und die Verbesserung von Vermarktungsmöglichkeiten, kann die Motivierung der relevanten Akteure sein, sich an wichtigen Kommunikations- und Netzwerkprozessen zu beteiligen.

## **2.5 Forstliche Förderung im Schwerpunkt 1: Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse und Zusam-**

## **menarbeit bei Entwicklung neuer Produkte (ELER-Codes 123 und 124)**

Die forstliche Förderung innerhalb des ersten Schwerpunktes des Programms zur ländlichen Entwicklung Mecklenburg-Vorpommerns umfasst die Maßnahmen „Erhöhung der Wertschöpfung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse“ (ELER-Code 123) und „Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien in der Forstwirtschaft“ (ELER-Code 124).

Innerhalb des ELER-Codes 123 wurden in der bisherigen Förderperiode sieben Projekte zur Anschaffung von Hackern, zur Bereitstellung von Holzhackschnitzeln zur energetischen Verwertung, unterstützt. Innerhalb des ELER-Codes 124 wurden zwei Projekte unterstützt, ein weiteres wurde bewilligt. Da die Projekte in den meisten Fällen erst im Jahr 2009 gelaufen sind, liegen zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung noch keine Ergebnisse vor, es können keine Empfehlungen gegeben werden.

## **2.6 Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft (ELER-Code 125)**

### ***Maßnahmenüberblick***

Die Fördermaßnahme 125 „Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft“ umfasst die folgenden drei Teilmaßnahmen:

- 125a: Flurbereinigung,
- 125b: Vergabe von Leistungen an Dritte,
- 125c: Verbesserung der ländlichen Infrastruktur (im Folgenden Wegebau genannt).

Über die Teilmaßnahme 125a werden vorrangig Verfahren der ländlichen Bodenordnung nach dem 8. Abschnitt des Gesetzes über die strukturelle Anpassung der Landwirtschaft an die soziale und ökologische Marktwirtschaft in der Deutschen Demokratischen Republik – Landwirtschaftsanpassungsgesetz (LwAnpG) bearbeitet. Die wesentlichen Ziele dieser Verfahren zur Feststellung und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse entsprechen der Zielsetzung dieses Gesetzes. Sie bestehen in der Wiederherstellung der auf dem Privateigentum beruhenden Bewirtschaftung von Grund und Boden, der Sicherung der Chancengleichheit aller Betriebsformen und der Mitwirkung bei der Schaffung von Voraussetzungen für leistungsfähige landwirtschaftlicher Betriebe. Weniger im Vordergrund steht die Vergrößerung von in der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung zusammenhängenden Einzelschlägen.





**Ausgebauter Wirtschaftsweg am Kummerower See – Fördermaßnahme 125c: Wegebau** (Foto: vtl 2009).

Der Wegebau generell dient der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Stärkung der regionalen Wertschöpfung, daneben werden aber auch Wirkungen im Bereich der Attraktivitätssteigerung ländlicher Räume (Tourismus) und der Verbesserung der Lebensqualität (Naherholung) angestrebt.

Bezogen auf die ausgezahlten Mittel liegt der Umsetzungsstand im Betrachtungszeitraum 2007 bis 2009 bei der Flurberreinigung bei 35 %. Die Maßnahmenumsetzung erfolgt damit

plangemäß, die ursprünglichen Output-Ziele dürften erreicht werden. Etwa 70 % der Finanzmittel sind in den Wegebau geflossen. Für die Beauftragung geeigneter Stellen mit der Vermessung und der Durchführung der Bodenordnung wurden 27 % der Mittel aufgewendet. Die Durchführung landschaftspflegerischer Arbeiten hat demgegenüber nur eine geringe Bedeutung.

Bei der Teilmaßnahme Wegebau wurde bis Ende 2009 in 164 Vorhaben der Ausbau von 150 km ländlicher Wege sowie von vier Brückenbauwerken gefördert. Der Umsetzungsstand liegt damit deutlich über 50 %, die ursprünglich geplanten Output-Ziele werden ebenfalls sicher erreicht.

### ***Methodik***

Das Untersuchungsdesign umfasst neben der Durchführung von Expertengesprächen auf verschiedenen Ebenen und der Auswertung vorhandener Literatur die folgenden Untersuchungsschritte:

- schriftliche Befragung der Flurneuordnungsbehörden zu ausgewählten Verfahren,
- schriftliche Befragung von Bürgermeistern und Vorsitzenden der Teilnehmergeinschaften in ausgewählten Flurneuordnungsgebieten,
- Durchführung von Fallstudien zur Flurneuordnung,
- Fallstudien zum Wegebau in den Landkreisen Demmin und Parchim,
- Befragung von ZuwendungsempfängerInnen zum Wegebau.

### ***Wesentliche Wirkungen***

Die wichtigsten Ergebnisse der Flurneuordnung für die Landwirtschaft liegen in einer Erhöhung der durchschnittlichen Größe der Flurstücke, einer Erhöhung der Rechtssicherheit aufgrund der herbeigeführten Klärung der Eigentumsverhältnisse sowie einer Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur.

Zur Lösung von Landnutzungskonflikten erfolgten in erheblichem Umfang Flächenbereitstellungen für Zwecke der Verkehrsinfrastruktur, des Naturschutzes und der Landschaftspflege oder der Wasserwirtschaft. In einer Stichprobe von 23 Verfahrensgebieten wurden 5,0 % der Verfahrensgebietsfläche für außerlandwirtschaftliche Zielsetzungen bereit gestellt.

Die Anlage von Biotopstrukturen (Hecken, Feldgehölze) beschränkt sich im Wesentlichen auf die nach der Eingriffsregelung erforderlichen Maßnahmen.

Maßnahmen der Flurneuordnung und des ländlichen Wegebbaus tragen zur Verbesserung der Wohnstandortqualität in den beteiligten Dörfern bei. Potenziale bietet die Flurneuordnung auch im Bereich Wertschöpfung und Beschäftigung, beispielsweise im Bezug auf die touristische Entwicklung von Gebieten. Die Flurneuordnung in Verbindung mit der öffentlichen und privaten Dorferneuerung ist offensichtlich in der Lage, vorhandenes privates Engagement zu bündeln und zu unterstützen und mit Hilfe der verausgabten Fördermittel unter günstigen Bedingungen Entwicklungskerne für eine eigenständige und nachhaltige regionale Entwicklung zu schaffen, auch abseits der Mittelzentren und der aus Sicht der Regionalplanung entwicklungsfähigen Gebiete.

Bei den bisher umgesetzten Wegebauvorhaben steht neben der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe die Verbesserung der Wohnstandortqualität (Wirtschaft und Arbeit) im Vordergrund. Nach den Ergebnissen der durchgeführten Fallstudien tragen Maßnahmen des Wegebbaus hier in vielfacher Hinsicht zur Verbesserung der Wohnstandortqualität in den beteiligten Dörfern bei. Wirkungen werden in Einzelfällen auch im Bereich der touristischen Entwicklung erzielt.

### ***Empfehlungen***

Die Förderung der Flurneuordnung sollte im erforderlichen Umfang fortgesetzt werden. Die Einführung einer noch stärker zentralisierten Struktur der Flurbereinigungsverwaltung und damit verbunden evtl. die Aufgabe einzelner Dienststellen und ein noch weiterer Rückzug aus der Fläche wäre mit Blick auf die zwingend erforderliche Präsenz der Verfahrensbearbeiter vor Ort kontraproduktiv und sollte vermieden werden.

Es sollte unseres Erachtens geprüft werden, inwieweit noch weitere Finanzmittel für den ländlichen Wegebau mobilisiert werden können, da das eingeplante Finanzvolumen deutlich vor Ende der Förderperiode verausgabt sein dürfte.

## 2.7 Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind (ELER-Code 212)<sup>2</sup>

### *Maßnahmenüberblick*

Die Ausgleichszulage ist eine Fördermaßnahme mit langer Förderhistorie. Sie wird in Mecklenburg-Vorpommern seit 1992 angeboten, in den alten Bundesländern seit über 30 Jahren. Durch die Ausgleichszulage soll in Mecklenburg-Vorpommern die Aufrechterhaltung der Flächennutzung in von der Natur benachteiligten Gebieten gesichert werden. Dafür soll der Einkommensnachteil der Betriebe in den benachteiligten Gebieten gegenüber Betrieben in nicht benachteiligten Gebieten ausgeglichen werden.

In Mecklenburg-Vorpommern wurden laut Agrarstrukturerhebung 2007 im benachteiligten Gebiet 2.982 Betriebe und 688.504 ha landwirtschaftliche Fläche (LF) bewirtschaftet. Von 2007 bis 2009 wurden rund 1.100 Betriebe und 120.000 ha Grünland (das entspricht rd. 17 % der LF im benachteiligten Gebiet) pro Jahr mit der Ausgleichszulage gefördert. Ackerland ist in Mecklenburg-Vorpommern gemäß der Richtlinie von der Förderung ausgeschlossen. Somit wird das vom Land gesteckte Ziel nahezu vollständig erreicht.

Die Höhe der Förderung je Betrieb betrug im Jahr 2009 6.378 Euro bzw. 59 Euro je Hektar Grünland. Die Höhe der Zahlung je Hektar richtete sich nach dem Grad der Benachteiligung der Betriebe.

### *Administrative Umsetzung*

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

### *Wesentliche Wirkungen*

Für die Evaluation wurden die Daten des Deutschen Testbetriebsnetzes ausgewertet, um Informationen über die Einkommenslage benachteiligter und nicht benachteiligter Betriebe in Mecklenburg-Vorpommern zu ermitteln. Die **Kompensationswirkung** der Ausgleichszulage ist unzureichend. Die Ausgleichszulage gleicht im Durchschnitt im Wirtschaftsjahr (WJ) 2008/09 rd. 6,5 % der Einkommensnachteile zu den nicht benachteiligten Betrieben in Mecklenburg-Vorpommern aus und hat sich vom WJ 2006/07 bis 2008/09 etwas verschlechtert. Im WJ 2008/09 reicht die Ausgleichszulage bei 90 % der Betriebe lediglich aus, um maximal 50 % der Einkommensnachteile auszugleichen. Der Einkommensbeitrag der Ausgleichszulage liegt (bezogen auf das ordentliche Ergebnis plus Personalaufwand) bei rd. 3 % bei allen Betrieben des Betriebsbereichs „erweiterter Futterbau“.

---

<sup>2</sup> Im weiteren Verlauf wird der Begriff „Ausgleichszulage“ verwendet.

Die Ausgleichszulage wirkt, gemessen an den verfügbaren Bewertungsindikatoren, positiv auf die **Aufrechterhaltung der Flächennutzung**. Auswertungen der Agrarstrukturerhebung, getrennt nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten, sowie der InVe-KoS-Daten zeigen, dass in Mecklenburg-Vorpommern das Ziel „Entwicklung der Landwirtschaft in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten sollte ungefähr ähnlich verlaufen“ insgesamt erreicht wird. Aussagen zur Betriebsentwicklung können nicht getroffen werden.

Die Ausgleichszulage soll über die Aufrechterhaltung der Nutzung der landwirtschaftlichen Flächen und durch die **Erreichung eines angemessenen Lebensstandards der Landwirte und Landwirtinnen** zu einer „lebensfähigen Gesellschaftsstruktur“ im ländlichen Raum beitragen. Es ist davon auszugehen, dass die Ausgleichszulage einen gewissen Beitrag leistet, wenn sie zu kleinen Investitionen im ländlichen Raum führt und das Einkommen der in der Landwirtschaft Tätigen sichert. Dieser Beitrag kann aber nicht quantifiziert werden.

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 Grünlandflächen kann sie durch die aktive landwirtschaftliche Nutzung (z. B. durch Beweidung) einen Beitrag zum Erhalt der Biodiversität und zum Erhalt der Landschaft leisten. Allerdings sind mit der Ausgleichszulage keine Bewirtschaftungsaufgaben 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***

Es wird dem **Land Mecklenburg-Vorpommern** empfohlen, die Ausgleichszulage stärker an den speziellen natürlichen Nachteilen auszurichten. Im Hinblick auf die Gebietsneuabgrenzung und das Ausscheiden der Landwirtschaftlichen Vergleichszahl (LVZ) als Abgrenzungskriterium sieht die Evaluatorin die Möglichkeit, die Höhe der Ausgleichszulage nach geophysikalischen Kriterien festzulegen. Anhand dieser zeitlich stabilen Kriterien könnte eine neue Kalkulation der Förderhöhe festgelegt werden.

Sollten die zur Verfügung stehenden Mittel für die Ausgleichszulage gekürzt werden, schlägt die Evaluatorin vor, statt einer flächendeckenden Förderung und gleichmäßigen Reduzierung der Förderhöhe eine Umverteilung der Mittel auf die am stärksten bedürftigen Regionen vorzunehmen. So können die Betriebe und Flächen erreicht werden, die den höchsten Förderbedarf aufweisen.

## 2.8 Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen<sup>3</sup> (ELER-Code 214)

### Maßnahmenüberblick

**Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen:** Das Agrarumweltprogramm setzt sich aus fünf Teilmaßnahmen zusammen: Naturschutz Grünland (214a), Integrierter Obst und Gemüsebau (214b), Ökologische Anbauverfahren (214c), Erosionsmindernder Ackerfrucht- und Anbauverfahren (214d) sowie Blühflächen als Bienenweide (214e). Bis auf die Naturschutzgerechte Bewirtschaftung von Grünland (214a) und den Integriert-kontrollierten Obst- und Gemüseanbau (214b) unterliegen alle Agrarumweltmaßnahmen (AUM) der nationalen Rahmenregelung. Die Naturschutzgerechte Bewirtschaftung von Grünland zielt mit vier Untervarianten auf eine naturschutzgerechte Bewirtschaftung von Grünland wie Salzgrasland, Feucht- und Magergrünland ab. Neu wurden aus Mitteln des Health Check die Maßnahmen Erosionsmindernde Produktionsverfahren (214d) mit den Varianten Erosionsmindernder Ackerfutterbau und Erosionsmindernde Anbauverfahren und Anlage von Blühflächen als Bienenweide (214e) in den Förderkanon aufgenommen. Die Ressourcenschutzziele der Teilmaßnahmen sind der untenstehenden Tabelle zu entnehmen. Sie bilden die Basis für die Evaluation.

### Ziele der Agrarumweltmaßnahmen

Zielfelder	Zielfelder				
	Naturschutz Grünland 214a	Integrierter Obst und Gemüsebau 214b	Ökologische Anbauverfahren 214c	Erosionsmin. Ackerfutterbau u. Anbauverfahren 214d	Blühflächen als Bienenweide 214e
<b>Biodiversität</b>	x	x	x		x
<b>Wasser</b>	x	x	x	x	
<b>Klima</b>					
<b>Boden</b>		x	x	x	
<b>Landschaft</b>	x				

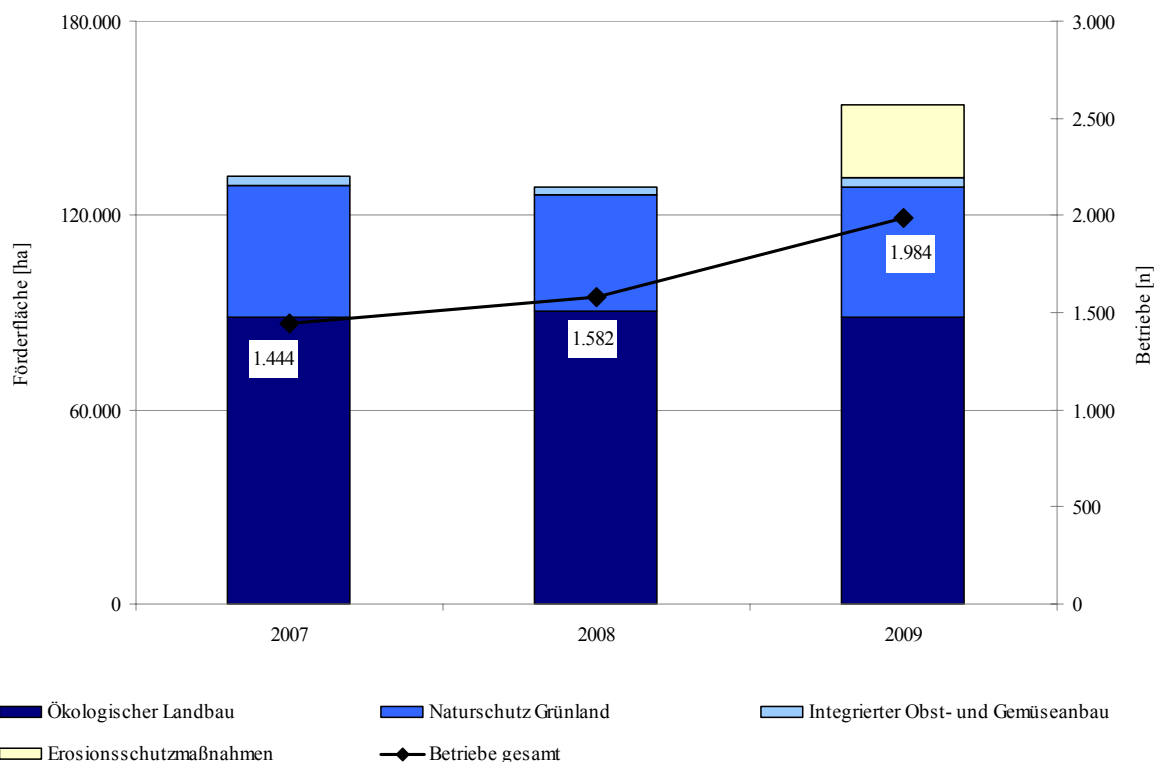
x = Förderziel

Quelle: Eigene Darstellung nach Begleitausschuss März 2010.

<sup>3</sup> Zur Vereinfachung wird folgend auch von Agrarumweltmaßnahmen (AUM) gesprochen.

**Erreichter Förderumfang:** Im Jahr 2009 betrug die Förderfläche der AUM 154.789 ha oder 11,5 % der Landwirtschaftlichen Fläche des Landes. 2.433 landwirtschaftliche Unternehmen erhielten Agrarumweltprämien. Die flächenstärkste Teilmaßnahme ist die „Förderung Ökologischer Anbauverfahren“ (214c). Im Jahr 2009 wurden 621 Betriebe mit einer Fläche von 88.474 ha gefördert. Zusätzlich erhielten die ökologisch wirtschaftenden Betriebe für 11.539 ha Grünland Zahlungen im Rahmen der Naturschutzgerechten Bewirtschaftung von Grünland (214a). In der Summe ergibt sich für die Ökobetriebe hiernach eine Förderfläche von rund 100.000 ha oder 7,3 % der LF. Dieser Anteil liegt deutlich über dem Bundesdurchschnitt.

### Förderfläche der Agrarumweltmaßnahmen im Zeitablauf



ohne Teilmaßnahme 214e Anlage von Blühflächen als Bienenweide

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der InVeKoS-Daten 2007 bis 2009.

Rund 40.300 ha Grünland (Auszahlung 2009) oder 15 % des Dauergrünlandes unterliegen den Förderauflagen der Naturschutzgerechten Bewirtschaftung von Grünland (214a). Mit Referenz zur Vorperiode (2006) ist die Förderfläche um rund 14.000 ha rückläufig. Der Förderumfang des Integriert-kontrollierten Obst- und Gemüseanbaus (214b) bleibt bei einem leichten Rückgang der Förderfläche zur Referenz 2006 relativ konstant. Für die Erosionsmindernden Produktionsverfahren (214d), die erstmalig im Jahr 2009 zu beantragen waren, liegen erst Antragsdaten vor. Im Rahmen des Erosionsmindernden Ackerfutterbaus werden differenziert nach drei Untervarianten – insgesamt knapp 9.900 ha Ackerfläche

bewirtschaftet, die Förderfläche für Erosionsmindernden Anbauverfahren (eine obligate Kombination von Mulch- oder Direktsaat- oder Direktpflanzverfahren (MDM) und Zwischenfruchtanbau) umfasst knapp 12.800 ha. Die Förderung von Blühflächen und Blühstreifen für Bienen (214e) zeichnet sich im Vergleich zu den anderen Fördermaßnahmen durch eine hohe Anzahl von Teilnehmern (360) in Relation zur Förderfläche (647 ha) aus und folglich durch eine geringe durchschnittliche Förderfläche je Betrieb. Dieser Effekt resultiert aus dem Bestreben, die Förderung möglichst flächendeckend über das Bundesland zu verteilen.

Insgesamt zeigt sich für die AUM nur eine bedingt zufriedenstellende Teilnahme gemessen an den gesetzten Zielen. Der durchschnittliche Zielerreichungsgrad der Teilmaßnahmen umgerechnet auf jährliche Teilnahme liegt bei 68 %. Der höchste Zielerreichungsgrad wird im Vertragsnaturschutz auf Grünlandstandorten (75 %) erzielt. Die Zielerreichungsgrade der anderen Maßnahmen liegen zwischen 57 und 68 %.

### *Administrative Umsetzung*

Die Steuerung und Lenkung der AUM erfolgt durch das LU, Referat 330. Die Aufgabe des Referats 330 konzentriert sich auf die Förderabwicklung und umfasst nur bedingt die inhaltliche, programmatische Ausrichtung der AUM. Das Antrags- und Bewilligungsverfahren, welches entsprechend der Zuständigkeiten im Berichtszeitraum dargestellt wird und somit ohne Berücksichtigung der aktuellen Verwaltungsreform bleibt, unterliegt einer vertikalen Funktionstrennung. Für alle AUM, bis auf die Grünlandmaßnahme, sind die Ämter für Landwirtschaft Bewilligungsstellen. Der administrative Vollzug der naturschutzgerechten Bewirtschaftung von Grünland erfolgt durch die Staatlichen Ämter für Umwelt und Naturschutz, die Nationalparkämter sowie die Biosphärenreservatsämter. Die Antragsstellung ist für alle Teilmaßnahmen zeitlich synchronisiert und erfolgt unter Wahrung gleicher Stichtagsregelungen zum 15. Mai zeitgleich mit den Anträgen für die Direktzahlungen der 1. Säule.

### *Wesentliche Wirkungen*

Die Agrarumweltmaßnahmen mit **Biodiversitätszielen** sind „Vertragsnaturschutz“ (214a), „Integriert-kontrollierte Produktion von Obst und Gemüse“ (214b), „Förderung Ökologischer Anbauverfahren“ (214c) und die „Anlage von Blühflächen/-streifen als Bienenweide“ (214e). Die Förderfläche dieser explizit auf die Erhaltung und Förderung der Biodiversität ausgerichteten AUM beträgt brutto 141.672 ha oder 10,4 % der LF. Auf 63 % dieser Flächen werden mittlere (++) Wirkungen durch den Ökolandbau und die Blühflächen erzielt. Eine sehr gute Biodiversitätswirkung (++++) entfalten die Vertragsnaturschutzmaßnahmen auf knapp 50.000 ha (Antragsfläche 2009) oder 35 % der Förderflächen, mit Schwerpunkten im Feucht- und nährstoffarmen Grünland. Die Treffgenauigkeit der Vertragsnaturschutzmaßnahmen wird über eine Einzelflächenbegutachtung im Bewilligungsverfahren sichergestellt. Lediglich die Integrierte Produktion hat eine geringe Biodiversitätswirkung (+). Sie erreicht zwar einen Großteil der Zielkulisse des Obst- und Gemüse-

baus, spielt flächenmäßig mit knapp 2 % der gesamten Förderflächen mit Ziel Biodiversität jedoch eine untergeordnete Rolle. Die Maßnahmen mit Biodiversitätsziel erreichen zusammen 4,4 % des Ackerlands, die grünlandorientierten Maßnahmen aber mit über 35 % einen hohen Anteil des Dauergrünlands in Mecklenburg-Vorpommern. Es werden 21,5 % der Natura-2000-LF erreicht. Somit sind innerhalb der Schutzgebiete hohe Wirkungsbeiträge zum Schutz von Arten und Lebensgemeinschaften zu verzeichnen, während in der ackerdominierten Normallandschaft nur geringe positive Effekte zu vermuten sind.

Die mit **Wasserschutzzielen** verbundenen AUM „Vertragsnaturschutz“ Grünland (214a), „Integriert-kontrollierte Produktion von Obst und Gemüse“ (214b), „Förderung Ökologischer Anbauverfahren“ (214c) sowie „Erosionsmindernde Ackerfutterbau und Anbauverfahren“ (214d) tragen alle zur Erhaltung der Wasserqualität in Mecklenburg-Vorpommern bei. Positive Wirkungen werden zum einen durch Minderung der Stickstoffbilanzen, zum anderen durch Reduzierung von Nähr- und Schadstoffeinträgen aufgrund von Erosion und Abschwemmung in Oberflächengewässer erzielt. Den mit Abstand größten Wirkungsbeitrag bis zur Halbzeitbewertung liefert der Ökologische Landbau, von größerer Bedeutung ist auch der Beitrag der extensiven Grünlandnutzung. Die Maßnahmen mit Wasserschutzziel tragen zum Erhalt und zur Verbesserung der Wasserqualität im Jahr 2009 auf rund 154.000 ha oder rund 11,3 % der LF in Mecklenburg-Vorpommern bei (= 84 % des Zielwertes). Der Wirkungsbeitrag der AUM konnte erst mit den im Jahr 2009 eingeführten Erosionsmindernden Produktionsverfahren gegenüber der letzten Förderperiode gesteigert werden. Betriebliche Erhebungen zum Nachweis der Wirkungen und zur Bewertung von Nettoeffekten liegen bislang nicht vor.

Auf ein **Bodenschutzziel** sind die AUM „Integriert-kontrollierte Produktion von Obst und Gemüse“ (214b), „Förderung Ökologischer Anbauverfahren“ (214c) sowie „Erosionsmindernde Ackerfutterbau und Anbauverfahren“ (214d) ausgerichtet. Der „Integriert-kontrollierte Obst- und Gemüsebau“ sowie die „Einführung und Beibehaltung eines Erosionsmindernden Anbauverfahrens“ im Ackerfutterbau tragen zur Vermeidung von Bodenerosion durch Wasser oder Wind bei, die „Förderung Ökologischer Anbauverfahren“ zielt auf die Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit ab. Die Wirkeinstufung der Teilmaßnahmen mit Bodenschutzziel erfolgt auf Grundlage einer Literaturlauswertung. Unter Bezugnahme auf die realisierte Förderfläche der Teilmaßnahmen mit Ziel Bodenschutzziel ergibt sich für den „Integriert-kontrollierten Obst- und Gemüsebau“ mit einer Förderfläche von 2.700 ha nur eine geringe Gesamtwirkung. Die „Förderung Ökologischer Anbauverfahren“ leistet durch den großen Flächenumfang (ca. 88.500 ha) einen deutlich höheren Beitrag zur Vermeidung von Bodenerosion und trägt zur Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit durch die Anreicherung des Bodens mit Humus bei.

Als Beitrag zum **Klimaschutz** sind von den meisten Fördermaßnahmen positive Nebenwirkungen durch Minderung der Lachgasmissionen zu erwarten. Weiterhin wirkt der ökologische Ackerbau auch als Kohlenstoffseneke.



Unter den AUM hat nur der Vertragsnaturschutz explizite Ziele hinsichtlich der Erhaltung und Entwicklung der **Landschaft**, andere Maßnahmen entfalten positive Nebenwirkungen. Der Beitrag der zielausgerichteten Maßnahmen beläuft sich 2009 auf gut 40.300 ha Grünlandflächen mit hohen Gesamtwirkungen auf das Landschaftsbild. Positive Nebenwirkungen sind auf weiteren 99.000 ha zu verzeichnen, überwiegend mit geringen Gesamtwirkungsbeiträgen. Der Wirkungsschwerpunkt liegt im Grünland.

### ***Empfehlungen***

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

- Es wird angeraten, die im Programmplanungsdokument aufgeführten Ziele der AUM inklusive aller Indikatoren auf Konsistenz und Vollständigkeit zu überprüfen. Diese Empfehlung wird auch mit dem Anspruch ausgesprochen, die Evaluation transparenter gestalten zu können.
- Für eine fundierte Bewertung der **Biodiversitätswirkungen** der Naturschutzgerechten Grünlandbewirtschaftung (214a) sind belastbare Wirkungskontrollen zu etablieren. Dabei sollten alle Vertragsvarianten, insbesondere aber die Vertragsmuster Feuchtgrünland und nährstoffarmes Grünland, berücksichtigt werden. Zur Abschätzung der Biodiversitätswirkungen der AUM in der Normallandschaft ist ein landesspezifischer Feldvogelindex zu erarbeiten.
- Die Integriert-kontrollierte Produktion von Obst und Gemüse (214b, IP) entfaltet geringe positive Wirkungen auf Arten und Lebensräume. In einigen Aspekten (z. B. Pflanzenschutz, z. T. Bodenschutz) bewegt sie sich nahe am verpflichtenden Referenzlevel. Dies gilt auch für Auflagen mit Wirkungen für den Wasserschutz. Das Maßnahmen-Label dient darüber hinaus als fachliche Grundlage zur Produktion und Vermarktung im Rahmen verschiedener Qualitätssicherungssysteme. Es wird empfohlen, die Bewertungsgrundlagen zur Ex-post-Bewertung auf eine breitere Basis zu stellen und auf die Zielsetzungen der Maßnahme auszurichten (Biodiversität, Wasser, Boden). Soweit möglich sollten dafür mehrjährige Mit-Ohne-Vergleiche angelegt werden. Auf Grundlage der Ergebnisse müsste dann überlegt werden, ob die Maßnahme fortgesetzt, durch weitere Bestimmungen aufgewertet oder die Förderung eingestellt werden soll.
- Der Ökologische Landbau (214c) erreicht mit knapp 88.500 ha geförderter Fläche große Flächenanteile der LF. Seine Wirkungen für Arten und Lebensräume sind gut, könnten aus naturschutzfachlicher Sicht aber sowohl im Ackerbau (z. B. Bewirtschaftungszeitpunkte), im Futterbau (z. B. Klee grasbewirtschaftung, Schnittzeitpunkte im Grünland) oder bei der Feldrandpflege optimiert werden. Hierzu gibt es gute Praxisbeispiele, die ggf. regional adaptiert werden müssen.
- Die mit dem Health Check neu eingeführte Maßnahme Blühflächen/-streifen als Bienenweide (214e) zeigt positive Wirkungen für viele Tierarten der Feldflur, wobei aus

- Sicht eines umfassenden Biodiversitätsschutzes Optimierungspotenziale bestehen. Für eine weitergehende Bewertung der Maßnahme sowie zur Ableitung von Verbesserungsmöglichkeiten sind detaillierte Informationen zu den verwendeten Saatgutmischungen erforderlich.
- Insgesamt wird angeraten, den Maßnahmenumfang im Ackerland deutlich zu erhöhen, um die Biodiversitätsziele zu erreichen und negativen oder auf niedrigem Niveau stagnierenden Trends von zentralen Biodiversitätsindikatoren entgegenzuwirken (z. B. gemessen am Bundesindikator für Feldvögel sowie anhand der Roten Liste Brutvögel Mecklenburg-Vorpommern). Synergien mit an Wasser- und Bodenschutz orientierten Maßnahmen ließen sich gezielt anlegen, z. B. im Bereich der Winterbegrünung, bei MDM-Verfahren oder auch neuen Maßnahmentypen, wie überwinternden Getreidestreifen zwecks Erosionsschutzes.
  - Zur Erreichung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie wird seitens des Landes trotz der bereits erzielten Wirkungen der AUM auch weiterhin ein hoher Bedarf zur Minderung von Nährstoffeinträgen aus der Landwirtschaft gesehen. Als kurzfristige Anforderung an die AUM mit Ziel **Wasserschutz** ergibt sich, die Akzeptanz hoch wirksamer Maßnahmen zu steigern (z. B. beim Ökologischen Landbau) und je nach Entwicklung der Wirkungsbeiträge der AUM das Maßnahmenportfolio zu überdenken und ggf. zu ergänzen. Es wird angeraten, die angedachte Einführung eines ergebnisorientierten Ansatzes weiter zu verfolgen.
  - Um die Wirkungen des Erosionsmindernden Ackerfutterbaus stärker für den Wasserschutz nutzbar zu machen, ist eine Ergänzung der Kulisse durch die prioritären Gebiete nach WRRL zu überprüfen. Von der Kombination MDM-Verfahren und Winterbegrünung bei Erosionsmindernden Anbauverfahren werden in den prioritären Gebieten schon jetzt wichtige Beiträge zum Wasserschutz erwartet. Bei Mittelknappheit sollte eine Begrenzung dieses Förderangebotes auf die prioritären Gebiete erwogen werden. Aus Wasserschutzsicht wird eine deutliche Begrenzung des Andüngens zur Zwischenfrucht empfohlen.
  - Für eine fundierte Bewertung der Maßnahmen ist es erforderlich, dass von Seiten der Fachverwaltung klare Reduktionsziele für die AUM benannt werden. Ein wünschenswertes Zielsystem sollte aufzeigen, welchen Beitrag jede Teilmaßnahme in welcher Region erzielen soll.

## 2.9 Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen (ELER-Code 215)

Mit dem 2. Änderungsantrag ließ sich Mecklenburg-Vorpommern die Förderung umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren von Rindern genehmigen. Damit greift das Land die Förderung Tiergerechter Haltungsverfahren wieder auf, die in der Vorperiode im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen umgesetzt wurden. Für das erste Verpflichtungsjahr, das im

Mai 2010 auslief, lagen zum Zeitpunkt der Berichtserstellung noch keine Förderzahlen vor.

## **2.10 Nichtproduktive Investitionen (ELER-Code 216)**

### ***Maßnahmenüberblick***

Die Maßnahme gliedert sich in die beiden folgenden Teilmaßnahmen:

- 216a: Nichtproduktive Investitionen zur Einhaltung von Verpflichtungen im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen und
- 216b: Nichtproduktive Investitionen zur Steigerung des öffentlichen Werts von Natura-2000-Gebieten oder anderer Gebiete von hohem Naturwert.

Ziel der Teilmaßnahme 216a ist der Schutz und die Erhaltung der Biodiversität, besonders in Natura-2000-Gebieten und die Unterstützung der landwirtschaftlichen Betriebe bei der Ausrichtung auf nachhaltige Produktionsweisen. Laut EPLR dient diese Maßnahme der Unterstützung von Agrarumweltverpflichtungen insbesondere auf Grünlandstandorten. Zur Offenhaltung bedarf es einer Pflegenutzung. Zu den nicht produktiven Investitionen gehören erstmalige Pflege- oder Entbuschungsarbeiten auf Flächen, die im Anschluss im Rahmen des Vertragsnaturschutzprogramms (214a) weitergeführt werden.

Die Teilmaßnahme 216b hat das Ziel, den öffentlichen Wert von Natura-2000-Gebieten und anderen Gebieten mit hohem Naturwert zu verbessern, vorhandene Biotope und die Biodiversität landwirtschaftlicher Flächen zu schützen und zu erhalten, die Akzeptanz von Natura 2000 zu steigern und dadurch eine verbesserte Identifikation mit dem Naturraum zu sichern und das charakteristische Landschaftsbild einer vielfältigen Agrarlandschaft mit Söllen, Kleingewässern und anderen Landschaftselementen zu erreichen.

### ***Bisherige Maßnahmenumsetzung***

Für die Teilmaßnahme 216a lag bis Ende 2009 noch kein Förderantrag vor. Dies dürfte in erster Linie darauf zurückzuführen sein, dass laut Maßnahmenbeschreibung Flächen von der Förderung ausgeschlossen sind, auf denen ein Zahlungsanspruch aktiviert ist. Es ist nicht davon auszugehen, dass in der zweiten Hälfte der Programmlaufzeit die als Outputziel anvisierten Zahlen von 25 Betrieben oder 75 ha LF erreicht werden können. Die frei werdenden Finanzmittel können aber über die Fördermaßnahme 216b verausgabt werden.

Die Bewilligung der Teilmaßnahme 216b erfolgt über die ehemaligen Staatlichen Ämter für Umwelt und Naturschutz (StÄUN) (jetzt: Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt), die Nationalparkämter oder die Ämter für die Biosphärenreservate. Zuwendungsempfänger sind ausschließlich land- und forstwirtschaftliche Betriebe. Bis Ende 2009 wurden die Renaturierung von 68 Söllen und die Anlage von vier Hecken gefördert.

### ***Wesentliche Wirkungen***

Die positiven Wirkungen der Sanierung von Söllen auf die Biodiversität, d. h. in diesem Falle auf das Vorkommen von geschützten Amphibienarten, sind durch verschiedene Untersuchungen gut belegt. Mit der Ansiedlung von FFH-Arten wie Rotbauchunke, Laubfrosch oder Kammmolch in den sanierten Kleingewässern ist mit großer Wahrscheinlichkeit zu rechnen.

Durch die Verbesserungen der Habitate von nach Anhang II und IV geschützten FFH-Arten und die damit verbundene Sicherung der Biodiversität in der Agrarlandschaft leistet die Maßnahme einen positiven Beitrag zur Stärkung des Nutzungswertes der Natura-2000-Gebiete und dient den Agrarumweltzielen. Die renaturierten oder neu geschaffenen Kleingewässer entwickeln sich zu wertvollen Trittsteinbiotopen in der Landschaft.

Wirkungen in anderen Bereichen (Gewässerqualität, Naherholung) haben nur untergeordnete Bedeutung bzw. lassen sich nicht sicher nachweisen.

### ***Empfehlungen***

Empfehlungen bestehen zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht.

## **2.11 Forstliche Förderung im Schwerpunkt 2: Zahlungen für Waldumweltmaßnahmen (ELER-Code 225), Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials und Einführung vorbeugender Aktionen (ELER-Code 226), Beihilfen für nichtproduktive Investitionen in Wäldern (ELER-Code 227)**

Der Waldanteil Mecklenburg-Vorpommerns liegt bei ca. 22 %. Die Flächen der Landesforstanstalt nehmen einen Anteil von 37 % ein. Die Flächen werden dem Körperschaftswald zugerechnet, der insgesamt einen Anteil von 53 % an der Waldfläche ausmacht. 37 % sind Privat- bzw. Treuhandwald. Die Kiefer ist die prägende Baumart der mecklenburg-vorpommerschen Wälder. Der Nadelholzanteil liegt insgesamt bei 53 %, der Laubholzanteil dementsprechend bei 47 %. Insbesondere die jungen Altersklassen sind von Nadelbäumen geprägt. Die Nadelwaldbestände sind hinsichtlich der Naturnähe zu großen Teilen als bedingt naturnah bis kulturbestimmt einzustufen. Sehr naturnahe und naturnahe Wälder sind von Laubwaldtypen geprägt.

### ***Maßnahmenüberblick***

Im Rahmen der forstlichen Förderung innerhalb des zweiten Schwerpunktes des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums wurden bisher Waldumweltmaßnahmen (ELER-Code 225), Waldbrandvorsorgemaßnahmen und die Wiederherstellung nach Ka-

tastrophen (ELER-Code 226) sowie Maßnahmen der naturnahen Waldbewirtschaftung und zur Stärkung der Erholungsfunktion als auch Naturschutz und landschaftspflegerische Maßnahmen (ELER-Code 227) unterstützt. Zu den Maßnahmen der naturnahen Waldbewirtschaftung zählen die Jungbestandespflege und die langfristige Überführung von Nadelreinbeständen in Mischbestände.

Für viele der angebotenen Maßnahme ist die Landesforstanstalt alleiniger Zuwendungsempfänger. Der sonstige Körperschafts- und Privatwald wird v. a. über die GAK aus reinen Bundes- und Landesmitteln gefördert.

In den ersten Jahren der Förderperiode 2007 bis 2013, die für die forstliche Förderung erst 2008 startete, wurden auf 729 ha Waldumweltmaßnahmen, hauptsächlich in Natura-2000-Gebieten, unterstützt. Im Rahmen des ELER-Codes 226 wurden 70 ha Wald wiederaufgebaut. Bei den Waldbrandvorbeugemaßnahmen dominierte die Anlage und Unterhaltung von Wundstreifen (insgesamt 1.009 km). Im Rahmen des ELER-Codes 227 wurde außerdem auf 1.875 ha Jungbestandespflegemaßnahmen und auf 7.437 ha im Rahmen der Kalamitätsbekämpfung ein intensives Monitoring durchgeführt, auf ca. 136 ha davon fand eine aviotechnische Bekämpfung statt. Weitere nichtproduktive Investitionen flossen in Naturschutz und landschaftspflegerische Maßnahmen (884 ha und 3.667 m Waldrand) und in den Ausbau der Erholungsinfrastruktur (9.150 m Wander-/Reit-/Fahrradwege, 59 Erholungseinrichtungen).

Die physische Zielerreichung stellt sich zwischen den Maßnahmen sehr unterschiedlich dar. Die Waldumweltmaßnahmen innerhalb des ELER-Codes 225 liegen noch deutlich hinter der als Ziel gesetzten Vertragsfläche zurück. Bis zum Ende der Förderperiode ist hier auch nicht mehr mit einer deutlichen Steigerung zu rechnen. Die Zielerreichung innerhalb des ELER-Codes 226 liegt auf einem moderaten Niveau. Innerhalb des ELER-Codes 227 sind die physischen Ziele der Naturschutz- und landschaftspflegerischen Maßnahmen schon fast erreicht. Im Bereich der Erholungsinfrastruktur sind die Ziele bereits übererfüllt. Die Jungbestandespflege weist einen planmäßigen Zielerreichungsgrad auf. Die Maßnahmen zur langfristigen Überführung liegen noch hinter den Zielen zurück. Hier ist aber bis zum Ende der Förderperiode mit einer steigenden Nachfrage zu rechnen.

### ***Methodik***

Die Evaluation der forstlichen Förderung stützt sich hauptsächlich auf Befragungen der ZuwendungsempfängerInnen und Literatur- bzw. Dokumentenanalysen.

### ***Wesentliche Wirkungen***

Die Waldumweltmaßnahmen sind grundsätzlich geeignet, zur Umsetzung von Natura 2000 im Wald und zur Förderung der Biodiversität beizutragen. Allerdings ist der tatsächliche Zielbeitrag aufgrund der geringen Inanspruchnahme eher gering.

Die Förderung der Waldbrandvorsorge ist geeignet, die Ziele zu erreichen. Sie gleicht lediglich den Mehraufwand für Wandbrandschutzmaßnahmen, welche aufgrund der Lage der betroffenen Forstbetriebe nötig sind, aus.

Die Langfristige Überführung und die Jungbestandespflege tragen durch die Stabilisierung der Bestände positiv zur Erhaltung ökologisch nachhaltiger Waldökosysteme bei. Einen positiven Beitrag zur Verbesserung des öffentlichen Nutzungswertes der Waldflächen weisen die Langfristige Überführung und insbesondere die Maßnahmen zum Ausbau der Erholungsinfrastruktur auf. Die Langfristige Überführung wirkt durch die Erhöhung des Laubbaumanteils ebenfalls langfristig positiv auf alle im Blickpunkt stehenden Umweltgüter (Biodiversität, Wasser, Boden und Klima). Der Beitrag der Teilmaßnahme Jungbestandespflege auf diese Umweltgüter ist eher indirekt. Positive Wirkungen bezüglich der Biodiversität und Erhaltung der Landschaft weisen auch die Naturschutz und landschaftspflegerischen Maßnahmen innerhalb des ELER-Codes 227 auf.

### ***Empfehlungen***

Dem Land wird die Fortführung der Waldumweltmaßnahmen empfohlen. Um die angestrebten Ziele zu erreichen, ist die Maßnahme allerdings deutlich attraktiver zu gestalten. Dies betrifft die Höhe der Fördersatzes, aber auch die Gestaltung des Verwaltungsverfahrens. Die Fortführung der Waldbrandvorsorgemaßnahmen sowie der Langfristigen Überführung und des Wiederaufbaus wird empfohlen. Bei der Jungbestandespflege ist der Beitrag zu öffentlichen Gütern eher indirekt. Die Teilmaßnahme sollte entweder eine stärkere ökologische Ausrichtung erhalten oder im Rahmen der Maßnahme 227 nicht mehr angeboten werden.

Der EU wird empfohlen, das vorgegebene Verwaltungs- und Kontrollsystem vor dem Hintergrund einer sinkenden Akzeptanz bei den umsetzenden Stellen in der neuen Förderperiode „zu entschlacken“ und maßnahmenpezifischer zu gestalten.

## **2.12 Integrierte Ländliche Entwicklung im Schwerpunkt 3 und LEADER**

### ***Maßnahmenüberblick***

Die **integrierte ländliche Entwicklung** in Mecklenburg-Vorpommern wird sowohl über Einzelmaßnahmen im Schwerpunkt 3 als auch über den Schwerpunkt 4 LEADER gefördert. Von diesen Maßnahmen bezieht sich das vorliegende Kapitel auf die folgenden **Maßnahmcodes**:

- Förderung des Fremdenverkehrs (ELER-Code 313),
- Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft (ELER-Code 321c) Fördersachverhalte a/b,

- Dorferneuerung und -entwicklung (ELER-Code 322),
- Lokale Entwicklungsstrategien, Gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit, Betreiben einer lokalen Aktionsgruppe (LAG) sowie Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung in dem betreffenden Gebiet (ELER-Code 41, 421, 431), LEADER.

Bei den Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung (ILE) des **Schwerpunktes 3** wurden im Wesentlichen Projekte der Maßnahme Dorferneuerung 322 unterstützt, die sowohl über ELER als auch rein national über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) umgesetzt wird. Hier wurden mit Abstand die meisten Projekte und Mittel umgesetzt. Alle weiteren Maßnahmen weisen einen deutlich geringeren Umsetzungsumfang auf. Besonders die Durchführung der Fördersachverhalte 313d-g sowie die Netzanschlüsse zur Nutzung regional erzeugter Energien (ELER-Code 321 b-c) lief sehr schleppend an.

Mit 13 LEADER-Regionen wird der gesamte ländliche Raum in Mecklenburg-Vorpommern einbezogen. Die Mittelverausgabung bei LEADER verläuft unterschiedlich: Maßnahmen der Schwerpunkte 1 und 2 werden kaum bzw. gar nicht umgesetzt. Der Umsetzungsstand der Maßnahmen aus Schwerpunkt 3 verläuft hingegen planmäßig, d. h. die LEADER-Regionen haben keine Probleme, geeignete Projekte auszuwählen. Dabei werden vor allem Maßnahmen zur Förderung des Tourismus und der Dorferneuerung und -entwicklung umgesetzt, in deutlich geringerem Umfang auch Dienstleistungseinrichtungen. Unter den Nicht-ILE-Maßnahmen im Schwerpunkt 3 sind bisher lediglich Projekte zur Erhaltung ländlicher Kulturdenkmäler im nennenswerten Umfang zu vermerken. Kooperationsprojekte (ELER-Code 421) wurden bislang nicht abgeschlossen. Die Maßnahme 431 umfasst die Finanzierung der 13 Regionalmanagements sowie bisher neun Vorhaben zur Kompetenzentwicklung (u. a. Machbarkeitsstudien).



**Zukunftsmusik in Züsedom: Das leerstehende Gebäude der Molkerei soll in ein Dorfgemeinschaftshaus umgewandelt werden (Foto: Heike Peter (2009))**

### ***Administrative Umsetzung***

Die Kommunikation und die Arbeit der Umsetzungsstrukturen (insbesondere der Bewilligungsstellen der ILE-Maßnahmen) sind überwiegend positiv zu bewerten. Bei der LEADER-Förderung besteht allerdings eine große Unzufriedenheit mit den Bewilligungsstellen der Nicht-ILE-Maßnahmen.

Mit dem Ziel, den Fördermitteleinsatz im Land zu steuern und dem Antragsüberhang gerecht zu werden, vergibt das Fachreferat die Fördermittel für die ILE-Maßnahmen des Schwerpunktes 3 in Anlehnung an Prioritätenlisten, die für die meisten Maßnahmen bis zum 31.01. jeden Jahres von den Bewilligungsstellen einzureichen sind. Die Priorisierung der Projekte erfolgt sowohl auf der Grundlage von festgelegten Kriterien als auch der fachlichen Notwendigkeit, Dringlichkeit, Sicherstellung der Kofinanzierung sowie dem Übertrag aus dem Vorjahr.

Für LEADER ergaben sich durch die Verortung im ELER höhere administrative Anforderungen an die Projektträger und die Arbeit der Bewilligungsstellen. Hier ermittelten die empirischen Erhebungen das dringende Bedürfnis nach Vereinfachungen und einer flexibleren Umsetzung.

Das Handbuch zur Umsetzung der Richtlinie für die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung in Mecklenburg-Vorpommern (ILERL M-V) überzeugt durch seine Transparenz und Klarheit. Durch eine relativ frühzeitige Fertigstellung konnte damit einiges an Problemen und Klärungsaufwand vermieden werden.

### ***Methodik***

Das methodische Vorgehen für die Untersuchung der Wirkungen der Dorferneuerung erfolgt auf zwei Ebenen:

- Betrachtung aller geförderten Dörfer,
- vertiefende Untersuchung ausgewählter Dörfer (Dorfstudien).

Auch das Vorgehen der Evaluation zu LEADER ist stark empirisch ausgerichtet. Die bisherigen Ergebnisse basieren insbesondere auf einer heuristischen Fallstudie, der Abfrage von Strukturdaten/Aktivitäten der LAGn und auf schriftlichen Befragungen sowohl der LAG-Mitglieder als auch der RegionalmanagerInnen sowie einer Projektdatenauswertung.

### ***Wesentliche Wirkungen der ILE-Maßnahmen im Schwerpunkt 3***

Die wesentlichsten Wirkungen der Dorferneuerung sind die Aufwertung des Erscheinungsbilds der Dörfer, die Verbesserung der Lebensbedingungen und somit die Steigerung der Attraktivität der ländlichen Räume. Der überwiegende Teil der Projekte zielt auf diese Aspekte ab. Über die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen hinaus zielt die



Dorferneuerung in Mecklenburg-Vorpommern u. a. auf die Mobilisierung der Eigeninitiative der ländlichen Bevölkerung. In der bisherigen Form der Umsetzung kann dieses Ziel nicht erreicht werden. Allerdings finden sich positive Ansätze bei der Planung und Umsetzung von Dorferneuerungsmaßnahmen im Rahmen der Flurneuordnung.

Auf die **soziale Infrastruktur** wirkt besonders die Maßnahme 321c-a Dienstleistungseinrichtung mit Projekten in Schulen und Kindergärten sowie die Dorferneuerung mit der Einrichtung von Dorfgemeinschaftshäusern.

In der Dorferneuerungsförderung finden sich einzelne Bezüge zu den Themen des **demographischen Wandels**; allerdings bleibt bisher die Entwicklung von darauf bezogenen Projektideen meist aus. Dieses Themenfeld ist noch ausbaufähig. Im Bezug auf die direkten wirtschaftlichen Wirkungen auf **Einkommen und Arbeitsplätze** treten Effekte am wahrscheinlichsten über die geförderten Umnutzungsmaßnahmen im Rahmen der Tourismusförderung (ELER-Code 313) auf, deren Anzahl noch überschaubar ist.

### ***Wesentliche Wirkungen von LEADER***

Die durch LEADER geförderte Zusammenarbeit entfaltet positive Wirkungen.

So hat LEADER in verschiedener Hinsicht zur Verbesserung der **Governance in den ländlichen Gebieten** beigetragen.

- Die LAGn bieten den Rahmen für eine Zusammenarbeit von Akteuren aus Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft, wobei die Zufriedenheit mit den wichtigsten Aspekten der Prozesse insgesamt hoch und relativ ausgeglichen zwischen den drei Akteursgruppen ist. Allerdings zeigen sich Akteure der Zivilgesellschaft zum Teil etwas unzufriedener, was auch in Zusammenhang mit der starken Stellung der Kommunen zu sehen ist (Einfluss über Kofinanzierung, z. T. hat der/die jeweilige LandrätIn den LAG-Vorsitz inne).
- Die Vernetzung unterschiedlicher Akteure wurde ausgeweitet, allerdings bestehen in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu den anderen untersuchten Bundesländern deutlich weniger Arbeits- und Projektgruppen.
- Die Qualität der Akteursbeziehungen hat sich durch das Kennenlernen und die Zusammenarbeit verbessert.
- Durch die LEADER-Förderung ist im ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommerns flächendeckend eine kontinuierliche Zusammenarbeit auf regionaler Ebene etabliert worden. Dies ist nicht zuletzt deshalb positiv hervorzuheben, da eine solche Zusammenarbeit ohne externe Anreize sonst nur selten zustande kommt.

Handlungsbedarf gibt es jedoch insbesondere bei der Integration der Wirtschaft in die Prozesse und bei sozialen Themen. Insbesondere wünschen sich die LAG-Mitglieder mehr Aktivitäten im Bereich Jugend. Hier setzen zwar die gegenwärtigen Rahmenbedingungen (z. B. Fördermodalitäten) Grenzen, in einigen Bereichen sind aber auch durch die LEADER-Regionen selbst noch verstärkte Bemühungen sinnvoll.

Die integrierten Entwicklungsstrategien tragen zur Verdeutlichung der **endogenen Potenziale** bei. Die Mobilisierung der Akteure und die Nutzung von endogenen Potenzialen sind gelungen, allerdings sind Defizite im Bereich der Nutzung der regionseigenen ökonomischen Ressourcen vorhanden. Hinsichtlich der Eignung des Regionszuschnittes, der sich im Wesentlichen an den Landkreisgrenzen orientiert, ergab die LAG-Befragung für die meisten (aber nicht alle) LAGn eindeutig positive Einschätzungen.

Über LEADER wird **ein integrativer Ansatz gefördert**. Die beteiligten Akteure in den Gremien sind institutionell thematisch breit aufgestellt. Auch die Entwicklungsstrategien zeigen breite thematische Ansätze. Dies bietet eine gute Grundlage für eine integrierte Umsetzung. Die Vernetzung zu anderen Prozessen ist regional unterschiedlich, aber überwiegend positiv. Zum Teil besteht Verbesserungsbedarf. Es zeichnet sich allerdings schon jetzt ab, dass die Projekte eher an einzelnen Problemen ansetzen und somit im Gesamtbild eine integrierte Entwicklung durchaus unterstützen, es aber wenig innovative Verknüpfungen zwischen den Themenfeldern durch einzelne Projekte gibt.

Der **Kapazitätsaufbau** ist insgesamt auf gutem Wege:

- Die Zufriedenheit der LAG-Mitglieder mit den Regionalmanagements ist insgesamt sehr hoch. Die Öffentlichkeitsarbeit innerhalb der Regionen weist aber noch einen Verbesserungsbedarf auf.
- Regional gegebener Optimierungsbedarf kann regionsindividuell gelöst werden. Dafür eignen sich regelmäßige Selbstbewertungen, wie diese von den Regionen auch durchgeführt wurden.
- Auf Landesebene sind die verschiedenen Unterstützungs- und Vernetzungsmöglichkeiten insgesamt positiv zu bewerten. Insbesondere der selbstorganisierte Austausch der RegionalmanagerInnen ist positiv zu sehen.

Bislang wurden noch keine **Kooperationsprojekte** abgeschlossen. Zudem werden die in Vorbereitung befindlichen Kooperationen meist nicht über die Maßnahme 421, sondern als zwei Einzelprojekte umgesetzt. Werden auch solche Formen der Zusammenarbeit mitgezählt, kann hier von einer positiven Entwicklung ausgegangen werden.

Eine fundierte Analyse der **sozioökonomischen Wirkungen** ist erst in den folgenden Berichten möglich und vorgesehen. Die Ausprägung von typischen Erfolgsfaktoren partizipa-

tiver Entwicklungsprozesse deutet jedoch darauf hin, dass für die Zukunft positive Wirkungen zu erwarten sind, die auch über die Wirkung der einzelnen Projekte hinausgehen (durch neue Vernetzungen, verbesserte Kooperation, neue Ideen, bessere Konfliktlösungen). Die direkten sozioökonomischen Wirkungen sind allerdings stark auf bestimmte Bereiche – in vielen Regionen insbesondere den Tourismus – beschränkt. Auch für den Bereich Lebensqualität sind Wirkungen zu erwarten, hier sind neben sozialen Infrastrukturen auch Verbesserungen des Freizeit- und Erholungswertes in den Regionen hervorzuheben. Demgegenüber werden die Ziele des Schwerpunktes 1 nur sehr geringfügig über einige Webauprojekte unterstützt, allerdings können sich durch die zu erwartende Verbesserung der Tourismusbedingungen die Rahmenbedingungen für Wirtschaftsaktivitäten in den nachgelagerten Bereichen verbessern.

Insgesamt muss klar sein, dass mit dem LEADER-Budget der Regionen bei weitem **nicht alle Aufgaben** unterstützt werden können, die für eine umfassende sozioökonomische Entwicklung erforderlich sind. Hier ist eine Überforderung zu vermeiden. Auch ist zu berücksichtigen, auf **welchen räumlichen Ebenen** am ehesten Erfolg versprechende Problembearbeitungen möglich sind. So zeigt sich, dass die LEADER-Ebene oft günstig für Projekte und integrierte Ansätze im touristischen Bereich ist, während die Regionen für Ansätze zur breiten Bürgerbeteiligung eher zu großräumig sind.

Die **Vor- und Nachteile des LEADER-Ansatzes** lassen sich gut mit den Antworten auf eine offen gestellte Frage der LAG-Befragung illustrieren. Während sich die dabei benannten Nachteile oft auf administrative Fragen/Fördermodalitäten oder finanzielle Aspekte (v. a. zur Kofinanzierung) bezogen, bestätigen die genannten Vorteile die klassischen Stärken des LEADER-Ansatzes: Hier wurden neben den Projekten die drei Bereiche Bottom up/Partizipation, Vernetzung/Kooperation und die regionale Passfähigkeit hervorgehoben.

Insgesamt zeigt sich die LEADER-Förderung im Prinzip als sinnvoller Rahmen für die **Aktivierung regionaler Akteure**, die gemeinsam in kooperativen Prozessen agieren. Allerdings können einige Chancen, die dieser Förderansatz bietet, bei den derzeitigen Durchführungsmodalitäten nicht genutzt werden. Dazu wäre ein Mehr an Flexibilität bei den administrativen Rahmenbedingungen erforderlich, denn unter den bisherigen Bedingungen sind innovative Projekte schwer möglich. Für das Engagement der wirtschaftlichen und insbesondere der zivilgesellschaftlichen Akteure liegen keine optimalen Bedingungen vor, wobei nicht zuletzt die Vorgaben zur Kofinanzierung sehr hemmend für Projektinitiierungen wirken.

### ***Empfehlungen zu ILE-Maßnahmen in Schwerpunkt 3***

Der Antragsüberhang für **Dorferneuerungsprojekte** und der flächendeckende Einsatz der Fördermittel macht die **Notwendigkeit der Schwerpunktsetzung** deutlich, sodass der Fördermitteleinsatz stärker zu lenken ist. Hierzu ist es unabdingbar, dass das Land konkre-

ter formuliert, welches Ziel mit der Dorferneuerung verfolgt werden soll. In den von den Bewilligungsstellen aufzustellenden Prioritätenlisten, in denen die Sach- und Ortskenntnisse der Sachbearbeiter vor Ort einfließen, müssen sich grundsätzlich die konkret formulierten Maßnahmenziele widerspiegeln.

### ***Empfehlungen zu LEADER***

In Richtung **Land** sind insbesondere die folgenden Empfehlungen zu formulieren:

- Bei den Bewilligungsstellen der LEADER-Förderung sollte ein **Ein-Tür-Prinzip** etabliert werden, was bedeuten würden, dass jeweils eine (regionale) Bewilligungsstelle für alle Maßnahmen zuständig ist.
- Die Erfahrungen mit dem derzeit bei LEADER anlaufenden **Wettbewerb** (zur Förderung von Pilotvorhaben mit Bezug zum demografischen Wandel) sind auszuwerten. Bei erfolgreichem Verlauf sollten weitere Wettbewerbe veranstaltet werden, um so den Innovationsgehalt und die Qualität von Projekten zu steigern.

Vorrangig an die EU ist die Empfehlung zu richten, durch einfachere Möglichkeiten für Kleinprojekte und eine Angleichung an den EFRE eine **Verbesserung der Fördermodalitäten** zu ermöglichen, z. B. durch die Mitförderung der Mehrwertsteuer sowie Änderungen der Kofinanzierungsmodalitäten.

Insgesamt sollte es einen weichen **Übergang zur nächsten Förderperiode** geben, um die Kontinuität als wichtigen Erfolgsfaktor solcher partizipativer Prozesse zu sichern. Um zeitliche Verzögerung zwischen der Konzepterstellung und dem Beginn der Umsetzung zu vermeiden, wären hier seitens der EU Rahmenbedingungen für geeignete Starter-Projekte zu überlegen.

### ***Schwerpunktübergreifende Empfehlungen***

In Richtung EU lässt sich sowohl für Schwerpunkt 3 als auch für LEADER die Empfehlung formulieren, nach Möglichkeit auch noch in der laufenden Förderperiode die aus den Flächenmaßnahmen stammenden **Sanktions- und Kontrollbedingungen** aufzuheben und durch adäquatere Rahmenbedingungen zu ersetzen.

Bei entsprechenden Verbesserungen wäre auch eine weitere finanzielle **Stärkung der Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung** sinnvoll, da angesichts der zukünftigen Herausforderungen im ländlichen Raum (u. a. durch den demographischen Wandel) eine integrierte ländliche Entwicklung ein höheres Maß an Unterstützung bedarf. Um geeignete Problemlösungen zu identifizieren, bedarf es der Kreativität und des Engagements regionaler und lokaler Akteure aus ganz unterschiedlichen Bereichen der Gesellschaft. Um deren Ideenaustausch und Zusammenarbeit zu ermöglichen, bietet der LEADER-Ansatz bei entsprechenden Rahmenbedingungen gute Möglichkeiten.

### **2.13 Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten (ELER-Code 311)**

Mit der Maßnahme Diversifizierung hin zu nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten (ELER-Code 311) soll durch die Schaffung zusätzlicher Einkommensquellen in landwirtschaftlichen Betrieben ein Beitrag zur Erhöhung der Wirtschaftskraft und zur Bereitstellung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum geleistet werden.

In den Jahren 2007 bis 2009 wurden gemäß der Angaben der Bewilligungsdaten insgesamt 29 Förderfälle bewilligt. Die Förderung von Biogasanlagen und den dazugehörigen Fahrlos hatte dabei einen Anteil von ca. 50 % an den Förderfällen und den bewilligten Zuschüssen. An zweiter Stelle folgen Vorhaben zur Direktvermarktung und Urlaub auf dem Bauernhof, während Investitionen in Pensionspferdehaltungen und „sonstige Dienstleistungen“ eine untergeordnete Rolle spielten.

Wegen des geringen zeitlichen Abstands zur geförderten Investition und der kleinen Anzahl an Förderfällen ist eine Wirkungsanalyse zur Zwischenbewertung noch nicht möglich. Vor diesem Hintergrund werden lediglich Aussagen zur Förderung von Biogasanlagen auf der Grundlage von Literaturanalysen getroffen. Diese bereits über das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) geförderten Anlagen sollten nicht im Rahmen der Diversifizierung unterstützt werden. Hier gelten generell die in der Ex-post-Bewertung für die Investitionsförderung getroffenen Schlussfolgerungen. Dementsprechend sollte die Förderung von rentablen Investitionen in Betrieben, die keine Finanzierungsschwierigkeiten bei ihren Investitionen haben, unterbleiben.

### **2.14 Unternehmensgründung und -entwicklung (ELER-Code 312)**

Die Maßnahme Unternehmensgründung und -entwicklung im ländlichen Raum ist in das strategische Programmziel „Stärkung des ländlichen Arbeitsmarkts“ eingebunden und soll zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaftsstruktur beitragen. Dabei stehen langfristige Beschäftigungswirkungen im Vordergrund.

Gefördert werden Investitionen des verarbeitenden Gewerbes und des Handwerks in ländlichen Räumen im Rahmen von Existenzgründungen (Errichtung) und Entwicklung (Erweiterung) gewerblicher Kleinstunternehmen. Zuwendungsempfänger sind vor allem natürliche Personen, meist Einzelpersonen, und juristische Personen in Rechtszusammenschlüssen wie GmbH oder GbR.

Die Förderung wird innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung (GRW) umgesetzt. Es sind 66,6 Mio. Euro Fördervolumen vorgesehen. Insgesamt wurden 29 Projekte abgeschlossen, elf Unternehmensgründungen und zwei Unternehmensentwicklungen sowie 16 Erweiterungen bestehender Kleinstunternehmen. Weitere 50 Förderanträ-

ge wurden bewilligt. Bisher sind rund 1,9 Mio. Euro öffentliche Mittel ausgezahlt worden. Gefördert werden Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes, aber auch aus dem touristischen Bereich sowie sonstige Dienstleistung. Die Umsetzung der Maßnahme bleibt bislang hinter den zu erreichenden Zielvorgaben zurück. Als Gründe werden u. a. die Folgen der Wirtschaftskrise genannt, die sich hemmend auf die Investitionstätigkeit der Kleinstunternehmen auswirken sowie die zögerlich eintretende Routine in der Förderabwicklung. Der Stand der Bewilligung lässt eine Zielerreichung in den nächsten Förderjahren erwarten.

Der Schwerpunkt der Maßnahme liegt auf langfristigen Wirkungen hinsichtlich geschaffener Arbeitsplätze und wirtschaftlicher Entwicklung. Zur Halbzeitbewertung liegen keine Zahlen zu den geschaffenen Arbeitsplätzen und zur Wirkung auf die Bruttowertschöpfung vor. Daher können, auch vor dem Hintergrund des geringen Umsetzungsstandes, keine Aussagen zu den Wirkungen getroffen werden.

Die **wesentliche Empfehlung an das Land** bezieht sich auf die hohen Zielwerte für den Ergebnisindikator Geschaffene Arbeitsplätze. Es wird empfohlen, entsprechend der Hochrechnung aus den Bewilligungsdaten eine Korrektur vorzunehmen.

Die **wesentlichen Empfehlungen in Richtung EU** beziehen sich insbesondere auf den Bereich der Fördermodalitäten. Die Sanktionsregelung mit ihren Auswirkungen auf das Auszahlungsverfahren sollte nicht in der investiven Förderung angewendet werden. Die Regelungen zur investiven Förderung sollten zwischen den europäischen Fonds **EFRE und ELER vereinheitlicht** werden.

## **2.15 Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft (ELER-Code 321) Öffentliche Abwasseranlagen (321a)**

### ***Maßnahmenüberblick***

Mecklenburg-Vorpommern fördert über diese Teilmaßnahme Investitionen für den Neubau und die Erweiterung von Abwasserbehandlungsanlagen für die öffentliche Entsorgung und die gewerbliche Wirtschaft bis zu einer Größe von 5.000 Einwohnerwerten (EW) in ländlichen Gemeinden einschließlich dazugehöriger Kanalisationen sowie Kanalisationen zu bereits bestehenden Abwasserbehandlungsanlagen unabhängig von deren Bemessungsgröße.

Die **Inanspruchnahme** der Maßnahme entspricht ungefähr den gesetzten Zielen. Im Zeitraum 2007 bis 2009 wurden 84 Abwasservorhaben mit insgesamt 28,8 Mio. Euro öffentlichen Mittel unterstützt (EU- und Landesmittel). Der EU-Anteil betrug 75 % (rund 21,6 Mio. Euro). Damit wurden 234 km Kanalnetz erstellt und rund 12.600 Einwohner an zentrale Abwasseranlagen angeschlossen.

Die **Umsetzung** der ELER-Maßnahme 321a läuft in Mecklenburg-Vorpommern ohne erkennbare Probleme und verursacht einen normalen Verwaltungsaufwand. Nach einem aufgrund der späten Programmgenehmigung zunächst schwächeren Startjahr 2007 funktionierte die Umsetzung in den Folgejahren besser. Allerdings konnten Abwasseranlagen bis 2008 aus dem EAGFL-Ausrichtung gefördert werden, sodass es zu keinem Stillstand in der Förderung kam. Die Zielwerte, die für die gesamte Förderperiode bei den Output- und Ergebnisindikatoren vorgesehen sind, können bis zum Ende der Förderperiode 2013 noch erreicht werden.

### ***Wesentliche Wirkungen***

Die geförderten 84 Abwasservorhaben liefern zum Schutz der natürlichen Ressourcen einen wichtigen Beitrag. Sie führen zur Reduktion von Nähr- und Schadstoffen im Wasserkreislauf. Insbesondere die Einträge von Phosphor, Stickstoff und anderen biologisch abbaubaren Abwasserinhaltsstoffen sinken anlagen- und stoffabhängig deutlich.

Die öffentlichen Abwasservorhaben tragen mit zum Gewässerschutz in dünn besiedelten Räumen bei. Die rechnerisch ermittelte Menge zur Schadstoffentlastung im Abwasser beträgt 150 t/a BSB<sub>5</sub>, 40 t/a Stickstoff und 7 t/a Phosphor. Zur Ex-post-Bewertung sollten konkretere Ergebnisse zu den Fördervorhaben vorliegen, die für weitere Rückschlüsse herangezogen werden können.

Durch die Unterstützung der ELER-Förderung kann die strukturelle Anpassung der Regionen mit Entwicklungsdefiziten in der Abwasserbeseitigung schneller vorangebracht und eine langfristig bedarfsgerechte Abwasserinfrastruktur geschaffen werden. Durch die Fördervorhaben zur öffentlichen Abwasserbeseitigung wird der Anschlussgrad in den Kreisen in Mecklenburg-Vorpommern jährlich weiter erhöht. Nach Abschluss der bisherigen Fördervorhaben aus 2007 bis 2009 werden rund 87 Prozent der Bevölkerung an die zentrale Abwasserentsorgung angeschlossen sein. Der Anschluss aller Haushalte an öffentliche Anlagen in dünn besiedelten Flächenländern wie Mecklenburg-Vorpommern ist weder technisch zweckmäßig noch wirtschaftlich, da sich z. B. pro Neuanschluss für die Erschließung in kleineren Kommunen in diesen Gebieten sehr hohe spezifische Investitionskosten ergeben. Diese Kosten müssten über unverhältnismäßig hohe Anschlussbeiträge und über sehr hohe Abwassergebühren finanziert werden. Im Ländervergleich lag Mecklenburg-Vorpommern Ende 2004 bei der Länge der öffentlichen Kanalisation mit acht Metern je angeschlossenem Einwohner bereits im Vordergrund aller Bundesländer (Bundesdurchschnitt: sieben Meter pro Einwohner).

Das Vorhandensein einer öffentlichen Ortsentwässerung hat auch Auswirkungen auf die Attraktivität der jeweiligen Gemeinde als Standort für weitere Ansiedlungen. Der direkte Zusammenhang zwischen der Erweiterung bzw. dem Neubau einer öffentlichen Abwasserentsorgungsstruktur und der wirtschaftlichen und strukturellen Entwicklung in ländlichen Gebieten konnte jedoch nicht ermittelt werden. Dies ist ein langfristiger Prozess, der im

Rahmen dieser Auswertung nicht beziffert werden kann, weil die Abwassererfassung nur einen Teil der wichtigen Infrastrukturen in ländlichen Räumen darstellt. Zudem verläuft die Entwicklung dörflicher Gemeinden relativ langsam, sodass die Ausweisung oder gar Ansiedlung von Baugebieten, Gewerbegebieten oder der Ausbau von gewerblichen Einrichtungen als direkte Folge nicht bestätigt werden kann. Für die Ansiedlung spielen die gesamten lokalen Standortfaktoren eine Rolle.

### ***Empfehlung***

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

Sollte im Jahr 2013 noch in einer Reihe von Kommunen des Landes Bedarf bestehen, veraltete Abwasserentsorgungssysteme zu modernisieren, erscheint die Weiterführung einer Förderung mit EU-Mitteln sinnvoll, um bei leistungsschwachen Anlagen mit schlechten Ablaufwerten insbesondere in Gebieten mit lokalen Gewässerbelastungen zeitnah die Technik zu verbessern.

## **2.16 Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft (ELER-Code 321) Kleinkläranlagen (321b)**

### ***Maßnahmenüberblick***

Als Kleinkläranlagen (KKA) werden Grundstücks- oder Hauskläranlagen bezeichnet, in denen im Trennverfahren erfasstes häusliches Schmutzwasser aus einzelnen oder mehreren Gebäuden behandelt wird und die innerhalb des zu entwässernden Grundstücks eingebaut sind. Mecklenburg-Vorpommern fördert über diese Teilmaßnahme mit Festbeträgen Vorhaben zur biologischen Reinigung von Abwässern aus bestehenden Wohngebäuden in KKA mit einer Kapazität bis 8 m<sup>3</sup>/Tag. Das entspricht einem Anschlusswert von etwa 50 Einwohnerwerten.

Die **Inanspruchnahme** der Maßnahme entsprach zunächst nicht den gesetzten Zielen. Im Zeitraum 2007 bis 2009 wurden rund 4.400 fertig gestellte KKA mit insgesamt ca. 4,83 Mio. Euro öffentlichen Mitteln (EU- und Landesmitteln) unterstützt. Die damit geschaffene Reinigungskapazität beträgt über 22.200 EW. Darüber hinaus sind in diesem Zeitraum für ca. 1.700 weitere KKA Fördermittel bewilligt worden.

Gemessen am Mittelabfluss entspricht die Inanspruchnahme von 2007 bis 2009 nicht den geplanten Ansätzen. Legt man in Bezug auf das Gesamtinvestitionsvolumen die abgeflossene Fördersumme von EU- und Landesmitteln zu Grunde, sind drei Prozent der insgesamt für die Förderperiode eingestellten Fördermittel verausgabt worden. Bezieht man die Eigenmittel mit ein, sind es zwölf Prozent.



Die **Umsetzung** dieser ELER-Maßnahme funktioniert trotz der beschriebenen Schwierigkeiten inzwischen zufriedenstellend. Auf die zunächst zögerliche Inanspruchnahme und die Kritik des Landesrechnungshofes hat das Fachreferat im LU reagiert. Durch die zeitlich befristete Verdopplung der Förderung für Anträge aus dem Jahr 2009 konnte die Antragszahl deutlich gesteigert werden. Die Maßnahme verursacht normalerweise nur einen geringen bis normalen Verwaltungsaufwand pro Antrag. Aufgrund der größeren Anzahl von Anträgen wird der Arbeitsanfall vorübergehend (mindestens aber bis 2011) insbesondere bei den Unteren Wasserbehörden erheblich zunehmen.

### ***Wesentliche Wirkungen***

Im Hinblick auf den Grundwasserschutz in Mecklenburg-Vorpommern leisten KKA einen wichtigen Beitrag im ländlichen Raum bzw. in dünn besiedelten Räumen. Zur näheren Mengenbestimmung der Schadstoffentfrachtung lagen keine Messergebnisse vor. Diese Entfrachtungsmengen mussten deshalb über einen rechnerischen Ansatz ermittelt werden. Für die mit ELER-Mitteln in den vergangenen drei Jahren unterstützten Anlagen ergibt sich eine Schadstoffentfrachtung von rund 430 t/a CSB, rund 203 t/a BSB<sub>5</sub> und rund 31 t/a NH<sub>4</sub>-N.

Die Förderung der KKA führt zu einer verbesserten Entsorgungsinfrastruktur in den Gemeinden. Gleichzeitig erbringt die **verbesserte Umweltsituation** (Grundwasser/Gewässer) eine höhere Attraktivität für die jeweilige Gemeinde und damit allgemein eine **höhere Lebensqualität** im ländlichen Raum.

### ***Empfehlungen***

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

Die befristete Verdopplung der Fördersätze im Jahr 2009 und die große Resonanz haben gezeigt, dass es richtig und wichtig war, diesen finanziellen Anreiz – auch als Konjunkturprogramm – zu geben: Über 14.800 Fördermittelanträge wurden in diesem Jahr gestellt. Diese Anträge müssen bis Ende 2011 abgearbeitet sein. Bei der Abarbeitung der Anträge und Fertigstellung können jedoch Verzögerungen, z. B. durch personelle Engpässe bei den Unteren Wasserbehörden und bei den ausführenden Fach- und Baufirmen nicht ausgeschlossen werden.

Wegen der noch ausstehenden Ertüchtigung etlicher KKA sollte rechtzeitig vom Land geprüft werden, die Förderung nochmals herauf- bzw. fortzusetzen. Falls die Antragszahl 2010 und 2011 wieder deutlich sinkt und sich abzeichnet, dass noch etliche KKA nachzurüsten sind, sollte zunächst vom Land geprüft werden, ob 2012 nochmals die Fördersätze, z. B. wie 2009 erhöht werden können. Sollten bis 2013 tatsächlich mehrere Tausend KKA noch nicht nachgerüstet worden sein, erscheint die Weiterführung einer Förderung mit finanziellen Anreizen sinnvoll, um die Nachrüstungsphase schnellstmöglich abschließen zu können.

### *...an das Land und die Landkreise*

Im Anschluss an die Nachrüstung der KKA wird empfohlen, die Wartungsprotokolle und Messergebnisse in den nächsten Jahren intensiv durch die Unteren Wasserbehörden zu überprüfen, weil ein nicht sachgerechter Betrieb von KKA als ein gravierendes grundsätzliches Problem gesehen wird. Sollte es Hinweise auf einen schlechten Anlagenbetrieb bzw. -zustand geben, ist auf Landesseite zu überlegen, ob ein neues finanzielles Anreizsystem zur Verbesserung von Kleinkläranlagen angeboten wird. Denkbar sind gezielte Informations- und Beratungsangebote für die Eigentümer, z. B. zur fachgerechten Wartung, aber auch für Wartungsfirmen. Außerdem wird angeregt, dass das Land prüft, ob es möglich ist vorzugeben, dass nur zertifizierte Wartungsfirmen mit den erforderlichen Fachkenntnissen die Wartungsarbeiten ausführen.

## **2.17 Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft (ELER-Code 321) Förderung von Sportstätten (321c-c)**

Im Zeitraum von 2007 bis 2009 wurden im Rahmen der Sportstättenförderung im Schwerpunkt 3 insgesamt 28 Projekte initiiert, von denen 21 abgeschlossen sind. Damit flossen bei förderfähigen Gesamtkosten von rund 2,9 Mio. Euro öffentliche Mittel in Höhe von rund 890.000 Euro. Im Rahmen von LEADER wurde bis Ende 2009 ein Projekt durchgeführt. Damit liegt die tatsächliche Umsetzung weit hinter den Planungen des EPLR M-V bis 2013 zurück. Der Blick auf die Verteilung der öffentlichen Mittel auf die Landkreise zeigt eine deutliche Spitze im Landkreis Ludwigslust, gefolgt mit klarem Abstand von Bad Doberan. Schlusslichter bilden die Landkreise Mecklenburg-Strelitz, Ostvorpommern, Parchim und Demmin.

Die Sportstättenförderung ist neu im EPLR M-V. Aufgrund fehlender technischer Voraussetzungen konnte erst Ende 2008 mit der Maßnahmenumsetzung begonnen werden.

Der geringe Umsetzungsstand der Maßnahme lässt keine Wirkungsabschätzung zu, sodass die Beantwortung der im CMEF formulierten Bewertungsfragen für die Maßnahme 321 theoretischer Natur sind. Der im Jahre 2002 veröffentlichte Sportstättenbericht der Sportministerkonferenz dokumentiert einen erheblichen Sanierungsbedarf der Sportstätten in Mecklenburg-Vorpommern. Es wird prognostiziert, dass die derzeit eingesetzten öffentlichen Mittel für investive Sportinfrastrukturmaßnahmen bei weitem nicht ausreichen, um den innerhalb der Sportstättenstatistik identifizierten Sanierungstau längerfristig abzubauen. Den größten Anteil an den öffentlichen Ausgaben müssen die Gemeinden übernehmen. Damit ist das Niveau der Sportanlagen stark von der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen abhängig.

Von der Sportstättenförderung profitieren breite Bevölkerungsteile entweder direkt im Rahmen ihres sportlichen Engagements oder indirekt, weil im Zuge der Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen zumindest konjunkturell zusätzliche Einkommen und Beschäftigung generiert werden. Die Jugendarbeit von Sportvereinen ist von zentraler Bedeutung für die Integration von Jugendlichen in die Gesellschaft.

Gemäß ihren Zielsetzungen und Wirkungen passt die Förderung der Sportstätten gut in den ELER-Kontext. Um zielgerichtet die Sportstätten zu fördern, die für die Sportstätteninfrastruktur und das soziale Miteinander im ländlichen Raum von besonderer Bedeutung sind, wird dem Land empfohlen, das im Zeitraum 2007 bis 2009 praktizierte Auswahlverfahren mit sehr allgemein formulierten Kriterien, wie die Entwicklung des Sportverhaltens und Sportstättennetzes, Zustand der Sportstätten, Auswirkungen des demographischen Wandels u. a., mit konkreteren Kriterien zu hinterlegen. Nach Aussage des Fachreferates (Stand Herbst 2010) liegt für die Sportstättenförderung mittlerweile ein Punktekatalog als Basis für Prioritätenlisten vor, wonach nunmehr die Auswahl der zu fördernden Projekte vorgenommen wird.

## **2.18 Erhaltung und Verbesserung des Natürlichen Erbes (ELER-Code 323) Natürliches Erbe (323a, b, c, d, e, h)**

### ***Maßnahmenüberblick***

Die Maßnahme 323 „Erhaltung und Verbesserung des Natürlichen Erbes“ wird mit sechs Teilmaßnahmen untersetzt:

- Bewirtschaftungspläne und Sensibilisierungsmaßnahmen in Natura-2000-Gebieten (323a),
- Naturnahe Gewässerentwicklung (GAK) (323b),
- Naturnahe Gewässerentwicklung, insbesondere Standgewässer (323c),
- Nachhaltige Entwicklung von Lebensräumen (323d),
- Landschaftspflegeprojekte (323e),
- Schutzpflanzungen (323h).



**Messstation zur Bestimmung der Freisetzung von klimaschädlichen Gasen im wiedervernässten Polder Zarnekow-Upost – Fördermaßnahme 323d (Foto: vTI 2009).**

Die Teilmaßnahmen a bis d dienen im Wesentlichen der Umsetzung der von der EU-Kommission (EU-KOM) festgelegten Anforderungen an das europaweite Netz Natura 2000 sowie der Verbesserung des Zustandes der Gewässer gemäß den Anforderungen der WRRL. Zwei Teilmaßnahmen sind stärker auf die Pflege der Kulturlandschaft hin ausgerichtet (Landschaftspflegeprojekte, Schutzpflanzungen). Eine Unter-Teilmaßnahme der Teilmaßnahme „Nachhaltige Entwicklung von Lebensräumen“ zielt auf den Moorschutz und setzt damit sowohl Biodiversitäts- als auch Klimaschutzziele um.

Der Umsetzungsstand bleibt bisher deutlich hinter den ursprünglichen Zielen zurück.

Besonders gering war der Mittelabfluss im Bereich der Seensanierung (323c). Die Teilmaßnahme „Schutzpflanzungen“ (323h) wurde bisher nur einmal in Anspruch genommen.

Das Land hat auf den geringen Mittelabfluss reagiert und für einzelne Teilmaßnahmen die Eigenanteile reduziert und teilweise die Finanzierung der Mehrwertsteuer aus Landesmitteln übernommen. Mit einem höheren Antragseingang ab 2010 ist zu rechnen.

Insgesamt ist die ELER-Förderung im Bereich des Natürlichen Erbes stark auf die Umsetzung von landesweit bedeutsamen Vorhaben des Naturschutzes oder der Wasserwirtschaft in Regie öffentlicher Stellen und Institutionen ausgerichtet. Private Antragsteller (kleinere Vereine oder Naturschutzverbände) treten zwar zahlenmäßig in einzelnen Teilmaßnahmen stärker als Antragsteller in Erscheinung, das damit verbundene Fördervolumen ist jedoch, gemessen am Gesamtvolumen, nur gering. Lediglich die Teilmaßnahme „Landschaftspflegeprojekte“ bezieht in stärkerem Maße auch die lokalen Akteure ein, der Finanzansatz für diese Teilmaßnahme ist aber mit weniger als einem Prozent der Gesamtmittel gering.

Allerdings sind auch im privaten Bereich nur wenige geeignete Trägerstrukturen vorhanden, da die meisten von ihnen (z. B. Naturschutzvereine, Landschaftspflegeverbände) ehrenamtlich organisiert sind und in vielen Fällen durch geringe Personalkapazität und geringe Eigenmittel gekennzeichnet sind. Die Inanspruchnahme von EU-Fördermitteln setzt aber bei den Antragstellern mittlerweile ein hohes Maß an Verwaltungserfahrung (oder eine intensive Beratung derselben) und wegen des Vorfinanzierungsprinzips auch einen ausreichenden Eigenmittelstock voraus.

### ***Wesentliche Wirkungen***

Die Wirkungen der einzelnen Teilmaßnahmen liegen in unterschiedlichen Bereichen.

Den entscheidenden Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung von Natura-2000-Gebieten leistet insbesondere die **Teilmaßnahme 323d** „Nachhaltige Entwicklung von Lebensräumen“, die auch mit Blick auf die bisher bewilligten Finanzmittel die finanzkräftigste der Teilmaßnahmen ist. Alle hier geförderten Projekte zielen langfristig auf eine Entwicklung von FFH-Gebieten oder anderen Orten mit hohem Naturwert. Entsprechende Wirkungen sind (in unterschiedlichen Ausprägungen) auf allen Projektflächen (2.810 ha) zu erwarten.

Einen Beitrag zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie leistet insbesondere die **Teilmaßnahme 323b**. Die umgesetzten Vorhaben führen zu einer Aufwertung der Gewässerstrukturen auf einer Fließstrecke von 99,4 km.

Die planungsorientierte **Maßnahme 323a** (Bewirtschaftungspläne und Sensibilisierungsmaßnahmen in Natura-2000-Gebieten) leistet dagegen einen indirekten Wirkungsbeitrag, insofern sie die Grundlage für eine spätere effiziente und zielorientierte Maßnahmenumsetzung liefern. Die geförderten Vorhaben decken einen Planungsraum von 216.000 ha ab.

Die Vorhaben zum „**Moorschutz**“ **323d**, Gegenstand B leisten potenziell einen wichtigen Beitrag im Hinblick auf die Reduzierung der Emission von klimarelevanten Gasen. Zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung waren allerdings noch keine Vernässungsmaßnahmen durchgeführt worden, die Auszahlungen in diesem Bereich sind noch sehr gering. Wirkungen können bisher noch nicht zugewiesen werden.

Einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum leistet die Teilmaßnahme „**Landschaftspflegeprojekte**“ **323e**, da sie stärker auf die Pflege von Kulturlandschaften ausgerichtet ist und damit die regionale Identität stärkt und auch zu einer besseren Identifizierung mit den Vorhaben des Naturschutzes beiträgt.

### ***Empfehlungen***

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

Durch die Anhebung der Fördersätze und die Übernahme der Mehrwertsteuer bei einzelnen Teilmaßnahmen durch das Land ist eine wesentliche Empfehlung, die ansonsten hier hätte ausgesprochen werden müssen, bereits umgesetzt worden.

Weiterhin wird die Einführung einer Fördermaßnahme zur Stärkung institutioneller Strukturen außerhalb des behördlichen Naturschutzes empfohlen.

Sonstige Empfehlungen beziehen sich auf die Stärkung der Förderbereiche „Naturerleben“ und „Umweltbildung“.

### *... an die EU*

Eine sehr grundlegende Vereinfachung des Verwaltungs- und Kontrollverfahrens ist unseres Erachtens zwingend erforderlich. Ziel der EU-KOM sollte es sein, durch klare Vorgaben und Abstimmungen mit den Zahlstellen und den Bescheinigenden Stellen der Ländern für alle Beteiligten verlässliche Rahmenbedingungen zu schaffen.

## **2.19 Erhaltung und Verbesserung des Natürlichen Erbes (ELER-Code 323) Schlösser und Parks (323f)**

Im Rahmen dieser Maßnahme wird die Erhaltung, Wiederherstellung und Aufwertung kulturhistorischer Bausubstanz zum Schutz und der Erhaltung des ländlichen Kulturerbes bei Schlösser, Gutsanlagen und Parks gefördert. In den Jahren 2007 bis 2009 wurde lediglich ein LEADER-Projekt umgesetzt, das aus Schwerpunkt 4 finanziert wurde. Für neun landeseigene Objekte wurde ein vorzeitiger Maßnahmenbeginn genehmigt.

Die Maßnahme „**Schlösser und Parks**“ 323f findet sich mit der aktuellen Förderperiode erstmalig im EPLR M-V und gleichfalls im EU-Kontext wieder. Ihre Umsetzung basiert für die landeseigenen Anlagen sowie das Landgestüt Redefin auf der Dienstanweisung „Schlösser und Parks“ und für Anträge sonstiger Träger auf der gleichnamigen Richtlinie. Die zögerliche Inanspruchnahme hängt mit dem späten Erlass der Regelwerke zusammen.

Mit Ausnahme von LEADER-Projekten müssen die zuwendungsfähigen Ausgaben der Projekte in der Regel 250.000 Euro übersteigen. Dementsprechend liegt bei Projektanträgen der aufzubringende Eigenanteil bei mindestens 92.500 Euro. Hier wird eindeutig ein Signal in Richtung großer Projekte gesetzt. Es bleibt abzuwarten, wie sich vor dem Hintergrund dieser finanztechnischen Voraussetzungen der Mittelabfluss für die private Förderung bis zum Ende der Förderperiode gestaltet.

Aufgrund des geringen Umsetzungsstandes der Maßnahme entfällt die Bewertung. Auch in zukünftigen Untersuchungsschritten ist die isolierte Betrachtung der singulären Maßnahmen wenig zielführend, vielmehr muss der Gesamtkontext betrachtet werden. Dazu zählen die Einbindung in bestehende Entwicklungskonzepte, wie beispielsweise im Bereich Tourismus, das Zusammenspiel mit dem EFRE aber auch die Wirkungen der Projekte als Initialzündung für weitere Aktivitäten im Umfeld.

## **2.20 Erhaltung und Verbesserung des Natürlichen Erbes (ELER-Code 323) Erhaltung von Kulturdenkmälern (323g)**

Im Zeitraum 2007 bis 2009 wurden im Rahmen der Maßnahme 323g im Schwerpunkt 3 118 Vorhaben sowie zehn LEADER-Projekte abgeschlossen. Das angestoßene Gesamtinvestitionsvolumen entspricht dabei genau dem Zielwert des EPLR M-V bis zum Jahr 2009. Mit der erstmaligen Förderung von ländlichen Kulturdenkmälern im EPLR M-V sind zunächst Schwierigkeiten bei der ELER-konformen verwaltungstechnischen Abwicklung aufgetreten. Die Auswirkungen hierdurch werden sich vermutlich an den Förderdaten für das Jahr 2010 eindeutig ablesen lassen.

Die im EPLR formulierten Maßnahmenziele sind sehr breit angelegt. Oberstes Ziel ist die Sicherung und der Erhalt von Kulturdenkmälern. Das bisherige Auswahlverfahren hebt daher auf den denkmalpflegerischen Wert des zu fördernden Objektes ab. Ein weiteres Projektauswahlkriterium sind „Objekte mit besonderer Bedeutung für die regionale Identität, die unter Einbeziehung ehrenamtliches Engagements unterhalten werden“. Unter Berücksichtigung dieses Auswahlkriteriums können die programmspezifischen Maßnahmenziele „Mobilisierung von Eigeninitiative durch Förderung gemeinsamer Projekte“ und „Steigerung des sozialen Zusammenhaltes in der Bevölkerung durch gemeinsame Kulturwerte“ gefestigt werden.

Aus der Literatur lassen sich positive Effekte der Maßnahme „Erhaltung ländlicher Kulturdenkmäler“ auf die Lebensqualität einschließlich ihrer touristischen Anziehungskraft ableiten. Dabei ist die Nutzung des Objektes von Bedeutung. Die Sanierung des Denkmals reicht zwar, um es gegen den Verfall zu schützen, nachhaltig bleibt das aber nur, wenn das Objekt mit Leben gefüllt wird bzw. sogar wirtschaftlich genutzt wird. Hierbei spielt wiederum die Objektlage, deren Einbindung in übergeordnete Konzepte und das Engagement der Akteure vor Ort eine wichtige Rolle.

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

### **3.1 Zusammenfassung der Analyse der Programmwirkungen**

Entsprechend dem Evaluationskonzept wurden einige Bewertungsfragen auf Programmebene thematisch in 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 Wirkungsfaktoren untersucht und auf tendenziell positive oder negative Wirkungen abgeprüft wurden. Die Aussagen haben zum jetzigen Stand der Evaluation überwiegend qualitativen Charak-

ter. Insgesamt gibt es sechs Vertiefungsthemen, die in der folgenden Übersicht mit den zugehörigen CMEF-Fragen und Indikatoren dargestellt sind.

### Übersicht über die Vertiefungsthemen und die zugehörige CMEF-Fragen und Indikatoren

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> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erhalt ökologisch wertvoller land- und forstwirtschaftlicher Flächen</li> <li>- Umkehr des Rückgangs der Biodiversität (Feldvogelarten)</li> </ul>	<b>3) Biodiversität</b>
<b>Umwelt, nachhaltige Entwicklung</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wasser und die Zielvorgaben der WRRL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Veränderung von Nährstoffbilanzen</li> </ul>	<b>4) Wasser</b>
<b>Umwelt, nachhaltige Entwicklung</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Klimawandel und Zielvorgaben des Kyoto-Protokolls</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Umfang der Produktion erneuerbarer Energien</li> </ul>	<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*</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 Halbzeitbewertung 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 Mecklenburg-Vorpommern zu einer zusätzlichen Bruttowertschöpfung (BWS) von 190 Mio. Euro, was 0,18 % der BWS des Landes in diesem Zeitraum entspricht. Der Wertschöpfungseffekt für Mecklenburg-Vorpommern ist im Vergleich zu den anderen untersuchten Bundesländern unterdurchschnittlich. Dies deutet darauf hin, dass die innerhalb des Landes induzierten Nachfrageeffekte zum Teil in benachbarte Länder abfließen. Die Beschäftigungseffekte summieren sich auf 1.400 Arbeitsplätze pro Jahr, dies entspricht 0,19 % der Erwerbstätigen in Mecklenburg-Vorpommern. In den ländlichen Kreisen fällt der Anstieg der BWS und der Beschäftigung mit jeweils rund 0,25 % deutlich höher aus als im Landesdurchschnitt. Zur Einordnung der Ergebnisse ist zu bemerken, dass konjunkturelle Effekte bei jedem Einsatz öffentlicher Gelder entstehen. Sie 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). Für Mecklenburg-Vorpommern wurde bislang kein Feldvogelindikator erarbeitet.

Mecklenburg-Vorpommern verfolgt ausdrücklich eine fondsübergreifende Entwicklungsstrategie, EFRE, Europäischer Sozialfonds (ESF) und ELER integrierend. Biodiversitätsziele werden dort nicht aufgeführt. Innerhalb des EPLR M-V stehen ebenfalls andere strategische Ziele im Vordergrund: Als wesentliche Umweltziele werden Verbesserung der Wasserqualität und Schutz vor Bodenerosion aufgeführt. Biodiversität steht damit strategisch nicht im Vordergrund, entsprechende Handlungsziele werden aber auf Maßnahmenebene in verschiedenen Schwerpunkten verfolgt.

Die Beurteilung der Biodiversitätswirkungen auf Programmebene fällt unterschiedlich aus. Ein wesentlicher Teil der Maßnahmen mit Biodiversitätszielen (45 % der geförderten Projekte, darunter v. a. die Agrarinvestitionsförderung) kann in seiner Wirkung noch nicht bewertet werden. Dagegen konnten für ein Viertel der Vorhaben positive und sehr positive Wirkungen festgestellt werden; hierfür wurden ca. 3 % der Gesamtmittel verausgabt. Insbesondere die Maßnahmen auf land- und forstwirtschaftlichen Flächen (ELER-Codes 214, 216, 225, 226, 323, z. T. 125a/b) haben einen Schwerpunkt im Bereich der positiven und sehr positiven Wirkungen (98 % der Förderflächen). Mit den positiv wirksamen Maßnahmen im Agrarland können rd. 11,9 % der LF Mecklenburg-Vorpommerns erreicht werden, darunter Acker- und Grünland zu etwa gleichen Anteilen. Die forstwirtschaftlichen Maß-

nahmen erreichen rund 1,3 % der Waldfläche, wobei berücksichtigt werden muss, dass hier sehr langfristige Handlungshorizonte bestehen.

Ob das 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 ist eine positive Beeinflussung des Feldvogelindikators denkbar. Es muss jedoch offen bleiben, ob damit eine Trendumkehr erzielt werden kann, oder nur negativen treibenden Kräften (wie bspw. das Erneuerbare-Energien-Gesetz, der technologische Fortschritt, Spezialisierung der Betriebe, Rückgang der Weidehaltung) entgegengewirkt wird. Entsprechend den strategischen Zielen in den Natura-2000-Gebieten werden ca. 23,7 % der LF bzw. 43,5 % des Dauergrünlands erreicht. In der Normallandschaft sind es dahingegen nur ca. 10 % der LF, darunter nur wenige hoch wirksame Maßnahmen im Ackerland. Insbesondere im Bereich der Ackerflächen zeichnen sich somit Defizite zur Erhaltung und Entwicklung von Arten und Lebensgemeinschaften ab. Das EPLR leistet mit hoher Wahrscheinlichkeit einen Beitrag zur Erhaltung der HNV-Flächen und Landschaftselemente. In der Ersterfassung wurden 13,4 % des Offenlandes und 31 % der Wälder entsprechend den HNV-Kriterien ermittelt. Die durchgeführten Analysen lassen für das EPLR M-V vorläufig den Schluss zu, dass ein Beitrag zur „Umkehr des Rückgangs der biologischen Vielfalt“ geleistet wird.

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

In der Strategie des EPLR genießt die Verbesserung des Gewässerzustandes eine hohe Priorität. Dabei wird direkt Bezug genommen auf die Strategischen Leitlinien der EU-KOM und die Ziele der WRRL. Als strategisches Ziel ist festgeschrieben, dem großen Handlungsbedarf zur Verbesserung der Wasserqualität (Nitratbelastung von Grundwasser, Oberflächen- und Küstengewässer; Strukturdefizite) mit nachhaltigen Bewirtschaftungsmaßnahmen und nichtproduktiven Investitionen zu entsprechen. Die Wasserschutzwirkungen der ELER-Maßnahmen sind gleichzeitig durch die Bezugnahme der WRRL-Maßnahmenpläne auf das Förderangebot des Programms gezielter Bestandteil der WRRL-Strategie des Landes geworden. Dieser Strategie folgend sind mit den Programmänderungen 2009 rund 33 % der Health-Check-Mittel einschließlich der Mittel des Europäischen Konjunkturprogramms Wasserschutzzielen gewidmet worden.

Bis zur Halbzeitbewertung konnte im Bereich diffuser Nährstoffeinträge in Gewässer durch zwei zentrale Maßnahmen eine gesicherte Wirkung erzielt werden (ELER-Codes 321a/321b – Verbesserung der Abwasserbeseitigung, ELER-Code 214 – AUM). Bei einigen Maßnahmen mit Wasserschutzzielen ist der Umsetzungsstand hinter den Erwartungen zurückgeblieben (Forstmaßnahmen, Kleinkläranlagen, Seensanierung). Der Wirkungsbeitrag der AUM hat sich gegenüber der vorangegangenen Förderperiode leicht verbessert, er

wird auf rund 12 % der LF in Mecklenburg-Vorpommern erbracht. Die meisten der angebotenen Teilmaßnahmen tragen zu einer Verbesserung des landesweiten Stickstoffbilanz-Saldos (N-Saldo) bei. Nach ersten Schätzungen ergibt sich auf die LF bezogen ein Reduktionsbeitrag der AUM zum N-Saldo im Jahr 2009 in Höhe von im Mittel 4,9 kg/ha. Die Werte sind Bruttoangaben, Daten zur Ableitung von Nettoeffekten sowie aktuelle Referenzwerte für 2010 liegen nicht vor. Bezogen auf regionale N-Salden im Jahr 2003 würde der Minderungsbeitrag der AUM bis zu 10 % betragen, es ist aber von beträchtlichen regionalen Unterschieden auszugehen. Zur Verbesserung der Zielerreichung wird auch eine Überprüfung des Maßnahmenportfolios der AUM empfohlen. Als Reaktion auf die zögerliche Akzeptanz der o. g. Maßnahmen sind bereits Anpassungen der Förderregularien erfolgt. Bei Abwassermaßnahmen ist die weitere Entwicklung der Förderzahlen abzuwarten, ggf. ist eine Fortsetzung des Förderangebotes im Hinblick auf die WRRL-Ziele auch nach 2013 erforderlich.

Die Verbesserung der Gewässerqualität von Oberflächengewässern ist ein weiterer gewässerschutzbezogener Schwerpunkt des Förderprogramms. Zur Erreichung des guten ökologischen Zustands von Oberflächengewässern (Fließgewässer, Seen, Sölle, Moore) tragen gleich mehrere Maßnahmen bei, vor allem durch Beseitigung struktureller Defizite (ELER-Codes 323, 216, 125), aber auch durch Nutzungsentflechtung über Flurbereinigung. Maßnahmen zur Gewässerentwicklung sind gemäß Bewirtschaftungsplanung auf mehrere Bewirtschaftungszeiträume verteilt, sodass ein vergleichbares Förderangebot auch im nächsten Entwicklungsplan enthalten sein sollte.

Insgesamt stehen rund 102 Mio. Euro und damit 28,6 % der bisher verausgabten Programmmittel mit positiven Wasserschutzwirkungen in Verbindung. Aus Sicht der Evaluation ist erforderlich, die wirksamen ELER-Maßnahmen in ein umfassendes Konzept von Erfolgskontrollen und Wirkungsmonitoring für alle Maßnahmen zur Umsetzung der WRRL einzubinden. Mit diesem Instrument sollten die Wirkungen der Maßnahmen auch im Verhältnis zu den gestiegenen Anforderungen der Düngeverordnung aufgezeigt werden.

Im Vertiefungsthema 5 wird der Frage nachgegangen, welchen Beitrag das Programm zum **Klimaschutz** und damit zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls leistet. Das EPLR M-V ist mit einer Reihe von Fördermaßnahmen auf die Umsetzung der europäischen Prioritäten zum Klimaschutz ausgerichtet. Die in den Leitlinien der EU-KOM definierten Ziele sind in der Zielsystematik des Programms integriert. Allerdings bleibt das in Bezug auf den Klimaschutz breit aufgestellte Förderprogramm in der Umsetzung bisher in einigen für den Klimaschutz wichtigen Teilmaßnahmen deutlich hinter den gesteckten Zielen zurück. Zur Erzeugung und Nutzung erneuerbarer Energien tragen Projekte im Rahmen der Maßnahmen 311 (Diversifizierung) sowie 123b (Wertschöpfung im Forst) bei. Mit den bewilligten Projekten kann erneuerbare Energie im Umfang von voraussichtlich 14,8 kt Erdöläquivalente bereit gestellt werden, der Programm-Zielwert wird damit aber erst im Umfang von 3,2 % erreicht. Es wird empfohlen, zukünftig auf eine Förderung erneuerbarer Energien

über ELER zu verzichten, da in diesem hoch subventionierten Sektor bereits genügend Anreize durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz und weitere Bundesprogramme gegeben sind.

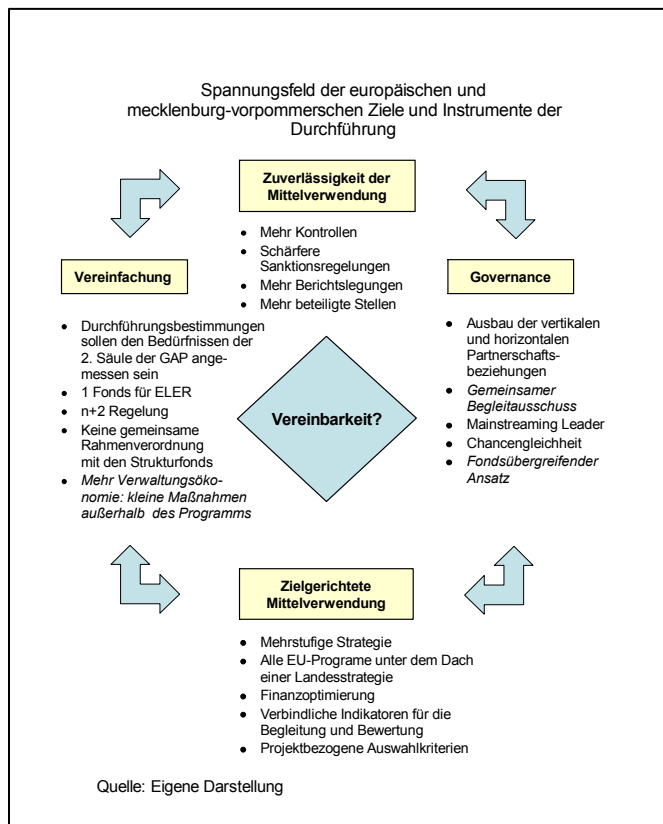
Beim Moorschutz als wichtigster Klimaschutzmaßnahme ist aufgrund umfangreicher Vorbereitungsarbeiten für relevante Projekte der Mittelabfluss bisher gering gewesen. Die wichtigsten Beiträge des Programms zur Bekämpfung des Klimawandels bestehen bislang in der Minderung von Treibhausgas (THG)-Emissionen aus der Landwirtschaft als Nebenwirkung der AUM sowie in der Schaffung und Erhaltung von Kohlenstoffsenken durch die Forstmaßnahmen. Insgesamt wird für die Wirkung der Maßnahmen ELER-Codes 214, 227 und 311 eine Reduzierung von Treibhausgasemissionen im Umfang von 90,5 kt CO<sub>2</sub>-Äquivalenten für das Jahr 2009 geschätzt (Bruttoangaben). Bezieht man die geschätzte CO<sub>2</sub>-Minderungsleistung in 2009 auf die zuletzt veröffentlichte Zahl für alle THG-Emissionen aus Mecklenburg-Vorpommern für das Jahr 2006, so ergibt sich ein rechnerischer Minderungsbeitrag des Programms von 0,5 %. Bezogen auf die Emissionen der Landwirtschaft berechnet sich ein Beitrag von 1,8 %. Für die wirksamen Maßnahmen wurden bis 2009 rund 72,7 Mio. Euro und damit rund 20 % der insgesamt verausgabten Programmmittel aufgebracht. Darüber hinaus sind von einigen Maßnahmen aus Schwerpunkt 1 und 3 ebenfalls positive, aber derzeit nicht quantifizierbare Wirkungen im Bereich der Energieeinsparung zu erwarten.

Die Vertiefungsthemen 2 „**Dynamik des Agrarsektors**“ und 6 „**Lebensqualität**“ haben 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 M-V**

Zur Halbzeitbewertung wurde ein Fokus der Bewertungsaktivitäten auf Programmebene auf Fragen der Durchführung gelegt. Insbesondere die Vereinbarkeit der europäischen und mecklenburg-vorpommerschen 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 getroffenen 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 durch die Zusammenfassung von drei vorher getrennt umzusetzenden Programmen größere Veränderungen im **Programmdesign** und den Umsetzungsstrukturen. Der Fortbestand der unter dem Ziel-1-Programm eingerichteten Gemeinsamen Verwaltungsbehörde für die Förderperiode 2007 bis 2013 wurde landesseitig entschieden. Damit existiert im Vergleich zu anderen Bundesländern ein zusätzliches Gremium, das gleichberechtigt neben der Fondsverwaltung ELER steht und alle EU-Fonds vernetzen soll.

Die **Gemeinsame Verwaltungsbehörde (GVB)** übernahm eine wichtige Funktion im Rahmen des Programmdesigns und hatte maßgeblichen Anteil

daran, dass sich die Landesstrategie im EPLR M-V in der finanziellen Gewichtung der Schwerpunkte, in der Verpflichtung aller Maßnahmen auf das Oberziel „Stärkung der Wirtschaftskraft in ländlichen Räumen und des Arbeitsmarktes“ und in der Aufnahme neuer Maßnahmen im Schwerpunkt 3 wiederfindet. Diese Maßnahmen wurden vorher zum Teil mit EFRE-Mitteln finanziert, zum Teil handelte es sich um reine Landesförderung<sup>4</sup>.

Mit den neuen Maßnahmen sind auch **neue Akteure** in die ELER-Förderung eingestiegen, sodass auf der Landesebene insgesamt fünf Ministerien mit zahlreichen Fachreferaten an der Umsetzung beteiligt sind. Davon setzen nur wenige ein Bündel an Maßnahmen um. Der überwiegende Teil der Fachreferate ist nur mit einer Maßnahme beteiligt. Deren Einarbeitung in die komplexe ELER-Materie zur Gewährleistung der Fachaufsicht über die Bewilligungsstellen ist im Vergleich zum umzusetzenden Fördervolumen sehr aufwendig. Die Umsetzungspraxis zeigt, dass man die neu hinzugekommenen Fachreferate stärker hätte betreuen müssen. Hier hat es zum Teil drei Jahre gedauert, bis die Verwaltungs- und Kontrollverfahren so angepasst waren, dass die Umsetzung reibungslos funktionieren kann.

<sup>4</sup> Zum Beispiel die Sportstättenförderung unter ELER-Code 321c.

Analog zur komplexen Struktur der beteiligten Ministerien ist auch die Umsetzung von einer Vielzahl von **Bewilligungsstellen** gekennzeichnet. Einige Bewilligungsstellen sind schon lange im Geschäft und verfügen daher über die erforderliche Fach- und Förderkompetenz. Die neu hinzugekommenen Bewilligungsstellen mussten sich mit den neuen ELER-Regularien für ihre Maßnahme in der Regelförderung auseinandersetzen. Da die Abwicklung von LEADER dezentral organisiert wurde, wurde allen Bewilligungsstellen zusätzlich die Zuständigkeit für die Bewilligung von LEADER-Projekten übertragen. Die hiermit verbundene Überforderung hat bei den LAGn zu einer großen Unzufriedenheit geführt. Als Ergebnis gibt es bislang nur wenige Projekte in LEADER außerhalb des ILE-Maßnahmenspektrums.

Für die Förderperiode 2007 bis 2013 wurde ein neuer, dem Ziel der größeren Zuverlässigkeit verpflichteter Rechtsrahmen geschaffen, der neue **Kontrollformen** und **Berichtsliegungen** 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: die Kofinanzierungsfähigkeit der **Mehrwertsteuer** und die **Beteiligungsregelung**. Die Mehrwertsteuerregelung ist durch den direkten Vergleich zwischen EFRE- und ELER-Förderung bei ähnlichen Projekten direkt sichtbar, was zumindest auf der regionalen und lokalen Ebene für Unmut sorgt. Aufgrund der Regelung des ELER, sich nur an zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben zu beteiligen, ist durch die Bewilligungsstellen immer im Einzelfall zu prüfen<sup>5</sup>, ob es sich um öffentliche Mittel handelt. Gerade bei LEADER-Projekten, die auf vielfältige Finanzquellen angewiesen sind, sorgt dies für einen hohen Verwaltungsaufwand und einen Ausschluss „alternativer“ Finanzierungsquellen.

Die **Programmänderungsverfahren** scheinen im Vergleich zur vorherigen Förderperiode noch komplizierter geworden zu sein. Nach Analyse der Unterlagen ist es aus Sicht der EvaluatorInnen unklar, wann Änderungen oder Anzeigen erforderlich sind. Ob der derzeitige Detaillierungsgrad der Anträge und Begründungsaufwand im Sinne der Subsidiarität und Praktikabilität notwendig und gerechtfertigt ist, ist fraglich. Das praktizierte Verfahren bringt sowohl die Länder wie auch die KOM an den Rand ihrer Leistungsfähigkeit.

---

<sup>5</sup> Außer bei kommunalen Antragstellern.

Die Einführung neuer **Strategieebenen** hat kaum Bedeutung für die inhaltliche Ausgestaltung des EPLR M-V nach sich gezogen. Dies gilt sowohl für die EU-Strategie als auch die Nationale Strategie. Beide Strategien sind 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. Dem geringen Mehrwert der Nationalen Strategie steht mit dem erforderlichen eigenen Begleitausschuss und der für die Berichterstattung notwendigen Zulieferung von Indikatoren eine beachtliche Mehrarbeit gegenüber.

Die EU-KOM erwartet klar gefasste **Projektauswahlkriterien**, die in das Bewilligungsverfahren eingebunden sind. Die Auswahl von Projekten ist zu dokumentieren. Die geltenden Projektauswahlkriterien erfüllen zwar die formalen Vorgaben, zu einer besseren Zielerreichung tragen sie allerdings nicht bei. Für eine auf inhaltlichen Kriterien basierende und zielgerichtete Auswahl sind die für viele Maßnahmen durchgeführten Fachplanungen, Gebietskulissen, Einzelflächenbegutachtungen oder Bottom-up-Auswahlprozesse wesentlich besser geeignet. Diese Auswahlverfahren lassen sich aber nur schwer in einem Prüfraster abbilden.

Die Gesamteinschätzung des **EU-Monitoring-Systems** ist eher ernüchternd. Das System ist aufwendig, aufgrund der ständigen Änderungen kostenintensiv in der Umsetzung und liefert kaum aussagefähige Daten weder für Mecklenburg-Vorpommern noch für die EU-KOM. Mecklenburg-Vorpommern hat auf seine Vorgangsverwaltung ein Monitoring-Tool aufgesattelt. Daten können in einer technisch guten Qualität bereitgestellt werden und alle förderrelevanten Felder sind plausibel gefüllt. Die physischen Indikatoren (z. B. geschaffene Arbeitsplätze) weisen allerdings Inkonsistenzen auf. Zukünftig sollte auf eine einheitlichere Dateneingabe geachtet werden.

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. Für rund 246 Mio. Euro (68 %) der 2007 bis 2009 verausgabten öffentlichen Mittel in Höhe von 360 Mio. Euro sind Mitnahmeeffekte relevant. Mit einer Ausdifferenzierung des Förderpektrums und entsprechenden Auflagen sowie Auswahlverfahren wie beispielsweise über LEADER lassen sich Mitnahmeeffekte reduzieren. Eine Klassifizierung der betreffenden Maßnahmen nach der Intensität der Effekte zeigt, dass rund 80 % der eingesetzten Fördermittel mit geringen und nur 5 % mit hohen Mitnahmeeffekten verbunden sind.

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

### ***... an das Land für die laufende Förderperiode***

- Weitere Bündelungsmöglichkeiten der Förderstränge sollten sondiert werden, wobei vieles im Rahmen der Verwaltungsreform schon stärker gebündelt wurde.
- Wenn aus landespolitischen Erwägungen viele neue Maßnahmen in ein ELER-Programm integriert werden sollen, müssen die neuen Beteiligten wesentlich stärker unterstützt werden. Verwaltungsvereinbarungen alleine sind nicht ausreichend, wenn deren Umsetzung nicht begleitet wird. Es hat sich zudem als wenig zielführend herausgestellt, den Fördersträngen, die bereits mit der Regelförderung stark ausgelastet sind, zusätzlich die Bewilligungszuständigkeit für LEADER zu übertragen. Hier sollte intensiv über die Einführung eines „Ein-Tür-Prinzips“ nachgedacht werden.
- Dieses Ein-Tür-Prinzip bei LEADER wäre auch deswegen sinnvoll, weil gerade der ILE-Förderstrang effizient organisiert ist und alle Beteiligten – Bewilligungsstellen und „Kunden“ – sehr zufrieden sind. Dazu trägt auch das ILE-Handbuch bei, das für andere Förderbereiche beispielgebend sein sollte.
- Es sind mehr Schulungen und Kapazitätsaufbau erforderlich, v. a. für die neuen Beteiligten, damit diese in die Lage versetzt werden, Routine in den Abläufen zu entwickeln.
- Die dezentralen Besonderheiten in der Umsetzung (fünf Ressorts, 15 Fachreferate, zahlreiche Bewilligungsstränge mit ihren Ortsinstanzen und 13 LEADER-Regionen) erfordern einen hohen Einsatz für kontinuierliche Abstimmung und Koordination. Hier müssen die notwendigen Ressourcen bereitgestellt und teilweise aufgebaut werden. Das EU-Fördergeschäft spielt in Mecklenburg-Vorpommern eine wichtige Rolle, bei den Verwaltungsreformen ist dies zu bedenken. Für die Umsetzung von ELER-Vorhaben ist soviel Spezialwissen erforderlich, dass bei größeren personellen Fluktuationen das System sehr anfällig reagiert.

### ***... an die EU 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 Programmänderungsverfahren.
- Die positiven Ansätze im Bereich der Stärkung der Eigenverantwortlichkeit (Zuverlässigkeitserklärung, Berichtslegungen) sollten ausgebaut und sinnvoller ausgestaltet werden, um deren „Nebenwirkungen“ für 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 bestärkt. Dazu gehören im Wesentlichen eine Modifizierung der Kontroll- und Sanktionsregelungen und die Abschaffung der 3 %-Abweichungsklausel für die investiven ELER-Maßnahmen.
- Die Summe sämtlicher mit der Umsetzung verbundener der Berichtslegungstermine sollte kritisch reflektiert und verringert werden (zweijährige Rhythmen z. B. für die Jahresberichte), sodass in den Verwaltungen berichtslegungsfreie Zeiten für Gestaltungsprozesse verbleiben.

### ***... an die EU in Bezug auf die Instrumente zur besseren Zielausrichtung***

- In der nächsten Förderperiode sollte auf einen dreistufigen strategischen Ansatz verzichtet werden. Statt einer Festlegung der 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 aufrecht erhalten werden oder freie Kapazitäten – gerade in den Bundesländern – für eine nach vorne gewandte strategische Diskussion gewonnen werden sollten.
- Auswahlkriterien und -verfahren: Mehr Wert auf eine zielgerichtete Förderung zu legen, ist notwendig und sinnvoll – so zeigen die Ex-post-Evaluationen. Dies kann, wie in den einzelnen Maßnahmenbewertungen aufgezeigt, aber auf unterschiedliche sachgerechte und maßnahmenspezifische Weise geschehen.
- Datensysteme/Monitoring: EU-weite Anforderungen sollten zukünftig auf ein Mindestmaß reduziert werden<sup>6</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 das Land für die Instrumente zur besseren Zielausrichtung***

- Der Weg, Qualitätssicherung über regionale Gremien wie die LAGn zu betreiben, ist sinnvoll und sollte beibehalten werden. Auch der aktuell verfolgte Ansatz, über einen ergänzenden Wettbewerb (Pilotvorhaben demografischer Wandel) besonders gute Vorhaben zu fördern, stellt eine vielversprechende Möglichkeit dar.

---

<sup>6</sup> Analog zu der „X-Liste“ der Zahlstelle, die die für die Buchführung und den Rechnungsabschluss zu erfassenden Angaben enthält.

- Die beteiligten Stellen sind hinsichtlich der Dateneingabe noch stärker zu schulen, damit die Qualität der physischen Daten besser wird. Dies gilt beispielsweise für die Erfassung von Arbeitsplatzeffekten.
- Eine weitere Reduzierung des Risikos von Mitnahmeeffekten sollte Gegenstand der Diskussion zur Weiterentwicklung aller einzelbetrieblichen Fördermaßnahmen sein.

### 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 grundsätzlich positiv eingeschätzt, wobei der Bund aus Sicht des Landes bestimmte Umsetzungsfragen mit stärkerem Nachdruck bei der KOM verhandeln sollte. „Positive“ Koordination und Steuerung erfolgt über die zentralen Instrumente Nationale Rahmenregelung (NRR), auf die Mecklenburg-Vorpommern stark zurückgreift, und die Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (DVS).

Der Informationsfluss und die Kommunikationsstrukturen zwischen den **Ländern** und der **EU-KOM** sind z. T. verbesserungswürdig, weniger auf der konkreten Arbeitsebene als in den grundsätzlichen Strukturen. Aus Sicht des Landes agiert die KOM sehr stark top-down. Im Bereich der Zahlstellenverwaltungen ist dieses Gefühl gegenüber der KOM noch ausgeprägter, weil trotz Zuverlässigkeitserklärung keine größere Eigenständigkeit zugebilligt wird. Verbessert gegenüber der letzten Förderperiode haben sich nach Ansicht der befragten Verwaltungsbehörden die Aspekte „aktive Unterstützung“ und „Rechtzeitigkeit von Informationen im Rahmen der Umsetzung“. Verbesserungsbedarf gibt es nach wie vor in den Bereichen: „Transparenz von Entscheidungen“, „Einheitlichkeit der abgegebenen Stellungnahmen der verschiedenen Dienststellen“ und „Einbeziehung der Länder in die Entscheidungen“.

Die **regionale Ebene** ist durch LEADER weiter gestärkt worden. Die Kommunikation der Landesebene mit den Regionen wird als sehr konstruktiv bezeichnet. Dies liegt zum einen an klaren Richtlinien und Verfahrensregeln, zum anderen an kurzen Wegen und einem kooperativen, informellen Miteinander.

Analog zur Fortsetzung der GVB hat Mecklenburg-Vorpommern sich auch für die Fortsetzung eines **Gemeinsamen Begleitausschusses** (BGA) für die Strukturfonds und den

ELER entschieden. Der BGA wird von den befragten WiSo-Partnern sehr positiv bewertet und auch als ein zu empfehlendes Modell für andere Bundesländer gesehen. Die Kompetenzen des BGA sind weitgehend, da er aus der Tradition der Strukturfonds heraus auch über Richtlinien abstimmt. Um die Diskussion im BGA nicht ausufern zu lassen, werden wesentliche Detailfragen schon vorab in Fachgesprächen geklärt, zu denen alle WiSo-Partner und zusätzlich Experten eingeladen werden. Auf der sogenannten Partizipationsleiter von Information über Diskussion zur Mitsprache ist der BGA weit oben hinsichtlich Mitsprache angesiedelt.

Ein Ziel des EPLR M-V ist die Stärkung **integrierter Ansätze**. Zum einen werden thematisch fokussierte Maßnahmen angeboten (funktionaler Ansatz). Dazu gehören klassische Maßnahmen wie Dorferneuerung und Flurbereinigung, aber auch neuere Konzepte wie Landschaftspflegeprojekte. Bei diesen Maßnahmen sollen die Einbeziehung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen sowie verhandlungsorientierte Entscheidungsprozesse zu einer reibungsloseren Umsetzung und besseren Akzeptanz führen. Bei der Dorferneuerung wurde das aktivierende Potenzial bisher nicht genutzt. Hier liegen zwar fast flächendeckend Planungen vor; diese sind aber auf Ebene der Kommunalverwaltungen und Planungsbüros ohne intensive Bürgerbeteiligung erstellt worden. Der zweite Ansatz beinhaltet Maßnahmen, die auf eine Stärkung und Ausweitung der „Regional Governance“ abzielen (territorialer Ansatz). Mit 13 LEADER-Regionen wird fast der gesamte ländliche Raum Mecklenburg-Vorpommerns abgedeckt. Alle für integrierte Absätze relevanten EPLR-Maßnahmen zusammen, umfassten bis Ende 2009 rund 27 % 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. In Mecklenburg-Vorpommern ist die Umsetzung bislang sehr stark auf ILE-Maßnahmen konzentriert (s. o.). Die erschwerte Möglichkeit, innovative Projekte und Personalkosten fördern zu können, wurde in der LAG-Befragung problematisiert.

Neben den förderpolitisch begrenzten Ansätzen hat es das Konzept des **Gender-Mainstreaming** im Umfeld eines durch Männer 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. Mecklenburg-Vorpommern setzt im Vergleich zu anderen Bundesländern einen stärkeren Fokus auf Chancengleichheit. Immerhin fließen

13 % der bisher verausgabten öffentlichen Mittel (inkl. GAK-Dorferneuerung) in gleichstellungssensible Maßnahmen. LEADER könnte stärker für Chancengleichheit genutzt werden, da sowohl in der LAG als auch bei den RegionalmanagerInnen Frauen stark vertreten sind.

### ***Wesentliche Empfehlungen zum Themenfeld Governance ....***

#### ***... zum partnerschaftlichen Politikstil zwischen Land – Bund – EU***

- Die **EU-KOM sollte** die komplexen Umsetzungssysteme der Programme nur in Ausnahmefällen, vorsichtig und nur mit ausgereiften Änderungsvorschlägen modifizieren. Änderungen und Auslegungen des Rechtsrahmens sollten nur noch im Rahmen von transparenten Verfahren erfolgen, wobei das Komitologieverfahren<sup>7</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 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.
- Bereits in der letzten Förderperiode gefordert, wird es **zukünftig** noch dringender, für die neue Förderperiode einen eindeutigen und rechtzeitig verabschiedeten Rechtsrahmen vorzugeben und die Verordnungstexte sorgfältig abzustimmen.

#### ***... zur Beteiligung und dem Begleitausschuss in Mecklenburg-Vorpommern***

- Insgesamt wird die Fortführung des Gemeinsamen Begleitausschusses positiv gesehen, Details könnten aber noch verbessert werden. Da der ELER-BGA zum Teil sehr spezifische Themen verhandeln muss, wäre es ggf. sinnvoll, auch eigene Treffen abhalten zu können, um tiefer in die Details einzusteigen. Dafür spricht auch, dass die WiSo-Partner sich häufigere Sitzungen wünschen, allerdings mit schlankerer Tagesordnung.
- Im Sinne der Stärkung integrierter Ansätze und angesichts der Tatsache, dass integrierte Entwicklung vor allem vor Ort stattfinden muss, wäre eine Einbeziehung eines LAG-Vertreters in den BGA sinnvoll. Mecklenburg-Vorpommern ist neben NRW das einzige Bundesland der 7-Länder-Bewertung, in dem kein LAG-Vertreter im BGA vertreten ist.

---

<sup>7</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 EU-KOM besetzt.

- Der Europäische Fischereifonds sollte auch im Begleitausschuss vertreten sein.
- Im Sinne des Gender-Mainstreaming ist der Frauenanteil im BGA zu erhöhen.

### **... zur Stärkung der integrierten ländlichen Entwicklung in Mecklenburg-Vorpommern**

- Die **LEADER**-spezifischen Empfehlungen stehen unter Kapitel 2.12.
- Es sollte geprüft werden, ob die „zarten“ Ansätze im Rahmen von **Landschaftspflegeverbänden** zur Umsetzung von Naturschutzvorhaben weiter ausgebaut werden können. Gute Erfahrungen gibt es mit solchen Konzepten in Schleswig-Holstein. Es zeigt sich, dass durch kooperative Strukturen unterhalb der Fachebene zum einen die Akzeptanz und die Bereitschaft zur Teilnahme an freiwilligen Schutz- und Pflegemaßnahmen entschieden erhöht werden können, zum anderen werden die Fachbehörden entlastet.
- Bei der **Dorferneuerung** sollte man die Chance nutzen, in Verbindung mit der Flurbereinigung Beteiligungsprozesse in den Dörfern zu initiieren. Zudem sollte unterhalb der umfassenden Planung das Instrumentarium der Dorferneuerung (Workshops, Dorfwerkstätten, etc.) genutzt werden, um in den Umsetzungsprozess stärker partizipative Elemente zu integrieren.

### **... zur Chancengleichheit im EPLR M-V**

Da die Abwanderung gerade von jungen Frauen als großes Problem im EPLR thematisiert wird, sollten die Möglichkeiten des ELER konsequenter genutzt werden:

- Bei Qualifizierungsmaßnahmen sollten Frauen stärker angesprochen werden.
- Aus den Erkenntnissen eines anderen Investitionsverhaltens von Frauen sollten Investitionsförderungen differenzierter erfolgen. So sollte (Investitions-)Beratung und Öffentlichkeitsarbeit frauenspezifischer ausgerichtet sein. Mecklenburg-Vorpommern bietet beispielsweise nur die „Standard-AFP-Diversifizierung“ an. Diversifizierungsmaßnahmen, wie sie in NRW angeboten werden<sup>8</sup>, sind durchaus mit einem Potenzial für Beschäftigung von Frauen und Unternehmerintum verbunden, was umso mehr genutzt wird, wenn Frauen in den entsprechenden Beratungseinrichtungen arbeiten. Über die Einführung einer solchen Maßnahme in das EPLR sollte in Mecklenburg-Vorpommern nachgedacht werden.
- Die Deutsche Vernetzungsstelle (DVS) sollte für diese Themen (z. B. Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern, bessere Integration frauenspezifischer Qualitäts- oder Auswahlkriterien in den Maßnahmenförderungen) besser genutzt werden.

---

<sup>8</sup> Kombination von Investitionszuschuss, Beratung und einem degressiv gestalteten Lohnkostenzuschuss.

- Gerade im Zusammenhang mit der Schaffung von Arbeitsplätzen für Frauen sollte im Rahmen des Monitoring und der Bewertung mehr auf deren Qualität abgehoben und keine rein numerische Berichterstattung geleistet werden. Aber auch die quantitative Erfassung ist zu verbessern. Die hierfür erforderlichen Daten müssen erfasst und zur Verfügung gestellt werden, ggf. auch im Rahmen von Befragungen der ZuwendungsempfängerInnen in der laufenden Bewertung.

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

Das größte Potenzial in Mecklenburg-Vorpommern für die Erzeugung von **Synergieeffekten** liegt in Fördermaßnahmen mit Bündelungsfunktion. 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 schwerpunktübergreifenden Synergiepotenziale für LEADER durch den weitgehenden Fokus auf Schwerpunkt-3-Maßnahmen, insbesondere ILE, begrenzt.

Im Hinblick auf die **externe Kohärenz** wurde der Anspruch einer besseren Integration der Fonds auf der europäischen Ebene weder organisatorisch noch inhaltlich-strategisch gut vorbereitet. Daraus resultieren Unstimmigkeiten in den Regelungen wie z. B. der Berechnung der EU-Beteiligung, der Kofinanzierungsfähigkeit der Mehrwertsteuer, der Programmierungstiefe und zur Evaluation. Es gibt in Mecklenburg-Vorpommern zwar einen Gemeinsamen Bewertungsplan, der auch den ELER integriert. Bei den konkreten Vorschlägen für thematische Evaluierungen ist der ELER aber nicht berücksichtigt, sodass keine Gesamtschau der Programmwirkungen aller Fonds einschließlich ELER möglich ist.

Die GVB aller Strukturfonds und des ELER ist wenig in das operative Geschäft eingebunden. Dadurch gibt es in den **Umsetzungsstrukturen** eine ähnliche Schnittstellenproblematik wie in anderen Bundesländern auch, die mit Ressortzuständigkeiten und unterschiedlichen Umsetzungssträngen zu tun haben. Mit Ausnahme des Landesförderinstituts (LFI) gibt es in der Umsetzung eigentlich kaum Schnittstellen zwischen ELER und EFRE. Im Prinzip wird der EFRE vorrangig in rein vertikalen Strukturen umgesetzt, wie beispielsweise über die Straßenbauämter. Innerhalb dieser Umsetzungsstrukturen ist wenig bündelndes Potenzial, hier überwiegt die rein fachliche Ebene. Eine bündelnde Funktion können daher nur die **Regionen** einnehmen, entweder die Landkreise oder die LEADER-Regionen. Dafür brauchen sie genügend Handlungsspielraum und auch ein geeignetes Maßnahmenspektrum, aus dem sie sich bedienen können.

Die **inhaltlich-strategische Abstimmung** zwischen den Programmen konnte nur deswegen gelingen, weil zum einen sehr stark top-down bestimmte Vorgaben gemacht wurden. Zum anderen wurde das ELER-Programm erst gemeinsam mit den verzögerten Struktur-

fondsprogrammen eingereicht. Ob die Programme deswegen strategisch besser abgestimmt sind, muss sich erst noch zeigen. Bezogen auf die **gegenseitige Wirkungsoptimierung** können noch keine Aussagen getroffen werden, da bislang nur eine erste Auswertung der Förderdaten erfolgte. Räumlich setzen ELER und EFRE im ländlichen Raum ähnliche Schwerpunkte. Thematisch bieten sich gar nicht so viele Anknüpfungspunkte an, da der EFRE einen Schwerpunkt im Straßenbau und der allgemeinen Unternehmensförderung hat. Für gemeinsame Betrachtungen würden sich Tourismus und Ernährungswirtschaft anbieten.

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

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

- Mit der Gemeinsamen Verwaltungsbehörde hat Mecklenburg-Vorpommern eine Struktur geschaffen, die für einen abgestimmten und integrierten Einsatz der Strukturfonds und des ELER sorgen soll. Im Prinzip hatte die GVB eine wichtige Rolle bei der Erstellung der Programme, in der tatsächlichen Umsetzung tritt sie – außer zu offiziellen Anlässen – kaum noch in Erscheinung. Das fondsübergreifende Potenzial der GVB sollte stärker genutzt werden.

#### *... an die EU*

- 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.
- Für eine Harmonisierung und einen integrierten Ansatz bedarf es 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.

### **3.2.4 Themenfeld Kapazitätsaufbau**

Mecklenburg-Vorpommern plant rund 0,8 % seines Programmolumens für die **Technische Hilfe** ein. Im Vordergrund des Einsatzes der Technischen-Hilfe-Mittel steht die **Unterstützung des Programmmanagements**, personell und EDV-technisch. Begleitung und

Bewertung folgen deutlich dahinter an zweiter Stelle. Für die Umsetzung des Kommunikationsplans wurde bislang am wenigsten Geld ausgegeben.

**Wirtschafts- und Sozialpartner** schätzen sich als befähigt für eine qualifizierte Beteiligung ein, was auch GVB und ELER-Fondsverwaltung ähnlich sehen. Trotzdem gibt es immer wieder Diskussionen über die Möglichkeiten, Personal bei den Verbänden aus der Technischen Hilfe für die Mitarbeit im BGA zu bezahlen. Durch den direkten Vergleich mit EFRE/ESF, die in geringem Umfang Stellen finanzieren, und den im Vergleich zu anderen Bundesländern intensiveren Beteiligungsprozess ist die Forderung nachvollziehbar, wobei längst nicht alle der befragten WiSo-Partner zu dem Thema eine einheitliche Meinung vertreten haben.

Auf Ebene der EU und des Bundes wurden **Netzwerkstrukturen** implementiert. Während das Europäische Netzwerk seitens der Verwaltung und der Akteure im Bereich der ländlichen Entwicklung nicht bekannt ist, wird die DVS stärker wahrgenommen und genutzt.

### ***Empfehlungen***

- 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 Aufgaben und Dienstleistungsangebote unklarer, zumal oftmals eine Verwechslung mit dem Evaluierungsnetzwerk und dem Help desk stattfindet.
- Das **Land Mecklenburg-Vorpommern** sollte die Möglichkeiten und das Know-how der DVS noch stärker nutzen, auch für eigene Veranstaltungen.

### **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 Zuverlässigkeit 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 Landesstrategie und die Fördermitteloptimierung haben in Mecklenburg-Vorpommern beim Design des Programms eine wichtige Rolle gespielt. Dadurch ist das ELER-Programm auch wesentlich breiter aufgestellt als in anderen Bundesländern und bietet aus



dem ELER ein deutlich anderes Förderspektrum an. Mitbedacht worden ist allerdings nicht, dass man sich das breite Programm mit tendenziell steigenden Implementationskosten erkaufte, die das Land nur z. T. über die Technische Hilfe kompensieren kann. Des Weiteren ist das Programm dadurch nicht per se integrierter. Es überwiegen vertikale Umsetzungsstrukturen. Um zu einem stärker integrierten Ansatz auch in Bezug zu den Strukturfonds zu kommen, müsste die regionale Ebene einschließlich LEADER deutlich gestärkt werden, damit diese ihre Bündelungsfunktion wahrnehmen kann.



# **Mid-term evaluation of the RDP Mecklenburg-Western Pomerania**

---

## **Summary**

---



## Summary

The mid-term evaluation of the Rural Development Plan for the State of Mecklenburg-Western Pomerania (RDP-MV) 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. This funding period is the first time that Mecklenburg-Vorpommern has participated in the multi-state evaluation; the other Federal States have been cooperating already since the mid-term evaluation of the programmes in accordance with EC 1257/1999. 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 Programme for MV

The objectives of the Rural Development Plan for Mecklenburg-Vorpommern are:

- Boost the economic strength of rural areas and the labour market,
- Conservation and development of natural resources,
- Improvement in the quality of rural life
- Increase the self-development potential of the regions.

The objectives of the State of Mecklenburg-Western Pomerania 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. By setting up a joint managing authority and a joint monitoring committee for the structural fund and the EAFRD, Mecklenburg-Western Pomerania has formed an institutional link with the preceding period.

The Rural Development Programme for the State of Mecklenburg-Western Pomerania lies at the heart of funding in the agricultural and allied sector. It has at its disposal a total of 3.8 billion euros (EU funds and public, national co-financing). In addition there are 15 million euros in public funds for Article 89 measures.<sup>1</sup> Best funded is EAFRD Axis 3: Nearly half of funds are earmarked for these measures and LEADER. Some 28% of scheduled public funds are available for Axis 2 “Improving the environment and the countryside through land management.” Axis 1 “Improving the competitiveness of the agricultural and forestry sector” therefore accounts for about one-fifth of public funds.

---

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

The best-financed measures are Land Consolidation and Rural Infrastructure (EAFRD code 125) in Axis 1, the Agri-Environment Measures (EAFRD code 214) in Axis 2 and the measures for Conservation and Upgrading the Rural Heritage in Axis 3 (EAFRD code 323).

The additional funds provided under the Health Check (HC) and the European Economic Recovery Plan (EERP) are being used to support the restructuring of the dairy sector (44 % of additional funds), with a good 26% going to each of biodiversity and water conservation, and 3.2% to climate change.

The main beneficiaries of the RDP MV are municipal administrative bodies which will receive around 40% of the public funds, and agricultural holdings with roughly one-third of funds, and private households.

Around 24 % of scheduled funds (including diversification support for sugar) was disbursed during the first three years of the RDP-MV. Thus, Mecklenburg-Western Pomerania has a relatively high implementation rate as regards the overall programme.

## **Results of the Measure Evaluations**

### ***Axis 1 "Improving the competitiveness of agriculture and forestry"***

The Vocational Training and Information Measure (EAFRD code 111) in Axis 1 targets rural labour markets and improvements in the skills and abilities of employees, especially women. The outflow of some 372,000 euros of public funds from 2007 to 2009 is running behind plan: only about 8% of the funds set aside for the EAFRD funding period was disbursed, as the measure was still being financed from EAGFL/A as of Q3 2008. State or EU funding enabled the programme of courses to be extended and the enrolment fees to be reduced, which had a very positive effect on the decision to participate. Some 84 upskilling events involving 1640 participants (22% of them women) took place.

The key measure of Axis 1 is Farm Investment Aid (EAFRD code 121). Farm Investment Aid pursues a number of objectives, especially improvements in the competitiveness of the agricultural sector. A further objective is to extend agricultural aspects that add a great deal of value (animal welfare, especially milk production, and other work-intensive sectors). The focus of the funding was on the dairy industry and on large investments (average eligible investment volume of 326,000 euros); the average subsidy awarded to holdings was 93,000 euros. The funded investment volume for 2007 to 2009 increased significantly compared to the last funding period.

Investments mostly targeted rationalization and, to a lesser extent, growth. While the investment schemes aimed to create several jobs through investment in livestock growth,

the funded dairy farms are generally seeking to reduce their workforce by means of rationalization.

A cost comparison based on the investment schemes suggests that Farm Investment Aid in many cases had an identifiable positive influence on the financing and stability of numerous holdings due to the sheer size of the investments. Whereas with Farm Investment Aid, around 12% of the funded holdings theoretically exceed the long-term debt service limit after the investments have been made, the figure would be 23% without it. This (i.e. without Farm Investment Aid) would be particularly common in the case of large investments (> 500,000 euros) and in the case of investments by individual holdings in dairy cattle farming. Nearly one-quarter (23%) of the funded cases would utilize less than 50% of the long-term debt service limit in the absence of funding; consequently financing should be possible in these cases without funding, too. This is comparatively frequently the case for smaller investments and for cash crop farms.

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

*Support should in the future be limited more to those holdings which make a substantial contribution to solving the problems presented in the RDP-MV (increase in added value in agriculture) and which also require funding. The need for funding must be checked against the applicants' incomes and the financing ability with regard to the planned investments, instead of against the equity ratio, as at present.*

*Given the current favourable interest rates and the willingness of banks to grant loans to agricultural enterprises, existing capital funding should be reduced. A guarantee scheme should continue to be offered to ensure the financing of fundamentally profitable investments where collateral is lacking.*

*For evaluation purposes, once the investments have been completed, the funded holdings will have to provide adequate, high-quality data (primarily the annual financial statements of funded enterprises) in the future.*

*Further investment support for individual agricultural holdings is provided to holdings engaged in processing and marketing (EAFRD code 123). Given the great significance of the nutrition sector, which is the most important branch of industry in Mecklenburg-Western Pomerania, funding is directed at increasing added value in the processing and marketing of agricultural produce and improving competitiveness, along with further growth in the nutrition sector. So far, a total of 38 investment projects with a total investment volume of nearly 88 million euros (18 million euros of public funding) have been approved. Some 50% of the planned allocation of funding was implemented. The data show that the investments are accompanied by the introduction of new technologies in the*

*enterprises, but not by innovations. The change in gross value added and labour productivity cannot be assessed.*

*Funding as part of the EAFRD should not be restricted to investment subsidies, but rather should directly tackle research and development projects and improvements in technology transfer.*

*One starting point, especially with regard to the further development of value-adding chains and improved marketing possibilities, could be to motivate the relevant actors to participate in important communications and network processes.*

Of particular importance for rural development are innovations intended to be funded under the measure for Cooperation in the Development of New Products, Processes and Technologies in the Agriculture and Food Sector, and in Forestry (EAFRD Code 124). No assessment can be made, as there has been no funding case to date.

The Infrastructure Measures of EAFRD Code 125 are long established. Apart from the impact on agricultural structures, which are reflected *inter alia* by enlargement of land parcels or greater due process, land consolidation helps to solve land-use conflicts by providing land for the purposes of nature conservation, and the development of the countryside and water management. The Land Consolidation and Rural Infrastructure measures can result in an improvement in the quality of residential locations. In connection with the Village Renewal Measure, they also offer potential for enabling participation and fostering commitment to integrated development.

*Land consolidation process should be continued to the extent necessary. The further centralization of administrative structures is considered problematic as implementation of the processes requires the presence of the processing agent.*



## ***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. Compensatory allowances have been available for grassland in disadvantaged areas of Mecklenburg-Western Pomerania since 1992, but arable land is excluded from the support. From 2007 to 2009, some 1,100 holdings and 120,000 hectares of grassland (equivalent to approx. 17% of the agricultural area in the disadvantaged area) per year are supported with the Compensatory Allowance. In the financial year 2008/09, the fund can compensate around 6.5% of the income disadvantage of the average funded holding, relative to holdings outside the disadvantaged area. The Compensatory Allowance in its present configuration has only minimal environmental effects.

*Compensatory Allowance needs to be targeted more at the specific natural disadvantages. Where available funding is cut, state-wide funding and uniform reductions in the level of funding should be replaced by a redistribution of funds to the neediest regions. This will ensure that the funding goes to holdings and land in greatest need of funding.*

Agri-Environment Measures (EAFRD code 214) consists of five sub-measures: Conservation of Grassland 214a, Integrated Fruit and Vegetable Farming 214b, Organic Farming Methods 214c, Erosion-Reducing Field Cropping and Farming Methods 214d, and Flowering Areas as Forage Areas for Bees 214e. The majority of the AEMs offered pursue several resource conservation goals. The total supported area in 2009 was 154.78 ha. This represents 11.55 % of agricultural land in Mecklenburg-Western Pomerania. At 88,474 ha, organic farming is the largest sub-measure in terms of land; furthermore, organic farms also receive payments in relation to 11,539 ha of grassland managed in accordance with the principles of nature conservation. Thus, organic farms constitute 7.3 % of funded agricultural land. Extensification on individual sites accounts for about 34,000 ha. The area of land supported by other sub-measures is much smaller, but remained relatively constant or declined slightly compared to the reference year 2006. The number of holdings (360) receiving funding for flowering areas and flowering strips for bees is high relative to the supported area (647 ha), because the goal is to distribute funding as widely as possible. Overall, participation rates for the AEM are only satisfactory when measured against the objectives.

Almost all AEMs have moderate to very positive impact on biodiversity, except for the sub-measure Integrated Production, which has a low impact on it. Grassland-oriented measures are reaching more than 35%, and thus a high proportion, of permanent grassland in Mecklenburg-Western Pomerania, but only 4.4 % of arable land and 21.5 % of Natura 2000 sites. AEMs with positive impacts on water quality have been implemented on around 11 % of agricultural land. This is primarily land given over to organic farming. Impacts are in the form of a reduction in nitrogen balances and in substance inputs into surface waters via erosion and runoff. Organic farming also makes a substantial

contribution to soil conservation. Impacts can also be expected in climate protection and conservation and development of the countryside.

*The objectives of the AEMs, like all indicators, should be checked for consistency, particularly with regard to transparent evaluation. This means also that the administrative body concerned should provide clearly defined reduction targets for the AEMs. In addition, robust impact monitoring must be established for an informed assessment of the biodiversity impacts. To assess the biodiversity effects of AEMs on agricultural land outside protect areas, a country-specific field-bird index has to be developed.*

*Overall, the number and extent of measures on arable land should increase significantly to achieve biodiversity targets and synergies of water and soil conservation-oriented measures.*

To achieve the objectives of the Water Framework Directive remains a great need to reduce nutrient inputs from agriculture is seen. In the short term, the aim is to increase the acceptance of highly effective measures (e.g. organic farming).

To make the impact of the erosion-reducing arable fodder crops more useful for water conservation, augmentation of the territory with the priority areas as per the Water Framework Directive should be reviewed or, where resources are limited, consideration should be given to limiting funding to these areas.

At the time of reporting, no figures were available concerning funding of sound environmental methods of animal welfare for cattle (EAFRD code 215) as approved under the 2<sup>nd</sup> amendment.

Forestry support (EAFRD codes 225, 226, 227) in Mecklenburg-Western Pomerania goes toward forest environment measures, forest fire prevention measures, the natural forest management along young stand management and the long-term conversion of pure needle stands into mixed stands. Physical attainment of these goals varies significantly from measure to measure. The forest-environment measures are fundamentally suitable for helping the implementation of Natura 2000 in the forest and the promotion of biodiversity. However, the real contribution to achieving the objective is rather low because of the low uptake.

*Continuation of the forestry environment measures is recommended. To achieve the desired objectives, however, the measure needs to be made much more attractive. This concerns the level of funding rates, and how the administrative procedures are organised. Ways should be sought of simplifying the EU-imposed administration and checking system in light of declining acceptance.*

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

In Mecklenburg-Western Pomerania, integrated rural development is funded via the individual measures of Axis 3 and via LEADER in Axis 4. The measures for integrated rural development under Axis 3 included mainly village renewal projects funded via the EAFRD as well as from national funds via the joint task “Improvement in Agricultural Structures and Coastal Protection” (GAK). All other measures have a much smaller scale of implementation. In particular, the implementation of sub-measures 313d-g promoting tourism, and grid connections to exploit regionally produced energy (EAFRD code 321b-c) was very slow.

With 13 LEADER regions, the entire rural area of Mecklenburg-Western Pomerania is included. 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. In the period under review, projects implemented as part of Axis 3 measures went according to plan, but few or no projects were implemented under Axes 1 and 2. Cooperation and communication in the implementation structures were predominantly positive.

The bulk of funding in village renewal projects in Mecklenburg-Western Pomerania is aimed at enhancing the appearance and improving the attractiveness of rural areas. Social infrastructure benefits particularly from measure 321c-a Service Institutions in Rural Areas, with projects in schools and kindergartens, and village renewal projects with the establishment of communal buildings. The area of demographic change needs to be expanded in the project implementation. Direct economic impacts are most likely to come from funded activities promoting tourism under the EAFRD code 313; and the number of projects has been manageable so far.

*Not least given dwindling finances and a concentration of resources, it is necessary for the funding of Village Renewal to set priorities and formulate objectives clearly.*

*Improvements in funding arrangements should include finding simpler procedures for small projects. Harmonization with the ERDF should take place. The sanctioning and monitoring conditions arising from land measures should be repealed and be replaced by more adequate framework conditions.*

Given corresponding improvements, it would make sense to further strengthen the funding of integrated rural development, since future challenges in rural areas (including those due to demographic change) will necessitate a greater level of support for integrated rural development.

So far, 29 funding cases have been approved under the measure Diversification into Non-Agricultural Activities (code 311); half of these concern biogas plants and associated

silos; furthermore, projects concerning direct marketing and farm holidays are receiving funding, while investments in horse stabling services and “other services” play a subordinate role. In view of the short time interval between the funded investment and the small number of funding cases, an impact analysis at the time of the mid-term evaluation is not yet possible.

The focus of the measure Business Creation and Development in Rural Areas (EAFRD code 312) is on long-term employment. A total of 29 projects have been completed: 11 new companies, two corporate expansions, as well as 16 extensions to existing micro-enterprises. A further 50 applications for funding were approved.

From 2007 to 2009, Mecklenburg-Western Pomerania funded 84 wastewater projects with a total of 28.8 million euros of public funds under the sub-measure Public Wastewater Systems (EAFRD Code 321a). Implementation is proceeding with no apparent problems and is generating normal administrative expenses. The public wastewater projects contribute to conservation of water and natural resources in sparsely populated areas. The EAFRD funding can create a long-term, needs-based wastewater infrastructure.

Sub-measure Funding for Small Wastewater Treatment Plants (EAFRD Code 321b) is having a corresponding impact on groundwater conservation. Mecklenburg-Western Pomerania responded to the slow uptake by temporarily increasing funding rates. Implementation is satisfactory. The measure is helping to improve the waste management infrastructure in the communities.

Funding of Sports Complexes (321c-c), a new sub-measure adopted in the RDP-MV fits in well with the EAFRD in terms of objectives and impacts. Broad segments of the population are benefiting here either directly as part of their sporting commitments or indirectly because renovation and modernization measures are at least generating additional income and employment. With 21 projects completed, the level of implementation is too low to enable the impact to be assessed for the mid-term evaluation.

The measure Conserving and Upgrading of the Natural Heritage (EAFRD code 323) is being implemented in the form of six sub-measures.

In line with their various objectives (nature conservation, water protection, care of the countryside, Natura 2000) they are helping the development of Natura 2000 sites, contributing to water conservation, and contributing to climate protection by reducing greenhouse gases.

The measure is aimed particularly at major State-wide projects concerning nature conservation and water management. The level of implementation so far has been low. Few private support structures have developed so far.

*Hence, the introduction of measures to strengthen institutional structures outside of governmental nature conservation is recommended. The support areas “experience nature” and “environmental education” should be strengthened.*

*A radical simplification of administrative and monitoring processes is required, so that, through clear guidelines and agreements with paying agencies and certifying bodies, the States have reliable framework conditions for all participants.*

The regulations for sub-measure 323f Palaces and Parks were established at a late date, which is why uptake of this new measure was low. In the years 2007 to 2009, only one LEADER project was implemented, funded from Axis 4. Early commencement of measures was approved for nine State-owned properties.

Some 118 projects and ten LEADER projects were completed under the measure Conservation of Cultural Monuments (323g). As for the RDP/MV's newly adopted support for rural cultural monuments, there were difficulties initially with EAFRD-compliant administrative implementation. The selection procedure is targeting the historic value preserving cultural monuments and its special importance to regional identity.

## Results of the Programme Evaluation

### *Programme impacts*

At the programme level, key themes for further analysis were drawn up for six spheres of action. A model-based analysis was commissioned for income and employment effects. An input-output model identified economic employment effects of around 1,400 jobs, or 0.19 % of the workforce in Mecklenburg-Western Pomerania. The growth in gross value added is 190 million euros. The 0.25 % increase of gross value added and employment in each rural district is significantly higher than the State average. The economic effects shown here are in line with those identified in other analyses, such as the effects of the 2009/2010 economic programmes. No conclusions of a steering nature can be made in respect of a programme with structural impacts. In biodiversity and water conservation, the results match those obtained so far for the AEMs. Although further beneficial and deleterious measures were identified, their effects could not be quantified. In the next few years, Mecklenburg-Western Pomerania will produce its own module reports on the key themes of “dynamics in the agricultural sector” and “quality of life”. Climate protection is benefiting from the measures AEM 214, Bog Protection 323d, as well as the measures 311 (Diversification) and 123b (Adding Value in Forestry) through the production and use of renewable energies. The impact of the RDP-MV in renewable energies is negligible because the Renewable Energies Act sets a much stronger tone.

*It is recommended that EAFRD funding of renewable energies 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.*

### *Programme implementation*

At programme level, the focus of the evaluation activities at the time of the mid-term evaluation lay on matters of implementation. In particular, the compatibility of the objectives and instruments for the implementation of the Rural Development Programme on both the parts of the EU and Mecklenburg-Western Pomerania were analysed.

In the canon for implementation of the objectives simplification, reliability of the use of funds, targeted use of funds and governance, it is reliability which takes clear precedence. The legal framework – not to put too fine a point on it – 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, whose requirements are considered by experts to be barely fulfillable. 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 State strategy and funding optimisation have played an important role in the design of the programme in Mecklenburg-Western Pomerania. As a result, the EAFRD Programme has a much broader base than in other Federal States and offers a completely different funding spectrum from the EAFRD. However, no consideration has been given to the fact that the broad programme comes at the price of steadily rising implementation costs, which the State can compensate only in part with technical assistance. In addition, the programme is therefore not inherently more integrated. Vertical implementation structures predominate.

*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.*

*If for State reasons, it is intended for many new measures to be integrated into an EAFRD programme, the new participants must be provided with much greater support. Administrative agreements alone are not sufficient if implementation does not follow.*

