

# Halbzeitbewertung des EPLR M-V

---

## Teil III – Programmbewertung

---

Autoren:

Barbara Fährmann

Antje Fitschen-Lischewski

Bernhard Forstner

Regina Grajewski

Andrea Moser

Marion Pitsch

Andrea Pufahl

Karin Reiter

Wolfgang Roggendorf

Achim Sander

Andreas Tietz

Braunschweig/Hannover, Dezember 2010



<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>I</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>V</b>
<b>Kartenverzeichnis</b>	<b>VII</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>VIII</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>1</b>
1.1    Untersuchungsdesign, -methoden und verwendete Daten für die Programmbewertung	1
1.1.1    Untersuchungsdesign	1
1.1.2    Methoden und Datenbasis	6
1.2    Programmziele und Relevanzprüfung	7
<b>2 Programmwirkungen</b>	<b>10</b>
2.1    Beitrag des Programms zu Beschäftigung und Wachstum (Frage 1)	10
2.1.1    Fachlicher und politischer Kontext	10
2.1.2    Relevante Maßnahmen	11
2.1.3    Bewertungsindikatoren und -kriterien	14
2.1.4    Maßnahmen- und Programmwirkungen	15
2.1.5    Beantwortung der Bewertungsfrage	18
2.1.6    Nachfrageseitige Einkommens- und Beschäftigungseffekte	18
2.1.6.1    Daten	19
2.1.6.2    Effekte auf Ebene des Landes Mecklenburg- Vorpommern	21
2.1.6.3    Effekte auf Kreisebene	25
2.2    Beitrag des Programms zur Modernisierung des Agrarsektors (Fragen 7-10)	30
2.2.1    Fachlicher und politischer Kontext	30
2.2.2    Relevante Maßnahmen	32
2.2.3    Bewertungsindikatoren und -kriterien	33
2.2.4    Beantwortung der Bewertungsfrage(n)	42
2.3    Vertiefungsthemen Umwelt (Biodiversität, Wasser, Klima)	43
2.3.1    Fachlicher und politischer Kontext	43
2.3.1.1    Treibende Kräfte – Basisindikatoren - Wirkungsindikatoren	43
2.3.1.2    Themenübergreifende Indikatoren	45
2.3.2    Beitrag des Programms zur Biodiversität (Frage 2a, 3a)	49
2.3.2.1    Einleitung und Zielsetzung	49
2.3.2.2    Fachlicher und politischer Kontext	53
2.3.2.3    Strategien und Ziele sowie relevante Maßnahmen mit Biodiversitätswirkungen	58
2.3.2.4    Maßnahmen- und Programmwirkungen	72

	<b>Seite</b>	
2.3.2.5	Beantwortung der Bewertungsfragen	79
2.3.3	Beitrag des Programms zum Wasserschutz und zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (Frage 2b, 3b)	81
2.3.3.1	Fachlicher und politischer Kontext	82
2.3.3.2	Bewertungsindikatoren und -kriterien	87
2.3.3.3	Relevante Programminhalte und Maßnahmen	88
2.3.3.4	Maßnahmen und Programmwirkungen	90
2.3.3.5	Beantwortung der Bewertungsfragen	96
2.3.4	Beitrag des Programms zum Klimaschutz und zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls (Frage 2c, 3c)	97
2.3.4.1	Fachlicher und politischer Kontext	99
2.3.4.2	Bewertungsindikatoren und -kriterien	102
2.3.4.3	Relevante Maßnahmen	103
2.3.4.4	Maßnahmen und Programmwirkungen	105
2.3.4.5	Beantwortung der Bewertungsfrage	111
2.4	Anpassung an Bevölkerungsschwund oder -druck (Frage 6)	112
2.4.1	Fachlicher und politischer Kontext	112
2.4.2	Relevante Maßnahmen des EPLR M-V und deren Wirkungen	113
2.4.3	Beantwortung der Bewertungsfrage	114
2.5	Lebensqualität (programmspezifische Frage)	115
2.5.1	Fachlicher und politischer Kontext	118
2.5.2	Relevante Maßnahmen	120
2.5.3	Bewertungsindikatoren und -kriterien	121
2.5.4	Maßnahmen- und Programmwirkungen	122
2.5.5	Fazit und Ausblick	124
2.6	Beitrag des Programms zur Entwicklung des Tourismus (programmspezifische Frage)	125
2.6.1	Fachlicher und politischer Kontext – Aktuelle Situation	125
2.6.2	Relevante Maßnahmen des EPLR und deren Wirkungen	125
2.6.3	Beantwortung der Bewertungsfrage	127
2.7	Fazit Programmwirkungen	127
2.8	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	130
<b>3</b>	<b>Beitrag des EPLR M-V zu den Zielen der ELER-Verordnung, den übergeordneten Strategieebenen und den Neuen Herausforderungen</b>	<b>137</b>
3.1	Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und der Flankierung der GAP-Reform	137
3.1.1	Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts	137
3.1.2	Flankierung der GAP-Reform	141
3.2	Übergeordnete Strategieebenen	142
3.2.1	EU-Strategie	143
3.2.2	Nationale Strategie	146

	<b>Seite</b>
3.3 Neue Herausforderungen	148
<b>4 Programmdurchführung</b>	<b>153</b>
4.1 Zielsetzungen und Kontext	153
4.2 Themenfeld: Vereinfachung und Verbesserung der Fördereffizienz (programmspezifische Frage)	159
4.2.1 Institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen und deren Einfluss auf die Programmumsetzung	159
4.2.1.1 Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen	160
4.2.1.2 Einfluss des rechtlichen und finanziellen Regelungsrahmens	165
4.2.1.3 Einfluss der Finanzierung und finanztechnischen Regelungen auf die Abwicklung	171
4.2.1.4 Einfluss der eingesetzten Vorgangsverwaltung	174
4.2.1.5 Regelungen zu den Programmänderungsverfahren	175
4.2.2 Instrumente zur Verbesserung der Fördermittelwirksamkeit	177
4.2.2.1 Mehrstufiger strategischer Ansatz und Mindestausstattung der Schwerpunkte	177
4.2.2.2 Förderbedingungen, Auswahlkriterien und Auswahlverfahren	180
4.2.2.3 Monitoringsysteme	185
4.2.2.4 Vermeidung von Mitnahmeeffekten (Frage 18) durch die Durchführungsausgestaltung	191
4.2.2.5 Förderung von Multiplikatoreffekten (Frage 19) durch die Ausgestaltung	197
4.3 Themenfeld: Multilevel Governance – Good Governance – Regional Governance	200
4.3.0 Kontext	200
4.3.1 Partnerschaft (Frage 11)	201
4.3.1.1 Ausprägung der vertikalen Partnerschaft: Multilevel Governance zwischen Land, Bund und Kommission	202
4.3.1.2 Stand und Bewertung der horizontalen Partnerschaft in ihrer Breite und Tiefe	210
4.3.1.3 Integrierte Ansätze in Mecklenburg-Vorpommern	222
4.3.1.4 LEADER ... in Zeiten von ELER-investiv	226
4.3.2 Gleichberechtigung (Frage 12)	230
4.3.2.1 Kontext und Ausgangslage	230
4.3.2.2 Chancengleichheit und Gender-Mainstreaming im EPLR M-V	232
4.4 Themenfeld: Interne und externe Kohärenz, Komplementarität Synergien (Fragen 13 und 14)	238

	<b>Seite</b>
4.4.1 Komplementarität, Kohärenz und Synergien zwischen den Programmschwerpunkten	239
4.4.2 Externe Komplementarität, Kohärenz und Synergie: zwischen Anspruch und Wirklichkeit	240
4.4.2.1 Kontext	241
4.4.2.2 Strukturelle und organisatorische Kohärenz	242
4.4.2.3 Inhaltlich-strategische Komplementarität	247
4.5 Themenfeld: Kapazitätsaufbau (Fragen 16 und 17)	249
4.5.1 Technische Hilfe (Frage 16) und Kapazitätsaufbau	249
4.5.2 Kapazitätsaufbau zur Verbesserung der Selbstentwicklungsfähigkeit von Regionen im Rahmen des LEADER-Ansatzes	257
4.5.3 Netzwerk für ländliche Entwicklung (Frage 17)	257
4.6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	258
4.6.1 Vereinfachung und Verwaltungsökonomie	259
4.6.2 Zuverlässigkeit der Mittelverwendung	262
4.6.3 Zielgerichtete Mittelverwendung	265
4.6.4 Governance	268
4.6.5 Gesamtfazit zur Balance der Durchführungsziele	277
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>278</b>

<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Abbildung 2.1: Effekte auf Bruttowertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in Mecklenburg-Vorpommern	21
Abbildung 2.2: Verteilung der eingesetzten Mittel in Mecklenburg-Vorpommern auf die Maßnahmentypen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt	22
Abbildung 2.3: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)	23
Abbildung 2.4: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum Bundesdurchschnitt	24
Abbildung 2.5: Mögliche Wirkung der treibenden Kräfte auf die Basisindikatoren	44
Abbildung 2.6: Wirkung Basisindikatoren auf Wirkungsindikatoren	45
Abbildung 2.7: Entwicklung des Viehbestandes	47
Abbildung 2.8: Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Schwerpunkt 2	49
Abbildung 2.9: Operationalisierung der horizontalen Bewertungsfragen für das Vertiefungsthema Biodiversität	52
Abbildung 2.10: Entwicklung des Teilindikators Vögel der Agrarlandschaft für Deutschland	55
Abbildung 2.11: Naturnähe der Baumarten der Hauptbestockung in Mecklenburg-Vorpommern	57
Abbildung 2.12: Übergeordnete Vorgaben zum Schutz der Biodiversität und deren Einbindung in die Programmstrategie	60
Abbildung 2.13: Förderung von Projekten und Flächen mit unterschiedlichen Biodiversitätswirkungen, Mitteleinsatz und Förderumfang	75
Abbildung 2.14: Set objektiver Lebensbedingungen ländlicher Räume und mögliche Indikatoren	117
Abbildung 2.15: Einordnung der Politik für den ländlichen Raum	118
Abbildung 2.16: Verausgabte öffentliche Mittel (2007 bis 2009, incl. Artikel 89 und GAK-Dorferneuerung) nach Wirkungsrichtung der Maßnahmen*	128
Abbildung 3.1: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner in MV in Euro	138
Abbildung 3.2: Ausgezahlte öffentliche Mittel in den EU-Haushaltsjahren 2007 bis 2009 in %	142
Abbildung 3.3: Hierarchie der Programmziele des EPLR M-V	143
Abbildung 3.4: Geplante und verausgabte öffentliche Mittel des EPLR M-V (Stand 31.12.2009) in den prioritären Zielbereichen des NSP	147
Abbildung 3.5: Gewichtung der Mittelzuweisung auf die Prioritäten der Neuen Herausforderungen	149

	<b>Seite</b>
Abbildung 4.1: Spannungsfeld der europäischen und mecklenburg-vorpommerschen Ziele und Instrumente für die Durchführung	155
Abbildung 4.2: Kontrollkaskade bei der Umsetzung des EPLR M-V	166
Abbildung 4.3: Mehrfachkontrollen im Rahmen der ELER-Förderung	168
Abbildung 4.4: Multiplikator auf Grundlage des primären Impulses	198
Abbildung 4.5: Einschätzung der WiSo-Partner zur Präsenz des Bundes in den BGAn („Welchen Wert messen Sie der Präsenz der Vertreter des Bundes im Begleitausschuss bei?“) (n=78)	204
Abbildung 4.6: Einschätzung der WiSo-Partner zur Präsenz der Kommission in den BGAn („Welchen Wert messen Sie der Präsenz der Vertreter der Kommission im Begleitausschuss bei?“) (n=78)	207
Abbildung 4.7: Zusammensetzung der Konsultationspartner nach Belangen in den sechs Bundesländern (Anzahl Partner)	212
Abbildung 4.8: Funktion des BGA aus Sicht der befragten WiSo-Partner in Mecklenburg-Vorpommern („Wie stark erfüllt Ihrer Meinung nach der BGA die folgenden Funktionen?“) (n=13)	216
Abbildung 4.9: Nutzen des BGA in Mecklenburg-Vorpommern aus Sicht der befragten WiSo-Partner („Ein Nutzen des BGA für meinen Verband liegt ...“) (n=13)	217
Abbildung 4.10: Einschätzungen der WiSo-Partner in Mecklenburg-Vorpommern und den anderen BL zum BGA („Inwieweit treffen Ihrer Meinung nach die folgenden Aussagen bezüglich des Begleitausschusses zu?“)	219
Abbildung 4.11: Zufriedenheit der WiSos mit der Beteiligung in dieser Förderperiode	220
Abbildung 4.12: Zufriedenheit der WiSos mit der Beteiligung in dieser Förderperiode im Vergleich zur vorherigen Förderperiode	221
Abbildung 4.13: Arbeitsschritte, untersuchungsleitende Fragen und Hypothesen	238
Abbildung 4.14: Fördergegenstände der Technischen Hilfe 2007 bis 2010	250
Abbildung 4.15: Verteilung der öffentlichen Mittel nach ihrem Zweck	251
Abbildung 4.16: Förderung von WiSo-Partnern aus ELER-Mitteln?* (n=11)	253
Abbildung 4.17: Für wie sinnvoll halten Sie die folgenden Vorschläge, um Ihre Kapazitäten für die Beteiligung zu erhöhen? (n=13)	254



**Kartenverzeichnis**

Karte 2.1:	Räumliche Verteilung der Effekte, Anteile am Maßnahmenvolumen und Raumkategorien in Mecklenburg-Vorpommern	28
Karte 2.2:	Räumliche Ausprägungen der Effekte in Mecklenburg-Vorpommern	29
Karte 3.1:	Regionale Unterschiede in Mecklenburg-Vorpommern anhand ausgewählter Indikatoren	140
Karte 4.1:	Gender-Index 2007	231
Karte 4.2:	Ausgezahlte öffentliche Mittel im EFRE und ELER-investiv 2007 bis 2009	248

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1.1:	Gemeinsame Bewertungsfragen, Wirkungsindikatoren und deren Zuordnung zu den wirkungsbezogenen Vertiefungsthemen	2
Tabelle 1.2:	Themenfelder der Programmdurchführung und zugeordnete Bewertungsfragen und -grundlagen	5
Tabelle 1.3:	Zeitplanung der Vertiefungsthemen	6
Tabelle 1.4:	Verwendete Datenquellen	7
Tabelle 2.1:	Relevante Maßnahmen – Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum	12
Tabelle 2.2:	Verausgabte öffentliche Mittel (2007 bis 2009), differenziert nach Faktoren mit Einfluss auf die regionale Wirtschaftskraft	13
Tabelle 2.3:	Verwendete Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren	14
Tabelle 2.4:	Output und Wirkungseinschätzung relevanter Maßnahmen: Wirtschaftswachstum und Beschäftigung	16
Tabelle 2.5:	Maßnahmen des EPLR M-V nach Art des Zuwendungsempfängers und Maßnahmentyp	20
Tabelle 2.6:	Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Mecklenburg-Vorpommern – Anteile am Gesamteffekt in MV	26
Tabelle 2.7:	Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in MV – Weitere Indikatoren für Bruttowertschöpfung und Erwerbstätigkeit	27
Tabelle 2.8:	Planzahlen für den Förderzeitraum 2007 bis 2013 der relevanten Maßnahmen für die Modernisierung des Agrarsektors in Mecklenburg-Vorpommern	32
Tabelle 2.9:	Umweltbezogene Basisindikatoren	46
Tabelle 2.10:	Tierbesatz in den landwirtschaftlichen Unternehmen im Vergleich zu anderen Regionen	48
Tabelle 2.11:	Horizontale Bewertungsfragen mit Bezug zum Schutzgut Biodiversität sowie zugeordnete gemeinsame Wirkungsindikatoren	51
Tabelle 2.12:	Weitere wichtige Basisindikatoren als Bewertungsgrundlage für das Vertiefungsthema Biodiversität	53
Tabelle 2.13:	Natura-2000-Gebiete in Mecklenburg-Vorpommern	58
Tabelle 2.14:	Ökologische Zielsetzungen von EPLR-Maßnahmen außerhalb des Schwerpunkts 2	59
Tabelle 2.15:	Prüfung des logischen Zusammenhangs von Ausgangslage, Strategie und Maßnahmenansatz mit Bezug zur Biodiversität	62
Tabelle 2.16:	Indikative Mittelansätze 2007 bis 2013 für Maßnahmen mit Biodiversitätszielen im Rahmen der Strategie	63
Tabelle 2.17:	Naturschutzförderung außerhalb des EPLR M-V	65
Tabelle 2.18:	Im Vertiefungsthema Biodiversität berücksichtigte Maßnahmen	66
Tabelle 2.19:	Ziele und Zielquantifizierung für biodiversitätsrelevante Maßnahmen	69

	<b>Seite</b>
Tabelle 2.20: Finanzielle Umsetzung und Output biodiversitätsrelevanter Maßnahmen	71
Tabelle 2.21: Biodiversitätswirkung relevanter Maßnahmen	73
Tabelle 2.22: Übersicht über die Programmwirkungen zur Halbzeitbewertung	77
Tabelle 2.23: Agrarumweltmaßnahmen in der Natura-2000-Gebietskulisse	79
Tabelle 2.24: <i>Light-</i> und <i>Dark green</i> -Programmwirkungen im Hinblick auf die Biodiversität sowie verausgabte Finanzmittel	80
Tabelle 2.25: Basisindikatoren Vertiefungsthema Wasser	82
Tabelle 2.26: Schwächen im Bereich Gewässerschutz in Mecklenburg-Vorpommern	85
Tabelle 2.27: Relevante Maßnahmen – Wasserschutz	89
Tabelle 2.28: Output, Ergebnis und Wirkung relevanter Maßnahmen: Wasserschutz	91
Tabelle 2.29: Basisindikatoren Vertiefungsthema Klima	99
Tabelle 2.30: Schwächen im Bereich von Umwelt und Landschaft mit Bezug zu Klima	102
Tabelle 2.31: Relevante Maßnahmen – Klimaschutz	104
Tabelle 2.32: Output, Ergebnisse und Wirkungen relevanter Maßnahmen: Klimaschutz	106
Tabelle 2.33: Auswahl relevanter Maßnahmen – Lebensqualität	121
Tabelle 2.34: Output und eingeschätzte Wirkung – Lebensqualität	123
Tabelle 2.35: Wirkungen relevanter EPLR-Maßnahmen auf den Tourismus	126
Tabelle 3.1: Finanzielle Kenndaten von lissabonfähigen Maßnahmen des EPLR M-V	144
Tabelle 3.2: Finanzielle Kenndaten von Göteborg-relevanten Maßnahmen des EPLR M-V ( <i>kursiv</i> : Bundesdurchschnitt)	145
Tabelle 3.3: Mittelvolumen für Vorhaben im Rahmen der Neuen Herausforderungen	148
Tabelle 4.1: Aufgaben der Gemeinsamen Verwaltungsbehörde und der Fondsverwaltung ELER in Mecklenburg-Vorpommern	161
Tabelle 4.2: Einschätzung der Zahlstellenverwaltungen der Länder und des Bundes zum Finanzierungssystem 2007 bis 2013	174
Tabelle 4.3: Befragungsergebnisse zur Bedeutung der strategischen Leitlinien	178
Tabelle 4.4: Befragungsergebnisse zur Bedeutung der Nationalen Strategie	179
Tabelle 4.5: Ausgewählte Problembereiche des EU-Monitorings	187
Tabelle 4.6: Qualität der gelieferten Sekundärdaten für die Bewertung	190

	<b>Seite</b>
Tabelle 4.7: Mitnahmeeffekte und praktizierte Ansätze zur Reduzierung von Mitnahmeeffekten relevanter Maßnahmen des EPLR M-V	195
Tabelle 4.8: Befragungsergebnisse zum Informationsfluss zwischen Bund und Ländern	203
Tabelle 4.9: Befragungsergebnisse zum Informationsfluss von der Kommission an den Bund und die Länder	205
Tabelle 4.10: Befragungsergebnisse zur Rolle und Funktion der Kommission	206
Tabelle 4.11: Befragungsergebnisse zum Structural Fonds Computerized System (SFC 2007)	208
Tabelle 4.12: Einschätzung der befragten WiSos zum Gemeinsamen Begleitausschuss (n=13)	215
Tabelle 4.13: Merkmale der Fördermaßnahmen, die einen integrierten Ansatz verfolgen	224
Tabelle 4.14: Anteil der verausgabten Mittel und Projekte in LEADER im Vergleich zu Nicht-LEADER (2007 bis 2009)	226
Tabelle 4.15: Gender Budgeting – Relevanz der 2007 bis 2009 getätigten Ausgaben des EPLR M-V für das Ziel Chancengleichheit.	234
Tabelle 4.16: Gleichstellungsmerkmale der verausgabten Mittel	235
Tabelle 4.17: Geschaffene Arbeitsplätze in Maßnahmen mit Wirkungen im Bereich Beschäftigung/Unternehmerintum	236
Tabelle 4.18: Überblick über die an die allgemeine Öffentlichkeit gerichteten Maßnahmen des EPLR M-V	256
Tabelle 4.19: Einschätzung der Zielerreichung Vereinfachung und Verwaltungsökonomie und Auswirkungen auf die anderen Zielbereiche	259
Tabelle 4.20: Einschätzung der Zielerreichung Zuverlässigkeit und Auswirkungen auf die anderen Zielbereiche	262
Tabelle 4.21: Einschätzung der Zielerreichung zielgerichtete Mittelverwendung und Auswirkungen die anderen Zielbereiche	265
Tabelle 4.22: Einschätzung der Zielerreichung „Governance“ und Auswirkungen die anderen Zielbereiche	269

## **1 Einleitung**

### **1.1 Untersuchungsdesign, -methoden und verwendete Daten für die Programmbewertung**

#### **1.1.1 Untersuchungsdesign**

Wie in Teil I des Halbzeitbewertungsberichts bereits dargestellt wurde, bildet der CMEF (EU-KOM, 2006f) den wesentlichen Rahmen für die Bewertung. Er enthält neben Bewertungsfragen auf Maßnahmenebene auch 19 Bewertungsfragen auf Programmebene. Diese Bewertungsfragen sind eine unsystematische Aneinanderreihung von thematischen, wirkungs- und umsetzungsbezogenen Fragen, die sich in der im CMEF enthaltenen Form kaum für eine strukturierte Evaluation eignen. Schon im Angebot zur Evaluation wurden die Bewertungsfragen stärker strukturiert, indem sie den Bereichen Programmwirkungen, Programmdurchführung und Mehrwert der Ländlichen Entwicklungspolitik zugeordnet wurden (siehe auch LR et al., 2009). Des Weiteren wurden inhaltlich zusammenhängende Fragen gebündelt (z. B. Biodiversität und Natura 2000) und die gemeinsamen Wirkungsindikatoren den Fragekomplexen zugeordnet.

#### ***Programmwirkungen (Kapitel III 2)***

Wirkungen auf Programmebene sind nur begrenzt durch die bloße Aggregation der Wirkungen einzelner Maßnahmen (Mikroebene) quantifizierbar. Dies betrifft insbesondere den Anspruch, Nettowirkungen darzustellen, d. h. Verdrängungs-, Substitutions- und Multiplikatoreffekte aber auch Synergieeffekte zu berücksichtigen. Um diesem Defizit zu begegnen, besonders wichtige Themen verstärkt zu bearbeiten und Fortschritte in der Evaluierungsmethodik zu erzielen, wurden insgesamt sechs so genannte Vertiefungsthemen konzipiert. In diesen Vertiefungsthemen sollen die Ergebnisse der relevanten Maßnahmen zusammengefasst und maßnahmenübergreifende Evaluationsansätze entwickelt werden. Dies wird durch die Kombination eines Bottom-up (Mikro-) mit einem Top-down (Makro-) Bewertungsansatz erreicht.

Daraus ergibt sich die in Tabelle 1.1 dargestellte Gliederung der thematischen und wirkungsbezogenen Bewertungsfragen und deren Zuordnung zu den Vertiefungsthemen.

**Tabelle 1.1:** Gemeinsame Bewertungsfragen, Wirkungsindikatoren und deren Zuordnung zu den wirkungsbezogenen Vertiefungsthemen

Horizontale wirkungsbezogene Bewertungsfragen (CMEF) nach Themenbereichen	Wirkungsindikatoren (CMEF)	Vertiefungsthemen
<b>Wachstum, Beschäftigung und Kohäsion</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>- Biodiversität und die Verpflichtung von Göteborg</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>		<b>6) Lebensqualität</b>

Quelle: Eigene Darstellung.

Zusätzlich zu den gemeinsamen Bewertungsfragen sind die länderspezifischen Ziele und Fragestellungen zu berücksichtigen. Im EPLR M-V nimmt das Ziel der Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Räumen durchweg eine zentrale Stellung ein. Es wird daher in einem gesonderten Vertiefungsthema (6) behandelt.

Als zusätzliche programmspezifische Frage wird das Thema „Tourismus“ (in Kapitel 2.6) behandelt. Als Wirkungsindikatoren schlägt das EPLR M-V vor: (1) Zusätzliche Anzahl von Übernachtungen und (2) Zunahme der BWS des Tourismus. Als weiterer programmspezifischer Wirkungsindikator wird die Stabilisierung der Bevölkerungszahl vorgeschlagen (LU 2009, S. 113 und 164). Dieser wird im Rahmen der CMEF-Frage Nr. 6 (Kapitel 2.4) beantwortet.

### ***Beitrag des EPLR M-V zu den Zielen der ELER-Verordnung, den übergeordneten Strategieebenen und den Neuen Herausforderungen (Kapitel III 3)***

Der zweite Teil der Programmbewertung fasst den Beitrag des EPLR M-V zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (Frage 6) und der Flankierung der GAP-Reform zusammen. Es wird ein Überblick gegeben, wie das EPLR die europäische und nationale Strategie aufgreift. In einem gesonderten Untersuchungsansatz (Vertiefungsthema „Folgenabschätzung Kontextwandel“) wird zudem dargestellt, inwieweit die im Rahmen des Health Check vorgenommenen Programmänderungen zu einem Mehrwert im Zusammenhang mit den Neuen Herausforderungen führen, und das Programm hiermit eine stärkere Profilierung erfahren hat.

### ***Programmdurchführung (Kapitel III 4)***

Im CMEF fehlen Fragen zum Einfluss der Programmadministration sowie des institutionellen und rechtlichen Rahmens auf den Programmerfolg. Daher wurde der Katalog der Durchführungsfragen um eine Frage zur Realisierung der Vereinfachung und der Stärkung der Fördereffizienz ergänzt. Diese Aspekte sind vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussionen zum Bürokratieabbau bzw. zur kritischen Betrachtung der Fördereffizienz wesentlich. Insgesamt werden mit den Bewertungsfragen vier zentrale Themenfelder der Durchführung abgedeckt:

Vereinfachung und Verbesserung der Fördereffizienz,

Multilevel und Good Governance,

Interne und Externe Synergien sowie

Kapazitätsaufbau.

Sie sind in Tabelle 1.2 dargestellt. Ihnen sind die jeweiligen Bewertungsfragen und die Grundlagen, auf die sich deren Beantwortung bzw. Bewertung stützen, zugeordnet.

Grundsätzlich basieren die Bewertungen auf Programmebene auf Zulieferungen und Erhebungen der Maßnahmenbewertungen. Diese wurden durch die Programmbewertung vorstrukturiert und vereinheitlicht. Zu bestimmten Fragestellungen, wie z. B. der Partnerschaft, wurden eigene Erhebungen und Analysen durchgeführt.

Mit der Eingliederung des LEADER-Ansatzes in das EPLR Mecklenburg-Vorpommerns wurde ein neuer methodischer Ansatz in die Mainstream-Förderung eingeführt, über den rund 6 % der Programmmittel abgewickelt werden sollen. Daher wird in einem gesonderten länderübergreifend angelegten **Vertiefungsthema** folgenden Fragen nachgegangen.

- Beitrag des Mainstreaming von LEADER zu einem integrierten Ansatz für die Entwicklung ländlicher Räume, der auch die Schwerpunkte 1 und 2 sowie die Strukturfonds mitberücksichtigt.

- Impulse innovativer Maßnahmen für die Ausgestaltung der „Mainstream“-Maßnahmen.

Im Rahmen des Vertiefungsthemas Wachstum und Beschäftigung wurden die Konjunkturergebnisse der Förderung anhand eines Input-Output-Modells abgeschätzt. Die Ergebnisse fließen mit in die Beantwortung der Frage nach der Förderung von Multiplikatoreffekten ein.



**Tabelle 1.2:** Themenfelder der Programmdurchführung und zugeordnete Bewertungsfragen und -grundlagen

Themenfelder der Durchführung	Horizontale durchführungsbezogene Bewertungsfragen (CMEF) und Teilaspekte	Bewertungsgrundlagen		
		Maßnahmenbewertungen	Arbeitsschwerpunkt der Programmbewertung	Vertiefungsthema
1 Vereinfachung und Verbesserung der Fördereffizienz	1 Verwirklichung der Vereinfachung und Stärkung der Fördereffizienz auf der Umsetzungsebene a) Institutioneller Rahmen b) Regelungsrahmen c) Finanzierung und finanzielle Abwicklung d) Lenkungsinstrumente zur Verbesserung der Fördermittelwirksamkeit	x	- Interviews mit Verwaltungsbehörde und Bundesvertretern - Strukturlandkarten - 2012 Erfassung der Implementationskosten	
	2 Vermeidung von Mitnahmeeffekten und oder Verlagerung	x		
	3 Förderung von Multiplikatoreffekten	x		Wachstum und Beschäftigung
2 Multilevel-Governance / Good Governance	4 Stärkung von Partnerschaftsvereinbarungen (lokal, regional, national, europäisch)	x	-Befragung der WiSo-Partner	Mainstreaming LEADER
	5 Beitrag zu einem integrierten Ansatz für die Entwicklung des ländlichen Raums	x		Mainstreaming LEADER
	6 Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern	x	- Genderbudgeting	
	7 Berücksichtigung von Besonderheiten landwirtschaftlicher Tätigkeiten im Programmgebiet	x		
3 Interne und externe Synergien	8 Komplementarität & Kohärenz des ELER mit anderen relevanten Programmen in Niedersachsen und Bremen	x	- Interviews mit Fondsverwaltern EFRE - Auswertung der Auszahlungsdaten	
	9 Optimierung von Synergien zwischen den Schwerpunkten	x	- Auswertung der Zahlstellendaten, räumlich,	alle Themen thematisch
4 Kapazitätsaufbau	10 Verstärkung der Kapazitäten durch technische Unterstützung	x	- Auswertung Erhebungsbogen und Förderdaten	
	11 Beitrag des Europäischen Netzwerks für ländliche Entwicklung zur guten Praxis der ländlichen Entwicklung	x	- Interviews mit Verwaltungsbehörde	

Quelle: Eigene Darstellung.

## 1.1.2 Methoden und Datenbasis

Im Untersuchungsdesign ist der Einsatz vielfältiger Erhebungsinstrumente und Analysemethoden<sup>1</sup> für die einzelnen Vertiefungsthemen vorgesehen, welche – wo möglich und sinnvoll – auch quantitative Aussagen über Programmwirkungen liefern sollen. Die Anwendung dieser Methoden in ihrer Vielfalt ist jedoch erst in einem späteren Umsetzungsstadium sinnvoll. Dies wird insbesondere für die geplanten Modulberichte zu den einzelnen Vertiefungsthemen der Fall sein, welche zwischen 2011 und 2014 veröffentlicht werden. Der geplante zeitliche Ablauf ist schematisch in Tabelle 1.3 dargestellt.

**Tabelle 1.3:** Zeitplanung der Vertiefungsthemen

Arbeitsschritt	Umsetzungszeitfenster			
	2009	2010	2010 bis 2014	2015
Erstellung eines methodischen Konzeptes	√			
Darstellung des aktuellen Standes in der Halbzeitbewertung		√		
Erstellung eines Modulberichts je Vertiefungsthema			X	
Ergebnisse und Empfehlungen im Ex-post-Bericht				X

Quelle: Eigene Darstellung.

Für die Programmbewertung wurden unterschiedliche Datenquellen genutzt. Der Schwerpunkt liegt dabei auf sekundären Datenquellen. Primärerhebungen stellen dagegen einen wichtigen Bestandteil zu den tiefergehenden Analysen im Kontext der Vertiefungsthemen zu einem späteren Zeitpunkt dar (vgl. Tabelle 1.4).

<sup>1</sup> Diese sollen unter Kosten-Nutzen-Erwägungen zum Einsatz kommen. Dabei sollen zwar vorrangig vorhandene Daten genutzt werden, wo prioritäre Fragestellungen damit nur unzureichend bearbeitet werden können, sollen Primärdatenerhebungen (Expertengespräche, Gruppeninterviews, Satellitenbilder und Geländeaufnahmen sowie verschiedene Befragungstechniken) zum Einsatz kommen. Ausgewertet werden die insgesamt verfügbaren Daten mit den jeweils am besten geeigneten methodischen Ansätzen. Dazu gehören beispielsweise Vorher-Nachher-Vergleiche und Mit-Ohne-Vergleiche, ökonomische und andere statistische Verfahren, aber auch modellgestützte Politikanalysen und GIS-Auswertungen.

**Tabelle 1.4:** Verwendete Datenquellen

		Verwendung nach Fragestellung /Themenfeld											
Datenart	Datenquelle	Programmwirkung						Programmdurchführung					
		Wachstum und Beschäftigung	Dynamik im Agrarsektor	Biodiversität	Wasser	Klima	Lebensqualität	Weitere Bewertungsfragen	Vereinfachung der Umsetzung und Fördereffizienz	Multilevel / Good Governance	Interne/Externe Synergie	Kapazitätsaufbau	Mainstreaming Leader
Primär	Leitfadengestützte Befragung								x	x	x		
	Standardisierter Fragebogen									x		x	x
	Expertengespräche		x						x		x		
	Onlinebefragung									x			
Sekundär	Auszug aus der Kreuzchentabelle der Zahlstelle für die EU-Haushaltsjahre 2007-2009	x									x		
	Bewilligungs-Auszahlungsdaten EFRE/ESF										x		
	Monitoring 2007-2009 (GAK und EU)	x		x	x	x							
	Indikative Finanzpläne	x	x	x	x	x	x						x
	Daten der Landesstatistik bzw. Agrarstatistik	x		x	x	x	x	x					
	Ergebnisse der Maßnahmenbewerter	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Förderdaten	x	x	x	x	x	x	x			x		x
	Programmdokumente	x	x				x	x	x	x	x		x
	Literatur	x					x	x					x
	InVeKos-Daten			x	x	x							

Quelle: Eigene Darstellung.

## 1.2 Programmziele und Relevanzprüfung

Innerhalb der Vertiefungsthemen wurden in einem mehrstufigen Vorgehen die für die jeweilige Bewertungsfrage wirkungsrelevanten Maßnahmen und Maßnahmenteile ermittelt. Der Hauptfokus der Evaluation liegt dabei zunächst auf den Zielsetzungen der Maßnahmen bzw. des Programms. Bewertungen der Effektivität<sup>2</sup> und Effizienz müssen hier ansetzen. Auf Programmebene sind neben den textlichen Aussagen auch die finanziellen Gewichtungen einzelner Programmteile bei der Interpretation von Zielschwerpunkten zu berücksichtigen. Bei einer ausschließlichen Betrachtung von Zielen werden jedoch nicht

<sup>2</sup> Ohne Zieldefinition kann die Effektivität nicht bewertet werden („Effectiveness covers the relationship between the intended and the actual results“; (GD Regio, 2003)).

intendierte Wirkungen vernachlässigt. Daher werden zur Ermittlung von Programm-Nettowirkungen auch (absehbare) positive und negative Wirkungen von Maßnahmen berücksichtigt, für die keine Ziele formuliert wurden (Methodik: Wirkungspfadanalyse mittels Checkliste)<sup>3</sup>. Eine derartige Relevanzprüfung für die einzelnen Maßnahmen erfolgte bereits bei der Konzeption der Vertiefungsthemen und wurde zur Halbzeitbewertung in Verbindung mit der tatsächlichen Inanspruchnahme erneut durchgeführt.

Der methodische Vorteil der Vertiefungsthemen ist, die enge Zusammenarbeit mit der Maßnahmenbewertung. Dabei wurde – soweit dies möglich war – auf vorliegende Dokumente (Programmdokumente, Richtlinien, Förderstatistik) sowie eigene Kurzeinschätzungen im Dialog mit den Maßnahmenbewertern zurückgegriffen (vgl. Tabelle 1.4). So konnte z. B. geklärt werden, ob bei inhaltlich divers gestalteten Maßnahmen die relevanten Fördertatbestände überhaupt in Anspruch genommen wurden. In diesem Sinne können (Teil-)Maßnahmen zwar eine (vermutete) Wirkung haben, für die Bearbeitung des Vertiefungsthemas jedoch irrelevant sein, wenn z. B. keine hinreichende Datengrundlage zu ihrer Bewertung verfügbar ist oder die Maßnahme nicht nachgefragt wird. Die ausgewählten, als „relevant“ eingestuften Maßnahmen sind in den jeweiligen Vertiefungsthemen dargestellt.

### ***Bottom-up-Bewertungsansatz (Mikroansatz)***

Der Bottom-up-Ansatz spielt zur Halbzeitbewertung eine zentrale Rolle. So führen die Bewertungshinweise des CMEF aus, dass die Abschätzung der Programmwirkung von den Fördertatbeständen ausgehen und der Zusammenhang zwischen der Wirkung des Programms und den Ausgangstrends abgeschätzt werden soll (GD Agri, 2006):

Abschätzung der Wirkung auf direkt/indirekt Begünstigte<sup>4</sup> anhand von Output- und Ergebnisindikatoren, Benchmarkdaten etc. Vergleich mit der kontrafaktischen Situation.

Schätzung des Beitrags des Programms zum allgemeinen Trend (Baseline), wo die Wirkung des Programms realisierbar/statistisch signifikant ist oder Durchführung einer allgemeinen qualitativen Abschätzung.

---

<sup>3</sup> Für den Umweltbereich erfolgte dies ex ante durch die Strategische Umweltprüfung (SUP), die jedoch zu einem frühen Zeitpunkt der Programmerstellung durchgeführt wurde. Sie konnte daher häufig keine konkrete Richtlinien-/Umsetzungsausgestaltung berücksichtigen, die tatsächliche Inanspruchnahme war nicht bekannt und Umfänge konnten nur anhand der Finanzansätze abgeschätzt werden. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass viele der im Rahmen der 7-Länder-Evaluation untersuchten SUPen zu nicht transparenten und auffallend positiven Einschätzungen gekommen sind. Den Evaluatoren ist gleichwohl bekannt, dass die SUPen erstmalig für den EPLR erstellt werden mussten und die Studien unter hohem Zeitdruck und mit sehr begrenzten finanziellen Ressourcen durchgeführt wurden.

<sup>4</sup> Im Zusammenhang mit einer schutzgutbezogenen Betrachtungsweise müsste hier wohl das Schutzgut Biodiversität, Klima bzw. Wasser eingesetzt werden.

Vor diesem Hintergrund wurde für den Bottom-up-Bewertungsansatz folgende Herangehensweise gewählt, die sich auch in der Gliederung der einzelnen, im Rahmen von Vertiefungsthemen beantworteten, Bewertungsfragen widerspiegelt. Einige der Bausteine sind auch für den Makroansatz erforderlich, der erst im Fortgang der laufenden Bewertung nach 2010 weiter verfolgt wird.

- Zunächst wird die Ausgangssituation geschildert. Dies erfolgt mittels der vorgegebenen kontextuellen und zielorientierten Basisindikatoren, ggf. um weitere Indikatoren ergänzt. In diesem Zusammenhang werden auch wichtige treibende Faktoren (*drivers* und *pressures*) beschrieben, die z. T. außerhalb der Beeinflussbarkeit des Programms liegen, die Programmwirkung aber maßgeblich beeinflussen können.
- In einem zweiten Schritt werden Programmstrategie und Interventionslogik analysiert. Dabei wird der Frage nachgegangen, ob die Darstellung von Ausgangslage und Stärken-Schwächen-Analyse (SWOT<sup>5</sup>) kohärent mit der Programmstrategie ist.
- Im nächsten Schritt werden die für das Vertiefungsthema relevanten Maßnahmen ermittelt. Es wurde bereits oben dargestellt, dass dabei nicht nur die strategiekonformen Maßnahmen von Relevanz sind, sondern auch jene, die negative Wirkungen entfalten können.
- Diese Maßnahmen werden im vierten Schritt hinsichtlich ihrer finanziellen Umsetzung und ihres Outputs betrachtet. Damit kann eine erste Dimension der Wirkungsstärke in quantitativer Hinsicht ermittelt werden.
- Danach werden mit Hilfe von maßnahmenspezifischen Wirkungspfaden und qualitativen Wirkungseinschätzungen (soweit möglich auch quantifizierten Wirkungen) die Wirkintensitäten der (Teil-)Maßnahmen im Hinblick auf die Fragestellung abgeschätzt. Auf diese Weise soll eine Gesamtschau der Wirkungen erfolgen und eine grobe Einschätzung ermöglichen, welchen Beitrag das Programm zur Zielerreichung leistet bzw. bis zum Ende der Laufzeit leisten kann. Dabei muss immer berücksichtigt werden, dass eine ausschließliche „Addition“ von Maßnahmenwirkungen nicht der Programmwirkung entspricht. Vielmehr müssen Wirkungen immer durch eine Spiegelung von Mikroebene und Makro-(Programm-)ebene bewertet werden (EEN, 2010b), was vollständig aber erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen kann.

---

<sup>5</sup> Analyse von *Strengths* (Stärken, positive Merkmale), *Weaknesses* (Schwächen, Herausforderungen), *Opportunities* (Chancen für positive Entwicklungsansätze), *Threats* (Risiken, die positive Ansätze gefährden können).

## 2 Programmwirkungen

### 2.1 Beitrag des Programms zu Beschäftigung und Wachstum (Frage 1)

*Horizontale Bewertungsfrage 1: Inwieweit hat das Programm zur Verwirklichung der Gemeinschaftsprioritäten entsprechend der erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung beigetragen im Hinblick auf:*

*die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten?*

*die Verbesserung der Wachstumsbedingungen?*

**Wirkungsindikatoren:** *Wirtschaftswachstum (I1), Beschäftigungswachstum (I2)*

Wirtschaftliches Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen sind die zwei zentralen Ziele der Lissabon-Strategie. Im Kontext der europäischen Politik fällt der ELER-Förderung die Aufgabe zu, Wachstum und Arbeitsplätze in ländlichen Gebieten zu schaffen (EU-KOM, 2005). Die ELER-Förderung ist dabei auf zwei strategische Ansatzpunkte ausgerichtet:

- Steigerung der Wertschöpfung und der Wettbewerbsfähigkeit<sup>6</sup> des Agrarsektors und
- Schaffung von Arbeitsplätzen und die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft.

Zur Realisierung der Lissabon-Strategie durch den ELER haben die Förderung von Unternehmertum, Informations- und Kommunikationstechnologien, Innovationen, beruflicher Qualifikation sowie die Kooperationen zwischen Institutionen (Forschung und Entwicklung (F&E), Public Private Partnership) eine zentrale Bedeutung (EU-KOM, 2006g).

#### 2.1.1 Fachlicher und politischer Kontext

Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf beträgt in Mecklenburg-Vorpommern 74 % des EU-Durchschnitts. Hinzu kommen regionale Disparitäten innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns, wobei vereinfachend von einem West-Ost-Gefälle gesprochen werden kann.

Im Dienstleistungssektor Mecklenburg-Vorpommerns tragen die öffentlichen und privaten Dienstleistungen und der Tourismus im Vergleich zum Bundesdurchschnitt überdurchschnittlich stark zur Bruttowertschöpfung (BWS) bei, Finanzdienstleistungen und Vermietungen dagegen unterdurchschnittlich. Im Produzierenden Gewerbe sind besonders der

---

<sup>6</sup> Wettbewerbsfähigkeit bedeutet, dass Unternehmen an den nationalen sowie internationalen relevanten Märkten ihr Waren- bzw. Dienstleistungsangebot unter Konkurrenzbedingungen gewinnbringend absetzen können.

Schiffbau und das Ernährungsgewerbe stark, insgesamt trägt der Sektor mit knapp 14 % unterdurchschnittlich zur BWS bei. Der primäre Sektor hat mit einem Anteil von 3,9 % an der BWS zwar eine im bundesweiten Vergleich relativ hohe, aber insgesamt dennoch marginale Bedeutung (GVB, 2006). Ein zentrales Problem Mecklenburg-Vorpommerns ist die hohe Arbeitslosigkeit. Die Arbeitslosenquote lag im Januar 2010 mit 15,4 % im bundesdeutschen Vergleich auf dem zweithöchsten Rang. Besonders betroffen sind die südöstlichen, küstenfernen Regionen Mecklenburg-Vorpommerns (Landkreise Demmin 19,7 %, Uecker-Randow 18,8 %, Ostvorpommern 18,4 %, im Vergleich dazu: Ludwigslust 10,2 %) (Bundesagentur für Arbeit Regionaldirektion Nord, 2010).

Die Steigerung der Wirtschaftskraft sowie die Schaffung und Sicherung dauerhafter Arbeitsplätze sind zentrale Ziele der Regionalen Strukturpolitik in Mecklenburg-Vorpommern. Hierfür werden verschiedene Instrumente auf EU-, Bundes- und Landesebene genutzt. Dies sind auf EU-Ebene der EFRE, auf Bundesebene die Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsstruktur und das Konjunkturprogramm sowie weitere Landesprogramme. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind auf benachteiligte Personengruppen und Arbeitslose ausgerichtet (Bernhard et al., 2008; WM, 2007b), jedoch nicht explizit auf strukturschwache Regionen. Im Vergleich zu der Summe der anderen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen hat die ELER-Förderung aus finanzieller Sicht eine geringe Bedeutung (vgl. Teil I).

Mit der ELER-Förderung sollen in ländlichen Räumen Arbeitsplätze in der Landwirtschaft gesichert und im außerlandwirtschaftlichen Bereich geschaffen werden, z. B. durch die Förderung des Tourismus, regionaler Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen und der Biomassenutzung sowie durch den Ausbau des regionalen Dienstleistungsangebotes (LU, 2009g).

### **2.1.2 Relevante Maßnahmen**

In der Analyse des Beitrags der ELER-Förderung zur Lissabon-Strategie werden alle Maßnahmen berücksichtigt, die laut EPLR ein Beschäftigungs- oder Wachstumsziel haben oder von denen entsprechende Wirkungen zu erwarten sind. Ein Beschäftigungs- oder Wachstumsziel ist insbesondere für Maßnahmen aus Schwerpunkt 3 mit Bezug auf außerlandwirtschaftliche Entwicklung (311, 312, 313, 322), sowie Maßnahmen aus Schwerpunkt 1 (121, 123a, 124, 125) in Hinblick auf eine landwirtschaftliche Produktivitätssteigerung festgelegt.

Aus Schwerpunkt 2 wurde zusätzlich die AUM-Teilmaßnahme Ökologische Anbauverfahren (214c) aufgenommen, da aus Sicht des Evaluators eine Wirkung zu erwarten ist. Durch die Umstellung auf Ökologischen Landbau steigt der betriebliche Arbeitseinsatz verschiedenen Autoren zufolge um 20 bis 30 Prozent gegenüber konventionellen Betrie-

ben (von Münchhausen et al., 2006). In Tabelle 2.1 sind die relevanten ELER-Maßnahmen mit ihren Output-, Ergebnis- und Wirkungszielen dargestellt.

**Tabelle 2.1:** Relevante Maßnahmen – Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum

Relevante Maßnahmen	Relevanz		Quantifizierte Ziele					
			Output		Ergebnis		Wirkung	
			Förderfälle	BWS in geförderten Betrieben (R2, R7)	Neue Arbeits- plätze (R8)	Gesicherte Arbeits- plätze (P2)	Wirtschafts- wachstum (I1)	Beschäftigungs- wachstum (I2)
		Anzahl	1.000 Euro	Anzahl	FTE	1.000 Euro	FTE	
111 Berufsbildung	X		6.500 <sup>1)</sup>	*	**	**		
121 Agrarinvestitionsförderung	X		1.350	50.000	**	*		
123a Verarbeitung & Vermarktung	X	X	50	141.000	*	*		
123b V&V Forstwirtschaft	X	X	100	*	50	30		
124 Neue Produkte	X	X	20	1.133	10	0	insgesamt 11 % <sup>3)</sup> 2.180 <sup>4)</sup>	
125 Infrastruktur	X		490	18.456	**	**		
214c Ökologische Anbauverfahren	O	O	130.000 <sup>2)</sup>	**	**	**		
311 Diversifizierung	X	X	170	5.000	15	0		
312 Unternehmensgründung	X	X	155	26.000	1.300	0		
322 Dorferneuerung	X	X	1.250	*	*	*		
313 Fremdenverkehr	X	X	150	17.000	800	0		
323f Kulturhist. Bausubstanz	X	X	20	*	*	*		
323g Kulturdenkmäler	X	X	600	*	*	*		
41 LEADER	O	X	140	**	*	*		

X Maßnahme wird berücksichtigt, da Ziel laut EPLR. O Maßnahme wird berücksichtigt, da entsprechende Wirkungen.

\* Keine Zielquantifizierung, \*\* Kein Ziel, R = Ergebnisindikator, P = Programmspezifischer Indikator, I = Wirkungsindikator

1) Teilnehmer, 2) Hektar

3) Auf welchen Sektor und Ausgangswert sich diese Angabe in Tabelle 29 des Programmdokuments bezieht, ist unklar.

4) 2.180 neue Arbeitsplätze entsprechen einem Erwerbstätigenzuwachs bis 2013, gegenüber 2006, von 0,03 %.

Quelle: LU (2009g).

Inwieweit die in Tabelle 2.1 dargestellten Maßnahmen zur Verwirklichung der Lissabon-Strategie beitragen können, wird anhand einer vereinfachten Interventionslogik überprüft. Zu den wichtigsten Faktoren mit Einfluss auf die regionale Wirtschaftskraft zählen: die geografische Lage, der Verstärkerungsgrad, die sektorale Struktur, das Sozialkapital, die Verkehrsgüte und das Humankapital einer Region. Der bedeutsamste Bestimmungsfaktor der regionalen Wirtschaftskraft ist die sektorale Struktur, die nach den Ergebnissen einer Untersuchung von Blume und Döring (2009) allein über 50 % der Unterschiede der Wirtschaftskraft zwischen Regionen erklärt. Die Wirtschaftskraft einer Region ist umso geringer, je höher der Beschäftigungsanteil in Branchen mit einer negativen Beschäftigtenentwicklung (z. B. primärer Sektor, Baugewerbe etc.) ist. Dieses Ergebnis gilt in gleicher Weise für die Entwicklung der Arbeitsplätze in einer Region (Kubis, Titze und Ragnitz, 2007).



Wie Tabelle 2.2 zeigt, kommt ein Großteil der Maßnahmen mit beschäftigungs- und wirtschaftspolitischen Zielen oder potenziellen Wirkungen dem primären Sektor zugute. Bezogen auf die Gesamtausgaben des EPLR M-V (2007 bis 2009), fließen 36 % der Mittel in entsprechende Maßnahmen zugunsten des primären Sektors. Auf die Förderung nichtlandwirtschaftlicher, wirtschaftlicher Aktivitäten im ländlichen Raum entfielen dagegen im gleichen Zeitraum 2007 bis 2009 rund 32,5 % der Gesamtausgaben des EPLR M-V. Die von der EU-KOM benannten, innovativen Maßnahmen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung (312, 331, 41)<sup>7</sup> haben darunter mit etwa sechs Prozent nur einen geringen Anteil.

**Tabelle 2.2:** Verausgabte öffentliche Mittel (2007 bis 2009), differenziert nach Faktoren mit Einfluss auf die regionale Wirtschaftskraft

Relevante Maßnahmen	Einflussfaktoren auf die regionale Wirtschaftskraft							
	Geographische Lage	Verstädterung	Sektorale Struktur		Sozialkapital	Verkehrsgüte	Human- kapital	Landes- spezifische Faktoren
			Primärer Sektor	Andere Sektoren				
Anteil am Gesamtbudget (2007-2009) inklusive Artikel 89-Maßnahmen (in Prozent)								
111	Berufsbildung			0,1				
121	Agrarinvestitionsförderung			8,3				
123a	Verarbeitung & Vermarktung				3,1			
123b	V&V Forstwirtschaft				0,1			
124	Neue Produkte				0,0			
125	Infrastruktur			16,1				
214c	Ökologische Anbauverfahren			11,4				
311	Diversifizierung			0,3				
312	Unternehmensgründung				1,3			
322	Dorferneuerung				17,0			
313	Fremdenverkehr							4,3
323f	Kulturhist. Bausubstanz				0,0			
323g	Kulturdenkmäler				2,1			
41	LEADER					4,6		
SUMME				36,3	23,6	4,6		4,3

Quellen: Eigene Darstellung nach LU (2009f; 2010c; 2010d), Blume und Döring (2009).

<sup>7</sup> Förderung von Unternehmergeist, Innovation, Informations- und Kommunikationstechnologien, beruflicher Qualifikation sowie von Kooperationen (vgl. EU-KOM, 2006g).

Aus der bisherigen Analyse bleibt festzuhalten:

- Der überwiegende Teil der Förderung stärkt direkt oder indirekt den primären Sektor und verlangsamt dessen relativen Bedeutungsverlust bezogen auf die Gesamtwirtschaft.
- Die Förderung von wirtschaftlichen Aktivitäten außerhalb des primären Sektors hat demgegenüber in der bisherigen Umsetzung des EPLR M-V eine geringere Bedeutung.

### 2.1.3 Bewertungsindikatoren und -kriterien

In Tabelle 2.3 sind die für die Messung der Wachstums- und Beschäftigungswirkungen zu verwendenden Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren des CMEF, ergänzt um programmspezifische Indikatoren, dargestellt.

**Tabelle 2.3:** Verwendete Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren

	<b>Wachstum</b>	<b>Beschäftigung</b>
<b>Output-Indikator</b>	Anzahl Förderfälle	Anzahl Förderfälle
<b>Ergebnis-Indikator</b>	Bruttowertschöpfung in geförderten Betrieben (R2)	Anzahl geschaffener Bruttoarbeitsplätze (R8)
	Nichtlandwirtschaftliche Bruttowertschöpfung in geförderten Betrieben (R7)	Geschaffene vollzeitäquivalente Bruttoarbeitsplätze (P1)
programm-spezifisch		Gesicherte vollzeitäquivalente Bruttoarbeitsplätze (P2)
<b>Wirkungs-Indikator</b>	Wirtschaftswachstum (I1)	Beschäftigungswachstum (I2)

R = Ergebnis-, I = Wirkungsindikatoren im CMEF; P = programmspezifische Indikatoren.

Quellen: Eigene Darstellung nach EU-KOM (2006c; 2006d; 2006b).

Die EU-KOM (2006a) schlägt vor, die Wirkungsindikatoren ausgehend von den Output- und Ergebnisindikatoren der Maßnahmen zu quantifizieren, wobei Mitnahme- und Verdrängungseffekte zu berücksichtigen sind. Dieses Vorgehen führt zu wenig aussagekräftigen Ergebnissen, da belastbare Aussagen zu Verdrängungs- und Multiplikatoreffekten nicht vorliegen. Zudem sind indirekte Einkommens- und Beschäftigungseffekte durch die infrastrukturellen Maßnahmen, aber auch Synergieeffekte zu berücksichtigen, die sich bottom up nicht ermitteln lassen. Daher ergibt sich aus der Addition der maßnahmenspezi-

fischen Effekte nicht der gesamtwirtschaftliche Effekt. Zu einem späteren Zeitpunkt soll versucht werden, mit Hilfe von ökonometrischen Analysen die Wachstums- und Beschäftigungseffekte des EPLR M-V abzuschätzen.

Für die Halbzeitbewertung wurde ein Unterauftrag an die Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforchung (GWS) vergeben, der – wenn schon die strukturellen Einkommens- und Beschäftigungseffekte zum jetzigen Zeitpunkt nicht darstellbar sind – eine modellgestützte Abschätzung der nachfrageseitigen Effekte des EPLR M-V liefern soll (Kapitel 2.1.6).

#### **2.1.4 Maßnahmen- und Programmwirkungen**

Zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung lässt sich nur der Outputindikator „Anzahl Förderfälle“ verlässlich ermitteln, anstelle der Ergebnis- und Wirkungsindikatoren sind nur theoretische Überlegungen sowie vorläufige Einschätzungen auf der Grundlage des Umsetzungsstands möglich. Die noch wenig aussagekräftigen, auf Basis des Outputindikators ermittelten Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des EPLR M-V sind in der Tabelle 2.4 dargestellt.

**Tabelle 2.4:** Output und Wirkungseinschätzung relevanter Maßnahmen: Wirtschaftswachstum und Beschäftigung

Relevante Maßnahmen	Relevanz		Output				Wirkung		Qualitative Einschätzung	
	Wirtschaftswachstum	Beschäftigungswachstum	Förderfälle 2007 bis 2009	Förderfälle (geplant lt. EPLR)	Zielerreichung <sup>7)</sup>	Umsetzungsgrad <sup>8)</sup>	direkt	Mitnahme <sup>9)</sup>	Gesamtwirtschaftliche Wirkung	Beschäftigungswirkung
			Anzahl	Anzahl	%					
111 Berufsbildung	x		1.657 <sup>1)</sup>	6.500 <sup>1)</sup>	25,5	-	x	↘	0	
121 Agrarinvestitionsförderung	x		595 <sup>3)</sup>	1.350	44,1	+	x	→	0	0
123a Verarbeitung & Vermarktung	x	x	38	50	76,0	++	x	↗	0	+
123b V&V Forstwirtschaft	x	x	6	100	6,0	-	x	↘	0	0
124 Neue Produkte	x	x	2	20	10,0	-	x	n.r.	0	0
125 Infrastruktur	x		775	490	158,2	++	x	n.r.	+	
214c Ökologische Anbauverfahren	o	o	88.474 <sup>2)</sup>	130.000 <sup>2)</sup>	68,1	++	x	↘	0	+
311 Diversifizierung	x	x	29 <sup>4)</sup>	170	17,1	-	x	↗	+	+
312 Unternehmensgründung	x	x	79 <sup>4)</sup>	155	51,0	++	x	→	+	+
313 Fremdenverkehr	x	x	236 <sup>4)</sup>	150	157,3	++	x	↘	+	+
322 Dorferneuerung	x	x	1.477 <sup>4)5)</sup>	1.250	- <sup>5)</sup>		x	↘		
323f Kulturhist. Bausubstanz	x	x	0 <sup>4)</sup>	20	0,0	-	x	↘	+	0
323g Kulturdenkmäler	x	x	118 <sup>4)</sup>	600	19,7	-	x	↘	+	0
41 LEADER	o	x	238 <sup>6)</sup>	140	170,0	++	x	↘	+	0

x Maßnahme wird berücksichtigt, da Ziel laut EPLR. o Maßnahme wird berücksichtigt, da entsprechende Wirkungen.

1) Teilnehmer. 2) Hektar. 3) inkl. Projekte aus Zuckerdiversifizierung. 4) Komplet oder teilweise aus LEADER finanziert.

5) einschließlich Projekte der GAK-Dorferneuerung, Ziel nur für ELER. 6) einschließlich oben gezählter Schwerpunkt-3-Maßnahmen

7) bezogen auf das Ziel 2007 bis 2013. 8) Umsetzungsgrad: - unter 30%; + 30 bis 50%; ++ über 50 %

9) Zu den Mitnahmeeffekten vgl. Kapitel 4.2.2.4 der Programmbewertung.

↗ hoher Effekt, → mittlerer Effekt, ↘ geringer Effekt n.r. nicht relevant

*Wirkungseinschätzung Wachstum:*

+ positiv Es ist von einer einkommenschaffenden Wirkung der Maßnahme auszugehen.

0 zu vernachlässigen In Einzelfällen oder nie einkommenschaffende Maßnahme.

- negativ Keine einkommenschaffende Wirkung zu erwarten, oder Förderung eines schrumpfenden Wirtschaftszweigs.

*Wirkungseinschätzung Beschäftigung:*

+ positiv Tendenziell ist von einem Zuwachs an Arbeitsplätzen auszugehen.

0 zu vernachlässigen Nur in Einzelfällen beschäftigungsschaffend.

- negativ Tendenziell ist von einem Verlust an Arbeitsplätzen auszugehen.

Quellen: LU (2009g), GVB (2010), eigene Berechnungen.

### Überlegungen zu Wirkungen

Da für die meisten Maßnahmen noch keine Ergebnisindikatoren vorliegen, wurden hier – soweit verfügbar – Ergebnisse der Ex-post-Bewertung (2000 bis 2006) in Verbindung mit theoretischen Überlegungen und dem bisherigen Umsetzungsstand verbunden. Prinzipiell müssen von den Bruttoeffekten Mitnahme- und Verdrängungseffekte subtrahiert werden, sofern diese für die entsprechende Maßnahme relevant sind. Zu den Mitnahmeeffekten siehe Kapitel 4.2.2.4 der Programmbewertung.

Auch wenn die Höhe der eingesetzten Mittel keine Garantie für eine große Wirkung ist, so kann doch umgekehrt ein geringer Umsetzungsstand in Verbindung mit einem geringen

Mitteleinsatz die erwartbare Wirkung mindern. Mit dem dritten Förderjahr der aktuellen Förderperiode wäre für alle nicht-flächenbezogenen Maßnahmen bei kontinuierlicher Umsetzung ein Umsetzungsstand von 35 bis 50 % zu erwarten. Dieser ist bei den etablierten Maßnahmen im Schwerpunkt 1 (121, 123a, 125) erreicht, nicht jedoch bei den neuen (123b, 124). Deutliche Unterschiede zeigen sich auch bei den Maßnahmen aus Schwerpunkt 3. Während für die ohnehin schon schwach ausgestattete Diversifizierung (311) bisher nur 29 Förderfälle (17 %) gemeldet sind, liegen die restlichen Maßnahmen bei einem hohen Umsetzungsstand (312, 313, 323g). Für die Dorferneuerung lässt sich der Umsetzungsstand nicht messen, da ein Ziel nur für die ELER-Maßnahme vorliegt, der Output aber die GAK-Maßnahme mit berücksichtigt.

Hohe Steigerungen der BWS erwartet das EPLR M-V von den einzelbetrieblichen Fördermaßnahmen im Schwerpunkt 1 (121, 123a). Die AFP-Förderung ist jedoch stärker auf eine Rationalisierung und Stabilisierung als auf Wachstum der geförderten Betriebe ausgerichtet. Geplanten zusätzlichen Arbeitsplätzen im Veredlungsbereich steht ein Arbeitsplatzabbau im Milchviehbereich gegenüber (vgl. Teil II, Kapitel 3). In der Ex-post-Bewertung des AFP 2000 bis 2006 (Bergschmidt et al., 2008) wurde der tatsächliche Beitrag der Förderung zu einem Anstieg in der BWS bzw. der Sicherung von Arbeitsplätzen wurde als gering eingeschätzt. In der Verarbeitung und Vermarktung erwarten die geförderten Unternehmen Wertschöpfungssteigerungen und zusätzliche Arbeitsplätze; Befunde zu tatsächlichen Wirkungen auf die Unternehmen (geschweige denn den Sektor Ernährungswirtschaft) liegen aber bislang nicht vor (vgl. Teil II, Kapitel 4). Die Wirkung landwirtschaftlicher Infrastrukturmaßnahmen (125 Flurbereinigung und Wegebau) kann in Einzelfällen für die beschleunigte Umsetzung von Vorhaben privater Investoren im landwirtschaftlich-gewerblichen oder touristischen Bereich als bedeutsam eingeschätzt werden.

Ob die Förderung des Ökologischen Landbaus in Schwerpunkt 2 eine Zunahme an Arbeitsplätzen bewirkt, kann nicht eindeutig belegt werden. Studien zu Beschäftigungswirkungen des Ökolandbaus gehen mehrheitlich jedoch von einer höheren Arbeitsintensität der ökologischen im Vergleich zur konventionellen Wirtschaftsweise aus (von Münchhausen et al., 2006).

Von den für potenziell wirksame Maßnahmen in den Schwerpunkten 3 und 4 eingesetzten Geldern in Höhe von insgesamt rund 106 Mio. Euro (einschließlich Artikel-89-Maßnahmen) entfällt mehr als die Hälfte auf die Dorferneuerung. Die hier geförderten Projekte beinhalten fast ausschließlich die Sanierung von innerörtlichen Straßen und Gebäuden und lassen nur in Ausnahmefällen die Sicherung oder Schaffung von Arbeitsplätzen (über die Bauausführung hinaus) erwarten. 15 % wurden in Tourismusmaßnahmen (313) investiert. Ein Teil dieser Projekte (vor allem die Umnutzung) ist vermutlich mit der Schaffung von Arbeitsplätzen verbunden, gesicherte Erkenntnisse hierzu liegen aber bislang nicht vor. Das ambitionierte Ziel von 800 Arbeitsplätzen in dieser Maßnahme (vgl.

Tabelle 2.1) scheint aber kaum erreichbar. Auch bei den Unternehmensgründungen (312) ist bislang nicht erkennbar, dass das Ziel von 1.300 geschaffenen Arbeitsplätzen auch nur annähernd erreicht wird. In den bisher geförderten Projekten wird eine Summe von 65,5 zu schaffenden Vollzeit Arbeitsplätzen genannt (Planzahlen).

Einen – in Anbetracht der notwendigen Vorlaufzeit für Selbstorganisation und Zieldefinition – hohen Umsetzungsstand weisen die LEADER-Projekte auf. Durch deren Ausrichtung auf die Verbesserung der Lebensbedingungen und der touristischen Rahmenbedingungen lassen sich auch hier positive Effekte auf Beschäftigung erwarten.

### **2.1.5 Beantwortung der Bewertungsfrage**

Die zu beantwortende Bewertungsfrage lautet: Inwieweit hat das Programm zur Verwirklichung der Gemeinschaftsprioritäten entsprechend der erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung im Hinblick auf die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und die Verbesserung der Wachstumsbedingungen beigetragen?

**Antwort:** Aufgrund des hohen Mitteleinsatzes in Schwerpunkt 3, verbunden mit der im bundesdeutschen Vergleich schlechten strukturellen Ausgangssituation in Mecklenburg-Vorpommern kann davon ausgegangen werden, dass die ELER-Förderung einen gewissen Beitrag zur Schaffung von Beschäftigung und Wachstum und damit zur Umsetzung der Lissabon-Strategie leistet. Hinweise auf strukturelle Wachstums- und Beschäftigungswirkungen liegen bislang nur vereinzelt auf Projektebene vor; die Zahlen stellen überwiegend geplante Größen zum Bewilligungszeitpunkt dar, die durch Erhebungen nach Abschluss der Projekte verifiziert werden müssen.

Einschränkend ist jedoch zu beachten, dass das Instrumentarium der ELER-Förderung nur in Einzelfällen geeignet ist, Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für dauerhaftes Wachstum und Beschäftigung zu verbessern. Auf Programmebene betrachtet fließt ein Großteil der ELER-Förderung in Mecklenburg-Vorpommern in den primären Sektor (vgl. Tabelle 2.2); gesamtwirtschaftliche Wachstumsimpulse sind von der Land- und Forstwirtschaft jedoch nicht zu erwarten.

Eine fundierte Beantwortung der Bewertungsfrage wird frühestens im Rahmen des geplanten Modulberichts möglich sein.

### **2.1.6 Nachfrageseitige Einkommens- und Beschäftigungseffekte**

Jede öffentliche Förderung generiert zusätzliche Nachfrage und erzeugt damit konjunkturell wirksame Effekte auf Einkommen und Beschäftigung. Diese Effekte sind ein zusätzli-

ches Argument für den Einsatz öffentlicher Mittel in wirtschaftlichen Krisenzeiten. Sie sind jedoch kein Beurteilungsmaßstab für die Effektivität oder Effizienz einer Förderung, die (wie die ELER-Förderung) auf mittel- bis langfristige Struktureffekte ausgelegt ist. Interessant ist allerdings die Frage nach der Verteilung der konjunkturellen Effekte im Raum. In welchen Räumen wird die Nachfrage generiert? Wie viel wird in ländlichen Räumen investiert und wie viel davon fließt über räumliche Verflechtungen in andere Räume ab?

Zur Beantwortung dieser Fragen wurde ein Unterauftrag an die Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforschung (GWS) vergeben, die die bundesweiten nachfrageseitig induzierten Einkommens- und Beschäftigungseffekte mit Hilfe der von ihr entwickelten volkswirtschaftlichen Input-Output-Modelle abgeschätzt hat (Bieritz, Distelkamp und Ulrich, 2010). Die Stärke des Modellansatzes liegt in der Generierung in sich konsistenter Ergebnisse; diese sind allerdings in starkem Maße von den getroffenen Annahmen abhängig.

Im Folgenden werden die Ergebnisse des GWS-Gutachtens dargestellt. Die eingesetzten Modelle, das Vorgehen und die Ergebnisse für alle Programme der 7-Länder-Bewertung werden im Gutachten in Anhang 3 dargestellt. Der folgende Text basiert im Wesentlichen auf dem Gutachten, ergänzt durch eigene Ausführungen und Erläuterungen zu den von uns bereitgestellten Daten.

### **2.1.6.1 Daten**

Datengrundlage für das Modell war eine regionalisierte Auswertung der vom Land Mecklenburg-Vorpommern bereitgestellten Zahlstellendaten (LU, 2009f; LU, 2010c; LU, 2010d). Diese umfassen die Zahlungen in den EU-Haushaltsjahren 2007 bis 2009 für das EPLR M-V und die Restzahlungen aus der fakultativen Modulation sowie die Zucker-Diversifizierungsmittel. Zusätzlich wurden die Restzahlungen aus LEADER+ und dem EAGFL-Ausrichtung berücksichtigt (LU, 2009d; LU, 2009e). Artikel-89-Maßnahmen konnten nicht berücksichtigt werden. Aus den anderen an der 7-Länder-Evaluation beteiligten Ländern lagen entsprechende regionalisierte Daten vor; für die übrigen Bundesländer wurden Auszahlungsdaten der EU-KOM verwendet.

Die einzelnen Maßnahmen und Teilmaßnahmen des EPLR M-V wurden in Zusammenarbeit mit den Maßnahmenevaluatoren nach Zuwendungsempfängern und Maßnahmentypen kategorisiert. Zudem wurde festgelegt, welche Vorleistungen nachgefragt werden und wie die Vorleistungsnachfrage räumlich verteilt ist. Letzteres beruht auf empirischen Untersuchungen der vorhergehenden Bewertungen sowie auf eigenen Annahmen.

Tabelle 2.5 stellt die Maßnahmen des EPLR M-V und ihre jeweilige Zuordnung zu Maßnahmentypen und Zuwendungsempfängern dar.

**Tabelle 2.5:** Maßnahmen des EPLR M-V nach Art des Zuwendungsempfängers und Maßnahmentyp

EPLR-Maßnahme	Haupt-zuwendungs-empfänger	Anteil an Zuwendungen geschätzt	Maßnahmen-typ
111 Berufsbildung	1	0,9	1
111 Berufsbildung	2	0,1	1
121 Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe	1	1	3
123 V & V	3	1	3
124 Neue Produkte	3	1	3
125 Infrastruktur	6	1	2
212 Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten	1	1	5
213 Zahlungen im Rahmen von Natura 2000	1	1	5
214 Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen	1	1	5
215 Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen	1	1	5
216 Nichtproduktive Investitionen	1	1	2
221 Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen	1	1	5
223 Erstaufforstung nichtlandwirtschaftlicher Flächen	2	1	5
225 Zahlungen für Waldumweltmaßnahmen	2	1	5
226 Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials	2	0,5	5
226 Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials	6	0,5	5
227 Nichtproduktive Investitionen Forst	2	1	5
311 Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten	1	1	4
312 Unternehmensgründung und -entwicklung	5	1	4
313 Förderung des Fremdenverkehrs	6	1	4
321a Abwasseranlagen	6	1	2
321b Kleinkläranlagen	4	1	2
321c Dienstleistungseinrichtungen (Sportplätze & Kitas)	6	1	4
322 Dorferneuerung und -entwicklung	6	1	4
323a Bewirtschaftungspläne Natura2000	6	1	1
323b Naturnahe Gewässerentwicklung	6	1	2
323c Standgewässer/Seesanierung	6	1	2
323d Entwicklung v. Lebensräumen	6	1	2
323e Landschaftspflege	6	1	2
323f Kulturhistorische Bausubstanz	6	1	4
323g Ländliche Kulturdenkmäler	6	1	4
323h Schutzpflanzungen	6	1	2
411 LEADER Schwerpunkt 1	6	1	2
412 LEADER Schwerpunkt 2	1	1	5
413 LEADER Schwerpunkt 3	4	0,05	4
413 LEADER Schwerpunkt 3	6	0,85	4
413 LEADER Schwerpunkt 3	7	0,1	4
421 LEADER Kooperationsprojekte	6	1	4
431 LEADER Regionalmanagement	7	1	1
511 Technische Hilfe	6	1	1

Zuwendungsempfänger: 1=Landwirtschaftliche Betriebe, 2=Waldbesitzer und forstw. Zusammenschlüsse, 3=Unternehmen der Ernährungsindustrie, 4=Privatpersonen; 5=Kleinstunternehmen; 6=Kommunen/Körperschaften des Öffentlichen Rechts, 7=Vereine, privatrechtliche Vereinigungen

Maßnahmentyp: 1=Beratung, Forschung, Bildung, 2=Investitionen im Tief- und GaLa-Bau, 3=Betriebliche Investitionen, 4=Regionale Investitionen, vorrangig Bau, 5=Dienstleistungen Forst & Agrar

Quelle: Eigene Darstellung.



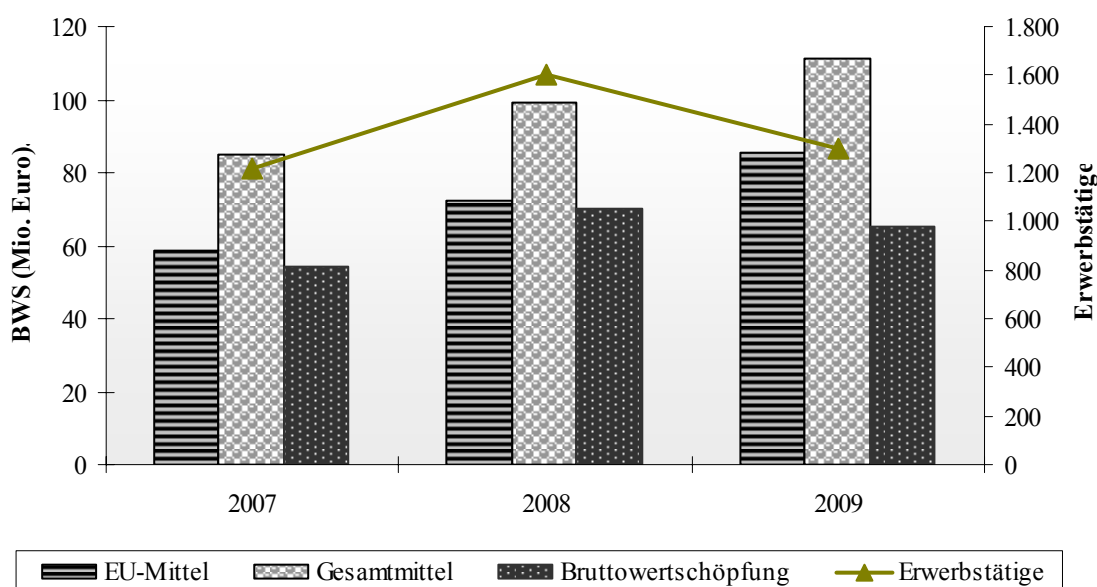
### 2.1.6.2 Effekte auf Ebene des Landes Mecklenburg-Vorpommern

Den Modellrechnungen zugrunde liegen gut 300 Mio. Euro öffentliche Mittel, die in EU-kofinanzierte ländliche Entwicklungsmaßnahmen in Mecklenburg-Vorpommern geflossen sind. Dies entspricht einem Anteil von 7 % an den bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen.

Abbildung 2.1 zeigt die zusätzliche BWS sowie die zusätzliche Anzahl an Erwerbstätigen, die nach den modellbasierten Berechnungen durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in Mecklenburg-Vorpommern induziert wurde. Es ist erkennbar, dass die Summe der Gesamtmittel sich im Laufe des Untersuchungszeitraumes kontinuierlich erhöht. Darüber hinaus zeigt sich, dass die über die ländlichen Entwicklungsprogramme zusätzlich generierte BWS die eingesetzten Mittel in keinem Jahr übersteigt. Der über die drei Jahre kumulierte Effekt auf die BWS beläuft sich auf knapp 190 Mio. Euro, was 0,18 % der BWS des Bundeslandes entspricht. Setzt man die durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme induzierte BWS in Mecklenburg-Vorpommern ins Verhältnis zu den in der Region eingesetzten Mitteln, so zeigt sich, dass jeder selbst eingesetzte Euro einer zusätzlichen Wertschöpfung von 0,6 Euro gegenübersteht. Bei den gesamtdeutschen Ergebnissen (vgl. Anhang 3) zeigte sich eine Relation von 1:1,1.

Diese zentralen Untersuchungsergebnisse für Mecklenburg-Vorpommern sind zu einem Großteil auf Höhe und Struktur der ländlichen Entwicklungsprogramme in Mecklenburg-Vorpommern zurückzuführen.

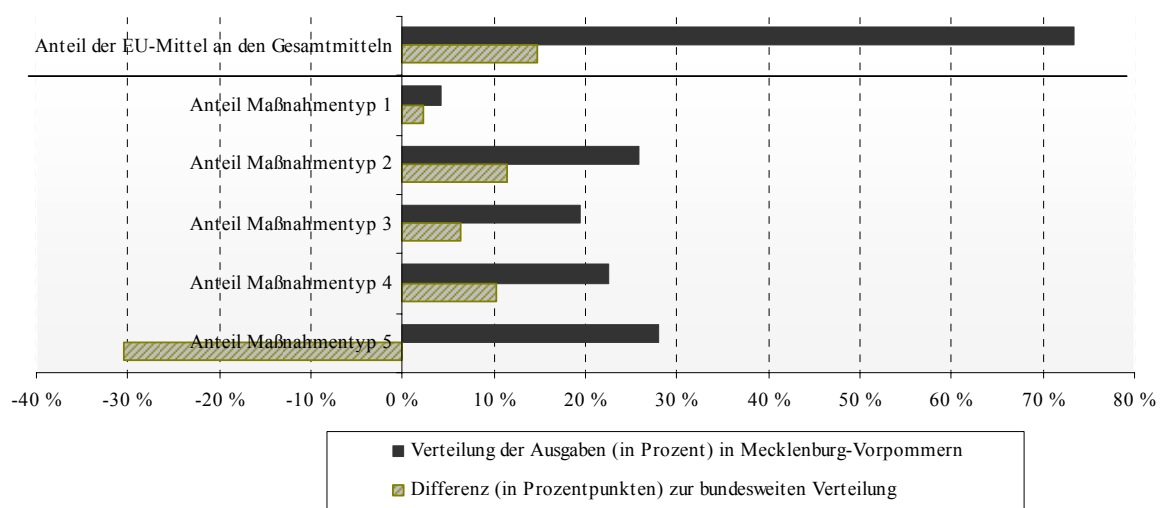
**Abbildung 2.1:** Effekte auf Bruttowertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in Mecklenburg-Vorpommern



Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

Aus Abbildung 2.2, die das Gewicht der durchgeführten Maßnahmen in Relation zum Bundesdurchschnitt zeigt, lässt sich herauslesen, dass das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern seinen Schwerpunkt auf Maßnahmen des Typs 1 bis 4 legt. Der Maßnahmentyp 5 („Dienstleistungen Forst & Agrar“) ist hingegen deutlich unterrepräsentiert. Sein Anteil ist um über 30 Prozentpunkte niedriger als im Bundesdurchschnitt. Ein besonderes Gewicht wird in dem untersuchten Bundesland auf die Investitionen Tief- und Garten- und Landschafts (GaLa)-Bau (Maßnahmentyp 2) und auf die Regionalen Investitionen, vorrangig Bau (Maßnahmentyp 4) gelegt. Diese zeichnen sich durch hohe (z. T. lokale) Bauinvestitionen seitens der Kommunen sowie von Privatpersonen aus (vgl. Kapitel 1.2.1 des Gutachtens im Anhang 3).

**Abbildung 2.2:** Verteilung der eingesetzten Mittel in Mecklenburg-Vorpommern auf die Maßnahmentypen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

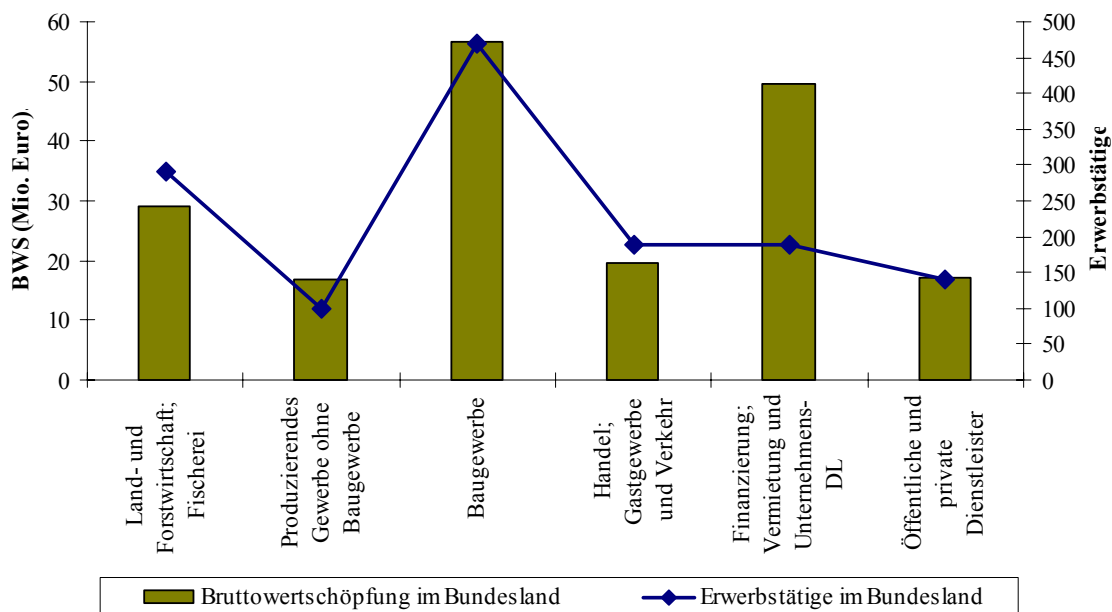
Der spezifische Maßnahmenmix in Mecklenburg-Vorpommern kann jedoch nur zum Teil als Erklärungshintergrund für Höhe und Struktur der ermittelten Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte herangezogen werden. Weitere, das Analyseergebnis prägende Einflussfaktoren sind die spezifische Wirtschaftsstruktur in der Region und die geografische Lage des Untersuchungsgebietes. Dies zeigt sich, wenn man den berechneten Primärimpuls<sup>8</sup> ins Verhältnis zum Maßnahmenvolumen setzt. Diese Relation beträgt für Mecklenburg-Vorpommern 0,42 und liegt damit deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 0,62. Dies deutet darauf hin, dass in Mecklenburg-Vorpommern induzierte Nachfrageeffekte in nicht unerheblichem Maße über Landesgrenzen abfließen. Als weiteres Argument für die

<sup>8</sup> Der Primärimpuls bezeichnet die primäre Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die in der jeweiligen Region stattgefunden hat, und beinhaltet zusätzlich die Wertschöpfungseffekte, die direkt auf die gezahlten Zuwendungen zurückzuführen sind.

unterdurchschnittlichen Wertschöpfungseffekte dient der modellbasiert ermittelte Multiplikator. Dieser beläuft sich auf etwa 1,53 und ist damit ebenfalls geringer als im Bundesdurchschnitt (1,77), was darauf hindeutet, dass auch induzierte Wertschöpfungseffekte aus Mecklenburg-Vorpommern abfließen.

Auf die Verteilung der induzierten BWS auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche wird nun im Folgenden eingegangen. Aus Abbildung 2.3 geht hervor, dass die höchste zusätzliche BWS in Mecklenburg-Vorpommern im Baugewerbe mit 56 Mio. Euro erzielt wird, gefolgt vom Wirtschaftsbereich „Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistung“ mit 50 Mio. Euro. Die Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei, die im Bundesdurchschnitt immerhin einen Anteil von 17 % an der gesamten zusätzlichen BWS einnehmen, kommen in Mecklenburg-Vorpommern auf einen geringfügig kleineren Anteil bzw. auf 30 Mio. Euro (vgl. auch Abbildung 2.4). Dies ist auf das verhältnismäßig geringe Maßnahmenvolumen für „Dienstleistungen Forst & Agrar“ zurückzuführen.

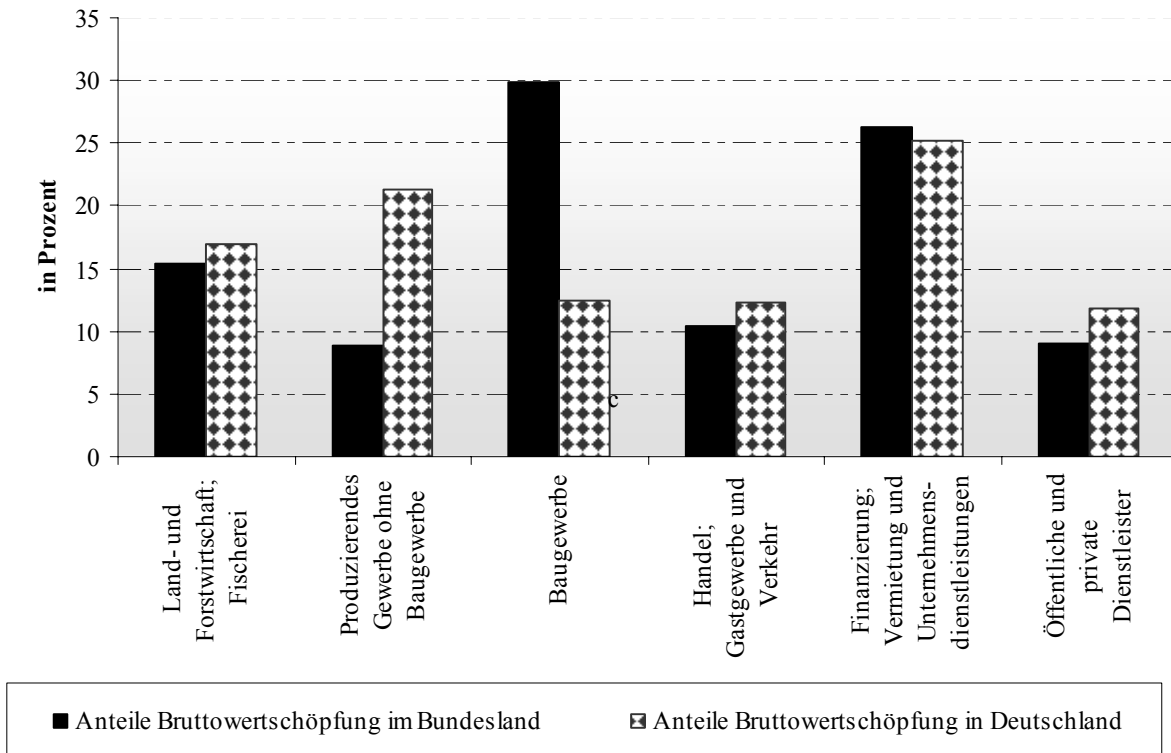
**Abbildung 2.3:** Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)



Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

Der relative Effekt wiederum ist in der Land- und Forstwirtschaft mit +1,27 % am höchsten, dicht gefolgt vom Baugewerbe (+1,04 %). Die relativen Abweichungen der BWS liegen in den anderen Wirtschaftsbereichen zwischen +0,05 und +0,18 % deutlich unter diesen Werten. Eine ähnliche Konstellation ergibt sich bei dem Vergleich der Erwerbstätigeneffekte mit den bestehenden Erwerbstätigenzahlen in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen.

**Abbildung 2.4:** Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

Der von Mecklenburg-Vorpommern gesetzte Maßnahmenswerpunkt auf die Investitionen in Tief- und GaLa-Bau und auf die Regionalen Investitionen, vorrangig Bau spiegelt sich deutlich im überdurchschnittlich hohen Bruttowertschöpfungszuwachs im Baugewerbe wider. Dieser nimmt mit 30 % einen deutlich höheren Bruttowertschöpfungsanteil ein als in Deutschland mit lediglich rd. 12,5 %. Dass das Bundesland kaum Effekte im Produzierenden Gewerbe (ohne Bau) generieren kann, geht wiederum vor allem auf die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit im Bereich Investitionsgüter zurück, welche ohnehin selten regional nachgefragt werden. Die in dem untersuchten Bundesland durchgeführten Maßnahmen führen ferner über die expansiven Kreislaufeffekte zu einem verhältnismäßig hohen Bruttowertschöpfungseffekt auf den Wirtschaftsbereich Finanzierung, Vermietung, Unternehmensbezogene Dienstleistungen.

Durchschnittlich konnte nach den modellbasierten Berechnungen die Anzahl der Erwerbstätigen in MV durch die Maßnahmen um knapp 1.400 pro Jahr erhöht werden. Dies entspricht 0,19 % der Erwerbstätigen im Land. Mit durchschnittlich 470 Erwerbstätigen pro Jahr sind die Effekte vor allem dem Baugewerbe zuzuordnen (vgl. Abbildung 2.3). Auch in der Land- und Forstwirtschaft kann infolge der durchgeführten Maßnahmen die Erwerbstätigkeit von fast 300 Personen gesichert werden. Der Wirtschaftsbereich Handel,

Gastgewerbe und Verkehr sowie die unternehmensbezogenen Dienstleistungen stehen mit je fast 200 Erwerbstätigen an dritter Stelle, obgleich der Wertschöpfungsanteil des Handels im bundesweiten Vergleich niedrig ist (vgl. Abbildung 2.4).

### **2.1.6.3 Effekte auf Kreisebene**

Die 18 Landkreise und kreisfreien Städte in Mecklenburg-Vorpommern teilen sich auf in sechs städtische Regionen, welche kein Zielgebiet des ländlichen Entwicklungsprogramms sind, und zwölf ländliche Regionen als Zielgebiet des Programms. Für die Analyse wurden die ländlichen Regionen noch einmal auf je sechs Regionen im Westen (Kategorie 1) und im Osten (Kategorie 2) des Untersuchungsgebiets aufgeteilt (vgl. Karte 2.1). Die Raumkategorien beinhalten mit der Gruppierung städtischer Kreise auch eine siedlungsstrukturelle Komponente. Die Analyse wirtschaftlicher Effekte entlang dieser Kategorien verdeutlicht die Bedeutung siedlungsstruktureller Begebenheiten und ermöglicht Aussagen zur Effektivität der Förderung in den Zielgebieten.

Die Verteilung der Maßnahmentypen innerhalb der Raumkategorien variiert stark. Der Anteil für den Maßnahmentyp 5 (Dienstleistungen Forst & Agrar) ist in den städtischen Gebieten sehr gering (7 %), in den ländlichen Gebieten im Osten mit 34 % am höchsten. Ebenso nimmt der Maßnahmentyp 4 (Regionale Investitionen) in den städtischen Gebieten nur etwa 13 % ein, in den anderen Raumkategorien beträgt er jeweils über 21 %. Der Maßnahmentyp 1 (Bildung, Beratung, Forschung) wiederum spielt in den ländlichen Gebieten keine Rolle, während in den Stadtgebieten fast 47 % darauf entfallen. Hohen Anteilen (24 bis 29 %) für den Typ 2 (Tief- und GaLa-Bau) in den Landkreisen steht ein Anteil von 7 % in den städtischen Gebieten gegenüber.

In Tabelle 2.6 ist zu sehen, dass in den ländlichen Kreisen im Osten etwa 43 % des Maßnahmenvolumens verausgabt wurden. Auf diesen Teilraum entfallen jedoch nur etwa 33 % der Effekte für die BWS. Der Anteil an den Erwerbstätigeneffekten innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns ist jedoch mit 35 % wieder etwas höher. In den ländlichen Gebieten im Westen konnten aus 54 % der Mittel nur etwa 44 % der Effekte im Untersuchungsgebiet erzielt werden. Der Anteil an der im Durchschnitt generierten Erwerbstätigkeit ist hier auch höher. Die Bilanz zwischen eingesetzten Mitteln und zusätzlich generierter BWS ist in den städtischen Kreisen besonders positiv. Nur etwa 3 % der eingesetzten Mittel generieren etwa 23 % der zusätzlichen BWS und etwa 18 % der erhaltenen bzw. generierten Erwerbstätigkeit.

**Tabelle 2.6:** Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Mecklenburg-Vorpommern – Anteile am Gesamteffekt in MV

Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung kumuliert	Erwerbstätige	Maßnahmenvolumen kumuliert
städtisch, kein Zielgebiet	22,7 %	18,4 %	3,3 %
ländlich, Kategorie 1	44,4 %	46,5 %	54,2 %
ländlich, Kategorie 2	33,0 %	35,1 %	42,5 %
Mecklenburg-Vorpommern insgesamt	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

Die 43 Mio. Euro zusätzliche BWS in städtischen Gebieten entsprechen jedoch nur etwa 0,1 % der gesamten BWS in dieser Gruppe und 0,09 % der gesamten Anzahl der Erwerbstätigen (vgl. Tabelle 2.7, Spalte 1 und 2<sup>9</sup>). In den ländlichen Gebieten im Osten ist die relative Abweichung der Erwerbstätigkeit mehr als doppelt so hoch und die zusätzlichen 62 Mio. Euro BWS entsprechen 0,25 % der zusammengefassten regionalen Wirtschaftskraft. In den westlichen Landkreisen liegen die relativen Werte bei 0,24 bzw. 0,27 %. Der Blick auf das Verhältnis zwischen Primärimpuls und Gesamteffekt gibt einen ersten Eindruck von den Hintergründen der unterschiedlichen Durchschlagskraft der Maßnahmen im regionalen Kontext (vgl. Tabelle 2.7, Spalte 3 und Spalte 4<sup>10</sup>). Die städtischen Regionen, vereinen rund 15 % des Primärimpulses auf sich, obwohl nur etwa 3 % der Mittel dort verausgabt wurden. Die überregionale maßnahmenspezifische Nachfrage entfällt bereits größtenteils auf die wirtschaftlich stärkeren Städte, während in den ländlichen Räumen der Anteil am Primärimpuls geringer ausfällt als der Anteil an den Mitteln. Dieser Effekt der regionalen Nachfrageverlagerung in die Städte verstärkt sich zusätzlich mit der Berücksichtigung interregionaler Lieferverflechtungen (Zweit- und Drittrundeneffekte) sowie der induzierten Multiplikatoreffekte. In den städtischen Kreisen ist die Bedeutung des Primärimpulses für den Gesamteffekt relativ gering. Die Vervielfältigung des Effekts durch die intra- und interregionalen Lieferverflechtungen und die Multiplikatorwirkungen ist hier besonders groß, während in den ländlichen Regionen der Primärimpuls eine größere Bedeutung hat. Auffällig ist jedoch, dass der Primärimpuls in den ländlichen Gebieten anteilig nicht wesentlich geringer ist als das Maßnahmenvolumen. Dies liegt in der hohen Bedeutung des Maßnahmentyps 5 begründet, welcher vor allem lokale Nachfrage generiert.

<sup>9</sup> Tabelle 2.7 weist in Spalte 1 (Bruttowertschöpfung) und Spalte 2 (Erwerbstätige) sowohl den Absolutbetrag des Effektes als auch den relativen Effekt (in eckigen Klammern) – d. h. den Absolutbetrag im Verhältnis zur vorhandenen Bruttowertschöpfung / Erwerbstätigkeit im Basisszenario – aus.

<sup>10</sup> Spalte 3 zeigt den Anteil des primären Impulses am Gesamteffekt (Absolutbetrag in Spalte 1). Der Beitrag der übrigen Kreislauferffekte ergibt sich aus der Differenz zu 100 %. In Spalte 4 wird der primäre Impuls der Gebietseinheit in Bezug gesetzt zum gesamten Primären Impuls im Bundesland. Diese Werte ermöglichen damit einen Vergleich mit den Werten in Tabelle 2.6.

**Tabelle 2.7:** Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in MV – Weitere Indikatoren für Bruttowertschöpfung und Erwerbstätigkeit

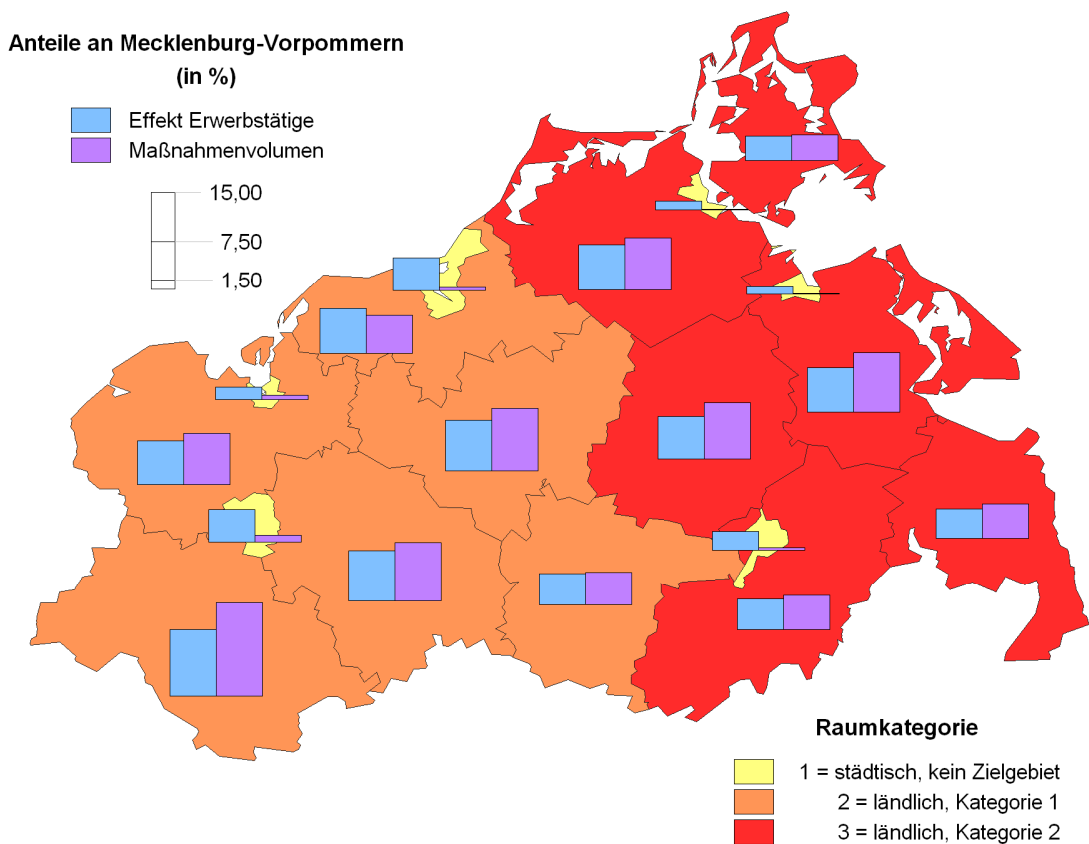
Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung, 2007 bis 2009 kumuliert  Absolut, [relativ]	Erwerbstätige, Durchschnitt pro Jahr (2007 bis 2009)  Absolut, [relativ]	Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung)	
			Anteil am Gesamteffekt	Anteil am Untersuchungs- gebiet
städtisch, kein Zielgebiet	42,9 [0,10 %]	253,0 [0,09 %]	43,9 %	15,2 %
ländlich, Kategorie 1	83,9 [0,24 %]	637,6 [0,27 %]	70,3 %	47,8 %
ländlich, Kategorie 2	62,4 [0,25 %]	481,7 [0,25 %]	73,3 %	37,0 %
Mecklenburg-Vorpommern insgesamt	189,1 [0,18 %]	1.372,3 [0,19 %]	65,3 %	100,0 %

Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

Die etwas geringere Durchschlagskraft der Maßnahmen in ländlichen Gebieten wird relativiert durch die höhere relative Bedeutung der erzielten Effekte und die größere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit. Durch die überwiegend geringere Erwerbstätigenproduktivität wird mit etwas geringeren wirtschaftlichen Effekten ein relativ hoher Effekt bei der Erwerbstätigkeit erreicht.

Neben den erwähnten siedlungsstrukturellen Auswirkungen lässt sich in Karte 2.1 erkennen, dass in nur wenigen Kreisen der Anteil am Erwerbstätigeneffekt ähnlich hoch ist wie der Anteil am Fördervolumen. In fast allen Landkreisen ist der Anteil am Erwerbstätigeneffekt geringer als an dem verausgabten Maßnahmenvolumen. Ein Zufluss von Nachfrage und wirtschaftlichen Effekten findet nur im Landkreis Bad Doberan im Umland von Rostock statt. In den Städten und Stadtregionen übertrifft der Effekanteil den Mittelanteil um ein Mehrfaches.

**Karte 2.1:** Räumliche Verteilung der Effekte, Anteile am Maßnahmenvolumen und Raumkategorien in Mecklenburg-Vorpommern



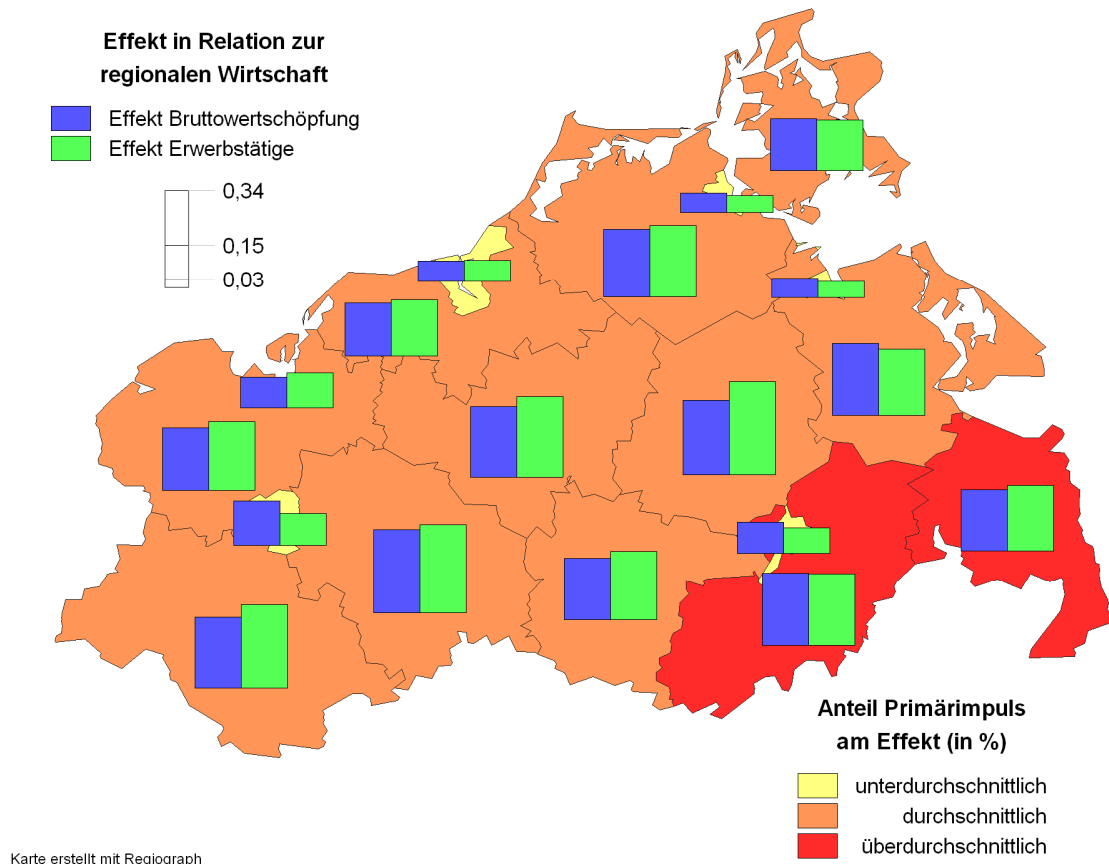
Karte erstellt mit Regiograph

Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

Die erzielten Effekte im Bezug auf die regionale Wirtschaftskraft bzw. den regionalen Arbeitsmarkt fallen in vielen ländlichen Kreisen sehr positiv aus, wie Karte 2.2 verdeutlicht. Unter den ländlichen Gebieten fällt der relative Effekt nur in Kreisen im Nordwesten und für den Kreis Rügen etwas geringer aus. In den anderen Landkreisen können relativ hohe Effekte realisiert werden. Jedoch ist die relative Bedeutung des Maßnahmenvolumens in vielen Kreisen auch besonders hoch. In den ländlichen Regionen ist das Ausmaß der abgeflossenen Nachfrage besonders hoch, bzw. der Grad der Vervielfältigung besonders gering, wie der Anteil des Primärimpulses verdeutlicht. Die höchste Abhängigkeit von lokaler Nachfrage deutet sich im Südosten des Bundeslands an. Von der räumlichen Umverteilung der Nachfrage (direkt und indirekt) profitieren alle Städte. Diese können jedoch relativ gesehen nur geringe Effekte erzielen.



**Karte 2.2:** Räumliche Ausprägungen der Effekte in Mecklenburg-Vorpommern



Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

Viele ländliche Kreise können nicht genügend primäre Nachfrage und indirekte Vorleistungsnachfrage im überregionalen Kontext anziehen, um die eingesetzten Mittel ähnlich stark zu vervielfältigen, wie wirtschaftsstarke Kreise und Städte. Der spezifische Maßnahmenmix erzeugt in ländlichen Räumen im Vergleich zum Durchschnitt eine etwas höhere lokale Nachfrage, so dass Mittelabflüsse z. T. kompensiert werden können. Die Unterschiede innerhalb der Landkreise sind im Vergleich zu anderen Bundesländern relativ gering. Die stärkere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit und das höhere Gewicht der generierten Nachfrage innerhalb dieser weniger wirtschaftsstarken Räume bessert die Bilanz für die ländlichen Regionen auf.

## 2.2 Beitrag des Programms zur Modernisierung des Agrarsektors (Fragen 7-10)

- *Horizontale Bewertungsfrage 7: Inwieweit hat das Programm zur Umstrukturierung und Modernisierung des Agrarsektors beigetragen?*
- *Horizontale Bewertungsfrage 8: Inwieweit hat das Programm zur weiteren Entwicklung von hochwertigen Produkten beigetragen?*
- *Horizontale Bewertungsfrage 9: Inwieweit hat das Programm zur Förderung eines starken und dynamischen europäischen Agrarnahrungsmittelsektors beigetragen?*
- *Horizontale Bewertungsfrage 10: Inwieweit hat das Programm zur Förderung von Innovation im europäischen Agrarnahrungsmittelsektor beigetragen?*

**Wirkungsindikatoren:** *Wirtschaftswachstum (I1), Beschäftigungswachstum (I2), Arbeitsproduktivität (I3)*

### 2.2.1 Fachlicher und politischer Kontext

Die einzelnen Interventionsmaßnahmen des EPLR M-V sind vielfach auf Teilbereiche des Agrarsektors ausgerichtet, wobei über das (beabsichtigte und nicht absichtliche) Zusammenwirken dieser Teilbereiche im Hinblick auf politische Kernziele in der Regel wenige Kenntnisse vorliegen. Das Zusammenspiel der verschiedenen Maßnahmen und deren Gesamtwirkungen im Hinblick auf die Modernisierung des Agrarsektors, das durch einige horizontale Fragen des CMEF aufgegriffen wird, sind Gegenstand des vorliegenden Kapitels (EU-KOM, 2006f).

Sowohl der landwirtschaftliche Sektor als auch die nachgelagerten verarbeitenden Industrien unterliegen einem beständigen strukturellen Wandel, der von vielen Faktoren beeinflusst wird. Modernisierung bedeutet allgemein industrielle, strukturelle und soziale Anpassungs- und Erneuerungsprozesse (in hochentwickelten Staaten), die zu einer Verbesserung der Produktivität sowie der Lebens- und Arbeitsbedingungen durch die Nutzung materieller, technischer und organisatorischer Neuerungen erreicht werden. Dynamik und Richtung des Wandels werden im Wesentlichen von den veränderten Rahmenbedingungen (Knappheiten und Chancen) bestimmt.

Die Fragen des CMEF zu diesem Kapitel zielen auf den Beitrag des Programms auf folgende Bereiche ab:

- Umstrukturierung und Modernisierung des Agrarsektors
- Entwicklung von hochwertigen Produkten
- Förderung eines starken und dynamischen europäischen Agrarnahrungsmittelsektors

- Förderung von Innovation im europäischen Agrarnahrungsmittelsektor

Diese Fragen differenzieren zwischen dem Agrarsektor und dem Agrarnahrungsmittelsektor, wobei das Thema „hochwertige Produkte“ auch für den Agrarnahrungsmittelsektor und das Thema „Innovation“ ebenso für den Agrarsektor relevant sein dürfte. Ergänzend sollte noch folgende Frage hinzugefügt werden:

- Wie könnte der strukturelle Wandel beeinflusst werden, um den gegenwärtigen und absehbaren künftigen (wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen) Herausforderungen möglichst gerecht zu werden.

Dabei stehen Fragen nach der sektoralen Produktivität durch Nutzung von technischem und organisatorischem Fortschritt sowie von angepassten (betrieblichen und sektoralen) Strukturen<sup>11</sup> im Zentrum der Analysen. Die Produktivität und zukunftsgerichtete Ausrichtung des Agrarsektors kann durch Investitionen in Bildung und Beratung sowie in Gebäude und Technik forciert werden. Gemessen werden können die Effekte anhand der Veränderung der (totalen) Faktorproduktivität und subsidiär (Ergebnisebene) anhand von Bildungsindikatoren, Entwicklung der Bruttowertschöpfung, Neuausrichtung der Produktion (neue Produkte und Verfahren), Qualitätsniveau der Produkte und der Dynamik des betrieblichen Wandels (Aufgaberate, Eintritt neuer Betriebe, neue Organisationsformen).

Die relevanten Wirkungen der Förderung hängen von zahlreichen Aspekten ab, wie zum Beispiel

- von den Besonderheiten der geförderten Unternehmen,
- von der Konkurrenzsituation der Unternehmen untereinander,
- von der sonstigen Förderkulisse bzw. alternativen Förder- und Entwicklungsmöglichkeiten
- sowie von der konjunkturellen Entwicklung.

Betrachtungen auf unterschiedlichen regionalen Aggregationsebenen können aufgrund des Wettbewerbs zwischen Unternehmen und Standorten zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Neben den erwünschten Wirkungen muss mit einer Vielzahl unerwünschter oder zumindest nicht beabsichtigter Wirkungen gerechnet werden. Diese müssen als zusätzlicher Nutzen- oder Kostenbeitrag mitkalkuliert und bewertet werden.

---

<sup>11</sup> Dies bezieht sich auf Input-Input-, Input-Output- und Output-Output-Beziehungen.

## 2.2.2 Relevante Maßnahmen

Die Thematik „Modernisierung des Agrarsektors“ bezieht sich zwar schwerpunktmäßig auf die Achse 1 des ELER (Investitionen in Human- und Sachkapital zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit), aber auch Maßnahmen der anderen ELER-Schwerpunkte, die eine deutliche (positive oder negative) strukturelle Wirkung im Hinblick auf den Agrarsektor erwarten lassen, werden in die Untersuchung zum Schwerpunkt „Modernisierung des Agrarsektors“ einbezogen. Dazu zählen erwartungsgemäß Berufsbildungsmaßnahmen (Maßnahme 111), die Flurbereinigung und der ländlicher Wegebau (FB-LW, Maßnahme 125), die Agrarinvestitionsförderung (AFP, Maßnahme 121) sowie die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte (VV, Maßnahmen 123/124). Aber auch von den Agrarumweltmaßnahmen (AUM, Maßnahme 214) und der Ausgleichszulage (AZ, Maßnahme 212) aus Schwerpunkt 2 (Umweltschutz und Landmanagement) kann ein maßgeblicher Einfluss auf die Modernisierung des Agrarsektors – bezogen auf die Erwartungen der Gesellschaft – erwartet werden.<sup>12</sup> Als einzige der genannten Maßnahmen zielt VV nicht direkt auf die landwirtschaftlichen Betriebe als unmittelbare Empfänger oder Nutznießer ab, weshalb die sektorale Strukturwirkung dieser Maßnahme sehr indirekt ist. In Tabelle 2.8 ist ein Überblick der relevanten Maßnahmen mit den geplanten Förderzahlen gegeben.

**Tabelle 2.8:** Planzahlen für den Förderzeitraum 2007 bis 2013 der relevanten Maßnahmen für die Modernisierung des Agrarsektors in Mecklenburg-Vorpommern

ELER- Code	Maßnahme	Förderfälle Anzahl	Förderumfang	Öffentliche Ausgaben	
				in 1.000 Euro	in v.H.
111	Berufsbildung	6.500	980 Schulungstage	5.600	0,4
121	Agrarinvestitionsförderung	1.350	400 Mio. Euro	101.401	8,0
123	Verarbeitung & Vermarktung	150	168 Mio. Euro	43.500	3,4
125	Infrastruktur (Wegebau, Flurbereinigung)	740	185 Mio. Euro	166.160	13,1
212	Ausgleichszulage	1.100	120.000 ha	40.775	3,2
214	Agrarumweltmaßnahmen	2.735	228.400 ha	224.746	17,7
<b>EPLR gesamt</b>				<b>1.271.273</b>	<b>100,0</b>

Quelle: EPLR M-V nach 3. Änderungsantrag (LU, 2009b), eigene Darstellung.

<sup>12</sup> Die Relevanz der Maßnahmen wurde mittels Expertengespräche und der Förderdaten bestimmt.

Von den genannten Maßnahmen sind in Achse 1 die Agrarinvestitionsförderung und die Förderung von Infrastruktur von besonderer Relevanz, während bei Achse 2 die Agrarumweltmaßnahmen mit rund 18 % des gesamten ELER-Budgets besonders zu beachten sind. Maßnahme 215 wurde erst mit dem 2. Änderungsantrag zum EPLR neu in das Programm aufgenommen (LU, 2009a) und wird daher im Folgenden nicht berücksichtigt. Die Diversifizierungsförderung wird ebenfalls nicht einbezogen, weil die tatsächliche Umsetzung sehr stark in den Bereich der Energieerzeugung (Biogas) wirkt, der in der Beurteilung wiederum zur Maßnahme 121 gehört, da es sich nicht um Diversifizierung hin zu nicht-landwirtschaftlichen Tätigkeiten handelt.

### **2.2.3 Bewertungsindikatoren und -kriterien**

In der ersten Bewertungsphase wurden die Maßnahmen mithilfe eines einheitlichen Fragenrasters durch intensive Interviews mit langjährigen Evaluatoren der Maßnahmen evaluiert. Dieses Vorgehen wurde mit dem Ziel gewählt, spätere Wirkungsanalysen vorzustrukturieren; Wirkungsmessungen sind zu diesem frühen Zeitpunkt der Programmlaufzeit noch kaum möglich, weil zahlreiche Effekte der Maßnahmen (insbesondere bei investiven Maßnahmen) erst mit Verzögerung erkennbar sind und die entsprechenden Daten zum jetzigen Zeitpunkt noch fehlen. Das gilt insbesondere für agrarstrukturelle Wirkungen, die nur in einer längerfristigen Betrachtung beurteilt werden können. Eine detaillierte empirische Untersuchung der Zusammenhänge wird deshalb in den Modulberichten im Jahr 2012 (Zwischenbericht) und 2013 (Endbericht) erfolgen, wenn ausreichend Daten vorliegen werden.

In den Expertengesprächen wurden zur Operationalisierung der Kernfragen folgende Kriterien zur Beurteilung der Maßnahmen herangezogen:

#### ***A Direkte Wirkung auf Unternehmensstrategien:***

- Flächenwachstum
- Innerlandwirtschaftliche Diversifizierung
- Außerlandwirtschaftliche Diversifizierung
- Spezialisierung
- Betriebliche Kooperation (horizontal - vertikal)
- Verbleib im Sektor

#### ***B Einfluss auf Organisation der Produktion:***

- Arbeitsintensität
- Kapitalintensität (Investitionen)
- Anbauintensität (Pflanze)
- Viehdichte (Vieh)
- Technische Effizienz

- Umwelteffizienz (Beanspruchung öffentlicher Güter)
- Einstellung von Fremd-Arbeitskräften

Die Einflüsse der Maßnahmen auf die Programmziele (Verbesserung der Bereiche Umfang und Qualität der Produktion, Wettbewerbsfähigkeit, Wertschöpfung, Arbeitsangebot, Umwelt und Naturschutz sowie Lebensbedingungen) wurden in diesen Gesprächen ebenfalls behandelt; die Einschätzungen haben jedoch einen sehr vorläufigen und ausschließlich qualitativen Charakter. Diese Wirkungen werden im weiteren Verlauf der Analyse, die anhand datengestützten Modellansätzen durchgeführt wird, quantitativ untersucht.

Im Folgenden werden die Ergebnisse dieser Expertengespräche sowie ihre Interpretation für die ausgewählten strukturbeeinflussenden Maßnahmen zusammenfassend dargestellt.

### ***1 Flurneuordnung und ländlicher Wegebau (Maßnahme 125)***

Das Hauptziel der Flurbereinigung liegt in Mecklenburg-Vorpommern weiterhin in der gesetzlich vorgeschriebenen Klärung offener Eigentumsfragen (Zusammenführung von Boden und Gebäude, aber auch Klärung des Eigentums an Infrastrukturflächen und generelle Aktualisierung von Grundbuch und Kataster). Zunehmende Bedeutung erlangt die Auflösung von Ziel- und Nutzungskonflikten, wie sie zum Beispiel zwischen Naturschutz, Infrastrukturmaßnahmen und Landwirtschaft bestehen können. Die Maßnahme dient vor diesem Hintergrund der Koordination von Fachplanungen, Nutzer- und Eigentümerinteressen. Aufgrund der zum Teil komplizierten Koordinierungsprozesse ist die Dauer der einzelnen Verfahren insgesamt oft sehr lang.

Es profitieren landwirtschaftliche Betriebe und Landeigentümer, darüber hinaus aber auch die Kommunen und die ländliche Bevölkerung insgesamt.

#### ***1A Einfluss der Maßnahme auf die Unternehmensstrategie***

Die Wirkung der Flurneuordnung auf die landwirtschaftlichen Betriebe ergibt sich neben der Arbeitszeiterparnis durch den ländlichen Wegebau insbesondere durch die erhöhte Rechtssicherheit aufgrund der Regelung der Eigentumsverhältnisse. Hierdurch wird allgemein der Grundstücksverkehr erleichtert, daneben können aber auch beispielsweise Investitionen in meliorative Anlagen leichter umgesetzt werden. Es profitieren alle teilnehmenden Betriebe. Der in anderen Bundesländern ansonsten im Vordergrund stehende Zusammenlegungseffekt und damit die Vergrößerung der Bewirtschaftungseinheiten ist hier dagegen von untergeordneter Bedeutung.

Die außerlandwirtschaftliche Diversifizierung profitiert insbesondere vom ländlichen Wegebau, die landwirtschaftliche als auch die außerlandwirtschaftliche Wirtschaft und der Natur- und Umweltschutz hauptsächlich von der Feststellung klarer Eigentumsverhältnisse sowie der Durchführung von Infrastrukturmaßnahmen.

### **1B Einfluss auf die Organisation der Produktion**

Flurneuordnung und Wegebau führen zu einer Ersparnis an Arbeitszeit. Hiermit sind positive Effekte im Hinblick auf die technische Effizienz der Betriebe verbunden.

Die durch den Wegebau zu erwartenden Umwelteffekte sind tendenziell positiv, zum Beispiel durch die Treibstoffersparnis aufgrund kürzerer Wege. Die Versiegelung spielt nur eine geringe Rolle, da i. d. R. auf vorhandenen Trassen gebaut wird und Ausgleichmaßnahmen vorgeschrieben sind.

Die Wirkungen der Flurneuordnung auf die Organisation der Produktion sind ansonsten von eher untergeordneter Bedeutung. Die Anlage von Biotopstrukturen erfolgt zumeist nur in dem nach Eingriffsregelung erforderlichem Umfang. Eine Flächenzerschneidung durch Neuanlage von Biotopstrukturen kommt relativ selten vor. Die Auswirkungen auf die tatsächliche Größe der Bewirtschaftungseinheiten sind damit eher gering. Wirkungen in diesem Bereich stehen aber auch nicht im Vordergrund des Interesses von Flurneuordnungsverfahren nach Landwirtschaftsanpassungsgesetz.

### **1C Einfluss auf Programmziele**

Auf das Produktionsvolumen von Nahrungsmitteln und von Energie hat die Maßnahme nur eine geringe positive Wirkung durch die Erschließung einzelner Flächen für wertschöpfungsintensive Kulturen.

Wichtige Wirkungen der Flurneuordnung sind dagegen mit der Flächenbereitstellung für außerlandwirtschaftliche Zwecke verbunden. Positive Naturschutzwirkungen und positive Wirkungen auf den Tourismus können erwartet werden. Auch im Hinblick auf die regionale Wertschöpfung wird tendenziell eine positive Wirkung durch Bauaufträge, Intensivierung und Diversifizierung erwartet. Die regionale Kultur wird durch die Zusatzmaßnahmen im Rahmen der Flurneuordnung in Verbindung mit der Dorferneuerung, z. B. zur Förderung von Tourismus und Naherholung, befördert.

Positive Wirkungen auf die Sozialstruktur sind denkbar indem Wege als Voraussetzung für ein stabiles Gemeinwesen geschaffen werden und die Zusammenarbeit im Rahmen der Flurneuordnung durch Koordination aller Aktivitäten eine integrierende Wirkung in der Teilnehmergeinschaft entfalten kann. Aber es besteht auch ein Potenzial für soziale Spannungen im Rahmen der Flurneuordnung.

## **2 Berufsbildung (ELER-Code 111)**

Angebote zur beruflichen Weiterbildung können je nach Inhalt, Umfang und Zielgruppenorientierung einen erheblichen Einfluss auf die Unternehmensstrategie und die Gestaltung der Produktion haben.

Dieser Einfluss ist jedoch schon dadurch begrenzt, dass es sich nur bei etwa einem Drittel der Teilnehmenden an berufsbildenden Maßnahmen um Betriebsleiter handelt, während der andere Teil aus mithelfenden Familienangehörigen, Lehrlingen und Angestellten besteht. Zwar geben viele Teilnehmer an, dass sie ohne Förderung nicht an derartigen Maßnahmen teilnehmen würden, doch treten je nach Personengruppe und Kursthema wahrscheinlich Unterschiede bei den Mitnahmeeffekten auf. Durch die Schulungen findet vermutlich eine Positivselektion statt, so dass die mit den größten Defiziten nicht prioritär erreicht werden, obwohl über die Förderung gerade auch für diese Personen ein Anreiz gegeben werden soll, an Weiterbildungen teilzunehmen. Da sich die Kursorte vielfach auf Standorte in der Nähe der Bildungsträgersitze konzentrieren, gibt es kein flächendeckendes gleichverteiltes Themenangebot. Ein hoher Fahraufwand wirkt auf zahlreiche potenzielle Teilnehmer prohibitiv.

### **2A Einfluss der Maßnahme auf die Unternehmensstrategie**

Der Einfluss der Maßnahme auf die Unternehmensstrategie ist eher als gering einzustufen. Die Energieproduktion als neuer Betriebszweig wird in den Kursen vergleichsweise selten angeboten, so dass in diesem Bereich von einem geringen Einfluss auf die innerbetriebliche Diversifizierung ausgegangen werden kann. Darüber hinaus existieren besondere Kurse zu bestimmten Feldern der außerlandwirtschaftlichen Diversifizierung, aber der Einfluss der Schulung auf die Entscheidung und den Erfolg zur Diversifizierung ist nicht näher bekannt.

### **2B Einfluss auf die Organisation der Produktion**

Es werden zu verschiedenen Bereichen der Organisation der Produktion Kurse angeboten. So werden Kurse zu Büromanagement/-organisation oder Steigerung der Arbeitseffizienz nachgefragt, es ist jedoch unklar, wie die durch eine mögliche Effizienzsteigerung freigegebenen AK genutzt werden. Ebenso wurde der Zusammenhang zwischen Kursbesuch und Investitionstätigkeit noch nicht näher untersucht. Wahrscheinlich ist, dass durch die Angebote zur außerlandwirtschaftlichen Diversifizierung oder bei Kursen zu Tiergesundheit und Viehhaltung (Stichwort „Kuhkomfort“) Investitionen angeregt werden.

Kurse zum Thema Pflanzenbau zielen auf einen effizienteren Pflanzenschutz und gesündere Pflanzen ab. Networking und Informationsaustausch untereinander ist insbesondere in den längeren mehrtägigen Veranstaltungen ein wichtiger Nebeneffekt für die Teilnehmenden. Der Einfluss auf die Produktionsintensität wurde jedoch bislang nicht untersucht. Kurse zur Tierproduktion befassen sich mit EU-Anforderungen, Cross Compliance, Tiergesundheit, Tiergerechtigkeit; ein direkter Einfluss auf die Produktionsintensität ist nicht zu erwarten. Hingegen existiert ein positiver Zusammenhang zwischen den Kursen und der technischen Effizienz der Betriebe

Auf den Umweltschutz kann bei einem hohen Anteil entsprechender Kurse und einem hohen Anteil von Betriebsleitern in diesen Kursen von einem eher hohen positiven Effekt



ausgegangen werden. Ziel ist die Kenntnis und Beachtung der bestehenden gesetzlichen Anforderungen.

### **2C Einfluss auf Programmziele**

Eine mögliche Wirkung der Berufsbildungsmaßnahmen auf die Programmziele ist stark abhängig von den Kursinhalten. So wird deren Einfluss auf die Produktionsmenge von Nahrungsmitteln als leicht positiv eingeschätzt, während bei der Produktion von Energie von einem deutlicheren Effekt auszugehen wäre. Im Hinblick auf den Umweltschutz dienen die Kurse in erster Linie der Verbesserung der Einhaltung existierender gesetzlicher Rahmenrichtlinien.

Das Ziel der meisten Kurse ist die Sicherung bzw. Erhöhung des betrieblichen Einkommens. Wird das durch Diversifizierung oder Steigerung der Effizienz erreicht, so könnte ein marginaler positiver Einfluss auf die regionale Wertschöpfung bestehen. Regionale Arbeitplatzeffekte sind nur als sehr gering einzuschätzen.

### **3 Ausgleichszulage (ELER-Code 212)**

Das zentrale Ziel der Ausgleichszulage (AZ) ist es, über einen Einkommensausgleich die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Nutzung zu gewährleisten, was der Verbesserung der Lebensverhältnisse in benachteiligten Gebieten sowie dem Umwelt- und Naturschutz dienen soll.

Die Zahlung dieser Maßnahme richtet sich nach regionalen Förderkulissen. Die Benachteiligten Gebiete wurden anhand natürlicher Bedingungen (hoher Grünlandanteil, schlechte Erreichbarkeit, geringe Bodenqualität u. a.) sowie nach einigen sozioökonomischen Faktoren abgegrenzt. Erreicht werden somit insbesondere sozioökonomisch periphere Regionen. Es profitieren von dieser Flächenzahlung die Betriebe am stärksten, die über die meisten Grünlandflächen im benachteiligten Gebiet verfügen, da die Zahlung an die Fläche gebunden ist. Die Wirkung auf die nachfolgenden Aspekte hängt davon ab, ob die AZ tatsächlich zur Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung beiträgt. Unter den gegebenen Umständen mit einer Vielzahl an Fördermaßnahmen, unter denen die AZ nur eine ist, drohen kaum Flächen in nennenswertem Umfang brach zu fallen. Insbesondere die Vereinheitlichung der Flächenprämien in Deutschland trägt hierzu bei. Die Frage nach der Wirksamkeit der AZ ist also auch eine Frage nach der Referenz (mit oder ohne andere Förderatbestände).

### **3A Einfluss auf die Unternehmensstrategie**

Werden die Betriebe durch die Förderung erhalten, so wirkt die AZ dem Flächenwachstum entgegen. Tatsächlich geben die Landwirte in der Regel an, dass frei werdende Flächen übernommen werden. Die AZ erhöht in diesem Fall den Anreiz zur Übernahme von Flächen. Die Wirkung der Förderung hängt also davon ab, ob es wirklich ein Problem gibt

oder nicht. Droht das Brachfallen von Flächen, dann wirkt die AZ verstärkend auf das Flächenwachstum. Die AZ erhöht den Kreditzugang bei den Banken, von denen sie als Sicherheit mit eingeplant wird, und erhöht damit das Wachstumspotenzial der Betriebe.

In Mecklenburg-Vorpommern wird nur Grünland gefördert, um den Erhalt der Grünlandbewirtschaftung zu unterstützen. Dies dient tendenziell der Aufrechterhaltung der Rinderhaltung und damit der Diversität der Produktion. Die Landwirte müssen mindestens 0,3 GV je ha Hauptfutterfläche halten, um die Ausgleichszulage zu erhalten.

Die Energiepflanzenproduktion sowie der Anbau anderer intensiver Kulturen stehen hingegen in Konkurrenz zur AZ. Tendenziell wird eine Spezialisierung auf Grünlandwirtschaft gefördert, wobei der Anreiz dazu lediglich marginal ist.

Nach einer Befragung spielt die AZ für die Betriebsübernahmeentscheidung kaum eine Rolle. Allerdings muss auch hier wieder eine Marginalbetrachtung angestellt werden. Die AZ wird für die Finanzierung von Investitionen direkt eingeplant und dient damit tendenziell der Stabilisierung von Betrieben.

### **3B Einfluss auf die Organisation der Produktion**

Durch die Zahlung eines zusätzlichen Betrages für betriebsnotwendige Arbeitskräfte wirkt die AZ in Mecklenburg-Vorpommern in Richtung einer höheren Arbeitsintensität. Da es in den entsprechenden Regionen in der Regel weniger außerbetriebliche Arbeitsmöglichkeiten gibt, werden durch die AZ tendenziell mehr Familienmitglieder auf den Höfen und in den Regionen gehalten.

Die AZ fließt nach Befragungsergebnissen oft direkt in (kleinere) Investitionen und trägt damit tendenziell zu einer höheren Kapitalintensität bei.

Grünlandflächen, die ausschließlich im guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gehalten werden, sind von der Ausgleichszulage ausgeschlossen. Auf diesen Flächen könnte es ohne Ausgleichszulage zu einer Intensivierung der Produktion führen.

Da die Zahlung der AZ hauptsächlich nach Flächen erfolgt, besteht für die Futterbaubetriebe nur ein geringer Anreiz, die Viehhaltung auszudehnen, abzustocken oder beizubehalten, da die Betriebe lediglich 0,3 GV je ha Hauptfutterfläche nachweisen müssen. Der Liquiditätszufluss durch die AZ stabilisiert vermutlich in einigen Viehhaltungsbetrieben die Produktion, so dass eine eindeutige Einschätzung zur Wirkung auf die Viehintensität nicht gegeben werden kann.

Biodiversität wird durch die Extensivierung der Produktion, den Erhalt von Grünland und das Vermindern von Mulchen tendenziell gefördert. Es kann somit ein positiver Effekt der AZ auf Biodiversität eintreten. Allerdings ist auch hier der Gesamteffekt aufgrund der

unterschiedlichen Ausgangssituation und der jeweiligen Wirkungsrichtung der AZ nicht eindeutig.

### **3C Einfluss auf Programmziele**

Die Wirkung auf die Produktion von Nahrungsmitteln ist abhängig von der Referenzsituation und dem Einfluss auf den Agrarstrukturwandel, der ungeklärt ist. Aufgrund des Ausschlusses von Maisanbau besteht ein negativer Zusammenhang zur Energieproduktion.

Betrieben mit AZ fällt es leichter, auf die ökologische Wirtschaftsweise umzusteigen, bzw. an AUM teilzunehmen, da sie häufig bereits extensiver wirtschaften. Es existieren in benachteiligten Gebieten mehr Öko-Betriebe als in nicht benachteiligten Gebieten. Das kann als Beitrag zum Ziel „Lebensmittelqualität“ gewertet werden. U. U. besteht auch das Potenzial zur Nutzung besonders „guter“ Milch (z. B. mit wenig Energiefutter erzeugt) für die Produktion besonderer Käsearten in spezialisierten Molkereien.

Der Erhalt der Kulturlandschaft bzw. Offenhaltung der Landschaft ist zentrales Ziel der Maßnahme. Inwiefern sie dazu tatsächlich einen Beitrag leistet, hängt, wie eingangs beschrieben, von der Referenzsituation ab und wird regional unterschiedlich zu beurteilen sein. Tourismus wird durch die AZ gefördert, wenn die Kulturlandschaft und die ländliche Kultur insgesamt ein Faktor in der Standortbeurteilung durch Touristen sind.

Regionalwirtschaftliche Effekte sind unbekannt. Diese Frage sollte insbesondere vor dem Hintergrund des Zusammenspiels zwischen VV, AFP und AZ untersucht werden. Es ist zu prüfen, unter welchen Bedingungen Produkte in der Region abgesetzt und Faktoren aus der Region bezogen werden. Darüber hinaus sollte untersucht werden, welche Rolle die Entwicklung des Agrarsektors für die Regionalentwicklung spielt.

Traditionelle Wirtschaftsweisen (z. B. Weidevieh) werden unterstützt. Tendenziell wird in marginaler Weise eine aktive Erwerbspopulation in den Dörfern erhalten und ihre Sozialstruktur und soziale Funktionsfähigkeit stabilisiert. Die Wirkung der AZ auf die Wettbewerbsfähigkeit der Agrarproduktion kann bei Struktur konservierender Wirkung auch negativ sein.

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

Die Agrarinvestitionsförderung erfolgt nachfragegesteuert. Es gibt keine definierten räumlichen Förderschwerpunkte; diese entstehen dort, wo die Wettbewerbsfähigkeit und damit die Investitionsneigung der Betriebe ohnehin hoch ist. Eine inhaltliche Schwerpunktsetzung über eine Prioritätensetzung der förderbaren Investitionsbereiche existiert zwar, aber in der Praxis ist sie bislang nicht relevant, weil die Fördermittel nicht knapp sind und jede Investition erwünscht ist. Gefördert werden sowohl kleinere als auch größere Betriebe, die gewisse Mindestanforderungen an die Wirtschaftlichkeit gemäß der Buchführung erfüllen und bestimmte Einkommens- oder Vermögensobergrenzen nicht überschreiten. Dement-

sprechend findet eine gezielte Steuerung der Strukturentwicklung nicht statt. Entscheidend für die Beurteilung der Wirkungen der Förderung ist die Möglichkeit zur Unterscheidung zwischen Investitionen, die sowieso statt gefunden hätten und solchen, die nur aufgrund der Förderung möglich waren.

#### **4A Einfluss auf Unternehmensstrategien**

Geförderte Betriebe streben überwiegend ein weiteres Flächenwachstum an. Ob sie dieses realisieren können, hängt von ihrer Wettbewerbsfähigkeit auf dem regionalen Bodenmarkt ab und damit auch davon, welcher Anteil der Betriebe in einer Region gefördert wurde. Die Förderwirkung ist also ambivalent.

Ob die Förderung eine Diversifizierung oder eine Spezialisierung unterstützt, hängt alleine von der grundsätzlichen strategischen Ausrichtung der Betriebsleiter ab. Die Investitionsförderung wirkt tendenziell positiv auf den Verbleib geförderter Betriebe im Sektor und negativ auf den Verbleib nicht geförderter Betriebe im Sektor, da letztere an Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Die Wirkung der Förderung in Regionen, in denen fast alle Betriebe gefördert werden ist unklar.

#### **4B Einfluss auf die Organisation der Produktion**

Die Agrarinvestitionsförderung verbilligt den Faktor Kapital und führt dadurch zu einer erhöhten Kapitalintensität. Die Wirkung auf den Arbeitseinsatz wird dadurch bedingt, ob der Substitutions- oder der Wachstumseffekt überwiegt und ob Kapital und Arbeit bei den entsprechenden Investitionen substitutiv oder komplementär wirken. Mit Blick auf den Gesamtsektor kann davon ausgegangen werden, dass durch das verstärkte Wachstum geförderter Betriebe andere Betriebe verdrängt werden, so dass der Substitutionseffekt überwiegt und die Arbeitsintensität tendenziell abnimmt. Die Agrarinvestitionsförderung führt daher auch bei den wachsenden Betrieben nicht unbedingt zu einer verstärkten Einstellung von Fremd-Arbeitskräften.

Da die Agrarinvestitionsförderung die Vorzüglichkeit von Investitionen in der Landwirtschaft für alle Betriebe erhöht, ist den Betrieben ein Wachstum in anderen Faktoren als der Fläche aufgrund der Förderung eher möglich. Damit erhöht die Förderung in Regionen mit hoher Förderdichte tendenziell die Anbauintensität und die Viehbesatzdichte.

Die technische Effizienz der Betriebe dürfte sich durch die Investition in neue Anlagen und Maschinen erhöhen. Es ist aber fraglich, inwiefern es sich hierbei wirklich um einen Fördereffekt handelt, da Betriebe zum Erhalt ihrer Wettbewerbsfähigkeit auch ohne Förderung Investitionen zur Effizienzverbesserung vornehmen müssen. Die Umwelteffizienz steht nicht im Zentrum der Förderung. Entsprechend geringe Effekte sind zu erwarten. Die Ergebnisse der Ex-post-Bewertung haben gezeigt, dass Investitionen zur Verbesserung des Tierschutzes in den Bereichen, in denen Tierschutz ein besonderes Problem darstellt

(Schweine- und Geflügelhaltung), kaum durch die Förderung ausgelöst werden (Bergschmidt et al., 2008).

#### **4C Einfluss auf Programmziele**

Die Agrarinvestitionsförderung führt zu einer höheren Kapitalintensität der Produktion und damit zu einer erhöhten Produktion von Nahrungsmitteln und/oder Energie. Der Erhalt der Kulturlandschaft wird durch die tendenziell intensivere Produktion nur dort gefördert, wo Flächen ohne Förderung brach fallen würden. Der Beitrag der Agrarinvestitionsförderung zum Ziel der Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung auf solchen benachteiligten Flächen ist aber nicht bekannt.

Die Agrarinvestitionsförderung stößt Investitionen an und führt dadurch möglicherweise zu weiteren positiven regionalökonomischen Effekten. Das hängt aber davon ab, inwiefern mögliche Vorleistungen aus der Region selbst bezogen werden. Darüber hinaus werden Arbeit und Kapital, die in der Landwirtschaft investiert werden, nicht mehr in anderen Bereichen investiert, in denen sich möglicherweise eine stärkere Wirkung auf die regionale Wirtschaftsentwicklung entfalten würde. Insbesondere unter den Bedingungen eines ständig fortschreitenden sektoralen und volkswirtschaftlichen Strukturwandels dürfen diese (negativen) Allokationseffekte nicht vernachlässigt werden.

#### **5 Förderung zur Marktstrukturverbesserung (ELER-Code 123)**

Mit der Förderung zur Marktstrukturverbesserung soll durch eine Erhöhung der Wertschöpfung in der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und damit weiteres Wachstum und mehr Beschäftigung in der Ernährungswirtschaft erreicht sowie zur Absatzsicherung bzw. Erlössteigerung auf der Erzeugerebene beigetragen werden. Anders als im Förderzeitraum 2000 bis 2006 werden nur kleine und mittlere Unternehmen der Ernährungswirtschaft gefördert.

#### **5A Einfluss auf Unternehmensstrategien**

Insgesamt wird die Unternehmensstrategie landwirtschaftlicher Betriebe nur dann beeinflusst, wenn durch die Investitionen im Verarbeitungs- und Vermarktungsbereich eine ausreichend große Nachfrage nach dem jeweiligen landwirtschaftlichen Rohstoff ausgelöst wird.

#### **5B Einfluss auf die Organisation der Produktion**

Wenn durch die geförderten Investitionen in der Verarbeitung und Vermarktung zusätzliche Nachfrage nach bereits vorhandenen oder nach neuen Produkten generiert wird, wird die Organisation der Produktion der landwirtschaftlichen Betriebe beeinflusst. Hierbei hängt es vom jeweiligen Betriebsleiter und der Produktionsrichtung ab, durch welche Maßnahmen auf eine eventuell größere oder veränderte Nachfrage reagiert wird.

### **5C Einfluss auf Programmziele**

Durch die Investitionen von Unternehmen im Ernährungssektor werden sowohl die regionale Wertschöpfung, die regionale Beschäftigung als auch die Produktion von Nahrungsmitteln positiv beeinflusst. Allerdings stellt sich die Frage, ob ein Großteil der Investitionen nicht auch ohne Förderung getätigt worden und damit der Einfluss der Förderung auf diese Ziele nur gering wäre.

#### **2.2.4 Beantwortung der Bewertungsfrage(n)**

Die Wirkung der Maßnahmen auf die strukturelle Entwicklung im Agrar- und Agrarnahrungsmittelsektor ist auf der Grundlage der vorliegenden Informationen nicht klar. In der Regel stehen sich der wachstumsfördernde einzelbetriebliche Effekt und der wachstumshemmende überbetriebliche Wettbewerbseffekte gegenüber. Die Gesamtwirkung der Maßnahmen hängt daher von der regionalen Inanspruchnahme der Förderung, von der Ausgangsstruktur und von der Verteilung anderer Mittel ab. Die Strukturanpassung aber ist ein zentraler Faktor auf dem Weg zur Modernisierung des Sektors.

Die diskutierten Maßnahmen beeinflussen die Modernisierung der Betriebe durch Steigerung der Rentabilität, Neuausrichtung der Produktion sowie Verbesserung der Arbeitsbedingungen allenfalls marginal. Die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors insgesamt könnte davon profitieren, dass konkurrenzfähige Unternehmen durch den weitgehend ungebremsten natürlichen Strukturwandel schneller wachsen können, als bei einem massiven Einsatz von Ausgleichsmaßnahmen (z. B. Investitionshilfen für kleinere Betriebe).

Ein moderner Agrarsektor ist für seine längerfristige Akzeptanz in der Gesellschaft darauf angewiesen, neben günstigen und qualitativ hochwertigen Agrarprodukten auch die von der Allgemeinheit gewünschten öffentlichen Güter (vor allem Umwelt- und Tierschutz, Erhaltung von Kulturlandschaften) bereitzustellen. Hierzu können die Agrarumweltmaßnahmen einen positiven Beitrag leisten, aber auch gezielte Fördermaßnahmen für Investitionen zum Tierschutz. Problematisch ist, dass teilweise durch politische Einflüsse wie dem Erneuerbare Energien Gesetz dermaßen gravierende Auswirkungen auf die Ausrichtung der Flächennutzung ausgehen, die mit den Mitteln im Rahmen des ELER mangels Masse nicht wieder korrigiert werden können.

Während die Einführung betrieblicher Neuerungen durch die Förderung unterstützt wird, sind Effekte der Förderung auf die Entwicklung und Verbreitung von Innovationen im engeren Sinne zurzeit kaum zu erwarten.

Wie bereits zu Beginn des Kapitels erwähnt, wird das Vertiefungsthema „Modernisierung des Agrarsektors“ erst nach 2010 umfassend bearbeitet werden. Dann sollen die sektoralen Wirkungen der EPLR-Maßnahmen qualitativ und quantitativ anhand von empirisch ge-

stützten Modellanalysen untersucht werden. Die Ergebnisse werden dem Auftraggeber dann im Jahr 2013 in einem Sonderbericht zur Verfügung gestellt.

## **2.3 Vertiefungsthemen Umwelt (Biodiversität, Wasser, Klima)**

### **2.3.1 Fachlicher und politischer Kontext**

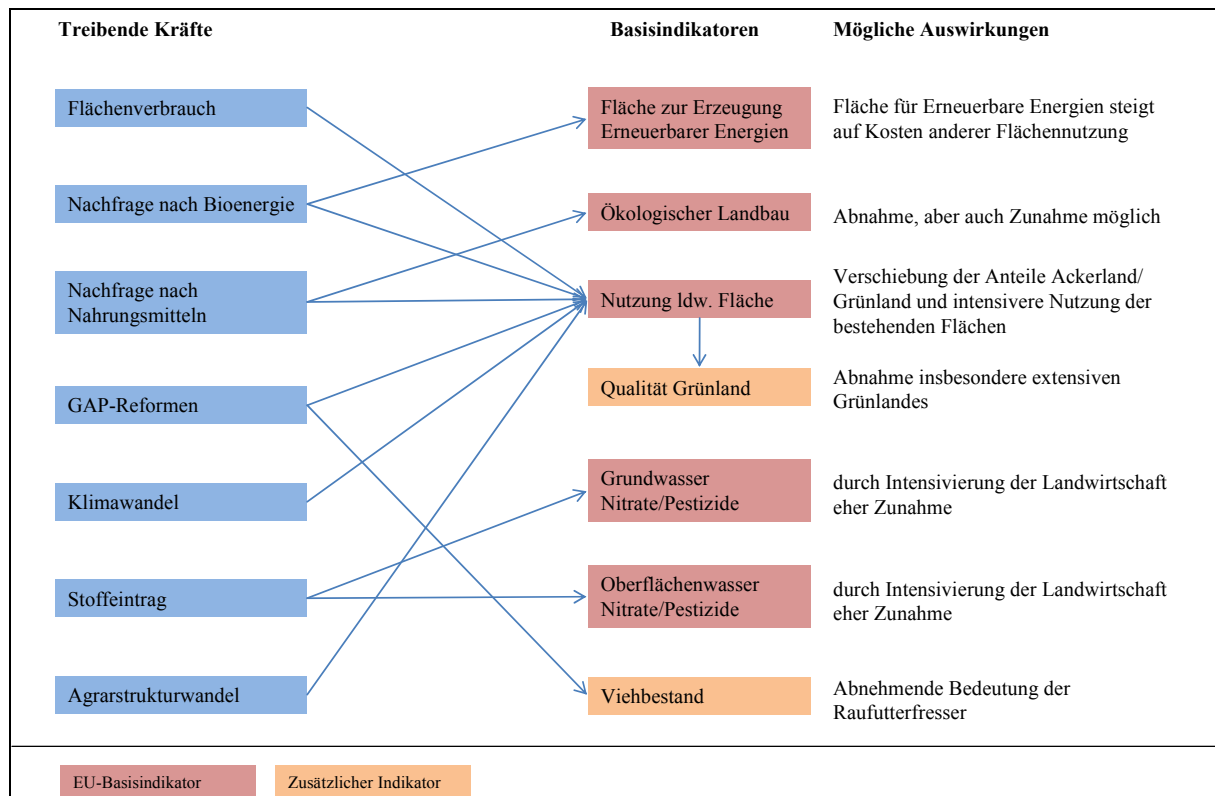
Ziel des Kapitels ist es, die Ausgangslage der für die drei umweltbezogenen Vertiefungsthemen relevanten Indikatoren zu beschreiben. Dazu gehört sowohl die Darstellung des Status quo zu Programmbeginn als auch des Trends und der treibenden Kräfte. Durch die Kenntnis des allgemeinen Trends der einzelnen Indikatoren und der Einflussfaktoren, die von außerhalb des Programms wirken, wird es möglich, den Beitrag des EPLR M-V zur Entwicklung der relevanten Indikatoren besser abzuschätzen.

Zunächst wird die Ausgangslage anhand der von der EU vorgegebenen Basisindikatoren beschrieben. Als relevante Indikatoren wurden die mit den Vertiefungsthemen in Zusammenhang stehenden zielorientierten Basisindikatoren und die diese Indikatoren beeinflussenden kontextbezogenen Basisindikatoren gewählt. Die Auswahl der kontextbezogenen Basisindikatoren kann sehr schnell „ausufern“. Im vorliegenden Kapitel wurde die Auswahl auf die Indikatoren beschränkt, die eine direkte Wirkung auf das relevante Vertiefungsthema haben. Einige der Basisindikatoren dienen auch als Wirkungsindikatoren.

Zunächst werden die auf die Indikatoren wirkenden äußeren Bedingungen (treibende Kräfte) und die Verknüpfung der Basisindikatoren mit den Wirkungsindikatoren schematisch dargestellt. Anschließend erfolgt ein tabellarischer Überblick über die Basisindikatoren. Ausgewählte Indikatoren werden etwas ausführlicher beschrieben.

#### **2.3.1.1 Treibende Kräfte – Basisindikatoren - Wirkungsindikatoren**

Einige der treibenden Kräfte sind bereits in Teil I, Kapitel 3 dargestellt worden. An dieser Stelle soll die Wirkung auf die relevanten Indikatoren in den Blick genommen werden. Abbildung 2.5 gibt einen Überblick. Dargestellt sind die relevanten treibenden Kräfte mit ihrer Wirkung auf einzelne Basisindikatoren. Die mögliche Wirkung ist kurz beschrieben.

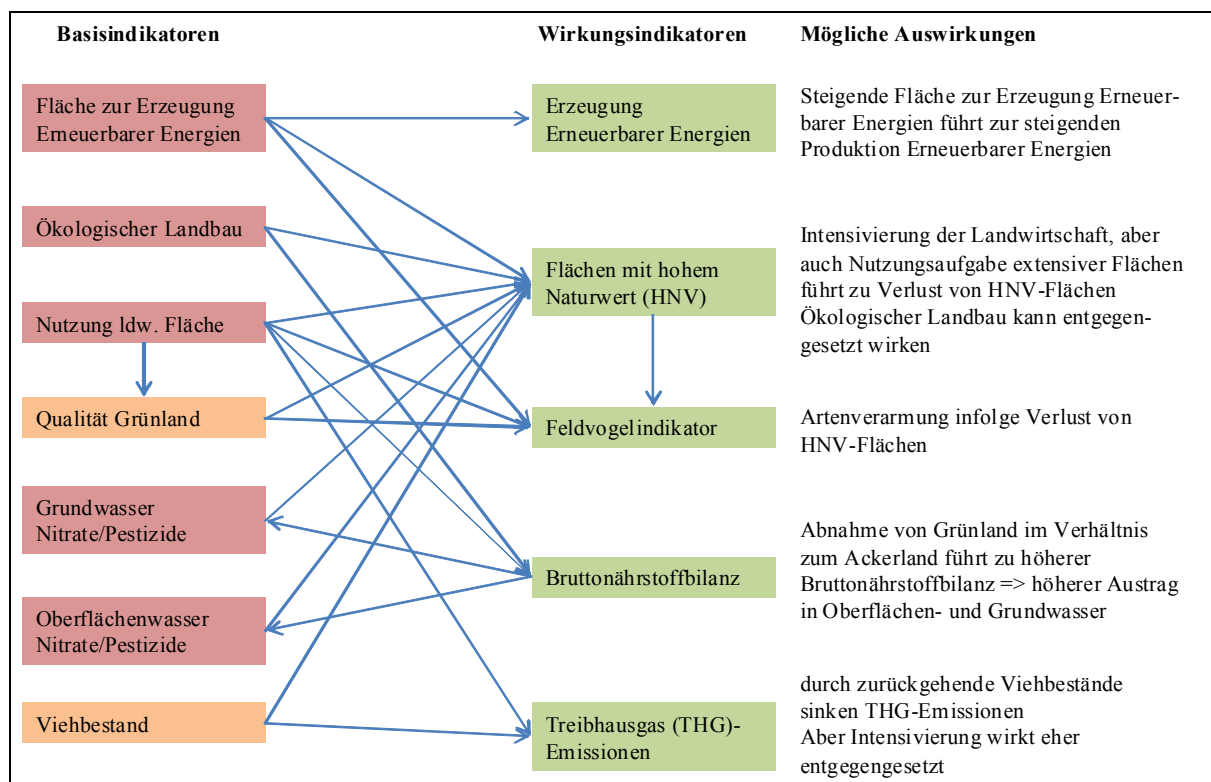
**Abbildung 2.5:** Mögliche Wirkung der treibenden Kräfte auf die Basisindikatoren

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Basisindikatoren wirken wiederum in vielfältiger Weise auf die Wirkungsindikatoren (Abbildung 2.6). Dargestellt sind die Basisindikatoren mit ihrem jeweiligen Einfluss auf die Wirkungsindikatoren. Wie bei den treibenden Kräften sind mögliche Auswirkungen mit abgebildet. Beide Abbildungen sind nicht als abschließend anzusehen. Dargestellt sind die wichtigsten Auswirkungen. Es sind aber in beiden Fällen weitere Auswirkungen denkbar.



**Abbildung 2.6:** Wirkung Basisindikatoren auf Wirkungsindikatoren



Quelle: Eigene Darstellung.

### 2.3.1.2 Themenübergreifende Indikatoren

Die im Folgenden beschriebenen Basisindikatoren sind für alle drei Umweltvertiefungsthemen relevant. Um Doppelungen zu vermeiden, werden sie hier beschrieben. Indikatoren und Ausgangszustände beziehen sich auf die landwirtschaftliche Flächennutzung und den Viehbesatz, die Entwicklung der Bioenergie sowie den Zustand des Waldes.

Quelle für die folgenden Ausführungen ist, soweit nicht anders angegeben, das aktuelle Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums des Landes Mecklenburg-Vorpommern.

**Tabelle 2.9:** Umweltbezogene Basisindikatoren

Nr.	Bezeichnung	Stand	Wert
BC 3	Nutzung landwirtschaftlicher Flächen (% LF)		
	Ackerland	2008	79,9
	Dauerkulturen	2008	0,2
	Dauergrünland und Wiese	2008	19,8
BC 7	Bodenbedeckung		
	% landwirtschaftliche Fläche	2007	63,4
	% forstwirtschaftliche Fläche	2007	21,5
	% sonstige natürliche Fläche		
	% überbaute Fläche		
BC 8	Benachteiligte Gebiete		
	% LF nicht-benachteiligte Gebiete	2009	35
	% LF Berggebiete	2009	0
	% LF andere benachteiligte Gebiete	2009	65
	% LF durch spezifische Nachteile gekennzeichnete Gebiete	2009	0
BC 9	Extensiv genutzte landwirtschaftliche Fläche		
	% LF für umfangreich extensive bewirtschaftete Kulturpflanzen	2008	4,17
	% LF extensiv genutztes Weideland	2008	47,17
Z 1	Viehbestand		
	Rinder insgesamt (Tsd. Stk)	2007	541,0
	davon Milchkühe (Tsd. Stk)	2007	171,0
	Schafe insgesamt (Tsd. Stk)	2007	102,4
B 23	Ökolandbau (ha)	2007	120.400
Z 2	Fläche Energiepflanzenanbau		
	davon Raps für Biodiesel		
	davon Energiemais	2007	34.000
	davon Energiegetreide		
BC 12	Durchschnittliche jährliche Zunahme von Wald und sonstigen bewaldeten Flächen (ha/Jahr)	1997-2006	639
BC 13	Zustand der Waldökosysteme (% der Bäume in Nadel-/Laubverlust-Klassen 2-4)		
	Nadelwald (%)	2009	15,8
	Laubwald (%)	2009	24,2
	Mischwald (%)	2009	18,7

Quelle: Eigene Darstellung nach LU (2009g) und LU (2010g).

Innerhalb der **ackerbaulichen Nutzung** hat die Fläche für den Anbau von Silomais von 73.400 ha im Jahr 2004 auf 124.800 ha im Jahr 2009 und damit auf einen Anteil von 11,5 % zugenommen (LU, 2010b). Da der Rinderbestand im gleichen Zeitraum relativ konstant geblieben ist, ist offensichtlich die gestiegene Anzahl von Biogasanlagen ursächlich. Im Schnitt beträgt der Anteil von Silomais ca. 10 % an der Ackerfläche. Der ver-

stärkte Anbau ist damit noch kein pflanzenbauliches Problem, kann örtlich aber zur Konzentration und damit verbundenen ökologischen Fehlentwicklungen führen. Ähnlich ist der Anbauumfang von Winterraps einzuordnen. Mecklenburg-Vorpommern ist das Bundesland mit der größten Winterrapsfläche in Deutschland, das Anbauhoch lag 2007 bei 258.400 Hektar oder fast 24 % der Ackerfläche. Nach dem Anbauboom reduzierte sich der Anteil 2008 auf 20,6 % (LU, 2009c).

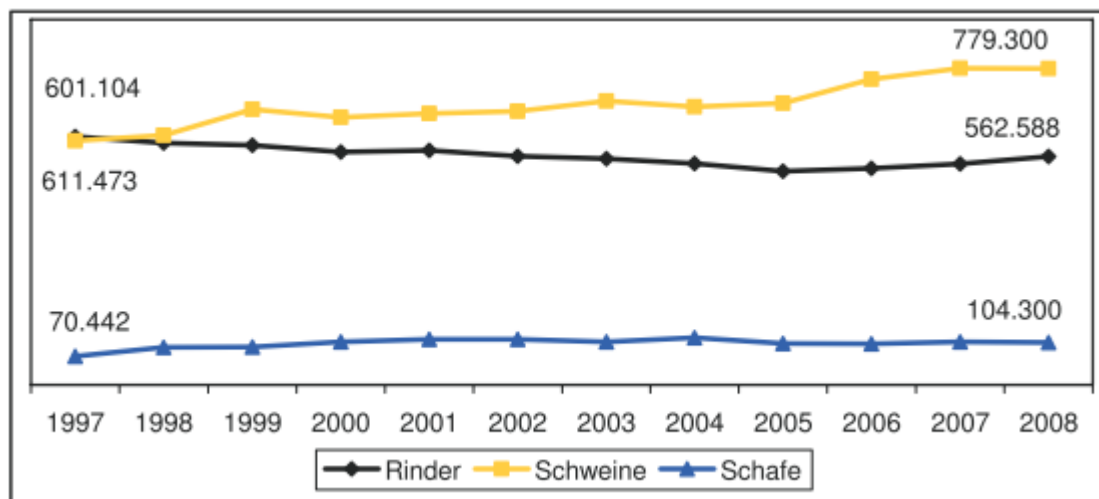
Aufgrund des Rückgangs des Grünlandanteils im Bezug zum Basisjahr 2003 um mehr als 5 % (Benecke, 2009) gilt seit 11.12.2008 ein Umbruchverbot für Dauergrünlandflächen für Direktzahlungsempfänger (Kärcher, 2009).

Der Ökologische Landbau verzeichnete in der Zeit von 1998 bis 2006 einen Zuwachs von 30.000 ha. Insgesamt werden 8,4 % der landwirtschaftlichen Fläche nach ökologischen Prinzipien bewirtschaftet. Dies ist im bundesdeutschen Vergleich ein Spitzenwert.

12,6 % der Mecklenburgischen Bodenfläche sind Moorgebiete, von denen 68 % landwirtschaftlich genutzt werden.

Die Beschreibung der Ausgangssituation und der wichtigsten Rahmenbedingungen im Bereich der **Bioenergie** bzw. der erneuerbaren Energien ist bereits in Teil I, Kapitel 3 vorgenommen wurden.

**Abbildung 2.7:** Entwicklung des Viehbestandes



Quelle: Eigene Darstellung nach LU (2009c).

Die Bestände an **Rindvieh inkl. Milchkühen** sind nach einem leichten Abfall von 2004 zu 2005 wieder leicht angestiegen. Der Milchkuhbestand korreliert mit der Quotenbegrenzung und der Entwicklung der Tierleistung. Der Schweinebestand ist zwischen 2005 und

2007 deutlich angewachsen, zwischen 2007 und 2008 aber konstant geblieben. Der Viehbestand liegt insgesamt deutlich unter dem bundesdeutschen Mittel.

**Tabelle 2.10:** Tierbesatz in den landwirtschaftlichen Unternehmen im Vergleich zu anderen Regionen

		EU-25**	D*	M-V*	S-H*	NI*	BY*
Schweine	Anzahl	153.191.000	26.857.820	673.190	1.478.940	7.909.120	3.711.560
	Anzahl/	94,3	157,7	49,9	146,6	301,1	113,7
Rinder	Anzahl	87.462.000	13.034.470	539.290	1.179.450	2.561.590	3.586.950
	Anzahl/	53,9	76,5	40,0	116,9	97,5	109,9
Schafe	Anzahl	86.779.000	2.642.390	102.140	368.430	266.360	450.090
	Anzahl/ 100 ha LF	53,4	15,5	7,6	36,5	10,1	13,8
GVE: Viehbestand	GVE	129.169.150	18.149.190	668.900	1.288.220	4.517.630	3.687.060
	GVE/ 100 ha LF	79,5	106,5	49,6	127,7	172,0	112,9
LF		162.393.000	17.035.220	1.349.210	1.008.600	2.626.470	3.264.730

\* Dezember-Zählung

\*\* Mai-/Juni-Zählung

Quelle: Eigene Darstellung nach LU (2009g).

Der **Waldflächenanteil** liegt in Mecklenburg-Vorpommern bei ca. 22 %. Das Land gehört damit im Bundesdurchschnitt zu den waldärmsten Bundesländern. Die Erstaufforstungsbereitschaft ist seit den 1990er Jahren rückläufig und liegt derzeit auf einem niedrigen Niveau bei ca. 700 ha/a.

In den Wäldern Mecklenburg-Vorpommerns nehmen **Nadelhölzer** einen Anteil von 53 % ein, der Anteil der **Laubhölzer** liegt bei 47 %. 31 % sind reine Laubwälder, 30 % reine Nadelwälder. Der Rest sind Mischwälder, 14 % Laubwälder mit Nadelbeimischung, 24 % Nadelwälder mit Laubbeimischung. Im Jahr 1992 lag der Nadelholzanteil noch bei 61 % und der Laubholzanteil bei 39 %. Die Zunahme der Laubhölzer auf Kosten der Nadelhölzer ist auf die verstärkte Umsetzung der standortgerechten Waldwirtschaft seit den 1990er Jahren zurückzuführen.

Rund zwei Drittel der Waldfläche ist waldbrandgefährdet. Mittlerem Waldbrandrisiko unterliegen ca. 70.000 ha, hohem ca. 263.000 ha. Die Waldbrandgefährdung ergibt sich durch die regionale Lage und die vorherrschenden Klimabedingungen, wird durch die großflächig anzutreffenden Kiefernreinbestände aber noch verstärkt.

## 2.3.2 Beitrag des Programms zur Biodiversität (Frage 2a, 3a)

### 2.3.2.1 Einleitung und Zielsetzung

Zum Verständnis des Konzepts der Vertiefungsthemen sei auf das Kapitel III 1.1 sowie auf den Anhang 1 verwiesen. Hinweise zur Methodik und zu verwendeten Daten finden sich in Kapitel III 1.1.2. Nachfolgend werden Rahmenbedingungen und Ausgangslage für das Vertiefungsthema Biodiversität näher erläutert.

#### 2.3.2.1.1 Rahmenbedingungen und Zielsetzung des Vertiefungsthemas Biodiversität

Die „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft durch Förderung der Flächenbewirtschaftung“ gehört zu einem der drei Kernziele der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (VO (EG) Nr. 1698/2005; Art. 4). Die Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt ist neben dem Wasser- und dem Klimaschutz ein Schwerpunkt innerhalb dieses Ziels.

Diese Schwerpunktsetzung spiegelt sich in den Strategien der EU (Abbildung 2.8) bzw. der Bundesrepublik Deutschland und Mecklenburg-Vorpommerns wider (eine differenzierte Betrachtung der Biodiversitätsziele im Rahmen des EPLR M-V erfolgt im Kapitel III 2.3.2.3).

#### Abbildung 2.8: Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Schwerpunkt 2

##### Strategische Leitlinie der Gemeinschaft

Zum Schutz und zur Verbesserung der natürlichen Ressourcen der EU und der Landschaft im ländlichen Raum sollten die für den Schwerpunkt 2 vorgesehenen Mittel einen Beitrag zu drei auf EU-Ebene prioritären Gebieten leisten: **biologische Vielfalt, Erhaltung und Entwicklung land- und forstwirtschaftlicher Systeme von hohem Naturschutzwert** und traditioneller landwirtschaftlicher Landschaften, Wasser und Klimawandel.

Die im Rahmen von Schwerpunkt 2 verfügbaren Maßnahmen sollten zur Integration dieser Umweltziele genutzt werden und einen Beitrag leisten zur **Umsetzung des Netzes Natura 2000** in der Land- und Forstwirtschaft, zu der Verpflichtung von Göteborg, den **Rückgang der biologischen Vielfalt bis 2010 umzukehren**, zu den Zielen der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik und zu den Zielen des Kyoto-Protokolls zur Begrenzung des Klimawandels.

Quelle: Eigene Darstellung nach (2006/144/EG), Hervorhebungen durch den Verfasser.

Damit wird den Zielen der Konferenz von Rio de Janeiro von 1992 Rechnung getragen. Dort wurde der Schutz der Biodiversität mit der *Convention on Biological Diversity* (CBD) auf die internationale Agenda gesetzt (CBD 1992, Artikel 2). Die Staats- und Regierungschefs der EU einigten sich 2001 auf das Ziel einer „Eindämmung des Verlustes

der biologischen Vielfalt bis zum Jahr 2010“ (KOM (2001) 264 endg). Auf Ebene der Europäischen Gemeinschaften dienen u. a. die „Naturschutzrichtlinien“ FFH- und Vogelschutzrichtlinie (RL 92/43/EWG; RL 79/409/EWG) der Umsetzung der Ziele der CBD. Die nach den Naturschutzrichtlinien ausgewiesenen besonderen Schutzgebiete bilden im Wesentlichen das kohärente Netz Natura 2000. Dementsprechend kommen die Länder ihren Verpflichtungen zum Schutz der Biodiversität schwerpunktmäßig über die Einrichtung des Natura-2000-Netzes nach. Mecklenburg-Vorpommern hat die Förderung von naturschutzfachlichen Agrar- und Waldumweltmaßnahmen in der Förderperiode 2007 bis 2013 stark auf die Kulisse der Natura-2000-Gebiete konzentriert.

Ziel des Vertiefungsthemas Biodiversität ist es, die Programmwirkungen auf die Vielfalt der Arten und Lebensräume zu qualifizieren und soweit wie möglich zu quantifizieren. Dabei soll der Beitrag des Programms zu den o. g. internationalen, gemeinschaftlichen und nationalen Biodiversitätszielen abgeschätzt werden. Die in diesem Zusammenhang wesentlichen Fragestellungen werden im Folgenden vorgestellt.

### **2.3.2.1.2 Fragestellung und zu beantwortende Untersuchungsfragen**

Das Handbuch für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen (CMEF) gibt der Evaluation sog. horizontale Bewertungsfragen an die Hand, mit deren Hilfe der Beitrag des Entwicklungsprogramms zur Erhaltung der Biodiversität dargestellt werden soll. Dazu werden auf Programmebene zwei Wirkungsindikatoren vom CMEF vorgegeben, der Feldvogelindikator und der HNV-Indikator (Tabelle 2.11).

**Tabelle 2.11:** Horizontale Bewertungsfragen mit Bezug zum Schutzgut Biodiversität sowie zugeordnete gemeinsame Wirkungsindikatoren

<b>Horizontale Bewertungsfragen</b>	<p>Inwieweit hat das Programm zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung in ländlichen Gebieten beigetragen? Inwieweit hat das Programm insbesondere zu den (...) vorrangigen Bereichen zum Schutz und zur Förderung natürlicher Ressourcen und Landschaften in ländlichen Gebieten beigetragen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Biodiversität sowie Schutz und Entwicklung von Agrar- und Forstsystemen mit hohem Naturwert und traditionellen Agrarlandschaften?</li> </ul> <p>Inwieweit hat das Programm Umweltziele integriert und zur Verwirklichung der Gemeinschaftsprioritäten beigetragen im Hinblick auf die Verpflichtung von Göteborg, den Rückgang der biologischen Vielfalt umzukehren?</p>
<b>Gemeinsame Wirkungsindikatoren</b>	<p>I4 Umkehr des Biodiversitätsverlustes, gemessen an der Veränderung des Trends des Feldvogelindikators (Prozentwert der Veränderung im Indexwert).</p> <p>I5 Erhaltung von Flächen mit hohem ökologischen Wert (HNV, high nature value), gemessen an der Veränderung des Flächenumfangs von land- und forstwirtschaftlichen HNV-Flächen.</p>

Quelle: Eigene Darstellung nach CMEF, Hinweise B und J (GD Agri, 2006).

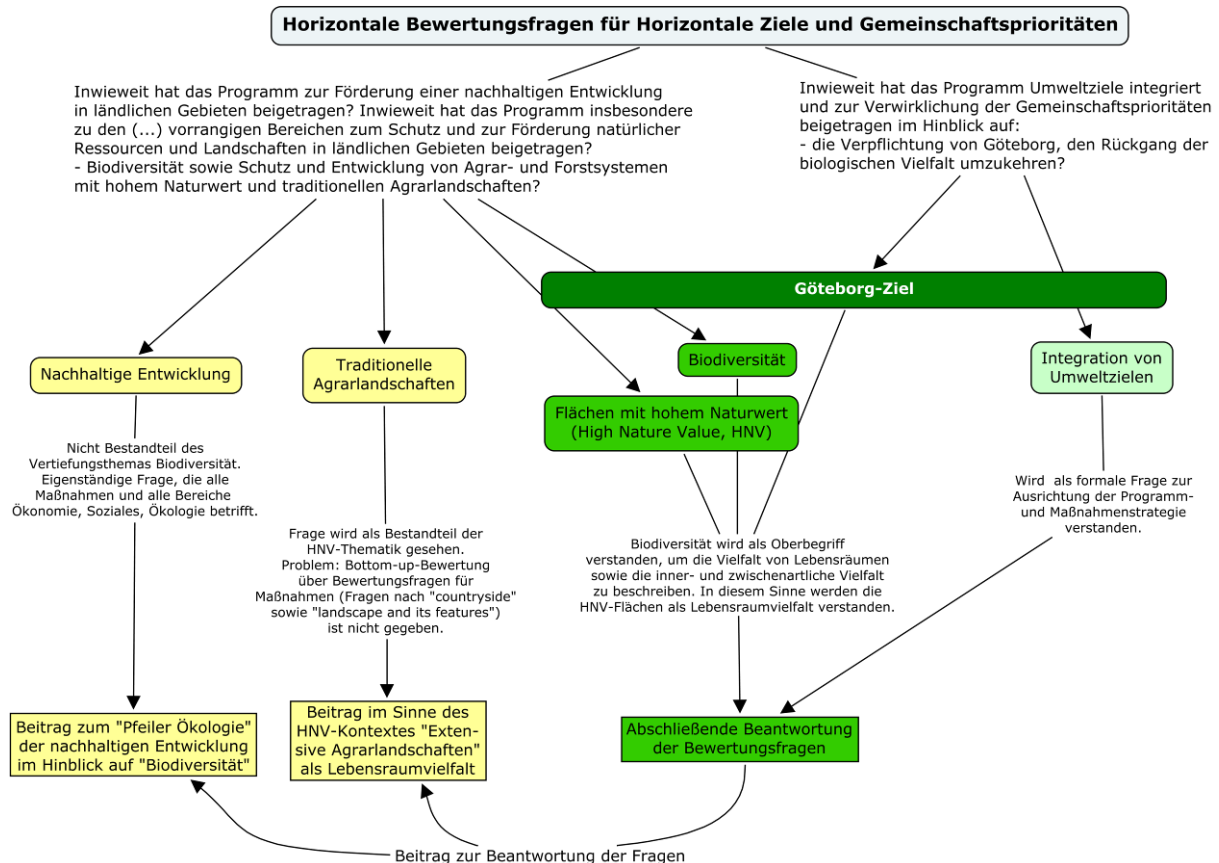
Das Vertiefungsthema Biodiversität soll die horizontalen Bewertungsfragen – ggf. ergänzt um programmspezifische, maßnahmenübergreifende Fragestellungen zum Schutz und zur Entwicklung von Arten und Lebensräumen – prinzipiell abschließend beantworten. Aufgrund der häufig geringen Laufzeit einiger, insbesondere investiver Maßnahmen sowie z. T. erst kürzlich dazu eingerichteter Wirkungskontrollen kann zur Halbzeitbewertung 2010 nur ein vorläufiges Bild der Biodiversitätswirkungen des Programms gezeichnet werden. Die Validität der hier getroffenen Aussagen wird sich erst im Fortgang der laufenden Bewertung besser einschätzen lassen.

Für das Vertiefungsthema Biodiversität werden die Bewertungsfragen folgendermaßen operationalisiert (Abbildung 2.9). Im Fokus steht die als übergreifend anzusehende Bewertungsfrage zum Göteborg-Ziel, inwieweit das Programm einen Beitrag geliefert hat, den Rückgang der biologischen Vielfalt zu stoppen oder sogar umzukehren. Diesem politischen Ziel direkt zugeordnet und als Teilantworten im Hinblick auf das Göteborg-Ziel zu betrachten sind die Fragen nach dem Schutz und der Förderung natürlicher Ressourcen – hier Biodiversität – sowie der Flächen mit hohem Naturwert (HNV). Ausgehend von den zwei Bewertungsfragen wird für das Vertiefungsthema Biodiversität somit eine übergreifende Kern-Untersuchungsfrage gebildet, die alle biodiversitätsrelevanten Teilaspekte bündelt (siehe Abbildung 2.9).

Die Prüfung der Integration von Umweltzielen in der Programm- und Maßnahmenstrategie kann formal anhand der Programmdokumente und Förderrichtlinien erfolgen. Die Integration von Umweltzielen in die Förderstrategie sowie ihre Berücksichtigung in den

Förderbedingungen ist Mindestvoraussetzung, um zielgerichtet positive Biodiversitätswirkungen zu erzeugen. Ohne entsprechend ausgerichtete Strategie kann es sich nur um zufällige Wirkungsbeiträge handeln.

**Abbildung 2.9:** Operationalisierung der horizontalen Bewertungsfragen für das Vertiefungsthema Biodiversität



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Horizontalen Bewertungsfragen (GD Agri, 2006).

Die Frage des Programmbeitrags zum Schutz und zur Entwicklung traditioneller Agrarlandschaften (TAL) ist interpretationsbedürftig (vgl. Anhang 1). Im Rahmen des Vertiefungsthemas werden TAL insofern berücksichtigt, als dass die Ermittlung der Programmwirkung auf die Biodiversität auch Schlussfolgerungen auf das Vorkommen traditioneller Agrarlandschaften zulässt und diese indirekt in Form der Vielfalt von (extensiv genutzten, traditionell bewirtschafteten) Lebensräumen berücksichtigt wird.

Die Teilfrage nach der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung in ländlichen Gebieten (Abbildung 2.9) wird ebenfalls nicht als zentrale Aufgabenstellung für das Vertiefungsthema betrachtet. Wird Nachhaltigkeit über die drei Eckpfeiler ökonomische, ökologische und soziale Nachhaltigkeit definiert (UNCED, 1992), so liefert das Vertiefungsthema für den Pfeiler ökologische Nachhaltigkeit einen Input, der jedoch nicht abschließend sein



kann, da andere Aspekte – wie z. B. der Ressourcenschutz von Boden, Wasser, Klima, Luft – nicht berücksichtigt werden.

Es bleibt festzuhalten, dass sich das Vertiefungsthema Biodiversität auf die Aufgabe konzentriert, **die Programmwirkungen auf die Vielfalt innerhalb und zwischen den Arten sowie auf die Mannigfaltigkeit der Lebensräume zu ermitteln und zu bewerten**. Damit soll zentral die Frage beantwortet werden, ob das Entwicklungsprogramm für die ländlichen Räume **einen Beitrag zum Stopp oder zur Umkehr des Biodiversitätsverlusts geleistet hat (Göteborg-Ziel)**.

### 2.3.2.2 Fachlicher und politischer Kontext

Die nachfolgenden Darstellungen ergänzen die umweltrelevanten Erörterungen im Kapitel III 2.3.1.1 um Aspekte, die vorrangig für die Fragestellungen zur Erhaltung und Entwicklung der Diversität von Arten und Lebensräumen Relevanz haben. Es wird im Wesentlichen auf die Basisindikatoren der ELER-DVO bzw. des CMEF Bezug genommen. Wo erforderlich und sinnvoll, erfolgt ein Update der Indikatorwerte bzw. es wird der bisherige Werteverlauf betrachtet.

**Tabelle 2.12:** Weitere wichtige Basisindikatoren als Bewertungsgrundlage für das Vertiefungsthema Biodiversität

Basisindikator	Stand	Wert
B 17 Biodiversität: Bestand der Feldvögel (% Zielwerterreichung)	2009	--
B 18 Biodiversität: ökologisch wertvolle landwirtschaftliche Flächen – HNV (% LF)	1) 2010	13,4
Ökologisch wertvolle forstwirtschaftliche Fläche (% Waldfläche)	2)	
sehr naturnah	2002	17
naturnah	2002	14
B 19 Biodiversität: Baumartenzusammensetzung		
Nadelwald	2005	31,5
Laubwald	2005	29,2
Mischwald	2005	39,3
BC 10 Natura-2000-Gebiete		
% des Gebietes in Natura 2000	2007	33
% der LF in Natura 2000	2008	19
% der Forstfläche in Natura 2000	2008	21
BC 11 Biodiversität: geschützte Wälder (%)	2006	56

Quelle: Alle Angaben EPLR M-V außer 1) (BMU, 2010) 2) (BMELV, 2010a).

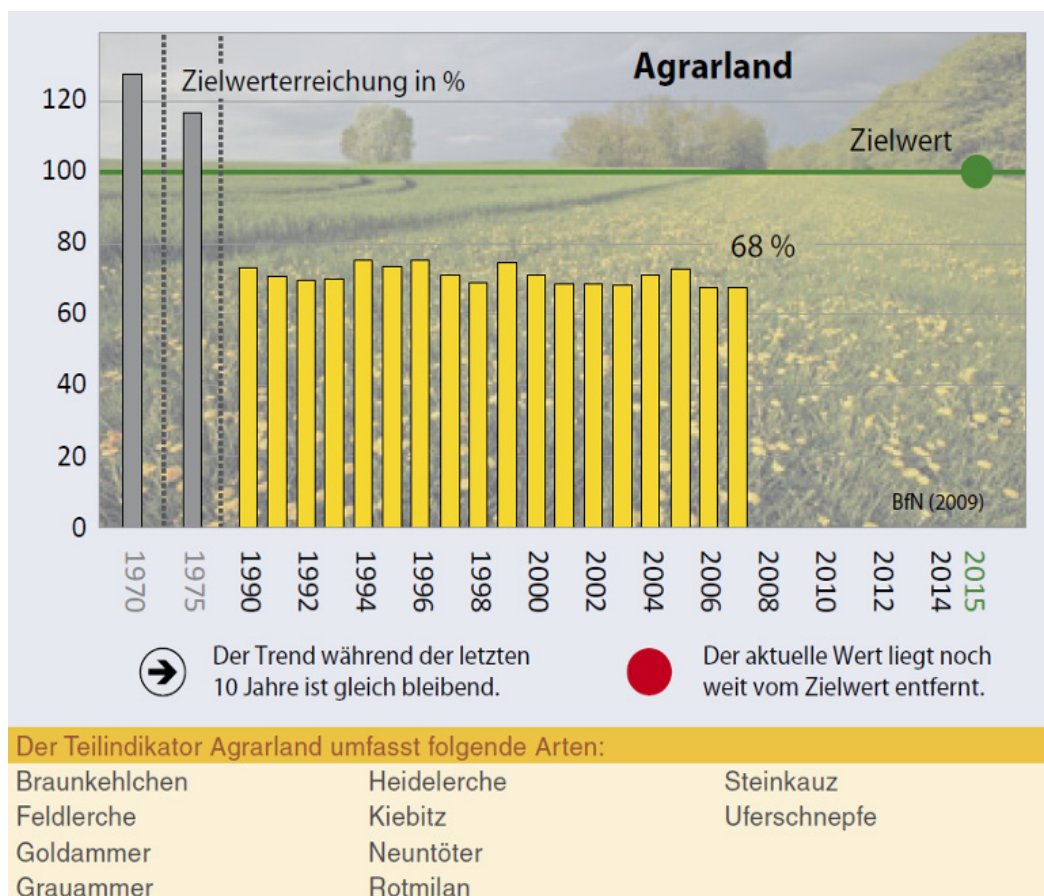
Zur Beschreibung der Landschaftsqualität und der Nachhaltigkeit der Landnutzung in Bezug auf die biologische Vielfalt enthält die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt und die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland den Nachhaltigkeitsindikator für die Artenvielfalt (NHI), welcher sich aus dem Bestand typischer Vögel der verschiedenen Hauptlebensraumtypen bildet. Für die Agrarlandschaft gibt es den Teilindi-

kator Agrarland (**Feldvogelindikator**, Abbildung 2.10). Im Gegensatz zum vorgeschlagenen EU-Feldvogelindikator nimmt er Bezug auf einen fachlich abgestimmten Zielwert für das Jahr 2015 und nicht auf ein gewähltes Basisjahr. Für **Gesamtdeutschland** lag der Wert im Jahr 2006 bei 68 % mit einem gleichbleibenden Trend (2007: 68 %; 2008: 69 % (Anonymus, 2010)). Allerdings hat sich die Situation für die Feldvögel und Bodenbrüter weiter verschlechtert<sup>13</sup>. Im Zeitraum der letzten fünf Jahre haben 27 von 64 häufigen Brutvogelarten eine Abnahme ihrer Bestände erfahren. Damit hat sich die negative Tendenz des Vorjahres (21 Arten) weiter verstärkt (Sudfeldt et al., 2009). Hauptgründe für den anhaltenden Rückgang der Vögel der Agrarlandschaft sind v. a. die hohe Intensität der landwirtschaftlichen Nutzungen. Aufgrund des Wegfalls der verpflichtenden Flächenstilllegungen, des verstärkten Anbaus von Energiepflanzen und des verstärkten Grünlandumbruchs ist in naher Zukunft eher noch mit einer Verschlechterung zu rechnen (Sudfeldt et al., 2009).

---

<sup>13</sup> Dieser scheinbare Widerspruch hängt mit der Berechnung des Indikators zusammen: Theoretisch könnte z. B. die Hälfte der Indikatorarten aussterben, wenn die andere Hälfte im gleichen Maße zunimmt. Deshalb sind ergänzende Betrachtungen auf Ebene der einzelnen Arten sinnvoll.

**Abbildung 2.10:** Entwicklung des Teilindikators Vögel der Agrarlandschaft für Deutschland



Quelle: Eigene Darstellung nach Sudfeldt et al. (2009).

Für **Mecklenburg-Vorpommern** liegen keine landesspezifischen Daten zum Feldvogelindex vor. Derzeit werden nur ca. 28 % der Stichprobenflächen bearbeitet (Juli/2010), damit sind kaum belastbare Aussagen für einen Landesindex möglich.

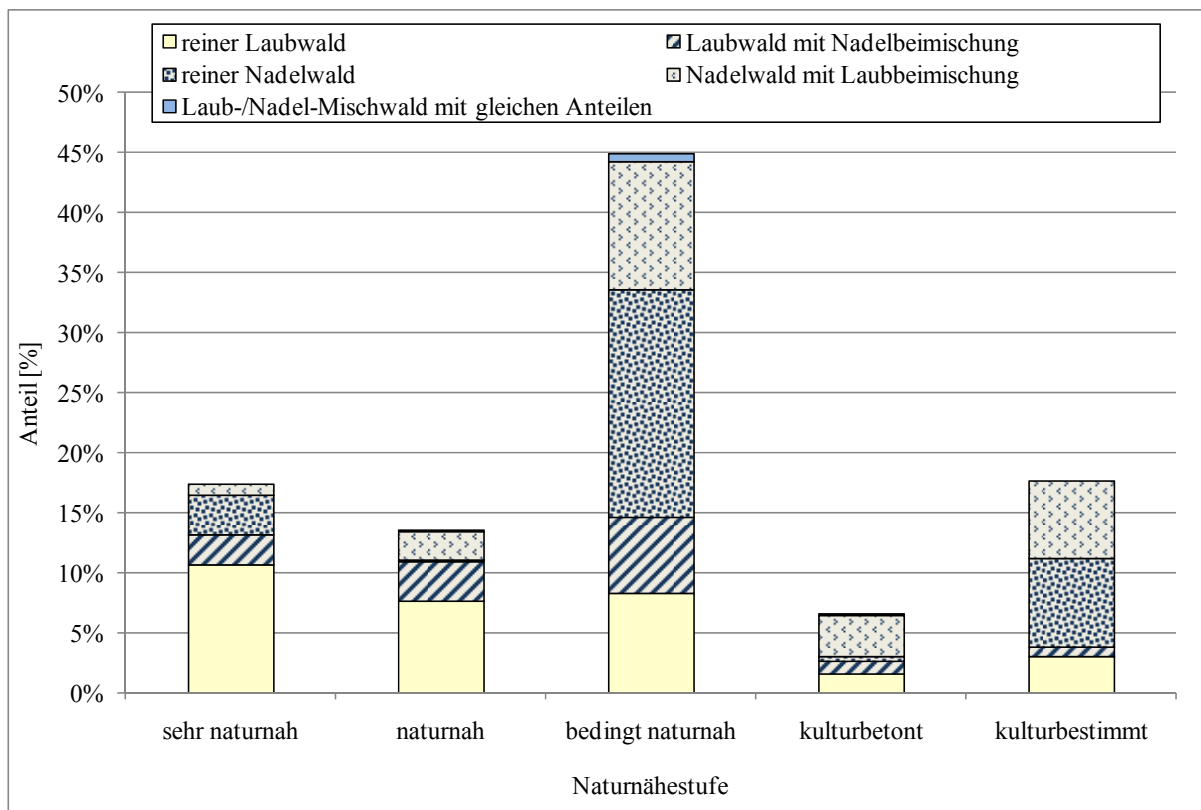
Ein weiterer Biodiversitätsindikator wurde mit dem **HNV-Indikator** neu eingeführt. Die Erstkartierung des HNV-farmland-Indikators wurde von Mecklenburg-Vorpommern unter Koordination des BfN im Jahr 2009 vorgenommen. Die ermittelten Basiswerte sind derzeit noch nicht interpretationsfähig, Vergleiche zu anderen Bundesländern nur bedingt zulässig. Erst eine Zeitreihe im Rahmen langjähriger Wiederholungskartierungen wird Aussagen über den Einfluss der Landnutzung (im weiteren Sinne) auf HNV-Bestände zulassen. Der HNV-Wert für Mecklenburg-Vorpommern liegt 2009 bei 13,4 % der LF<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Bedingt durch die dem BfN zur Verfügung stehenden Datengrundlagen, kann die LF nur anhand von ausgewählten ATKIS-Objektarten bestimmt werden. Damit sind deutliche Abweichungen zur InVe-KoS-LF oder zu anderen (agrar-) statistischen Quellen zu erwarten. Dieser Wert wurde durch das BMU mitgeteilt (BMU, 2010).

(BMU, 2010). Detailauswertungen zu Beiträgen einzelner Biotoptypen liegen derzeit noch nicht abschließend vor.

Eine Abschätzung zum Umfang der HNV-Flächen im Forstbereich erfolgt auf Grundlage der Bundeswaldinventur (BWI II). Dazu wird die Einschätzung der Naturnähe der Baumartenzusammensetzung, die sogenannten Naturnähestufen genutzt. Die Einschätzung der Naturnähe erfolgt über den Vergleich der aktuellen Bestockung mit der potenziellen natürlichen Waldgesellschaft (pnV) (BMELV, 2010a). Der Leitfaden zur Anwendung des HNV-Indikators (EEN, 2009) teilt die Wälder in drei Typen ein und gibt deren jeweilige Bedeutung für den HNV-Status an. Die drei Typen sind Plantagen, naturnahe Wälder und natürliche (unberührte) Wälder (vgl. Tabelle im Anhang 1). In Bezug auf die in Abbildung 2.11 beschriebenen Kategorien werden die Naturnähestufen sehr naturnah und naturnah der BWI als HNV-Flächen Forst verwendet.

Abbildung 2.11 zeigt die Verteilung des mecklenburg-vorpommerschen Waldes auf die Naturnähestufen. Der größte Teil der Wälder ist bedingt naturnah. Die als besonders wertvoll anzusehenden sehr naturnahen Flächen nehmen ungefähr 17 % der Waldfläche ein. Als naturnah können noch 14 % der Waldfläche eingestuft werden. Beide Kategorien sind v. a. durch Laubwaldtypen gekennzeichnet. Nadelwaldtypen sind vorwiegend als bedingt naturnah oder kulturbestimmt eingestuft.

**Abbildung 2.11:** Naturnähe der Baumarten der Hauptbestockung in Mecklenburg-Vorpommern

Quelle: BMELV (2010a).

**FFH-Gebiete** nehmen in MV eine Landfläche von 285.400 ha ein, dies entspricht 12,4 % der Landesfläche. Hinzu kommen 568.600 ha **EU-Vogelschutzgebiete** (24,7 % der Landfläche). Insgesamt nehmen die **Natura-2000-Gebiete** in MV 29,1 % der Landfläche ein, was im bundesdeutschen Vergleich der höchste Anteil ist. Zur Zeit setzen sich die Natura-2000-Flächen aus 35 % Küstengewässern, 7 % Binnengewässern, 14 % Grünland, 25 % Wald und 19 % sonstigen Flächen zusammen. Da die Gebietsmeldungen jetzt (weitgehend) als abgeschlossen gelten, ist für die Zukunft mit gleichbleibenden Flächenanteilen von Natura 2000 zu rechnen. Nach eigenen Auswertungen des InVeKoS-GIS und der Natura-2000-Kulisse liegen knapp 287.000 ha LF innerhalb des Natura-2000-Gebietssystems, zuzüglich vernetzender Naturschutzgebiete (NSG) (also rund 21 % der LF Mecklenburg-Vorpommerns).

**Tabelle 2.13:** Natura-2000-Gebiete in Mecklenburg-Vorpommern

	Anzahl	Landfläche	Anteil	Gesamtfläche	Anteil
		exkl. Hoheitsgewässer		inkl. Hoheitsgewässer	
FFH-Gebiete	235	285.400 ha	12,4%	573.400 ha	18,5%
EU-Vogelschutzgebiete	60	568.600 ha	24,7%	926.600 ha	29,9%
Natura-2000-Gebiete	295	670.900	29,1%	1.067.400 ha	34,4%

Quelle: LU 2010; [http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal\\_prod/Regierungsportal/de/Im/Themen/Naturschutz\\_und\\_Landschaftspflege/NATURA\\_2000/index.jsp](http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/Im/Themen/Naturschutz_und_Landschaftspflege/NATURA_2000/index.jsp); Stand 02.07.2010.

Ein großer Anteil (85 %) der im Land vorkommenden 55 Lebensraumtypen nach Anhang I der FFH-Richtlinie ist in einem „günstigen“ Erhaltungszustand. In einem „ungünstigen“ Zustand befinden sich Grünland-Lebensraumtypen wie Sandrasen und Mähwiesen sowie Moor-Lebensraumtypen wie Schwingrasenmoore, Moorwälder, Eichenwälder und dystrophe Standgewässer. Auch die Vorkommen der 44 im Land gemeldeten Arten des Anhangs II der FFH-Richtlinie befinden sich überwiegend in einem „günstigen“ Zustand. Defizite sind v. a. bei Fischarten der Fließgewässer zu finden.

Eine Gefährdung des bisher überwiegenden guten Naturraumzustandes kann von dem relativen geringen Bestand an Raufutterfressern (Rinder, Schafe) ausgehen. Ein weiterer Rückgang kann zum Risiko für die Erhaltung der Grünlandnutzung werden. Die Ackerwirtschaft, die auf rd. 80 % der LF betrieben wird, zeichnet sich durch eine intensive Fruchtfolge aus, die sich negativ auf die Kulturartendiversität auswirken kann. Auch sind hier erhebliche Auswirkungen auf die Feldvogelpopulationen zu erwarten.

### **2.3.2.3 Strategien und Ziele sowie relevante Maßnahmen mit Biodiversitätswirkungen**

#### **2.3.2.3.1 Programmstrategie und Interventionslogik**

In diesem Kapitel wird untersucht, ob die Beschreibung der Ausgangslage (Kapitel 2.3.2.2 Fachlicher und politischer Kontext) in logischer Beziehung zur gewählten Programmstrategie und der darauf aufbauenden Interventionslogik für den Schutzgutbereich Biodiversität steht. Dazu muss zunächst die (Biodiversitäts-)Strategie des EPLR M-V untersucht werden.

Die Programmstrategie orientiert sich an den Vorgaben der Strategischen Leitlinien der EU und dem Nationalen Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland. In diesem Zusammenhang wird auch der ELER als Umsetzungsinstrument für gemeinschaftliche Politiken, wie z. B. FFH- und Vogelschutzrichtlinie erwähnt. Mecklenburg-Vorpommern ver-

folgt ausdrücklich einen **Fonds übergreifenden Ansatz**, EFRE, ESF und ELER integrierend. Im Zielbereich „Umwelt- und Klimaschutz sowie nachhaltige Entwicklung“ stehen die Klimaschutzziele im Vordergrund, Biodiversitätsziele werden in dem Fonds übergreifenden Ansatz nicht aufgeführt.

Innerhalb des EPLR M-V stehen ebenfalls andere **strategische Ziele** im Vordergrund: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, Stärkung des Arbeitsmarktes, Attraktivität der ländlichen Räume und erst als viertes Ziel „Schutz und Entwicklung der natürlichen Ressourcen im Einklang mit einer wirtschaftlichen Nutzung dieses Potenzials“, wobei auch hier wirtschaftliche Interessen integriert werden. Als wesentliche Zielbestandteile werden Verbesserung der Wasserqualität und Schutz vor Bodenerosion aufgeführt. Ökologische Förderaspekte stehen damit im Programm nicht im Vordergrund, werden aber z. T. Schwerpunkt übergreifend verfolgt (Tabelle 2.14). Biodiversitätsziele sind dabei eher nachrangig vertreten.

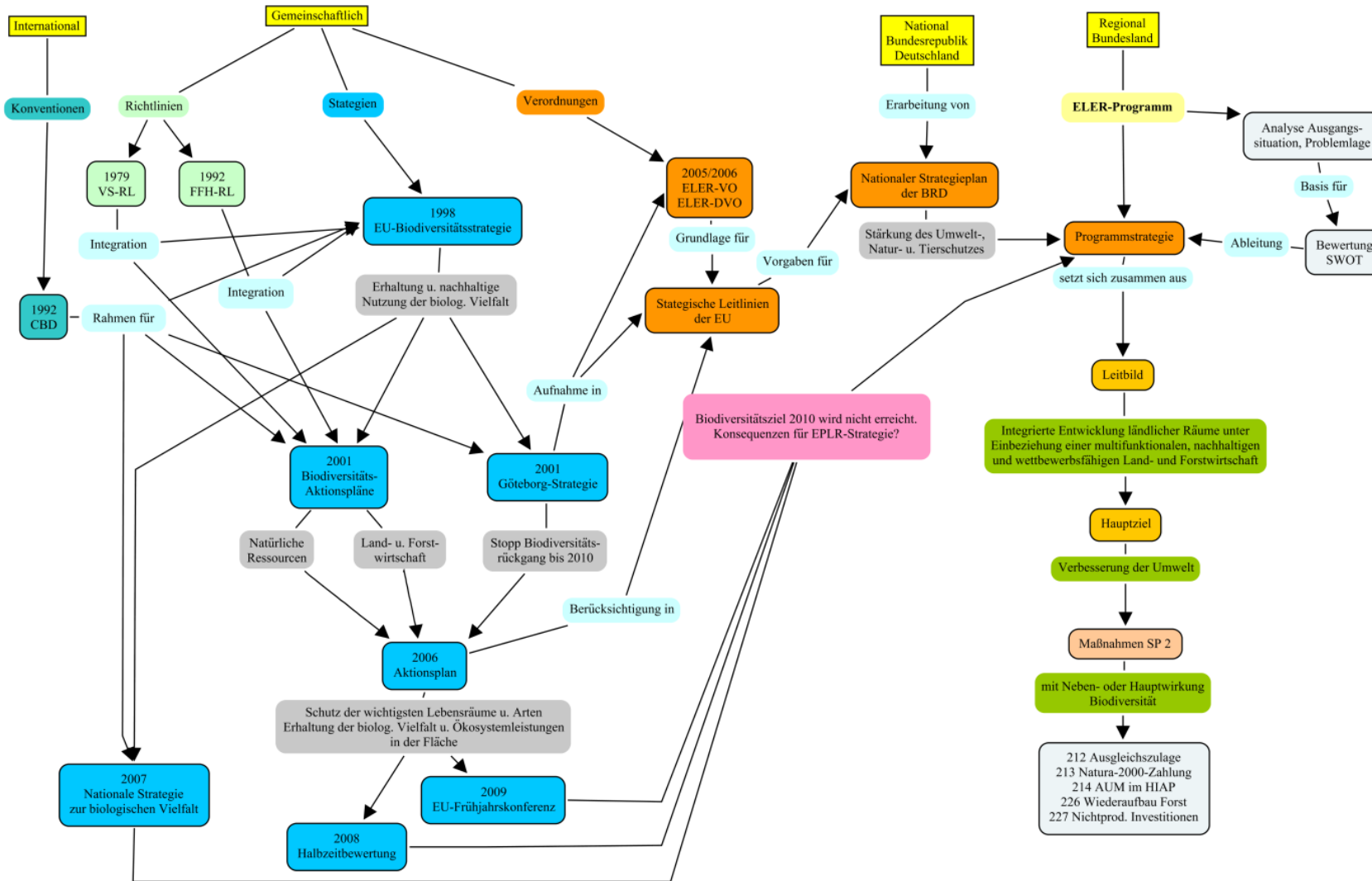
**Tabelle 2.14:** Ökologische Zielsetzungen von EPLR-Maßnahmen außerhalb des Schwerpunkts 2

Maßnahme	Schwerpunkt	Ökologische Zielsetzung	Biodiversitätsziele
111	1	Umweltschutz, nachhaltige Erzeugung und Nutzung regenerativer Energien, aktiver Klimaschutz	
121	1	Investitionen zur Förderung des Tierschutzes, des Klimaschutzes und der Senkung schädlicher Nährstoffeinträge	
125	1	Flurbereinigung als effektive Maßnahme zur Begleitung von Naturschutzprojekten und zur Umsetzung der WRRL	X
311	3	Investive Förderung zur Erzeugung und innovativen Nutzung alternativer Energie sowie integrierter Ansätze des Klimaschutzes	
321	3	Minderung von Nährstoffeinträgen durch eine deutliche Erhöhung des Anschlussgrades an Abwasseranlagen und den Bau von Kleinkläranlagen	
323	3	Erarbeitung von Managementplänen und Sensibilisierungsmaßnahmen für NATURA-2000-Gebiete, Beseitigung hydromorphologischer Defizite von Gewässern, Renaturierung und Revitalisierung von Gewässern, Renaturierung von Mooren, Umkehr des Verlustes an biologischer Vielfalt, Verbesserung der Wasserqualität, Durchführung von Landschaftspflegeprojekten und Anlage von Schutzpflanzungen zur Biotoperhaltung und -vernetzung	X

Quelle: Eigene Darstellung nach LU (2009g), ergänzt.

Dem Schwerpunkt 2 wird das oben beschriebene vierte Strategische Ziel zugeordnet, gleichzeitig wird jedoch auf den Schwerpunkt übergreifenden Ansatz verwiesen. Als wichtigste Maßnahme wird der multifunktionale Ökologische Landbau herausgestellt sowie die naturschutzgerechte Grünlandnutzung.

Abbildung 2.12: Übergeordnete Vorgaben zum Schutz der Biodiversität und deren Einbindung in die Programmstrategie



Quelle: Eigene Darstellung.



Abbildung 2.12 verdeutlicht, dass formal die biodiversitätsrelevanten Vorgaben in der Strategie berücksichtigt werden. Zur Programmplanungsphase konnten dabei manche Erkenntnisse nicht oder nur bedingt Eingang finden, wie z. B. die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt (2007) oder die Halbzeitbewertung zum EU-Aktionsplan (2008), die ein Verfehlen des Göteborg-Ziels offensichtlich werden ließ. Das Programm hat mit den Änderungsanträgen 2009 z. T. auf diese neuen Sachverhalte reagiert, indem z. B. die Mittelansätze für den SP 2 erhöht und neue Fördertatbestände eingeführt wurden, allerdings nicht nur für biodiversitätsrelevante Programmbestandteile. Darüber hinaus wird deutlich, dass eine strategische Verzahnung der drei bzw. vier Schwerpunkte im Hinblick auf die Biodiversitätsförderung gegeben ist. Gleichwohl lässt die Strategie hier keine explizite räumliche und/oder zeitliche Abstimmung erkennen.

Tabelle 2.15 listet die im Programm identifizierten Schwächen im Bereich Umwelt mit Bezug zur Biodiversität auf. Es wird überprüft, ob die genannten Aspekte auch in der Ausgangslage beschrieben und in der Beschreibung der Strategie aufgegriffen werden. Anschließend erfolgt eine Untersetzung mit Maßnahmen. Die gelisteten Schwächen und Risiken sind relativ umfang- und detailreich. Sie werden aber nur z. T. klar aus der Beschreibung der Ausgangslage erkenntlich und auch nur z. T. in der Strategie aufgegriffen, die entweder allgemeiner gehalten ist oder mit Wasser- und Klimaschutz deutlich andere Schwerpunkte setzt. Das wird vor dem Hintergrund des Handlungsbedarfs im Bereich Biodiversität aber nur unzureichend argumentativ behandelt. Auffällig schwach eingebunden in das gesamte Förderkonzept sind die forstwirtschaftlichen Maßnahmen. Ein Bezug zur Ausgangslage wird so gut wie nicht hergestellt.

**Tabelle 2.15:** Prüfung des logischen Zusammenhangs von Ausgangslage, Strategie und Maßnahmenansatz mit Bezug zur Biodiversität

Schwächen und Risiken laut Programm	In der Beschreibung der Ausgangslage enthalten?	In der Programmstrategie angesprochen?	Untersetzung mit Maßnahmen
<b>Schwächen</b>			
Gebietsweise unzureichend regionalisierte Kleinstrukturen (Bsp. Hecken, Sölle, Kleingehölze) als Rückzugsgebiet für Wildfauna- und -flora und zur Förderung der Vernetzung von Biotopen	--	--	(214 e), 216 b, 323
Organisationsgrad im klassischen Naturschutz ist gering	--	--	--
Mangelnde konzeptionelle Untersetzung der Nutzung von Natura-2000-Gebieten	X	X	323 a
Kulturartendiversität ist gering, intensive Fruchtfolgen (Raps-Getreide-Getreide) im Ackerbau, während die Fruchtarten zu den eher extensiven Feldfrüchten zählen, zeigt Anbauverhältnis, dass die Fruchtfolge eng ist und entspr. viele phytosanitäre Maßnahmen	X	--	--
Viehbesatz: Bestand an Raufutterfressern (Rinder, Schafe) in MV weit unterdurchschnittlich, so dass Grünlandnutzung gefährdet ist	X	X	--
Hoher Flächenanteil reiner Nadelholzbestände	X	--	227
Anstieg der CO <sub>2</sub> -Emissionen und Primärenergieverbrauch trotz sinkender Bevölkerung	X	X	(323 d)
<b>Risiken</b>			
Zielkonflikte zwischen Tourismus und Naturschutz	--	X	--
Starke Umweltbeeinträchtigung durch Klimawandel	--	1)	--
Anbau von nachwachsenden Rohstoffen für Energiegewinnung (Mais/Raps) führt zu geringerer Kulturartendiversität	--	X	--

1) In der Programmstrategie werden ausführlich Maßnahmen zur Reduzierung des Klimawandels beschrieben, jedoch nicht zur Behebung von "Umweltbeeinträchtigungen".

Quelle: Eigene Darstellung.

Die logische Verknüpfung der identifizierten Schwächen und Risiken im ländlichen Raum mit den maßnahmenbasierten Handlungsoptionen fällt eher schwach aus. Auch bleibt festzuhalten, dass einige der Problemlagen durch das gewählte Maßnahmenset nicht adäquat angegangen werden können. Dies wird nicht argumentativ erläutert.

Tabelle 2.16 gibt die indikativen Mittelansätze für die Maßnahmen mit Biodiversitätsbezug in der Strategie wider. Zu beachten ist, dass auf Ebene der Maßnahmcodes nicht zwischen Maßnahmenbestandteilen mit bzw. ohne Biodiversitätszielen differenziert werden kann. Einige Maßnahmen haben ihren Schwerpunkt bei anderen Zielen, z. B. Flurbereinigung und Wegebau (125) oder Wiederaufbau Forst (226). Die indikativen Finanzmittelansätze für den Zielbereich Biodiversität schwanken somit grob gerechnet zwischen 487 und 676 Mio. Euro in der Programmlaufzeit, die weitaus größten Anteile liegen bei den AUM und der Entwicklung des ländlichen Erbes (ELER-Code 323) mit 33 bzw. 34 % der maximalen Gesamtkosten gefolgt von der Flurbereinigung mit rd. 27 %.

**Tabelle 2.16:** Indikative Mittelansätze 2007 bis 2013 für Maßnahmen mit Biodiversitätszielen im Rahmen der Strategie

Maßnahme	Gesamtkosten (Mio. Euro)			Anmerkung
	Öffentliche Ausgaben	Private Ausgaben	Gesamtkosten	
125 Verbesserung Infrastruktur	166,16	18,40	184,56	überwiegend keine Biodiversitätsziele
214 Agrarumweltmaßnahmen	224,75		224,75	auch Wasser-, Boden-, Klimaschutzziel
216 Nichtproduktive Investitionen	2,61		2,61	
221 Erstaufforstung	0,07	0,03	0,10	auch forstwirtschaftliche Ziele
223 Erstaufforstung	0,63	0,27	0,90	auch forstwirtschaftliche Ziele
225 Waldumweltmaßnahmen	3,67		3,67	
226 Wiederaufbau Forst	3,68	0,83	4,50	überwiegend keine Biodiversitätsziele
227 Nichtproduktive Investitionen Forst	19,89	5,00	24,89	überwiegend Biodiversitätsziele
323 Entwicklung ländliches Erbe	199,89	30,00	229,89	gleichrangig andere Ziele
<b>Summe Maximum (alle Maßnahmen)</b>	<b>621,34</b>	<b>54,53</b>	<b>675,86</b>	
<b>Summe Minimum (ohne 125, 226)</b>	<b>451,50</b>	<b>35,30</b>	<b>486,80</b>	

Quelle: Eigene Darstellung nach LU (2009g).

Festzuhalten bleibt: Dem EPLR M-V gelingt es, eine an formalen Schwerpunkten (EU- und Bundesvorgaben) ausgerichtete Förderstrategie den tatsächlichen Prioritäten des Programms anzupassen. Die strategischen Förderschwerpunkte, gemessen an den formulierten Zielen, liegen jedoch deutlich nicht im Bereich des Schutzes der Biodiversität. Einen anderen Eindruck vermittelt hingegen die Verteilung der indikativen Mittelansätze, die zu über die Hälfte auch auf Umweltziele entfallen. Aufgrund der Fonds übergreifenden Zielzuordnung besteht in der gesamten EU-kofinanzierten Förderung in MV kein Förderschwerpunkt Biodiversität. Die vorgegebene Gliederung in thematische Schwerpunkte scheint eine optimale Verzahnung von Maßnahmen im Hinblick auf das Göteborg-Ziel zu erschweren, wenngleich eine Schwerpunkt übergreifende Strategie angedeutet wird. Günstiger wäre eine noch stärkere – auch formale - Orientierung an fachlichen Zielen, die Maßnahmen ganz unterschiedlicher Schwerpunkte auf sich vereinen können.

### 2.3.2.3.2 Weitere Förderungen mit Bezug zur Biodiversität

Um Veränderungen in der Ausprägung der Basis-/Wirkungsindikatoren interpretieren und ggf. auf den EPLR M-V zurückführen zu können, müssen theoretisch alle Aktivitäten in Mecklenburg-Vorpommern bekannt sein, die positiven oder negativen Einfluss auf die Indikatoren haben können. Die Beschaffung dieser Informationen ist nicht zu leisten. Jedoch wurde versucht die größten (und somit auch im Ministerium bekannten) Maßnahmen außerhalb der ELER-Kofinanzierung zusammenzutragen. Tabelle 2.17 gibt einen nicht abschließenden Überblick über die Förderaktivitäten abseits des EPLR M-V, soweit möglich mit Angaben zu Flächenbedeutung und Finanzvolumen. Alle Werte sind lediglich als

grobe Anhaltspunkte zu verstehen, um einen Eindruck zu bekommen, in welchem Ausmaß die Biodiversitätsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern positiv beeinflusst werden könnte. Potenziell negativ wirkende Aktivitäten wurden hier nicht aufgenommen.

Neben den Naturschutzgroßprojekten, die durch den Bund oder die EU mitfinanziert werden, spielen unter finanziellen Gesichtspunkten die landesfinanzierten Pflege- und Entwicklungs- und speziellen Artenschutzmaßnahmen eine geringere Rolle. Leider gibt es hierzu keine Angaben zum (Flächen-) Umfang. Im Forst werden umfangreiche Maßnahmen für private und kommunale Waldbesitzer angeboten, die die ELER-kofinanzierte Förderung außerhalb des EPLR ergänzen. Darüber hinaus sind rd. 215.000 ha Wald FSC- oder PEFC-zertifiziert<sup>15</sup>, was die Berücksichtigung definierter ökologischer Standards auf ca. 42 % der Gesamtwaldfläche gewährleistet. Der EFRE könnte theoretisch als starkes Finanzierungsinstrument für den Naturschutz genutzt werden, nach vorliegenden Informationen kommt er jedoch nicht zum Einsatz. Alle Maßnahmen dürften Einfluss auf die Ausprägung von Naturschutzwerten im Offenland und Wald haben. Ob und in welchem Umfang diese sich in landesweiten Indikatoren niederschlagen ist jedoch nicht einfach zu beantworten. Der Einfluss von bestimmten Artenschutzmaßnahmen dürfte jedoch (lokal bis regional) sehr hoch sein.

---

<sup>15</sup> FSC *Forest Stewardship Council* und PEFC *Program for the Endorsement of Forest Certification Schemes*.

**Tabelle 2.17:** Naturschutzförderung außerhalb des EPLR M-V

Projekt/ Programm	Projektgebiet		Finanzvolumen (Mio. Euro) <sup>1)</sup>	Zeitraum (Jahr)
	Lage	Größe (ha)		
Naturschutzgroßprojekt BfN	Peenetal/ Peenehaff-Moor		31,10	1992-2008
	Schaalsee-Landschaft		25,20	1992-2009
	Ostrügense Boddenlandschaft		11.000	1995-2009
Chance.Natur BfN	Nordvorpom. Waldlandschaft		11,50	2009-2021
Life Natur, EU	Naturraumsanierung Galenbecker See		7,77	2001-2007
Norddt. Stiftung f. Umwelt u. Entwicklung, BINGO!	landesweit: Artenschutz, Biotoppflege, Ressourcenschutz, Bildungsarbeit, Außengelände-		k.A.	2,93 laufend
Maßnahmen des Arten- u. Biotopschutzes außerhalb von Schutzgebieten	landesweit		k.A.	0,91 2007-2013
Pflege- u. Entwicklungsmaßnahmen in	landesweit		k.A.	1,82 2007-2013
Unterhaltung und Bewirtschaftung von Naturschutzflächen	landesweit		k.A.	0,16 2010, 2011
Erstaufforstung, Waldumbau, Jungbestandspflege	landesweit im Privat- und Kommunalwald		2.739	7,42 laufend
Waldrandgestaltung	landesweit im Privat- und Kommunalwald		6,9 km	0,04 2007-2009 laufend
<b>Summe (Minimum)</b>			<b>64.439</b>	<b>101,05</b>

1) Öffentliche Mittel, entweder Gesamtsumme je Projekt oder auf die Laufzeit 2007-2013 gerechnet soweit möglich.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach angegebenen Quellen.

Insgesamt ergibt sich mindestens ein zusätzliches Finanzvolumen in der Laufzeit 2007 bis 2013 in der Höhe von 101,05 Mio. EUR. Diese Summe beträgt rd. 15 bis 21 % der indikativen Mittelansätze für Umwelt-/Biodiversitätsmaßnahmen (vgl. Tabelle 2.16). Die erfassten Flächengrößen umfassen 3,4 % der LF und des Waldes. Allerdings ist zu vermuten, dass damit nur ein Teil der Schutz- und Entwicklungsaktivitäten erfasst wurde, da z. B. Aktivitäten auf Landkreis- und Gemeindeebene nicht bekannt sind. Damit kann die Förderung außerhalb des EPLR M-V, rein finanziell betrachtet, eine sehr wichtige Rolle spielen. Es ist zu berücksichtigen, dass viele Maßnahmen, die vor der Programmlaufzeit abgeschlossen wurden ihre Wirkung erst jetzt entfalten. Sie wurden hier nicht mit aufgenommen. Flächen- und Finanzsummen dürften sich damit stark erhöhen.

### 2.3.2.3.3 Maßnahmen mit relevantem Beitrag zur Biodiversität

#### 2.3.2.3.3.1 Auswahl relevanter Maßnahmen

Die Methodik zur Bestimmung der Maßnahmen mit positiven oder negativen Beiträgen zum Biodiversitätsschutz wurde im Kapitel III 1.1 dargelegt. Hintergrund der beschriebenen Vorgehensweise ist, dass das Prinzip der Interventionslogiken und der formale Ablauf zur Programmierung einer Maßnahme wie theoretisch im CMEF dargestellt (von der Ausgangssituationsbeschreibung über die SWOT-Analyse zur Strategiebildung und Maßnahmenkonzipierung) keine ausreichenden Anhaltspunkte über Wirkungen von Maßnahmen auf die biologische Vielfalt gibt. Insbesondere multiple Wirkungen abseits der intendierten Ziele werden dabei nicht konsequent berücksichtigt. Die Evaluation muss jedoch alle direkten, indirekten, gewollten und ungewollten Wirkungen mit einbeziehen.

Einen Kurzüberblick auf die Ergebnisse der verschiedenen Prüfschritte gibt Tabelle 2.18. Die Ergebnisse der einzelnen Prüfschritte sind in Anhang 1 dokumentiert.

**Tabelle 2.18:** Im Vertiefungsthema Biodiversität berücksichtigte Maßnahmen

Maßnahmen (Kurztitel)	Beeinflussung von Biodiversitätsaspekten	Berücksichtigung im Vertiefungsthema
111 Berufsbildung	I	nein
121 Modernisierung (AFP)	■	ja
123 Wertschöpfung	(■)	(ja)
124 Kooperation	I	nein
125 Flurbereinigung, Wegebau	■	ja
212 Ausgleichszulage	I	nein
214 Agrarumweltmaßnahmen	■	ja
216 Nichtproduktive Investitionen	■	ja
221 Erstaufforstung	■	ja
223 Erstaufforstung	■	ja
225 Waldumweltmaßnahmen	■	ja
226 Wiederaufbau Forst	■	ja
227 Investition Forst	■	ja
311 Diversifizierung	--	nein
313 Fremdenverkehr	■	ja
321 Dienstleistungen	--	nein
322 Dorferneuerung	■	ja
323 Ländliches Erbe	■/I/--	ja
411-431 LEADER	--/■	ja

-- keine Beeinflussung bzw. irrelevant; I indirekte Beeinflussung z.T. erst über lange Wirkungsketten;

■ negative/positive Beeinflussung vorhanden.

Quelle: Eigene Darstellung.

Insgesamt wurden 28 Maßnahmen, Teilmaßnahmen oder Maßnahmengruppen im Hinblick auf ihre Berücksichtigung im Vertiefungsthema Biodiversität geprüft (vgl. Anhang 1). Bei allen Prüfschritten war der Fokus auf eine mögliche Beeinflussung von Arten- und Lebensgemeinschaften gerichtet. Bei Maßnahmen mit prägnanter Biodiversitätszielsetzung sind (positive) Wirkungen zu erwarten, das betrifft überwiegend den SP 2. Der Großteil der Maßnahmen der anderen Schwerpunkte hat keine Biodiversitätsziele. Bei einigen werden tendenziell negative Wirkungen vermutet (z. B. 313, 322), bei anderen können derzeit nur unterschiedliche Wirkungshypothesen aufgestellt werden (z. B. 125a-c). Bei einigen Maßnahmen mit Biodiversitätsnebenwirkungen kann derzeit noch nicht abschließend festgelegt werden, ob sie für die Programmbewertungsebene relevant sind, da entweder die Datenlage zu schlecht/wenig differenziert ist oder der Umsetzungsstand gering ist. Hier ist zur Ex-post-Bewertung ggf. eine Neubewertung erforderlich.

Derzeit werden 18 (Teil-)Maßnahmen als relevant für die Bewertung von Biodiversitätswirkungen des EPLR M-V eingestuft. Da auch bei diesen Maßnahmen die Datenlage z. T. unbefriedigend, der Umsetzungsstand von wichtigen Förderinhalten noch gering ist oder insbesondere bei Maßnahmen mit Nebenwirkungen noch keine Studien zur Einschätzung von Biodiversitätswirkungen durchgeführt werden konnten, kann zur Halbzeitbewertung nur ein vorläufiges Bild der Programmwirkungen gezeichnet werden.

### **2.3.2.3.3.2 Biodiversitätsziele und Zielquantifizierung relevanter Maßnahmen**

Tabelle 2.19 gibt eine Übersicht über die Zielsetzungen der Maßnahmen mit Biodiversitätswirkungen (positiv/negativ) sowie ihren quantifizierten Zielangaben (eine Langfassung der Tabelle ist in Anhang 1). Insgesamt wurden unter den als relevant ausgewählten Maßnahmen 17 (Teil-) Maßnahmen identifiziert, die in den Haupt- oder Nebenzielen ein Biodiversitätsziel haben oder dort den Zielschwerpunkt sehen. 13 (Teil-) Maßnahmen haben keine Ziele zur Erhaltung und Entwicklung von Arten und Lebensräumen, können aber sehr wohl Biodiversitätwirkung entfalten (z. B. 121, 125 oder auch 323 e), z. T. über indirekte Wirkungspfade. Bei der Flurbereinigung (125 a) fehlt auf Maßnahmenebene das klare Biodiversitätsziel, was in der Strategie angeführt wurde. Es werden aber Naturschutzwirkungen angeführt.

Die Maßnahmen mit flächenhaften Biodiversitätszielen summieren sich auf rd. 209.600 ha Zielansatz. Das entspricht rd. 14,4 % der mecklenburg-vorpommerischen LF und 2,7 % des Waldes landesweit bzw. 4,9 % der Zielkulisse der forstwirtschaftlichen Maßnahmen<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Hier Landesforst und Natura-2000-Waldfläche im Privat- und Kommunalwald im Umfang von insgesamt ca. 277.537 ha.

Die Umbauziele beschränken sich auf 1,3 % der Nadelwaldfläche insgesamt bzw. auf 2,9 % der Nadelholzbestände der Landesforsten. Während also vergleichsweise große Anteile der LF mit biodiversitätsrelevanten Maßnahmen erreicht werden sollen, spielen Schutz und Entwicklung der Biodiversität im Forst in den Zielen der EPLR-Förderung eine geringe Rolle<sup>17</sup>. Das entspricht der SWOT, die hier keinen großen Handlungsbedarf gesehen hat.

Für die Maßnahmen im Forst ist dabei grundsätzlich zu berücksichtigen, dass ein Teil der Maßnahmen nur in den Landesforsten angeboten wird. Dazu zählen die Waldmehrung 1 und 2 (ELER-Codes 221 und 223), ein Großteil der Nicht-produktiven Investitionen im Forst, insbesondere der Waldumbau in Misch-/Laubwaldbestände, Pflege- und Naturschutzmaßnahmen (ELER-Code 227) sowie der Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials bzw. vorbeugende Aktionen zum Waldschutz (ELER-Code 226). Letztere werden auch für private und kommunale Waldbesitzer angeboten, allerdings nur der Fördergegenstand zur Verbesserung der öffentlichen Zugänglichkeit der Wälder. Ausschließlich auf Privat- und Kommunalwaldbesitzer beschränkt sind die Waldumweltmaßnahmen (WUM, ELER-Code 225), die darüber hinaus auf Natura-2000-Gebiete oder nach Landesrecht besonders geschützte Gebiete beschränkt sind. **Bezugsraum für die Bewertung der Biodiversitätswirkungen des Programms ist jedoch grundsätzlich der Programmplanungsraum, wie er im Kapitel 2 des EPLR als geografischer Geltungsbereich festgelegt wurde.** Darüber hinaus sind im Forstbereich grundsätzlich lange Handlungs- und Wirkungszeiträume zu berücksichtigen. So befinden sich z. B. nicht alle Nadelholzreinbestände in einem umbaufähigen Alter und die neu aufgebauten Bestände sollen eine gleichmäßige Altersklassenverteilung aufweisen, so dass ein sofortiger Umbau aller Bestände ausgeschlossen ist. Die Landesstrategie sieht daher einen Handlungszeitraum von 100 Jahren vor. Es lässt sich somit festhalten, dass für den Bereich des Waldumbaus eine Langfristperspektive bestimmend sein muss, die weit über den Programmplanungszeitraum hinausgeht. **Grundlage der Halbzeitbewertung ist hingegen der Zeitraum 2007 bis 2009 einschließlich.**

---

<sup>17</sup> Die umfangreichen Aktivitäten des Landes außerhalb des EPLR wurden im Kapitel 2.3.2.3.2 dargestellt.



**Tabelle 2.19:** Ziele und Zielquantifizierung für biodiversitätsrelevante Maßnahmen

ELER-Code und Maßnahme	Maßnahmenziel		Quantifizierte Ziele für die wichtigsten Indikatoren	
	Biodiversitätsziel	Zielbeschreibung	Output	Wirkung
			Wert	Einheit
121 AFP	nein	konkurrenzfähige Betriebe, Arbeitsplätze	1.350	Betriebe
123 VV				
123 a Marktstrukturverbesserung	nein	Erhöhung der Wertschöpfung	65	Betriebe
123 b Wertschöpfung Forst	nein	Erhöhung Wertschöpfung	100	Betriebe
125 Infrastruktur				
125 a Flurbereinigung	nein	Verbesserung Wettbewerbsfähigkeit	400	Vorhaben
			525	Anzahl neue Verfahren
125 b Vergabe von Leistung an Dritte	nein	Beschleunigte Durchführung	250	Vorhaben
125 c Infrastruktur	nein	Verbesserung Wettbewerbsfähigkeit	90	Vorhaben
214 Agrarumweltmaßnahmen				
214 a VNS Grünland	ja	Arten u. Lebensräumen im Grünland	54.000	ha
214 b IP Obst Gemüse	ja	Entwicklung Artenvielfalt, Nützlinge	3.400	ha
214 c Ökolandbau	ja	Umweltfreundl. Produktionsverfahren	130.000	ha
214 d Erosionsmindernde Produktionsverfahren	nein	Bodenfruchtbarkeit, Verminderung Stoffeinträge	40.000	ha
214 e Blühflächen	ja	Nahrungs-/ Nährstoffressourcen für Bienenwirtschaft	1.000	ha
			5.000	Bienenvölker
216 Nicht-produktive Investitionen				
216 a im Rahmen von AUM	ja	Schutz/Erhaltung Biodiversität im Grünland	75	ha
216 b im Rahmen von Natura 2000	ja	Schutz/Erhaltung Biodiversität in Natura 2000	280	Vorhaben
221 Waldmehrung 1	ja	Waldmehrung	50	ha
223 Waldmehrung 2	ja	Waldmehrung	70	ha
225 Waldumweltmaßnahmen	ja	Ausgleich zusätzl. Aufwendungen/ Ertragsminderungen	3.500	ha
226 Wiederaufbau				
Wiederaufbau	ja	Schutz forstw. Potenzial vor Waldbränden und anderen Naturkatastrophen	500	ha
Wundschutzstreifen			4.000	km
Verbindungswege			14	km
Löschwasserentnahmestellen			150	Projekte
Waldbrandüberwachung			25	Projekte
227 Nicht-produktive Investitionen Forst				
Langfristige Überführung	ja	Nadelreinbestände zu Mischbeständen umbauen	3.500	ha
Bestandespflege	ja	Verbesserung Struktur und Stabilität der Bestände	5.000	ha
Landespflege-/ Naturschutz	ja	Erhalt/Sicherung Arten-/Strukturreichtum im Wald	1.000	ha
313 Tourismus	nein	Diversifiz. Wirtschaftsstruktur, Stärkung Arbeitsmarkt	150	Projekte
322 Dorferneuerung				
322 a Dorferneuerung u. -entwicklung	nein	Steigerung Wohn-/Lebensqualität; tourist. Attraktivität	1.250	Vorhaben, davon
322 b private Zuwendungsempfänger		siehe 323 a	500	physisch/Infrastr. siehe 323 a
323 Ländl. Erbe				
323 a Managementpläne	ja	Erhaltung Lebensraumtypen u. Arten in einem günstigen Zustand	420	Anzahl der Projekte
			70	Anzahl Managementpläne
323 b Fließgewässerentwicklung	ja	Beseitigung hydromorphologische Defizite zur Umsetzung WRRL	540	km Fließgewässer
			24	km Randstreifen
323 c Seenentwicklung	ja	Verbesserung des ökologischen/chemischen Zustands	1.000	ha
323 d Entw. von Lebensräumen	ja	Beseitigung Entwicklungsdefizite von Fließ-/Standgewässern einschließlich Ufer-/Auenbereiche sowie Feuchtlandsräume	70	Projekte
			7.500	ha
			28	km Fließstrecke
323 e Landschaftspflegeprojekte	nein	Bewahrung vielfältige Kulturlandschaft; Schaffung Wertschöpfungsketten	175	Projekte
323 f Schlösser und Parks	nein	Förderung touristisches Angebot; Saison verlängernde Maßnahmen	20	Schlösser u. Parks
323 g Kulturdenkmäler	nein	Verbesserung Lebensverhältnisse, zusätzliche Einkommenspotentiale	600	Projekte
323 h Schutzpflanzungen	ja	Wiederherstellung typ. Strukturen der Kulturlandschaft, Biotopvernetzung, Schutz vor Winderosion	12	km Schutzpflanzung
			18	ha
411-413 LEADER	nein	Umsetzung SP3, auch SP1 und 2	2,81 Mio	Euro, öffentl. Ausgaben

Wirkungsindikator Nr. 4: Umkehr des Biodiversitätsverlustes, gemessen an der Veränderung des Trends des Feldvogelindicators (Prozentwert der Veränderung im Indexwert) = 5 %.

Wirkungsindikator Nr. 5: Erhaltung von Flächen mit hohem ökologischem Wert (HNV, high nature value), gemessen an der Veränderung des Flächenumfangs von land- und forstwirtschaftlichen HNV-Flächen = 5 %.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des EPLR (2009g) bzw. Änderungsanträge.

### **2.3.2.3.3 Finanzielle Umsetzung und Output der Maßnahmen**

Während Tabelle 2.19 die Zielrichtung und den quantitativen Zielansatz der Maßnahmen untersucht hat, soll im Folgenden (Tabelle 2.20<sup>18</sup>) die tatsächliche Umsetzung beleuchtet werden. Der bisherige Umsetzungsstand gibt in der Zusammenschau mit den (potenziellen) Wirkungen der Maßnahmen (Tabelle 2.21) Hinweise auf die Biodiversitätswirkungen auf Programmebene und lässt im Abgleich zu den gesetzten Zielen einen Ausblick auf den Rest der Förderperiode zu.

---

<sup>18</sup>

Quelle der nachfolgenden Tabelle:  
Eigene Darstellung auf Grundlage der Förderdaten.  
Zur Orientierung: Ein gleichmäßig auf die Förderjahre verteilter finanzieller Umsetzungsstand bedeutet für 2009 (nach drei Jahren) theoretisch 43 % der indikativen Mittelansätze.

**Tabelle 2.20:** Finanzielle Umsetzung und Output biodiversitätsrelevanter Maßnahmen

ELER-Code und Maßnahme	Biodiversitätsziel	Output		Anteil vom Outputziel	Finanzabfluss als Anteil vom indikativen Mittelaussatz	Stand der Umsetzung <sup>1)</sup>
		Wert	Einheit	%	%	Art, Datum
121 AFP	nein	595	Betriebe	44,0	31,6	2 u. 3, 2009
123 VV					26,7	3, IV/2009
123 a Marktstrukturverbesserung	nein	31	Betriebe	47,7		3, 2009
123 b Wertschöpfung Forst	nein	7	Projekte	7,0		3, 2008-2009
125 Infrastruktur					34,0	3, IV/2009
125 a,b Flurbereinigung	nein	7.256	ha			
		151	km			
		10	ha			
		30	km			
125 c Infrastruktur	nein	164	Projekte	182,2		3, 2009
214 Agrarraumweltmaßnahmen					31,1	3, IV/2009
214 a VNS Grünland	ja	40.314	ha	74,7		
214 b IP Obst Gemüse	ja	2.668	ha	78,5		
214 c Ökolandbau	ja	88.474	ha	68,1		
214 d Erosionsmind. Produktionsverf.	nein	22.685	ha	56,7		
214 e Blühflächen	ja	647	ha	64,7		
216 Nicht-produktive Investitionen					32,5	3, IV/2009
216 a im Rahmen von AUM	ja	0	ha	0,0	0,0	3, IV/2009
216 b im Rahmen von Natura 2000	ja	61	ha		32,5	3, IV/2009
221 Waldmehrung 1	ja	0	ha	0,0	0,0	3, IV/2009
223 Waldmehrung 2	ja	0	ha	0,0	0,0	3, IV/2009
225 WUM	ja	729	ha	21,0	5,1	3, IV/2009
226 Wiederaufbau Forst	ja				17,5	3, IV/2009
Wiederaufforstung		70	ha	14,0		
Wundstreifen		1.009	km	25,0		
Wasserentnahmestellen		4	Stk	3,0		
Verbindungswege		3	km	19,0		
erschl. Entnahmestellen		11	Stk	13,0		
227 Nicht-produktive Investitionen Forst	ja				13,0	3, 2009
Überführung		544	ha	16,0		
Pflege		1.875	ha	37,0		
Landespflege/ Naturschutz		3.367	ha	337,0		
Waldrand		3	km	37,0		
313 Tourismus	nein	132	Projekte	88,0	12,6	3, 2007-2008
313a-c LU		124	Projekte			3, 2007-2008
313d-g WM		8	Projekte			3, 2007-2008
322 Dorferneuerung	nein					
322 a Dorferneuerung u. -entwicklung		155	Projekte	12,4	23,8	3, 2007-2008
322 b private Zuwendungsempfänger		0	Projekte	0,0	0,0	
323 Ländl. Erbe						
323 a Mangementpläne	ja	79	Pläne	112,9		2, 2009
		25	Sensibilisierungsmaßnahmen			
323 b Fließgewässerentwicklung	ja	38	Projekte	18,4		2, 2009
323 c Seenentwicklung	ja	33	ha	3,3		3, 2009
323 d Entw. von Lebensräumen	ja	2.211	ha	29,5		2, bis 2009
323 e Landschaftspflegeprojekte	ja	19	Projekte	10,9		2, bis 2009
323 f Schlösser und Parks	nein	0	Projekte	0,0	0,0	3, 2007-2008
323 g Kulturdenkmäler	nein	0	Projekte	0,0	0,0	
323 h Schutzpflanzungen	ja	3	km	20,8		2, bis 2009
411-413 LEADER						
Maßnahmen 313, 321, 322, 323	nein	234	Projekte, davon			3, 2008-2009
		8	ha, Flächeninanspruchnahme			3, 2008-2009
		19	Projekte, Flächeninanspruchnahme			3, 2008-2009
		9	Projekte, Habitatverluste			3, 2008-2009
		169	Projekte, sonstige			

1) Stand der Umsetzung: (1) beantragt, (2) bewilligt, (3) ausgezahlt.

Gemessen an den Outputzielen zeigen ungefähr die Hälfte der Teilmaßnahmen bereits einen guten oder sehr guten Umsetzungsstand; die finanzielle Umsetzung hinkt dem z. T. deutlich hinterher, was dadurch bedingt wird, dass sich viele Projekte noch in der Umsetzung befinden und daher noch keine abschließende Auszahlung erfolgte. Besonders gut in Anspruch genommen werden der Wegebau, die meisten Agrarumweltmaßnahmen und die Tourismusförderung. Auffallend schlechten Umsetzungsstand haben viele Maßnahmen im Forstbereich (123 b, 221, 223, 226) sowie die Dorferneuerung. Aber auch einige Teilmaßnahmen aus dem Förderbereich ländliches Erbe lassen gemessen an den Zielen noch Wachstumspotenziale erkennen.

Die Maßnahmen mit flächenhaften Biodiversitätszielen auf der LF haben mit knapp 134.400 ha erreichter Fläche die summarischen Zielvorgaben zu 69 % erreicht. Damit werden derzeit 9,9 % der LF abgedeckt, überwiegend durch die AUM. Im Forstbereich wird mit 6.585 ha erst weniger als die Hälfte des Zielansatzes verwirklicht und lediglich 1,3 % der Waldfläche erreicht (auf den Landesforst und den Privat-/Kommunalwald in Natura-2000-Gebieten bezogen sind es 2,4 %). Damit sind auf der LF geringfügige und im Forst höhere Steigerungsraten zu erwarten. Hohe Steigerungsraten sind auch bei den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Erbes zu vermuten, z. B. bei der Fließgewässerentwicklung, der Entwicklung von Lebensräumen oder den Schutzpflanzungen, alle mit potenziell stark positiven Auswirkungen auf die Biodiversität. Die Projekt zum Moor-schutz befinden sich noch im Planungsstadium.

#### **2.3.2.4 Maßnahmen- und Programmwirkungen**

Tabelle 2.21 gibt einen Überblick über vorläufige Wirkungseinschätzungen der Maßnahmen des Programms, die einen Einfluss auf die Biodiversitätsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern haben können. Aufgrund der zuvor beschriebenen Restriktionen fallen viele Einschätzungen vorläufig aus, insbesondere die der investiven Maßnahmen aus den SP 1 und 3. Die Wirkungseinschätzung erfolgt auf einer 5-stufigen ordinalen Skala von sehr negativ (--) über negativ (-), neutral (0) bis zu positiv (+) und sehr positiv (++).

Tatsächlich ausgelöste Biodiversitätswirkungen im ländlichen Raum sind abzulesen aus den Spalten Output und Nettowirkungseinschätzung. So hat z. B. die Jungbestandspflege (227) auf 1.875 ha Waldfläche eine geringe positive (+) Brutto-Wirkung auf die Vielfalt von Arten und Lebensräumen. Da keine Mitnahmeeffekte vorliegen, entspricht die Netto-Wirkung (+) der Brutto-Wirkung. In den meisten Fällen können Mitnahmeeffekte weder gut eingeschätzt noch quantifiziert werden, sodass keine Abwertung der Brutto-Wirkungseinschätzungen erfolgt.

**Tabelle 2.21:** Biodiversitätswirkung relevanter Maßnahmen

Maßnahmen	Output		Art der Förderung	Wirkungen auf das Schutzgut Biodiversität						
	Wert	Einheit		Bruttoeffekte			Nettoeffekte			
				dauerhaft	nicht dauerhaft	direkt	indirekt	Brutowirkungs- einschätzung	Mitnahme (%)	Nettowirkungs- einschätzung
121 AFP	595	Betriebe		Bisher liegen keine Erkenntnisse über einen Zusammenhang zwischen						kA
123 VV										
123 a Marktstrukturverbesserung	31	Betriebe		x			x			kA
123 b Wertschöpfung Forst	7	Projekte		x			x			kA
125 Infrastruktur										
125 a,b Flurbereinigung	7.256	ha	Flächenbereitstellung Naturschutz u. Wasserwirtschaft	x	x			+	0	+
	151	km	Biotopanlage, Gewässerrandstreifen	x	x			++	0	++
	10	ha	Biotopanlage flächenhaft	x	x			++	0	++
	30	km	Gewässerrenaturierung	x	x			++	0	++
125 c Infrastruktur	150	km	Wegebau, Brücken	x	x					kA
214 Agrarumweltmaßnahmen										
214 a VNS Grünland	40.314	ha	Reduktion Düngung, PSM, Terminierung	x	x			++		++
214 b IP Obst Gemüse	2.668	ha	Schadsschwellenprinzip, begleitende Maßnahmen	x	x			+	wahr- scheinlich	0
214 c Ökolandbau	88.474	ha	Einhaltung der Ökolandbau-VO	x	x			+	möglich	+
214 d Erosionsmind. Produktionsverf.	22.685	ha	Winterbegrünung, MDM-Verfahren, Schonstreifen, spez. Ackerfrüchte	x	x			+	möglich	+
214 e Blühflächen	647	ha	Ansatz in Ackerrandstreifen	x	x			++	0	++
216 Nicht-produktive Investitionen										
216 a im Rahmen von AUM	0	ha								0
216 b im Rahmen von Natura 2000	61	ha	Sanierung 64 Kleingewässer (Sölle), Anlage von 3 Hecken	x	x			++	0	++
221 Waldmehrung 1	0	ha								0
223 Waldmehrung 2	0	ha								0
225 WUM	729	ha	Vertragsnaturschutz im Wald	x	x			++	möglich	++
	720	ha		x	x			++	möglich	++
	9	ha		x	x			++	0	++
226 Wiederaufbau										
Wiederaufforstung	70	ha	Wiederaufbau durch Brand/ Schadereignisse zerstörter Wälder	x	x			++	0	++
Wundstreifen	505	km	jährl. Anlage/ Unterhaltung von Wundstreifen		x		x		möglich	kA
Verbindungswege	3	km	Bau von Verbindungswegen	x	x			-	möglich	-
Löschteiche	4	Stk	Anlage von Löschwasser-entnahmestellen	x			x		möglich	kA
227 Nicht-produktive Investitionen Forst										
Umbau	544	ha	Umbau zu standortgerechten Mischwäldern	x	x			++	0	++
Pflege	1.875	ha	Jungbestandespflege	x			x	+	0	+
Landespflege/Naturschutz	3.367	ha	Maßnahmen Natur- u. Landschaftsschutz	x	x	x		+	möglich	+
313 Tourismus										
313a-c LU	124	Projekte	kleine Infrastruktur, Erschließungsinfrastruktur,	x	x					kA
313 d-g WM	8	Projekte	Vermarktung	x	x					kA
322 Dorferneuerung				Wirkungen zu belegen ist sehr schwierig. In den Einzelfallstudien finden sich keine Belege zu Artenschutz/Biodiversität. In der Richtlinie sind keine Vorgaben formuliert.						kA
322 a Dorferneuerung u. -entwicklung	155	Projekte								kA
322 b private Zuwendungsempfänger	0	Projekte								kA
323 Ländl. Erbe										
323 a Mangementpläne	104	Projekte	79 Pläne und 25 Sensibilisierungsmaßnahmen		x		x	+	0	+
323 b Fließgewässerentwicklung	38	Projekte	99,4 km Fließgewässer, 24 km Randstreifen	x	x			++	0	++
323 c Seenentwicklung	33	c	Seensanierung	x			X	++	0	++
323 d Entw. von Lebensräumen	2.211	ha	geplante Wiedervernässung Moor, 6ha Fließgewässer, 1,7ha Standgewässer, 25,7km Fließgewässer	x	x			++	0	++
323 e Landschaftspflege-projekte	19	Projekte	Baumschnitt, Flyer-Gestaltung, Parkgestaltung,	x	x	x		+	0	+
323 f Schlösser und Parks	0	Projekte								kA
323 g Kulturdenkmäler	0	Projekte								kA
323 h Schutzpflanzungen	3	km	1 Projekt	x	x			++	0	++
411- LEADER										
431	8	ha	Flächeninanspruchnahme durch Straßen, Wege, Plätze (37 Projekte)	x	x			-		-
	19	Projekte	nicht quantifizierte Flächeninanspruchnahme	x	x			-		-
	9	Projekte	Habitatverluste (Dachsanierung)	x	x			-		-
	169	Projekte	sonstige Projekte					0		0

Quelle: Eigene Darstellung.

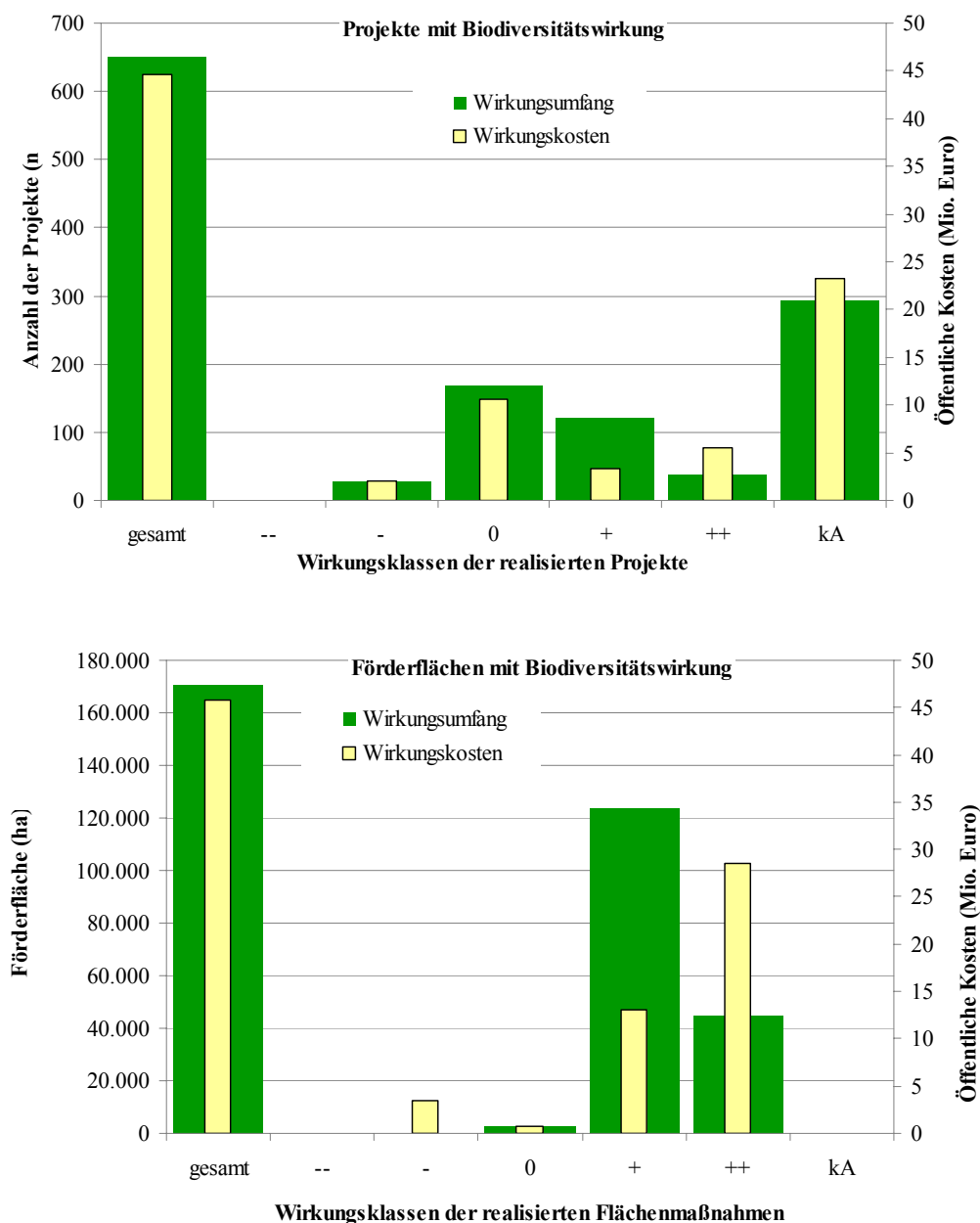
Die Wirkungseinschätzungen basieren auf den Angaben der Maßnahmenbewertungen. Sofern dort keine Betrachtung der Biodiversitätswirkung erfolgte, wurde die Einschätzung anhand vereinfachter Wirkungspfade (vgl. Abbildung im Anhang 1) vorgenommen. In

vielen Fällen können derzeit noch keine Aussagen getroffen werden (Eintrag „kA“ für keine Angabe). Auch die bereits getroffenen Wirkungseinschätzungen stehen unter Vorbehalt, da sich z. B. die Gewichtung von Förderinhalten bis zum Ende der Laufzeit verschieben kann oder Wirkungsstudien erst noch durchgeführt werden.

Dennoch gibt Tabelle 2.21 ein gutes vorläufiges Bild der Programmwirkung. Es zeigt sich, dass im EPLR M-V Maßnahmen mit positiven Biodiversitätswirkungen überwiegen. Von 43 untersuchten Fördertatbeständen/Wirkungspfaden (zeilenweise Betrachtung in der Tabelle) werden 22 Fördertatbestände mit einer positiven oder sehr positiven Wirkung auf Arten und Lebensräume eingeschätzt. Darunter sind gut 168.200 ha geförderte Fläche, 161 Projekte und 184 km Biotopstrukturen, Gewässerrandstreifen, -renaturierung, aber derzeit noch keine betriebliche Förderung. Dafür wurden knapp 50 Mio. Euro investiert (z. T. auch auf ein Auszahlungsjahr bezogene Zahlen für die AUM enthalten). Die Abbildung 2.13 veranschaulicht die nach den geförderten Typen Projekte und Flächen aufgeschlüsselten Förderverhältnisse zwischen Wirkungsklasse, Mitteleinsatz und Förderumfang. Dabei ist zu berücksichtigen (siehe Tabelle 2.20), dass nicht für alle Wirkungspfade einheitliche Finanzdaten zugeordnet werden konnten. Der finanzielle Mitteleinsatz kann daher nur als grober Anhaltspunkt gesehen werden. Immerhin können damit Größenordnungen angegeben werden. Aus der Abbildung wird auch deutlich, dass für hoch wirksame Projekt- und Flächen-Maßnahmen i. d. R. überproportional mehr Finanzmittel eingesetzt werden müssen als für gering wirksame Maßnahmen.

Viele Maßnahmen, die potenziell auch negative Wirkungen entfalten können, z. B. durch Flächeninanspruchnahme, Zerstörung von Habitaten (z. B. an Gebäuden) oder die Förderung des Grünlandverlustes, wurden derzeit noch nicht bewertet (kA, keine Angabe).

**Abbildung 2.13:** Förderung von Projekten und Flächen mit unterschiedlichen Biodiversitätswirkungen, Mitteleinsatz und Förderumfang



Quelle: Eigene Darstellung.

Die durchgeführten **Projekte/ Vorhaben** speisen sich insbesondere aus den Maßnahmen Förderung des Fremdenverkehrs (313), der Dorferneuerung (322), der Entwicklung des ländlichen Erbes (323) und den Leader-Projekten. Ein wesentlicher Teil dieser Maßnahmen, nämlich rd. 45 % der geförderten Projekte, können noch nicht bewertet (kA) werden. Es ist jedoch ein gewisser Anteil an negativen Biodiversitätswirkungen zu erwarten. Für vier Prozent der Projekte wurde eine potenziell negative (-) Wirkung festgestellt; positive und sehr positive Wirkungen für zusammen ein Viertel (25 %) der Projekte. Ein gutes

weiteres Viertel wurde mit neutralen Wirkungen eingestuft. Für die mit positiver/ sehr positiver Biodiversitätswirkung eingestuften Projekte wurden 19,8 % der (erfassten) Fördermittel für Projekte (bzw. 3 % der Gesamtmittel) verausgabt. Der Großteil von 52 % der Projektkosten entfällt auf die noch nicht bewerteten Vorhaben.

Die Maßnahmen, die auf **Betriebe** abzielen, fallen bislang ausschließlich in die Kategorie der noch nicht zu bewertenden (kA) Wirkungen: für 626 Betriebe, fast ausschließlich im AFP, wurden 205 Mio. Euro Gesamtinvestitionen verausgabt, das entspricht mehr als zwei Dritteln der insgesamt eingesetzten Finanzmittel. Es sind sowohl positive als auch negative Wirkungen denkbar, die sehr stark vom jeweiligen Förderfall abhängen können.

Die **Flächenmaßnahmen** haben einen Schwerpunkt im Bereich der positiven (+) (123.657 ha) und sehr positiven (++) Wirkungen (44.619 ha). Die neutral eingestuften Biodiversitätswirkungen treten demgegenüber mit 2.668 ha zurück, negative Wirkungen wurden auf 8 ha im Siedlungsbereich festgestellt. Die nicht wirksamen Maßnahmen gehen auf die Integrierte Produktion von Obst- und Gemüse zurück, die zwar potenziell positive Wirkungen entfalten können, wo aber wahrscheinliche Mitnahmeeffekte zu einer Abwertung der tatsächlichen Wirkung führen. Hierin werden 1,5 % der Förderfläche gebunden. Die positiv und sehr positiv wirkenden Flächenmaßnahmen umfassen zusammen 168.276 ha (98,4 % der Förderflächen) und binden 90,8 % der Flächenmittel. Mit den positiv wirksamen Maßnahmen im Agrarland können rd. 11,9 % der LF Mecklenburg-Vorpommerns erreicht werden, darunter in etwa gleiche Anteile an Acker- und Grünland zuzüglich Sonderstandorte<sup>19</sup>. Unter den Forstmaßnahmen ist der Anteil der positiv wirkenden Förderflächen mit 6.585 ha wesentlich geringer und erreicht nur 1,3 % der Waldflächen im EPLR-Fördergebiet bzw. 2,4 % der Zielkulissen im Landesforst und Privat-/Kommunalwald. Die Zielerreichungsgrade im Forst fallen auch deshalb vergleichsweise gering aus, weil sich die Planungshorizonte über 100 Jahre erstrecken (vgl. oben).

Auch die Flurbereinigung kann (aus hochgerechneten und zur Halbzeitbewertung noch wenig belastbaren Zahlen generiert) dauerhafte Beiträge für den Biodiversitätsschutz leisten, allerdings sind hier auch – nicht quantifizierbare – Anteile für Kompensationsflächenpools enthalten. Sie stellt z. B. 181 km lineare Biotopstrukturen, Gewässerrandstreifen oder Fließgewässerrenaturierung. Auf die Verfahrensgebiete bezogen (23 Fallstudien) beträgt die Flächenbereitstellung je Gebiet jedoch nur 180 m lineare Strukturen und 0,04 ha (im Schnitt 0,003 % der LF je Verfahrensgebiet) flächenhafte Biotope bei insgesamt 30.530 ha LF. Einen zusammenfassenden Überblick über die Förderwirkungen gibt Tabelle 2.22.

---

<sup>19</sup> Wird hier anstelle der ausgezahlten Flächen im Ökolandbau im Umfang von 88.474 ha (Stand 2009), die zertifizierte Ökolandbaufläche im Umfang von 122.700 ha (Stand 01.07.2010) angerechnet, so erhöht sich der Anteil der erreichten Fläche auf 14,4 % der LF.



**Tabelle 2.22:** Übersicht über die Programmwirkungen zur Halbzeitbewertung

Wirkungsstärke	Fördertatbestände <sup>1)</sup>	Anzahl Vorhaben <sup>2)</sup>	Wirkungsumfang, gemessen in			Wirkungskosten, bezogen auf <sup>3)</sup>			
			erreichte Fläche			gesamt		Euro/ Vorhaben	
			gesamt (ha)	der LF (%)	des Waldes (%)	Mio. Euro	Euro/ha		
--	sehr negativ	0	0	0		0,00			
-	negativ	4	28	8		5,50	424.608	71.099	
0	keine/neutral	5	169	2.668	0,2	0,4	11,30	272	62.593
+	positiv	7	123	123.657	8,7	1,0	16,31	105	27.008
++	sehr positiv	15	38	44.619	3,2	0,3	34,07	639	145.658
k.A.	keine Angabe	12	920	0			228,21		248.054
Summe/Schnitt		43	1.278	170.952	12,1	1,7	295,39	268	195.333

1) Im Sinne von (Teil-) Maßnahmen und innerhalb der Teilmaßnahmen ggf. unterschiedlicher Wirkungspfade (= Zeilen der Wirkungs-Tabelle).

2) Vorhaben bezogen auf Projekte oder betriebliche Förderungen, d. h. ohne Fördertatbestände, die als Fläche quantifiziert werden.

3) Werte können unvollständig sein, da nicht für alle Wirkungspfade Finanzdaten zugeordnet werden konnten (vgl. Output-Tabelle).

Quelle: Eigene Darstellung.

Setzt man das Fördervolumen insgesamt in Beziehung zu den Basisindikatoren, so lassen sich folgende Hypothesen aufstellen bzw. Schlussfolgerungen ziehen:

- Der Förderflächenumfang in der Agrarlandschaft erreicht mit 11,9 % der LF einen relativ hohen Anteil und könnte daher die Ausprägung des zentralen **Indikators Feldvögel** mitbestimmen (zur Aussagekraft des Indikators vgl. Anhang 1), der insbesondere die „Normallandschaft“ abbildet. Da kein Basisindikatorwert für Mecklenburg-Vorpommern vorliegt, können hierzu keine genaueren Aussagen getroffen werden. So muss z. B. offen bleiben, ob eine weitere Verschlechterung des Trends verhindert wurde (in Deutschland und in anderen Bundesländern konnte ein stagnierender Trend auf niedrigem Niveau festgestellt werden). Dennoch wird ein wesentlicher Teil der intensiv genutzten ackerbaulichen Agrarlandschaft (80 % der LF) nicht durch Feldvögel fördernde Maßnahmen erreicht, vielmehr scheinen anhaltende Intensivierungstrends (z. B. Maisanbau, Rückgang der konjunkturellen Stilllegungsflächen, enge Fruchtfolgen, große Schlagkraft) zu dominieren. Hier wäre eine dauerhafte Habitataufwertung erforderlich, die – so zeigen Untersuchungen für Feldvögel – insbesondere auf den genutzten Flächen selbst durchgeführt werden muss (z. B. mehr Sommerungen, erweiterte Fruchtfolgen, verringerter Betriebsmitteleinsatz), aber auch die (temporäre) Außernutzungsnahme von LF bedeutet (z. B. Brachen, Säume, Hecken, Einzelbäume).
- Es ist anzunehmen, dass die Förderprojekte außerhalb des EPLR M-V zwar einen hohen Biodiversitätsbeitrag auf Sonderstandorten, aber nur einen geringen Beitrag zur Entwicklung in den Ackerbaulandschaften der Normallandschaft liefern können.
- Im Forst werden durch das Programm marginale Förderanteile erreicht. Zusätzliche Aktivitäten laufen außerhalb des EPLR. Darüber hinaus sind einige forstliche Maßnahmen wenig oder nicht geeignet, um eine typische Biodiversität im Wald zu verbessern (z. B. Wundstreifen, Verbindungswege). Gerade die verstärkte Holzentnahme der letzten Jahre lässt eher einen negativen Einfluss auf Stark-, Alt- und Totholzbewohner

- erwarten. Eine Gegensteuerung durch weit verbreitet eingesetzte Waldumweltmaßnahmen fehlt (lediglich 729 ha). Ein **Waldvogelindikator**, wie für die Bundes-Nachhaltigkeitsstrategie vorhanden, fehlt als zentraler Biodiversitätsindikator für den Forst.
- Die Anteile von Flächen/Landschaftselementen mit hohem Naturwert (**HNV**) können hingegen z. T. durch die Förderung positiv beeinflusst werden; hierzu zählt insbesondere die Grünlandförderung. Im Gegensatz zur Beeinflussung des Vogelindikators kommt es hier lediglich auf Einzelflächenqualitäten an, nicht auf räumlich, zeitlich und strukturell ideal verteilte Komplexe in der Landschaft. Der HNV-Indikator ist in diesem Sinne nur bedingt ein geeigneter Indikator für Landschaftsqualitäten (*landscape scale*), auf die z. B. Feldvögel, aber auch Säugetiere u. a. angewiesen sind.
  - Die forstlichen Fördermaßnahmen zur Entwicklung einer standortgerechten **Baumartenzusammensetzung** haben zur Halbzeit ihr Outputziel mit 544 ha erst zu 16 % erreicht. Mit dem Waldumbau kann langfristig auch die Naturnähe der Bestände und damit ihr **HNV**-Wert erhöht werden. Gleichwohl werden mit der Maßnahme lediglich 0,2 % der Nadelholzbestände erreicht. Auch hier bestehen jedoch eher langfristige Pläne der Landesforstverwaltung, die weit über den Planungshorizont des EPLR hinausgehen.
  - Es ist wenig wahrscheinlich, dass die Maßnahmen Einfluss auf die **Erhaltung des Grünlands** nehmen, da die meisten Grünlandmaßnahmen innerhalb von Schutzgebieten in Anspruch genommen werden (33.000 ha in Natura 2000 und NSG), wo i. d. R. hoheitlicher Schutz für Grünland besteht. Darüber hinaus ist seit Ende 2008 wegen anhaltender Grünlandverluste die Dauergrünlanderhaltungs-VO in Kraft getreten, von der ein effektiver Schutz des Dauergrünlandumfangs erwartet wird. Allerdings sind von den AUM in den Schutzgebieten umfangreiche Wirkungsbeiträge in Bezug auf die Grünlandqualität zu vermuten.
  - Die Förderung der hoch wirksamen Maßnahmen konzentriert sich auf das gemeinschaftliche Schutzgebietssystem **Natura 2000**. Es werden 23,7 % der LF bzw. 43,5 % des Dauergrünlands in den Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung erreicht (Tabelle 2.23). Dabei macht die LF in Natura 2000 rund 21 % der Landes-LF aus. In der Maßnahmenbewertung konnte gezeigt werden, dass in diesen Gebieten erhebliche positive Wirkungen auf die Biodiversität erzielt werden. Die Qualitäten dieser Gebiete, die i. d. R. Grund für eine Schutzgebietsausweisung waren, werden somit erhalten oder sogar verbessert. Inwiefern dass z. B. auf die Erhaltungszustände von Lebensraumtypen durchschlägt kann jedoch erst im weiteren Verlauf des FFH-Monitorings beurteilt werden.

**Tabelle 2.23:** Agrarumweltmaßnahmen in der Natura-2000-Gebietskulisse

	Fläche in ... (ha) <sup>1)</sup>			
	FFH-Gebiete	Vogelschutzgebiete	Natura 2000	Naturschutzgebiete
<b>Landnutzung</b>				
LF	57.617	264.832	286.776	11.358
AF	19.050	174.784	184.332	1.035
GL	38.534	89.607	102.003	10.315
GLOEZ <sup>2)</sup>	1.285	4.799	5.426	249
<b>Agrar-/Waldumweltmaßnahmen</b>				
VNS Grünland <sup>3)</sup>	15.235	23.512	27.279	5.789
IP Obst u. Gemüse <sup>3)</sup>	20	300	320	0
Ökolandbau <sup>3)</sup>	7.891	31.783	34.245	1.727
Erosionsm. Produkt.	367	2.376	2.475	119
Blühstreifen Bienenw.	27	103	116	3
Winterbegrünung	269	3.037	3.037	4
Erstaufforstung	126	406	427	36
<b>Summe brutto</b>	<b>23.935</b>	<b>61.518</b>	<b>67.899</b>	<b>7.678</b>
Anteil an LF (%)	41,5	23,2	23,7	67,6
Anteil an AF (%) <sup>4)</sup>	24,3	12,4	12,5	95,6
Anteil an GL (%) <sup>5)</sup>	49,8	44,0	43,5	64,5

1) Berücksichtigt werden alle Feldblöcke mit  $\geq 80$  % Flächenanteil innerhalb der Kulissen.

2) Flächen, die in einem "guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand" gehalten werden (mind. einmal jährlich Mulchen oder alle zwei Jahre Mahd mit Abtransport des Mähgutes).

3) Unter Berücksichtigung von Alt- und Neuverpflichtungen.

4) Berücksichtigt die ackerbaulichen Maßnahmen und den Ökolandbau zu 50%-Anteil.

5) Berücksichtigt die grünlandgebundenen Maßnahmen und den Ökolandbau zu 50%-Anteil.

Quelle: Eigene Auswertung auf Basis der InVeKoS-Daten 2009.

### 2.3.2.5 Beantwortung der Bewertungsfragen

#### *Integration von Umweltzielen*

Das Programm hat formal betrachtet die Voraussetzungen geschaffen, um Beiträge zur Göteborg-Strategie zu leisten. Die biodiversitätsrelevanten Teile der Strategie werden stark auf das kohärente Schutzgebietssystem Natura 2000 ausgerichtet, um Lebensräume und Arten gemeinschaftlicher Bedeutung zu erhalten bzw. in einen guten Erhaltungszustand zu bringen. Die zur Programmplanungsphase und auch zum *Health Check* offensichtliche Dringlichkeit des Handlungsbedarfs wurde zum Anlass genommen, um etwas stärkere finanzielle Schwerpunkte im Hinblick auf den Arten- und Lebensraumschutz im ländlichen Raum zu setzen. Diese sind mit 30 % der EU-Mittel für den Schwerpunkt 2 insgesamt aber immer noch nahe der verpflichtenden Mindestausstattung. Allerdings wird nicht für alle identifizierten Problemlagen deutlich, wie und durch welche Maßnahmen sie erreicht werden sollen.

### ***Beitrag zur Umkehr des Biodiversitätsverlustes***

Für die Biodiversitätswirkung des Programms zentrale Einzelmaßnahmen wie die Vertragsnaturschutzmaßnahmen im Grünland konnten noch nicht abschließend bewertet werden, gleichwohl ist von ihnen eine gute bis sehr gute Wirkung zu erwarten. Sie tragen auf Einzelflächen bzw. im lokalen Maßstab dazu bei, hohe Naturschutzwerte zu erhalten. Aber ihre flächenhafte Wirkung in der Normallandschaft des Offenlandes muss als gering angenommen werden, da sie sich stark auf die Schutzgebiete konzentrieren. Von den Flächenmaßnahmen insgesamt werden mit 11,9 % aber signifikante Anteile der LF erreicht; hinzu kommen diverse wirksame und hoch wirksame Projekte ohne Flächenquantifizierung. Im Wald hingegen dürfte die Wirkung vernachlässigbar gering sein. Tabelle 2.24 zeigt eine Klassifizierung der Fördertatbestände (Maßnahmen mit Flächenbezug sowie Projekte und betriebliche Förderung als Vorhaben zusammengefasst) im Hinblick auf die Wirkungsstärke für die Vielfalt von Arten und Lebensräumen. Es wird deutlich, dass vergleichsweise geringe Anteile an verausgabten Kosten auf das Göteborg-Ziel entfallen, mit denen jedoch eine im Verhältnis große Wirkung erzielt wird.

**Tabelle 2.24:** *Light- und Dark green-Programmwirkungen im Hinblick auf die Biodiversität sowie verausgabte Finanzmittel*

	Wirkung auf Biodiversität	
	light green (+)	dark green (++)
Fläche (ha)	123.657	44.619
Vorhaben (n)	123	38
Kosten (Euro)	16.313.275	34.065.024
Anteil an Gesamtkosten (%)	5,5	11,5

Quelle: Eigene Darstellung.

Angesichts der Flächenrelevanz der Maßnahmen, insbesondere der AUM, ist ein Beitrag zum (in Mecklenburg-Vorpommern nicht berechneten) Feldvogelindikator zu vermuten (vgl. hierzu und im Folgenden auch die kritische Diskussion des Indikators im Anhang 1), eher jedoch für die Wiesenbrüter als für die Ackervogelpopulationen. Dennoch ist davon auszugehen, dass die Entwicklung der Feldvögel maßgeblich durch Kräfte bestimmt wird, die nicht oder nur in vernachlässigbarem Umfang im Sinne des Biodiversitätsschutzes durch das Programm beeinflusst werden können. Externe Faktoren wie allgemeiner Agrarstrukturwandel, Agrarmärkte und technologischer Fortschritt sind starke treibende Kräfte. Im ländlichen Siedlungsbereich ist nicht von positiven Wirkungen des Programms auf Vogelpopulationen auszugehen. Wenn überhaupt, sind hier durch den Verlust von Gebäudehabitaten tendenziell negative Wirkungen zu erwarten.

Die Programmstrategie für Biodiversitätsziele konzentriert sich auf Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (Natura 2000). Hier ist ein sehr wichtiger Beitrag zur Erhaltung und Entwicklung von besonders schutzbedürftigen Arten und Lebensräumen zu erwarten, bislang jedoch mangels geeigneter Wirkungskontrollen nicht belegt. Es ist davon auszugehen, dass die Maßnahmen zu einem hohen HNV-Anteil an der LF beitragen. Insbesondere durch die Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes, werden somit auch wesentliche Beiträge zur Erhaltung von traditionellen Agrarlandschaften geleistet.

### **2.3.3 Beitrag des Programms zum Wasserschutz und zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (Frage 2b, 3b)**

In Bezug auf Wasserschutzaspekte sind auf Programmebene die zwei unten im Kasten zitierten Bewertungsfragen zu beantworten. Beide Fragen hängen nach Auffassung der Evaluatoren eng zusammen und werden daher im folgenden Kapitel gemeinsam beantwortet. Mit der Frage 2 zum Beitrag des Programms für den Wasserschutz wird eher auf Wirkungsaspekte abgehoben, während Frage 3 beantworten soll, in welchem Umfang das EPLR M-V im Kontext weiterer Instrumente und Programme überhaupt auf die Ziele der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) ausgerichtet wurde. Ob das Programm zur Verwirklichung der Gemeinschaftsziele beiträgt, wird durch eine Zielanalyse des Entwicklungsprogramms sowie dessen Einordnung in die WRRL-Strategie des Landes untersucht. Neben der Nennung explizierter Programm- oder Maßnahmenziele ist der Programmbeitrag aber auch durch die Relevanzkriterien im Hinblick auf die Wirksamkeit von Maßnahmen zu überprüfen. In einer gesamthaften Bewertung sind letztlich beide Fragestellung integriert zu betrachten.

**Horizontale Bewertungsfrage 2:** *Inwieweit hat das Programm insbesondere zu den drei vorrangigen Bereichen zum Schutz und zur Förderung natürlicher Ressourcen und Landschaften in ländlichen Gebieten beigetragen:*  
b) *Wasser?*

**Horizontale Bewertungsfrage 3:** *Inwieweit hat das Programm Umweltziele integriert und zur Verwirklichung der Gemeinschaftsprioritäten beigetragen im Hinblick auf:*  
b) *die Ziele der Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik?*

**Wirkungsindikator 6: Verbesserung der Wasserqualität**

Beide Fragen korrespondieren zudem mit dem Wirkungsindikator 6: Verbesserung der Wasserqualität (s. u.). Dessen Operationalisierung in Form der Messung von Nährstoffbilanzen allein deckt aber nicht die vielfältigen Aspekte des Wasserschutzes ab. Insbesondere durch die Verknüpfung beider Bewertungsfragen ist hier breiter anzusetzen und zu be-

werten, inwiefern das Programm zu allen relevanten, in der Wasserrahmenrichtlinie angesprochenen Schutzziele einen Beitrag leistet.

### 2.3.3.1 Fachlicher und politischer Kontext

#### *Ausgangslage anhand der Basisindikatoren*

Gemäß den oben umrissenen Fragestellungen ist zunächst die aktuelle Ausgangslage in Mecklenburg-Vorpommern, ausgehend von Ausführungen im Entwicklungsplan, zu beschreiben:

**Tabelle 2.25:** Basisindikatoren Vertiefungsthema Wasser

Nr.	Basisindikator	Datenstand	Wert
B 20	Wasserqualität: Bruttonährstoffbilanz		
	Brutto-Stickstoffbilanz (kg/ha)	2000-2007	6
	Brutto-Phosphorbilanz (kg/ha)	2000-2007	0,18
B 21	Wasserqualität: Verschmutzung durch Nitrat und Pestizide		
	Konzentration von Nitrat im Oberflächenwasser (mg NO <sub>3</sub> /L)	2003-2006	3,86
	Konzentration von Nitrat im Grundwasser (mg NO <sub>3</sub> /L)	2003-2006	21
	Konzentration von Pestiziden im Oberflächenwasser (ug/L)	2003-2006	80
	Konzentration von Pestiziden im Grundwasser (ug/L)	2003-2006	10
B 22	Boden: von Bodenerosion bedrohte Gebiete (t/ha)	2008	34
BC 14	Wasserqualität (% der Gebiete mit „Nitrate Vulnerable Zone“-Klassifizierung)	2008	30
BC 15	Wasserverbrauch (% bewässerte LF)	2008	10
BC 16	Schutzwälder – hauptsächlich Boden und Wasser (% der forstwirtschaftlichen Flächen)		

Quelle: Eigene Darstellung nach LU (2009g).

Wasser hat in Mecklenburg-Vorpommern eine besondere Bedeutung. So gibt es eine Küstenlänge von 1.943 km, davon 381 km zur offenen See, ca. 40.000 km Fließgewässer und 2.028 Seen mit einer Größe von über einem Hektar.

Nach den Ergebnissen der Bestandsaufnahme für die Umsetzung der WRRL weist der heutige Zustand von Grund- und Oberflächengewässern in Mecklenburg-Vorpommern aber noch erhebliche Defizite auf. Aufgrund der Bestandsaufnahme und der im Rahmen der Gewässerüberwachung gewonnenen Daten ergeben sich als Belastungsschwerpunkte und damit als wichtige Wasserbewirtschaftungsfragen für die Umsetzung der WRRL in Mecklenburg-Vorpommern:

- die hydromorphologischen Veränderungen der Oberflächengewässer, insbesondere Abflussregulierungen, fehlende Durchgängigkeit und Struktur der Fließgewässer

- sowie signifikante stoffliche Belastungen durch Nährstoffe in den Oberflächengewässern und im Grundwasser (LU und LUNG, 2009).

Nach Bestandsaufnahme der WRRL sind 89,5 % der Fließgewässer, 70 % der Küstengewässer in der 1-Seemeilen-Zone und 34 % der Seen mit der Prognose „Zustand wahrscheinlich nicht gut“ bewertet. Der Hauptgrund für die ungünstige Einordnung der Fließgewässer ist in der anthropogenen Überformung zu suchen. Der chemische Zustand der Fließgewässer wird als richtlinienkonform eingeordnet und hat sich zudem in den letzten Jahren deutlich verbessert. Die Verbesserung ist aber vor allem auf den Rückgang der Belastung durch Phosphat und Ammoniumstickstoff aufgrund massiver Investitionen in die Abwasserreinigung zurückzuführen, während die Nitratbelastung gegenüber 1990 keine signifikante Verbesserung aufweist.

Die Küstengewässer der Außenküste sind zum Großteil in einem „guten Zustand“. Problematisch sind die Boddengewässer, die Wismarer Bucht sowie die 1-Seemeilen-Zone der Außenküste von Usedom und Wollin. Die Belastung des Stettiner Haffs und des Peenestroms sind mit unzureichenden Abwasserreinigungen im Einzugsgebiet der Oder erklärbar. Die Nährstoffbelastungen der als stark eutroph einzustufenden Darß-Zingster-Boddenkette sind durch Phosphatrücklösungen aus den dort vorhandenen mächtigen Schlammschichten geprägt. Bis zum Jahre 2015 wird aufgrund der reduzierten Nährstoffeinträge erwartet, dass bis auf die Darß-Zingster-Boddenkette, den Peenestrom und das Oderhaff sämtliche Küstengewässer den guten Zustand erreichen werden (LU, 2009g).

Die Oberflächengewässer und besonders das oberflächennahe Grundwasser sind durch stoffliche Einträge aus diffusen Quellen, v. a. durch Stickstoff (N) und Phosphor (P) gefährdet. 85 % der Stickstoff- bzw. 70 % Phosphorfrachten sind anthropogen verursacht. Davon gehen wiederum 80 % (Stickstoff) bzw. 70 % (Phosphor) auf die Landwirtschaft zurück. Punktuelle Quellen (Abwassereinleitungen) können lokal hohe Belastungen bewirken, vor allem bei den Phosphorfrachten. Die Stickstoff- und Phosphor-Belastung ist ein Schwerpunktproblem des Gewässerschutzes in Mecklenburg-Vorpommern. Beachtenswert dabei ist die augenfällige N- und P-Senkenfunktion von Seen, Mooren, Wäldern und naturnahen Fließgewässern in entsprechenden Einzugsgebieten (biota, 2009).

Einige Grundwasserkörper sind als deutlich bzw. stark diffus belastet bewertet worden. Als Belastungsschwerpunkt sind diffuse Einträge aus der Landwirtschaft nachweisbar (LU und LUNG, 2009). Dennoch erreichen fast alle Grundwasserkörper sowohl bzgl. der Menge als auch der chemischen Belastung die Zielwerte nach WRRL, was sich auch in den Durchschnittswerten des Basisindikators B21 widerspiegelt. Die höchsten Nitratbelastungen sind unter Ackerflächen zu finden, die geringsten unter Wald und Grünland. Zur Entwicklung eines landesspezifischen Maßnahmenkataloges für die Reduzierung der Gewässerbelastungen wurde im LU eine Arbeitsgruppe „Diffuse Nährstoffeinträge“ eingerichtet. Im Hinblick auf die Maßnahmenplanung zur WRRL sind Hauptbelastungsgebiete

für Oberflächengewässer (Stickstoff und Phosphor) und für das Grundwassers (Stickstoff) ausgewiesen worden (Hennings, 2009).

Zum Teil sind die vorhandenen Belastungen noch auf Emissionen aus der DDR-Vergangenheit zurückzuführen. Die aktuelle Höhe der Bruttonährstoffbilanzen gibt als emissionsseitiger Indikator (B 20) einen Hinweis auf die potenzielle Belastung von Grund- und Oberflächenwasser sowie weiterer natürlicher Ressourcen durch Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft. Werte für die laufende Förderperiode liegen nicht vor. Die zuletzt veröffentlichten Werte für regionale Stickstoffbilanzüberschüsse wurden auf Basis des Agrarsektormodells RAUMIS für das Jahr 2003 berechnet und bewegen sich in einer Größenordnung von 50 bis 80 kg ha<sup>-1</sup> a<sup>-1</sup> (Osterburg, 2008). Im bundesweiten Vergleich wies Mecklenburg-Vorpommern damit mittlere bis niedrige Bilanzsalden auf.

Hinsichtlich der Schadstoffeinträge in Gewässer – vor allem im Hinblick auf Phosphor und PSM - sind auch die Quellpfade Erosion und Abschwemmung zu beachten. Durch Wind- und Wassererosion gefährdete Gebiete sind in Mecklenburg-Vorpommern verbreitet. Die Gebiete mit starker Winderosionsgefährdung sind durch strukturschwache Böden mit einem hohen Sandanteil in Kombination mit einem geringen Bestand an Kleinstrukturen in der Landschaft gekennzeichnet. Sie finden sich v. a. in den Naturräumen „Rückland der Mecklenburg-Brandenburgischen Seenplatte“ und „Mecklenburg-Brandenburgisches Platten- und Hügelland“. Die Gebiete entlang der Mecklenburgischen Seenplatte sind von einer erhöhten Wassererosionsgefährdung betroffen. Verstärkt wird das Wassererosionspotenzial durch einen erhöhten Anteil der Ackerfläche an der landwirtschaftlichen Fläche. 53 % der landwirtschaftlichen Nutzflächen sind potenziell wassererosionsgefährdet, davon 24 % gering, 19 % mäßig, 9 % stark und 1 % sehr stark.

In Mecklenburg-Vorpommern finden sich 736 Trinkwasserschutzgebiete. Sie nehmen insgesamt eine Fläche von 4.084 km<sup>2</sup> ein und haben damit einen Anteil von 17,7 % an der Landesfläche.

### ***SWOT Wasser und Programmstrategie***

Tabelle 2.26 listet die im EPLR recht umfangreich identifizierten Schwächen und Risiken im Bereich Umwelt mit Bezug zum Wasser- bzw. Bodenschutz auf, die meist auf die in der Beschreibung der Ausgangslage angerissenen Probleme zurückzuführen sind.

Die Strategie auf Programmebene ist in Bezug auf den Wasserschutz eher allgemein gehalten und greift nur einzelne Punkte explizit auf. Insgesamt genießt aber die Verbesserung des Gewässerzustandes in der Programmstrategie eine hohe Priorität. Dabei wird direkt Bezug auf die Strategischen Leitlinien der EU-KOM genommen, die eine Ausrichtung der Entwicklungsprogramme auf Ziele der gemeinschaftlichen Wasserpolitik in Form der WRRL als vordringliche Aufgabe ansehen (LU, 2009g, S.127). Unter dem strategischen Ziel „Schutz und Entwicklung der natürlichen Ressourcen unseres Landes im Einklang mit einer wirtschaftlichen Nutzung dieses Potenzials“ wird festgelegt, dem großen



Handlungsbedarf zur Verbesserung der Wasserqualität (Nitratbelastung Grundwasser, Oberflächen- und Küstengewässer) mit nachhaltigen Bewirtschaftungsmaßnahmen und nichtproduktiven Investitionen zu entsprechen (LU, 2009g, S.96).

**Tabelle 2.26:** Schwächen im Bereich Gewässerschutz in Mecklenburg-Vorpommern

Schwächen	Erwähnt in		Maßnahmen
	Ausgangslage	Strategie	
<b>Gewässerschutz</b>			
Boddengewässer sowie 1/3 der Seen zeigen erhebliche Nährstoffprobleme durch historische Sedimentablagerungen (Phosphat)	X		
Nitratbelastung aller Gewässer (Grundwasser, Oberflächenwasser, Küstengewässer) unverändert hoch, Nitratauswaschungen resultieren v.a. aus überwiegend ackerbaulich genutzten Flächen (z.Zt. 56% der LF) und aufgrund der im großen Umfang vorhandenen Dränagen	X	X	214
Größter Teil der Fließgewässer morphologisch verändert und dadurch kein guter ökologischer Zustand, kleine Fließgewässer haben in erster Linie Vorfluter-Charakter (technische Profile, Linienführung),	X	X	323
Nutzungsanforderungen für angrenzende Land- und Forstwirtschaft bzw. Besiedlung beeinflussen erheblich die Naturraumentwicklung an und in den Gewässern			125
Hauptsächlich werden intensive Kulturen angebaut, d.h. ein großer Anteil Getreide, Raps, Feldfutterbau			214
<b>Bodenschutz</b>			
Standorte mit hoher potenzieller Winderosion insbesondere in den Naturräumen „Rückland der Mecklenburg-Brandenburgischen Seenplatte“ und „Mecklenburg-Brandenburgisches Platten- u. Hügelland“	X	X	214 221 223
Mecklenburgische Seenplatte ist von einer erhöhten Wassererosionsgefährdung betroffen	X	X	226
Waldanteil an LF geringer als im Bundesdurchschnitt, Grünlandanteil an LF gering bis mittelhoch, bewaldete Flächen und Grünland unterliegen geringerer Erosionsgefährdung als Ackerland	X	X	227

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von LU (2009g).

Laut den Programmzielen sollen folgende Fördermaßnahmen einen Beitrag zur Verbesserung der Wasserqualität liefern und damit die Wirkungen ordnungsrechtlicher Maßnahmen wie Düngeverordnung (DüV), Landeswassergesetz (LWG), Schutzgebietsverordnungen sowie Pflanzenschutzrecht ergänzen:

- gewässerbauliche Maßnahmen zur Verbesserung des ökologischen Zustandes der Gewässer im Rahmen der Umsetzung der WRRL, einschließlich Seensanierung, Regenerierung von Feuchtlebensräumen und Mooren (alle ELER-Code 323),
- Förderung des Ökologischen Landbaus, der integrierten Obst- und Gemüseproduktion und der naturschutzgerechten Grünlandwirtschaft (ELER-Code 214) sowie die Ein-

- führung zusätzlicher Maßnahmen zum Erosionsschutz durch Winterbegrünung, Mulch- und Direktsaat und verstärkten Ackerfutteranbau (ohne Mais),
- Minderung von Nährstoffeinträgen durch eine deutliche Erhöhung des Anschlussgrades an Abwasseranlagen (Bau zentraler Anlagen, Kanalnetze) und den Bau von Kleinkläranlagen (ELER-Code 321),
  - Nutzung der Flurneueordnung zur Umsetzung der WRRL durch Anlage von Schutzzonen entlang von Gewässern sowie zur kleinräumigen Entflechtung ackerbaulich genutzter Flächen von anliegenden Gewässerflächen (ELER-Code 125).

Auch auf den Schutz vor Bodenerosion zielt ein Maßnahmenbündel im EPLR M-V ab:

- Waldmehrungsprogramm mit klarer ökologischer Orientierung (ELER-Code 221/223) sowie ökologischer Waldumbau zur Stabilisierung (ELER-Code 227),
- wasserbauliche Maßnahmen zur Umsetzung der WRRL (ELER-Code 125, 323),
- investive Förderung von Schutzpflanzungen (ELER-Code 323),
- Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214).

Die Programmstrategie hinsichtlich der Gewässerentwicklung wurde unter Berücksichtigung der gemäß WRRL aufzustellenden Planungsdokumente für die Flussgebietseinheiten (Bewirtschaftungspläne, Maßnahmenprogramme) angepasst. Diese Plandokumente sind Ende 2009 bekannt gemacht worden (LU und LUNG, 2009).

Parallel sind die Rahmen des Health Checks (HC) konzipierten Neuen Herausforderungen zur Verbesserung des Wassermanagements in den Programmänderungen des Jahres 2009 im Entwicklungsplan aufgegriffen worden. Entsprechend sind 33,2 % der Health-Check-Mittel einschließlich der Mittel des Europäischen Konjunkturprogramms oder 21,3 Mio Euro direkt für die naturnahe Gewässerentwicklung sowie 9,8 Mio. Euro für AUM mit Wasserschutzziel vorgesehen. Zum einen sollen die Agrarumweltmaßnahmen durch die Einführung zusätzlicher Teilmaßnahmen zum Erosions- und Gewässerschutz zur Verbesserung der Wasserqualität beitragen (Winterbegrünung, Mulch- und Direktsaat und erosionsmindernder Ackerfutteranbau). Der größte Teil der Mittel soll aber über Aufstockung der bereits bestehenden Teilmaßnahmen 323 b und 323 c verausgabt werden. Die Mittel dienen der Anlage und Pflege naturnaher Gewässer. Das anvisierte Gesamtinvestitionsvolumen beträgt 71 Mio. Euro. Nach durchgeführter Bewirtschaftungsplanung gemäß WRRL wurde deutlich, dass zur Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen im ersten Bewirtschaftungszeitraum zusätzliche Mittel erforderlich werden. So sind zum Ende des Jahres 2009 136 Einzelvorhaben festgelegt worden, die den Neuen Herausforderungen hinsichtlich des Schwerpunktes Wasserwirtschaft gerecht werden sollen.

Insgesamt sind 58 % der Programmmittel für Maßnahmen vorgesehen, die ganz oder in Teilen zum Wasserschutz beitragen sollen: 744,5 Mio. Euro für die gesamte Förderperiode, fast 100 Mio. Euro jährlich.

### ***Fördermöglichkeiten außerhalb ELER***

Neben dem ELER wird die Umsetzung der WRRL über diverse andere Fördertöpfe realisiert. Die Finanzquellen für Gewässerentwicklungsmaßnahmen sind bereits im Einleitungskapitel umrissen. Für die aktuelle Umsetzungsphase sind 73 Mio. Euro (ELER, Modulation, GAK, Fischereifonds, Landesmittel, z. T. Eigenanteil Zuwendungsempfänger) vorgesehen. Für Seensanierung stehen zusätzlich noch mal 12 Mio. Euro (ELER und Landesmittel) zur Verfügung (Seefeldt, 2009). Schon im letzten Programmplanungszeitraum 2000 bis 2006 sind viele investive Maßnahmen an Gewässern im Zusammenhang mit der WRRL umgesetzt worden – als Maßnahmen im Vorgriff.

Der ELER ist Hauptfinanzierungsinstrument für Modernisierung der Abwasserbeseitigung in M-V. Die Gesamtinvestitionen durch die ELER-Förderung bewegen sich in der Größenordnung vom 140 Mio. Euro (250 Vorhaben). Weitere 20 Mio. Euro stehen aus dem EFRE für die Förderung zentraler Abwasseranlagen in Gemeinden über 5.000 Einwohner zur Verfügung. Damit können etwa 100 Vorhaben mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von rund 40 Mio. Euro realisiert werden. Umgesetzt wird die Förderung der Abwasseranlagen im Rahmen der „Richtlinie zur Förderung von Abwasseranlagen (FöRi-AW)“.

Auch forstliche Maßnahmen mit potenziellen Wasserschutzwirkungen werden in größerem Umfang außerhalb des ELER mit GAK und Landesmitteln rein national finanziert. Einen Überblick mit entsprechenden Förderzahlen gibt Tabelle 2.17 (Vertiefungsthema Biodiversität).

### **2.3.3.2 Bewertungsindikatoren und -kriterien**

Die Programmwirkungen zum Wasserschutz werden über den Indikator „Verbesserung der Wasserqualität“ erfasst. Dieser soll laut CMEF (2006c; 2006d; 2006b) über die Veränderungen von Nährstoffbilanzen gemessen werden<sup>20</sup>. Dem Indikator liegt eine emissionsseitige Betrachtung zugrunde. Er ist als Pressure-Indikator einzuordnen und kann vorwiegend betriebliche Effekte und Veränderungen der Landbewirtschaftung erfassen. Auch der durch forstliche Maßnahmen beeinflusste Nährstoffüberhang und der daraus resultierende Nährstoffaustrag unter Waldflächen kann über den Indikator dargestellt werden.

---

<sup>20</sup> Wirkungen des Programms auf die Nährstoffbilanzen konnten bislang nicht quantifiziert werden, da keine geeigneten Daten auf Maßnahmenebene vorliegen. Die entsprechenden Monitoringsysteme befinden sich noch im Aufbau. Im Folgenden werden daher Abschätzungen über den Wirkungsumfang anhand von Literaturangaben und Expertenschätzungen vorgenommen (Osterburg und Runge, 2007).

Der Wirkungsindikator „Nährstoffbilanzen“ greift aber zu kurz, weil viele wasserschutzbezogene Wirkungsmechanismen von Fördermaßnahmen keine Berücksichtigung finden. Im Folgenden wird daher nach Haupt-Wirkungspfaden bzw. -mechanismen unterschieden in (jeweils – soweit erforderlich – auf Grund- und Oberflächengewässer bezogen):

- Wirkungen auf Nährstoffbilanzen,
- Wirkungen auf Nährstoffeinträge in Gewässer (punktuell, diffus),
- Wirkungen auf Morphologie und Durchgängigkeit von Gewässern,
- Wirkungen auf Wasserverbrauch/Wassermenge,
- indirekte Wirkungen auf die Verursacher.

Die Programmwirkungen sollen auch in den Zusammenhang mit den Baselineindikatoren gestellt werden. Der Baselinetrend zur Nährstoffbilanz korrespondiert unmittelbar mit dem Wirkungsindikator. Schwieriger zu ermitteln sind die Zusammenhänge zu den Baselinetrends auf der Immissionsseite, also dem Zustand von Grund- und Oberflächengewässern. Die Immissionssituation wird abgebildet über die Konzentration von Nitrat und Pestiziden (siehe Kapitel 2.3.3.1). Die Zusammenhänge zwischen Nährstoffbilanzen und Messwerten zur chemischen Belastung von Grund- und Oberflächenwasser sind meist recht komplex. Reaktionen und Effekte am Ende der Wirkungskette treten mit zum Teil erheblicher Zeitverzögerung ein. Komplexe Systeme mit verschiedenen Wirkungspfaden können über komplexe Modellsysteme abgebildet werden, deren Einsatz aber erst nach der Halbzeitbewertung in Absprache mit den Fachbehörden erwogen werden soll.

### **2.3.3.3 Relevante Programminhalte und Maßnahmen**

In der Analyse des Beitrags der EPLR-Förderung zum Gewässerschutz werden alle Maßnahmen berücksichtigt, die laut EPLR<sup>21</sup> ein Wasserschutzziel aufweisen oder von denen entsprechende Wirkungen inklusive negativer Wirkungen als Kuppelprodukt zu erwarten sind. In Tabelle 2.27 sind die relevanten Maßnahmen mit ihren Output-, Ergebnis- und Wirkungszielen dargestellt.

Wie sich schon bei der Analyse der Programmstrategie gezeigt hat, ist das EPLR in Bezug auf die Zielstellung Wasserschutz sehr breit aufgestellt. Neben den schon auf Ebene der Strategie mit Wasserschutzzielen aufgeführten Maßnahmen sind noch weitere Maßnahmen hinzugekommen, für die auf Maßnahmenebene Wasserschutzziele formuliert sind oder von denen relevante (Neben-) Wirkungen für den Wasserschutz erwartet werden, auch solche mit negativer Ausrichtung.

---

<sup>21</sup> Die Maßnahmenziele wurden teilweise durch die zuständigen Fachbehörden korrigiert, so dass es zu Abweichungen von den Zielen im genehmigten EPLR kommen kann.

**Tabelle 2.27:** Relevante Maßnahmen – Wasserschutz

Titel	Maßnahme	Wasser- schutzziel	Quantifizierte Ziele für die wichtigsten Indikatoren				
			Output		Ergebnis		Wirkung
		ja/nein	Wert	Einheit	Wert	Einheit	
111	Berufsbildung	ja	6.500	Teilnehmer			mittelbar Wasserqualität
121	Agrarinvestitionsförderung	nein	1.350	Betriebe	1.200	Betriebe mit neuer Technologie	
			400	Mio. Euro Invest.-vol.			
123 a	Marktstrukturverbesserung	nein	65	Betriebe	45	Betriebe mit neuen Technologien oder neue Produkten	
			160	Mio. Euro Invest.-vol.			
125 a/b	Flurbereinigung Vergabe an Dritte	ja	30	wasserwirtschaft- liche Maßnahmen			mittelbar Wasserqualität
			270	Maßnahmen Landschaftspflege			
214	Agrarumweltmaßnahmen		228.400	ha	184.000	ha Btrg. Wasserqualität	Verbesserung Wasserqualität
216 b	Nicht-produktive Investitionen Natura 2000	ja	240	Anträge	280	Biotope	Verbesserung Wasserqualität
221/ 223	Waldmehrung (LF)	ja	120	ha	120	ha Btrg. Wasserqualität	Erhöh. Waldanteil Speicherung CO <sub>2</sub> Wasserqualität
225	Waldumweltmaßnahmen	nein	3.500	ha			Verbesserung Wasserqualität
226	Wiederaufbau Laubholzunterbau Wundschutzstreifen Verbindungswege Löschwasserentnahmestellen Waldbrandüberwachung	nein	500 300 4.000 14 150 25	ha ha km km St. St.	263.300 245.000	ha Btrg. Wasserqualität ha überwachte Fläche	Sicherung Waldfunktionen Stabilität der Wälder Verbesserung
227	Nicht-produkt. Invest. Forst Langfristige Überführung Bestandspflege Landespflege-/Naturschutz	ja nein nein	3.500 5.000 1.000	ha ha ha	10.000	ha Btrg.	Stabilität/Naturnähe der Bestände, Wasserqualität
321 a	Abwasseranlagen	ja	250 25.000	Vorhaben Einwohner- gleichwerte	50.000	Einwohner	Verbesserung Wasserqualität
			150	km Kanalnetz			
321 b	Kleinkläranlagen	ja	35.000 140.000	Vorhaben Einwohner- gleichwerte	100.000	Einwohner	Verbesserung Wasserqualität
323 b	Gewässerentwicklung Fließgewässer	ja	240 25	Projekte Mio. Euro Invest.-vol.	540	km Fließstrecke	Verbesserung Wasserqualität
323 c	Gewässerentwicklung Standgewässer/Seen	ja	20 10	Projekte Mio. Euro Invest.-vol.	1.000	ha Btrg. Wasserqualität	Verbesserung Wasserqualität
323 d	Nachhaltige Entwicklung Lebensräumen	ja	70 7.500 28	Projekte ha geförderte Fläche km Fließstrecke	10.000	ha Verb. Gewässerqualität km Verb. Gewässerqualität	Verbesserung der Wasserqualität
41	LEADER	indirekt					

Quellen: Eigene Darstellung auf Grundlage von LU (2009g) und der Monitoringtabellen.

Von den investiven Maßnahmen im Schwerpunkt 1 (ELER-Code 123, 123, 124) werden Nebenwirkungen, vor allem bezogen auf den Wasserverbrauch, durch die Verbesserungen der Ressourceneffizienz erwartet. Mit den land- und forstwirtschaftlichen Maßnahmen des Schwerpunktes 2 und den Abwassermaßnahmen des Schwerpunktes 3 ist das Programm auf die Minderung oder Vermeidung direkter oder indirekter Nähr- und Schadstoffeinträge in Gewässer, vor allem in das Grundwasser, ausgerichtet. Inklusive der forstwirtschaftlichen Maßnahmen wird insgesamt durch erfolgreiche Managementmaßnahmen auf einer Fläche von brutto 660.500 ha eine Verbesserung der Gewässerqualität erwartet. Agrarumweltmaßnahmen allein sollen im Umfang von 313.000 ha (physische Fläche) zur Gewässerqualität beitragen. Abzusetzen von direkten Effekten sind die präventiven Maßnahmen im Forst zur Sicherung der Schutzfunktionen des Waldes (ELER-Code 226). Zusätzlich sollen über die Berufsbildung, die als konzeptionelle Maßnahme im Sinne der WRRL einzuordnen ist, die Fähigkeiten der Landbewirtschaftler zum nachhaltigen Umgang mit Wasserressourcen verbessert werden.

Gemessen am finanziellen Gewicht besteht ein ebenso bedeutender, gewässerschutzbezogener Programmschwerpunkt in den Fördertatbeständen der investiven Maßnahmen zur Gewässerentwicklung (ELER-Code 323 und 216), die den ökologischen Zustand von Oberflächengewässern und aquatischen Ökosystemen verbessern sollen (Seen und Moore, Fließgewässer, Söllen). Diese werden unterstützt durch die Bereitstellung von Puffer- und Entwicklungsflächen über die Flurbereinigung (ELER-Code 125). Die Modernisierung von Abwasseranlagen (ELER-Code 321) soll im Umfang von 165.000 Einwohnerwerten realisiert werden.

#### **2.3.3.4 Maßnahmen und Programmwirkungen**

Die auf Basis der Output- und Ergebnisindikatoren qualitativ eingeschätzten Wasserschutzwirkungen des EPLR sind in Tabelle 2.28 dargestellt.

**Tabelle 2.28:** Output, Ergebnis und Wirkung relevanter Maßnahmen: Wasserschutz

Titel	Maßnahmen	Output		Input		Umweltrelevantes Ergebnis		Wirkungen Wasserschutz						
		Anzahl	Einheit	Ziel- errei- chung	Öffent- liche Ausgaben	Wirk- samer Anteil	Anzahl	Einheit	Mitnahme	potenz. Wirkung	dauerhaft	direkt	indirekt	Nettowirkung
				%	1.000 €	%								
111	Berufsbildung	1.657	Teilnehmer	25	368	10	479	Teilnehmer an	k.A.	+	x	x	?	
		84	Kurse				15	Kursen Umwelt-/Klimaschutz						
121	Agrarinvestitionsförderung	595	Betriebe	44	32.055	?	126	Stallbauten mit Dunglager, 3 Güllebehälter, 1 Wasseranlage	++	+/-	x	x	?	
123 a	Marktstrukturverbesserung	31	Unternehmen	48	11.636	10	21	Projekte mit Umweltschutzziel (5 bis 25% des Investitionsziels)	k.A.	+	x	x	?	
125 a/b	Flurbereinigung (inkl. vergebener Leistungen)	610	Verfahren		56.576	10	7.260	ha Flächen Natur-/Wasserschutz	0	+	x	x	++	
							102	km Randstreifen						
							30	km Renaturierung						
214	Agrarumweltmaßnahmen				69.951	100	155.050	ha Beitrag Verb. Wasserqualität	+/++	+/++		x	++	
216 b	Nicht-produktive Investitionen	34	Anträge	14	678	100	43	Sölle	0	++	x	x	++	
225	Waldumweltmaßnahmen	729	ha	21	189	1	9	ha Wiedervernässung	0	++	x	x	++	
226	Wiederaufforstung	70	ha	14	242	100	70	ha Beitrag Verb. Wasserqualität	0	+	x	x	+	
	Wundstreifen	1.009	km	25	225	100		Prävention	0/+	+		x	+	
	Wasserentnahmestellen	11	St.	13	182	100		Prävention	0/+	+	x	x	+	
227	Nicht-produkt. Invest. - Überführung	544	ha	16	1.665	75	544	ha Beitrag Verb. Wasserqualität	0	+	x	x	+	
321 a	Abwasseranlagen	98	Vorhaben	40	28.758	100	5.424	EW Reinigungskapazität		+	x	x	+	
321 b	Kleinkläranlagen	4.368	KKa	13	4.828	100	22.210	EW Reinigungskapazität		+	x	x	+	
323 b	Gewässerentwicklung	46	Vorhaben	27	3.143	100	99,4	km Renaturierung, 24 km Randstreifen	0	++	++	++	++	
323 c	Standgewässer/Seensanierung	8	Vorhaben	40	238	100	33	ha Seensanierung	0	++	++	++	++	
323 d	Nachhaltige Entw. Lebensräume	2.211	ha	29	625	100	25,7	km Fließgewässer (+6 ha) 1,7 ha Standgewässer,	0	++	++	++	++	

k.A. = keine Angaben    ? = Wirkung nicht abschätzbar    Mitnahme += möglich, ++ = wahrscheinlich    Wirkung: + = positiv, ++ = sehr positiv

Quellen: Eigene Zusammenstellung aus Zahlstellendaten, Daten der Maßnahmenbewertung und des Monitoring.

Quantitative Wirkungsnachweise liegen bisher für keine Maßnahme vor<sup>22</sup>. Ob erhebliche Wirkungen vorliegen, ist zum einen von der Wirkungsintensität der Maßnahme abhängig (potenzielle Wirkung), wird aber zum zweiten ganz entscheidend durch den Umfang der Maßnahmenumsetzung beeinflusst. Der bisher realisierte Förderumfang (Output) der als wirksam eingeschätzten Maßnahmen geht als wichtiger Faktor mit in die abschließende qualitative Bewertung ein (vgl. Spalte Nettowirkungseinschätzung).

### ***Verringerung der diffusen Nähr- und Schadstoffeinträge und der Nährstoffbilanzen***

Im Hinblick auf die diffusen Nähr- und Schadstoffeinträge in Gewässer sind vor allem zwei Maßnahmen des Programms mit deutlich positiver Wirkung zu bewerten. Gemessen am Umfang der Förderung und der als wirksam einzustufenden Flächen sind zunächst die Agrarumweltmaßnahmen als die Programmbausteine mit den deutlichsten Wasserschutzwirkungen hervorzuheben. Daneben gehen auch von den Maßnahmen zur Abwassereinigung positive Wirkungen in einem Umfang aus, der auch überregionale Einflüsse auf Schadstofffrachten ausüben dürfte. Allerdings wurde mit 37.000 Einwohnerwerte (EW) zur Halbzeit der Förderperiode ein weit geringeres Förderergebnis erzielt als erwartet.

Auch die drei durchgehend im ersten Teil der Förderperiode angebotenen Agrarumweltmaßnahmen haben ihre Output- und Ergebnisziele erst zu rund drei Viertel erreicht. Im Ergebnis umfasst die Fläche für erfolgreiches Landmanagement als Beitrag zur Wasserqualität aktuell knapp 133.500 ha, zu denen aber noch die Verpflichtungsfläche der erstmalig in 2009 angebotenen und schon recht gut in Anspruch genommenen Maßnahmen Erosionsschutz und Blühflächen gezählt werden können (insgesamt knapp 157.000 ha).

In Bezug auf die Wirkungen der AUM ist gemäß der VO (EG) Nr. 1698/2005 vor allem ihr Einfluss auf die Veränderung von Nährstoffbilanzen zu ermitteln. Zur Halbzeitbewertung wurde mangels direkter Erhebungen bei den Begünstigten (vgl. Kapitel 8.7) zunächst eine Wirkungsabschätzung bezüglich des Maßnahmeneinflusses auf die Stickstoffbilanz vorgenommen, die Phosphorbilanz wurde bislang gar nicht betrachtet. Durchgeführt wurde die Abschätzung anhand von Hochrechnungsfaktoren, die im Rahmen der vom vTI durchgeführten Studie im Auftrag der LAWA (Osterburg und Runge, 2007) sowie im WAgrico-Projekt basierend auf einer umfangreichen Literaturanalyse und Expertenschät-

---

<sup>22</sup> Vertiefte Wirkungsuntersuchungen können erst nach der Halbzeitbewertung durchgeführt werden und sind zudem nur für relevante Maßnahmen mit erheblichen Wirkungen gerechtfertigt. Zudem führen erst mehrjährige Zeitreihen zu belastbaren Ergebnissen und erlauben ein Abscheiden von Nettowirkungen. Bislang ist geplant, diese vor allem für die AUM zu initiieren.



zungen ermittelt wurden<sup>23</sup>. Die eingesparte Menge Stickstoff bewegt sich bei landesweiter Betrachtung zwischen 3.060 und 13.600 t bei einem Mittelwert von rund 6.800 Tonnen. Umgerechnet auf die LF ergibt dies einen Reduktionsbeitrag von AUM zur Stickstoffbilanz im Jahr 2009 in Höhe von 4,9 kg/ha N (Spanne 2,3 – 9,8 kg/ha). Bezieht man die berechneten Werte auf die oben angegebenen Werte für regionale Stickstoffbilanzüberschüsse aus dem Jahr 2003 (Osterburg, 2008), fällt die Minderungswirkung durch AUM rein rechnerisch mit bis zu 10 % im Bundesvergleich relativ hoch aus.

Innerhalb der AUM wird der weitaus größte Beitrag durch den Ökologischen Landbau sowie die Naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung geleistet, die zusammen gut 96 % der Wirkung von AUM auf die Absenkung der Stickstoffbilanz ausmachen. Noch zu erwähnen ist der Beitrag der jetzt neu in der Verpflichtung befindlichen Förderflächen der erosionsmindernden Produktionsverfahren, die insgesamt zu einem leichten Anstieg der Gesamtwirkung im Vergleich zur vorangegangenen Förderperiode geführt haben. Die übrigen Maßnahmen hatten keinen Flächenzuwachs zu verzeichnen. Durch die 42 % Förderfälle der Vermarktungsförderung von Ökoprodukten unter ELER-Code 123 können Akzeptanz und positive Wirkungen des Ökologischen Landbaus unterstützt werden.

Aufgrund unterschiedlicher Akzeptanzraten der wirksamen Maßnahmen bestehen erhebliche regionale Unterschiede. Maßnahmen mit Wirkungen auf N-Bilanzen erreichen vor allem Gebiete im östlichen Landesteil, mithin nicht die Gebiete, für die a) eine besonders hohe Belastung des Grundwassers durch diffuse Nährstoffeinträge festgestellt wurde (Keilig und Zippel, 2008) oder die b) als hot-spots für besonders hohe Spenden an diffusen Nährstoffen über die Oberflächengewässer eingeordnet wurden (biota 2009).

Bei den Abwassermaßnahmen ist ebenfalls von einer deutlich positiven Wirkung auszugehen. Durch die in die zentrale Abwasserbeseitigung geflossenen Fördermittel (Code 321a) konnte der Anschlussgrad an die zentrale Abwasserentsorgung in mehreren Gemeinden deutlich erhöht werden. Zusammen mit den ebenfalls geförderten Kleinkläranlagen wurden für 37.000 EW moderne Klärtechniken eingeführt werden, die nachweisbar zur Abwasserlastsenkungen gegenüber der Situation vor der Modernisierung der Anlagen führen. Es ist zu erwarten, dass sich durch die geförderten Projekte die schon in der Vergangenheit zu beobachtenden Verbesserung der Wasserbeschaffenheit vor allem der Fließgewässer weiter fortsetzt und ein Beitrag zur Verringerung der Nährstoffbelastung, insbesondere durch Phosphor, erreicht wird. Kann aber die Förderung von Kleinkläranlagen auch weiterhin nur schleppend umgesetzt werden, wird bis zum Ende der Förderperiode nicht wie

---

<sup>23</sup> Die Schätzwerte können nicht eine Überprüfung der tatsächlich im Land erreichten Stickstoffreduzierung ersetzen, da die Schätzwerte durchweg auf älteren Studien beruhen, also aktuelle Einflüsse wie die Wirkung der DüV nicht einbezogen sind und zudem nicht vorbehaltlos auf die lokalen Verhältnisse im Bundesland übertragen werden können. Eine Verifizierung über betriebliche Erhebungen im Land ist unerlässlich, kann aber erst nach der Halbzeitbewertung und dann nur für ausgewählte Maßnahmen durchgeführt werden.

beabsichtigt die Anpassung an den erforderlichen Stand der Technik in der dezentralen Abwasserbeseitigung erreicht.

Die Wirkung der Forstmaßnahmen wird als gering positiv eingeschätzt. Sie können aber lokal in dem waldarmen Land durchaus von Bedeutung sein. Insgesamt erzielen die Maßnahmen ein schlechtes Ergebnis, weil Fördertatbeständen mit relevanten, potenziellen Wirkungen nicht (ELER-Code 221, 223)<sup>24</sup> oder nur gering (ELER-Code 227, langfristige Überführung) in Anspruch genommen wurden. Der Wiederaufbau zerstörter Bestände (ELER-Code 226) war bisher nur auf 70 ha notwendig, weil keine Schadensfälle auftraten und präventive Ansätze bisher gegriffen haben. Die genannten Maßnahmen tragen potenziell alle zur Minderung oder Vermeidung von Nährstoffausträgen sowie auch von Erosion (ELER-Code 226) bei<sup>25</sup>. Waldumweltmaßnahmen (ELER-Code 225) haben nach Einschätzung der Evaluatoren vorwiegend Biodiversitätswirkungen und werden daher unter Wasserschutz nicht angerechnet.

### ***Weitere Maßnahmen mit ggf. erheblichen, aber nicht quantifizierbaren Effekten***

Hierzu zählt insbesondere die Agrarinvestitionsförderung. Bei dieser Maßnahme können sowohl positive als auch negative Effekte auftreten. Positive Wirkungen werden durch Einsatz verbesserter Technologien erreicht, die einen geringeren Wasserverbrauch oder eine verlängerte Güllelagerdauer zur Folge haben und damit die Möglichkeit zur bedarfsgerechten Ausbringung des Wirtschaftsdüngers eröffnen. Die Wirkung der verbesserten Güllelagertechnik wurde maßnahmensseitig bisher nicht untersucht. Investitionen in Beregnungsanlagen wurden bislang nicht durchgeführt. Auf der anderen Seite können insbesondere Wachstumsinvestitionen, die mit Ausdehnung der Tierbestände und infolgedessen mit erhöhtem Wirtschaftsdüngeraufkommen verbunden sind, Auswirkungen auf die Nährstoffbilanzen zur Folge haben. Nettowirkungen können erst mit genaueren Analysen nach der Halbzeitbewertung eingeschätzt werden.

Positive Nebenwirkungen werden durch die Förderung der Marktstrukturverbesserung erreicht. Rund 40 % der beantragten Projekte sind bisher für Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung ökologisch erzeugter Produkte bewilligt worden, was wiederum den Ökolandbau mit seinen insgesamt positiven Wirkungen für den Wasserschutz stärkt.

---

<sup>24</sup> Es ist aber anzumerken, dass die Landesforstanstalt als Zuwendungsempfänger für Erstaufforstungsmaßnahmen im Rahmen des ELER (Code 221 und 223) die geplanten Erstaufforstungen im Rahmen von naturschutzrechtlichen Ersatzmaßnahmen Dritter umsetzt, ohne hierfür die zur Verfügung stehenden ELER Mittel einzusetzen. Private Erstaufforstungsmaßnahmen von Landwirten werden zudem über die GAK gefördert. Über beide Instrumente sind unter Hinzurechnung der neu erfassten natürlichen Sukzessionsflächen in den Jahren 2007-2009 1.411 ha Wald neu entstanden. Abzüglich der Waldumwandlungsfläche ergibt sich eine positive Waldbilanz von 1.264 ha.

<sup>25</sup> Die Erosionsschutzwirkung kann nicht bestimmt werden, da keine Angaben zur Lokalisation der Förderflächen vorliegen.

Die als ergänzende Maßnahmen im EPLR fungierende Berufsbildung dürfte nach derzeitigem Umsetzungsstand nur sehr indirekt und vermutlich eher marginal wirken. Ein Wasserschutzbezug kann unter den nach Kursschwerpunkten systematisierten Berufsbildungsangeboten nicht bestimmt werden, und nur 15 der 84 durchgeführten Kurse lassen sich dem Oberthema 6 „Erhaltung und Verbesserung von Landschaft, Umweltschutz sowie Biomassenutzung und Klimaschutz“ zuordnen.

### ***Wirkungen auf Gewässerentwicklung und Landschaftswasserhaushalt***

Die Verbesserung der Gewässerqualität von Oberflächengewässern ist, abgeleitet aus den festgestellten Problemen in der Strategie, ein weiterer gewässerschutzbezogener Schwerpunkt des Förderprogramms. Neben den bereits erwähnten Wirkungen von AUM und Beratung auf Schadstoffeinträge in Gewässer tragen einer Reihe von Maßnahmen ganz erheblich dazu bei, die Gewässerqualität von Fließgewässern, Seen und Söllen im Sinne der WRRL zu verbessern. Im Rahmen der Maßnahme 323 b Fließgewässerentwicklung werden anhand eines Prioritätenkonzeptes strukturelle Defizite beseitigt und die Durchlässigkeit verbessert. Bis zur Halbzeit der Förderperiode war ein Drittel der geplanten Mittel verausgabt. Damit konnten Fließgewässer auf rund 100 km naturnah entwickelt werden, die durch zusätzlichen Flächenkauf und Anlage von Gewässerrandstreifen (24 km) in ihrer Wirkung verstärkt werden. Unter Code 323 c wurden mit 33 ha erst 3 % der entsprechend einer Prioritätenliste geplanten Maßnahmen zur Seensanierung umgesetzt und 6 % der Mittel verausgabt. Durch Änderung der Bezuschussung soll zukünftig die Zahl der Anträge gesteigert werden. Auch unter Fördercode 323 d „Entwicklung von Lebensräumen“ wurden Maßnahmen zur Renaturierung an Gewässern durchgeführt. Davon konnten 26 km Fließgewässer, 1,7 ha Stand- und 6 ha Fließgewässer profitieren. Unter 216 wurden 64 Sölle (entsprechen rund 64 ha) saniert. Auch im Rahmen der Flurbereinigung wurden Maßnahmen an Gewässern durchgeführt, die zur Verbesserung der Strukturgüte führen. Nach eigenen Schätzungen wurden dabei rund 100 km Randstreifen angelegt und rund 30 km renaturiert<sup>26</sup>.

Insgesamt wurden mit Hilfe des EPLR auf rund 156 km Fließgewässerstrecke und bei rund 100 ha Stillgewässern zur Verbesserung des ökologischen Zustands beigetragen sowie rund 125 km Randstreifen zur Unterstützung der ökologischen Wirkung angelegt. Eine unterstützende Wirkung wird außerdem über Flächenbereitstellung im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren erzielt, die für Maßnahmen des Natur-(Moor-) und Gewässerschutz einen Umfang von 7.257 ha erreicht hat.

Auch die Wiedervernässung von Mooren unter Maßnahmen 323 d trägt durch Schaffung von Retentionsflächen zu den Zielen der WRRL bei. In dieser Förderperiode sind bislang

---

<sup>26</sup> Diese Maßnahmen weisen allerdings im Vergleich zu den unter 323 realisierten Renaturierungsprojekten eine wesentlich geringere Eingriffsintensität auf.

rund 1.240 ha bewilligt worden. Die relevanten Projekte befinden sich aber alle noch im Planungsstadium bzw. im Stadium des Flächenerwerbs. Vernässungsmaßnahmen wurden noch nicht durchgeführt. Tatsächliche Wirkungen liegen also noch nicht vor.

Alle aufgeführten Maßnahmen haben somit einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der WRRL in Mecklenburg-Vorpommern geleistet. Insgesamt stehen rund 82,5 Mio. Euro oder rund 27 % der bisher verausgabten Programmmittel im Zusammenhang mit der Verbesserung des ökologischen Zustands von Oberflächengewässern. Einen direkten Beitrag leisten rund 26 Mio. Euro (=8 %). Es ist davon auszugehen, dass sich zur Halbzeitbewertung, also kurz nach der Maßnahmenumsetzung, die Effekte beim ökologischen Zustand vielfach noch nicht (messbar) niederschlagen konnten. Die Erfolge der Maßnahmen müssen aber zukünftig im Rahmen eines systematischen, fachlichen Monitorings zur WRRL dargelegt werden. Zwar liegen aus Mecklenburg-Vorpommern Erfolgskontrollen zu früheren Projekten mit positiven Ergebnissen vor (biota, 2007), aber in anderen Fällen kommen Untersuchungen z. B. der faunistischen Zusammensetzung nicht immer zu positiven Ergebnissen (Dickhaut, 2006).

### **2.3.3.5 Beantwortung der Bewertungsfragen**

Das EPLR M-V hat über eine Reihe von Maßnahmen einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Wasserqualität und damit zu den Zielen der Wasserrahmenrichtlinie geleistet. Insgesamt stehen rund 102 Mio. Euro und damit rund 29 % der bisher verausgabten Programmmittel mit Wasserschutzwirkungen in Verbindung. Die Wasserschutzwirkungen der ELER-Maßnahmen sind, insbesondere durch die Bezugnahme der WRRL-Maßnahmenpläne auf das Förderangebot des Programms, gezielter Bestandteil der WRRL-Strategie des Landes geworden. Das Förderprogramm ist zugleich eines der wichtigsten Finanzierungsinstrumente zur Umsetzung der WRRL in Mecklenburg-Vorpommern.

Zum einen konnte im Bereich diffuser Nährstoffeinträge in Gewässer durch zwei zentrale Maßnahmen gesicherte Wirkung erzielt werden (Verbesserung der Abwasserbeseitigung, AUM). Bei den AUM hat sich der Wirkungsbeitrag der Maßnahmen gegenüber der vorangegangenen Förderperiode leicht verbessert. Er wird auf rund 12 % der LF in Mecklenburg-Vorpommern erbracht. Fast die gesamten für AUM verausgabten Mittel trugen mit positiven bis sehr positiven Wirkungen zu einer Verbesserung der Stickstoffbilanzen bei. Umgerechnet auf die LF ergibt dies einen Reduktionsbeitrag von AUM zur Stickstoffbilanz im Jahr 2009 in Höhe von 4,9 kg/ha N (Spanne 2,3 – 9,8 kg/ha). Gemessen am Basiswert regionaler Stickstoffbilanzüberschüsse im Jahr 2003 fällt die Minderungswirkung durch AUM rein rechnerisch mit bis zu 10 % im Bundesvergleich relativ hoch aus. Aktuelle Referenzwerte für 2010, die auch erste Einflüsse der verschärften Anforderungen der Düngeverordnung abbilden könnten, liegen derzeit nicht vor. Je nach Akzeptanz der wirksamen Maßnahmen ist aber von beträchtlichen regionalen Unterschieden auszugehen.

Die berechneten Werte basieren auf Literaturangaben und Expertenschätzungen (Bruttoangaben), Daten zur Ableitung von Nettoeffekten liegen nicht vor. Innerhalb der AUM wird der weitaus größte Beitrag durch den Ökologischen Landbau sowie die Naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung geleistet, die zusammen gut 96 % der Wirkung von AUM auf die Absenkung der Stickstoffbilanz ausmachen. Es handelt sich nicht um dauerhafte Wirkungen. In der Abwasserbeseitigung wird der gesamte Förderbedarf durch die aktuell umgesetzten Projekte erfüllt.

Die Verbesserung der Gewässerqualität von Oberflächengewässern ist ein weiterer gewässerschutzbezogener Schwerpunkt des Förderprogramms zur Umsetzung der Ziele der WRRL. Zur Erreichung des guten ökologischen Zustands von Oberflächengewässern tragen gleich mehrere Maßnahmen (323, 216, 125) bei, vor allem zur Beseitigung struktureller Defizite. Insgesamt stehen rund 10,3 Mio. Euro oder 3,3 % der bisher verausgabten Programmmittel im Zusammenhang mit meist sehr positiven Wirkungen für Oberflächengewässer (Fließgewässer, Seen, Sölle, Moore). Die Erfolge der Maßnahmen lassen sich kurz nach der Umsetzung noch nicht bestimmen, sind aber aufgrund der Erfahrungen in vergleichbaren Projekten anzunehmen.

#### **2.3.4 Beitrag des Programms zum Klimaschutz und zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls (Frage 2c, 3c)**

Ähnlich wie zum Wasserschutz sind auch in Bezug auf Klimaschutzaspekte auf Programmebene zwei Bewertungsfragen zu beantworten (siehe Kasten). Auch diese Fragen hängen nach Auffassung der Evaluatoren wieder eng zusammen und werden daher im folgenden Kapitel gemeinsam beantwortet. Mit Frage 2 zum Beitrag des Programms wird eher auf Wirkungsaspekte in Bezug auf den Ressourcenschutz abgehoben<sup>27</sup>, während Frage 3 klären soll, ob und in welchem Umfang der EPLR überhaupt auf die europäischen Klimaschutzziele und insbesondere auf die Zielvorgaben des Kyoto-Protokolls ausgerichtet wurde. Ob das Programm zur Verwirklichung der Gemeinschaftsziele beiträgt, wird durch eine Zielanalyse des EPLR M-V sowie dessen Einordnung in den Kontext weiterer Instrumente und Programme des Landes untersucht. Neben der Nennung explizierter Programm- oder Maßnahmenziele ist der Beitrag des Programms aber auch wieder durch die Wirkungen von Maßnahmen zu überprüfen, so dass in einer gesamthaften Bewertung letztlich beide Fragestellungen integriert zu betrachten sind.

---

<sup>27</sup> Aspekte der Anpassung an den Klimawandel werden hier nicht weiter betrachtet. Zwar können entsprechende Ziele in den Entwicklungsplänen vorkommen, z. B. bei Maßnahmen zum Küsten- und Hochwasserschutz, jedoch ist die Kommissionsfrage auf Ressourcenschutzaspekte ausgerichtet.

**Horizontale Bewertungsfrage 2:** *Inwieweit hat das Programm insbesondere zu den drei vorrangigen Bereichen zum Schutz und zur Förderung natürlicher Ressourcen und Landschaften in ländlichen Gebieten beigetragen: c) Klimawandel?*

**Horizontale Bewertungsfrage 3:** *Inwieweit hat das Programm Umweltziele integriert und zur Verwirklichung der Gemeinschaftsprioritäten beigetragen im Hinblick auf: c) die Zielvorgaben des Kyoto-Protokolls für die Abschwächung des Klimawandels?*

**Wirkungsindikator 7: Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels**

Laut CMEF und der Fragen der Kommission sind unter den Gesichtspunkten des Klimaschutzes zwei getrennte Fragestellungen zu verfolgen. Zum einen ist der Einfluss des EPLR auf die Erzeugung Erneuerbarer Energie zu bestimmen (Wirkungsindikator 7 und korrespondierender Baselineindikator 24). Da Klimaschutzwirkungen nicht allein mit der Produktion Erneuerbarer Energien verbunden sind, ist zum zweiten in Verbindung mit Baselineindikator B 26 von Interesse, wie sich das Programm auf die Entwicklung der Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft auswirkt. In der folgenden Bewertung wird darüber hinaus versucht, für die Bestimmung der Klimaschutzwirkungen den Blick auf alle Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) mit Bezug zu EPLR-Maßnahmen zu weiten, weil nichtlandwirtschaftliche Programmbestandteile – wie z. B. die forstlichen Maßnahmen – ebenfalls Einfluss auf das Emissionsgeschehen haben können<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup>

Außerdem werden in der aktuellen Berichterstattung über THG-Emissionen aus der Landwirtschaft einzelne Emissionsquellen (Düngerproduktion, Kraftstoffverbrauch) in anderen Sektoren berichtet.

### 2.3.4.1 Fachlicher und politischer Kontext

#### *Ausgangslage anhand der Basisindikatoren*

**Tabelle 2.29:** Basisindikatoren Vertiefungsthema Klima

Nr.	Basis-, Ergebnis-, Wirkungsindikator	Quelle	Datenstand	Menge
B 24	Klimawandel: Erzeugung Erneuerbarer Energien Aus Landwirtschaft (ktoe)	Statistisches Amt MV	2008	128,4
	Aus der Forstwirtschaft (ktoe)	Keine Erhebung im Forstbereich		
B 25	Klimawandel: der Erzeugung Erneuerbarer Energien gewidmete LF mit Energie- und Biomassepflanzen (ha)	Agrarbericht MV 2007	2007	148.500
B26	Klimawandel/Luftqualität: Gas-Emissionen aus der Landwirtschaft THG-Emissionen aus der Landwirtschaft (1.000 t CO <sub>2</sub> -Äquivalent)	Institut Warnemünde	2008	-2,668
R6 (SP2)	Gebiete unter erfolgreichem forstlichen Flächenmanagement mit Beiträgen zu Klimawandel (ha)			274.000
R6 (SP2)	Gebiete unter erfolgreichem forstlichen Flächenmanagement mit Beiträgen zu Klimawandel (ha)			273.420
W7	Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels Zunahme der Produktion Erneuerbarer Energien (kt)			450

Quelle: Eigene Darstellung nach LU (2009g).

Gemäß den oben umrissenen Fragestellungen ist zunächst die aktuelle Ausgangslage in Mecklenburg-Vorpommern, ausgehend von den Ausführungen im EPLR, zu beschreiben:

**Bioenergie:** Die Stromerzeugung aus regenerativen Energien hatte in Mecklenburg-Vorpommern in den letzten zehn Jahren, bedingt durch die Förderpolitik des Bundes und des Landes in diesem Sektor, einen enormen Anstieg zu verzeichnen. Mit 31 % liegt der Anteil Erneuerbarer Energien am gesamten Primärenergieverbrauch etwa doppelt so hoch wie im Bundesdurchschnitt. Damit übersteigt die Produktion Erneuerbarer Energien in Mecklenburg-Vorpommern das europäische Ziel eines Anteils am Endenergieverbrauch von 20 % und das nationale Ziel für Deutschland von 18 % bereits deutlich.

Zuletzt hat die Landesregierung 2009 die Gesamtstrategie „Energiewelt 2010“ vorgelegt (WM, 2009). Ziel ist ein weiterer, deutlicher Ausbau der Erneuerbaren Energien, der besonders auch die land- und forstwirtschaftlichen Produktlinien Biogas, Biokraftstoffe und Biofestbrennstoffe betrifft. Insgesamt sieht die Strategie des Landes den Ausbau der Bioenergie von derzeit 10 % auf einen Anteil von 24 % am Primärenergieverbrauch im Jahr 2020 vor. In Mecklenburg-Vorpommern wurden zu Beginn der Förderperiode bereits 11 % der LF oder ca. 16 % der Ackerfläche für die Produktion von Energiebiomasse ge-

nutzt. Laut Aussagen der Landesregierung werden es in 2020 bis zu einem Drittel der Ackerflächen sein können, ohne die Nahrungs- und Futtermittelproduktion zu gefährden. Eine ausführliche Darstellung der Thematik findet sich in Teil I Kapitel 3.1 sowie im Programm selbst.

THG- und Ammoniak-Emissionen: In Deutschland ist die Landwirtschaft für 14 % der gesamten Treibhausgas-(THG)-Emissionen verantwortlich (inklusive LULUCF). Mecklenburg-Vorpommern hat mit 5.100 Gg CO<sub>2</sub>-Äquivalenten (CO<sub>2</sub>-äq) einen Anteil von 7,3 % an den THG-Emissionen der Landwirtschaft in Deutschland. Auf den Hektar bezogen liegen die Emissionen unter dem Bundesdurchschnitt. In CO<sub>2</sub>-Äquivalenten nimmt Lachgas mit 74 % davon den größten Anteil ein, gefolgt von Methan mit rund 20 % und CO<sub>2</sub> mit 6 %. Die Landwirtschaft hat deutschlandweit bedeutende Anteile am Ausstoß der klimarelevanten Gase Methan (50 %) und Lachgas (80 %) (BMELV, 2006). Methan entsteht bei der Tierhaltung und im Wirtschaftsdüngermanagement. Lachgas entsteht v. a. beim Umbau stickstoffhaltiger Substanzen im Boden.

Die Menge der Emissionen aus der Landwirtschaft ist in den letzten zehn Jahren weitgehend gleich geblieben bzw. im Schnitt der letzten fünf Jahre leicht angestiegen (Haenel, 2010). Die kritische Belastung ist abhängig von der Viehdichte einer Region. Allerdings weist Mecklenburg-Vorpommern insgesamt einen Viehbesatz weit unter dem EU- und nur die Hälfte des Bundesdurchschnitts auf. Als die größte mit Landwirtschaft in Verbindung stehende Emissionsquelle sind aber CO<sub>2</sub>-Emissionen durch Abbau des Bodenkohlenstoffs anzusehen, die zum Großteil auf meliorierten und landwirtschaftlich genutzten Moorböden entstehen. Außerdem wird CO<sub>2</sub> auf mineralischen Böden infolge von Grünlandumbruch oder beim Wechsel auf einjährige Kulturen emittiert (Umweltbundesamt, 2010).

Auch 95 % der Emissionen des nicht direkt klimawirksamen Ammoniaks in Deutschland stammen aus der Landwirtschaft (2004), 75 % aus der Tierhaltung. Den Belastungen durch Ammoniakemissionen kommt im Rahmen der Luftreinhaltung eine besondere Bedeutung zu. Zur Verbesserung der Luftqualität hat die NEC-Richtlinie der EG (EG-Richtlinie 2001/81/EG) als nationale Höchstmengen an Ammoniakemissionen für 2010 ein Höchstwert von 550 Gg vorgesehen (EU, 2001). Deutschland wird diesen Zielwert voraussichtlich nicht erreichen. Die Emissionen ergeben sich vor allem durch Menge, Handhabung und Lagerung von Gülle. Ammoniak ist nicht direkt klimawirksam, wird aber durch die Umwandlung von Ammoniumverbindungen zu Lachgas und trägt über den Austrag von Stickstoff zur Eutrophierung und Bodenversauerung bei.

Deutschland hat sich verpflichtet, den Ausstoß der im Kyoto-Protokoll genannten Treibhausgase spätestens im Zeitraum 2008 bis 2012 gegenüber dem Jahr 1990 um 21 % zu reduzieren. Mit einer Verringerung der CO<sub>2</sub>-Äquivalente um mehr als 22 % wurde das Ziel bereits 2007 erreicht, wenn auch die Landwirtschaft bisher wenig dazu beitrug. Die neuen strategischen Leitlinien der EU verlangen von Land- und Forstwirtschaft einen grö-



berer Beitrag zur Reduktion der THG-Emissionen und zur Erhöhung der Kohlenstoffbindung. Die Leistung der Forstwirtschaft besteht im Hinblick auf THG-Emissionen in der Senkenfunktion durch CO<sub>2</sub>-Bindung.

### ***SWOT Klima und Programmstrategie***

Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung werden in Mecklenburg-Vorpommern als Querschnittziele der Gemeinsamen Landesstrategie für den Einsatz des EFRE, des ESF und des ELER definiert. Dabei wird der Klimaschutz als eine der zentralen globalen Herausforderungen angesehen. Das Land hat einen Aktionsplan zum Klimaschutz als Grundlage für die weitere Ausgestaltung der Politik erarbeitet. Dieser enthält neben Maßnahmen zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen auch erforderliche Anpassungsstrategien. Die Querbezüge zu den Maßnahmen des Entwicklungsplans sowie weitere Fördermöglichkeiten im Bereich Erneuerbarer Energien sind in Teil I Kap. 3 dargestellt.

Im Rahmen der Umsetzung des EPLR wird das Ziel des weiteren Ausbaus der Nutzung regenerativer Energien sowie der Energieeinsparung hervorgehoben und durch eine Reihe von Förderansätzen unterlegt. Dazu zählen insbesondere die investive Förderung zur Erzeugung und innovativen Nutzung regenerativer Energie (Code 311) und die Ausnutzung von Prozesswärme der Stromerzeugung durch Förderung von Nahwärmenetzen (Code 321 c). Durch Aufforstungsmaßnahmen (Code 221 und 223) soll neben anderen Zielen der Aufbau von Biomasse zur energetischen Nutzung verstärkt werden (ggf. zwischenzeitliche Nutzung für den Energieholzanzbau). Bildungsmaßnahmen sollen zur Stärkung der Kompetenz in den Bereichen Umweltschutz, nachhaltige Erzeugung und Nutzung regenerativer Energien und aktiver Klimaschutz beitragen (Code 111). Hinsichtlich der verstärkten Nutzung von Biomasse wird aber ein ausbalanciertes Nebeneinander der Nahrungsmittel- und Biomasseproduktion zum Prinzip erklärt, bei dem Erfordernisse des Klima-, Natur- und Ressourcenschutzes einschließlich einer nachhaltigen Flächennutzung beachtet und kontrolliert werden.

Das EPLR nimmt auch auf die strategischen Leitlinien der KOM Bezug und unterstützt die Ausrichtung der Entwicklungsprogramme auf die Ziele des Kyoto-Protokolls. Durch Stärkung des Einsatzes Erneuerbarer Energien werden diese Leitlinien umgesetzt. Das Programm beinhaltet aber auch darüber hinausgehende Klimaschutzziele: Insgesamt soll die Strategie des Schwerpunktes 2 zum Klimaschutz beitragen. Das Hauptgewicht liegt dabei auf der Förderung von Agrarumweltmaßnahmen. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Förderung des ökologischen Anbaus (Teilmaßnahme 214 c) mit seiner günstigeren Energiebilanz. Aber auch für die Maßnahme 215 ist es Ziel, durch die Begrenzung auf entsprechende Höchstmilchbesätze pro Stalleinheit die Emission klimaschädlicher Gase zu mindern. Durch die Forstmaßnahmen (221-227) soll durch die Speicherung von Kohlenstoff ein Beitrag zum Klimaschutz geleistet werden.

Im SP 3 soll zudem durch die investive Förderung der Renaturierung von Niedermooren (Code 323 d) mit ihrer Wirkung auf die Emission klimarelevanter Gase (Reduzierung von Lachgas und Kohlenstoffbindung) dem aktiven Klimaschutz Rechnung getragen werden. Durch die Änderungsanträge aus 2009 sollen die zusätzlichen Programmmittel für die im Rahmen des Health Checks (HC) konzipierten Neuen Herausforderungen zur Minderung der Auswirkungen des Klimawandels dieser Maßnahme zukommen.

Um die Interventionslogik des Programms nachvollziehen und einordnen zu können, werden zusammenfassend in Tabelle 2.30 die in der Ausgangslage beschriebene Umweltsituation, die als Schwächen bewerteten Umweltprobleme und die Strategien sowie Maßnahmen mit Bezug zum Klimaschutz gegenübergestellt. Anzumerken bleibt, dass unter den Schwächen die Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft, die in der Ausgangslage kurz im Zusammenhang mit hohen Viehdichten angerissen werden, nicht aufgeführt sind.

**Tabelle 2.30:** Schwächen im Bereich von Umwelt und Landschaft mit Bezug zu Klima

Schwächen	Erwähnt in		Maßnahmen
	Ausgangslage	Strategie	
Anstieg bei CO <sub>2</sub> -Emission und Primärenergieverbrauch trotz sinkender Bevölkerung.	X	(X)	214, 215, 221/223,323
Hauptsächlich werden intensive Kulturen angebaut, d. h. ein großer Anteil Getreide, Raps und Feldfutterbau.	X	X	214
Der Waldanteil an der Landesfläche ist geringer als im Bundesdurchschnitt, hoher Flächenanteil reiner Nadelholzbestände.	X	X	221/223
Die Nutzung von Bioenergie über Biogasanlagen, Biodiesel und Biomasseheizkraftwerke ist weiterhin ausbaufähig.	X	X	311, 321, 123, 111

Quelle: Eigene Darstellung nach LU (2009g).

### 2.3.4.2 Bewertungsindikatoren und -kriterien

Laut ELER-VO ist der Beitrag der Förderprogramme zur Bekämpfung des Klimawandels durch den Indikator W7 „Anstieg der Produktion Erneuerbarer Energie“ zu erfassen, gemessen in Kilotonnen Erdöläquivalenten (ktoe) pro Jahr. Dabei kommt für alle relevanten Maßnahmen ein einheitliches Berechnungsverfahren zur Anwendung. Die Ergebnisse werden nach landwirtschaftlichen, forstwirtschaftlichen und anderen Quellen getrennt ausgewiesen. Der Wirkungsindikator steht im Zusammenhang mit den Baselineindikatoren zur Produktion (Menge, Fläche) Erneuerbarer Energien (vgl. Tabelle 2.29). Wenn möglich wird im Folgenden aber bei wirksamen Maßnahmen nicht nur die mit der Förderung produzierte Menge an Erneuerbarer Energie angegeben, sondern mit etablierten Faktoren auf die eingesparte Menge an CO<sub>2</sub>-Äquivalenten (CO<sub>2</sub>-äq) umgerechnet.

Nach Auffassung der Evaluatoren und bestätigt durch das Arbeitspapier des Europäischen Evaluierungsnetzwerkes (Lukesch et al., 2010) greift dieser Indikator aber viel zu kurz, da er die Interventionslogik und Wirkungspfade wichtiger Maßnahmen nicht abbildet und viele klimaschutzrelevante Wirkungen damit vernachlässigt. Die Wirkungen zum Klimaschutz werden daher zusätzlich über den Beitrag der Programme zur Reduktion von Treibhausgasemissionen abgeschätzt. Für landwirtschaftliche Treibhausgasemissionen wird dabei Bezug genommen auf den entsprechenden Baselineindikator B 26 und nach den verschiedenen Treibhausgasen differenziert. Zur Vergleichbarkeit der Emissionsbetrachtung einzelner Maßnahmen auf Programmebene wird bei Vorliegen entsprechender Daten wieder in CO<sub>2</sub>-Äquivalente umgerechnet, auch die Wirkung von CO<sub>2</sub>-Senken wie Forst oder Moore werden darüber erfasst. Des Weiteren können trotz der vergleichsweise geringen Klimawirkung Ammoniakemissionen als Indikator benutzt werden, wenn die Programme auf dieses Problemfeld (Luftverunreinigungen, Schadstoffeinträge) abzielen.

### 2.3.4.3 Relevante Maßnahmen

In der Analyse des Beitrags der ELER-Förderung zum Klimaschutz werden alle Maßnahmen als relevant berücksichtigt, die laut EPLR<sup>29</sup> ein Klimaschutzziel aufweisen oder von denen entsprechende Wirkungen inklusive negativer Wirkungen als Kuppelprodukt zu erwarten sind. In Tabelle 2.31 sind die relevanten EPLR-Maßnahmen mit ihren Output-, Ergebnis- und Wirkungszielen dargestellt. Auf die Wirkungen selbst wird im folgenden Unterkapitel 2.5.4 eingegangen.

Wie schon die Analyse der Programmstrategie gezeigt hat, ist laut Zielsetzungen des Programms die zentrale Rolle von Maßnahmen aus Schwerpunkt 2 und 3 für den Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels hervorzuheben. Hier sind in erster Linie Agrarumweltmaßnahmen zur Minderung der Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft und die forstlichen Maßnahmen mit ihrem Beitrag zur Kohlenstoffspeicherung anzuführen. Aus Schwerpunkt 3 sind vor allem die beiden Fördertatbestände unter den ELER-Codes 311 und 321 relevant, die die Produktion und Nutzung Erneuerbarer Energien in Mecklenburg-Vorpommern forcieren sollen.

---

<sup>29</sup> Die Maßnahmenziele wurden teilweise durch die zuständigen Fachbehörden korrigiert, so dass es zu Abweichungen zu den Zielen im genehmigten EPLR kommen kann.

**Tabelle 2.31:** Relevante Maßnahmen – Klimaschutz

Titel	Maßnahme	Klima- schutzziel	Quantifizierte Ziele für die wichtigsten Indikatoren				
			Output		Ergebnis		Wirkung
		ja/nein	Wert	Einheit	Wert	Einheit	
111	Berufsbildung	ja	6.500	Teilnehmer			mittelbar Bekämpf. Klimawandel
121	Agrarinvestitionsförderung	nein	1.350	Betriebe	1.200	Betriebe mit neuer Technologie	
			400	Mio. Euro Invest.-vol.			
123 a	Marktstrukturverbesserung	nein	65	Betriebe	45	Betriebe mit neuen Technologien oder neue Produkten	
			160	Mio. Euro Invest.-vol.			
123 b	Wertschöpfung Forst	nein	100	Betriebe	100	Betriebe mit neuen Technologien	
124	Zusammenarbeit	nein	20	Kooperationen	20	neue Technologien	
125	Flurbereinigung	ja	650	Verfahren			
a/b	Vergabe an Dritte						
214	Agrarumweltmaßnahmen		228.400	ha	0	ha Btrg. Klimaschutz	Biodiversität, Was- ser-, Bodenschutz
221/ 223	Waldmehrung (LF)	ja	120	ha	120	ha Btrg. Klimaschutz	Erhö. Waldanteil Speicherung CO <sub>2</sub> Klimaschutz
225	Waldumweltmaßnahmen	nein	3.500	ha	3.500	ha Btrg. Biodiversität	Bekämpfung Klimawandel
226	Wiederaufbau	nein	500	ha	263.300	ha Btrg. Klimaschutz	Sicherung Waldfunktionen
	Laubholzunterbau		300	ha			
	Wundschutzstreifen		4.000	km	245.000	ha überwachte Fläche	Stabilität der Wälder
	Verbindungswege		14	km			
	Löschwasserentnahmestellen		150	St.			Bekämpfung
	Waldbrandüberwachung		25	St.			
227	Nicht-produkt. Invest. Forst				10.000	ha Btrg. Klimaschutz	Stabilität/Naturnähe Bekämpfung Klimawandel
	Langfristige Überführung	ja	3.500	ha			
	Bestandespflege	nein	5.000	ha			
	Landespflege-/Naturschutz	nein	1.000	ha			
311	Diversifizierung	nein	170	ldw.			Bekämpfung Klimawandel
321 c	Dienstleistungs- einrichtungen	ja	150	Anschlüsse Nahwärmenetz	?	provitierende Einwohner	Bekämpfung Klimawandel
322	Dorferneuerung	nein	1.250	Vorhaben	500.000	provitierende Einwohner	
323 d	Nachhaltige Entwicklung Lebensräumen	ja	70	Projekte	10.000	ha Verb. Wasser- qualität/Biodiversit	Bekämpfung Klimawandel
			7.500	ha geförderte Fläche			
41	LEADER	Umsetzung SP3, tlws. auch SP 2					

Quellen: Eigene Darstellung auf Grundlage von LU (2009g) und Monitoringtabellen.

Von den Maßnahmen des SP 2 wird ein Beitrag zum Ergebnisindikator R6 für erfolgreiche Landmanagementmethoden zur Abschwächung des Klimawandels im Umfang von 274.000 ha landwirtschaftlicher und 273.420 ha forstwirtschaftlicher Fläche erwartet. Für

den Programmwirkungsindikator „Erhöhung der Produktion für Erneuerbare Energie“ wird ein Ziel im Umfang von 450 kt anvisiert, das primär durch die relevanten Maßnahmen im Schwerpunkt 3 erreicht werden soll. Insgesamt stehen 51 % des geplanten Mittelansatzes auch mit Klimaschutzziele in Verbindung.

Berücksichtigt man auch Maßnahmen mit potenziell positiven Nebenwirkungen für den Klimaschutz, ist das Programm in Bezug auf dieses Schutzziel insgesamt sehr breit aufgestellt und bedient mit Maßnahmen aus allen drei Schwerpunkten Ziele des Klimaschutzes. Verbesserungen und Modernisierungen in den Produktionsprozessen durch die Maßnahmen 121 und 123 und eine effizientere Außenwirtschaft infolge der Flurbereinigung (Maßnahme 125) können zu Energie- bzw. Treibstoffeinsparungen führen. Die Maßnahmen 123 b „Wertschöpfung Forst“ und 124 „Zusammenarbeit“ können neben den in der Strategie aufgeführten Maßnahmen dazu beitragen, die Produktion und Vermarktung von Biomasse, vor allem von Holz zur energetischen Nutzung, zu verbessern. In Schwerpunkt 3 können Auflagen bzw. Förderungen zu Wärmedämmung bei Sanierungs- und Umnutzungsmaßnahmen, die Fördertatbestände in mehreren Maßnahmen darstellen, Klimaschutzwirkungen zur Folge haben.

#### **2.3.4.4 Maßnahmen und Programmwirkungen**

Die auf Basis der Output- und Ergebnisindikatoren qualitativ eingeschätzten Klimaschutzwirkungen des Entwicklungsplans sind in Tabelle 2.32 dargestellt. Quantitative Wirkungsnachweise liegen bisher für keine Maßnahme vor<sup>30</sup>. Für einige Maßnahmen werden aber im Folgenden quantitative Wirkungsabschätzungen aufgrund von Literaturangaben aus den Outputzahlen hochgerechnet. Ob erhebliche Wirkungen vorliegen, ist zum einen von der Wirkungsintensität der Maßnahme abhängig (potenzielle Wirkung), wird aber zum zweiten ganz entscheidend durch den Umfang der Maßnahmenumsetzung beeinflusst. Der bisher realisierte Förderumfang (Output) der als wirksam eingeschätzten Maßnahmen geht als wichtiger Faktor mit in die abschließende qualitative Bewertung ein (vgl. Spalte Nettowirkungseinschätzung).

---

<sup>30</sup> Vertiefte Wirkungsuntersuchungen können erst nach der Halbzeitbewertung durchgeführt werden und sind zudem nur für relevante Maßnahmen mit erheblichen Wirkungen gerechtfertigt. Zudem führen erst mehrjährige Zeitreihen zu belastbaren Ergebnissen und erlauben ein Abscheiden von Nettowirkungen. Bislang ist geplant, diese vor allem für die AUM durchzuführen.

**Tabelle 2.32:** Output, Ergebnisse und Wirkungen relevanter Maßnahmen: Klimaschutz

Titel	Maßnahmen	Output		Input		Umweltrelevantes Ergebnis		Wirkungen Klimaschutz						
		Anzahl	Einheit	Ziel- errei- chung	Öffent- liche Ausgaben	Wirk- samer Anteil	Anzahl	Einheit	Mitnahme	potenz. Wirkung	dauerhaft	direkt	indirekt	Nettowirkung
				%										
111	Berufsbildung	1.657	Teilnehmer	25	368	10	479	Teilnehmer an	k.A.	+	x	x	?	
		84	Kurse				15	Kursen Umwelt-/Klimaschutz						
121	Agrarinvestitionsförderung	595	Betriebe	44	32.055	?	126	Stallbauten mit Dunglager, 3 Güllebehälter, 1 Heiztechnik	++	+/-	x	x	?	
123 a	Marktstrukturverbesserung	31	Unternehmen	48	11.636	10	21	Projekte mit Umweltschutzziel	k.A.	+	x	x	?	
123 b	Wertschöpfung Forst	7	Projekte	6	315	100	7	Hacker für Holzhackschnitzel 11,4 Mio. l Heizöläquivalente	k.A.	+	x	x	+	
124	Zusammenarbeit	2	Projekte	10	92	-	4	Waldbesitzer, neue Technologie	k.A.	+/-	x	x	0	
125 a/b	Flurbereinigung	610	Verfahren		56.576	10	k.A.	Kraftstoffersparnis	0	+	x	x	?	
214	Agrarumweltmaßnahmen				69.951	100	145.157	ha Abschwächung Klimawandel	+/++	+/++		x	++	
225	Waldumweltmaßnahmen	729	ha	21	189	1	9	ha Wiedervernässung	0	++	x	x	++	
226	Wiederaufforstung	70	ha	14	242	100	70	ha Abschwächung Klimawandel	0	+	x		x	
	Wundstreifen /Wasserentnahmest.	1.009	km / 11 St.		407	100		Prävention	0/+	+			x	
227	Nicht-produkt. Invest. - Überführung	544	ha	16	1.665	75	544	ha Abschwächung Klimawandel	0	+	x		x	
311	Diversifizierung	29	Betriebe	17	1.126	15	9	Biogasanlagen bewilligt	+	+	x	x	+	
							16	GWh von 2 laufenden Anlagen						
321 c	Dienstleistungseinrichtungen	46	Projekte			?	11	Anschlüsse an Nahwärmenetze	+	+	x	x	0	
							ca. 35	Modernisierung/Dämmwirkung	0	+	x		x	
322	Dorferneuerung	155	Projekte	12	9.470	50	83	Sanierungen an öff. Gebäuden ggf. Dämmwirkung/ Heiztechnik	k.A.	+	x		x	
323 d	Nachhaltige Entw. Lebensräume	2.211	ha	29	625	56	1.240	ha Moorrenat. bew. CO <sub>2</sub> -Senke	0	++	++	++	++	
323 f	Schlösser und Parks	1	Projekte			100	1	Modernisierung/Dämmwirkung	0	+	x		x	
323g	Denkmalpflege	119	Projekte			10	ca. 50	Modernisierung/Dämmwirkung	0	+	x		x	
413	LEADER - Lebensqualität	234	Projekte		16.123	2	min. 70	Modernisierung/Dämmwirkung	0	+	x		x	

k.A. = keine Angaben    ? = Wirkung nicht abschätzbar    Mitnahme + = möglich, ++ = wahrscheinlich    Wirkung: + = positiv, ++ = sehr positiv

Quellen: Eigene Zusammenstellung aus Zahlstellendaten, Daten der Maßnahmenbewertung und des Monitoring.

### ***Bioenergie - Substitution fossiler Brennstoffe:***

Zur Erzeugung und Nutzung von Bioenergie unter Fördermaßnahme 311 konnten bis zur Halbzeitbewertung erst 17 % des angestrebten Outputziels umgesetzt werden. Insgesamt wurden bisher neun Biogasanlagen bewilligt, von zwei Anlagen liegen bereits Leistungsdaten aus dem laufenden Betrieb vor. Mit den zwei realisierten Anlagen wird bisher elektrische und thermische Energie im Umfang von knapp 16 GWh (=1,37 ktoe) erzeugt und damit eine Klimaschutzwirkung durch Substitution fossiler Energieträger in einer Größenordnung von 4,55 Gg CO<sub>2</sub>-äq erzielt<sup>31</sup>. Die geplante Energieproduktion der bewilligten Anlagen beläuft sich auf insgesamt gut 56 GWh (=4,83 ktoe), was einer Emissionsminderung von 18,2 Gg CO<sub>2</sub>-äq entsprechen würde. Zusätzlich wurden im Rahmen der Wertschöpfung Forst sieben Produktionsanlagen für Holzhackschnitzel gefördert. Die Anlagen sollen laut Investitionskonzepten rund 128.000 m<sup>3</sup> a<sup>-1</sup> Hackschnitzel (meist Waldhackschnitzel) produzieren, was rund 114 GWh (=9,8 ktoe) Energieinhalt entspricht.

Die dargestellten Effekte sind als Bruttoeffekte zu verstehen. Eine Berechnung von Nettowirkungen kann anhand der vorliegenden Daten nicht durchgeführt werden und wäre ohnehin aus methodischen Gründen nur schwer umzusetzen. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass Effekte der Förderung durch das EPLR mit Effekten aus den geförderten Einspeisevergütungen gemäß dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) zusammenwirken und Investitionsentscheidungen beeinflussen.

Die Nutzung von regenerativen Energien durch Anschluss an Nahwärmenetze unter Fördercode 321 c wurde bislang kaum genutzt. Die Wirkung der Maßnahme ist mit elf durchgeführten Anschlüssen bislang zu vernachlässigen. Dies gilt auch für die Wirkung der im Rahmen der Maßnahme 124 (Zusammenarbeit) bisher mit technologischem Schwerpunkt in der Forstwirtschaft durchgeführten zwei Projekten. Über weitere theoretische Einsatzmöglichkeiten Erneuerbarer Energien, z. B. im Zuge der Modernisierung von Betrieben (AFP Code 121 und VV Code 123) sowie der Sanierung oder Umnutzung von ländlicher Bausubstanz im Rahmen von Schwerpunkt 3 oder 4 liegen keine näheren Informationen vor (bzw. sind bei AFP laut Analyse der Förderdaten als unwahrscheinlich anzunehmen), so dass eine Wirkungsabschätzung derzeit nicht möglich ist. In der Berufsbildung (Code 111) sind bislang keine Kurse mit Themen zur Produktion oder Nutzung von Biomasse oder zum Klimaschutz angeboten worden.

### ***Verringerung von Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft***

Deutliche, wenn auch nicht intendierte Wirkungen in Bezug auf Minderung von Treibhausgasemissionen gehen von den Agrarumweltmaßnahmen (AUM) aus. Die bisher ange-

---

<sup>31</sup> Berechnet anhand der Minderungsfaktoren 2008 BMU (2009). Diese basieren auf der von der Arbeitsgruppe Erneuerbare Energien-Statistik (AGEE-Stat) überarbeiteten Methodik zur Substitution fossiler Energieträger durch den Einsatz Erneuerbarer Energien.

botenen und als wirksam eingeschätzten Agrarumweltmaßnahmen haben ihre Outputziele zur Halbzeit der Förderperiode bereits zu 70 bis 80 % erreicht. Zusammen mit wirksamen Teilmaßnahmen, die ab 2009 erstmals in Anspruch genommen werden können, wird eine erfolgreiche Landbewirtschaftung mit Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels in einer Größenordnung von rund 154.000 ha umgesetzt. Das entspricht 11,3 % der LF in Mecklenburg-Vorpommern. Bisher wurden für die wirksamen Maßnahmen zur Absenkung der THG-Emissionen 69,95 Mio. Euro verausgabt. Bezogen auf ihre jeweiligen Wirkmechanismen sind die Teilmaßnahmen aber differenzierter zu betrachten.

Für die Klimaschutzwirkung der AUM wurden in der Maßnahmenbewertung ausgehend von den im nationalen Inventarbericht betrachteten Quellpfaden für Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft (Haenel 2010) die Minderungsanteile auf Ebene der Teilmaßnahmen abgeschätzt. Grundlage dazu bildeten die geförderten Flächenumfänge und, soweit vorhanden, die in der deutschen Klimaberichterstattung verwendeten Emissionsfaktoren. Waren solche für die den Teilmaßnahmen zugrunde liegenden Wirkungsmechanismen nicht vorhanden, wurden sie mittels einer Literaturanalyse bestimmt. Da in der Literatur oft sehr unterschiedliche Werte angegeben werden, wird mit Wirkungsspannen gearbeitet.

Die Klimaschutzwirkung der meisten AUM setzt bei der Minderung von Lachgasemissionen durch die mit den Auflagen verbundene Reduzierung der Düngung an. Dazu sind auch die Fördervarianten der Vertragsnaturschutzmaßnahmen zu rechnen. Für die integrierte Produktion werden keine Förderauflagen zur Einsparung von Düngemitteln gemacht. Angaben im Vergleich zur Referenzsituation gibt es derzeit nicht, eine Reduktionswirkung wird nur für den Gemüseanbau angenommen. Insgesamt ergibt sich durch die Reduzierung der Düngung eine Minderung von Lachgasemissionen in einer Spanne von 23 bis 104 Gg CO<sub>2</sub>-äq für das Jahr 2009 (Mittelwert 52,2 Gg). Dies entspricht einem durchschnittlichen Reduktionsanteil von 2,6 % an den gesamten Lachgasemissionen aus der Landwirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern. Der Umfang der Reduktion hat sich korrespondierend mit den Förderflächenumfängen wirksamer Maßnahmen gegenüber dem Ende der vergangenen Förderperiode bis 2008 kaum verändert, ist aber in 2009 wegen der zusätzlich wirkenden Flächen in den erosionsmindernden Anbauverfahren leicht gestiegen.

Auf Methanemissionen infolge der Veränderung von Tierbesatzdichten haben im Programm vor allem der Ökologische Landbau und die Vertragsnaturschutzmaßnahmen Einfluss. Allerdings liegen derzeit keine Erkenntnisse darüber vor, wie der Umfang der Tierbestände ohne Förderung aussehen würde. Ohne ein solches Referenzszenario kann die Höhe der vermiedenen Methanemissionen nicht seriös bestimmt werden, da zudem –wie in Offermann et. al (2010) beschrieben - aufgrund von Modellprognosen von weiter sinkenden Rinderbeständen auszugehen ist.

Bei den Wirkungen der AUM überwiegt die durch Einsparung von Dünger erzielte Minderung von Lachgas-Emissionen (N<sub>2</sub>O). Die Kohlenstoffsequestrierung macht etwa einen Anteil von rund einem Drittel aus (s. nächster Absatz). Der Minderungsbeitrag zu den Methanemissionen kann mit den aktuell vorliegenden Daten nicht abgeschätzt werden, da unklar ist, wie stark die Tierbestände durch relevante Maßnahmen reduziert wurden.



### ***Schaffung/Erhaltung von CO<sub>2</sub>-Senken***

Die AUM können auch im Hinblick auf die Bindung von Kohlenstoff in Böden positive Wirkung entfalten, wenn sie zu einer dauerhaften Humusmehrung im Boden beitragen. Humuserhalt gilt als Grundanforderung nach Cross Compliance. Als wirksame Maßnahmen sind aktuell der Ökolandbau und zukünftig auch die Winterbegrünung anzusehen. Wirkung entfalten diese Maßnahmen auf rund 101.000 ha und damit rund 9,3 % der Ackerfläche. Bei Hochrechnung der Wirkungsfaktoren aus der Literatur (vgl. Rahmann et al., 2008) ergibt sich im Jahr 2009 eine maximale Kohlenstoffbindung durch ökologischen Ackerbau zwischen 15,6 und 38 Gg CO<sub>2</sub>-äq, im Mittel 27 Gg CO<sub>2</sub>-äq. Die Mulch- und Direktsaat und die Mulchpflanzverfahren werden trotz häufig anders lautender Quellen nach dem aktuellen Stand in der Literatur als nicht wirksam eingeschätzt.

Zusammen mit der oben angegebenen Minderung von Lachgasemissionen lässt sich auf Basis der Daten aus 2009 für die AUM damit ein Reduktionsbeitrag von im Mittel fast 80 Gg CO<sub>2</sub>-äq pro Jahr abschätzen. Bezogen auf die verausgabten Mittel (21,58 Mio. Euro) bedeutet dies CO<sub>2</sub>-Minderungskosten in Höhe von rund 270 Euro je t CO<sub>2</sub>-äq.

Positive Klimaschutzwirkungen sind mit den nichtproduktiven Investitionen im Forst (Code 227) verbunden. Durch Umbau trägt die Maßnahme zur Stabilisierung der Bestände und damit zur Erhaltung der forstlichen Senkenfunktion bei. Über ELER wurden mit 544 ha bisher 16 % des angestrebten Förderumfangs umgesetzt. Die Maßnahme 226 dient in erster Linie durch präventiv wirkende Fördertatbestände der Erhaltung von Wald als Kohlenstoffsенке. Durch Wiederaufforstung im Rahmen der Maßnahme 226 wird neuer Kohlenstoffspeicher im Umfang von 75 ha geschaffen. Maßnahmen zur Erstaufforstung wurden bisher nicht mit ELER-Mitteln umgesetzt. Unter den Waldumweltmaßnahmen (Code 225) kann potenziell ein Wirkungsbeitrag durch Kohlenstofffestlegung bei Erhaltung/Wiederherstellung von Nass- und Moorstandorten erzielt werden. Allerdings ist der Umfang dieses Fördertatbestands innerhalb der Förderflächen derzeit unbekannt. Die wirksamen Forstmaßnahmen erzielen einen Beitrag zur Minderung des Klimawandels auf rund 2.630 ha, was rund 0,5 % der Forstfläche Mecklenburg-Vorpommerns entspricht<sup>32</sup>.

Auf der Grundlage von der in Paul, Weber und Mosandl (2009) nach Altersklassen und Baumarten differenziert angegebenen Kohlenstoffspeicherungs- sowie CO<sub>2</sub>-Minderungsrate wurde in der Maßnahmenbewertung für die im Zeitraum 2007 bis 2009 umgebauten Flächen eine Modellrechnung zur Speicherleistung durchgeführt. In den ers-

---

<sup>32</sup> Zu den angerechneten Outputzahlen der Forstmaßnahmen ist zu beachten, dass vergleichbare Maßnahmen in erheblichem Umfang auch über eine rein national finanzierte Förderung umgesetzt werden (z.B. Erstaufforstung, siehe dazu Kap. 2.3.3.4 sowie Tabelle 2.17). Zur Frage der Bezugsfläche vgl. die Anmerkungen in Kapitel 2.3.2.3.2. Bezugsraum für die Bewertung der Wirkungen des Programms ist grundsätzlich der Programmplanungsraum, wie er im Kapitel 2 des EPLR als geografischer Geltungsbereich festgelegt wurde.

ten 20 Jahren können durch die Maßnahmen ca. 21 Gg Kohlenstoff im wachsenden Holz gespeichert werden. Die CO<sub>2</sub>-Minderungsleistung liegt bei 76 Gg. Bei einer unterstellten Umtriebszeit von 120 Jahren können insgesamt 209 Gg Kohlenstoff und 766 Gg CO<sub>2</sub> gebunden bzw. gemindert werden. In Relation zum in den Wäldern Mecklenburg-Vorpommerns gespeicherten Kohlenstoff entsprechen die geförderten Flächen in den ersten 20 Jahren einem Anteil von 0,05 %. Bei Betrachtung der gesamten 120 Jahre entspricht der Anteil 0,55 %.

Durch Wiedervernässung von Mooren unter Maßnahmen 323 d in einem bewilligten Umfang von 1.240 ha werden ebenfalls Senken für die Bindung von CO<sub>2</sub> geschaffen. Den Vorhaben mit dem Ziel der Vernässung von Mooren wird von Seiten der Maßnahmenbewertung ein potenzieller Wirkungsbeitrag von 10 t CO<sub>2</sub>-äq pro ha und Jahr zugeschrieben<sup>33</sup>. Die relevanten Projekte zum Moorschutz befinden sich aber alle noch im Planungsstadium bzw. im Stadium des Flächenerwerbs, Vernässungsmaßnahmen wurden noch nicht durchgeführt. Tatsächliche Wirkungen liegen also noch nicht vor.

### ***Weitere Maßnahmen mit nicht quantifizierbaren Wirkungen - Energieeinsparung***

Die Verbreitung energiesparende Technologien in der Produktion ist ein Kuppelprodukt der Investitionsförderung in den Maßnahmen 121 und 123. Da aber zu diesen Maßnahmen und Projekten keine genaueren Angaben vorliegen, kann zur Halbzeitbewertung keine Wirkungsabschätzung vorgenommen werden. Gleiches gilt für die theoretisch zu erwartende Kraftstoffeinsparung bei der Bewirtschaftung von arrondierten Flächen in Flurbereinigungsgebieten.

Nicht zu vernachlässigende Wirkungen im Hinblick auf Energieeinsparungen gehen von zahlreichen investiven Projekten in Schwerpunkt 3 sowie unter Leader aus, die unter verschiedenen Maßnahmcodes zur Umnutzung und Sanierung von Gebäuden oder Anlagen beitragen. Allein im Rahmen der Dorferneuerung (ELER-Code 322) hatten rund 50 % aller Projekte Maßnahmen an öffentlichen Gebäuden zum Inhalt, aus dem Leader-Budget sogar zwei Drittel aller Projekte. In der Teilmaßnahme 321 c ist mit den 60 abgeschlossenen Projekten vielfach die Sanierung bestehender Kindergärten, Schulen und Vereinsheime gefördert worden. Oft ist mit den genannten Projekten auch eine energetische Verbesserung, z. B. durch Dämmwirkung oder Modernisierung der Energietechnik (ggf. auch regenerative Energien, s.o.), verbunden. Jedoch liegen derzeit keine spezifischen Angaben zur Abschätzung des Umfangs der relevanten Projekte und zu deren Wirkungen vor.

---

<sup>33</sup> Anhand eines Vorher-Nachher-Vergleichs wurde die Klimawirkung der bisher umgesetzten Moorschutzmaßnahmen in Mecklenburg-Vorpommern seit 2000 mit 300.000 t CO<sub>2</sub>-äq pro Jahr abgeschätzt. Bei 30.000 ha bisher vernässter Fläche entspricht dies einem Durchschnittswert von 10 t CO<sub>2</sub>-äq pro ha und Jahr (Moorschutzkonzept MV, 2009).

Potenziell negative, aber derzeit nicht zu quantifizierende Wirkungen können von der Agrarinvestitionsförderung ausgehen. Wachstumsinvestitionen können z. B. eine Verschlechterung der betrieblichen Nährstoffbilanz zur Folge haben, wenn der Tierbestand ohne entsprechendes Flächenwachstum aufgestockt wird, sich damit das Wirtschaftsdüngeraufkommen pro ha erhöht und der Mineraldüngereinsatz nicht gesenkt wird. Der Effekt der Bestandsdichteerhöhung konnte in der laufenden Bewertung für Teilnehmer in Niedersachsen anhand von InVeKoS-Auswertungen nachgewiesen werden. Die Nettowirkungen solcher betriebsstrukturellen Veränderungen werden aber systematisch erst mit Einzelfall-Analysen nach der Halbzeitbewertung ermittelt. Potenziell Wirkungen sind derzeit also nicht quantifizierbar.

#### **2.3.4.5 Beantwortung der Bewertungsfrage**

Das Programm ist mit einer ganzen Reihe von Fördermaßnahmen auf die Umsetzung der europäischen Prioritäten zum Klimaschutz ausgerichtet, die in den Leitlinien der Kommission definierten Ziele sind in der Zielsystematik des Programms integriert. Laut Programmstrategie soll der Beitrag des Programms zum Klimaschutz über Maßnahmen in den Schwerpunkten 2 und 3 umgesetzt werden. Rund 51 % der öffentlichen Mittel im indikativen Finanzplan sind mit Klimaschutzzielen verbunden.

Zur Erzeugung und Nutzung Erneuerbarer Energien hat das Programm u. a über Projekte im Rahmen der Maßnahme 311 Diversifizierung beigetragen. Wegen schleppender Umsetzung wurde das für Interventionen auf diesem Gebiet vorgesehen Budget aber nur zu 15% verausgabt. Die CO<sub>2</sub>-Einsparung der bewilligten Vorhaben wird auf rund 18 Gg a<sup>-1</sup> CO<sub>2</sub>-äq geschätzt. Ein Zielwert ist im Programm nicht angegeben. Die geplante Energieproduktion der Anlagen beträgt knapp 5 ktoe (Erdöläquivalente) pro Jahr. Hinzugerechnet werden kann feste Biomasse im Umfang von zukünftig 9,8 ktoe jährlich, die im Rahmen von Projekten für die Wertschöpfung im Forst (123 b) mobilisiert wird. Mit allen bewilligten Projekten werden voraussichtlich erst 3,2 % des Programm-Zielwertes erreicht.

Darüber hinaus ist aber durch Minderung von Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft und durch die Erhaltung und Schaffung von Kohlenstoffsenken ein wesentlicher Beitrag zum Klimaschutz entstanden. Über Agrarumweltmaßnahmen wurden bei Anrechnung aller Nebenwirkungen rund 154.000 ha mit erfolgreichem Landmanagement zur Bekämpfung des Klimawandels bewirtschaftet. Der Wirkungsbeitrag der AUM ist seit Beginn der Förderperiode bis zur Halbzeitbewertung kaum angewachsen. Erst die 2009 neu eingeführten Maßnahmen können zusätzlich Effekte erzielen. Mit der Schaffung von Kohlenstoffsenken stehen rund 9,86 Mio. Euro in Verbindung. Die Umsetzung wirksamer Forstmaßnahmen liegt deutlich unter den Erwartungen. Erreicht wurden bisher erst rund 610 ha. Zur Wiedervernässung von Mooren bewilligte Projekte befinden sich noch im Planungsstadium.

Insgesamt konnte für die Wirkung der Maßnahmen 214, 227 und 311 eine Reduzierung von Treibhausgasemissionen im Umfang von 90,5 Gg CO<sub>2</sub>-äq für das Jahr 2009 geschätzt werden. Der Anteil der Agrarumweltmaßnahmen beträgt dabei 88 %. 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 (Statistische Ämter der Länder, 2010) in Höhe von 17.832 Gg CO<sub>2</sub>-äq, ergibt sich ein rechnerischer Minderungsbeitrag des Programms von 0,5 %. Bezogen auf die Emissionen der Landwirtschaft berechnet sich ein Beitrag von 1,8 %. Ein Basiswert für THG-Emissionen in 2009 liegt noch nicht vor. Für die wirksamen Maßnahmen wurden bis 2009 rund 72,7 Mio. Euro und damit rund 20 % der insgesamt verausgabten Programmmittel aufgebracht.

Im Vergleich zu den ambitionierten Zielsetzungen des breit aufgestellten Förderprogramms in Mecklenburg-Vorpommern blieb die Umsetzung bis zur Halbzeitbewertung in einigen für den Klimaschutz wichtige Teilmaßnahmen deutlich hinter den Erwartungen zurück. Dazu zählen neben den genannten Maßnahmen auch die Zusammenarbeit (124), Erstaufforstung (221/223) und Nahwärmenetze (321). Klimaschutz-bezogene Kurse in der Berufsbildung wurden bisher ebenfalls nicht angeboten.

## 2.4 Anpassung an Bevölkerungsschwund oder -druck (Frage 6)

**Horizontale Bewertungsfrage 6:** *Inwieweit ist das Programm erfolgreich auf Besonderheiten im Programmbereich wie Bevölkerungsschwund oder Druck durch urbane Zentren eingegangen?*

**Programmspezifischer Wirkungsindikator:** *Stabilisierung der Bevölkerungszahl*

### 2.4.1 Fachlicher und politischer Kontext

#### ***Aktuelle und prognostizierte Bevölkerungssituation in Mecklenburg-Vorpommern***

Die Bevölkerungsdichte in Mecklenburg-Vorpommern ist mit 72 EW/qkm die geringste von allen Bundesländern, über die Hälfte der Bevölkerung lebt in ausgeprägten ländlichen Räumen. Am dichtesten besiedelt ist – durch seine Nähe zu Rostock – der Landkreis Bad Doberan, die dünnste Besiedelung findet sich in den Landkreisen Mecklenburg-Strelitz und Müritz im Landesinneren. Durch die dünne Besiedelungsdichte stellt die Aufrechterhaltung der infrastrukturellen und sozialen Versorgung der Bevölkerung bereits jetzt eine große Herausforderung für das Land und die Kommunen dar.

Die Bevölkerungsentwicklung wird von der demografischen Entwicklung (Geburt- vs. Sterberate) und den regionalen Wanderungsbewegungen (Zuzüge vs. Wegzüge) bestimmt. Mecklenburg-Vorpommern hat seit 1990 insgesamt 13 % seiner Bevölkerung verloren,

was primär auf Wanderungsverluste zurück zu führen ist. Die aufgrund fehlender beruflicher Perspektiven überproportionale Abwanderung junger Menschen (v. a. von Frauen) verstärkt dabei gleichzeitig das Geburtendefizit. Regional ist nur in den beiden westlichsten Landkreisen eine Bevölkerungszunahme zu verzeichnen, die jedoch primär auf Suburbanisierungstendenzen in Rostock und Schwerin herrührt. Die Situation stellt sich somit im Vergleich zu den anderen Bundesländern bereits aktuell als problematisch dar.

Im Zuge des demografischen Wandels ist zudem bis 2020 ein weiterer Rückgang der Gesamtbevölkerung prognostiziert, bei einer gleichzeitigen Verschiebung der Alters- und der Geschlechtsstruktur. So wird insbesondere in den peripheren und strukturschwachen Regionen der Anteil der Hochbetagten ebenso wie der der Männer weiter zunehmen. (Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern, Statistischer Bericht: Bevölkerung nach Alter und Geschlecht in Mecklenburg-Vorpommern 2005).

### ***Einflussfaktoren auf Wanderungsbewegungen***

Wohnorts- bzw. Wanderungsentscheidungen werden durch etliche Faktoren beeinflusst, wobei die Verfügbarkeit von Einkommen und Arbeit, Wohnmöglichkeiten, die regionale Ausstattung mit sozialer Infrastruktur sowie die (subjektive) Bewertung der Lebensqualität in einer Region am relevantesten sind (Bähr, 2004). Wirkungsvolle Ansatzpunkte zur Vermeidung von Abwanderung liegen in der Schaffung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen in zumutbarer Nähe, dem Erhalt einer sozialen Infrastruktur und Investitionen in „Lebensqualität“ im weiteren Sinne (vgl. Kapitel 2.5). Die SWOT-Analyse in Mecklenburg-Vorpommern zeigte als Stärken niedrige Boden- und Immobilienpreise und einen hohen Wohn- und Freizeitwert durch Natur und Wassersportmöglichkeiten auf, demgegenüber jedoch Schwächen durch hohe Arbeitslosigkeit, geringe Wirtschaftskraft, niedriges Pro-Kopf-Einkommen und eine unzureichende Ausstattung mit örtlichen Versorgungseinrichtungen, bedingt durch die Schließung von Grundversorgungs-, Verwaltungs- und sozialen Einrichtungen (Einkaufsstätten, Gemeindeverwaltungen, Schulen, Kindertages-, Kultur- und Freizeiteinrichtungen) (LU, 2009g, S. 58ff. und 65ff.).

## **2.4.2 Relevante Maßnahmen des EPLR M-V und deren Wirkungen**

Mecklenburg-Vorpommern versucht, dem prognostizierten demografischen Wandel durch die Unterstützung der Ernährungswirtschaft und die Erschließung von nicht-landwirtschaftlichen Beschäftigungsmöglichkeiten entgegen zu wirken. Insbesondere die Maßnahmen aus Schwerpunkt 3<sup>34</sup> sollen dazu beitragen, die Beschäftigungsquote und das

---

<sup>34</sup> Des Weiteren ist auch für einige Maßnahmen aus Schwerpunkt 1 (Flurneuordnung, Wegebau) und Schwerpunkt 2 (Ausgleichszulage) die Steigerung der Lebensqualität bzw. der Erhalt einer lebensfähigen Gemeinschaft im ländlichen Raum als Nebenziel formuliert, eine Wirkung auf die Bevölkerungsentwicklung ist jedoch nicht zu erwarten und wird nicht weiter verfolgt.

Wirtschaftswachstum in den ländlichen Gebieten zu stärken. Potenziale werden in der Förderung von Kleinunternehmen, der Aus- und Weiterbildung, dem weiteren Ausbau der touristischen Infrastruktur und der Dorferneuerung gesehen. Aufgrund des stark spezialisierten und durch Größenvorteile hoch produktiven Agrarsektors wird auch vom Agrar- und Ernährungssektor eine bedeutende Rolle für die regionale Wertschöpfung erwartet, insbesondere von einem Ausbau in Richtung Veredelung und Forstwirtschaft.

Für Maßnahmen des Schwerpunktes 3 wurden im Zeitraum 2007 bis 2009 etwa 75 Mio. Euro öffentliche Mittel verausgabt, davon knapp 30 Mio. Euro in die Förderung der Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung (321), sowie entsprechend des Landesschwerpunkts 15,5 Mio. Euro in Tourismusmaßnahmen (313) und knapp 14 Mio. Euro in den Erhalt des ländlichen Erbes (323) investiert. Dies entspricht einem Anteil an den verausgabten öffentlichen Mitteln von 9,4 %, 5 % (313) bzw. 4,5 % (323) und zeigt die Relevanz dieses Themas in der Umsetzung des EPLR. Die Anzahl der im Zeitraum 2007 bis 2009 geschaffenen bzw. gesicherten Arbeitsplätze ist mit jeweils rund 200 (nach Angaben des Ministeriums) aber gering (vgl. Kapitel 6.4.1).

### **2.4.3 Beantwortung der Bewertungsfrage**

Trotz einiger Anstrengungen, dem Bevölkerungsrückgang vor allem in den peripheren Gebieten Mecklenburg-Vorpommerns entgegenzuwirken, ist eine große Wirkung der Maßnahmen nicht zu erwarten. Der Grund dafür ist, dass die strategischen Ansatzpunkte zur Verminderung von Abwanderung beinahe durchweg andere Politikbereiche betreffen, insbesondere die Wirtschaftspolitik (Stärkung der regionalen Wirtschaft, Schaffung von Arbeitsplätzen), die Familien- und Bildungspolitik (Sicherung von Schulstandorten und Kinderbetreuung) und die kommunale Finanz(ausgleichs-)politik abhängig. Maßnahmen der ländlichen Entwicklungspolitik können hier flankieren, nicht aber die Defizite in anderen Bereichen ausgleichen.

Die finanziell am stärksten ausgestattete Maßnahme des Schwerpunktes 3 (ELER-Code 321) dient der Verbesserung der technischen Infrastruktur, daneben auch von Schulen, Kindertagesstätten und anderen Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Dies sind durchaus relevante Bereiche für die ländlichen Gebiete Mecklenburg-Vorpommerns, der Einfluss auf Wanderungsentscheidungen dürfte jedoch gering sein. Die Einkommens- und Beschäftigungswirkungen der übrigen geförderten Maßnahmen (ELER-Codes 311, 312, 313) sind dagegen aufgrund der fehlenden „kritischen Masse“ (Anzahl und Größe der Projekte) gering (vgl. Kapitel 6.4.1). Dem bestehenden Trend der Abwanderung werden sie daher allenfalls in Einzelfällen entgegenwirken können.

## 2.5 Lebensqualität (programmspezifische Frage)

Zentrales Ziel der Förderung im Rahmen der ELER-Verordnung ist die Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Räumen. Eine Einordnung des Verständnisses von Lebensqualität bleibt dabei ebenso offen wie die Begriffsdefinition. Viel mehr wird Lebensqualität allgemein als „Formel für das gute Leben“ verwendet. Für die Analyse auf Programmebene wirkt sich dieses Problem vor allem durch fehlende Indikatoren aus: Im CMEF sind keine Wirkungsindikatoren formuliert. Bewertungsfragen zu dem Hauptziel „Lebensqualität und Attraktivität ländlicher Räume“ werden auf Maßnahmenebene für die Schwerpunkte 3 und 4 gestellt. Die Bewertungsfrage auf horizontaler Ebene, die Lebensqualität einbezieht, zielt auf die Wirkung als Instrument zur Gegensteuerung von Bevölkerungsschwund und dem Druck durch urbane Zentren.

Für die Evaluation der Wirkungen im Bereich Lebensqualität setzen die konzeptionellen Überlegungen daher zunächst bei einer Begriffsklärung und theoretischen Einordnung an.

### *Begriffsklärung und theoretische Einordnung*

Was Lebensqualität ist, ist zunächst individuell belegt und eine subjektive Vorstellung. Gleichzeitig liegen den Auffassungen von Lebensqualität nicht nur subjektive Präferenzen zugrunde, sondern sie sind in einem gesellschaftlichen Diskurs vermittelt. Dabei hat sich der Begriff im gesellschaftlichen Wandel verändert. In dem einsetzenden Perspektivenwechsel der Entwicklung von Wohlstand und Wohlfahrt zeigten sich die Grenzen des Wachstums offensichtlich und wurden um eine Sicht auf Umweltfragen, Fragen des Lebensstils und Wertvorstellungen erweitert. Das Konzept des Lebensstandards, von Wohlstand und Wohlfahrt entwickelte sich zu Lebensqualität: „Unter Lebensqualität verstehen wir (...) gute Lebensbedingungen von Individuen und Gruppen bestimmt durch die Konstellation (Niveau, Streuung, Korrelation) der einzelnen Lebensbedingungen und der Komponenten des subjektiven Wohlbefindens“ (Zapf, 1984, S. 23).

In diesem Verständnis ist Lebensqualität weniger eine Zustandsbeschreibung als vielmehr ein multidimensionales Wohlfahrtskonzept, das unterschiedliche gesellschaftliche Ebenen verbindet und materielle wie immaterielle, objektive und subjektive, individuelle wie kollektive Komponenten umfasst (Noll, 1995). Das subjektive Wohlbefinden ist zu verstehen als das Ergebnis eines Bewertungsprozesses, in dem die Menschen vor dem Hintergrund ihrer individuellen Ansprüche ihre objektiven Lebensbedingungen abwägen (Statistisches Bundesamt, 2004). Die eigene Situation wird dabei im Vergleich zu anderen bewertet, das 'besser' vor dem 'mehr' betont. Auch unterliegen die individuellen Ansprüche einem Wandel – je nach Lebensphase, aktuellen Ereignissen usw.

Das Konzept der Lebensqualität dient der Analyse subjektiver und objektiver Indikatoren der Lebensbedingungen und der subjektiven Wahrnehmung. Mittels Untersuchungen der subjektiven und einstellungsbedingten Wahrnehmungen werden individuelle Ziele und

Orientierungen identifiziert, die zu einer Gewichtung der objektiven Lebensbedingungen führen und Aussagen zum subjektiven Wohlbefinden ermöglichen.

### ***Untersuchungsansatz und leitende Fragestellungen***

Die dem Konzept von Lebensqualität zugrunde liegende Dualität und Unterteilung in objektive Lebensbedingungen und subjektives Wohlbefinden stellt sich für die Evaluation der EPLR-Förderung als sehr gut anwendbar dar. Wirkungspfade zu den beobachtbaren Lebensverhältnissen können anhand der Analyse der objektiven Lebensbedingungen ermittelt werden. Über die Darstellung der Maßnahmen im Kontext dieser Aspekte objektiver Lebensbedingungen zeigen sich Synergien und komplementäre Wirkungen.

Zwei Fragestellungen leiten die Untersuchung für die Bewertung des Ziels Verbesserung der Lebensqualität:

- Welchen Beitrag leisten die Entwicklungsprogramme zu den objektiven Lebensbedingungen?
- Welche Bedeutung haben die Entwicklungsprogramme in der subjektiven Wahrnehmung von Lebensqualität?

Für die erste Untersuchungsfrage werden basierend auf der Auseinandersetzung mit dem aktuellen Forschungsstand wesentliche Aspekte von Lebensqualität in ländlichen Räumen bestimmt. Diese Vorgehensweise lehnt sich auch an das Arbeitspapier des European Evaluation Network for Rural Development (2010a) an. Hier werden ebenfalls Aspekte identifiziert und Indikatoren zusammengestellt, anhand derer sich Lebensqualität ableiten lässt, um zu einer Wirkungsanalyse zu gelangen. Ein zweiter Untersuchungsschritt sieht regionale Auswertungen auf Landkreisebene im Zeitverlauf vor, um Entwicklungen der Bereiche darzustellen, die den Fördersummen gegenübergestellt werden sollen. Ein zweiter Untersuchungsschritt sieht regionale Auswertungen auf Landkreisebene im Zeitverlauf vor, um Entwicklungen der Bereiche darzustellen, die den Fördermitteln gegenübergestellt werden sollen.

Für die Analyse des subjektiven Wohlbefindens gehen die konzeptionellen Überlegungen des Untersuchungsansatzes dahin, eine eigene empirische Erhebung in Form einer Befragung durchzuführen, um zunächst Bereiche von Lebensqualität in ländlichen Räumen zu identifizieren, die durch die ländliche Entwicklungspolitik erreicht werden können und in einem folgenden Schritt, gezielt die Wahrnehmung von Verbesserungen der Lebensqualität in Folge der umgesetzten Entwicklungsprogramme zu ermitteln.

### ***Aspekte von Lebensqualität in ländlichen Räumen***

Sozialwissenschaftliche Forschungen verwenden das Konzept der Lebensqualität bezogen auf Individuen und Haushalte. Wird es für Lebensqualität in ländlichen Räumen entwickelt, also auf eine räumliche Ebene übertragen, folgt eine Hervorhebung der regionalen



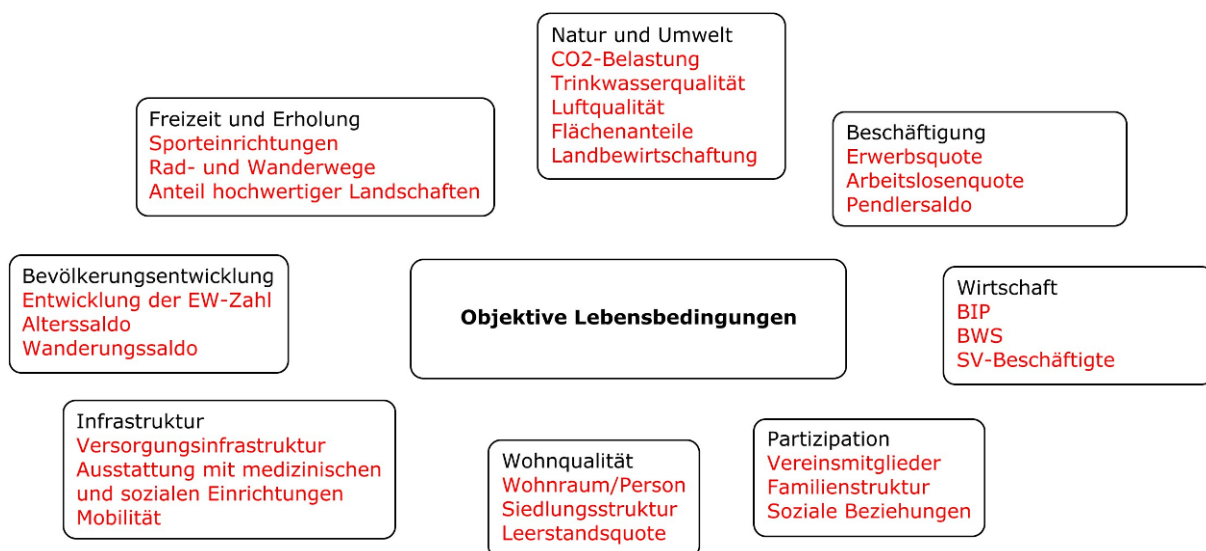
natürlichen, baulichen, strukturellen Bedingungen, und es ergeben sich spezifische Leitfragen, Begriffsdefinitionen, Operationalisierungen und Indikatoren zur Messung der Wirkungen auf Lebensqualität (vgl. Fries, 2006).

Untersuchungen zu Lebensqualität in ländlichen Räumen führen die räumlich differenzierten Lebensverhältnisse aus: die Lebensbedingungen unterscheiden sich je nach Lage im Raum, nach Verkehrsanbindung, nach Wohnortgröße und Wirtschaftsstruktur (vgl. Becker et al., 2009). Als spezifische objektive Eigenarten werden die Siedlungsstruktur und Wohnmöglichkeiten, insbesondere größere Wohn- und Grundstücksflächen, der Zugang zu Landschaft und Natur genannt. Die Qualität der sozialen Beziehungen (Nachbarschaft u. ä.), höhere Sicherheit, stärker gemeindebezogenes Leben, Engagement und Beteiligung und Freizeit- und Aktivitätsangebot sind spezifische Aspekte, die sich je nach subjektiver Wahrnehmung unterscheiden (Beetz, 2007; OECD, 2007; Spellerberg, 2007).

Auf die Frage nach der Lebenszufriedenheit, also dem subjektiven Wohlbefinden, lassen sich in Untersuchungen zur Lebensqualität zwischen ländlichen und städtischen Räumen kaum Unterschiede finden. Bei Bewohnern ländlicher Räume zeigt sich sogar ein eher hohes Wohlbefinden (Faßbender und Kluge, 2006).

Die erarbeiteten Aspekte der spezifischen Lebensbedingungen ländlicher Räume liefert die Abbildung 2.14.

**Abbildung 2.14:** Set objektiver Lebensbedingungen ländlicher Räume und mögliche Indikatoren

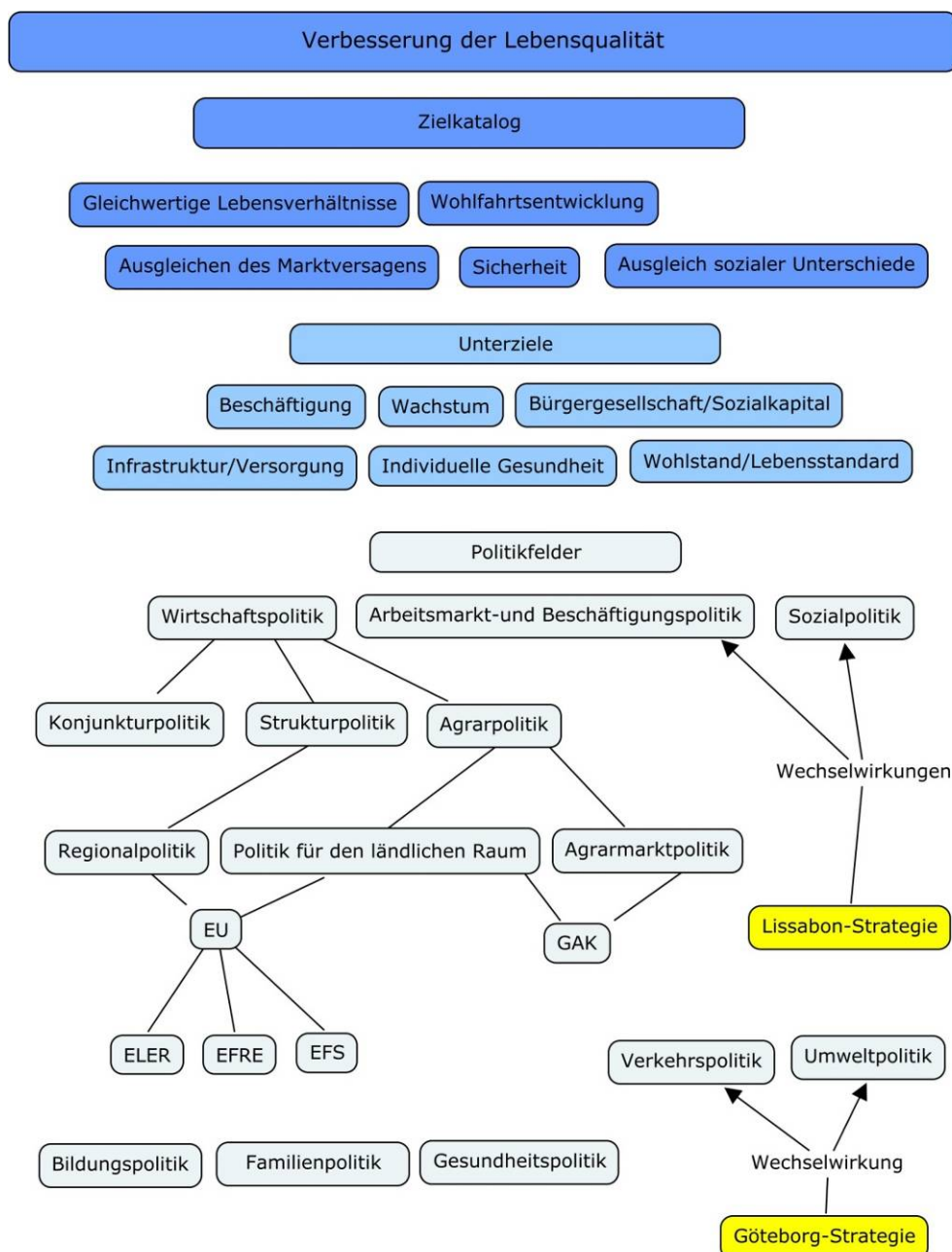


Quelle: Eigene Darstellung (vgl. Aehnelt, Kühn und Schütte, 2006; Korczak, 1995; OECD, 2009; Statistisches Bundesamt, 2009)

## 2.5.1 Fachlicher und politischer Kontext

Die Verbesserung der Lebensqualität ist grundlegendes und übergeordnetes Ziel des politischen Handelns in Wohlfahrtsstaaten. Die Politik der Entwicklung ländlicher Räume zielt vor der Prämisse der gleichwertigen Lebensverhältnisse auf die Förderung regionaler Entwicklung und den Ausgleich von Disparitäten in den Mitgliedsstaaten. Sie stellt mit der Agrarpolitik einen Teilbereich der Wirtschaftspolitik dar (siehe Abbildung 2.15).

**Abbildung 2.15:** Einordnung der Politik für den ländlichen Raum



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Lebensbedingungen in Mecklenburg-Vorpommern kennzeichnet eine sehr dünne Besiedlung und eher schwache Wirtschaftskraft im Vergleich zu anderen Bundesländern. Ein großer Teil der Regionen liegt entfernt von den wenigen Agglomerationsräumen um Rostock und Schwerin. Hier stellt auch die geringe Anbindung an das Straßennetz und den Fernverkehr eine besondere Anforderung dar. Die Bereitstellung und Verbesserung der Infrastruktur sind mit hohen Kosten verbunden. Eine starke Veränderung bedeuten die hohe Abwanderung vor allem aus abgelegenen Räumen und besonders von jungen Frauen und der Geburtenrückgang in nahezu allen Regionen: Grundversorgungseinrichtungen werden geschlossen, viele Regionen stehen dem Abbau sozialer und medizinischer Infrastruktur durch fehlende Auslastung gegenüber, dies betrifft auch technische Infrastruktur. Vor allem die Küstenregionen und die Mecklenburger Seenplatte mit dem Müritzsee als größtem See haben für den Tourismus große Bedeutung. Hier wurden in den vergangenen zehn Jahren hohe Zuwachsraten erreicht. Mecklenburg-Vorpommern konnte sich als beliebtes Urlaubsland positioniert.

Ausgangspunkt der Ausführungen im EPLR sind die besondere Qualität der Natur- und Kulturlandschaften mit ihrem hohen Wohn- und Freizeitwert. Der leistungsfähigen Landwirtschaft kommt eine zentrale Rolle zu. Leitgedanke ist, das Image von Mecklenburg-Vorpommern als Tourismus- und Gesundheitsland zu stärken. Besonderer Fokus liegt auf der Stärkung des Arbeitsmarkts und dem Schutz der natürlichen Ressourcen. Die zentrale Herausforderungen stellen dabei die Auswirkungen des demographischen Wandels dar: Vor allem in peripheren Regionen soll die Daseinsvorsorge und der Erhalt von Lebensqualität sichergestellt werden. Der Anschluss des Binnenlands an die Küstenregionen und die Seenplatte ist Ziel für die zukünftige Entwicklungen im Tourismusbereich. Besondere Rolle wird dabei dem ländlichen Kulturerbe der Schlösser, Guts- und Parklandschaften zugewiesen. Die Förderung zielt auch auf die Stärkung des endogenen Potenzials und Engagements.

Als wesentliche Aspekte der Entwicklungen in ländlichen Räumen werden die Land- und Ernährungswirtschaft sowie die Tourismusbranche und das große Potenzial der intakten Kultur- und Naturlandschaften genannt. Einen Anker für die Ausbildung regionaler Identität können das kulturelle und architektonische Erbe bieten. Es gilt, das vorhandene Bürgerengagement für die Entwicklung ländlicher Räume weiter zu aktivieren und Innovationsprozesse in Gang zu setzen. Ansätze der Entwicklung hinsichtlich der Grundversorgung liegen bei infrastrukturellen und sozialen Einrichtungen sowie Informations- und Kommunikationstechnologien.

## 2.5.2 Relevante Maßnahmen

Ausgehend von dem erarbeiteten Set objektiver Lebensqualität werden Maßnahmen als relevant ausgewählt, die laut EPLR M-V ein formuliertes Ziel in diesen Aspekten haben oder in diesen Bereichen eine Wirkung erwarten lassen.

Die ELER-Maßnahmen umfassen vielfältige Zielsetzungen und Wirkungen. Sie zielen auf die Sicherung und Verbesserung der Attraktivität ländlicher Räume und wollen einen Beitrag zur öffentlichen wie touristischen Infrastruktur leisten. Zentrales Ziel ist die Stärkung des ländlichen Arbeitsmarkts und die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten. Es geht darum, den Strukturwandel der ländlichen Arbeitsmärkte zu begleiten und entlastend zu wirken. Die kulturelle Attraktivität der Region und der soziale Zusammenhalt der Bevölkerung soll durch den Erhalt gemeinsamer Kulturgüter gesteigert werden. Maßnahmen zur Förderung von Dienstleistungseinrichtungen richten sich auf soziale Grundversorgung, Freizeit- und Kultureinrichtungen und den Anschluss von Regionen an Entsorgungsstrukturen. Der ländliche Wegebau soll die Anbindung im ländlichen Raum verbessern und für touristisch nutzbare Wege bereitstellen. Daraus wird ein Beitrag zur Lebensqualität eingeschätzt. Wirkungen werden für die Stabilisierung der Bevölkerungszahl erwartet. Im Bereich Umweltbedingungen sowie Freizeit und Erholung treffen die umfangreichen Maßnahmen des Schwerpunktes 2 mit ihren Umwelt-, Naturschutz- und Klimazielen das Ziel Verbesserung der Lebensqualität durch den Schutz und die Entwicklung der natürlichen Ressourcen.

Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GAK) besteht die Fördermöglichkeit der Versorgung mit Breitbandinfrastruktur. Für diese flankierende Maßnahme wurden bisher 8,4 Mio. Euro aus der GAK investiert.

Die Darstellung in Tabelle 2.33 zeigt die als relevant ausgewählten ELER-Maßnahmen.

**Tabelle 2.33:** Auswahl relevanter Maßnahmen – Lebensqualität

Relevante Maßnahmen		Relevanz Set objektiver Lebensbedingungen							
		Infrastruktur	Wohnqualität	Partizipation	Wirtschaft	Beschäftigung	Natur und Umwelt	Freizeit und Erholung	Bevölkerungsentwicklung
125	Infrastruktur	x		(x)	x	x	(x)	(x)	
214	Agrarumweltmaßnahmen				x	x	x	(x)	
311	Diversifizierung				x	x			(x)
312	Unternehmensgründung	(x)			x	x			(x)
313	Tourismus	x			x	x		x	
321a	Abwasseranlagen	x	x		(x)	(x)			(x)
321b	Kleinkläranlagen	x	x				x		
321c	Dienstleistungseinrichtungen	x	x		(x)	(x)			(x)
322	Dorferneuerung	x	x	x		(x)		x	(x)
323a	Managementpläne		x	x			x	x	
323b	Naturnahe Gewässerentwicklung		x				x		
323c	Standgewässer/Seesanieierung		x				x		
323d	Entwicklung von Lebensräumen		x				x		
323e	Landschaftspflegeprojekte		x				x		
323f	Kulturhistorische Bausubstanz		x		(x)	(x)		x	
323g	Ländliche Kulturdenkmäler		x	x	x			x	
323h	Schutzpflanzungen		x				x	x	
4	Lokale Entwicklungsstrategien	x	x	x				x	

(x) Maßnahme ausgewählt, da Wirkung in diesem Aspekt.

x Maßnahme ausgewählt, da Ziel formuliert in diesem Aspekt.

Quelle: Eigene Darstellung.

### 2.5.3 Bewertungsindikatoren und -kriterien

Für den Wirkungsbereich „Lebensqualität“ werden keine programmspezifischen Indikatoren genannt. Da auch das CMEF keine Indikatoren vorgibt, sind für diesen Bereich eigene Bewertungsindikatoren zu entwickeln, die das erarbeitete Set objektiver Lebensbedingungen widerspiegeln und auf verfügbaren Datenbeständen oder eigenen Erhebungsmöglichkeiten aufbauen. Die relevanten Indikatoren auf der Ebene der Maßnahme werden dabei ergänzend mit einbezogen. Dies wird ein erster Schritt für die Untersuchungen nach 2010 sein.

## 2.5.4 Maßnahmen- und Programmwirkungen

Wesentlicher Bestandteil für die Messung der Beiträge der einzelnen Maßnahmen zum Ziel ‚Verbesserung der Lebensqualität‘ ist das dargestellte Set der objektiven Lebensbedingungen, dem folgend die Programme mit ihren Zielsetzungen und Wirkungsbereichen auf Maßnahmenebene zugeordnet wurden. Eine Darstellung auf Basis der Output- und Ergebnisindikatoren für die relevanten Maßnahmen zeigt die Tabelle 2.34. Mitnahme- und Verdrängungseffekte sind im Bereich Lebensqualität vernachlässigbar, da es sich in den meisten Fällen um allgemeine, öffentlich zugängliche Faktoren und Lebensbedingungen handelt.

Hinweise zu Wirkungen auf Lebensqualität geben die in der Tabelle 2.34 dargestellten Symbole. Für die Aspekte Wirtschaft und Beschäftigung ermitteln die Untersuchungen aus dem entsprechenden Vertiefungsthema (Kapitel 2.1) nur geringe Wirkungen. Die weiteren Bewertungen basieren auf dem derzeitigen Stand der Maßnahmenbewertungen und den entsprechenden Einschätzungen der Evaluatoren. Im weiteren Förderverlauf werden die Wirkungen auf die Verbesserung der Lebensqualität deutlicher hervortreten.

Für die Maßnahmen der **Flurbereinigung und im Wegebau** sind Wirkungen auf die Lebensqualität durch Maßnahmen des Naturschutz und der Landschaftspflege, durch die Bereitstellung von Infrastruktur sowie durch die Sicherstellung der Landbewirtschaftung und Landschaftsnutzung in ihrer Funktion für Erholung und Freizeit zu sehen. Die über die Bodenordnungsverfahren umgesetzten investiven Maßnahmen des Wegebaus und der Dorferneuerung tragen zudem zur Verbesserung der örtlichen Infrastruktur bei.

Die Wirkungen der vielfältigen **Agrarumweltmaßnahmen** entfalten sich des Weiteren vor allem im Aspekt Natur und Umwelt durch den Schutz der Lebensraumvielfalt, den Boden- und Wasserschutz und die Erhaltung und Verbesserung der Biodiversität. Ein weiterer Beitrag liegt im Erhalt von Landschaften zur Freizeit- und Erholungsnutzung. Hier setzt auch die Schwerpunkt-3-Maßnahme 323 mit ihren unterschiedlichen Teilmaßnahmen an. Eine Gewichtung dieser Wirkungen in Bezug auf die Lebensqualität ist auf dem jetzigen Stand nicht möglich.

Die Maßnahmen des Schwerpunktes 3 werden z. T. in LEADER-Regionen umgesetzt. Sie betreffen Lebensqualität besonders in den Aspekten Infrastruktur, Wohnqualität und Freizeit und Erholung. Die **touristischen Maßnahmen** tragen dort zu Freizeit und Erholung bei, wo mit der Attraktivitätssteigerung für den Tourismus auch ein verbessertes Angebot für die Bevölkerung verbunden ist wie z. B. durch die Neuanlage von Radwegen. Die Wirkungen der **Dienstleistungseinrichtungen** liegen in der Sicherstellung der Daseinsvorsorge.

Die Maßnahmen der **Dorferneuerung** wirken vor allem im Bereich der Wohnqualität durch die Verbesserung des Erscheinungsbilds der Dörfer, Straßenbaumaßnahmen und Gebäudesanierungen. Projekte im Bereich der dörflichen Dienstleistungseinrichtungen und Gemeinschaftsanlagen schaffen neue Angebote und tragen somit zu einer verbesserten Ausstattung bei.

**Tabelle 2.34:** Output und eingeschätzte Wirkung – Lebensqualität

Relevante Maßnahmen	Output			Wirkung - Set objektive Lebensbedingungen							
	Förderfälle lt. EPLR	Förderfälle 2007-2009	Zieler- reichung	Infrastruktur	Wohnqualität	Partizipation	Wirtschaft	Beschäftigung	Natur und Umwelt	Freizeit und Erholung	Bevölkerungsentwicklung
	Anzahl	Anzahl	%								
125 Infrastruktur	490 <sup>1)</sup>	775 <sup>1)</sup>	-	++	+	k. A.	k. A.	++			
214 Agrarumweltmaßnahmen	228.400 <sup>2)</sup>	154.789 <sup>2)</sup>	67,8					++	++		
311 Diversifizierung	170	29	17,1				+	+		0	0
312 Unternehmensgründung	155	79	51,0	+			k. A.	k. A.			k. A.
313 Tourismus	150	236 <sup>6)</sup>	157,3	+			+	+			
321a Abwasseranlagen	250	84	33,6	+	+		+	+			
321b Kleinkläranlagen	35.000	4.368	12,5	+	+				0		
321c Dienstleistungseinrichtungen	500	70 <sup>5)</sup>	14,0	+	+		+	+			k. A.
322 Dorferneuerung	1.250	1.477 <sup>3)</sup>	-	++	+	0				+	k. A.
323a Managementpläne	420	104	24,8		+	0			++		k. A.
323b Naturnahe Gewässerentwicklung	150	38	25,3		+				++		
323c Standgewässer/Seesanieerung	20	8	40,0		+				++		
323d Entwicklung von Lebensräumen	70	2.211 <sup>2)</sup>	-		+				++		
323e Landschaftspflegeprojekte	175	19	10,9		+		+	+			k. A.
323f Kulturhistorische Bausubstanz	20	0	0,0		+		0	0			+
323g Ländliche Kulturdenkmäler	600	118	19,7		0	+	0				+
323h Schutzpflanzungen	12 <sup>3)</sup>	3 <sup>3)</sup>	25,0		0				+	+	
4 Lokale Entwicklungsstrategien	k.A. <sup>7)</sup>	ca. 300	-	+	+	+	+	+	+	+	+

k. A. = Keine Angaben (auf dem derzeitigen Stand keine Aussage möglich).

Zu erwartende Wirkung - Einschätzung

++ positive Wirkung

+ geringe positive Wirkung

0 neutrale Wirkung

1) Flurbereinigungsverfahren, Wegebauprojekte. 2) Hektar. 3) Kilometer.

4) 322a: 155 Projekte ELER. Zielerreichung 12 %. GAK\_Förderung: 1.322 Projekte. 322b keine Umsetzung.

5) 321c-ab 41 Projekte, 9 Projekte über LEADER. 321c-c 29 Projekte, 1 Projekt über LEADER

6) 313a-c 128 Projekte, 104 Projekte über LEADER. 313d-g 8 Projekte.

7) Es wird nur eine Mittelvolumen angegeben: 42,2 Mio. Euro (Höhe der öffentlichen Ausgaben)

Quelle: Eigene Darstellung.

Die **integrierten regionalen Entwicklungsprozesse** in LEADER basieren auf der Partizipation unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen an der ländlichen Entwicklung und sollen

das regionale Potenzial stärken. In diesen Prozessen liegen neue Handlungsansätze für die Bereitstellung von Daseinsvorsorge und Infrastrukturausstattung. Die sich dort entwickelnden Netzwerke und das Engagement der beteiligten Akteure können in vielen Bereichen zu einer verbesserten Lebensqualität führen wie z. B. durch die Umsetzung von sozialen Hilfsdiensten und infrastrukturellen Angeboten der Grundsicherung, wo sich öffentliche Dienste nicht durchsetzen (vgl. Fock, Laschewski und Neu, 2006). Das Untersuchungskonzept sieht für den Modulbericht 2013 regionale Auswertungen der objektiven Lebensbedingungen auf Landkreisebene im Zeitverlauf vor. Für diese Messung stellt das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) die wesentliche Datenbasis bereit. Das SOEP ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung privater Haushalte in Deutschland. Der Datensatz gibt Auskunft über eine große Anzahl von Indikatoren für objektive Lebensbedingungen. Dieser Analyse der ausgewählten Sozialindikatoren werden die verausgabten Fördermittel gegenübergestellt. Die Untersuchung der subjektiven Wahrnehmung als Instrument für die Gewichtung objektiver Aspekte und Bedeutungsanalyse der ELER-Maßnahmen erfolgt durch eine Befragung (siehe oben). Ergebnisse aus dem qualitativen empirischen Datenmaterial der Einzelfallstudien im Rahmen der Maßnahmenbewertung für die Dorferneuerung 322 fließen in die Konzeption dieser Untersuchung ein.

### **2.5.5 Fazit und Ausblick**

Der Evaluation der Wirkungen für das programmspezifische Ziel ‚Verbesserung der Lebensqualität‘ liegen keine CMEF-Bewertungsfragen zugrunde. Die gestellte grundlegende Untersuchungsfrage nach dem Beitrag der ELER-Förderung zu den objektiven Lebensbedingungen lässt sich auf dem Stand der dargestellten Untersuchung nicht beantworten. Herausgearbeitet wurden die objektiven Aspekte der Lebensbedingungen und Lebensqualität in ländlichen Räume, die Zielsetzungen im EPLR sowie die relevanten Maßnahmen mit ihren Zielen und Indikatoren, um so die Komplexität zu erfassen. Deutlich zeigt sich der kleine Wirkungsbereich der relevanten Maßnahmen.

Vertiefte Wirkungsanalysen wird der Modulbericht vorlegen. Besonders die Analyse der subjektiven Wahrnehmung schafft die Voraussetzung zur Bewertung der Wirkung der Verbesserung der Lebensqualität. Die Untersuchungsschritte innerhalb der Analyse der Maßnahmenwirkungen fließen in die Bearbeitung des Vertiefungsthemas ein.



## 2.6 Beitrag des Programms zur Entwicklung des Tourismus (programmspezifische Frage)

*Programmspezifische Bewertungsfrage 6: Inwieweit hat das Programm erfolgreich zur Entwicklung des Tourismus beigetragen?*

*Programmspezifischer Wirkungsindikator: Zusätzliche Anzahl Übernachtungen, Zunahme der BWS im Tourismus*

### 2.6.1 Fachlicher und politischer Kontext – Aktuelle Situation

Der Tourismus ist ein bedeutender Wirtschaftsfaktor in Mecklenburg-Vorpommern. Etwa 7,4 % des Volkseinkommens in Mecklenburg-Vorpommern werden im Tourismus erwirtschaftet, und 130.000 Personen bestreiten ihren Lebensunterhalt durch den Tourismus (WM, 2004). Die Ziele und Prioritäten der Tourismusedwicklung in MV sind in der Landestourismuskonzeption (WM, 2004) niedergelegt. Zu deren Umsetzung werden verschiedene Instrumente genutzt, unter denen die ELER-Förderung eine untergeordnete Bedeutung hat.

Im Rahmen des EFRE können touristische Dienstleistungen innerhalb einer eigenen Priorität gefördert werden. Auswertungen der Auszahlungsdaten des EFRE-Programms MV (WM, 2010) zeigen jedoch, dass von 2007 bis 2009 erst ein Projekt der entsprechenden Kategorie gefördert worden ist. Ein weiterer Schwerpunkt der Förderung mit möglicher touristischer Relevanz sind Fahrradwege (2,5 % der Gesamt-Auszahlungssumme).

### 2.6.2 Relevante Maßnahmen des EPLR und deren Wirkungen

Tabelle 2.35 zeigt ELER-Maßnahmen mit Zielen bzw. Wirkungen im Bereich des Tourismus. Insbesondere Maßnahmen zum Ausbau der ländlichen Infrastruktur (125, 227, 313) sowie Maßnahmen zum Erhalt von Dörfern und Wäldern (Maßnahmen 226, 322) haben eine positive Wirkung auf die touristische Erschließung und Attraktivität des ländlichen Raumes. Bei den geförderten Maßnahmen handelt es sich um eine Vielzahl kleiner und punktuell umgesetzter Maßnahmen, deren Wirkung auf die Tourismusedwicklung (Anzahl der Übernachtungen, BWS Tourismus) aufgrund ihrer Marginalität und des indirekten Effekts nicht isoliert und damit quantifiziert werden kann.

Für viele ELER-Maßnahmen mit dem Ziel der Tourismusförderung waren keine entsprechenden Wirkungen zu beobachten; entweder weil relevante Projekte nicht gefördert wurden (Maßnahmen 111, 323c, f) oder weil mögliche Wirkungszusammenhänge zwischen den unterstützten Projekten und dem Tourismus zu optimistisch eingeschätzt wurden

(z. B. Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen in 323). Bei LEADER stellt der Tourismus hingegen einen Handlungsschwerpunkt dar, nicht zuletzt, weil die räumlichen Zuschnitte der LEADER-Regionen in der Regel gut zu den touristischen Destinationen passen. Gefördert wurden u. a. Wege, touristische Einrichtungen und Sehenswürdigkeiten sowie die Erschließung der Landschaft (zum Naturerleben).

**Tabelle 2.35:** Wirkungen relevanter EPLR-Maßnahmen auf den Tourismus

Relevante Maßnahmen	Zusätzliche Übernachtungen	Zunahme der BWS im Tourismus	Geförderte Aktivitäten	Wirkung	
111	Berufsbildung	•	•	Kurse zum Thema Tourismus wurden mangels Interesse 2007-2009 nicht durchgeführt.	0
125b	Vergabe von Leistungen an Dritte		•	Arbeiten im Zusammenhang mit der Flurbereinigung	0
125c	Verbesserung der ländl. Infrastruktur	•	•	Gefördert werden überörtliche Verbindungswege. Das ländliche Wegenetz ist eine Voraussetzung für die touristische Erreichbarkeit.	+
226	Erhalt und Wiederaufbau von Wäldern	•		Gefördert wurden Maßnahmen zum Waldbrandschutz, Waldumbau und die Anlage von Erholungsinfrastruktur. Ergebnisse der Walderholungsfor- schung zeigen (Zundel und Völksen, 2002), dass das Vorhandensein von Mischbeständen und von Waldinfrastruktur die Erholungsnutzung von Wäl- dern erhöht.	+
227	Nichtproduktive Investi- tionen Forst	•			+
311	Diversifizierung	•	•	Geförderte Investitionen im Handwerk sowie in Gewerbe und Dienstleistungen sind nicht auf tou- ristische Gebiete konzentriert und dienen v. a. der Schaffung von Arbeitsplätzen. Positive "Nebenwir- kungen" auf die touristische Entwicklung sind zu vernachlässigen.	0
312	Unternehmensgründung	•	•		
313	Fremdenverkehr	•	•	Ausbau touristischer Infrastruktur entsprechend der Vorgaben der Landestourismuskonzeption	+
321c	Dienstleistungseinrich- tungen	•	•	Erhalt und Errichtung von Einrichtungen zur Grundversorgung der ansässigen Bevölkerung	0
322	Dorferneuerung und - entwicklung	•	•	Die Maßnahme dient v. a. zur Verbesserung der Lebensqualität der ansässigen Bevölkerung und ist nicht auf touristische Gebiete konzentriert. Positive "Nebenwirkungen" auf die touristische Entwick- lung sind möglich.	+
323a	Bewirtschaftungspläne Natura 2000	•	•	Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen unter Gesichtspunkten des Naturschutzes und der Land- schaftspflege	0
323b	Naturnahe Gewässer- entwicklung	•	•	Gewässerumbau unter Gesichtspunkten des Natur- schutzes und der Landschaftspflege	0
323c	Standgewässer/ Seesa- nierung	•	•	Sanierung von Dorfteichen und touristisch unbe- deutenden Badeseen	0
323d	Nachhaltige Entwicklung von Le- bensräumen	•	•		0
323e	Landschaftspflege- projekte	•	•	Lebensraumentwicklung Gesichtspunkten des Na- turschutzes und der Landschaftspflege	0
323f	Kulturhistorische Bau- substanz	•	•	2007-2009 wurden keine Vorhaben in Schwerpunkt 3 gefördert	0

**Fortsetzung von Tabelle 2.35:**

Relevante Maßnahmen		Zusätzliche Übernachtungen	Zunahme der BWS im Tourismus	Geförderte Aktivitäten	Wirkung
323g	Ländliche Kulturdenkmäler	●	●	Gefördert wird die Sanierung von Kirchen, Baudenkmalern etc. Die Auswahl der Förderprojekte erfolgt nach denkmalpflegerischen Gesichtspunkten. Der Erhalt von Kulturgütern ist ein Faktor zur Verbesserung der touristischen Attraktivität Mecklenburg-Vorpommerns.	+
323h	Schutzpflanzungen	●	●	Anlage von Schutzpflanzungen an Wegen	0
41	Lokale Entwicklungsstrategien	○	○	Ein Großteil der umgesetzten LEADER-Projekte ist auf die Steigerung der touristischen Attraktivität bzw. Erschließung ausgerichtet.	+

● Ziel laut EPLR, ○ Keine Ziel laut EPLR, aber relevante Wirkung.

0 = Wirkung zu vernachlässigen, + = positive Wirkung.

Quellen: LU (2009g), Projektlisten der Maßnahmen.

### 2.6.3 Beantwortung der Bewertungsfrage

Tabelle 2.35 ist zu entnehmen, dass im Zeitraum 2007 bis 2009 sieben ELER-Maßnahmen (Codes 125c, 226, 227, 313, 322, 323g und LEADER) mit positiven Wirkungen für den Tourismus gefördert wurden. Für diese sieben Maßnahmen wurden etwa 147 Mio. Euro (41 % der öffentlichen Mittel einschließlich GAK-Dorferneuerung) verausgabt. Hieraus ist zu erkennen, dass die Förderung des Tourismus im EPLR M-V eine hohe Bedeutung hat. Im Vordergrund standen infrastrukturelle Maßnahmen, für die die programmspezifischen Wirkungsindikatoren (Zusätzliche Anzahl Übernachtungen, Zunahme der BWS im Tourismus) nur schwer zu quantifizieren sind, zumal die Indikatoren auch nur einen Teil der potenziellen Wirkungen abdecken<sup>35</sup>. Sinnvoll wäre ein übergreifender Bewertungsansatz gemeinsam mit EFRE und ESF zum Thema Tourismus.

## 2.7 Fazit Programmwirkungen

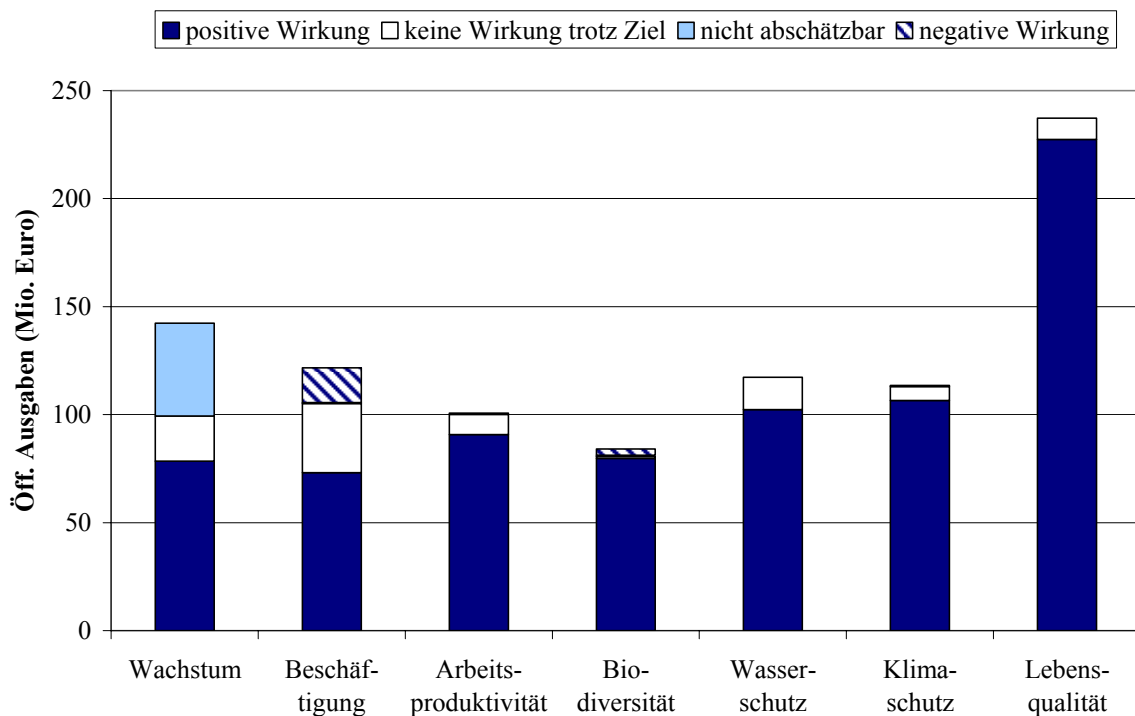
Um die Gewichtung der einzelnen Wirkungsbereiche in den ersten drei Programmjahren zu verdeutlichen, wurde ein qualitativer Ansatz gewählt, der die potenziellen Wirkungen (3-stufig) den bisher eingesetzten Programmmitteln gegenüberstellt. Abbildung 2.16 stellt die Programmwirkungen bezogen auf die vertieft untersuchten Themenbereiche (Wachstum und Beschäftigung, Modernisierung des Agrarsektors, Biodiversität, Wasserschutz, Klimaschutz und Lebensqualität) dar. Abgebildet ist der Umfang der öffentlichen Mittel, die für Maßnahmen mit „positiver“, „negativer“, „keiner“ oder „unbekannter“ Wirkung

<sup>35</sup> Die Anzahl der Übernachtungen wird nur für Beherbergungsbetriebe über acht Betten erhoben.

verausgabt worden sind. Öffentliche Mittel mit „keiner“ Wirkung beziehen sich auf Maßnahmen, für die ein entsprechendes Ziel besteht, jedoch keine Wirkung zu beobachten war. Die Kategorie „Wirkung unbekannt“ bezieht sich auf Maßnahmen mit einem entsprechenden Ziel, deren Wirkung zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht einschätzbar ist.

Es versteht sich von selbst, dass die Einschätzungen nur sehr pauschal erfolgen können, mit dem Ziel, ein erstes Bild über Schwerpunkte darzustellen. Die Darstellung beinhaltet insbesondere keine Aussage über die Stärke der (positiven oder negativen) Wirkung; es ist allein die Wirkungsrichtung (gewichtet mit den Ausgabenanteilen), die zählt. Eine fundierte Gewichtung kann erst zu einem späteren Zeitpunkt und anhand von überprüften Zielindikatoren erfolgen.

**Abbildung 2.16:** Verausgabte öffentliche Mittel (2007 bis 2009, incl. Artikel 89 und GAK-Dorferneuerung) nach Wirkungsrichtung der Maßnahmen\*



\* In der Abbildung sind Ausgabenanteile aller Maßnahmen mit positiven oder negativen Wirkungen berücksichtigt. Verausgabte Mittel mit „keiner“ oder „nicht abschätzbarer“ Wirkung beziehen sich nur auf Maßnahmen, die ein entsprechendes Ziel haben.

Quelle: Eigene Darstellung.

Basis für die Darstellung sind die insgesamt rund 360 Mio. Euro öffentliche Mittel, die im Zeitraum 2007 bis 2009 für ELER- und Artikel-89-Maßnahmen (einschließlich der GAK-Dorferneuerung) verausgabt wurden (vgl. Teil I, Kapitel 4.2.1). Mit positiven Wirkungsbeiträgen sind zwischen 64 und 20 % der Gesamtmittel in den einzelnen Wirkungsbereichen verbunden.

Die bei weitem größten Budgetanteile (64 %) werden mit positiven Wirkungen im Bereich Lebensqualität verbunden. Allerdings ist in diesem Bereich bislang kein differenziertes Bewertungskonzept verfügbar, so dass insbesondere die Agrarumweltmaßnahmen, die meisten Schwerpunkt-3-Maßnahmen sowie Flurneuordnung und ländlicher Wegebau mit ihren gesamten Ausgaben diesem Bereich zugeordnet wurden.

Die weiteren Wirkungsbereiche folgen in dichtem Abstand:

- Den drei Umweltthemen werden jeweils zwischen 22 und 30 % der Gesamtmittel mit positiven Wirkungen zugeordnet. Das finanzielle Schwergewicht stellen dabei die Agrarumweltmaßnahmen, in allen Bereichen sind außerdem die Forstmaßnahmen (227) wirksam. Dem Bereich Klimaschutz wird außerdem ein Budgetanteil der Dorferneuerung zugeordnet, da private Maßnahmen an Gebäuden mit energiesparenden Bauweisen verbunden sind. Im Bereich Wasserschutz wirken die Ausgaben in Maßnahme 321 (Kleinkläranlagen, Abwasseranlagen) sowie 323b (Naturnahe Gewässergestaltung) positiv. Viele Maßnahmen mit eher geringen Budgetanteilen (323 a bis d, 323h, 216) ergänzen die positive Wirkung im Bereich Biodiversität.
- Rund 25 % der verausgabten Mittel werden mit dem Bereich Arbeitsproduktivität verbunden. Hier wurden die Budgetanteile für Flurbereinigung und ländlichen Wegebau sowie der überwiegende Teil der Mittel für das AFP und Verarbeitung und Vermarktung angerechnet. Auch ein Teil der Fördermittel der Maßnahmen 111 und 311 ist hier mit positiven Wirkungen verbunden.
- Für den Bereich Wirtschaftswachstum haben den Einschätzungen gemäß 22 % der verausgabten öffentlichen Mittel positive Wirkungen. Hierzu tragen vor allem die Maßnahmen Flurbereinigung und Wegebau sowie die Maßnahmen 312, 313 (teilweise) und 323g (teilweise) sowie Leader (teilweise) bei. Für die Maßnahmen 121 und 123 lässt sich der Beitrag bislang nicht abschätzen.
- 20 % der verausgabten Mittel sind mit positiven Beschäftigungswirkungen verbunden. In diesem Bereich werden die AUM-Teilmaßnahme Ökologischer Landbau sowie Teilbudgets der Maßnahmen 121 und 123 positiv angerechnet. Ein größerer Teil der Projekte im AFP ist hingegen mit einer Rationalisierung der Produktion (tendenziell negative Beschäftigungswirkung) verbunden. Von den Maßnahmen im Schwerpunkt 3 lässt sich eine positive Wirkung nur bei einem Teil der finanziell eher gering ausgestatteten Maßnahmen 311, 312 und 313 feststellen.

## 2.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### *Vertiefungsthema Wachstum und Beschäftigung (Frage 1):*

Die bisherigen Überlegungen und Analysen lassen erkennen, dass die ELER-Förderung in Mecklenburg-Vorpommern das gesetzte Wirkungsziel vermutlich nicht erreichen kann. Sollen die gesetzten Ziele dennoch erreicht werden, wäre eine noch deutlich stärkere Ausrichtung des Programms auf Schwerpunkt 3 notwendig, wobei gewisse Effekte insbesondere aus der Förderung von Diversifizierung, Existenzgründungen und aus der Tourismusförderung zu erwarten wären. Die Möglichkeiten im Bereich öffentlicher Zuwendungsempfänger sind allerdings durch die angespannten kommunalen Haushalte begrenzt, so dass der Fokus eher auf privaten Unternehmern liegen müsste. Eine Anpassung der Ziele ist gleichwohl anzuraten, da das Ziel, durch die Förderung der Gründung von 155 Kleinbetrieben (ELER-Code 312) insgesamt 1.300 Arbeitsplätze zu schaffen, ohnehin schwer erreichbar erscheint, ebenso wie das Ziel, durch die Förderung von 150 Tourismusprojekten (ELER-Code 313) 800 Arbeitsplätze zu schaffen.

Entgegen den theoretischen Überlegungen kann davon ausgegangen werden, dass die Landwirtschaft in strukturschwachen, ausgedünnten Räumen Mecklenburg-Vorpommerns eine wichtige Rolle als Arbeitgeber spielt, so dass die Förderung des Primärsektors in diesen Regionen einen positiven Einfluss auf die Beschäftigungssituation einerseits und die Lebensqualität andererseits haben kann.

### *Vertiefungsthema Modernisierung Agrarsektor (Fragen 7-10):*

Die Wirkung der relevanten Maßnahmen auf die strukturelle Entwicklung im Agrar- und Agrarnahrungsmittelsektor auf der Grundlage der bisher vorliegenden Informationen ist noch unklar. Die mit den Maßnahmenbewertern geführten Interviews zeigen jedoch die Komplexität der verschiedenen möglichen Wirkungsrichtungen auf. So ist der Sektor strukturell in der Primärproduktion gut aufgestellt, wenngleich die geringe Wertschöpfungsintensität aufgrund eines geringen Tierbesatzes noch erhebliche Wachstumschancen bietet. Vielfach ist hier jedoch nicht mangelndes Kapital, sondern sind andere Investitionshemmnisse (fehlende Flächen, geeigneter Investitionsstandort, etc.) ausschlaggebend. Weder bei den investiven Maßnahmen noch bei den Bildungsmaßnahmen werden im nennenswerten Umfang innovative Ansätze verfolgt. Die Agrarumweltmaßnahmen (und vermutlich auch die neuen implementierten Tierschutzmaßnahmen) tragen dazu bei, dass die Landwirtschaft gesellschaftliche Wünsche an die Ausgestaltung der ländlichen Räume und die Arten der Bewirtschaftung umsetzt.

Da eine detaillierte Untersuchung dieser Zusammenhänge und des Zusammenspiels der Maßnahmen auf die Entwicklung eines modernen Agrarsektors erst nach 2010 qualitativ und quantitativ anhand von empirisch gestützten Modellanalysen erfolgen wird, soll zum jetzigen Zeitpunkt auf weitere Politikempfehlungen verzichtet werden.

**Vertiefungsthema Biodiversität (Fragen 2a und 3a):**

der (vorläufigen) dargestellten Biodiversitätswirkungen des EPLR M-V, können zur Halbzeit der Programmumsetzung folgende Empfehlungen gegeben werden:

- Die EU hat den ELER als ein wichtiges Finanzierungsinstrument zur Verwirklichung des kohärenten ökologischen Netzes Natura-2000 bestimmt. Auf die Einrichtung eines speziell auf die Natura-2000-Gebiete zugeschnittenen Fonds wurde bewusst verzichtet. Es ist daher konsequent, dass der EPLR M-V mit vielen Maßnahmen hier räumlich gesteuerte Förderschwerpunkte setzt. So werden z. B. 43,5 % des Dauergrünlands in den Natura-2000-Gebieten mit Agrarumweltmaßnahmen erreicht. Dieser Ansatz ist weiter zu verfolgen, um den gemeinschaftlichen und nationalen Verantwortungen für Arten und Lebensräume gerecht zu werden. Der Anteil der hoch wirksamen Maßnahmen ist in diesen Gebieten zu erhöhen, um die Erhaltungsziele zu erreichen. Die **EU** sollte geeignete Finanzierungsinstrumente und eine ausreichende Mittelverfügbarkeit für diese Kerngebiete sicherstellen.
- Andererseits ist durch die Konzentration auf die besonders hochwertigen Gebiete, die überwiegend Grünland oder Wald dominiert sind, eine Vernachlässigung der Normallandschaft zu erkennen: Hier werden nur 10 % der LF mit AUM erreicht, also weit weniger als die Anteile in den Natura-2000-Gebieten. Da die Biodiversitätsziele wohl nur zu erreichen sind, wenn auch die Normallandschaft Mindestqualitäten für Arten und Lebensgemeinschaften aufweist, sind hier zusätzliche Impulse zu setzen.
- Der Mittelansatz für die Agrarumweltmaßnahmen ist zu erhöhen. Um den flächenhaften Biodiversitätszielen gerecht zu werden, müssen mehr freiwillige Maßnahmen ermöglicht werden, sofern nicht an anderen Stellschrauben (strengere Cross-Compliance-Regelungen, wie z. B. Mindestanteile an ökologischen Ausgleichsflächen je Betrieb oder Ordnungsrecht) gedreht werden soll. Maßnahmen in hochproduktiven Agrarlandschaften sind kostenintensiver als in ertragsärmeren Extensivregionen, daher sind erhebliche zusätzliche Mittel erforderlich. Neben der Mittelverfügbarkeit ist auch die Umsetzbarkeit von geeigneten Maßnahmen zu gewährleisten. Verwaltungs- und Kontrollvorschriften der **EU** (ELER-Nachfolgeverordnung) und des **Bundes** (Nationale Rahmenregelung) sind daher zu vereinfachen und auch auf häufig diffiziler umzusetzende Biodiversitätsmaßnahmen anzupassen. Das **Land** muss ausreichend Personal für die Maßnahmenumsetzung sicherstellen.
- Die Teilnahme an AUM in Normallandschaften ist gezielt zu bewerben und zu fördern. Die Motivation zur Teilnahme kann durch „Qualifizierungsinstrumente“ gesteigert werden (z. B. förderfähig im ELER-Code 331). Neben der Beratung und Motivation zur Teilnahme, sind mittelfristig neue Modelle denkbar, wie z. B. die Aufstellung von betrieblichen Naturschutzplänen. Ggf. wären auch betriebsübergreifende Ansätze denkbar, die bessere Möglichkeiten zur Optimierung von Habitatqualitäten bieten, wie z. B. die Verteilung von Landschaftselementen in einer Region („*landscape scale*“).

- Das Maßnahmenportfolio für die Normallandschaften ist gezielt auf Biodiversitätsaspekte auszurichten und zu erweitern. In den Ackerbau-Normallandschaften sollten die GAK-Maßnahmen genutzt und im Hinblick auf Biodiversitätswirkungen optimiert werden. Es besteht die Hoffnung, dass dadurch hohe Flächenanteile der Ackerlandschaften erreicht werden können. Die Ausgestaltung könnte auch als Baukastensystem erfolgen (mit optionalen Zusatzmodulen), indem auf die GAK-Grundmaßnahmen Naturschutz-Bausteine flexibel aufgesattelt werden können:
  - Anschließend an die Winterbegrünung können für Teilflächen spezielle Sommerungen (Getreide, Leguminosen-Gemenge, u. a.) vorgeschrieben werden. Denkbar ist, Streifen ohne Ernte bis ins Folgejahr stehen zu lassen und/oder mit einem erweiterten Saatreihenabstand auszubringen. Davon könnten viele Feldvogelarten, Kleinsäuger und Wirbellose profitieren. Synergien zum Gewässerschutz können genutzt werden (Lage an Gewässern, Erosionsschutzstreifen, Verzicht Düngung u. a.).
  - Blühflächen/-streifen könnten hinsichtlich Ansaatmischung und Aussaatzeitpunkt (nicht zu spät im Jahr) für bodenbrütende Feldvögel optimiert werden.
  - Auch in Kombination mit den MDM-Verfahren wären z. B. Anteile an nicht geernteten, überwinterten Feldfrüchten, Brachestreifen oder Anteile von Sommerungen im Folgejahr denkbar.
  - Schonstreifen können auch als Brachestreifen mit Selbstbegrünung angeboten werden. Damit kann ggf. ein kleiner Teil der entfallenen obligatorischen Stilllegungsflächen aufgefangen werden, denen ein hoher Biodiversitätswirkungsgrad zugesprochen wird.
  - Für den Ökolandbau können Naturschutz-Bausteine entwickelt werden, damit kann seine Biodiversitätswirkung erheblich gesteigert werden. Gute Praxisbeispiele sind bekannt (Fuchs und Stein-Bachinger, 2008) und müssen ggf. regional adaptiert werden.
  - In der Grünlandextensivierung kann das Stehenlassen von ungemähten, jährlich rotierenden Grünlandstreifen bedeutende Rückzugsräume für die Wiesenfauna schaffen. Gleichzeitig können Pflanzenarten zur vollen Samenreife gelangen und Genpoole auffrischen.
- Darüber hinaus sind neue Vertragsmuster in der Normallandschaft mit konsequenter Ausrichtung auf Biodiversitätsziele erforderlich (Beispiele):
  - So sind z. B. die Feldlerchenfenster in einigen Ländern bereits mit großem Erfolg erprobt worden. Aufwand für den Landwirt und Ertragsausfälle halten sich im Verhältnis zur Wirkung sehr in Grenzen. Neben der Feldlerche profitieren auch weitere Bodenbrüter wie z. B. Schafstelze.
  - Auch doppelte Saatreihenabstände im Sommer- oder Wintergetreide haben sich als wirksame Habitatverbesserung für Bodenbrüter erwiesen.
  - Ergebnisorientierte Ansätze im Grünlandschutz eignen sich gut für die Normallandschaft mit vorhandenen Mindestqualitäten. Es sollte geprüft werden, ob mittels eines Pilotprojektes diese Maßnahme für die nächste Förderperiode vorberei-



tet werden kann. Der Maßnahmenansatz eröffnet neben einem effizienten Mitteleinsatz auch die Einführung eines neuen Förderverständnisses in der Landwirtschaft, welches mehr Eigeninitiative und Eigenverantwortlichkeit einfordert und somit das Bewusstsein für Naturschutzbelange stärkt.

- Das **Land** sollte den Ansatz zum Biodiversitätsschutz Schwerpunkt übergreifend stärken. Dazu ist die Berücksichtigung von konkreten Handlungszielen insbesondere in den SP 1 und 3 vorzusehen. Für Flurbereinigungsverfahren könnten Mindestvorgaben zur zusätzlichen Ausstattung der Verfahrensgebiete mit Biotopstrukturen gemacht werden. Genauso könnte der Wegebau prinzipiell an die Anlage ausreichender, ökologisch wertvoller Wegeseitenstreifen gekoppelt werden. Bei Maßnahmen an Gebäuden, z. B. bei der Dorferneuerung, könnten grundsätzlich künstliche Dach-/Fassadenintegrierte Ersatzhabitate vorgesehen werden (für Schwalben, Mauersegler, Haussperlinge, Fledermäuse, Schleiereulen usw.).
- In der nächsten Förderperiode sollte die **EU** die ELER-Nachfolgeverordnung stärker an fachlichen Zielen ausrichten und damit eine Ressourcenschutz-orientierte Programmierung erleichtern. Dafür sollte z. B. auf eine aus Sicht von Biodiversitätszielsetzungen wenig hilfreiche Schwerpunkt-Bildung verzichten. Es ist eine stärkere Begründungspflicht einzufordern, wie, womit und in welchem Umfang prioritäre Ziele wie das Göteborg-Ziel (bzw. entsprechende Folgeziele) erreicht werden sollen.

#### ***Vertiefungsthema Wasserqualität (Fragen 2b und 3b):***

- Der **Wasserschutz** ist eines der zentralen thematischen Ziele im Entwicklungsplan. Sein Förderangebot ist gleichzeitig eines der wichtigsten Finanzierungsinstrumente zur Umsetzung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie in Mecklenburg-Vorpommern. Von Seiten der Fachverwaltung ist in diesem Bereich ein erheblicher Förderbedarf mit den Bewirtschaftungs- und Maßnahmenplänen in 2009 aufgezeigt worden. Primäre Handlungsfelder sind die Senkung der signifikanten stofflichen Belastungen der Gewässer durch Nährstoffe, vor allem aus der Landwirtschaft, sowie die Beseitigung hydromorphologischer Veränderungen der Oberflächengewässer.
- In der ersten Hälfte der Förderperiode konnten bereits in bedeutendem Umfang diffuse Stoffeinträge in Gewässer reduziert werden (vor allem über AUM und Maßnahme 321). Der Wirkungsbeitrag der AUM konnte mit den im Jahr 2009 eingeführten Maßnahmen gegenüber der letzten Förderperiode gesteigert werden, etablierte Maßnahmen stagnieren dagegen weitgehend. Bei weiteren Maßnahmen mit Wasserschutzzielen ist zudem der Umsetzungsstand deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben (Forstmaßnahmen, Maßnahmen in Schwerpunkt 3).
- Als wichtigste Aufgaben im Zusammenhang mit Wasserschutz für den zweiten Teil der Förderperiode ergeben sich daraus: a) Bisherige Erfolge des Programms nachhaltig sichern, b) Wirkungen ausdehnen durch Steigerung der Akzeptanz hoch wirksamer Maßnahmen sowie Ergänzung des Maßnahmenportfolios, falls Ziele mit bestehenden Maßnahmen nicht zu erreichen sind, c) Mittel gezielter auf prioritäre Gebiete lenken.

- Im Sinne einer effizienten Mittelverwendung muss es insgesamt darum gehen, relevante Maßnahmen und fachlichen Bedarf noch stärker zusammen zu führen.
- Ansatzstellen zur Optimierung der Wirkungen von Agrarumweltmaßnahmen sind:
    - Erhaltung und Steigerung der Förderzahlen des Ökologischen Landbau als Maßnahme mit hohem Wirkungsbeitrag, insgesamt multifunktionellen Wirkungen und günstigen Kosten-Wirkungsrelationen,
    - Förderung der Integrierten Produktion von Obst und Gemüse als Maßnahme, deren Auflage sich nah am verpflichtenden Referenzlevel bewegen, überprüfen,
    - Erosionsmindernder Ackerfutterbau auch in prioritären Gebiete nach WRRL anbieten, Akzeptanz der Erosionsmindernden Anbauverfahren in den prioritären Gebieten steigern, ggf. Maßnahme dort konzentrieren,
    - Ergänzung des handlungsorientierten Maßnahmenbündels, das stark auf die Minderung von Nährstoffausträgen abzielt, durch Maßnahmen zur Optimierung der N-Effizienz, z. B. über die bereits angedachte Einführung eines ergebnisorientierten Honorierungsansatzes.
  - In Oberflächengewässern sind in Mecklenburg-Vorpommern auch in jüngerer Zeit noch vermehrt PSM-Rückstände gefunden worden. Da die Erosionsmindernden Verfahren solche Stoffeinträge in Gewässer verringern sollen, ist aus Sicht des effizienten Einsatzes von Steuermitteln wenig nachvollziehbar, dass im Gegenzug das Ordnungsrecht bei der Ausbringung von Pflanzenschutzmitteln in Bezug auf die Mindestabstände zu Gewässern gelockert worden ist.
  - Auf die bisher zögerliche Inanspruchnahme zur Förderung der Kleinkläranlagen wurde in 2009 bereits reagiert. Laut Landesrechnungshof soll der Förderbedarf bezüglich der Vorgaben zur Zielerreichung nach WRRL nochmals überprüft werden. Die weitere Entwicklung der Förderzahlen bleibt abzuwarten, ggf. ist eine Fortsetzung des Förderangebotes auch nach 2013 erforderlich.
  - Insgesamt wurden mit Hilfe verschiedener Maßnahmen des ELER zur Verbesserung des ökologischen Zustands von Fließ- und Stillgewässern beigetragen. Das Land hat bezüglich der geringen Umsetzung bei Projekten zur Gewässerentwicklung und -sanierung ebenfalls reagiert und Mittel aufgestockt, um die Ziele in dieser Bewirtschaftungsperiode zu erreichen. Insgesamt werden die auf sehr fundierter Grundlage beruhende Projektauswahl und die Maßnahmenumsetzung von Seiten der Maßnahmenbewertung sehr begrüßt. Die Umsetzung wird laut Bewirtschaftungsplanung auf mehrere Bewirtschaftungszeiträume verteilt werden müssen, so dass ein vergleichbares Förderangebot auch im nächsten Entwicklungsplan enthalten sein sollte.
  - Insgesamt ist erforderlich, für die ELER-Maßnahmen im Verbund mit den übrigen WRRL-Maßnahmen ein systematisches und umfassendes Konzept zur Wirkungsevaluierung zu implementieren. Bei landwirtschaftlichen Flächenmaßnahmen muss die Wirkung zur Verbesserung der N-Bilanzen eindeutig belegt werden, besonders im Verhältnis zu den gestiegenen Anforderungen der Düngeverordnung. Für die Oberflächengewässer sind ebenfalls systematische Wirkungskontrollen wünschenswert.

***Vertiefungsthema Klimawandel (Fragen 2c und 3c):***

- Insgesamt hinkt das Programm deutlich hinter den hoch gesteckten Zielen im Klimaschutz hinterher. Vordringlichste Aufgabe ist demnach, in den Förderbereichen, deren Umsetzung über den ELER als sinnvoll bewertet wird, die Akzeptanz der Klimaschutzmaßnahmen zu verbessern.
- Positive Wirkungen für den Klimaschutz erzielt das Programm durch die Erzeugung Erneuerbarer Energien, die Minderung von Treibhausgasemissionen über AUM sowie Schaffung und Erhaltung von CO<sub>2</sub>-Senken über die Forstmaßnahmen. Trotz bedeutender Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft haben AUM aber kein Klimaschutzziel. Für eine eigenständige Klimaschutzstrategie mittels AUM bieten sich insgesamt nur wenige Handlungsansätze. Schon vielfach angeführt wurde in diesem Zusammenhang, dass die Steigerung der Stickstoffeffizienz als einer der wichtigsten Ansatzpunkte für Maßnahmen anzusehen ist (Osterburg et al., 2009). Dabei stellt das Management der organischen Düngung (inkl. Gärreste) die zentrale Herausforderung dar. Dieser Wirkungsansatz zur Minderung von Lachgasemissionen besitzt hohe Synergien zum Wasserschutz und eine optimierte Wasserschutzstrategie kommt daher gleichzeitig dem Klimaschutz zugute.
- Die Minderungsleistungen der forstlichen Maßnahmen sind mit sehr geringen Vermeidungskosten verbunden. Ihre Inanspruchnahme sollte daher verbessert und weiter ausgebaut werden. Als mögliche, weiter zu entwickelnde Handlungsfelder für ländliche Entwicklungsmaßnahmen mit großen Minderungs-Potenzialen für Treibhausgase sollten der Grünlanderhalt oberhalb der Mindestverpflichtung, standortangepasste Nutzung von Moorböden sowie die Steigerung der Retentionspotenziale im Landschaftswasserhaushalt (Synergien zum Wasserschutz) mehr Beachtung finden.
- Bezüglich Erneuerbarer Energien wird empfohlen, zukünftig auf eine Förderung über ELER gänzlich zu verzichten, da in diesem in Deutschland hoch subventionierten Sektor die Anreize durch das EEG und weiterer Bundesprogramme ohnehin eine sehr dynamische Entwicklung in Gang gebracht haben. Eine zusätzliche Förderung von Vorhaben auf regionaler Ebene, wie mit der Maßnahme 311 beabsichtigt ist, wird nicht als zielführend für eine effiziente Klimapolitik eingeschätzt. Ein Förderbedarf wird bestenfalls noch im Bereich flankierender Maßnahmen gesehen, z. B. zur Realisierung von Pilotvorhaben etwa unter Maßnahme 124.
- Ganz grundsätzlich sollte den Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats Agrarpolitik (2007) folgend die vorherrschende Segmentierung der Bioenergie-Förderung schrittweise aufgehoben werden. Solange die Förderung noch segmentiert erfolgt, sollten die Fördermaßnahmen auf die Segmente mit niedrigen CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten und hohen CO<sub>2</sub>-Vermeidungsleistungen je Hektar konzentriert werden (wärmegeführte KWK-Anlagen bzw. Heizanlagen auf Basis von Hackschnitzeln sowie Biogasproduktion auf Basis von Gülle und Reststoffen). Auch die Ausrichtung auf andere Energieproduktions- und Einsparungskonzepte, unabhängig von der Bioenergie sind mit abzuwägen.

- Weil aber Klimaschutz über ein breites Bündel von Maßnahmen innerhalb des ELER und in großem Umfang auch darüber hinaus realisiert werden kann, ist bei knappen Ressourcen eine Konzentration auf die effizientesten Maßnahmen besonders vordringlich (Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMELV, 2007). Da in dieser Beziehung noch wenig Wissen vorhanden ist, sind langfristige Effizienzstudien zur Ermittlung optimaler Klimaschutzstrategien unter Berücksichtigung des Maßnahmenpektrums der Zweiten Säule – möglichst Bundesland-übergreifend - angeraten.

### ***Vertiefungsthema Lebensqualität:***

Auf dem derzeitigen Stand der Untersuchung können konkrete Aussagen zu Wirkungen auf die Verbesserung von Lebensqualität nicht getroffen werden. Deutlich wurde der kleine Wirkungsbereich. Ein besonderes Potenzial für die Bereitstellung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge und die Umsetzung von regionspezifischen Anforderungen liegt in der integrierten Entwicklung und in LEADER. Welche Wirkungen daraus auf Aspekte der objektiven Lebensbedingungen entstehen, ist in den kommenden Untersuchungen zur Lebensqualität zu zeigen.

### ***Tourismus:***

Die Förderung des Tourismus hat im EPLR M-V eine hohe Bedeutung. Im Vordergrund standen infrastrukturelle Maßnahmen, für die die programmspezifischen Wirkungsindikatoren (Zusätzliche Anzahl Übernachtungen, Zunahme der BWS im Tourismus) nur schwer zu quantifizieren sind, zumal die Indikatoren auch nur einen Teil der potenziellen Wirkungen abdecken<sup>36</sup>. Sinnvoll wäre ein übergreifender Bewertungsansatz gemeinsam mit EFRE und ESF zum Thema Tourismus.

---

<sup>36</sup> Die Anzahl der Übernachtungen wird nur für Beherbergungsbetriebe über acht Betten erhoben.

### **3 Beitrag des EPLR M-V zu den Zielen der ELER-Verordnung, den übergeordneten Strategieebenen und den Neuen Herausforderungen**

Die ELER-Verordnung verfolgt in ihren Erwägungsgründen zwei zentrale Ziele. Zum einen sollen die auf ihr beruhenden Programme einen Beitrag zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt leisten, zum anderen die Reform der 1. Säule flankieren (Kapitel 3.1). Dem EPLR M-V vorgeschaltet sind zwei übergeordnete Strategieebenen auf Bundes- und EU-Ebene (Kapitel 3.2). Im Zuge der Mittelumschichtung von der 1. in die 2. Säule im Zuge des Health Checks sind mit den Neuen Herausforderungen ausgewählte Zielbereiche akzentuiert worden (Kapitel 3.3).

#### **3.1 Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und der Flankierung der GAP-Reform**

##### **3.1.1 Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts**

***Horizontale Bewertungsfrage 4:** Inwieweit hat das Programm zur Verwirklichung von wirtschaftlichen Zielen und Zielen der Politik für sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt beigetragen im Hinblick auf:*

- *die Reduzierung der Disparitäten zwischen EU-Bürgern?*
- *die Reduzierung territorialer Ungleichgewichte?*

Die Begriffe „Disparitäten“ und „territoriale Ungleichgewichte“ beschreiben Unterschiede der Raumstruktur (Wirtschafts-, Wohn-, Arbeits- und Lebensbedingungen etc.) zwischen und innerhalb Nationen bzw. Regionen<sup>37</sup> Die Bewertungsfrage beinhaltet demnach zwei Aspekte:

- den Beitrag des EPLR zur Angleichung der Unterschiede in der EU,
- den Beitrag des EPLR zur Angleichung der Unterschiede in Mecklenburg-Vorpommern.

Die Frage nach dem Beitrag des EPLR M-V zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts ist in Mecklenburg-Vorpommern besonders relevant, da das Land zu den Konvergenzregionen gehört und das EPLR, wie Abbildung 3.4 zeigt, in die Landesstrategie zur Stärkung der Wirtschaftskraft und Schaffung von Arbeitsplätzen eingebunden ist. Zentrales Ziel des EPLR ist die Stärkung des ländlichen Arbeitsmarktes.

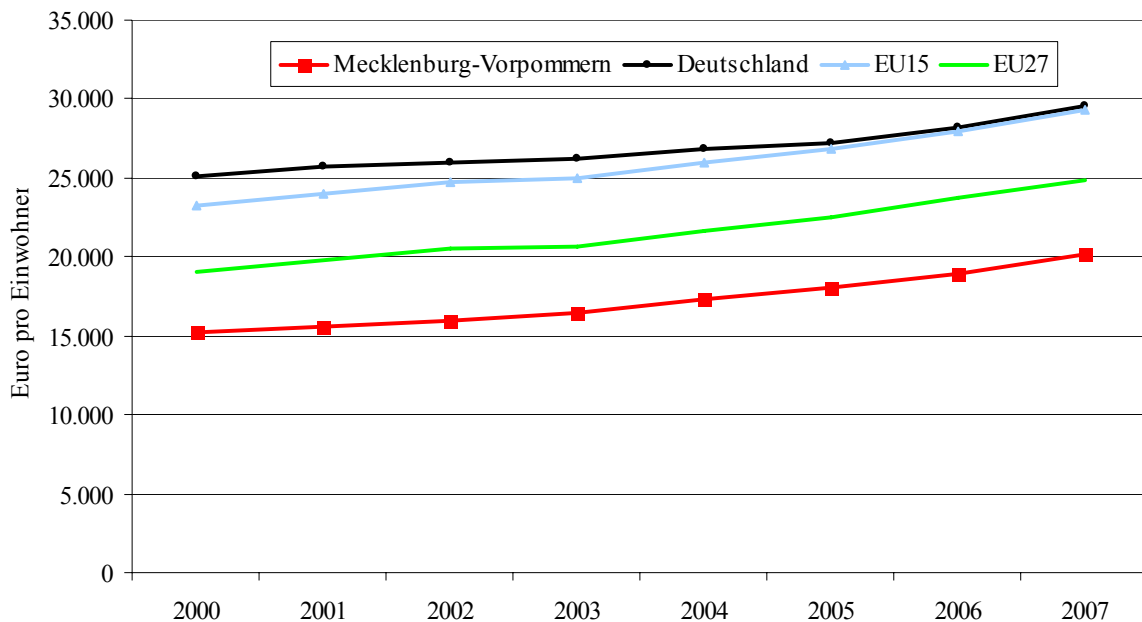
---

<sup>37</sup> Der geographische Begriff „Disparitäten“ und beschreibt raumstrukturelle Unterschiede auf einer aggregierten Ebene (Region, Nation). Der aus der Soziologie stammende Begriff der „territorialen Ungleichheit“ betont die Konsequenzen raumstruktureller Unterschiede für die konkrete Lebenssituation von Bürgern (Leser, 2005; Neu, 2006).

### *Unterschiede innerhalb der EU*

These: Das EPLR M-V leistet keinen messbaren Beitrag zur Angleichung der Unterschiede zwischen EU-Regionen.

**Abbildung 3.1:** Entwicklung des Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner in MV in Euro



Quelle: Eurostat.

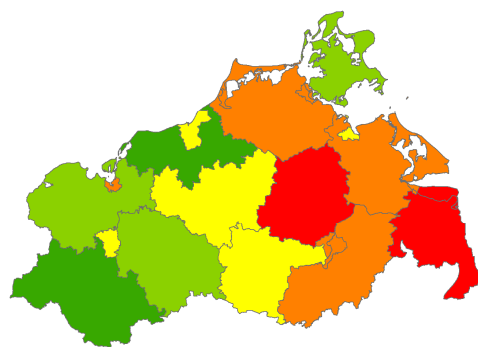
Mecklenburg-Vorpommern gehört zu den struktur- und einkommensschwächsten Regionen Deutschlands und auch Europas. Unter der wahrscheinlichen Annahme, dass das EPLR alleine keinen messbaren Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung Mecklenburg-Vorpommern hat (vgl. Kapitel 2.1), bleiben die Unterschiede zwischen Mecklenburg-Vorpommern und anderen EU-Regionen wie zuvor bestehen. Diese Annahme gilt in gleicher Weise auch für die übrigen Strukturindikatoren (Bevölkerung, Arbeitslosigkeit etc.). Abbildung 3.1 zeigt, dass im Zeitablauf das BIP/Kopf in Mecklenburg-Vorpommern zwar gestiegen ist, aber eine Annäherung an EU15 oder EU27 nicht erfolgte. Zum jetzigen Zeitpunkt können jedoch keine Aussagen getroffen werden, ob ohne das EPLR sogar eine Vergrößerung des Abstands zur EU eingetreten wäre. Gerade die Maßnahmen, von denen ein positiver Beitrag auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung zu erwarten ist, weisen einen geringen Umsetzungsstand auf oder entfalten eher mittel- bis langfristige Wirkungen (wie die infrastrukturellen Maßnahmen). Zu einem späteren Zeitpunkt wäre es darüber hinaus sinnvoll, diese Frage in einem gemeinsamen methodischen Ansatz mit den Strukturfonds zu beantworten.

***Unterschiede innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns***

These: Förderprogramme können keinen Beitrag zur Reduzierung von regionalen Disparitäten leisten, weil die „prosperierenden“ Regionen stärker von der Förderung profitieren.

Innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns bestehen ausgeprägte Unterschiede in der sozio-ökonomischen Entwicklung. Die folgende Kartendarstellung führt diese Unterschiede anhand verschiedener Indikatoren auf. Insbesondere die östlichen Landesteile sind schlechter aufgestellt, insbesondere die Landkreise im Binnenland.

**Karte 3.1:** Regionale Unterschiede in Mecklenburg-Vorpommern anhand ausgewählter Indikatoren

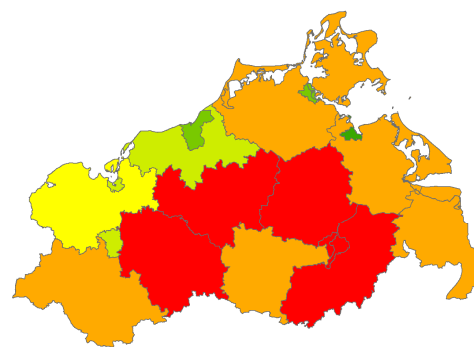


**Arbeitslosenquote**

bez. auf alle zivile Erwerbspersonen 2009

- ≤ 10,0
- > 10,0 bis 12,5
- > 12,5 bis 14,5
- > 14,5 bis 16,5
- > 16,5

Ø Mecklenburg-Vorpommern: 13,5 %

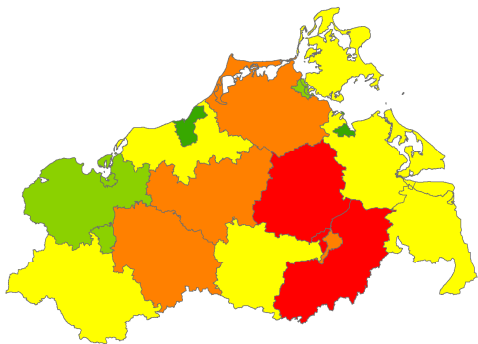


**Wanderungssaldo**

(Zuzüge - Fortzüge) je 1000 Einwohner (Anzahl) 2008

- ≤ -12
- > -12 bis -8
- > -8 bis -4
- > -4 bis 0
- > 0 bis 4
- > 4

Ø Mecklenburg-Vorpommern: -6 %

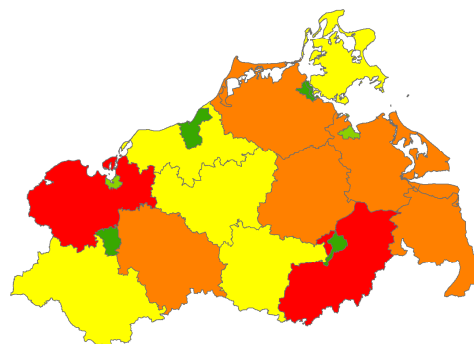


**Bevölkerungsprognose**

2006-2030

- ≤ -30
- > -30 bis -20
- > -20 bis -10
- > -10 bis 0
- > 0

Ø Mecklenburg-Vorpommern: -14,3 %



**Bruttoinlandsprodukt**

pro Kopf in Tsd. Euro 2008

- ≤ 16
- > 16 bis 19
- > 19 bis 23
- > 23 bis 28
- > 28

Ø Mecklenburg-Vorpommern: 21.345 EUR

Institut für Ländliche Räume des vTI  
7-Länder-Evaluation des EPLR  
2007 bis 2013

Quelle: Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern.

Vergleicht man die Förderintensität vor allem der ländlichen Entwicklungsmaßnahmen (siehe Teil I) mit der regionalen Problemlage, so zeigt sich, dass gerade die besonders benachteiligten Landkreise im Landesinneren eine höhere Förderintensität aufweisen. D. h., die etwas besser aufgestellten Regionen profitieren nicht überproportional von den Fördermitteln. Ob in diesen Regionen auch eine höhere Dynamik ausgelöst wird und diese Regionen aufholen können, dazu werden im Fortgang der laufenden Bewertung Ergebnis-



se geliefert werden. Einzelne Befunde aus den Maßnahmenbewertungen liegen zwar vor, diese können aber nicht verallgemeinert werden.

In diese Untersuchung werden auch Analysen der Qualität der geförderten Projekte hinsichtlich ihrer räumlichen Strahlkraft und ihres „Anstoßpotenzials“ einfließen. Dazu werden im Fortgang der laufenden Bewertung sowohl für die ILE- als auch die LEADER-Maßnahmen Fragen wie, welche Kommunen nutzen Fördermittel eher dazu, kommunale „Pflichtaufgaben“ abzudecken, und welche Kommunen stecken Fördermittel in kreativere, mehr Dynamik auslösende Projekte, verfolgt-

### **3.1.2 Flankierung der GAP-Reform**

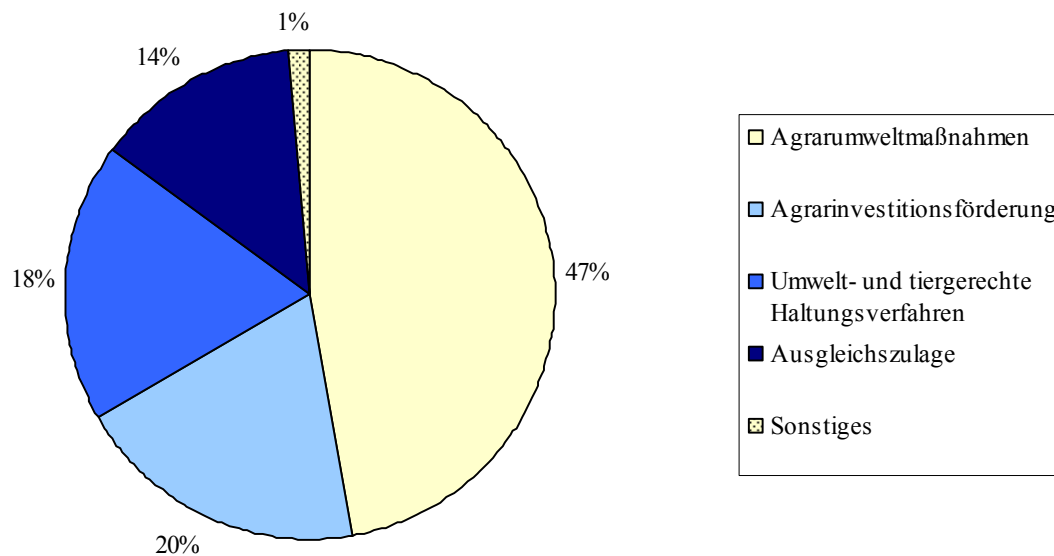
Die zentralen Elemente der Reform der 1. Säule der GAP sind die stärkere Marktorientierung und die Einbeziehung von Umwelt-, Lebensmittelsicherheits- und Tierschutzstandards in die Auflagenbindung (2006/144/EG). Die 2. Säule soll diese Neuausrichtung durch entsprechende Maßnahmen begleiten. Grundsätzlich ist allerdings anzumerken, dass der Beitrag der 2. Säule schon aufgrund der Finanzausstattung begrenzt ist. Die 2. Säule hat zwar mit einem knapp über 30 % liegenden Anteil an der GAP in Mecklenburg-Vorpommern ein stärkeres Gewicht als in anderen Bundesländern, innerhalb der 2. Säule wird aber – der Problemlage angemessen – ein größeres finanzielles Gewicht auf die Ziele des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts gelegt, so dass der Beitrag des EPLR zur Flankierung der GAP-Reform nachrangiger ist.

Des Weiteren können Veränderungen in der 1. Säule, wie z. B. die Abschaffung der konjunkturellen Flächenstilllegung mit ihrer ggf. negativen Biodiversitätswirkung, nicht von freiwilligen Maßnahmen der 2. Säule der GAP aufgefangen werden. Dies gilt auch für andere Wirkungen aufgrund der stärkeren Marktorientierung der 1. Säule, z. B. Aufgabe unrentabler Betriebszweige nach dem Wegfall von Tierprämien oder Fruchtfolgeverengungen oder die deutlichen Grünlandverluste, die allerdings auch durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) mit induziert wurden.

Im Rahmen des EPLR M-V flossen bislang rund 47 % der öffentlichen Mittel an Landwirte (siehe Teil I). Abbildung 3.2 stellt die Verteilung der bislang verausgabten öffentlichen Mittel an Landwirte auf Maßnahmenebene dar.

Der finanzielle Fokus in der Umsetzung lag bislang auf flächenbezogenen Maßnahmen, insbesondere den Agrarumweltmaßnahmen.

**Abbildung 3.2:** Ausgezählte öffentliche Mittel in den EU-Haushaltsjahren 2007 bis 2009 in %



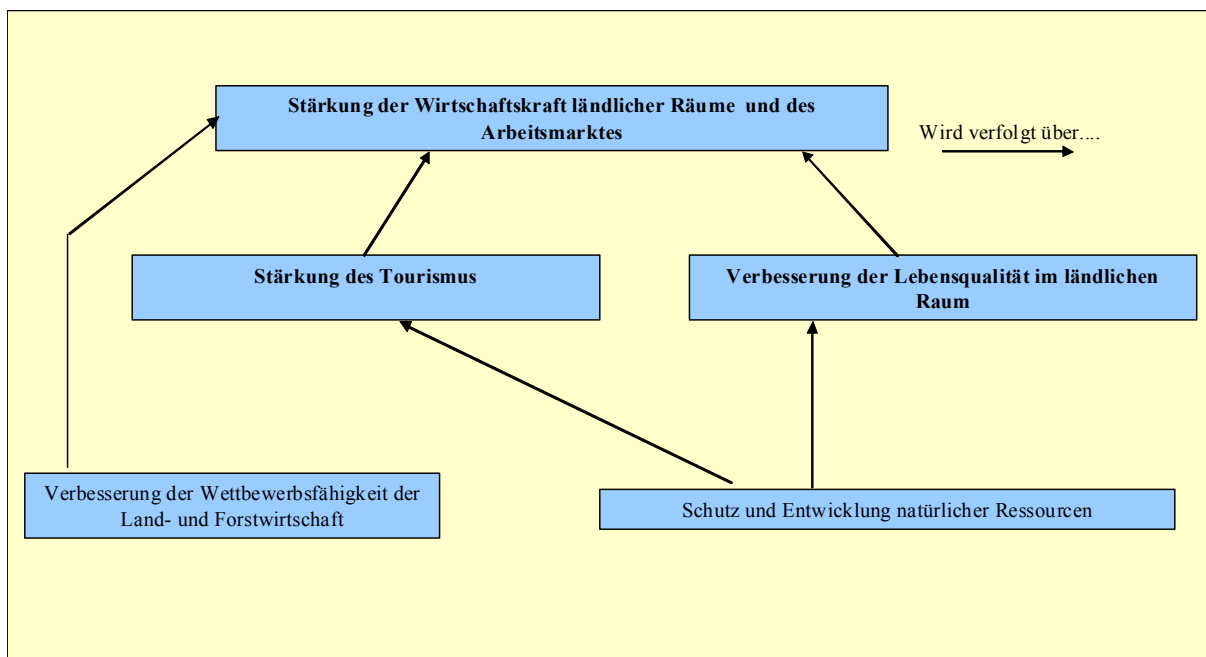
Quelle: Eigene Berechnungen nach LU (2009f; 2010c; 2010d).

Von den beiden Aspekten der GAP-Reform, Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und stärkere Integration von Umweltbelangen, wird v. a. letzterem im Rahmen des EPLR besonders Rechnung getragen. Die Ausgleichszulage ist allerdings eher als reine Kompensationsmaßnahmen zu verstehen, die keine explizite Ressourcenschutzwirkung entfaltet. Das APF hatte bislang einen Anteil von 20 % an den im Rahmen des EPLR getätigten Ausgaben. Es überwiegen „Standardinvestitionen“. Weder wird im AFP der Förderung öffentlicher Güter stärker Rechnung getragen noch der Förderung von Innovationen, wie in der EU-Strategie für den Schwerpunkt 1 gefordert.

### 3.2 Übergeordnete Strategieebenen

In Kapitel 4 wird die Relevanz der neu eingeführten Strategieebenen für die Programmgenese und die Programmsteuerung diskutiert. Ihre praktische Relevanz ist eher gering. Die Programmstruktur in Mecklenburg-Vorpommern hängt in starkem Maße von den landespolitischen Prioritäten ab, die sich z. T. mit der EU-Strategie decken und in die Nationale Strategie aufgrund des Bottom-up-Entstehungsprozesses eingeflossen sind.

Im Rahmen des Interviews mit der fondsverwaltenden Behörde wurde die Hierarchie der Programmziele und die zugrunde liegende Interventionslogik konkretisiert (LU, 2009j).

**Abbildung 3.3:** Hierarchie der Programmziele des EPLR M-V

Quelle: Eigene Darstellung nach LU (2009g).

An dieser Stelle wird ein Überblick gegeben, in welchem Ausmaß das EPLR M-V die verschiedenen Strategien bzw. Handlungsfelder bedient. Analog zu dem „earmarking“ der Lissabonstrategie in den Strukturfonds werden die bisher verausgabten öffentlichen Mittel zugeordnet. Der Ansatz orientiert sich an dem Vorgehen im 1. Fortschrittsbericht 2010 zum Nationalen Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland. Dieses ist nicht so differenziert, wie die Analysen der Vertiefungsthemen (siehe Kapitel 2), da es lediglich die verausgabten Finanzen klassifiziert, und die Ergebnisse sind daher nur bedingt vergleichbar. Diese Vorgehensweise ermöglicht aber eine Einordnung der Wirkungspfade vor dem Hintergrund der Programmstrategie (siehe Abbildung 3.3) und in den Kontext der EPLR anderer Bundesländer.

### 3.2.1 EU-Strategie

Die EU-Strategie für die ländliche Entwicklung ist eng mit der Lissabon- und Göteborg-Strategie verwoben. Die Lissabon-Strategie spielt allerdings auch im EPLR MV wie auch in den anderen Bundesländern keine so große Rolle, obgleich die Programmierung und die Festlegung der Ausgabenschwerpunkte stark von ressortübergreifenden landespolitischen Erwägungen mit dem Ziel der Stärkung der Wirtschaftskraft und Schaffung von Arbeitsplätzen geprägt war (LU, 2009h). Dies liegt daran, dass gemeindliche Infrastrukturmaßnahmen, auf die sich die Schwerpunkt-3- und LEADER-Maßnahmen häufig konzentrieren, nicht zu den lissabonfähigen Ausgabenkategorien gehören.

**Tabelle 3.1:** Finanzielle Kenndaten von lissabonfähigen Maßnahmen des EPLR M-V

	Öffentliche Mittel (indikativ) in Euro 2007 bis 2013	Relative Relevanz der berücksichtigten Maßnahmen in der Planung in %	Ergebnis kumulativ in Euro zum 31.12.09	Relative Relevanz der berücksichtigten Maßnahmen in der Umsetzung in %
Mecklenburg- Vorpommern	320.606.224	25	65.393.235	21
Alle Bundesländer		21		16

Bei der Zuordnung wurde die Liste der „lissabonfähigen“ Ausgabenkategorien gemäß Artikel 9 Abs. 3 der Allgemeinen Strukturfondsverordnung Nr. 1083/2006 vom 11. Juli 2006 zugrunde gelegt., v. a. einzelbetriebliche Fördermaßnahmen und Maßnahmen in Humankapital.

Quelle: Eigene Berechnung nach LU (2009g), SFC.

Die Betonung der Lissabon-Strategie fällt im EFRE-Programm schon allein aufgrund der Vorgaben der Strukturfondsverordnung deutlicher aus. Mindestens 60 % der EFRE-Mittel sind in Konvergenzregionen für „Lissabon“ vorzusehen. 61 % der geplanten Ausgaben des EFRE-Programms sind lissabonfähig. Diesen Prozentsatz hat das EFRE-Programm bis Ende 2008<sup>38</sup> mit 55,6 % der Ausgaben leicht unterschritten. Allerdings entfielen 65,5 % der bewilligten EFRE-Mittel gemäß Jahresbericht 2008 bis Ende 2008 auf Ausgabenkategorien, die zur Erreichung der Ziele der integrierten EU-Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung („Lissabon-Prozess“) gemäß Anhang IV der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates beitragen (GVB, 2009a).

Die strategischen Handlungsfelder der Göteborg-Strategie spielen demgegenüber im EPLR M-V im Vergleich zum EFRE-Programm eine wesentlich zentralere Rolle. Im bundesweiten Durchschnitt sind nur 12 % der EFRE-Mittel Göteborg-relevanten Ausgabenkategorien zugeordnet (TAURUS ECO Consulting und ISI, 2009), während der Anteil im EPLR M-V bei rund 60 % liegt. In der Umsetzung des EPLR M-V spielten die zentralen Herausforderungen der Göteborg-Strategie bislang aufgrund der Dominanz des Schwerpunktes 2 (siehe Teil I) mit 64 % eine noch größere Rolle im Vergleich zur Planung 2007 bis 2013. Mit Blick auf die Göteborg-Strategie ist v. a. die Rubrik „Erhaltung und Bewirtschaftung von natürlichen Ressourcen“ von Relevanz. Wesentliche Maßnahmen in dieser Rubrik sind in Mecklenburg-Vorpommern die Agrarumweltmaßnahmen und die investiven Natur- und Wasserschutzmaßnahmen des Schwerpunktes 3.

Im Vergleich mit den bundesdeutschen Durchschnittswerten ist die Bedeutung der Göteborg-Strategie in Mecklenburg-Vorpommern im allerdings etwas geringer. Dies ist angesichts der eingeschlagenen Zielhierarchisierung folgerichtig.

<sup>38</sup> Der Jahresbericht 2009 wurde noch nicht veröffentlicht.

**Tabelle 3.2:** Finanzielle Kenndaten von Göteborg-relevanten Maßnahmen des EPLR M-V (*kursiv*: Bundesdurchschnitt)

Zentrale Herausforderungen der Nachhaltigkeitsstrategie <sup>1)</sup>	Planung		Umsetzung	
	Öffentliche Mittel 2007 bis 2013 Euro	Relative Relevanz der berücksichtigten Maßnahmen in %	Auszahlungen zum 31.12.2009 Euro	Relative Relevanz der berücksichtigten Maßnahmen in %
Klimaänderung und saubere Energie	50.905.218	4,0 7,8	12.983.963	4,3 7,6
Nachhaltiger Verkehr	36.048.480	2,8 1,9	10.164.568	3,3 1,7
Nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion	16.230.155	1,3 1,8	4.171.656	1,4 1,4
Erhaltung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	543.404.876	42,7 48,8	144.413.863	47,5 60,4
Gesundheit	8.942.079	0,7 0,9	2.231.588	0,7 0,7
Soziale Eingliederung, Demografie und Migration	83.327.589	6,6 4,4	19.945.444	6,6 2,4
Insgesamt	738.858.397	58,1 65,5	193.911.082	63,7 72,6

1) Die Kategorie „Armutsbekämpfung“ wurde nicht berücksichtigt.

Quelle: Eigene Berechnung nach LU (2009g), SFC.

Soziale Eingliederung, Demographie und Migration spielt im EPLR M-V- mit rund 7 % der Mittel eine größere Rolle verglichen mit allen bundesdeutschen EPLR. Da die Umsetzung von Schwerpunkt-3-Maßnahmen und LEADER, die für diese Herausforderung zentral sind, verzögert angelaufen ist, liegt der Anteil an den Auszahlungen bei nur rund 2 %. Der Rubrik „Klimaänderung und saubere Energie“ (4 % der geplanten Mittel) wurden Maßnahmen zur Minderung von CO<sub>2</sub>-Emissionen zugeordnet.<sup>39</sup> Einen Beitrag zur Minderung von CO<sub>2</sub>-Emissionen können beispielsweise Agrarumweltmaßnahmen, der Ausbau erneuerbarer Energien<sup>40</sup> und der Erhalt von Moorstandorten in der langfristigen Perspektive leisten. Alle anderen Rubriken der Nachhaltigkeitsstrategie spielen dagegen nur eine geringe Rolle.

<sup>39</sup> Anpassungsstrategien wie der Küstenschutz laufen in Mecklenburg-Vorpommern komplett außerhalb des EPLR.

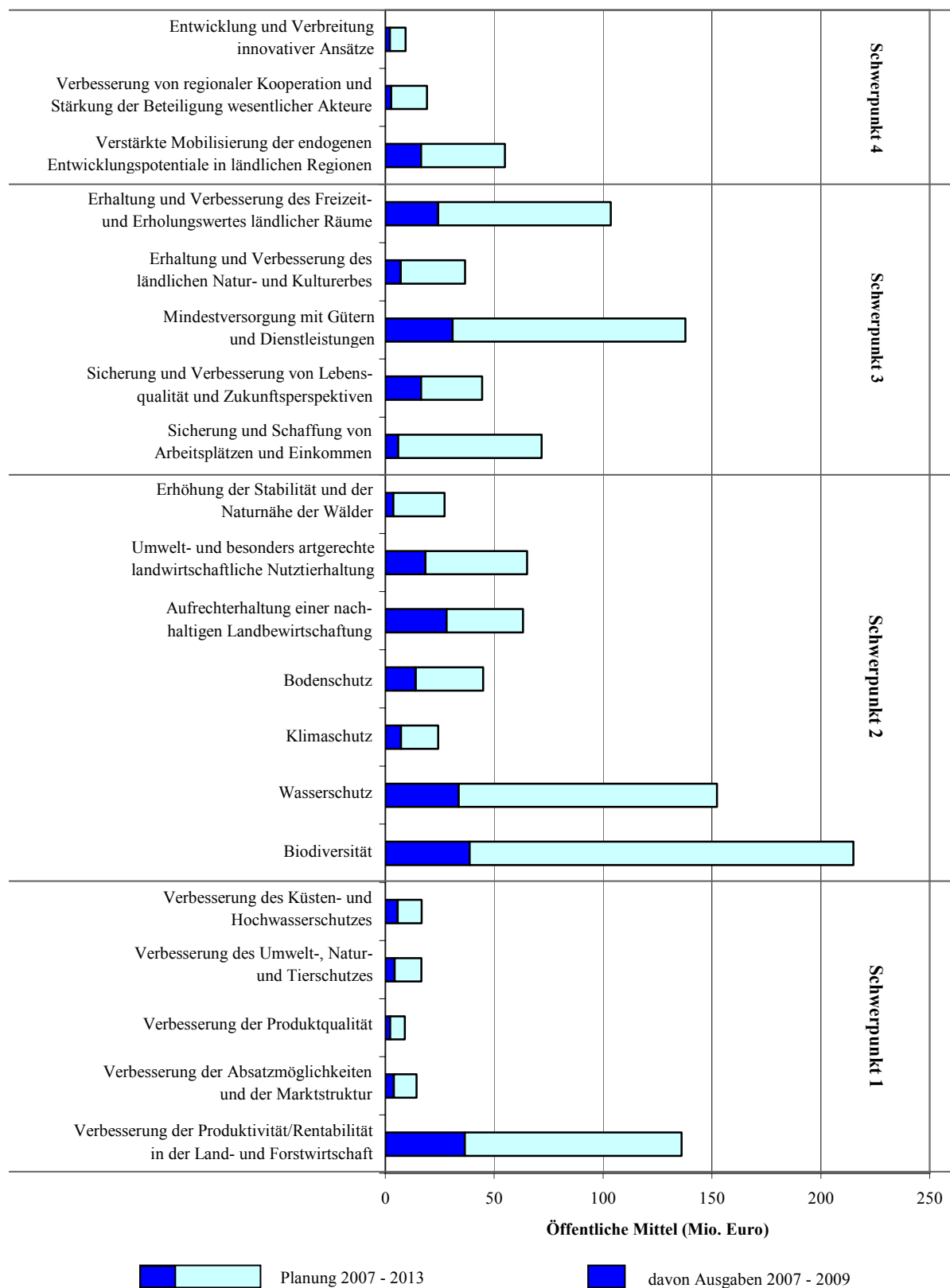
<sup>40</sup> Wesentlich stärkere Impulse für den Ausbau erneuerbarer Energien setzt allerdings das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), so dass das EPLR nur flankierend unterstützt.

### 3.2.2 Nationale Strategie

Gegenstand dieses Kapitels ist die Frage, inwieweit mit dem EPLR M-V die prioritären Ziele des Nationalen Strategieplans (NSP) aufgegriffen wurden. Die Analyse beschränkt sich auf die Zuordnung des bisherigen Finanzflusses. In Abbildung 3.4 werden die finanziellen Beiträge der Maßnahmen zu den schwerpunktbezogenen Zielen dargestellt, wobei berücksichtigt wird, dass die Maßnahmen und Teilmaßnahmen des einen Schwerpunktes auch wesentliche Beiträge zur Erreichung von anderen Schwerpunktzielen leisten können.

Verschiedene Schwerpunkte lassen sich erkennen. Der Ressourcenschutz und die Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung spielen eine große Rolle im EPLR M-V. Dies ist v. a. auf die Schwerpunkt-2-Maßnahmen (Ausgleichszulage und Agrarumweltmaßnahmen) zurückzuführen. Der Umsetzungsstand in diesen prioritären Zielbereichen ist nicht zuletzt aufgrund der hohen Altverpflichtungen bei den mehrjährigen Agrarumweltmaßnahmen besonders hoch. Ein weiterer wichtiger Zielbereich ist die Verbesserung der Produktivität/Rentabilität in der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft, der v. a. von der einzelbetrieblichen Investitionsförderung dominiert wird. Planung und tatsächliche Umsetzung weichen v. a. bei den Zielbereichen des Schwerpunktes 3 und 4 weit voneinander ab. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass in den ersten Programmjahren noch das Operationelle Programm abgewickelt werden musste, und ein wichtiger Bereich wie die Dorferneuerung außerhalb des EPLR umgesetzt wird.

**Abbildung 3.4:** Geplante und verausgabte öffentliche Mittel des EPLR M-V (Stand 31.12.2009) in den prioritären Zielbereichen des NSP



Quelle: Eigene Berechnung nach LU (2009g), SFC.

### 3.3 Neue Herausforderungen

Durch den Health Check und das EU-Konjunkturprogramm fließen rund 93,5 Mio. Euro an Mitteln zusätzlich in das EPLR M-V. Insgesamt erhöht sich das Finanzvolumen des ELER um 10,5 % auf 975 Mio. Euro. Im Verhältnis zu den anderen Bundesländern der 7-Länder-Evaluation liegt der relative Mittelanstieg im unteren Drittel. Mit 27,1 % verzeichnet Schleswig-Holstein den höchsten und Hamburg mit 5,5 % den geringsten Zuwachs. Da MV keine Breitband-Internetanbindung im ländlichen Raum über den ELER fördert, hierfür also keine Mittel aus dem Europäischen Konjunkturprogramm aufwendet, fließen die o. g. 93,5 Mio. Euro im vollen Umfang in Vorhaben im Rahmen der Neuen Herausforderungen.

**Tabelle 3.3:** Mittelvolumen für Vorhaben im Rahmen der Neuen Herausforderungen

<b>ELER-Code</b>	<b>Maßnahme</b>	<b>Mittel (Euro)</b>	<b>Anteil (%)</b>
<b>Schwerpunkt 1</b>		<b>3.551.000</b>	<b>3,8</b>
121	Einzelbetriebliche Investitionsförderung	3.551.000	3,8
<b>Schwerpunkt 2</b>		<b>68.625.000</b>	<b>73,4</b>
davon			
214c	Ökologische Anbauverfahren	6.325.000	6,8
214d	Erosionsmindernde Produktionsverfahren	22.800.000	24,4
214e	Blühflächen u. -streifen als Bienenweide	2.000.000	2,1
215	Umwelt- und tiergerechte Haltungsverfahren	37.500.000	40,1
<b>Schwerpunkt 3</b>		<b>21.360.000</b>	<b>22,8</b>
davon			
323b	Naturnahe Gewässerentwicklung nach GAK	15.360.000	16,4
323c	Naturnahe Gewässerentwicklung (Standgewässer)	3.000.000	3,2
323d	Nachhaltige Entwicklung von Lebensräumen	3.000.000	3,2

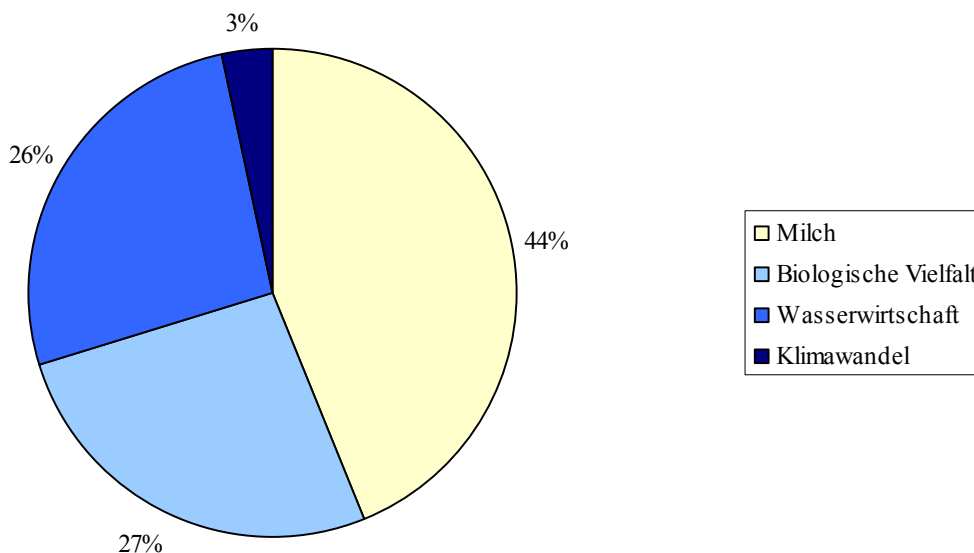
Quelle: Eigene Darstellung nach Programmplanungsdokument (LU, 2009g), telefonische Auskunft Dr. Wienkemeier 15.11.2010.

Die Mittelzuweisung für Vorhaben im Rahmen der Neuen Herausforderung ist Tabelle 3.3 zu entnehmen. Insgesamt werden vier ELER-Codes (siehe Tabelle 3.3) begünstigt. Die Mittel der ELER-Codes 214 (Agrarumweltmaßnahmen) und 323 (Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes) teilen sich wiederum auf jeweils drei Untermaßnahmen auf. Alle acht Teilmaßnahmen werden als bestehend deklariert



Aus der Zuweisung der Teilmaßnahmen auf die Prioritäten ergibt sich die in Abbildung 3.5 dargestellte Gewichtung der Mittel auf die Prioritäten.

**Abbildung 3.5:** Gewichtung der Mittelzuweisung auf die Prioritäten der Neuen Herausforderungen



Quelle: Eigene Darstellung nach Programmplanungsdokument (LU, 2009g; ML, 2009b)

Die obigen Ausführungen sind als Bruttoangaben zu interpretieren. Sie berücksichtigen keine Umschichtungseffekte, die sich aus der Anerkennung von bereits bestehenden Maßnahmen als Neue Herausforderungen ergeben. Durch Anerkennung bereits bestehender Maßnahmen als Neue Herausforderungen werden Mittel frei, die dann u. a zur Mittelaufstockung für andere, nicht als Neue Herausforderung deklarierbare Maßnahmen zur Verfügung stehen. Gleichzeitig mindert die Umschichtung der Mittel auch den *zusätzlichen* Effekt, der sich für die Lösung der Neuen Herausforderungen ergeben könnte. Vor diesem Hintergrund stellt der Anteil der umgeschichteten Mittel eine zentrale Kennziffer dar, um die Wirkung der Health-Check-Mittel zur relativieren. Wird vereinfachend der Mittelansatz der durch die Neuen Herausforderungen tangierten Fördermaßnahmen zum Zeitpunkt der Programmaufstellung (2007) und der des konsolidierten Programms gegenübergestellt, zeigt sich, dass das Mittelvolumen sowohl im SP 1 als auch im SP 3 um den in der Tabelle 3.3 ausgewiesenen Betrag steigt. Lediglich im SP 2 ist die Mittelerhöhung für die Maßnahmen 214 und 215 mit 68 Mio. Euro um 17,8 Mio. geringer als der in der Tabelle 3.3 angegebene Betrag. Damit werden per Saldo 17,8 Mio. Euro zur Umfinanzierung frei. Dies entspricht rund 19 % der Mittel, die für Vorhaben im Rahmen der Neuen Herausforderungen aufgebracht werden.

Im Folgenden wird ex-ante eine Wirkeinstufung der mit zusätzlichen Mittel bedachten Maßnahmen vorgenommen. Die Einschätzung erfolgt in Bezug auf die mit den Maßnah-

men verfolgten Zielen, die sich in den jeweiligen Prioritäten der Neuen Herausforderungen widerspiegeln. Für jede Maßnahme wird ausgeführt, ob aus der Förderung *zusätzliche* (Umwelt-)Effekte zu prognostizieren sind. Für die Ex-ante-Einstufung wird auf die Ergebnisse von Bauschke (2010) sowie auf Ergebnisse der entsprechenden Maßnahmenbewertung (siehe Teil II) zurückgegriffen.

Knapp 44 % der Mittel werden der Priorität „Begleitung der Umstrukturierung des Milchsektors“ (folgend kurz Priorität Milch) zugeordnet. Zu ihrer Umsetzung werden zwei Förderatbestände aufgegriffen. Zum einen fließen 3,5 Mio. Euro in das Agrarinvestitionsförderprogramm (ELER-Code 121), zum anderen wird die Förderung von umweltfreundlichen und tiergerechten Haltungsverfahren (ELER-Code 215) wieder aufgegriffen.

Die Bewertung der Agrarinvestitionsförderung liefert mit der vorliegenden Halbzeitbewertung Ergebnisse, die auch für die „Begleitung der Umstrukturierung des Milchsektors“ übertragbar sind. Die Evaluation zeigt, dass die getätigten Investitionen in erster Linie auf Rationalisierung und weniger auf Wachstum ausgerichtet sind. Die geförderten Milchviehbetriebe planen tendenziell einen Abbau von Arbeitskräften infolge von Rationalisierung. Wird das Ziel der Schaffung bzw. Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Milchproduktion in MV und somit die Standortsicherung in den Vordergrund gestellt, kann die Förderung ex-ante als zielführend eingestuft werden. Allerdings zeigen die Ergebnisse, dass keine zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen werden. Kritisch weisen die Evaluatoren auf Effizienzverluste der Förderung hin, da in zahlreichen Fällen Betriebe mit hohem Betriebserfolg und Cash-Flow in der Ausgangssituation gefördert werden, die – gemessen an der Ausschöpfung der langfristigen Kapitaldienstgrenze – eine Förderung zur Finanzierung der geplanten Investitionen vermutlich nicht benötigen würden. Die geringe Inanspruchnahme der Bürgschaftsregelung deutet darauf hin, dass die Betriebe ganz überwiegend ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten besitzen. Vor diesem Hintergrund kommen die Bewerter zu dem Ergebnis, dass die Förderbedürftigkeit zukünftig anhand der Einkommen der Antragsteller und der Finanzierungsfähigkeit hinsichtlich der geplanten Investitionen überprüft werden sollte, anstelle der gegenwärtig relevanten Eigenkapitalquote. Angesichts des derzeit günstigen Zinsniveaus und der Bereitschaft der Banken zur Gewährung von Krediten an landwirtschaftliche Unternehmen sollte kurzfristig 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.

Das geplante Mittelvolumen für tiergerechte Haltungsverfahren (ELER-Code 215) steigt zur Basis 2007 um 46,9 Mio. Euro, 37,5 Mio. Euro sind davon zusätzliche ELER-Mittel (siehe Tabelle 3.3). In der Förderperiode 2000 bis 2006 wurden die Haltungsverfahren als Agrarumweltmaßnahmen umgesetzt und einmalig im Jahr 2003 für Anträge geöffnet. Die letzten Verpflichtungen liefen aufgrund der fünfjährigen Verpflichtung von Agrarumweltmaßnahmen im Jahr 2008 aus. Die Förderhöhe variiert in Abhängigkeit von der zu

fördernden Tierart und von der Aufstellungsform bzw. der Möglichkeit des Weidegangs. Um Mitnahmen zu vermeiden, sind Mutterkühe von der Förderung ausgeschlossen. Die von Bauschke (2010) befragten Experten prognostizieren ex-ante positive Tierschutzwirkungen, da z. B. Weidehaltung das arttypische Verhalten von Wiederkäuern fördert. Inwieweit sich aus der Förderung positive Effekte für die Umstrukturierung des Milchsektors ergeben, bleibt abzuwarten.

Der Priorität Wasserwirtschaft sind die Teilmaßnahmen Erosionsmindernde Produktionsverfahren (214 d) und die beiden Teilmaßnahmen 323b/323c zur naturnahen Gewässerentwicklung zugeordnet. Die Erosionsmindernden Produktionsverfahren umfassen zwei Fördertatbestände, nämlich den Erosionsmindernden Ackerfutterbau und Erosionsmindernde Anbauverfahren (Zwischenfrüchte, Untersaat und MDM-Verfahren). Der erstgenannte Fördertatbestand wurde bereits in 2007 notifiziert, jedoch in Anbetracht mangelnder Mittel nicht angeboten. Nach Einschätzung der von Bauschke (2010) befragten Experten liegen per se keine Kritikpunkte an der Ausgestaltung des Fördertatbestandes vor. Der Erosionsmindernde Ackerfutterbau ist grundsätzlich geeignet, durch Bodenbedeckung und Durchwurzelung Bodenerosionen zu vermindern und damit den Eintrag von Nährstoffen und Pflanzenschutzmitteln in Gewässer zu reduzieren. Die Ex-ante-Einschätzung für die Erosionsmindernden Anbauverfahren fällt weniger positiv aus. Die Evaluationsergebnisse anderer Bundesländer zeigen bei vergleichbarer Maßnahmenausgestaltung, dass die Wasserschutzeffekte des Zwischenfruchtanbaus im Vergleich zu anderen AUM unterdurchschnittlich sind und sich die Nettowirkung zudem aufgrund von Mitnahmen reduziert. Die Wirkung je Flächeneinheit lässt sich durch eine ambitionierte Ausgestaltung steigern, z. B. durch Beschränkung des Leguminosenanbaus oder der Düngung. Durch vergleichsweise hohe Förderauflagen lassen sich auch Mitnahmen weitestgehend ausschließen. Auch die MDM-Verfahren werden kritisch eingestuft. Zwar weist diese Technologie eine Wasserschutzwirkung auf. Allerdings ist zu überprüfen, wie ausgeprägt die Verbreitung von MDM-Verfahren bereits ohne Förderung ist, um nicht letztlich den Status-quo zu fördern. Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Umwelteffekte der Erosionsmindernden Anbauverfahren als *zusätzliche* Effekte einzustufen sind, da beide Teilmaßnahmen zwar formal als bestehend deklariert werden, jedoch nicht zur Förderung offen standen. Die Wirkung der Erosionsmindernden Anbauverfahren könnte durch eine ambitioniertere Ausgestaltung gesteigert werden.

Die Naturnahe Gewässerentwicklung nach ELER-Code 323b wird entsprechend der Nationalen Rahmenregelung (NRR) durchgeführt. Die Maßnahme dient der Förderung investiver Maßnahmen zur Beseitigung hydromorphologischer Defizite und damit zur naturnahen Gewässerentwicklung. Die gleiche Zielausrichtung hat die Maßnahme 323c, die außerhalb der NRR finanziert wird. Adressaten der Förderung nach 323c sind öffentliche Träger, wie z. B. Kommunen. Sie erhalten eine Vollfinanzierung. Mit den zusätzlichen Mitteln für die beiden Teilmaßnahmen soll eine größere Zahl von Projekten umgesetzt werden. Der zusätzliche Handlungsbedarf ergibt sich aus der im Rahmen der Umsetzung

der WRRL durchgeführten Bestandsaufnahme der Gewässer. Von der Evaluation wird beiden Maßnahmen eine hohe Wirksamkeit für das Schutzgut Wasser attestiert. Die zusätzlich eingestellten Mittel werden im vollen Umfang *zusätzliche* Umweltwirkungen entfalten, da keine Anerkennung von bereits eingestellten Mitteln erfolgt.

Einen Beitrag zum Erhalt und der Förderung der Biologischen Vielfalt sollen die Agrarumweltmaßnahmen Ökologischer Landbau und die neu implementierte Maßnahme Blühflächen und -streifen als Bienenweide erbringen. Der Ökologische Landbau ist hinsichtlich seiner Umweltwirkungen auch über die Priorität Biologische Vielfalt hinaus positiv zu bewerten. Der Betriebsansatz bietet zwar keinen optimalen Lebensraum für Tiere und Pflanzen, schafft aber positive Voraussetzungen und strahlt aufgrund seiner größeren Fläche positive Effekte aus. So ist die Wirkung dieser AUM im Vergleich zu den Vertragsnaturschutzmaßnahmen zwar geringer, insgesamt jedoch positiv. Die zusätzlich eingestellten Mittel führen nicht zu einer Anhebung des Output-Indikators, die angestrebte Förderfläche beträgt unverändert 130.000 ha. Hieraus lässt sich schließen, dass die zusätzlichen Mittel zur Gegenfinanzierung der Prämienerrhöhung des Ökologischen Landbaus benötigt werden. Wird dieser Hypothese gefolgt, werden die zusätzlich eingeplanten Mittel keinen *zusätzlichen* Umwelteffekt erbringen. Die zweite Maßnahme mit der Priorität Biologische Vielfalt ist die AUM „Anlage von Blühflächen/-streifen als Bienenweide“ (Code 214 e). Laut ihrer Bewertung (siehe Teil II, Kapitel 8) ist die Ausgestaltung der Förderung stark auf den (wirtschaftlichen) Nutzen für Imker (Honigproduktion) und Landwirtschaft (Bestäubung) ausgerichtet und daher nicht unbedingt für wildlebende Arten der Feldflur optimiert. Da Blühstreifen prinzipiell ein sehr gutes Instrument sind, um die Habitatqualitäten von Ackerlandschaften für Kleinsäuger, Vögel, Insekten aufzuwerten, geben die Evaluatoren die Empfehlung, zusätzliche Blühstreifenvarianten anzubieten, die auf wildlebenden Arten der Feldflur ausgerichtet sind.

Einzigste Teilmaßnahme der Priorität Klimawandel ist die nachhaltige Entwicklung von Lebensräumen (Code 323 d). Die Förderung umfasst investive Moorschutzmaßnahmen nach dem Moorschutzkonzept M-V. Die Maßnahme dient der Reduzierung von Distickstoffoxid und der Kohlenstoffbindung durch die Wiederherstellung der Speicherfunktion der Moore. Landwirtschaftliche Flächen werden hierzu aufgekauft bzw. Entschädigungen für Nutzungseinschränkungen gezahlt und die Polder geflutet. Die Halbzeitbewertung hat diese Maßnahme als positiv bezüglich des Klimaschutzziels eingestuft, gleichzeitig sind mit dem Schutz und der Wiederherstellung von Mooren auch positive Effekte für Arten verbunden. Die zusätzlichen Mittel werden im vollen Umfang zusätzliche Klimaschutzeffekte induzieren, wobei es sich um Langzeiteffekte handelt, die sich mit der Genese der Moore einstellen.

## 4 Programmdurchführung

### 4.1 Zielsetzungen und Kontext

Mecklenburg-Vorpommern hat sowohl in seinem Planungsdokument als auch in den Expertengesprächen Ziele für die Programmdurchführung formuliert, die sich teilweise mit den übergeordneten europäischen Zielen decken bzw. diese spezifizieren:

- Fortführung der Klammer um die verschiedenen EU-kofinanzierten Förderprogramme,
- Orientierung der inhaltlichen Gestaltung des ELER-Programms an der Landesstrategie,
- umfassende Integration von Landesrichtlinien in die ELER-Förderung, besonders in Schwerpunkt 3 (Fördermitteloptimierung unter EU-Rahmenbedingungen: Was kann wo finanziert werden?),
- kleine Maßnahmen aus dem Programm herausnehmen, weil diese zu teuer in der Umsetzung sind (GVB, 2009b; LU, 2009h).

Die Grundzüge der Bewertung der Programmdurchführung und die Zuordnung der Bewertungsfragen zu den folgenden Themenfeldern wurden bereits unter Kapitel 1 dargestellt. Dort findet sich auch der Überblick über die verwendeten Datengrundlagen.

Ziel dieses Abschnittes ist es, die Auswirkungen der Durchführungsbestimmungen – sowohl der von der EU gesetzten wie auch der durch Mecklenburg-Vorpommern eingeführten Mechanismen und Regelungen – auf die Programmumsetzung und die Erreichung der o. g. Ziele zu analysieren. In diesem Zusammenhang werden die entsprechenden horizontalen und programmspezifischen Bewertungsfragen beantwortet und Schlussfolgerungen und Empfehlungen abgeleitet. Diese sind für alle Themenfelder gemeinsam unter Kapitel 4.6 zusammengefasst.

Die Konzeption des rechtlichen Rahmens<sup>41</sup> für die Umsetzung der Förderung für den ländlichen Raum in der Förderperiode 2007 bis 2013 war von vier Zielen geleitet:

- Verschärfung der Kontroll- und Dokumentationspflichten zur Verbesserung der Zuverlässigkeitserklärung durch den Europäischen Rechnungshof (EuRH),
- Vereinfachung,
- stärkere Zielausrichtung der Förderung (unter landesstrategischen Aspekten) sowie
- Stärkung der (Regional) Governance durch die Integration von LEADER und einer Stärkung des Partnerschaftsprinzips.

Dieser in sich nicht konfliktfreie Zielrahmen bestimmte wesentlich die Durchführung. Abbildung 4.1 stellt diesen Zielrahmen dar und ordnet die entsprechenden Unterziele Mecklenburg-Vorpommerns zu.

---

<sup>41</sup> Hier im Wesentlichen:

**Verordnung (EG) Nr. 1698/2005** des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den ELER: Grundsätzliches zur Verwaltung, Kontrolle und Information (Artikel 73 - 75)

**Verordnung (EG) Nr. 1974/2006** „Durchführungsverordnung zur ELER-VO“, Verpflichtung zur Einrichtung leistungsfähiger Kontrollsysteme und eines Informationssystems (Artikel 63)

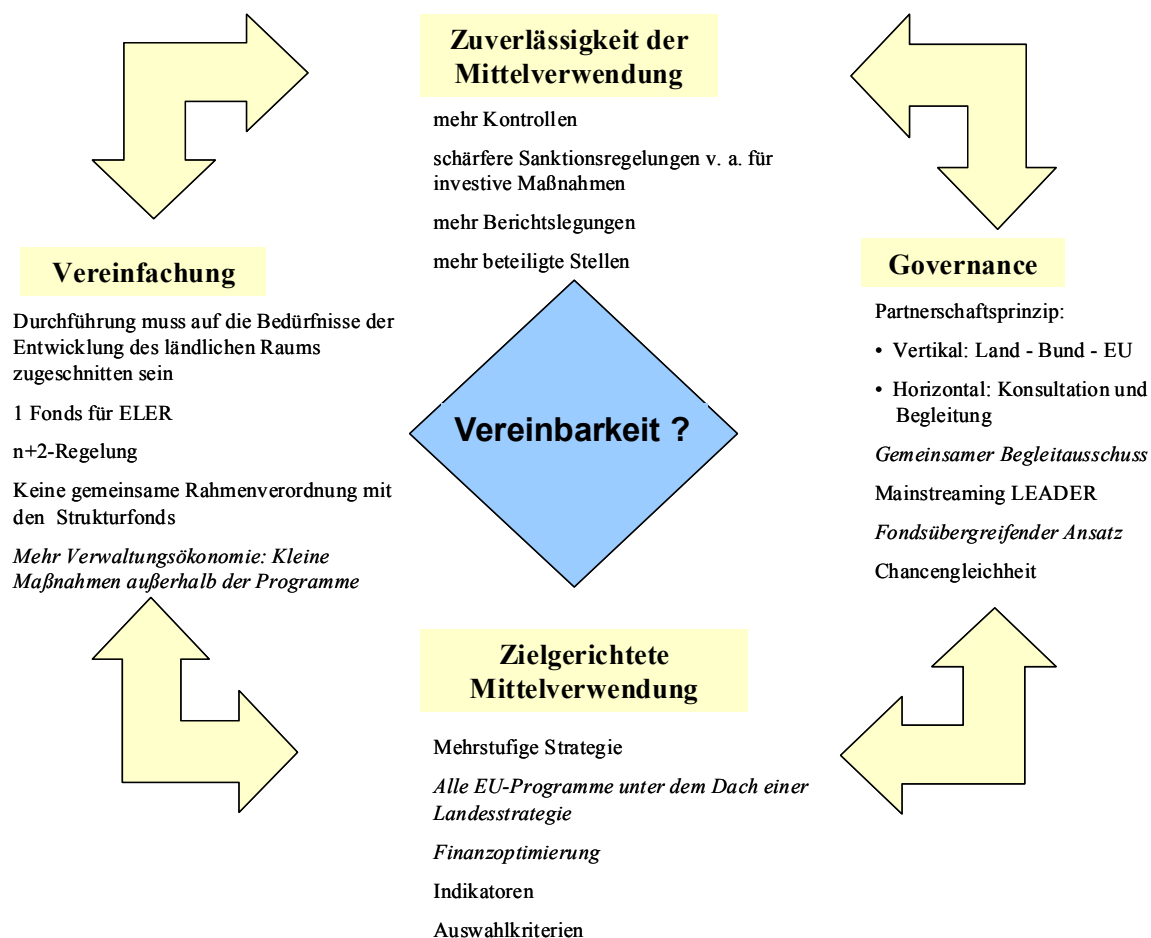
**Verordnung (EG) Nr. 1975/2006** „Kontrollverordnung“: Kontrollgrundsätze, Inhalte der Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen der unterschiedlichen Maßnahmen

**Verordnung (EG) Nr. 1290/2005** des Rates über die Finanzierung der GAP: Grundsätze über die Einrichtung des ELER und des EGFL, Finanzierungsmethoden, Rechnungsabschluss, Konformitätsabschluss, Überwachungsbefugnisse der Kommission

**Verordnung (EG) Nr. 883/2006** „Buchführungsverordnung“: Grundsätze der Buchführung für beide Fonds, Ausgabenerklärungen und Bedarfsvorausschätzung, elektronischer Austausch der Informationen (SFC)

**Verordnung (EG) Nr. 885/2006** „Zahlstelle und Rechnungsabschluss“: Verfahren der Zulassung der Zahlstellen, Zuverlässigkeitserklärung des Zahlstellenleiters, Bescheinigung der bescheinigenden Stelle, Rechnungsabschlussverfahren und Konformitätsabschluss, Schlichtungsverfahren (VO (EG) Nr. 1974/2006; VO (EG) Nr. 1975/2006; VO (EG) Nr. 883/2006 der Kommission; VO (EG) Nr. 885/2006 der Kommission; VO (EG) Nr. 1290/2005; VO (EG) Nr. 1698/2005).

**Abbildung 4.1:** Spannungsfeld der europäischen und mecklenburg-vorpommerschen Ziele und Instrumente für die Durchführung



*Kursiv* sind die im EPLR M-V zusätzlich genannten durchführungsrelevanten Ziele.

Quelle: Eigene Darstellung.

### ***Größere Zuverlässigkeit durch Verschärfung der Kontroll- und Dokumentationspflichten versus Vereinfachung***

Die gesamte EU-Rechnungsführung der Kommissionsdienststellen unterliegt der Aufsicht des Europäischen Rechnungshofes (EuRH). Mit der jährlichen „**Déclaration d’Assurance**“ (DAS)<sup>42</sup> legt er ein Prüfungsurteil über die ordnungs- und rechtmäßige Rechnungsführung ab. 2004 hat der EuRH zum elften Mal in Folge eine eingeschränkte DAS abgegeben. Grundlage ist die vom EuRH für alle Politikbereiche unabhängig von deren Komplexität und Förderstruktur festgesetzte Wesentlichkeitsschwelle einer Fehlerquote von 2 %. So hat der Rechnungshof für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nur für den Teil der Agrarausgaben, die nach dem Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem

<sup>42</sup> Zuverlässigkeitserklärung

(InVeKoS) verwaltet werden, eine positive Zuverlässigkeitserklärung vorgelegt (Kallas, 2006). Gerade das Politikfeld der ländlichen Entwicklung ist aus Sicht der Rechnungsprüfer ein „Sorgenkind“, was das Image dieser EU-Politik beeinträchtigt. Die Kommission hatte es sich daher zum Ziel gemacht, noch in der Amtszeit bis 2009 durch die Verschärfung der umfassenden Bestimmungen für Verwaltung und Kontrolle eine positive DAS zu erhalten. Ausfluss dieser Zielsetzung sind insgesamt neue, schärfere Bestimmungen, die aus den Bestimmungen der 1. Säule der GAP abgeleitet wurden. Insbesondere die Umsetzungsebene vor Ort ist betroffen.

Zum Ziel der **Vereinfachung** hieß es bereits in den Schlussfolgerungen der zweiten Europäischen Konferenz über ländliche Entwicklung in Salzburg von 2003: Die EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums muss – und zwar dringend – deutlich vereinfacht werden. Der Durchführung muss ein Verfahren zur Programmplanung, Finanzierung und Kontrolle zugrunde liegen, das auf die Bedürfnisse der Entwicklung des ländlichen Raums zugeschnitten ist (EU-KOM, 2003). Mit den Schlagwörtern „Simplification“ und „Ausbau bewährter Prinzipien“ wurden die Grundzüge für das jetzige System der ELER-Verordnung festgelegt:

- Einrichtung des ELER als einzigem Fonds für die 2. Säule der GAP; er tritt an die Stelle der Zweiteilung von EAGFL-Ausrichtung und EAGFL-Garantie.
- Integration von LEADER in die Mainstreaming-Programme.
- Abkehr von dem Prinzip der Jährlichkeit und Einführung der n+2-Regelung aus dem Bereich der Strukturfonds für die gesamte 2. Säule der GAP.
- Weitgehende Übernahme des InVeKoS der 1. Säule und Harmonisierung der flächenbezogenen Maßnahmen und der Direktzahlungen zur Verbesserung der Zuverlässigkeit der Zahlungen. Übernahme wesentlicher Bestimmungen auch für investive Maßnahmen (ELER-Investiv), wie z. B. die Abweichungs- und Sanktionsregelungen.
- Übernahme der Cross-Compliance-Bestimmungen für die 2.-Säule-Maßnahmen, d. h. bei Nichtbefolgung anderweitiger Verpflichtungen durch einen Antragsteller erfolgt eine Reduzierung der bewilligten Förderung sowie der Zahlungen im Rahmen der 1. Säule.

Aus europäischer Sicht mag mit den Eckpfeilern, klareren Strukturen und Regelungsvereinheitlichungen eine Vereinfachung (in erster Linie in der Programmvielfalt) gegeben sein. Für die Belastung der Umsetzungsebene ist die Summe der auf sie zukommenden Aufgaben und die Konsequenzen der Vereinheitlichung von Regelungen für eigentlich nicht einheitlich umsetzbare Maßnahmen relevant.

So existiert für die Abwicklung der 1. Säule mit dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) weiterhin ein zweiter Fonds. Nicht zuletzt durch die Modulationsmechanismen sind diese beiden Fonds zunehmend miteinander verzahnt. Die spezifischen Regelungen (VO (EG) Nr.1290/2005 und (EG) Nr. 883/2006) unterscheiden sich



allerdings v. a. im Hinblick auf die Buchführung und das Prozedere der Refinanzierung der Ausgaben erheblich. Die Zahlstellen haben somit zwei Fonds zu verwalten, wobei der EGFL die Regelungen des alten EAGFL-Garantie weitgehend übernahm<sup>43</sup> und der ELER neue Formalitäten, Zahlungswege und zeitliche Taktungen etablierte. Bei den Flächenmaßnahmen sind beide Fonds eng miteinander verzahnt. Hier gibt es z. T. Abgrenzungsprobleme, die auch intensiv zwischen Bund und Ländern in der Gruppe der InVeKoS-Referenten diskutiert werden. Bei der Förderung von Vertragsnaturschutzmaßnahmen treten immer häufiger Fragen hinsichtlich der gleichzeitigen Förderfähigkeit dieser Flächen im Rahmen der 1. Säule (Direktbeihilfen) auf. Bemühungen, auch komplizierte Flächen (betreffend Flächengröße, -zuschnitt, -nutzung etc.) in der 1. Säule zu fördern, erhöhen zwangsläufig das Anlastungsrisiko für Zahlungen in der 1. und 2. Säule, wenn Fehler im Verwaltungs- und Kontrollsystem festgestellt werden (Weiler, 2009).

Ob hiermit eine „**Simplification**“ aus der Sicht der Zahlstellenverwaltungen erreicht wurde und tatsächlich den Bedürfnissen, gerade der Maßnahmen aus Schwerpunkt 3 und LEADER, entsprochen werden konnte, wird auch von der Zahlstelle in MV in Frage gestellt. Aus ihrer Sicht ist trotz Zuverlässigkeitsbescheinigungen die Kontrollschärfe und -tiefe der KOM unverändert (LU, 2009i).

Neben den rechtlichen Bestimmungen ist die Organisation der Förderung in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern ausschlaggebend für eine effiziente und schlanke Umsetzung. Im Rahmen dieser Halbzeitbewertung werden die Auswirkungen des Rechtsrahmens und der Verwaltungsstruktur auf die Umsetzbarkeit des EPLR M-V und die Verwirklichung einer Vereinfachung qualitativ im Kapitel 4.2.1 analysiert. Eine Besonderheit stellen dabei in Mecklenburg-Vorpommern der Fortbestand einer Gemeinsamen Verwaltungsbehörde (GVB), die Beteiligung zahlreicher Ministerien an der Umsetzung und die zersplitterte Struktur der Bewilligungsstellen dar.

### ***Zielgerichtete Mittelverwendung***

Das dritte Ziel des oben genannten Zielkanons (Abbildung 4.1) ist die Stärkung der zielgerichteten Mittelverwendung. Mit der Einführung **strategischer Planungsinstrumente** (Strategische Leitlinien, Nationaler Strategieplan), einer stark auf **Indikatoren** gestützten Begleitung und Bewertung (EU-KOM, 2006f) sowie der obligatorischen Einführung von **Projektauswahlkriterien** und –verfahren soll die Wirksamkeit der eingesetzten Programmmittel über eine stärkere Lenkung und zielorientierte Steuerung erhöht werden. Im Kapitel 4.2.2 wird die Wirksamkeit dieser Instrumente für das EPLR M-V analysiert und

---

<sup>43</sup> Siehe hierzu Artikel 12 bis 21 der VO (EG) Nr. 1290/2005 bzw. Artikel 3 bis 12; es wird die monatliche Meldung der Tabelle 104 an die Kommission und monatliche Zahlungen der Kommission an die Mitgliedstaaten beibehalten.

diskutiert. In diesem Zusammenhang werden die horizontalen Bewertungsfragen nach der Vermeidung von **Mitnahme-** sowie der Förderung von **Multiplikatoreffekten** behandelt.

### *Mehr Governance wagen – auf allen Ebenen*

Das von der OECD postulierte neue Paradigma für die ländlichen Räume geht davon aus, dass eine konsistente Politik zur Förderung des ländlichen Raums neue Formen der Koordination von Entscheidungen auf allen staatlichen Ebenen erfordert, die private Partner einbezieht und Ressortgrenzen überwindet (OECD, 2006). Dieser Gedanke findet sich auch in den Ansprüchen und Zielen für die Erstellung und Umsetzung des EPLR M-V wieder. Neben der Integration von **LEADER** ist es in erster Linie die Fortsetzung und Vertiefung des umfassenden **Partnerschaftsprinzips** gemäß Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005: Sowohl horizontal durch breite Beteiligungs- und Konsultationsprozesse als auch vertikal zwischen den beteiligten Ebenen im Mehrebenensystem Region – Land – Bund – EU. Zentral für die Bewertung der Partnerschaft in der Umsetzung des EPLR M-V ist die Frage, wie im Rahmen der Partnerschaft Gestaltungsmacht und Entscheidungsbefugnisse verteilt sind (Grajewski und Mehl, 2008). Diese Fragestellung bildet den Schwerpunkt von Kapitel 4.3.

Der zudem in den strategischen Kohäsionsleitlinien des Rates (2006/702/EG) formulierte direkte „Flankierungsauftrag“ der Strukturfonds, die Bemühungen des ELER im ländlichen Raum durch die Förderung der wirtschaftlichen Diversifizierung des ländlichen Raums zu unterstützen, wird ebenfalls durch die ELER-VO (Artikel 5 ) und das EPLR M-V aufgegriffen. Komplementarität und Kohärenz mit dem EFRE, dem ESF und dem EFF sollen demnach auch weiterhin eine Rolle spielen, auch wenn der ELER nicht mehr zu den Strukturfonds gehört. Dies entspricht auch den landespolitischen Zielsetzungen. Diesem Thema wird mit den entsprechenden Bewertungsfragen unter Kapitel 4.4 nachgegangen. Es steht aber in direktem Zusammenhang mit dem Governancebegriff. Dies gilt auch für die unter 4.5 behandelten Fragestellungen zum **Kapazitätsaufbau** der unterschiedlichen Akteure.

## 4.2 Themenfeld: Vereinfachung und Verbesserung der Fördereffizienz (programmspezifische Frage)

*Programmspezifische Frage: Inwieweit wurden die Ziele der Vereinfachung der Durchführung und Erhöhung der Fördereffizienz erreicht?*

Dieses Themenfeld umfasst zwei Analysefelder: a) Die Umsetzungsstrukturen und Regularien, die maßgeblich den Aufwand und damit die Effizienz der Programmumsetzung beeinflussen (Kapitel 4.2.1) und b) die Mechanismen, die die Wirksamkeit der eingesetzten Programmmittel erhöhen sollen (Kapitel 4.2.2).

### 4.2.1 Institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen und deren Einfluss auf die Programmumsetzung

Der institutionelle Rahmen, in dem Förderung stattfindet, entscheidet maßgeblich über den Erfolg eines Programms, da zentrale Faktoren hierüber beeinflusst werden:

- Akzeptanz durch die umsetzenden Behörden (Praktikabilität der Maßnahmen und der jeweiligen Bestimmungen unter der gegebenen personellen Ausstattung),
- Akzeptanz durch die potenziellen Zuwendungsempfänger (Ausgestaltung des Förderverfahrens, Vertrauen in die Sicherheit und Zuverlässigkeit der Förderung aufgrund des Fördermanagements),
- Verhältnis aus Umsetzungskosten zu eingesetzten Fördermitteln und den damit erzielten Wirkungen.

Auf der Grundlage von Interviews<sup>44</sup> mit der GVB (2009b), der Fondsverwaltung ELER (LU, 2009h), Vertretern der Zahlstelle (ZS) (LU, 2009i) sowie der Ergebnisse und Expertise der Maßnahmenbewertungen erfolgen hierzu Einschätzungen zu folgenden Fragestellungen:

- Ist es durch die Organisationsstruktur und die rechtliche Rahmensetzung zu Schwierigkeiten bei der Umsetzung gekommen, die Einfluss auf die Erreichung der Programmziele haben?
- Wie hat sich der administrative Aufwand gegenüber der letzten Förderperiode entwickelt?
- Sind Probleme durch die Organisation und mangelnde Ausstattung eher hausgemacht oder durch Vorgaben der EU bedingt?
- Gibt es „gute“ Ansätze bei der Durchführung der Maßnahmen?

---

<sup>44</sup> Die Interviewleitfäden sind im Anhang enthalten.

### 4.2.1.1 Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen

#### *Umsetzungsstrukturen und Organisation der Durchführung - Programmsicht*

Die Umsetzungsstrukturen des EPLR M-V sind komplex (siehe Strukturlandkarte Teil I). Gründe für die Komplexität liegen überwiegend in unterschiedlichen Fachzuständigkeiten eines weitgefächerten Maßnahmenspektrums und dem Ressortzuschnitt der Landesregierung. Eine Besonderheit in Mecklenburg-Vorpommern ist der Fortbestand der GVB<sup>45</sup> nicht nur für die Strukturfonds EFRE und ESF, sondern auch für den ELER. Die GVB wurde durch Kabinettsbeschluss der Landesregierung vom 5. Dezember 2006 eingesetzt. Sie ist organisatorisch in der Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern angesiedelt. Dabei arbeitet sie eng mit der ELER-Fondsverwaltung zusammen, die in Referat 350 des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz (LU) angesiedelt ist. Die in Artikel 74 und 75 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 festgelegten Aufgaben der Verwaltungsbehörde sind zwischen der GVB und der Fondsverwaltung ELER geteilt (siehe Tabelle 4.1).

Im Prinzip ist das gesamte operative Geschäft an die Fondsverwaltung ELER delegiert, die gemäß Dienstanweisung nicht in einem Subordinationsverhältnis zur GVB steht, sondern an den Aufgaben der Verwaltungsbehörde gleichberechtigt beteiligt ist (LU, 2010a). Die GVB kommt immer dann ins Spiel, wenn es sich um eine offizielle Kommunikation mit Bund und Kommission handelt (GVB, 2009b). Aus Sicht der GVB ist die Struktur der Vorperiode weitgehend fortgeschrieben worden. Mit den Fondsverwaltern findet monatlich ein Abstimmungsgespräch statt, das, auch bezogen auf die Umsetzung, eine Rückkopplung beinhaltet. Die GVB sieht ihre Stärke vor allem in der kohärenten Abstimmung der drei Fonds. Der Einsatz der drei Fonds ist so landespolitisch abgestimmt und bringt einen Mehrwert für das Land. Ob das System tatsächlich Vorteile bringt, müsste man gegenüber den Alternativen abschichten, d. h. einem reinen Monofondsansatz in der Verwaltung (GVB, 2009b). Die Landesstrategie, als deren Anwalt die GVB auftritt, hat auch aus Sicht der ELER-Fondsverwaltung als Klammer und Steuerungsinstrument gegriffen (LU, 2009h). Ohne diese starke Verpflichtung auf die Landesstrategie hätte das ELER-Programm in Teilen anders ausgesehen, z. B. mit einem stärkeren Fokus auf Umweltaspekte, was ein besonderes Anliegen der WiSo-Partner gewesen ist (LU, 2009h). Dies ist auch das Ergebnis einer Studie im Rahmen des RuDi-Projekts<sup>46</sup>, dass die wesentliche Aufgabe der GVB vor allem in der Phase des Programmdesigns und weniger in der Abwicklung sieht (Hülemeyer und Schiller, 2009).

---

<sup>45</sup> Die GVB war in der vorherigen Förderperiode für den EFRE, ESF und EAGFL-Ausrichtung zuständig und beim Wirtschaftsministerium angesiedelt (Hülemeyer und Schiller, 2009).

<sup>46</sup> Ein Forschungsprojekt der EU zu den Wirkungen ländlicher Entwicklungsprogramme siehe [http://www.rudi-europe.net/index.html?&no\\_cache=1](http://www.rudi-europe.net/index.html?&no_cache=1).

**Tabelle 4.1:** Aufgaben der Gemeinsamen Verwaltungsbehörde und der Fondsverwaltung ELER in Mecklenburg-Vorpommern

<b>Gemeinsame Verwaltungsbehörde</b>	<b>Fondsverwaltung ELER</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesamtverantwortung für die Wirksamkeit und Ordnungsmäßigkeit der Verwaltung und Durchführung der ELER-Interventionen im EPLR M-V</li> <li>• Projektauswahlkriterien und deren Anwendung</li> <li>• Leitung des Begleitausschusses</li> <li>• Einhaltung der Publizitätsvorschriften</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoringsystem</li> <li>• Information der Begünstigten über ihre aus der Beihilfegewährung resultierenden Pflichten</li> <li>• Einholen von Daten und Auszeichnungen über Erträge und Ergebnisse bei den Begünstigten</li> <li>• Erstellung des jährlichen Zwischenberichts</li> <li>• Sicherstellen, dass die Zahlstelle vor der Bewilligung der Zahlungen alle erforderlichen Informationen hat (z. B. über durchgeführte Kontrollen)</li> <li>• Begleitung und Bewertung (Einhaltung der Fristen und der Rahmenvorgaben)</li> <li>• Verwaltung der Technischen Hilfe</li> <li>• Überwachung der Einhaltung der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung nach (VO (EG) Nr. 1698/2005), LU (2009g; 2010a).

Die Fondsverwaltung ELER ist, vergleichbar mit den anderen Bundesländern, Dreh- und Angelpunkt in der Programmumsetzung. Neben den in Tabelle 4.1 aufgeführten Aufgaben läuft hier die Abstimmung mit den anderen Ministerien, den Fachreferaten und der Zahlstelle. Hinzu kommt das Finanzmanagement (Überwachung der n+2-Reglung und Ausgabenvorausschätzungen). Die Fondsverwaltung ELER nimmt an den Sitzungen der Programmkoordinierungsreferenten und an den Begleitausschüssen zum Nationalen Netzwerk sowie zur Nationalen Strategie teil. Die Zuständigkeit für die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK), also auch die Nationale Rahmenregelung (NRR), ist im Nachbarreferat 351 verankert, wobei der Fondsverwalter der Referatsgruppe 35 vorsteht, die beide Referate umfasst.

Durch die inhaltliche Breite des Programms sind von der Fondsverwaltung nicht nur die Fachreferate des LU zu koordinieren, sondern auch noch Fachreferate von vier weiteren Ministerien (Wirtschaftsministerium, Innenministerium, Bildungsministerium und Verkehrsministerium). Die Fondsverwaltung achtet – neben der Zahlstelle und dem Internen Revisionsdienst – auf die Einhaltung des Verwaltungs- und Kontrollsystems. Zur Sicherung der einheitlichen Anwendung des Verwaltungs- und Kontrollsystems sind zwischen dem LU und den anderen ELER-Mittel umsetzenden Ressorts Verwaltungsvereinbarungen geschlossen worden, die fortlaufend zu aktualisieren sind (LU, 2010a). Dennoch bedeutet es einen großen Koordinations- und Abstimmungsaufwand, nicht nur die Fachreferate des eigenen Hauses mit den zum Teil neuen Regelungen des ELER-investiv vertraut zu machen, sondern zudem noch Ministerien einzubinden, die ihre Projekte vorher über ganz andere Schienen, teilweise ohne Nutzung von EU-Mitteln, umgesetzt haben.

Die Zahlstellenkoordinierung ist im LU direkt unterhalb des Staatssekretärs angesiedelt. Das Referat ist für die Organisation der zahlstellenkonformen Abwicklung zuständig, während das operative Geschäft, also die Buchungen und Zahlungen, im Haushaltsreferat vorgenommen wird (LU, 2009i). Bewilligungen verlaufen überwiegend im Delegationsprinzip über die Fachreferate und deren nachgeordnete Behörden. Die Zahlstelle bleibt in allen Fällen für die ordnungsgemäße Abwicklung der ELER-Mittel verantwortlich. Dazu erlässt sie Dienstanweisungen bzw. delegiert die Dienstanweisungen an die Fondsverwaltung und überprüft mit Hilfe des Technischen Prüfdienstes und des Internen Revisionsdienstes die Eignung der bei den durchführenden Stellen bestehenden Systeme.

Auch wenn die ELER-Verordnung die beiden Regelkreise (Zahlstelle und Verwaltungsbehörde) zum Teil mit geänderten Aufgaben betraut hat und auch neue Akteure eingeführt wurden (Zuständige Behörde und Koordinierungsstelle beim BMELV), dauert die eingespielte Zusammenarbeit bzw. Aufgabenteilung fort. Die Zahlstelle setzt den Rahmen, die Fondsverwaltung macht die Vorgaben für die Verwaltungskontrollen und die Fachreferate entwerfen für ihren Bereich Besondere Dienstanweisungen. Unser Eindruck ist, dass sich die Zahlstelle weniger stark als in den anderen von uns evaluierten Bundesländern als proaktive Qualitätssicherungsinstanz der umsetzenden Stellen sieht.

Eine Vielzahl von Fachreferaten der fünf beteiligten Ministerien ist in die Umsetzung des ELER-Programms einbezogen. Es gibt nur drei Referate, bei denen eine Vielzahl von ELER-Maßnahmen gebündelt umgesetzt wird: Referat 210 mit der forstlichen Förderung, Referat 330 mit allen flächenbezogenen Maßnahmen sowie Referat 340 mit den ILE-Maßnahmen. Eine Vielzahl von Referaten hat nur eine Maßnahme im EPLR, zum Teil neu in der EU-Förderung, zum Teil neu in der Förderung aus dem Landwirtschaftsfonds. Aus Sicht der Zahlstelle sind die Lernkosten und die Anfangsschwierigkeiten bei den betroffenen Referaten hoch, zumal einige von ihnen personell unterbesetzt sind (LU, 2009i). Die Informationsverluste zwischen Fachreferat und Bewilligungsstelle sind je nach Aufstellung des Fachreferats unterschiedlich hoch. Da die Zahlstelle es nicht als ihre Aufgabe ansieht, auf der Fachschiene für Qualitätssicherung zu sorgen, z. B. durch aktive Schulung der MitarbeiterInnen, bleiben diese Unterschiede bestehen (LU, 2009h).

Entsprechend der inhaltlichen Breite des EPLR ist die Zahl der Bewilligungsstellen zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung hoch. Neben der Sonderverwaltung in Form der Unteren Landesbehörden (u. a. Staatlichen Ämter für Umwelt und Natur – StÄUN und ÄfL – Ämter für Landwirtschaft) sind die 12 Landräte der Kreise in die Umsetzung involviert. 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 funkti-

onal getrennt. Es gibt keinen zentralen Technischen Prüfdienst.<sup>47</sup> Jede Ortsinstanz führt die Kontrollen (Verwaltungskontrolle, Vor-Ort-Kontrollen und Ex-post-Kontrollen) selbst durch. Bei den neu hinzugekommenen Bewilligungsbehörden und den neuen Maßnahmen sind die anfänglichen Lernkosten hoch. Eine Besonderheit ist die Splittung von Bewilligungszuständigkeiten nach räumlichen Kriterien (Flurneuordnungsgebiet ja/nein, naturräumliche Kriterien) bei den gleichen Maßnahmen.

### ***Auswirkungen der Umsetzungsstrukturen auf Maßnahmen des EPLR M-V***

Die wesentlichen Flächenmaßnahmen des EPLR M-V, also 212 und 214 einschließlich der Direktzahlungen der 1. Säule sind in einem Förderreferat gebündelt. Dies führt zu einer reibungslosen und schlanken Umsetzung. Die Trennung in Förder- und Fachreferate bringt auf der einen Seite Vorteile für die Umsetzung, weil ein umfassendes Know-how im EU-Fördergeschäft vorhanden ist. Auf der anderen Seite besteht jedoch die Gefahr, dass umweltfachliche Erwäggründe bei der Ausgestaltung in den Hintergrund treten, insofern eine EU-konforme Abwicklung durch sie erschwert wird.

Die investiven Maßnahmen lassen sich hinsichtlich ihrer Umsetzung in drei Kategorien aufsplitten:

- Maßnahmen, die schon immer aus dem Landwirtschaftsfonds finanziert wurden,
- Maßnahmen, die in der Vorperiode aus dem EFRE finanziert wurden,
- Maßnahmen, die bislang ausschließlich auf der Grundlage von Landesrichtlinien umgesetzt wurden.

Bei den ILE-Maßnahmen in den Schwerpunkten 1 und 3 wurden die Bewilligungsstrukturen der Vorperiode weitgehend fortgeführt, d. h. fachliche Steuerung durch das Referat im LU und Umsetzung je nach Lage durch die ÄfL oder die Landkreise. Die Vielzahl von Beteiligten erfordert seitens des Fachreferats klare Kommunikations- und Organisationsstrukturen, die auch gewährleistet sind. Zum einen führt das Fachreferat regelmäßige Fortbildungen und Dienstbesprechungen durch, zum anderen gibt es ein kontinuierlich aktualisiertes Handbuch mit den genauen Vorgaben zur Umsetzung der ILE-Richtlinie (LU, 2009k).

Die Umsetzungsstrukturen bei LEADER haben sich im Vergleich zur letzten Förderperiode von einem zentralisierten Ansatz zu einem dezentralen Ansatz verändert, was schon aufgrund der größeren Anzahl von Beteiligten den Kommunikationsaufwand steigen ließ. Bei den neuen Bewilligungsstellen war eine Lernphase nötig, inzwischen haben sich die

---

<sup>47</sup> Dieses Problem erledigt sich ohnehin mit der fortgesetzten Verwaltungsreform in MV, zum einen durch die schon erfolgte Zusammenlegung der Sonderverwaltungen und zum anderen durch die Kreisgebietsreform (LU, 2009h).

Strukturen und Abläufe eingespielt. Unzufriedenheiten bei den „Kunden“ bestehen noch in größerem Maße bei den Bewilligungsstellen für Nicht-ILE-Maßnahmen.

Die forstliche Förderung in Schwerpunkt 1 und 2 kann auf eingespielte Umsetzungsstrukturen zurückgreifen.

Was viele Maßnahmen aus dem LU in der Umsetzung beeinflusst und die Verwaltungen an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit bringt, ist der deutliche Personalabbau, der in den letzten Jahren stattgefunden hat und auch weiter anhält. So war der Beginn der Förderperiode von einer starken Nachfrage nach dem AFP (ELER-Code 121) geprägt. Um diese zu befriedigen, waren Personalverstärkungen und organisatorische Veränderungen zur Optimierung des Verfahrensablaufs notwendig. Darüber hinaus ist gerade das EU-Fördergeschäft extrem anfällig bei Personalfluktuationen, da das umfangreiche Spezialwissen sich nicht schnell aneignen lässt. Nach Auffassung der Koordinierungsstelle des Bundes ist das Vorschriftengefüge mittlerweile derart komplex, dass das System „bei Weggang von zentralen Mitarbeitern (...) zusammenbrechen“ kann, bzw. lange gebraucht wird, um neues Personal einzuarbeiten. Die notwendige Organisation der Abwicklungssysteme ist nicht auf den „durchschnittlich qualifizierten und engagierten Mitarbeiter und eine normale Fluktuationsrate im Apparat ausgelegt“ (BMELV, 2010c). Bei einer Analyse der Implementationskosten im Rahmen der Ex-post-Bewertung war auch die Gewährleistung einer Kontinuität in Struktur und Personal eine der wesentlichen „Investitionen“, um Implementationskosten nicht weiter ansteigen zu lassen (siehe beispielsweise Fährmann und Grajewski, 2008b).

Fachreferate und Bewilligungsstellen, die ihre Maßnahmen vorher ausschließlich aus dem EFRE bewilligt haben, d. h. die Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen unter den ELER-Codes 312 und 313, mussten sich mit neuen Umsetzungsstrukturen und anderen Fördertraditionen auseinandersetzen. Der Koordinationsaufwand war hoch, die vormalige EFRE-Förderung in das Korsett des ELER zu pressen<sup>48</sup>. Auch im Rahmen der Umsetzung ist der Abstimmungsaufwand hoch.

Bei den Maßnahmen, die neu in die EU-Förderung aufgenommen und vorher rein auf der Grundlage von Landesrichtlinien umgesetzt wurden, war der Abstimmungsaufwand hoch, eine zahlstellenkonforme Abwicklungsstruktur über alle an der Umsetzung beteiligten Stellen herzustellen. Zum einen ist die Personaldecke bei einigen Maßnahmen dünn, um die hohen „Fixkosten“ am Beginn der Förderung (Dienstanweisungen) tragen zu können, zum anderen muss ein erheblicher Kommunikations- und Abstimmungsaufwand im Rah-

---

<sup>48</sup> Der „wehmütige“ Blick zurück auf die Zeiten der EFRE-Förderung verkennt, dass gerade beim EFRE und ESF in der neuen Förderperiode zusätzliche Kontrollerfordernisse eingezogen wurden. Die Abwicklung hängt v. a. bei EFRE und ESF deutlich hinter den Planungen hinterher, weil neue, angepasste Verwaltungs- und Kontrollsysteme implementiert werden mussten (GVB, 2009b).



men der Fachaufsicht geleistet werden, um die MitarbeiterInnen mit dem neuen EU-Fördergeschäft vertraut zu machen.<sup>49</sup>

Festzuhalten ist, dass die Ausweitung des Förderspektrums des EPLR auf neue Maßnahmen ein hohes Maß an Steuerung, Koordinierung, Beratung und auch Anleitung durch die Landesebene gebraucht hat, was in den Anfängen zu einer starken Beanspruchung der Kapazitäten geführt hat.

#### **4.2.1.2 Einfluss des rechtlichen und finanziellen Regelungsrahmens**

Mit der neuen Förderperiode wurde ein neuer, dem Ziel der größeren Zuverlässigkeit verpflichteter Rechtsrahmen geschaffen, der neue Kontrollformen und Berichtslegungen vorsieht. Zusätzlich wurden die Ansprüche an die Vorgehensweisen der umsetzenden Verwaltungen kontinuierlich durch ergänzende Leitlinien (EU-KOM, 2007g; EU-KOM, 2007b; EU-KOM, 2007a; EU-KOM, 2007f; EU-KOM, 2007c; EU-KOM, 2007d; EU-KOM, 2007e) weiterentwickelt und manifestiert.

Zahlreiche Bestimmungen wurden gegenüber der letzten Förderperiode verschärft und neue Instrumente eingeführt:

- Einrichtung neuer Institutionen wie beispielsweise der Zuständigen Behörde, mit eigenen Aufgaben, Prüfverfahren und Berichtslegungspflichten über die Zuverlässigkeit der Zahlstelle (siehe grau hinterlegte Dienststellen in der Strukturlandkarte in Teil I),
- neue und schärfere Kontroll- und Sanktionsbestimmungen,
- Zuverlässigkeitserklärungen der Zahlstellenleiter,
- jährliche Berichte der Mitgliedstaaten über Kontrollergebnisse und Sanktionen,
- Anlastung von Mitteln, deren Rückforderung nicht realisiert wurde.

Besonders im Bereich von ELER-investiv (alle Maßnahmen, die nicht flächenbezogen sind) sind die Kontrollerfordernisse und die aus dem Bereich der Flächenförderung übertragenen Sanktionsregelungen mit großem Aufwand und einem Verlust der Akzeptanz verbunden (s. u.).

---

<sup>49</sup> Die Probleme in Verwaltungsverfahren haben z. B. bei der Teilmaßnahme Erhaltung ländlicher Kulturdenkmäler (Code 323g) zu einem Bewilligungs- und Auszahlungsstopp geführt. D. h., organisatorische Probleme in der Administration werden auf die Zuwendungsempfänger verlagert, die nicht das Problem verursacht haben.

### ***Kontroll- und Sanktionspflichten: Auswirkungen auf die Verwaltung und die Umsetzbarkeit des EPLR M-V***

Die Maßnahmen der GAP fallen, wie rund 80 % des EU-Haushaltes, unter das „shared management“ (Artikel 9 der VO (EG) Nr. 1290/2005). Das heißt, den Mitgliedstaaten obliegt es, durch ein gutes und leistungsfähiges Kontroll- und Managementsystem dafür zu sorgen, dass die EU-Ausgaben rechtmäßig und effektiv eingesetzt werden. Die Kontroll- und Sanktionsregelungen sind hierbei das Kernstück für die Sicherstellung der regelkonformen Mittelverwendung. Abbildung 4.2 stellt die erforderlichen Kontrollformen und Akteure zusammen.

**Abbildung 4.2:** Kontrollkaskade bei der Umsetzung des EPLR M-V

Europäischer Rechnungshof	Jährliches förmliches Prüfungsurteil: „Déclaration d' Assurance“ (DAS) über EU-Rechnungsführung
Kommission (Revisionsdienst)	Rechnungsabschluss: überwiegend Unterlagenprüfung; Konformitätsabschluss: Systemprüfungen und einzelne Zahlungsvorgänge
Zunehmend: LRH und BRH	Schwerpunktprüfungen (Haushalts- und Wirtschaftlichkeitsführung), Maßnahmenprüfungen oder System- und Programmprüfungen inkl. Erhebungen in den entsprechenden Verwaltungen (inkl. Einzelfälle)
Zuständige Behörde	Stetige Überwachung der Zahlstelle hinsichtlich der Zulassungskriterien über BS, alle drei Jahre Berichtslegung
Bescheinigende Stelle (BS)	Kontrolle der Kontroll- und Managementsysteme der Zahlstelle, Überprüfung einer Stichprobe von Einzelfällen, jährlicher Bericht inkl. Bescheinigung zum Rechnungsabschluss
Zahlstelle	Setzt Verfahrensregeln und -abläufe für die Kontrollsysteme fest
Interner Revisionsdienst	Bewertet Verfahrensabläufe, prüft Zahlstellensysteme und Einzelfälle
Technische Prüfdienste	Kontrolle der Letztempfänger – Vor-Ort-Kontrollen und Ex-post-Kontrollen*
Bewilligungsstelle	Kontrolle der Letztempfänger im Zuge der Bewilligung (Verwaltungskontrolle)

\* Nur für bestimmte investive Vorhaben, wie das AFP etc.

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann et al. (2008, verändert).

Mit den Ex-post-Kontrollen für investive Maßnahmen wurde eine zusätzliche Kontrollform eingeführt. In Artikel 30 der VO (EG) Nr. 1975/2006 werden Zweck und Anforderungen an die Prüfung festgelegt (VO (EG) Nr. 1975/2006). Sie müssen sich jedes Jahr auf mindestens 1 % der beihilfefähigen Ausgaben für relevante Vorhaben erstrecken, für die eine Abschlusszahlung geleistet wurde. Sie werden innerhalb von zwölf Monaten nach Ende des betreffenden ELER-Jahres durchgeführt. Die Ex-post-Kontrollen dürfen nicht

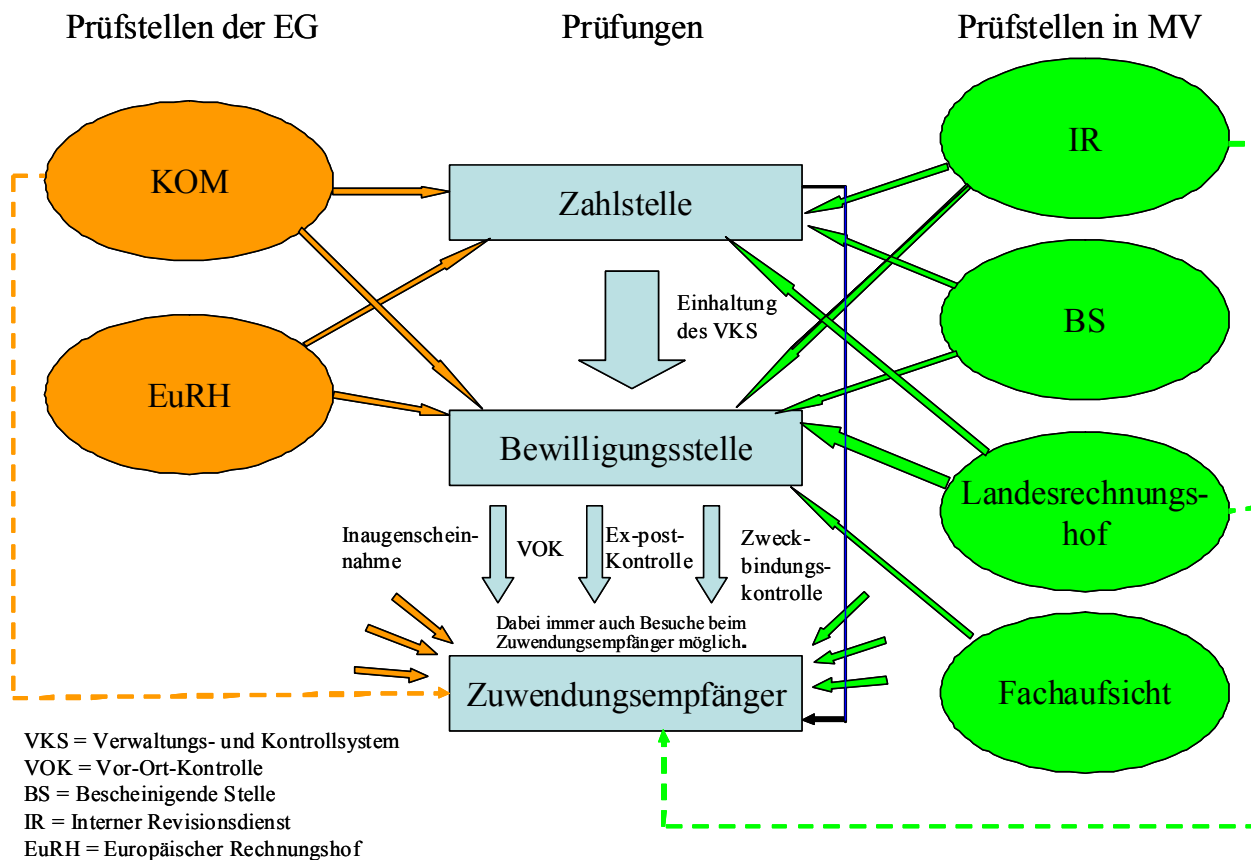
von denselben Prüfern vorgenommen werden, die für das Vorhaben die Kontrollen vor der Zahlung durchgeführt haben. In Mecklenburg-Vorpommern werden diese Kontrollen zusammen mit den noch andauernden Zweckbindungskontrollen aus den Vorgängerprogrammen durch die Bewilligungsstellen dezentral vorgenommen. Die zugrunde liegenden Risikoanalysen werden durch die Fachreferate vorgenommen.

Für 1 % der flächenbezogenen Maßnahmen sind noch sogenannte Cross-Compliance-Kontrollen über die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen durchzuführen. Diese obliegen in Mecklenburg-Vorpommern den ÄfL, den Landräten der Landkreise und Oberbürgermeistern der kreisfreien Städte im übertragenen Wirkungskreis und dem Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei.

In der VO (EG) Nr. 1975/2006 Artikel 5 (2) ist ein Bündelungsgebot für die verschiedenen Kontrollen vorgesehen; dies ist aber durch die Landesverwaltungen so nicht leistbar. Die Realität sieht eher so aus, dass zur Zeit „Kontrollorgien“ stattfinden (BMELV, 2010c). Die Kommission hat bereits 2006 einen Aktionsplan für einen einheitlichen integrierten Kontrollrahmen vorgelegt, in dem auf eine bessere Verzahnung und den gegenseitigen Nutzen der Kontrollergebnisse abgestellt wird (EU-COM, 2006). Verstärkend auf die ohnehin gestiegenen Anforderungen wirken sich die parallel zum Umsetzungsprozess stattfindenden Spezifizierungen des Rechtsrahmens aus, der bis heute offene Fragen aufwirft. Erst angestoßen durch Kontrollergebnisse in anderen Bundesländern oder Mitgliedstaaten etabliert sich bei der KOM ein Standard mit konkreten Anforderungen. Diese werden dann zum Standard bei der Überprüfung des nächsten Landes bzw. Mitgliedstaates. Als besonders negativ und demotivierend wird die Unberechenbarkeit der Kommissionsprüfungen und Prüfdienste gewertet (LU, 2009i). Anpassungen im Verwaltungs- und Kontrollsystem, die dann aufgrund von Prüfergebnissen der KOM vorgenommen werden müssen, treffen auf ein komplexes System aus beteiligten Stellen. Regelungen müssen zum Teil fünf Ebenen nach unten gelangen<sup>50</sup>. Und die KOM ist nicht die einzige Instanz, die prüft und deren Ergebnisse in das Verwaltungs- und Kontrollverfahren mit einfließen und zudem noch zu einem Akzeptanz- und Imageverlust bei Endempfängern führen können, wenn diese tatsächlich mehrfach geprüft werden (siehe Abbildung 4.3). Darüber hinaus, in Abbildung 4.3 nicht berücksichtigt, hat das BMELV ein Prüfrecht für Maßnahmen, die aus der GAK finanziert werden, und das BMWI für Maßnahmen, die aus der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) finanziert werden (LU, 2010a).

---

<sup>50</sup> EU – Bund – Land (Verwaltungsbehörde) – Fachreferate – Bewilligungsstellen - LEADER-Rregion.

**Abbildung 4.3:** Mehrfachkontrollen im Rahmen der ELER-Förderung

Quelle: Eigene Darstellung.

Hinzu kommen zusätzliche Anforderungen der KOM wie die Zuckerdiversifizierungsbeihilfe. Hier hat das Land zwar zusätzliche Mittel erhalten, die über die ELER-Maßnahmen abgewickelt werden mussten, ohne sie aber aus Systemgründen vollständig in die ELER-Programme zu integrieren, wie die Mittel der obligatorischen Modulation. D. h., es muss getrennt gebucht und ausgezahlt werden. Dafür muss eine eigene Programmierung in Auftrag gegeben werden. Die Kontrollen laufen nach den Vorgaben des EGFL, d. h. die aus den Zuckerdiversifizierungsbeihilfen finanzierten AFP-Projekte bilden eine eigene Grundgesamtheit (LU, 2009i).

In einer aktuellen Mitteilung der Kommission heißt es: Beim Erlass der Rechtsvorschriften für die Jahre 2007 bis 2013 wurden weder die mit der Kontrolle der Einhaltung der Förderkriterien verbundenen Kosten noch das Fehlerrisiko explizit berücksichtigt (EU-KOM, 2010). Momentan wird an einem Konzept des tolerierbaren Risikos mit differenzierten Schwellenwerten je nach Komplexität des Politikbereiches gearbeitet (EU-KOM, 2010).

Auch das **Berichtswesen** wurde insgesamt – nicht nur für den Bereich der Kontrollen – stark ausgeweitet und unterliegt einer stärkeren Formalisierung, engeren zeitlichen Tak-

tung und in Teilen einer vorher nicht bestehenden Sanktionierung. So ist der neuen Zuverlässigkeitserklärung (Artikel 3 der VO (EG) Nr. 885/2006) des Zahlstellenleiters eine Stellungnahme der Bescheinigenden Stelle (BS) beizufügen. Die BS hat wiederum selber einen Bericht für den Rechnungsabschluss zu erstellen. Dieser ist mit dem von der VB und von dem Begleitausschuss (BGA) zu genehmigenden Jahresbericht zum Stand der Programmumsetzung vorzulegen. Zudem muss die Zahlstelle (neben den vier Ausgaben-erklärungen inklusive zweier Bedarfsvorausschätzungen zum 31.01. und 31.07. eines jeden Jahres) zum 15.07. einen Bericht über alle wesentlichen Prüfungen und deren Ergebnisse (Artikel 34 VO (EG) Nr. 1975/2006) erstellen.

Eine Sanktion droht, wenn die Verwaltungsbehörde (VB) den bis zum 30. Juni eines jeden Jahres zu erstellenden Begleitbericht nicht rechtzeitig übermittelt, der zuvor noch vom BGA zu genehmigen ist. In diesem Fall würde es im Rahmen der folgenden Ausgaben-erklärung nicht zu einer Rückerstattung der vom Land geleisteten Zahlungen kommen.

Führt man Stichtage, erforderliche Verzahnungen und Zulieferungen aller beteiligten Stellen zusammen, ergeben sich enge zeitliche Abfolgen. Zeiträume ohne Stichtag für inhaltliche Diskussionen oder Verstetigung von Prozessen und Abläufen fehlen. Dieser Eindruck hat sich im Rahmen der Evaluation verstärkt, da es kaum Zeiten ohne Engpässe bei den Ansprechpartnern der Verwaltung gab.

Die Zuverlässigkeitserklärung des Leiters der Zahlstelle sowie die anderen Berichtspflichten sind eigentlich Ausfluss des Leitgedankens der EU-Kommission von mehr Eigenverantwortung bei den umsetzenden Ebenen und einem verbesserten gegenseitigen Erkenntnisgewinn. Allein, so die Interviewergebnisse in den Zahlstellenverwaltungen der Länder, hat dies nicht zu einem Gefühl der größeren Sicherheit und Eigenverantwortung oder zu einem Ersatz oder einer Veränderung der Prüfungstiefe der europäischen Dienststellen geführt. Trotz der wesentlich angewachsenen und tieferen Kontrollen der BS wurden die Kontrollen durch die Kommission nicht reduziert. Dem Mehraufwand steht aus dieser Perspektive kein Mehrwert gegenüber (LU, 2009i).

### ***Auswirkungen auf Maßnahmen des EPLR M-V bzw. deren Akzeptanz***

Mit dem veränderten Kontroll- und Sanktionssystem sind umfangreichere Antragsunterlagen einschließlich Stammdatenbogen, aufwendige Verwendungsnachweisprüfungen und verschärfte Sanktionsregelungen verbunden. Diese Regelungen sind v. a. ein Problem für die investiven Maßnahmen und hier insbesondere für die kleineren Projekte. Im Bereich des AFP waren schon immer umfangreiche Antragsunterlagen vorzulegen, die Sanktionie-

rungsgefahr durch die 3 %-Regelung<sup>51</sup> ist kein Problem, weil ohnehin die Investitionsvolumina hoch sind, und es damit kaum zu 3 %-Abweichungen kommt. Die AFP-Zuwendungsempfänger können sich zudem bei einem baulichen Investitionsvolumen von mehr als 100.000 Euro einen Betreuer bezuschussen lassen.

Auch bei Kommunen und sonstigen öffentlichen Projektträgern mit einem entsprechenden Verwaltungsapparat und Personalbestand dürften die Verwaltungs- und Kontrollregelungen kein Problem darstellen, höchstens ein Ärgernis aufgrund von Detailregelungen.

Bei kleineren Projekten sind weniger professionelle Antragsteller, z. B. Vereine oder Private, aber schnell durch die vielen Vorgaben überfordert oder abgeschreckt:

- Bei privaten Antragstellern schwindet die Akzeptanz aufgrund des enormen Aufwandes (z. B. im Zusammenhang mit der Kostenaufstellung, der Verwendungsnachweisprüfung und der verschiedenen Kontrollen).
- Die neu eingeführte obligatorische Beantragung einer Registriernummer durch Antragsteller wirkt, wie auch die Antragsformulare mit dreiseitigen Hinweisen zu den Konsequenzen und Verpflichtungen der Förderung, mittlerweile abschreckend.
- Bei der Verwaltung kann sich keine Routine einstellen, da bei kleinen Maßnahmenlinien relativ individuelle Fördertatbestände überwiegen, die alle eher einen Einzelfall mit einem hohen Prüf- und Kontrollaufwand darstellen.

Besonders gravierend sind die Auswirkungen für **viele investive Maßnahmen** aufgrund der Übernahme der 3 %-Abweichungsregelung aus der Flächenförderung zur Sanktionierung eines Zuwendungsempfängers (siehe auch Teil II, Kapitel 12). Das heißt, es muss sowohl der Verwaltung als auch dem Antragsteller von Anfang an klar sein, welche mit den Maßnahmen verbundenen Kosten dem Grunde nach zuwendungsfähig sind. Dies erfordert sehr genaue Kostenaufstellungen und kleinteilige Kontrollen. Auf diese Weise bleibt von dem positiven Impuls einer Förderung wenig erhalten und ein Antragsteller ist dem Risiko einer „Kriminalisierung“ durch Sanktionsregelungen ausgesetzt. Diese Regelung gehört dringend auf den Prüfstand.

Ein internes Problem sind unterschiedliche Anforderungen der Instanzen der internen Finanzkontrolle (Fachaufsicht, Interner Revisionsdienst, Bescheinigende Stelle (BS) und

---

<sup>51</sup> Gemäß Artikel 31 Abs. 1 der VO (EG) Nr. 1795/2006 hat die Behörde eine Sanktionierung vorzunehmen, wenn die Differenz zwischen dem dem Begünstigten ausschließlich auf der Grundlage des Zahlungsantrags zu zahlenden Betrag und dem dem Begünstigten nach Prüfung der Förderfähigkeit des Zahlungsantrags zu zahlenden Betrag größer als 3 % ist, außer, der Antragsteller kann nachweisen, dass er für die Angabe des nicht förderfähigen Betrags nicht verantwortlich ist. Kann die Behörde dem Begünstigten allerdings nachweisen, dass er mit grobem Vorsatz gehandelt hat, greifen weitergehende Sanktionen.

zum Teil in die Tiefe gehende materielle Prüfungen<sup>52</sup> durch den Revisionsdienst bzw. die BS). Hier wäre eine bessere Abstimmung und Abschtung erforderlich. Aus den Unsicherheiten im Umgang mit ELER-investiv resultieren mehrere negative Implikationen:

- Gefahr der Schere im Kopf der Sachbearbeiter: Weg vom positiven Bearbeiten von Anträgen, um diese möglich zu machen, hin zur kritischen Betrachtung, und einer verinnerlichten eher ablehnenden Haltung;
- Antragsteller werden durch Unterlagen/Verpflichtungen abgeschreckt, Bearbeitung dauert deutlich länger.

Auch wenn die folgenden Zitate Einzelmeinungen darstellen, so ist doch auffällig, dass diese Äußerungen sich quer durch alle mit der Umsetzung beteiligten Stellen in den unterschiedlichen Bundesländern wiederfinden lassen und sich häufen. "Wir dokumentieren uns zu Tode". "Man beschäftigt sich viel mehr mit sich selbst (der Verwaltung) als mit der Sache selbst." "Es wird 150%ig dokumentiert aus Angst vor Rückzahlungen." (Äußerungen von VerwaltungsmitarbeiterInnen im Rahmen von Expertengesprächen).

#### **4.2.1.3 Einfluss der Finanzierung und finanztechnischen Regelungen auf die Abwicklung**

In diesem Zusammenhang geht es um die Auswirkungen zentraler finanztechnischer Regelungen auf die Teilaspekte Akzeptanz/Inanspruchnahme, Praktikabilität und Aufwand. Aus unserer Sicht sind dies insbesondere

- die n+2-Regelung,
- das Finanzmanagement,
- die fehlende Möglichkeit der Anrechenbarkeit privater Mittel zur Kofinanzierung,
- die Prüfung des Nachweises der öffentlichen Kofinanzierung im Einzelfall,
- die Mehrwertsteuerregelung im ELER,
- die Vergabevorschriften.

#### ***Auswirkungen auf die Verwaltung und die Umsetzbarkeit des EPLR M-V***

Die **n+2-Regelung** wird in Mecklenburg-Vorpommern seitens der Fondsverwaltung für die Programmsteuerung positiv gewertet, obgleich diese Regelung erhöhte Anforderungen an das Finanzmanagement stellt. Im Gegensatz zu den alten Bundesländern ist die Anwendung der n+2-Regelung auch nur für die Programmteile neu, die vorher auf der Grundlage der VO (EG) Nr. 1257/1999 abgewickelt wurden. Die n+2-Regelung stellt ho-

---

<sup>52</sup> Dies bedeutet, dass diese Instanz nochmals in die Richtlinieninterpretation einsteigt.

he Anforderungen an das Finanzmanagement gerade gegen Schluss des Programms, da die Ansätze der einzelnen ELER-Codes nicht überschritten werden dürfen. Es bedarf hier der Disziplinierung der Beteiligten durch die Verwaltungsbehörde, die für das Finanzmanagement zuständig ist. Auch die Kommission ist der Meinung, dass n+2 eher als Sicherheitsnetz zu verstehen und eigentlich weiterhin von einem Jährlichkeitsprinzip auszugehen sei.

Hinsichtlich des Finanzmanagements sind die GAK-Mittel schwieriger zu bewirtschaften, da diese tatsächlich bis zum 31.12. eines jeden Jahres verausgabt sein müssen, was bei vorhandenen Restmitteln sowohl für die Projektträger als auch für die umsetzenden Verwaltungen eine „Stressphase“ im Dezember erzeugt.

Die n+2-Regelung bzw. die mehrjährige Finanzplanung im ELER wird von den Bewilligungsstellen sehr positiv gesehen, da die Mittel dadurch sicher sind. Für die GAK-Mittel und Landesmittel gilt dies nicht, da diese zum einen nicht übertragbar sind und zum anderen von den jährlichen Haushaltsplänen abhängen, die von Sparzwängen gekennzeichnet sind. Für die GAK-Mittel sind die Kürzungen schon beschlossen worden, und auch der Landeshaushalt MV steht unter großen Konsolidierungsdruck (siehe Teil I).

Die Regelung im ELER (VO (EG) Nr. 1698/2005, Artikel 70 (2)), dass sich die EU-Beteiligung an den öffentlichen Mitteln und nicht an den Gesamtkosten bemisst, ist mit großem Verwaltungsaufwand verbunden. Im Gegensatz zu den Strukturfonds ist – außer bei kommunalen Mitteln – im Einzelfall der Nachweis zu führen, dass es sich um öffentliche Mittel im Sinne der EU-Definition handelt, da nur diese zur EU-Kofinanzierung verwendet werden können. Mit der fehlenden Anrechenbarkeit privater Finanzmittel brechen zusätzliche Finanzquellen für die Maßnahmen weg.

Das Aufbringen notwendiger **öffentlicher Kofinanzierungsmittel** gehört zu den Problemen, die die Projektumsetzung sowohl für private als auch für öffentliche Akteure am stärksten beeinträchtigt. Dies beinhaltet folgende Aspekte:

- die schwierige Haushaltslage einiger Kommunen, die die Umsetzung eigener kommunaler Projekte begrenzt bzw. verhindert (allgemeine Finanzkrise, Erhöhung der Kreisumlage, Neugestaltung des Finanzausgleichsgesetzes in Mecklenburg-Vorpommern, Konkurrenz zum Konjunkturprogramm etc.),
- die (auch daraus resultierende) geringe Bereitschaft der Kommunen, Kofinanzierungsmittel für Projekte anderer Akteure im Rahmen von LEADER bereitzustellen,
- der enge Kreis der den öffentlichen Mittel gleichgestellten Mittel, die als alternative Quellen zur Verfügung stehen und
- die Demotivation privater Akteure, sich in LAGn einzubringen, in denen zwar ihre Stimme benötigt wird (um den 50 %-Anteil nicht-öffentlicher Akteure bei Entscheidungen sicherzustellen), aber die Möglichkeiten für eigene Projekte begrenzt sind.



Bislang ist keine Beeinträchtigung des Mittelabflusses bei den ILE-Maßnahmen aufgrund der Finanzlage der Kommunen festzustellen, da der Bedarf noch bei weitem die zur Verfügung stehenden Mittel übersteigt. In den Dorfstudien wurde aber schon deutlich, dass z. T. von einer Antragstellung abgesehen wird, weil die Gemeinden den erforderlichen Eigenanteil nicht aufbringen können. Da die finanzielle Situation der Gemeinden sowohl bei der Flurneuordnung wie auch bei dem ländlichen Wegebau eine Rolle bei der Aufstellung der ämterbezogenen Prioritätenlisten spielt, erfolgt eine gewisse Lenkung hin zu finanzstärkeren Kommunen, was dem fachlichen Bedarf entgegenstehen könnte.

Die Mehrwertsteuerregelung im ELER schließt – anders als in den Strukturfonds – die Kofinanzierung der nicht-erstattungsfähigen Mehrwertsteuer bei nichtsteuerpflichtigen Körperschaften aus. Das ist in erster Linie für Kommunen, Vereine und die Teilnehmergemeinschaften der Flurbereinigung von Nachteil. Anders als in anderen Bundesländern wird die Mehrwertsteuer bei Teilnehmergemeinschaften nach FlurbG auch nicht national finanziert, da aufgrund eines niedrigeren Eigenanteils der Zuwendungsempfänger die Belastung durch die Mehrwertsteuer als vertretbar angesehen wird. Problematisch stellt sich diese Regelung bei Maßnahmen wie „Tourismus“ (ELER-Code 313) dar, die sowohl aus EFRE wie auch ELER finanziert werden (nur mit unterschiedlichen räumlichen oder inhaltlichen Schwerpunkten). Hier stößt die unterschiedliche Regelung bei den Zuwendungsempfängern, insbesondere auch im LEADER-Kontext, auf Unverständnis.

Für den Einsatz der ELER-Fördermittel innerhalb der GRW war ein intensiver Abstimmungsprozess und im Ergebnis eine Reihe von Anpassungsschritten erforderlich. Der Vorbereitungsaufwand bis zum Einsatz der Mittel war hoch. Dies betraf die Vergabevorschriften, die Zweckbindungsfristen und die Statusprüfung für Kleinstunternehmen (siehe Teil II, Kapitel 14). Das LFI als Bewilligungsstelle hat eine andere Verwaltungsphilosophie im Vergleich zum ELER, so dass sich die Verfahrensabläufe erst einspielen mussten (LU, 2009h).

### ***Rechts- und Finanzierungsregelungen aus Sicht der Zahlstellen***

Auch wenn die Rechts- und Finanzierungsregelungen auf ein unterschiedliches institutionelles Umfeld treffen und somit bestimmte Schwierigkeiten auf landesinterne Ablauforganisationen und -umbrüche zurückzuführen sind, so sind sich die Vertreter der Zahlstellen – unabhängig voneinander – in ihrem Urteil einig. Nach ihrer Gesamteinschätzung des neuen Rechtsrahmens gefragt, gaben sie die in Tabelle 4.2 zusammengefassten Antworten, deren Eindeutigkeit in erster Linie den gestiegenen Aufwand durch das Kontroll- und Berichtswesen bestätigt. Bis auf den Vertreter des Bundes konnte keiner der Zahlstellenvertreter der Länder hierin einen Mehrwert im Sinne einer Verbesserung der Verfahrensabläufe oder der Verringerung von Anlastungsrisiken erkennen.

**Tabelle 4.2:** Einschätzung der Zahlstellenverwaltungen der Länder und des Bundes zum Finanzierungssystem 2007 bis 2013

Das neue Finanzierungssystem ist im Vergleich zu dem 2000 bis 2006 bestehenden gekennzeichnet von ...	Die Aussage ...			
	trifft nicht zu	trifft kaum zu	trifft zu	trifft voll zu
... einem erhöhten Verwaltungs- und Kontrollaufwand.			■	■ ■ ■ ■ ■ ●
... einer Kombination von unterschiedlich ausdifferenzierten Finanzierungssystemen.		■ ●	■ ■	■ ■ ■
... zusätzlichen Erklärungs- und Berichtspflichten.				■ ■ ■ ■ ■ ■ ●
... einer gestiegenen finanziellen Mitverantwortung.		■	■ ■ ●	■ ■ ■
... neuen Anlastungstatbeständen.	■	■	■ ●	■ ■ ■
... einer mangelnden Kohärenz zu den Bestimmungen anderer VO'en/Fonds. <sup>1)</sup>		■	■ ■ ●	■ ■
... Rechtsunsicherheiten und Umsetzungsproblemen.	■	●	■ ■	■ ■ ■

■ = Vertreter der Länder

● = Vertreter des Bundes

<sup>1)</sup> Für HH irrelevant daher erfolgte hier keine Einschätzung.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Expertengespräche (BMELV, 2010c; BWA, 2009; HMUELV, 2009; LU, 2009i; ML, 2009a; MLUR, 2009; MUNLV, 2009).

#### 4.2.1.4 Einfluss der eingesetzten Vorgangsverwaltung

Mecklenburg-Vorpommern setzt eine zentrale Software (data experts gmbh, 2010) für die Vorgangsverwaltung ein, die an die neuen ELER-Vorgaben anzupassen war. Die einzelnen Funktionen mussten im laufenden Betrieb angepasst werden, so dass es in den ersten Programmjahren zu Unmut bei den umsetzenden Stellen gekommen ist. Betroffen war vor allem der Bereich von ELER-investiv, während bei den flächenbezogenen Maßnahmen die anderen Systeme, vor allem das InVeKoS-System, ohne Probleme funktionierten.

Bei den im LU laufenden Maßnahmen gab es Friktionen bei den Bewilligungsstellen, weil profil C/S bzw. profil eler als der Teil, der die investiven Maßnahmen beinhaltet, erst spät einsetzbar war (ab 2008), es eine aus Sicht der MitarbeiterInnen unübersichtliche Programmstruktur aufweist und viele Funktionen (Stand: Mitte 2009) noch gar nicht einsetzbar waren. Dadurch war in der Anfangsphase eine doppelte Listenführung erforderlich. Die Projekte aus 2007 mussten in der Folge nacherfasst werden. Auch wenn die „Kinderkrankheiten“ des Systems inzwischen überwunden sind, wird von vielen Beteiligten das System zur laufenden Antragsbearbeitung als ungeeignet eingeschätzt. Eine einzelfallbezogene Nacherfassung der Projektdaten ist spätestens zum Zeitpunkt der Auszahlung er-

forderlich, da die Auszahlung zentral über profil C/S bzw. eler erfolgt. Die nachträgliche Dateneinspeisung ist zeitintensiv, zumal sie nicht von dem Antragsbearbeiter erfolgen darf. Bis Ende 2010 soll die Funktion des Erstellens des Zwischenbescheids über das profil C/S bzw. eler möglich werden. Bei Fehleingaben war keine Korrektur durch die Eingebenden möglich, was auch mit der extrem komplexen Rechtfreigabe in dem System zusammenhängt. Gerade in den neuen Förderbereichen im ELER-Programm werden teilweise noch parallele Datenhaltungssysteme weitergefahren, so dass ein deutlicher Mehraufwand entsteht. Dies gilt beispielsweise für das LFI, das sein eigenes System für die Antragsbearbeitung für wesentlich sinnvoller und flexibler hält.

Vor Inbetriebnahme des Datenhaltungssystems erhielten die zuständigen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen eine eintägige Schulung. Nach Meinung der Bewilligungsstellen wäre eine zweite Schulung nach der Inbetriebnahme durchaus hilfreich gewesen und sollte, wenn noch nicht geschehen, mit Mitteln der Technischen Hilfe auch angeboten werden.

Ein Problem, das zusätzlich thematisiert wurde, ist der ZIAF-Verbund, der sich aus unterschiedlichen Bundesländern (u. a. Hamburg, Schleswig-Holstein, Brandenburg) zusammensetzt, die alle profil C/S bzw. eler – in unterschiedlichen Varianten – einsetzen. Hier ist der Abstimmungsprozess extrem zeitaufwendig, weil die organisatorische und EDV-technische Umgebung in jedem Bundesland anders ausfällt und somit auch die Ansprüche an eine gemeinsame Softwareentwicklung (LU, 2009h).

#### **4.2.1.5 Regelungen zu den Programmänderungsverfahren**

##### ***Unklarer Rechtsrahmen***

Die Regelungen in der ELER-Verordnung (Art. 19) und der Durchführungsverordnung (Artikel 6 bis 12) zu den Änderungsanträgen und -verfahren scheinen – ähnlich wie in der letzten Förderperiode – nicht klar zu sein. Im Umgang mit der Kommission haben sich die Bundesländer aufgrund eines nachvollziehbaren Absicherungsbedürfnisses angewöhnt, auf der sicheren Seite zu agieren und jede Änderung in den Planungsdokumenten tendenziell in einem offiziellen Verfahren vorzunehmen.

Zentrales Problem hierbei ist es, dass sich die formalen Anforderungen an ein reines Anzeigeverfahren und ein veritables Änderungsverfahren kaum unterscheiden. Ersteres muss lediglich nicht den Ausschuss für Ländliche Entwicklung (RDC) passieren. Diese Unklarheit manifestiert sich auch darin, dass von außen schwer nachzuvollziehen ist, wann nur eine Annahme und wann eine Genehmigung seitens der KOM erforderlich ist.

##### ***Anzahl und Inhalt der Programmänderungen***

Im Zeitraum 2007 bis 2009 erforderten grundlegende Entscheidungen der Kommission (Konjunkturprogramm, Health Check etc.) und Änderungen der NRR umfassende Ände-

rungsverfahren. Generell liegt daher ein Problem in der Häufigkeit der gestellten Änderungsanträge und den langwierigen kommissionsinternen Abstimmungsprozessen, um in umfassenden Konsultationsrunden die interne Kohärenz zu sichern. In Teil I ist ein Überblick über die bereits gestellten Änderungsanträge und deren teilweise erhebliche Genehmigungsdauer gegeben. Aus Sicht des Landes hat diese Dauer mit der Vielzahl an Beteiligten auf den verschiedenen Ebenen zu tun, mit dem Konsultationsverfahren in der KOM und den dortigen Personalengpässen sowie den Beihilferegelungen.

Gerade die von Seiten der Kommission geforderte ständige Anpassung der Indikatoren bzw. deren Zielwerte an den neuen Kenntnisstand und Anforderungsgrad ist außerordentlich aufwendig und nach den Aussagen über ihren fehlenden Nutzen zudem wenig zweckmäßig. Gegenwärtig werden von den Ländern auch Änderungen in den Förderrichtlinien im Rahmen der Änderungsverfahren mitgeteilt. Es ist fraglich, ob es sich hierbei (noch) um Subsidiarität und eine vereinfachte Umsetzung handelt.

Eine Folge der derzeit praktizierten Vorgehensweise (aller Beteiligten) ist eine Überlastung sämtlicher beteiligten Dienststellen im Land und in der Kommission. Programmänderungen sind auch ein Dauerthema im Rahmen der Jahresgespräche (BMELV, 2008). Auf den Begleitausschusssitzungen nimmt der Punkt, Transparenz in die Sachstandslage der Änderungsverfahren zu bekommen, beachtlichen Raum ein. Zudem muss der BGA vor jeder Änderung konsultiert werden. Das schmälert die Zeit und die Bereitschaft zu Diskussionen bei wesentlichen inhaltlichen Änderungen.

### ***Hohe Anforderungen und hoher Detaillierungsgrad***

Die vorgegebenen Gliederungen und die in den Jahresgesprächen formulierten Anforderungen führen zu umfangreichen Dokumenten, obgleich teilweise nur Marginalien geändert wurden. Von außen betrachtet liegt hier eine Diskrepanz zwischen Aufwand, inhaltlicher Relevanz und Kapazitäten in den Dienststellen zur Bewältigung der Dokumente vor.

Zu den zentralen Anforderungen an Programmänderungsanträge gehören beispielsweise, dass

- alle Änderungen hinreichend begründet werden;
- die Auswirkungen der Änderungen beschrieben werden;
- die Übereinstimmung mit der Nationalen Strategie erläutert wird;
- stets eine konsolidierte Fassung des Programms (mit Einfügung der Änderungen im Änderungsmodus) beigefügt wird;

- in Abstimmung mit der KOM kurz vor der Genehmigung des Änderungsantrages eine konsolidierte Fassung des Programms ohne Änderungsmodus in SFC<sup>53</sup> eingestellt wird.

Jede Nachlieferung (spätere Ergänzung oder Korrektur) verlangt grundsätzlich eine Neueinstellung in SFC 2007 (nach vorheriger Rückgabe durch die KOM). Rein redaktionelle Änderungen sollten möglichst vermieden werden, da auch diese von der KOM wie Änderungen geprüft werden müssten. Grundsätzlich können bereits neue Programmänderungsanträge eingereicht werden, wenn die vorherige Änderung in der KOM noch geprüft wird.<sup>54</sup> Das Thema der Indikatoren und deren Quantifizierung muss bei jeder Programmänderung berücksichtigt werden und deren Vollständigkeit ist mittlerweile ein Genehmigungsvorbehalt. Es ist ein „absolutes Muss“, das volle Set der Pflichtindikatoren zu bedienen (BMELV, 2008).

Ein Verbesserungsansatz von Seiten der Kommission – als Reaktion auf die zeitlichen Verzögerungen – liegt darin, dass ein Land bereits ab dem Tag der Einreichung eines Änderungsantrags beantragte Neuerungen vollziehen darf und nicht erst ab dem Tag der Genehmigung. Das Risiko der Finanzierung liegt allerdings ausschließlich beim Land.

## **4.2.2 Instrumente zur Verbesserung der Fördermittelwirksamkeit**

### **4.2.2.1 Mehrstufiger strategischer Ansatz und Mindestausstattung der Schwerpunkte**

Mit der ELER-Verordnung wurde der strategische Ansatz gestärkt. Im Rahmen der Interviews mit Vertretern des Bundes und der Länder haben wir den Mehrwert des mehrstufigen strategischen Ansatzes in Bezug auf eine bessere Zielausrichtung abgefragt (siehe Tabellen 4.3 bis 4.4).

---

<sup>53</sup> IT-Managementsystem „Structural Fonds Computerized System“, kurz SFC 2007, zur Organisation des Datenaustauschs zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten (siehe mehr hierzu unter Kapitel 4.3.1).

<sup>54</sup> Dadurch verliert das erste Dokument den Status des Änderungsantrags und wird zu einem „sonstigen Dokument“.

**Tabelle 4.3:** Befragungsergebnisse zur Bedeutung der strategischen Leitlinien

Die strategischen Leitlinien ...	trifft überhaupt nicht zu				trifft voll und ganz zu
	1	2	3	4	5
... waren hilfreich für den Diskussionsprozess.		■	■ ■ ■ ■ ●	■ ■ ■	
... haben zu klaren Zielformulierungen geführt.	■ ●	■ ■ ■	■ ■ ●	■ ■	
... haben Raum für landesspezifische Erfordernisse gelassen.				■ ■ ■ ■ ● ●	■ ■ ■ ■
... haben einen inhaltlichen Einfluss auf die Programmgestaltung gehabt.	■ ●	■	■ ■ ■ ■	■	■ ●

■ = Vertreter der Länder<sup>55</sup>

● = Vertreter des Bundes<sup>56</sup>

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Interviews.

Aus Sicht des Landes haben weder die strategischen Leitlinien der EU noch die Nationale Strategie einen größeren Einfluss auf die Programminhalte genommen (LU, 2009h). Im Gegensatz zur Einschätzung in Mecklenburg-Vorpommern messen die anderen Bundesländer zumindest der EU-Strategie eine gewisse Bedeutung für den Diskussionsprozess zu.

Die Einschätzungen zu den gewährten Freiheitsgraden sprechen für sich. Trotz der beiden übergeordneten Strategieebenen konnte in den Programmen noch alles aus Landessicht Erforderliche untergebracht werden.

<sup>55</sup> In Mecklenburg-Vorpommern wurde auch die GVB und in Niedersachsen das Koordinierungsreferat des Umweltministeriums befragt. Daher sind es insgesamt acht Landesvertreter.

<sup>56</sup> Jeweils ein Vertreter der Referate 615 und 521 des BMELV.

**Tabelle 4.4:** Befragungsergebnisse zur Bedeutung der Nationalen Strategie

Die Nationale Strategie ...	trifft überhaupt nicht zu				trifft voll und ganz zu
	1	2	3	4	5
... war hilfreich für den Diskussionsprozess.	■	■ ■ ●	■ ■	■ ■ ■ ●	
... hat zu klaren Zielformulierungen geführt.	■ ■	■ ■ ■	■ ■ ●	■	
... hat Raum für landesspezifische Erfordernisse gelassen.				■ ■ ■ ■ ●	■ ■ ■ ■ ●
... hat einen inhaltlichen Einfluss auf die Programmgestaltung gehabt.	●	■ ■ ■	■ ■	■ ■ ●	■

■ = Vertreter der Länder  
● = Vertreter des Bundes

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Interviews.

Ein Satz der Nationalen Strategie ist besonders kennzeichnend für das inhaltlich weit gespannte Dach, das Platz für jede Positionierung der Länder lässt: „Angestrebt wird eine multifunktionale, nachhaltige und wettbewerbsfähige Land- und Forstwirtschaft in einem vitalen ländlichen Raum“ (BMELV, 2007). Zwischen regionalpolitischer und agrarpolitischer Positionierung ist alles möglich. Vorgaben zu inhaltlichen Schwerpunkten oder Mittelverteilungen kann der Bund den Ländern aufgrund der Aufgabenverteilung im föderalen Staat nicht machen. Die Strategie war im ersten Entwurf der kleinste gemeinsame Nenner und – nachdem die Länderprogramme fertiggestellt waren – quasi deren Zusammenfassung (BMELV, 2010c). So hat die Nationale Strategie für das EPLR M-V kaum einengend gewirkt, da es in einem zeitlich parallelen Prozess entstanden ist.

In der Nationalen Strategie liegt folglich kein zusätzlicher strategischer Nutzen, der über den normalen Diskussions- und Einigungsprozess in den dafür vorgesehenen Gremien (z. B. Sitzung der Programmkoordinierungsreferenten) hinausgeht. Demgegenüber steht ein erheblicher und langwieriger Abstimmungsprozess über zu liefernde Indikatoren und Daten sowie der Aufwand für die Begleitung und Berichtslegung zur Nationalen Strategie.

Die größere Lenkungsfunktion für die Länderprogramme und deren Ausrichtung hat die Nationale Rahmenregelung (NRR) (BMELV, 2009), mit der die Maßnahmen der GAK notifiziert werden. Gerade für ein Land wie Mecklenburg-Vorpommern, das einen Großteil seiner Maßnahmen auf der Grundlage der GAK umsetzt (siehe Teil I), sind diese über den Bund notifizierten Fördergrundsätze eine wesentliche Arbeitserleichterung.

Die Vorgabe einer Mindestausstattung je Achse hatte in MV auch eine steuernde Funktion. Ohne diese Mindestausstattung wäre beispielsweise Schwerpunkt 2 mit weniger Mitteln ausgestattet worden (LU, 2009h).

Das Profil des Programms wurde im Wesentlichen von den landespolitischen Zielsetzungen getragen, die in der Konsequenz auch eine starke finanzielle Gewichtung des Schwerpunktes 3 zur Folge hatten (LU, 2009h). D. h., die Programmierung erfolgte ausgehend von landesspezifischen Bedürfnissen. Anschließend wurde abgeprüft, inwieweit das Maßnahmenportfolio unter das Dach des ELER passt (GVB, 2009b). Dabei wurden einige „Exoten“ in das Programm aufgenommen wie Existenzgründungsförderungen über die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Sportstättenförderung oder Schlösser und Parks. Diese Maßnahmen sind im Genehmigungsprozess auf viele Fragen gestoßen und haben umfangreiche Begründungen erfordert (LU, 2009h).

#### **4.2.2.2 Förderbedingungen, Auswahlkriterien und Auswahlverfahren**

##### **4.2.2.2.1 Ausgangslage und Gesamtschätzung**

Auf die Einführung von Auswahlkriterien und entsprechender Verfahren legt die Kommission sowohl in den Verordnungen (Artikel 71 (2) der VO (EG) Nr. 1698/2006) als auch in ihren späteren Stellungnahmen in den Jahresgesprächen oder den Begleitausschusssitzungen großen Wert. Lange Zeit herrschte Unsicherheit in Bezug auf die Begrifflichkeiten und das erforderliche Prozedere zur Umsetzung. Nach Ansicht der Kommission bedarf es eines stringenteren Auswahlverfahrens. Das Verfahren und die Kriterien sind transparent zu machen und im Zahlstellensystem abzubilden.

Die Projektauswahlkriterien (PAK) überarbeitete MV in Folge von Kritik durch die KOM grundlegend. Nach Auffassung der KOM war vor allem die Auswahl von Förderanträgen im Bewilligungsverfahren bzw. in der Förderakte nicht ausreichend dokumentiert. In Anlage 7 der Dienstanweisung ist jetzt festgelegt, wie die Projektauswahl für investive Vorhaben zu dokumentieren ist (LU, 2010a). Zwei Varianten der Projektauswahl werden nunmehr unterschieden:

- Variante 1: Anwendung der Auswahlkriterien bei Antragsverfahren mit festem Antragsdatum oder Bewertung zu einem festen Zeitpunkt,
- Variante 2: Anwendung der Auswahlkriterien bei Antragsverfahren ohne festen Antragstermin mit kontinuierlichem Förderbeginn.

Entscheidungsgrundlage beider Varianten sind die zur Verfügung stehenden Budgets. Bei Variante 1 werden Prioritätenlisten von Projekten erstellt und entsprechend dem zur Verfügung stehenden Budget abgearbeitet. Bei Variante 2 ist eine Mindestpunktzahl festgelegt. Zunächst werden kontinuierlich alle Projekte bewilligt, die die Mindestpunktzahl erreichen. Projekte, die die Mindestpunktzahl nicht erreichen, werden zurückgestellt. Stehen nach einem festgelegten Stichtag noch Haushaltsmittel zur Verfügung, werden die zurückgestellten Projekte einer erneuten Prüfung durch das Fachreferat unterzogen. Das



Fachreferat entscheidet dann abschließend über eine Förderung dieser Projekte. Letzteres stellt die betroffenen Projektträger vor große zeitliche Probleme, weil der verbleibende Zeitraum zur Umsetzung des Projektes häufig nur noch knapp bemessen ist.

Hervorzuheben ist, dass die Auswahlkriterien nur einen Ausschnitt der Auswahlmechanismen darstellen und nur bei Antragsüberhang greifen. In Mecklenburg-Vorpommern kommen je nach Maßnahmentyp verschiedene zusätzliche Auswahlkonzepte zum Einsatz. Diese in ein landesweit gültiges und formales Schema zur Projektauswahl zu gießen, wäre nicht zielgerichtet. Folgende Auswahlmechanismen kommen neben den Projektauswahlkriterien zur Anwendung:

- Definition passgenauer inhaltlicher Fördervoraussetzungen und -gegenstände in den Förderrichtlinien, die über rein formale Aspekte hinausgehen,
- die Einrichtung spezieller Gremien, wie z. B. den Beirat für die Förderung von Berufsbildungsmaßnahmen oder die LEADER-Auswahlgremien,
- sonstige Aspekte der räumlichen Fördermittellenkung bzw. Kontingentierung auf Arten von Zuwendungsempfängern bzw. Vorhabentypen,
- eine Fachplanung, die bereits eine Prioritätenliste festsetzt.

Insofern verursacht die Forderung der EU-Kommission nach Einführung von Projektauswahlkriterien für alle Fördermaßnahmen in vielen Fällen einen verwaltungstechnischen Mehraufwand, der weder über Effizienzgewinne noch über eine erhöhte Transparenz für Antragsteller gerechtfertigt werden kann. Für einige Maßnahmen, und dies wird auch in den Maßnahmenbewertungen diskutiert, wären Auswahlkriterien allerdings tatsächlich sinnvoll, um Maßnahmen stärker an den Zielen auszurichten. Die Fokussierung der KOM auf Projektauswahlkriterien ist vor allem darauf zurückzuführen, dass in anderen Mitgliedstaaten weniger über Richtlinien und Fachkonzepte gesteuert wird, sondern die Richtlinien sich auf das rein Formale beziehen und auf die Richtlinien aufgesattelte Auswahlkriterien und -verfahren implementiert werden.

Die praktizierten Auswahlmechanismen werden im Zusammenspiel mit den Prioritätenlisten im folgenden Abschnitt anhand ausgewählter Beispiele illustriert.

#### **4.2.2.2.2 Auswahlverfahren ausgewählter Maßnahmen des EPLR M-V**

##### ***Einzelbetriebliche Maßnahmen***

Die Planungen und die Umsetzung der Maßnahme **Berufsbildung** (ELER-Code 111) werden von einem Beirat begleitet, in dem die Berufsverbände vertreten sind (Vertreter des land- und forstwirtschaftlichen Arbeitsgeberverbandes, der IG BAU, des Landfrauenver-

bandes, des Landjugendverbandes, der Fachschule für Agrarwirtschaft und des LU). Hierdurch soll gesichert werden, dass die Bildungsangebote den Bedürfnissen einer wettbewerbsfähigen Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft entsprechen. Solch ein Beirat existiert in ähnlicher Form auch in Niedersachsen, er ist dort allerdings noch intensiver als in Mecklenburg-Vorpommern auch in die Beurteilung von Projektanträgen einbezogen.

Die vier Projektauswahlkriterien für die Weiterbildungsmaßnahme kommen nur zur Anwendung, wenn die beantragten Mittel die zur Verfügung stehenden Mittel überschreiten. Dies war bisher nicht der Fall. Diese Kriterien orientieren sich an vorrangig zu fördernden inhaltlichen Schwerpunktsetzungen in der Maßnahmenbeschreibung im EPLR M-V. Für die Praxis erscheint das erste Kriterium „Schaffung neuer Arbeitsplätze, insbesondere für Frauen und Umstellung auf alternative Beschäftigungsmöglichkeiten“ in der jetzigen Form nur bedingt geeignet. Die Schaffung neuer Arbeitsplätze kann zwar ein Ziel einer Weiterbildungsmaßnahme sein. In MV werden jedoch überwiegend kurze mehrtägige Veranstaltungen durchgeführt, durch die kaum neue Arbeitsplätze entstehen werden, diese sind bestenfalls durch längere Weiterbildungsbildungsmaßnahmen, die vor allem über den ESF gefördert werden, zu erwarten. Vor Beginn einer Maßnahme ist zudem nicht erkennbar, ob tatsächlich Arbeitsplatzeffekte entstehen werden. Geeigneter als starre, nicht operationalisierbare Auswahlkriterien erscheint uns eine Auswertung der beantragten Kurse/Veranstaltungen durch den Beirat, der viel näher am tatsächlichen Fortbildungsbedarf steht und seine Empfehlungen darauf ausrichten kann.

Für die **Einzelbetriebliche Investitionsförderung** (AFP, ELER-Code 121) gelten ab dem Bewilligungsjahr 2009 folgende Förderprioritäten:

1. Veredlung durch Tierhaltung (besonders Milchproduktion),
2. Arbeitsintensive Ackerkulturen (vor allem Obst-, Gemüse- und Gartenbau),
3. Andere.

Diese Prioritäten werden lediglich bei Überschreitung des für die Förderung verfügbaren Budgets wirksam. Dies war jedoch seit 2007 nicht der Fall, so dass alle genehmigungsfähigen, d. h. den Förderrichtlinien formal entsprechenden Förderanträge bewilligt wurden. Ausschlusskriterien, wie etwa bestimmte Investitionsobjekte (z. B. Technik der Außenwirtschaft), fehlende fachliche Qualifikation der Antragsteller, fehlende Finanzierbarkeit und Rentabilität der geplanten Investitionen, sind in den Förderrichtlinien zum AFP enthalten (LU, 2007b). Laut AFP-Richtlinie (Nr. 7.2.2) tritt nach Bedarf ein Gutachterausschuss zusammen, der gemäß Geschäftsordnung Stellungnahmen zu den Förderanträgen hinsichtlich der Erreichbarkeit des Verwendungszweckes (nachhaltige Rentabilität, Einkommenssicherung und Kapitaldienstfähigkeit) abgibt. Durch die Stellungnahme wird kein Anspruch auf eine Bewilligung des Antrags begründet. Der Ausschuss setzt sich zusammen aus einem Vertreter der Bewilligungsbehörde (Vorsitzender) und jeweils ein bis zwei Vertretern der berufsständischen Vertretungen und der Kreditinstitute. Prioritäres

Ziel der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung ist die Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen. Hieraus abgeleitet, könnten die Auswahlkriterien noch einfacher formuliert werden, indem Projekten, die diese Kriterien erfüllen, der Vorrang eingeräumt wird. Die Förderpraxis zeigt, dass bei Anwendung des bestehenden Kriterienkatalogs auch Investitionen in Tierhaltung gefördert werden können, die tendenziell zu einem Abbau von Beschäftigung führen. Dies gilt gleichermaßen auch für die Diversifizierung (ELER-Code 311).

Bei der Maßnahme **Unternehmensgründung** (ELER-Code 312) wird die Förderfähigkeit und Förderwürdigkeit geprüft. Zusätzlich sind die Projektauswahlkriterien für Maßnahmen aus dem EPLR M-V einzuhalten. Im Rahmen eines wöchentlichen Treffens der beteiligten Stellen, dem sogenannten jour fixe, werden aus einer Liste der entscheidungsreifen Anträge die zu bewilligenden Projekte ausgewählt. Bislang war keine Prioritätensetzung für die eingereichten Anträge erforderlich, weil die zur Verfügung stehenden Mittel ausreichten. Gleichermäßen wie beim AFP sollte bei der Unternehmensgründung weniger die Branche im Fokus stehen, als das Unternehmenskonzept mit seinen geplanten Effekten auf Beschäftigung und Wachstum.

### ***Infrastrukturmaßnahmen***

Anträge der Gemeinden auf Durchführung eines **Flurneuordnungsverfahrens** (ELER-Code 125) liegen in Mecklenburg-Vorpommern nahezu flächendeckend vor. Es besteht ein erheblicher Antragsüberhang und Kriterien für die Auswahl von Neuordnungsgebieten haben eine große Bedeutung.

Nach Antragsingang erstellen die Ämter für Landwirtschaft zunächst für ihren Bereich Prioritätenlisten, die im zweiten Schritt mit dem Ministerium abgestimmt werden. Die Festlegungen der für eine Förderung vorgesehenen Vorhaben erfolgt anhand der vorliegenden Projektauswahlkriterien. Von den befragten Ämtern für Landwirtschaft in Bützow und Altentreptow wurden für die Vorhabenauswahl neben den Projektauswahlkriterien die folgenden ergänzenden Kriterien benannt:

- geplante Umsetzung privater oder öffentlicher Investitionen in größerem Umfang, die der Flurneuordnung bedürfen, um die erforderliche Flächen und die Rechtssicherheit herzustellen (oberstes Ziel: Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen),
- Vorhandensein übergeordneter Planungen des Natur- oder Gewässerschutzes (in erster Linie Maßnahmen zur Umsetzung der WRRL),
- freie Kapazitäten der Bearbeiter im Amt sowie der geeigneten Helfer,
- Engagement der Akteure vor Ort,
- finanzielle Situation der Gemeinden, Fähigkeit zur Erbringung des Eigenanteils,
- spezielle Problemlage.

Die Abstimmung mit dem LU erfolgt in der Weise, dass die Ämter für Landwirtschaft dem Ministerium eine Projektliste mit Verfahrensgebieten zur Genehmigung vorlegen. Das LU prüft die eingereichte Prioritätenliste im Hinblick auf besonderes landespolitisches Interesse (Gebiete, in denen Projekte mit ressortübergreifender Förderung geplant sind).

Die Prioritätenlisten der Ämter für Landwirtschaft werden vom LU in der Regel akzeptiert, es ergeben sich meist nur geringe Änderungen im Vergleich zur eingereichten Liste. Für die gesamten **ILE-Maßnahmen** des Schwerpunktes 3, die allesamt überzeichnet sind, erfolgt, wie auch bei Flurneuordnung (s. o.) und dem Wegebau, eine Bottom-up-Auswahl der prioritären Projekte. D. h., die Ämter entscheiden unter Berücksichtigung der Auswahlkriterien mit den Gemeinden, welche Projekte sie als prioritär einstufen. Die Abstimmung erfolgt innerhalb des AfL bzw. des Landkreises, dann erfolgt die Weitergabe der Prioritätenliste an das LU. Im LU werden die regionalen Prioritäten mit den landesweiten Interessen abgeglichen. Es handelt sich um ein sinnvolles Verfahren, da jede Bewilligungsstelle ihre regionalen Besonderheiten berücksichtigen kann.

Im Bereich **LEADER** entscheiden die LAGn jeweils mit selbst erarbeiteten Kriterien über die Projekte, so dass hier ein regionalisiertes Entscheidungsverfahren etabliert wurde. Die Auswertung der LAG-Befragung zeigt, dass eine insgesamt hohe Zufriedenheit mit den Entscheidungsprozessen besteht.

Für den investiven **Natur- und Wasserschutz** (ELER-Code 323) liegen Fachleitfäden und Fachplanungen vor, die sowohl eine Grundlage für die zu bearbeitenden Gebiete als auch für die Projekte darstellt (LU, 2008a; LU, 2008b; LUNG, 1995; LUNG, 2006). Damit ist eine fachlich fundierte Auswahl der Projekte sichergestellt, die zusätzlich ermöglicht, dass die örtlichen Gegebenheiten flexibel in die Auswahlentscheidung einbezogen werden. Die von der KOM geforderten und auf Programmebenen zusätzlich festgelegten eher formalen PAK sind redundant und bewirken einen Mehraufwand, ohne dass sie zu einer Effizienzsteigerung beitragen.

### ***Flächenmaßnahmen***

Die Lenkung der Agrarumweltmaßnahmen und damit die Auswahl der Flächen erfolgt im Wesentlichen über die Ausgestaltung der jeweiligen Teilmaßnahme und nur sekundär über die Projektauswahlkriterien. Die Lenkung der Teilmaßnahmen erfolgt beispielsweise durch Einzelflächenbegutachtung (Naturschutzgerechte Bewirtschaftung von Grünland, 241a), Gebietskulissen (erosionsmindernder Ackerfutterbau) und Höhe der Förderauflagen (Ökologischer Landbau). Weiterhin liegt für jede Teilmaßnahme ein (internes) Budget vor, worin sich mittelbar eine Gewichtung auf die unterschiedlichen Umweltressourcen spiegelt. Erst wenn eine Überbeantragung für die jeweilige Teilmaßnahme vorliegt, wird die Prioritätenliste herangezogen. Die Prioritäten variieren zwischen den Teilmaßnahmen und verstärken die Lenkungsfunktion bspw. auf Natura-2000-Gebiete oder auf Flächen,

für die schon Vorleistungen im Rahmen des investiven Naturschutzes getätigt wurden (ELER-Code 216). Für die Teilmaßnahme „Ökologischer Landbau“ sind die Prioritäten auf betriebswirtschaftliche Kriterien ausgerichtet, für die Teilmaßnahme „Integrierter Obst- und Gemüsebau“ liegen keine über die Förderauflagen hinausgehende Auswahlkriterien vor. In beiden letztgenannten Fällen erscheint eine Ausrichtung auf umweltrelevante Aspekte zielführend wie z. B. Vorzug von Betrieben mit hohem Anteil der beantragten Flächen in Gebietskulissen (Natura-2000-Gebieten, Gebiete der WRRL). Die Prioritätenliste kam bisher nicht zur Anwendung.

### **4.2.2.3 Monitoringsysteme**

Sowohl Programmsteuerung als auch Evaluation sind zur Erfüllung ihres Informationsbedarfs auf ein aussagefähiges Monitoring und funktionsfähige Datenbanken angewiesen. Das Monitoring wird im Folgenden nicht auf das von der EU vorgegebene System reduziert, sondern beinhaltet auch weitere Datenhaltungssysteme in Mecklenburg-Vorpommern.

#### **4.2.2.3.1 EU-Monitoring**

Monitoring und Evaluation waren in der Förderperiode 2000 bis 2006 als getrennte Aufgaben in getrennten Systemen verankert. In der Förderperiode 2007 bis 2013 ist die KOM mit dem Anspruch angetreten, beide Systeme stärker miteinander zu verknüpfen. Das System der laufenden Bewertung beinhaltet sowohl originäre Elemente eines Monitoringsystems (Sammlung und Auswertung von Förderdaten und jährliche Berichterstattung) als auch darauf aufbauend externe Evaluationen. Grundlage für die Datensammlung bildet die Festlegung von verpflichtenden Indikatoren in der Durchführungsverordnung für jeden ELER-Code und die Umsetzung in Berichterstattungstabellen. Die Indikatoren sind in einem gemeinsamen Handbuch beschrieben (EU-KOM, 2006f). Für das Monitoring wurden noch weitere Leitfäden erstellt, die das Ausfüllen der jährlich zu erstellenden Tabellen als Grundlage und Anhang zum Jahresbericht erleichtern und EU-weit vereinheitlichen sollen (EU-KOM, 2009b). Daneben gibt es den Versuch, für die 14 Länderprogramme einheitlichere und konkretere Vorgaben zur Erfassung der Daten zu machen und gleichzeitig auf der Grundlage des ELER-Monitorings auch die Berichterstattung zur GAK zu organisieren (Bund-Länder-Unterarbeitsgruppe Monitoring/Indikatoren, 2010).

Das Monitoringsystem i. e. S. setzt sich zusammen aus dem jährlich zum 30.6. zu erstellenden Bericht an die KOM sowie aus der Erfassung und Auswertung von Förderdaten nach einem vorgegebenen Muster. Die Gesamteinschätzung der Zweckmäßigkeit des EU-Monitoring-Systems ist ernüchternd. Das System ist aufwendig, ohne dass es aussagefähige Daten für das EPLR M-V oder für die EU liefert (siehe Tabelle 4.5). Neben den inhalt-

lichen Kritiken, z. B. dem Prinzip der Kumulierung bei den Flächenmaßnahmen, liegt das Problem viel mehr noch in der technischen Umsetzung im Land. Als spezifisches Tool, aufgesattelt auf profil C/S bzw. eler, hat Mecklenburg-Vorpommern eine zusätzliche Monitoringanwendung implementiert. Die Probleme im Aufbau der Datenbank und entsprechender Abfrageroutinen liegen, neben landesinternen Problemen, in der mangelhaften Beschreibung der zu erfassenden Variablen seitens der EU, die in den Monitoring-Handbüchern nicht ausreichend erläutert sind (EU-KOM, 2009b). Zudem wurde die Ausgabemaske kontinuierlich nachgebessert. Definitionen von Variablen wurden erst mit erheblicher Verspätung geliefert (EU-Com, 2010). Die HC-Änderungen haben erheblichen Programmierungsbedarf nach sich gezogen. Die hiermit verbundenen Kosten für Mecklenburg-Vorpommern sind hoch, da die Systementwicklung und Administration an einen privaten Dienstleister vergeben ist, der jede Modifizierung in Rechnung stellt.

Pointiert ausgedrückt ist das Monitoringsystem ein „Bananenprodukt“, das erst beim Kunden reift. Diese Reifung ist mit fortwährenden Änderungen und Anpassungen verbunden, die im Kontext von 27 Mitgliedstaaten und 88 Programmen zu einem Datenchaos und Nonsensausagen der mit diesen Systemen generierten Auswertungen führen muss. Die EU-Kommission unterzieht die gelieferten Monitoringtabellen einer Plausibilitätsprüfung, die sich allerdings auf formale Aspekte beschränkt, da eine inhaltliche Prüfung der gelieferten Daten gar nicht möglich ist. Da sie selbst Zweifel an der Vergleichbarkeit der Daten hat, wird auf EU-Ebene nur ein sehr reduzierter Satz an Indikatoren aggregiert. Die Detaildaten des Monitorings werden, zumindest für offizielle Veröffentlichungen, seitens der EU nicht genutzt.<sup>57</sup> Inwieweit sie kommissionsintern Verwendung finden, entzieht sich unserer Kenntnis.

---

<sup>57</sup>

Für statistische Berichte über die ländliche Entwicklung nutzt die KOM ausschließlich die Informationen aus den Ausgabenerklärungen (EU-Com, 2009). Auch im Rural Development Committee (RDC) werden in regelmäßigen Abständen Berichte über den Umsetzungsstand gegeben, auch immer nur auf der Basis der Ausgabenerklärungen. Das Europäische Netzwerk für ländliche Entwicklung hat am 13.09.2010 die Monitoringdaten der Jahre 2007 bis 2008 auf seine Webseite gestellt. Diese enthalten finanzielle Übersichten sowie Übersichten nach Maßnahmen und Mitgliedstaaten ([http://enrd.ec.europa.eu/rural-development-policy/programme-implementation/monitoring/en/monitoring\\_home.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/rural-development-policy/programme-implementation/monitoring/en/monitoring_home.cfm)).

**Tabelle 4.5:** Ausgewählte Problembereiche des EU-Monitorings

<b>Vorgabe</b>	<b>Anspruch</b>	<b>Problem</b>
Kumulation der Jahresdaten	Lieferung von Informationen über den Umsetzungsstand und die Zielerreichung aggregiert über die Jahre	Bei flächenbezogenen, z. T. mehrjährigen Maßnahmen liefert die Kumulation nicht nachvollziehbare Angaben. Dieses Problem ist schon wiederholt mit der KOM diskutiert worden, die aber nicht – so auch die Rückmeldungen zum Monitoring 2009 – von dem Anspruch einer Kumulierung der Flächenmaßnahmen abrückt. Die Kumulation von flächenbezogenen Maßnahmen, d. h. das Aufaddieren der jährlich neu dazu kommenden Flächen, ohne aber die Flächen, die aus der Förderung aussteigen, zu berücksichtigen, bereitet Probleme bei der Festlegung des Outputziels. Auf der Grundlage der finanziellen Möglichkeiten und der Ressourcenschutzziele (z. B. in einer Gebietskulisse) legt die Verwaltung normalerweise ein zu erreichendes Flächenziel fest und gleicht die Zielerreichung jedes Jahr mit dem jeweiligen Bestand an Verpflichtungsflächen ab. Mit dem EU-Monitoring geht das aus zweierlei Gründen nicht: Zum einen gibt es getrennte Tabellen für Alt- und Neuverpflichtungen, zum anderen verbleiben einmal geförderte Flächen im Monitoring.
Abstellen auf Auszahlungsdaten	Möglichkeit des Abgleichs mit den Zahlungsdaten aus den Ausgabenerklärungen, Auszahlungsdaten sind aussagekräftiger, da Bewilligungsdaten die Umsetzung überschätzen.	Eigentlich sind für ein sinnvolles Monitoring beide Informationen erforderlich: Bewilligungs- und Auszahlungsdaten.
Vorgegebene Kategorien statt Teilmaßnahmen	EU-weite Aggregierbarkeit der Daten angesichts der Fülle der möglichen Maßnahmen und Teilmaßnahmen	Für jeden ELER-Code ist ein Set von Indikatoren und Ausgabenkategorien vorgesehen, die so gefasst sind, dass trotz der Heterogenität der Umsetzung alle möglichen Maßnahmen sich in die vorgegebene Tabellenstruktur einpassen. Damit geht auf nationaler Ebene aber ein Großteil der Informationen verloren, z. B. bei den ausdifferenzierten Agrarumweltmaßnahmen. Hier wurden Oberkategorien gebildet, denen die Teilmaßnahmen der AUM zuzuordnen sind. Die einzelnen Teilmaßnahmen des Programms sind aber nicht mehr erkennbar. Dies erschwert die Nachvollziehbarkeit der Darstellungen und der Aussagen, da nicht zu erkennen ist, auf welche Teilmaßnahmen sie sich beziehen. Die KOM hat dieses Defizit inzwischen selbst erkannt und für das Monitoring 2009 eine zusätzliche Tabelle für die Teilmaßnahmen der AUM gefordert. Auch die anderen Tabellen des Monitorings lassen keine Teilmaßnahmen erkennen, was immer dann zu wenig aussagekräftigen Tabellen führt, wenn den ELER-Codes eine Vielzahl von Teilmaßnahmen zugeordnet ist.

**Fortsetzung von Tabelle 4.5:**

<b>Vorgabe</b>	<b>Anspruch</b>	<b>Problem</b>
Kontinuierliche Anpassung an Neuerungen	Notwendigkeit der Fehlerberichtigung und Einarbeitung des Health Checks	Der kumulierte Ansatz erfordert rückwirkende Datenerfassungen und -auswertungen, wenn die Tabellenstruktur oder Definitionen geändert werden. Dies ist mit zusätzlichen Kosten verbunden.
SFC 2007 als Datensammler	Nicht mehr Excel-Tabellen zum Datentransfer sondern Webforms/services	Es ist sinnvoll, nicht Excel zum Transfer von Daten zu nutzen. Daher soll seit 2010 ein xml-Datenformat mit entsprechenden Schnittstellen zur automatisierten Übertragung genutzt werden. Die entsprechenden Schnittstellen wurden eingerichtet.
Integration von Altverpflichtungen	Getrennte Darstellung von Altverpflichtungen	In der Ausgangsfassung war eine getrennte Ausweisung von Altverpflichtungen nur für wenige Maßnahmen vorgesehen (als zusätzliche Zeile oder als eigene Tabelle O-Agri-env). Da Altverpflichtungen aber in allen ELER-Codes vorkommen, wurde die Tabellenstruktur geändert. Dies ist mit zusätzlichen Auswertungen und Kosten verbunden.

Quelle: Eigene Darstellung.

Da Mecklenburg-Vorpommern hohe Kosten mit der Implementation des Systems entstanden sind, sollte es in den Grundzügen für den reinen Outputbereich beibehalten werden. Folgende Korrekturen am bestehenden System wären sinnvoll, ohne die Gesamtkonstruktion gänzlich aufzugeben:

- Abkehr von den kumulierten Berichterstattungen,
- Ersatz der vorgegebenen Kategorien für die ELER-Codes durch Teilmaßnahmen oder Richtliniennummern,
- strikte Begrenzung auf Outputindikatoren.

Festgehalten werden kann, dass das EU-Monitoring in der vorliegenden Form weder die Informationsbedürfnisse der EU noch des Landes oder der Evaluatoren befriedigt. Für die nächste Förderperiode wäre ein schlankeres System auf EU-Ebene sinnvoll, auf Landesebene ein System, was tatsächlich relevante Informationen liefert und für die Evaluatoren ein System, vergleichbar mit dem in Österreich, was eine Verknüpfung von Zahlungs- und Förderdaten mit anderen Informationen ermöglicht.

#### **4.2.2.3.2 Weitere Sekundärdaten**

Neben den CMEF-Daten wurden bei den Landesverwaltungen für die Vorbereitung und Durchführung von Wirkungsanalysen weitere Daten angefordert. Einige wenige Datenbestände sind mit Defiziten hinsichtlich des Informationsgehaltes und der technischen Aufbereitung verbunden, die für die Evaluation z. T. erhebliche Schwierigkeiten mit sich bringen (siehe Tabelle 4.6).



Im Prinzip lassen sich drei große Bestände an Sekundärdaten unterscheiden, Förderdaten aus profil C/S bzw. eler, InVeKoS-Daten und Zahlstellendaten.

Das Grundproblem an **profil eler** als zentraler Datenbank, im Gegensatz zu anderen Bundesländern mit dezentralen Datenhaltungen, ist, dass man hinsichtlich der Informationen auf das reduziert ist, was in profil eler an Informationen abgelegt ist. Da gerade das Monitoring-Tool auf die Pflichtindikatoren aus dem EU-Monitoring zugeschnitten ist, fehlen relevante Angaben, die Fachreferate für ihren eigenen Informationsbedarf normalerweise erfassen würden. Zusätzliche Variablen in das System zu implementieren, war nicht möglich. Ein zentrales System bietet aber auch den Vorteil, dass man Daten in einer einheitlichen Datenstruktur geliefert bekommt. Die Projektlisten aus profil C/S bzw. eler beinhalten für alle in der Umsetzung befindlichen Projekte grundlegende Angaben wie Ort des Projekts, Projektname, Finanzdaten, Name der LAG bei LEADER-Projekten etc. sowie maßnahmenspezifische Indikatoren. Die Listen umfassen sowohl die Projekte mit Auszahlung als auch die bewilligten Projekte. Bei Projekten mit mehreren Auszahlungen fehlt die Angabe, wann die einzelnen Auszahlungen erfolgt sind. Die Zuordnung des Mittelflusses zu einem bestimmten Förderjahr kann dadurch nur abgeschätzt werden. Zudem geht aus den Daten nicht immer eindeutig hervor, welche Projekte tatsächlich schlussgerechnet und damit abgeschlossen sind. Insgesamt liegen zu den einzelnen Projekten umfangreiche Informationen vor. Viele der zusätzlichen Angaben, wie z. B. Art des Vorhabens, Nutzerkreis, Schaffung von Arbeitsplätzen, sind leider nur eingeschränkt nutzbar, da diese Variablen von den Bewilligungsstellen nicht einheitlich gefüllt werden. Zum Teil fehlen entsprechende Ausfüllanleitungen, zum Teil ist der Sinn der Indikatoren aus Sicht der Bewilligungsstellen nicht immer verständlich, was zu einer geringen Sorgfalt bei der Eingabe führt.

Die **Zahlstellendaten** der EU-Haushaltsjahre 2007 und 2008 wurden uns Mitte März 2009 geliefert, das Haushaltsjahr 2009 Mitte Dezember 2009. Leider erhielten wir für alle drei Jahre keinen Produktcode F500, so dass keine Auswertungen auf Maßnahmenebene durchgeführt werden können, sondern nur die recht grobe Einteilung der ELER-Codes zur weiteren Unterscheidung der Verwendung der Mittel herangezogen werden kann.

Die **InVekos-Daten**, die wesentlich sind für die Bewertung der flächenbezogenen Maßnahmen, sind von guter Qualität. Die Kulissen auf Feldblockebene sind direkt im InVeKoS hinterlegt, die Daten kommen alle aus einer Hand und einem System.

**Tabelle 4.6:** Qualität der gelieferten Sekundärdaten für die Bewertung

<b>Maßnah- mencode</b>	<b>Art und Nutzbarkeit der Daten für die Bewertung</b>	<b>Wesentliche Ursachen für eventuelle Probleme oder Mängel oder Anregungen für Ergänzungen</b>
111	Jährliche Projektlisten, TN-Daten werden seit 9/2008 über Weiterbildungspass erhoben. Datenqualität und Breite entspricht weitgehend den üblichen TN-Erfassungslisten des vTI	Anonymisierte Auswertung der trägereigenen Bewertungen der Kurse durch das vTI wäre sinnvoll.
121	Standard Investitionskonzept wird verwendet, dadurch einfache Datenaufbereitung  Auflagenbuchführung: erst für Förderfälle der laufenden Förderperiode vorhanden, keine Plausibilitätsprüfung	Fehlende Durchsetzung der Buchführungsaufgabe in der vergangenen Förderperiode macht Langfristanalyse unmöglich. Verzögerungen durch Anlaufschwierigkeiten bei der Buchführungsaufgabe in der aktuellen Förderperiode. Zusammenarbeit mit Landesanstalt wäre sinnvoll.
123	Erhebungsbögen: für Wirkung und Output gering	geförderte Investitionen in größeren Unternehmen können nicht isoliert dargestellt werden, Betrachtungszeitraum zu kurz (t+1)
125 (FB)	Projektlisten als Auszug aus Förderdatenbank mit Angaben zu Indikatoren, Erhebungsbögen für Auswahlverfahren von den Ämtern für Landwirtschaft	keine Probleme, gute Datenqualität, zügige Lieferung
Forst SP1, SP2	Outputdaten aus profil eler, Erhebungsbogen für 123, 125	
212	nur Outputdaten	
214	InVeKoS-Daten in Kombination mit Umweltdaten liefern sehr gute Grundlage zur Ermittlung von Ergebnisindikatoren und Analysen der Treffsicherheit. Sie können aber für eine Wirkungsanalyse ein fachliches Monitoring nicht ersetzen.	rechtzeitige Lieferung zum angeforderten Termin, jedoch wegen inhaltlicher Fehler nachträglich starke Verzögerung
311 (Diversifizierung)	Investitionskonzepte nutzbar, aber keine Auflagenbuchführung	Für die Situation nach Abschluss der Investition: Keine ausreichende Darstellung der Einkommenssituation in der Landwirtschaft, keine Angaben zu Arbeitsplatzeffekten, keine Angaben zur wirtschaftlichen Entwicklung der geförderten Investition
311 (AFP-Diversifizierung)	Investitionskonzepte o. K., keine Auflagenbuchführung	Keine ausreichende Darstellung der Einkommenssituation in der Landwirtschaft, keine Angaben zu Arbeitsplatzeffekten, keine Angaben zur wirtschaftlichen Entwicklung der geförderten Investition
312	Förderdaten	Kommunikation zwischen LU und LFI könnte Datenerhebung in profil CS verbessern.
ILE-Maßnahmen SP 1/3, 323, 216, LEADER	Outputdaten aus profil eler, vereinzelt Ergebnisindikatoren, für LEADER wurden Projektlisten mit ergänzenden Angaben durch die RegionalmanagerInnen bereitgestellt	keine Probleme, gute Datenqualität, zügige Lieferung, die förderrelevanten Daten sind konsistent und vollständig, bei den zusätzlichen Daten treten Unplausibilitäten auf, die Variablen könnten besser und einheitlicher gefüllt werden; die ergänzenden LEADER-Projektlisten sind gut auswertbar.
321a,b	Förderdaten, Projektlisten, Anlagen- und Reinigungskapazität	Messwerte zur Beurteilung der ökologischen Wirkungen wären sinnvoll.
Zahlstel- lendaten	für Inzidenzanalysen einsetzbar, Infos für 1. Säule	ohne Produktcodes
EFRE/ ESF	für Inzidenzanalysen einsetzbar, nur Outputdaten	

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der MaßnahmenbewerterInnen.

### *Ausblick*

Das zukünftige Berichtssystem an die EU wird sich an der Struktur der ab 2014 gültigen Verordnung orientieren. Es ist nicht davon auszugehen, dass die EU auf ein Monitoring verzichten wird. Im Prinzip wäre es in Mecklenburg-Vorpommern sinnvoll, ein „universelles“ Datenhaltungssystem zu implementieren, das relativ breit die unterschiedlichsten Berichtserfordernisse abzudecken in der Lage ist (GAK-Berichterstattung, Bericht über staatliche Beihilfen, verschiedene Subventionsberichte).

#### **4.2.2.4 Vermeidung von Mitnahmeeffekten (Frage 18) durch die Durchführungsausgestaltung**

*Inwieweit war das Programmdesign erfolgreich in der Vermeidung von Mitnahmeeffekten?*

Förderung sollte um die Vermeidung unerwünschter Mitnahmeeffekte, die den Nettoeffekt reduzieren, bemüht sein. Das Auftreten von übermäßigen Mitnahmen ist als Effizienzmangel zu bewerten (Angerer et al., 1997, S. 111 in Clausen und Trettin, 2003), da die eingesetzten Mittel keine zusätzlichen Wirkungen auslösen und auch nicht für andere wirksamere Maßnahmen zur Verfügung stehen. Gleichzeitig handelt es sich bei Mitnahmeeffekten um einen nie vollständig auszuschließenden Bestandteil des Fördergeschehens. Das Maß der tolerierbaren Mitnahmen definiert sich zum einen durch die „Alternativlosigkeit“ einer Fördermaßnahme vor dem Hintergrund ihrer fachlichen Relevanz und die Kosten, die für ihre Vermeidung entständen<sup>58</sup>. Wesentlich ist ein Bewusstsein innerhalb der fördernden Verwaltung, das dazu führt, bei der Instrumentenwahl potenzielle Mitnahmen zu berücksichtigen und hierfür anfällige Förderinstrumente restriktiv einzusetzen.

Nach der Definition, die der Evaluation der EPLR-Maßnahmen zugrunde liegt, sind Mitnahmeeffekte nicht für alle geförderten Maßnahmen in gleicher Weise relevant. Maßgeblich ist hiernach die Frage, ob eine Maßnahme (Investition, Erbringen einer Leistung) ganz oder teilweise auch ohne die Förderung durchgeführt worden wäre, weil diese mit einem wirtschaftlichen Vorteil für den Zuwendungsempfänger verbunden ist oder keine zusätzlichen Kosten zur Erbringung einer Leistung anfallen. Im Zusammenhang mit einzelbetrieblichen Förderungen führen die realisierten Mitnahmen zu Wettbewerbsvorteilen gegenüber Konkurrenten, was ihnen eine zusätzliche Relevanz verleiht.

---

<sup>58</sup> Kosten entstehen verwaltungsseitig durch aufwändige Auswahlverfahren, sehr differenzierte Förderbedingungen, etc. und auch beim Letztempfänger durch ein ausdifferenziertes Antragsverfahren und hohe Auflagen.

Zur Abschätzung der Relevanz von Mitnahmeeffekten wurde eine Unterscheidung nach Arten der geförderten Güter und der Bereitsteller vorgenommen. Danach kann für die Maßnahmen des EPLR M-V die folgende Klassifizierung vorgenommen werden:

- Werden **öffentliche Güter** (Umweltschutz, Daseinsvorsorge, öffentliche Infrastruktur) durch **öffentliche Anbieter** bereitgestellt, sind Mitnahmeeffekte nach der oben genannten Definition von untergeordneter Relevanz. Im Rahmen des EPLR M-V trifft dies v. a. im Zusammenhang mit den Maßnahmen 125 „Flurbereinigung/Wegebau“, „Natur- und Wasserschutz“ (ELER-Codes 323a bis e und h) und für die meisten Schwerpunkt-3-Maßnahmen zu, da hier fast ausschließlich öffentliche Zuwendungsempfänger für Machbarkeitsstudien und Infrastruktur schaffende bzw. verbessernde Maßnahmen gefördert wurden. Das trifft ebenfalls auf nichtproduktive Investitionen im Forst (ELER-Code 227) zu, die zu fast 100 % von der Landesforstanstalt durchgeführt werden.

Für diese Maßnahmengruppe wäre eher die Frage nach der Additionalität der Fördermaßnahmen zu stellen. Vor dem Hintergrund der momentanen Haushaltslage sämtlicher öffentlicher Haushalte ist allerdings davon auszugehen, dass diese Maßnahmen ohne Förderung nicht durchgeführt worden wären und somit die Zusätzlichkeit gegeben ist. Diskutiert werden muss bei den öffentlichen Zuwendungsempfängern zudem der Aspekt einer möglichen Fehlallokation von Mitteln, wenn die Förderung durch übergeordnete Ebenen Anreize setzt, Vorhaben v. a. auf kommunaler Ebene durchzuführen, die ohne Förderung nicht oder kleiner durchgeführt worden wären. Einen Problemaufriss hierzu liefert Bauer (2007) in seinem Beitrag „Förderpolitik in der Verflechtungsfälle“. Hierauf kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Die aufgeworfenen Fragen sollen aber für die relevanten Maßnahmen im Zuge der begleitenden Evaluation weiterverfolgt werden.

- Bei der Förderung von **öffentlichen Gütern** (z. B. ökologischen Leistungen), die durch **private Anbieter** bereitgestellt werden, besteht eine erhöhte Wahrscheinlichkeit von Mitnahmeeffekten, wenn die Vergütung (Förderung) der Leistung einen entgangenen Gewinn bzw. entstandene Mehrkosten überkompensiert. Klassische Beispiele sind Agrarumweltmaßnahmen, die Ausgleichszulage oder auch die Erhaltung ländlicher Kulturdenkmäler im Zusammenhang mit dem öffentlichen Gut Denkmalschutz. Hier kommt es auf die Ausgestaltung der Maßnahme und Förderbedingungen an. Die Agrarumweltmaßnahmen nach ELER-Code 214 führen erstens durch hohe Eintrittsvoraussetzungen (Auflagenhöhe) zur Vermeidung von Mitnahmen (Ökologischer Landbau). Die Beibehaltungsförderung erscheint zielführend, da ohne Förderung ein hohes Potenzial zur Rückumstellung auf konventionelle Produktion besteht. Zweitens erfolgt durch hohe Förderauflagen in Kombination mit Einzelflächenauswahl eine Vermeidung von Mitnahmen (Einzelflächenbezogene Grünlandextensivierung). Lediglich für die Maßnahme des integrierten Obst- und Gemüseanbaus sind infolge von geringen Förderauflagen Mitnahmen wahrscheinlich. Darüber hinaus besteht infolge der ge-

währten Flat-Rate-Prämien (siehe Kapitel AUM) grundsätzlich ein Potenzial zur Überkompensation.<sup>59</sup>

- Auch **meritorische** Güter<sup>60</sup> sind mit möglichen Mitnahmen verbunden. Ein Eigeninteresse an Bildungsinvestitionen, die auf das betriebliche Kerngeschäft (Produktion, Buchhaltung) ausgerichtet sind, besteht, da die Investierenden so in die Lage versetzt werden, höhere Renten zu erwirtschaften. Dies würde in MV für die Berufsbildungsmaßnahmen zutreffen, da diese einen Schwerpunkt im produktionstechnischen und betriebswirtschaftlichen Bereich haben. Die verbilligten Kursgebühren haben einen Einfluss auf die Teilnahmebereitschaft der TeilnehmerInnen. Rund die Hälfte der befragten TeilnehmerInnen hätte am Kurs nicht teilgenommen, wenn sie den vollen Betrag hätten alleine tragen müssen. Nur für zehn Prozent der Befragten spielte die ermäßigte Gebühr keine Rolle bei ihrer Teilnahmeentscheidung. Das Auftreten von Mitnahmeeffekten wird als gering eingeschätzt.
- Das Auftreten von Mitnahmeeffekten ist bei der Bereitstellung **privater Güter** durch **private Anbieter** schon aufgrund der Annahme der individuellen Nutzen- bzw. Gewinnmaximierung sehr wahrscheinlich. Dies betrifft das AFP (ELER-Code 121), die Verarbeitung- und Vermarktungsförderung (ELER-Code 123), die Diversifizierungsförderung (ELER-Code 311), die Unternehmensgründung (ELER-Code 312) sowie die Tourismusförderung (Bereich Umnutzung) (ELER-Code 313). Ein wichtiges Argument für die Förderung ist hier die Übernahme eines erhöhten Investitionsrisikos (z. B. in Verbindung mit Innovationen). Erhebungen im Rahmen der Ex-post-Bewertung (Bergschmidt et al., 2008) zeigen, dass der Mitnahmeeffekt der Agrarinvestitionsförderung (ELER-Code 121) zwischen 18 % und 35 % lag.<sup>61</sup> Im Bereich gewerblicher Investitionen (Maßnahme 123) wurde in vergleichbaren Analysen ein Mitnahmeeffekt von 30 bis 80 % ermittelt (Lenihan, 2004; Stierwald und Wiemers, 2003). In den methodischen Arbeitspapieren für die Evaluation der Strukturfondsinterventionen wird bei der Berechnung von Nettoeffekten mit pauschalen Abschlägen von den Bruttoeffekten gearbeitet, die je nach Effektbereich bei bis zu 80 % liegen können (DG Regio, 2007). Bei den einzelbetrieblichen Schwerpunkt-3-Maßnahmen, liegen die Mitnahme-

---

<sup>59</sup> Die Maßnahme „Tierschutz“ (ELER-Code 215) wurde als reine Altverpflichtung bis 2010 nur noch finanziell abgewickelt und daher nicht bei der Evaluation berücksichtigt. Erst mit der HC-Änderung wurde sie wieder aktiv in das Programm mit aufgenommen (siehe hierzu genauer Teil II, Kapitel 9).

<sup>60</sup> Begriff für grundsätzlich private Güter, deren Bereitstellung durch den Staat damit gerechtfertigt wird, dass aufgrund verzerrter Präferenzen der Bürger/Konsumenten deren am Markt geäußerte Nachfragewünsche zu einer nach Art und Umfang - gemessen am gesellschaftlich wünschenswerten Versorgungsgrad - suboptimalen Allokation dieser Güter führen. Beispiele: Ausbildung, Gesundheits-, Kulturwesen.

<sup>61</sup> 18 % der Betriebe hätten die gleiche Investition ohne Förderung durchgeführt. 35 % der Betriebe hätten ohne Förderung investiert – entweder kleiner, später oder in mehreren Schritten. Damit liegen die vermuteten Mitnahmeeffekte deutlich unter den Befragungsergebnissen der anderen Bundesländer in Westdeutschland.

effekte überwiegend auf einem niedrigeren Niveau, da aufgrund der teilweisen Neuartigkeit des Betätigungsfeldes ein höheres Investitionsrisiko besteht. Durch die Förderung von Biogasanlagen in Mecklenburg-Vorpommern über Diversifizierungsinvestitionen (ELER-Code 311), bei denen durch die Einspeisevergütungen des EEG bereits hohe Rentabilitäten erreicht werden, wird diese Aussage allerdings relativiert.

In den Maßnahmen 313, 321c und 322 wurden zum überwiegenden Teil bisher öffentliche Träger gefördert, so dass von geringen Mitnahmeeffekten ausgegangen werden kann.

Aufgrund der Konzeption und dem bisherigen Förderverlauf werden Mitnahmeeffekte für Förderung der Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte (ELER-Code 124) als nicht relevant eingestuft. Bisher wurden ausschließlich forstwirtschaftliche Kooperationsinitiativen in Form von Pilotprojekten, Marketingstrategien und Innovationsvorhaben gefördert.

Für die hiernach relevanten Maßnahmen ist teilweise mit Rückgriff auf empirischen Erhebungen zur Ex-post-Bewertung bzw. mit aktuellen Bewertungen und Experteneinschätzungen in Interviews der MaßnahmenbewerberInnen eine Einstufung der Höhe der Effekte nach drei Stufen vorgenommen worden. Bezugsgröße sind die eingesetzten Fördermittel:

- 0 bis 25 %: geringer Mitnahmeeffekt
- 26 bis 50 %: mittlerer Mitnahmeeffekt
- > 50 %: hoher Mitnahmeeffekt.

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass einzelne Vorhaben neben dem Idealfall der 100%igen Anstoßwirkung (Initialwirkung) teilweise förderpolitisch gewollte Effekte, wie beispielsweise die Vergrößerungs-, Beschleunigungs-/Vorzieh- oder Anpassungseffekte (auf eine gesellschaftlich gewollte Ausrichtung) hervorrufen, die mit anteiligen Mitnahmeeffekten verbunden sind. Das ist u. a. beim AFP der Fall, wo häufig Vorzieheffekte durch die Maßnahme ausgelöst werden. Anteilige Mitnahmeeffekte bei Maßnahmen, die ohne Förderung später, kleiner oder in einer anderen Ausführung durchgeführt worden wären, werden in einem festgelegten Umrechnungsschlüssel berücksichtigt.<sup>62</sup>

Das Ausmaß von Mitnahmeeffekten in einem Programm ist folglich maßgeblich von dem Anteil der hierfür relevanten Maßnahmen und Förderinstrumente abhängig. Die möglichen

---

<sup>62</sup> In den Befragungen wurde angegeben, ob ein Vorhaben ohne Förderung genauso (100 %), in Teilen (33 %), in veränderter Form (50 %) oder zu einem späteren Zeitpunkt (50 %) durchgeführt worden wäre. Die damit verbundenen Mitnahmeeffekte variieren somit zwischen 1 % und 100 %. Um übersichtliche Aussagen zu den Intensitäten der Mitnahmeeffekte bezogen auf die Fördermaßnahme treffen zu können, wurden die in den Klammern stehenden Prozentwerte verwendet.

Mitnahmeeffekte von Fördermaßnahmen lassen sich aufgrund der Förderausrichtung und Verfahrensweisen (Regelungsdichte) reduzieren. Wesentliche Aspekte sind hierbei:

- Art der Fördermaßnahme (s. o.) und Art der Zuwendungsempfänger,
- Ausdifferenzierung der Förderbedingungen, Auflagen und Fördermodalitäten,
- Auswahlverfahren, die die Treffsicherheiten erhöhen,
- Umsetzung über regionale, querschnittsorientierte Gremien, da nach Ansicht von Experten in LAGn und Regionalmanager durch das Auswahlgremium und die Besetzung mit privaten Akteuren (auch Vereinen) eine kritischere Auswahl als im Rahmen eines „Standard-“ Bewilligungsverfahrens der Projekte erfolgt.<sup>63</sup>

Tabelle 4.7 stellt die nach der Klassifizierung noch relevanten Maßnahmen, wesentliche Ansätze zur Minderung von Mitnahmeeffekten und die verbleibende Höhe der Mitnahmeeffekte zusammen.

**Tabelle 4.7:** Mitnahmeeffekte und praktizierte Ansätze zur Reduzierung von Mitnahmeeffekten relevanter Maßnahmen des EPLR M-V

Code	Maßnahmenbezeichnung	Ausgezählte öffentliche Mittel 2007 bis 2009 in Euro <sup>1)</sup>	Reduzierung von Mitnahmeeffekten z. B durch		Mitnahmeeffekt	
			Ausdifferenzierung des Förderspektrums oder der Auflagen <sup>2)</sup>	Auswahlverfahren		
111	Berufsbildung und Informationsmaßnahmen	420.011	kaum	Prioritätensetzung, greift allerdings nicht, da kein Antragsüberhang	○	[3]
121	AFP	30.014.667	kaum, in geringem Umfang durch Prosperitätsgrenzen, durch administrativen Aufwand, z. B. durch Vorlage eines Investitionskonzeptes, inhaltlich z. B. durch Mindest- und Höchstfördergrenzen	Prioritätensetzung, greift allerdings nicht, da kein Antragsüberhang	●	[1]
123a	Verarbeitung und Vermarktung	11.320.984	kaum, über KMU-Förderung, administrativer Aufwand, z. B. durch Vorlage eines Erhebungsbogens, inhaltlich z. B. durch Mindestfördergrenzen, nur Anhang-I-Produkte	Prioritätensetzung, greift aber nicht, da kein Antragsüberhang	●	[2]
123b	Wertschöpfung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse	314.930	kaum	Prioritätensetzung, greift aber nicht, da kein Antragsüberhang	○	[2]
212	Ausgleichszulage	21.104.906	kaum	keine Relevanz	○	[3]*

<sup>63</sup> Ergebnis der Befragung von LEADER-Akteuren (v. a. der LAG-Mitglieder) im Rahmen der Fallstudie (siehe Teil II, Kapitel 13).

## Fortsetzung von Tabelle 4.7:

Code	Maßnahmenbezeichnung	Ausgezählte öffentliche Mittel 2007 bis 2009 in Euro <sup>1)</sup>	Reduzierung von Mitnahmeeffekten z. B durch		
			Ausdifferenzierung des Förderspektrums oder der Auflagen <sup>2)</sup>	Auswahlverfahren	Mitnahmeeffekt
214	AUM	69.951.136	ja, durch Anwendung von a) Gebietskulissen/ Einzelflächenbegutachtung b) Auflagenhöhe, c) (interne) Budgets für Teilmaßnahmen	zusätzlich Prioritätenliste, bisher ohne Anwendung	○ [3]
225	Waldumweltmaßnahmen	188.526	ja, durch a) differenzierte Förderbedingungen b) durch Gebietskulisse	Prioritätensetzung, greift aber nicht, da kein Antragsüberhang	○ [3]
311	Diversifizierung	1.126.141	kaum	kaum	● [2]**
312	Unternehmensgründung	4.827.406	kaum	Projektauswahl auf Grundlage eines Punktesystems. Bisher bei ausreichender Mittelausstattung alle Anträge bewilligt	● [1]*
313	Tourismus	15.510.682	ja, nur rund 20 % der öffentlichen Ausgaben gingen an private Zuwendungsempfänger	Projektauswahl erfolgt auf Basis von Prioritätenlisten	○ [1]***
321c	Dienstleistungseinrichtungen (regenerative Energien, KITAS, Sportstätten)	5.075.740	ja, weniger als 20 % der öffentlichen Ausgaben gingen an private Zuwendungsempfänger	Projektauswahl erfolgt auf Basis von Prioritätenlisten	○ [2]
322	Dorferneuerung <sup>3)</sup>	61.138.144	ja, nur rund 11 % der öffentlichen Förderung gingen an private Zuwendungsempfänger	Projektauswahl erfolgt auf Basis von Prioritätenlisten	○ [1]***
323g	Ländliche Kulturdenkmäler	7.510.411	ja, durch a) hohe Denkmalschutzaufgaben b) zumeist Kirchen als Zuwendungsempfänger, nur rund 25 % der öffentlichen Ausgaben für 323g gingen an Private	Auswahl basiert auf Bestätigung der denkmalpflegerischen Zielsetzung	○ [2]
41	LEADER	17.449.627	ja, über Projektauswahlkriterien der jeweiligen LAG	Auswahl durch LAG trägt zu einer kritischeren Reflexion - gerade bei teureren Projekten - bei.	○ [3]

● hoher Effekt (> 50 %), ● mittlerer Effekt (26 - 50 %), ○ geringer Effekt (0 - 25%).

<sup>1)</sup> einschließlich Artikel-89-Maßnahmen, Zahlstellendaten

<sup>2)</sup> Prozentangaben bezogen auf den Anteil der privaten ZuwendungsempfängerInnen beziehen sich auf den Anteil öffentlicher Fördermittel an abgeschlossenen Projekten aus der Förderdatenbank

<sup>3)</sup> bezogen auf die ELER-Dorferneuerung und die nationale Dorferneuerung

[1] Übertragung der Ergebnisse der Ex-Post-Bewertung der letzten Förderperiode (Zuwendungsempfängerbefragungen)

\*\*\* Bei diesen Maßnahmen wurden die Analyseergebnisse der Ex-post-Bewertung der Förderperiode 2000 bis 2006 aus anderen Bundesländern (Zuwendungsempfängerbefragungen) übertragen.

[2] aktuelle Einschätzung der Maßnahmenbewertung auf der Grundlage von Interviews

[3] Ergebnisse aktueller Befragungen und Berechnungen (siehe die entsprechenden Kapitel in Teil II)

\* Die Aussagen zur Ausgleichszulage beziehen sich auf die von der Maßnahmenbewertung zur Halbzeitbewertung vorgenommenen Berechnungen zum Maß der Überkompensationen (Frage nach den Einkommenseffekten). Analysen zu Mitnahmeeffekten in Bezug auf das Ziel der Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung von Flächen werden in den folgenden Bewertungsberichten erfolgen und eventuell zu anderen Aussagen führen.

\*\* Im Bereich der Förderung der Biogasanlagen (ca. 45 % der eingesetzten öffentlichen Fördermittel) ist aufgrund der EEG-Förderung von hohen Mitnahmen auszugehen.

Quelle: Eigene Darstellung nach den genannten Quellen.



Nach Tabelle 4.7 sind rund 246 Mio. Euro (68 %) der 2007 bis 2009 verausgabten öffentlichen Mittel in Höhe von 360 Mio. Euro mit dem Risiko von Mitnahmeeffekten verbunden, davon 5 % mit hohen, 14 % mit mittleren und 81 % mit geringen Effekten.

Hauptstrategien für die Risikominimierung auf Programmebene sind die Ausrichtung auf öffentliche Zuwendungsempfänger und Infrastrukturmaßnahmen. Hauptgründe für den insgesamt relativ hohen Anteil von Programmmitteln, der mit dem Auftreten von Mitnahmeeffekten verbunden ist, liegen in der Ausrichtung des Programms auf Unternehmensförderung und Förderung von öffentlichen Gütern, die durch private Anbieter bereitgestellt werden (siehe Klassifizierung oben).

Die Förderintensitäten der Investitionsförderungen<sup>64</sup> (private Zuwendungsempfänger und Unternehmen) liegen in einer Bandbreite von knapp 20 % bis 26 % innerhalb des Schwerpunktes 1<sup>65</sup> und zwischen 10 % und 50 % in Schwerpunkt 3<sup>66</sup> (siehe genauer hierzu Teil II, maßnahmenbezogene Kapitel).

#### 4.2.2.5 Förderung von Multiplikatoreffekten (Frage 19) durch die Ausgestaltung

*Inwieweit war das Programmdesign erfolgreich in der Förderung von Multiplikatoreffekten?*<sup>67</sup>

##### *Ergebnisse der GWS-Studie für Mecklenburg-Vorpommern*

Unter **Multiplikatoreffekten** werden im Rahmen der Studie von Bieritz et al. (2010) alle Effekte verstanden, die durch den Multiplikator den ermittelten primären Impuls vervielfältigen. Durch die Förderung wird eine Nachfrage nach Vorleistungen erzeugt. Diese wird entweder in einer Region selbst befriedigt oder das Geld fließt in andere Regionen. Zusätzlich profitieren Regionen auch noch von der durch die Förderung ausgelösten Vorleistungsnachfrage in anderen Regionen. Auf den so ermittelten Primäreffekt setzt der Multiplikator auf. Der Multiplikator beinhaltet Zweit- und Drittrundeneffekte innerhalb

---

<sup>64</sup> Berechnet aus dem Anteil der öffentlichen Fördermittel an den zuwendungsfähigen Gesamtkosten der Investitionen.

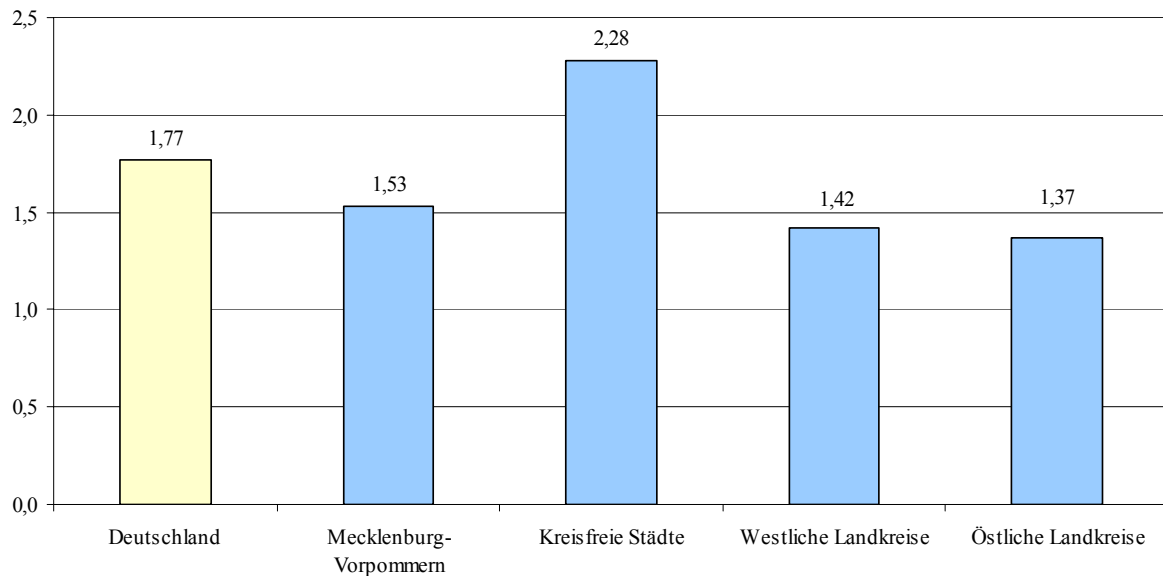
<sup>65</sup> ELER-Code 121 26 %, ELER-Code 123a 19 % und ELER-Code 123b 21 %.

<sup>66</sup> ELER-Code 311 10 %, ELER-Code 312 37 %, ELER-Code 313 49 % und ELER-Code 321c 52 %.

<sup>67</sup> **Multiplikatoreffekt (Multiplier effect):** Secondary effect resulting from increased income and consumption generated by the public intervention. Multiplier effects are cumulative and take into account the fact that part of the income generated is spent again and generates other income, and so on in several successive cycles. In each cycle, the multiplier effect diminishes due to purchases outside the territory. The effect decreases much faster when the territory is small and when its economy is open (EU-KOM, 2006e).

der Vorleistungsverflechtung und Einkommensmultiplikatoren. In der Höhe variiert er zwischen Bundesländern und den Regionen, ist aber kurzfristig kaum beeinflussbar.

**Abbildung 4.4:** Multiplikator auf Grundlage des primären Impulses



Quelle: Eigene Darstellung nach Bieritz et al. (2010).

In Mecklenburg-Vorpommern liegt der Multiplikator mit 1,53 im Durchschnitt niedriger als im Mittel der Bundesländer (1,77). Auf der regionalen Ebene sieht man Unterschiede nur zwischen Stadt und Land. In den kreisfreien Städten ist der Multiplikator deutlich höher als in den beiden Landkreiskategorien. Die Unterschiede zwischen den Landkreisen sind zu vernachlässigen. Die Unterscheidung hatten wir gewählt, da, wie in Kapitel 3 dargestellt, ein Wohlstandsgefälle von West nach Ost festzustellen ist, das sich aber im Modell nicht auf die Höhe des Multiplikators auswirkt.

### ***Stellschrauben für Primär- und Multiplikatoreffekte***

Die horizontale Bewertungsfrage zielt darauf ab, inwieweit diese Effekte durch das Programmdesign optimiert werden können. Während der Multiplikator an sich nicht gestaltbar ist, da er maßgeblich von der Wirtschaftsstruktur und den Pendlerverflechtungen abhängt, ist die Höhe des erzielten Multiplikatoreffekts nach Britschkat und Hornuf (2008) von Stellschrauben abhängig, die teilweise durch die Ausrichtung der Förderung beeinflussbar sind und die im Modell den primären Impuls beeinflussen. Die Höhe des primären Impulses, auf den der Multiplikator aufsetzt, wird wesentlich durch folgende Faktoren bestimmt:

- Die Intensität der Vorleistungsverflechtungen, die sich aus der Maßnahmenzusammensetzung und der Gruppe der Zuwendungsempfänger ergibt.

- Die Export- oder Importquote, d. h. wie viel der zusätzlichen Nachfrage kommt der eigenen Volkswirtschaft zugute, indem diese durch inländische/regionale Güter abgedeckt wird. Hier kann eventuell an den Ausschreibungsmodalitäten für Förderungen öffentlicher Zuwendungsempfänger angesetzt werden. Optimierbar ist in erster Linie die Regionalität der Effekte, d. h. die Stärkung der Nachfrage nach regionalen Leistungen. Aufgrund der geltenden Ausschreibungsmodalitäten ist dies in der Regel nur begrenzt möglich. Durch die Vergaberegungen im Zusammenhang mit dem Konjunkturprogramm des Bundes sind neue Schwellenwerte eingeführt worden.<sup>68</sup> Diese Regelungen ermöglichen es, ortsansässige kleinere und mittlere Unternehmen unterhalb von gewissen Schwellenwerten zu bevorzugen. Mit welchen Auswirkungen dies verbunden ist, ist Gegenstand einer aktuellen Großen Anfrage an die Bundesregierung (Deutscher Bundestag, Drucksache, Nr. 17/1616).
- Die dritte wesentliche Stellgröße ist der Grenzkonsum bzw. die -sparquote, d. h. wie viel des generierten Einkommens wird weiter in den Umlauf gebracht. Diese Größe ist von der Ausgestaltung der Förderung nicht beeinflussbar, sondern hängt von der allgemeinen wirtschaftlichen Stimmung ab und unterscheidet sich in den unterschiedlichen Wirtschaftszweigen.

### ***Kritische Anmerkung zur Bewertungsfrage und Fazit***

Eine Optimierung der Zweitrundeneffekte kann zu Zielkonflikten mit den „Primärzielen“ der Förderprogramme führen. Das EPLR M-V ist in erster Linie ein Strukturprogramm und nicht auf kurzfristige konjunkturelle Effekte ausgerichtet. Es soll langfristige Ziele verfolgen und eignet sich nicht als (zusätzliches) Konjunkturprogramm (vgl. zu dieser Problematik auch BMWI, 2009). Die Maßnahmenzusammensetzung sollte sich an den primären Zielsetzungen des Förderprogramms orientieren und nicht an sekundären Effekten. Diese sollten auch nicht für eine Rechtfertigung – ansonsten eher wirkungsloser öffentlicher Interventionen – dienen. Treten positive sekundäre Effekte auf, sind sie eher als positive Nebenwirkungen zu werten.

Auch sind die Regelungen im Rahmen des Vergaberechts nicht unumstritten. Sie bergen, wenn nicht ausreichend Transparenz hergestellt wird, das Risiko der Preistreiberei und der Korruption durch weniger Wettbewerb. Dies ist unbedingt zu vermeiden, da dieser Effekt

---

<sup>68</sup> Mit dem Konjunkturpaket II der Bundesregierung wurde auch das Vergaberecht geändert, damit die konjunkturfördernden Maßnahmen schneller durchgeführt werden können. Befristet auf zwei Jahre (bis zum 31.12.2010) werden für das gesamte öffentliche Auftragswesen die Schwellenwerte für Beschränkte Ausschreibungen und Freihändige Vergaben (jeweils ohne öffentlichen Teilnahmewettbewerb) wesentlich angehoben. Bei Bauleistungen für die Beschränkte Ausschreibung (ohne Teilnehmerwettbewerb) von 100.000 Euro auf 1.000.000 Euro und für die Freihändige Vergabe von 30.000 auf 100.000 Euro. Für Dienst- und Lieferleistungen wurde eine einheitliche Grenze von 100.000 Euro für dieses Verfahrenswesen festgelegt. Die Schwelle lag vorher bei 30.000 Euro. Mecklenburg-Vorpommern hat die befristeten Änderungen im Vergaberecht im Wertgrenzerlass umgesetzt (Wertgrenzerlass).

ansonsten zu einer künstlichen Verteuerung geförderter Maßnahmen führen könnte und sich die Fördermitteleffizienz verschlechtert. Kritische Anmerkungen zu den Veränderungen im Vergaberecht finden sich in verschiedenen Stellungnahmen von Verbänden, die v. a. eine mangelnde Transparenz befürchten („Vergabe öffentlicher Aufträge jetzt am Stammtisch?“) (ABST, 2009).

### **4.3 Themenfeld: Multilevel Governance – Good Governance – Regional Governance<sup>69</sup>**

#### **4.3.0 Kontext**

Die Steuerung und Koordination der Programmdurchführung in einem Mehrebenensystem (von lokal bis supranational) mit sehr komplexen Akteurskonstellationen partnerschaftlich und ressortübergreifend zu realisieren, ist eine hohe Herausforderung. Bereits die Programmaufstellung im Rahmen einer dreistufigen Strategie und der Prozess der Konsultation und Genehmigung weisen darauf hin.

Darüber hinaus kann sich der von der OECD geforderte Paradigmenwechsel für die Ausgestaltung der Politik für den ländlichen Raum (OECD, 2006) im Rahmen des EPLR in einer stärkeren Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner, einer weitreichenden Integration des LEADER-Ansatzes in die Mainstream-Förderung sowie einer zunehmenden Einbindung der Projektumsetzung in integrierte ländliche Entwicklungsstrategien und andere integrierende Förderinstrumente niederschlagen. Es ist zu prüfen, inwieweit diese Möglichkeiten tatsächlich umgesetzt werden, und wie groß deren Governancepotenzial<sup>70</sup> ist. Bei LEADER wurde in einem gesonderten Vertiefungsthema die Vereinbarkeit der ursprünglichen Merkmale der Regional Governance mit den (administrativen) Erfordernissen des Mainstreaming abgeprüft (siehe Anhang). Eine Kurzfassung der bisherigen Ergebnisse fließt bei der Frage nach den integrierten Ansätzen (Kapitel 4.3.2) ein.

---

<sup>69</sup> Allgemein sind bei Governance zwei Dimensionen zu unterscheiden: zum einen die lokale bzw. regionale Ebene (im deutschsprachigen Raum entspricht dies der Begrifflichkeit „Regional Governance“) und zum anderen die Einbindung in ein Mehrebenensystem als „Multilevel Governance“. Letztere Dimension wird schwerpunktmäßig in der Programmbewertung behandelt, während der Untersuchungsgegenstand des LEADER-Kapitels die Wirkung des methodischen Ansatzes von LEADER auf „Regional Governance“ bzw. „Rural Governance“ ist.

Da im CMEF eine explizite Definition fehlt, wird als Begriffsklärung auf folgende Definition zurückgegriffen: Als Governance wird eine Form der gesellschaftlichen Steuerung bezeichnet, die auf netzwerkartigen Kooperationen zwischen Akteuren der staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Sphäre zur Bearbeitung von Aufgaben der (regionalen) Entwicklung basiert. Somit wird kollektives Handeln unterschiedlicher Akteure (mit unterschiedlichen Handlungslogiken) ermöglicht. (siehe hierzu genauer Kapitel 12).

<sup>70</sup> Hierunter wird der Beitrag zu den „Governancezielen“ „Stärkung der Beteiligung wesentlicher Akteure“ und „Verbesserung der (regionalen) Kooperation“ verstanden.

Beurteilungsmaßstäbe für dieses Themenfeld sind die Grundsätze des "Guten Regierens" aus unterschiedlichen Politikfeldern. Die EU nennt in ihrem Weißbuch u. a. die Grundsätze Offenheit (Transparenz), Partizipation und Verantwortlichkeit, die für alle Regierungsebenen – die globale, europäische, nationale, regionale und lokale Ebene – gelten. Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit wird noch der Grundsatz der „Gleichheit und umfassenden Integration“ formuliert (UNESCAP, 2010).

Wesentliche Aspekte in der Beantwortung der Fragen in diesem Themenfeld sind:

- Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen zwischen EU, Bund, Ländern, Regionen und der lokalen Ebene,
- Partizipation, d. h. Teilhabe unterschiedlicher Akteure an Politikgestaltungsprozessen von der Konzipierung bis hin zur Durchführung,
- Verantwortlichkeit, d. h. Schaffen von Klarheit und Zurechenbarkeit von Entscheidungen,
- Gleichheit und umfassende Integration; dies wird hier am Beispiel der Verwirklichung des Querschnittsziels der Chancengleichheit von Männern und Frauen beleuchtet (Bewertungsfrage 12).

#### **4.3.1 Partnerschaft (Frage 11)**

*Inwieweit hat das Programm Partnerschaftsvereinbarungen zwischen der regionalen, der nationalen und der europäischen Ebene gestärkt?*

Gemäß Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 ist bei der Ausarbeitung Durchführung, Begleitung und Bewertung der EPLR das Partnerschaftsprinzip zu beachten. Zu unterscheiden sind horizontale und vertikale Partnerschaftsstrukturen. Die vertikalen Partnerschaftsstrukturen beziehen sich auf den Prozess zwischen den beteiligten Ebenen im Mehrebenensystem, die horizontalen Partnerschaften auf die Einbindung anderer Akteure in und außerhalb der Verwaltung in Entscheidungsprozesse. Zentral für die Bewertung der Partnerschaft im Rahmen der Umsetzung der EPLR ist die Frage, wie im Rahmen der Partnerschaft Gestaltungsmacht und Entscheidungsbefugnisse verteilt sind (Grajewski und Mehl, 2008).

#### **4.3.1.1 Ausprägung der vertikalen Partnerschaft: Multilevel Governance zwischen Land, Bund und Kommission**

In Rahmen von Expertengesprächen<sup>71</sup> wurden alle Regelkreise, mit denen die Länder mit dem Bund im Zusammenhang mit der Umsetzung der EPLR verbunden sind, erfasst: die EPLR selbst, die Abstimmungen zu der Nationalen Rahmenregelung, der Nationalen Strategie und den Abläufen im Zusammenhang mit den Ausgabenerklärungen und Rechnungsabschlüssen über die Koordinierungsstelle (siehe hierzu Strukturlandkarte in Teil I).

Obwohl in der Bewertungsfrage ausdrücklich auch nach der Europäischen Ebene gefragt und die Kommission ein wesentlicher Akteur im Rahmen der Umsetzung der EPLR ist, war die Kommission nicht zu einem Interview bereit. Die Anfrage an Referat F.3<sup>72</sup> wurde per Mail abgelehnt. Man sähe kein Erfordernis und wolle die Unabhängigkeit der Evaluation – auch von der Kommission nicht gefährden. Dadurch konnten die Einschätzungen der Länder und des Bundes bezüglich des Verhaltens und Agierens der Kommission nicht mit den Einschätzungen der Kommission gespiegelt werden. Dieses wäre methodisch eigentlich erforderlich und war von den Bundesländern ausdrücklich gewünscht. Die Haltung der Kommission – als Teil des evaluierten Systems eine Kommunikationsofferte abzulehnen – ist auch unter evaluationstheoretischen Überlegungen zu akzeptieren (Blank und Löwenbein, 2009), die Begründung ist aber nicht nachvollziehbar.<sup>73</sup>

#### ***Ergebnisse zur Kommunikation und Kooperation zwischen Ländern, Bund und der Kommission***

Partnerschaftlicher Umgang erfordert in erster Linie offene und gleichberechtigte Kommunikationsstrukturen und Transparenz in den Entscheidungen zwischen den beteiligten Akteuren. Das besondere Problem, das sich schon in der letzten Förderperiode herauskristallisiert hat, ist, dass der Bund der eigentliche Ansprechpartner der Kommission ist, die Länder aber die umsetzende Instanz sind. Gibt es – rückwirkend – Probleme, werden vom Bund mehr Initiative und Koordination eingefordert. Dies wurde besonders bei den Abstimmungsversuchen des Bundes und der Länder hinsichtlich der Indikatoren zur Nationalen Strategie deutlich. Sind aber Koordinationsbestrebungen des Bundes mit Einschränk-

---

<sup>71</sup> Die hier getroffenen Aussagen basieren im Wesentlichen auf den Interviews mit den Verwaltungsbehörden der Länder und Vertretern des BMELV aus den Referaten 512 (EU-Programme zur Ländlichen Entwicklung und GAK) und 615 (EU-Agrarfinanzierung – Koordinierungsstelle) (Interviewleitfäden im Anhang). Seit Juni 2010 gelten die Referatsbezeichnungen aufgrund einer Reorganisation des BMELV nicht mehr.

<sup>72</sup> Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Referat F.3 - Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums/Österreich, Deutschland, Slowenien.

<sup>73</sup> Im Rahmen der Zwischenbewertung 2003 hat sich das Gespräch mit der Kommission als sehr hilfreich und informativ erwiesen und wurde vom dem damaligen Referatsleiter als ein erforderlicher Standard aller Evaluationen angesehen (siehe beispielsweise FAL, ARUM und BFH, 2003).

kungen oder mit einem Mehraufwand für die Länder verbunden, wird auf seine eingeschränkten Kompetenzen auf diesem Gebiet verwiesen. Dies galt beispielsweise für alle Versuche, dem Nationalen Strategieplan tatsächlich zu einem stärker steuernden Charakter zu verhelfen.

Betrachtet man die folgenden Ergebnisse (Tabelle 4.8) und vergleicht sie mit ähnlichen Erhebungen im Jahr 2003 (Fährmann und Grajewski, 2003), ergibt sich für die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern in der Förderperiode 2007 bis 2013 ein verbessertes Bild.

**Tabelle 4.8:** Befragungsergebnisse zum Informationsfluss zwischen Bund und Ländern

Vom Bund erhalten wir ...	trifft überhaupt nicht zu				trifft voll und ganz zu
	1	2	3	4	5
... rechtzeitig Informationen.				■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■	■ ■
... eindeutige Informationen.			■ ■ ■	■ ■ ■ ■	■
... lückenlose Informationen.			■ ■ ■	■ ■ ■ ■	■
... aktive Unterstützung bei Problemen.			■ ■ ■	■ ■	■ ■ ■
... zeitnahe Klärung offener Fragen.		■ ■	■ ■ ■	■	■ ■
... verbindliche Hilfestellungen.		■ ■	■ ■ ■	■	■ ■

■ = Vertreter der Länder

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Interviews.

Lediglich im Bereich der Zeitnähe und der Verbindlichkeit von Klärungen bestehen tendenziell noch Defizite. Hier wäre es hilfreich, wenn der Bund, beispielsweise unter Nutzung von FIS-Agrar, eine laufende Synopse der Auslegungen von ELER-Bestimmungen pflegen würde, damit alle Länder auf dem gleichen Stand wären und bestimmte Aushandlungen mit der Kommission nicht vom Verhandlungsgeschick Einzelner abhängen.

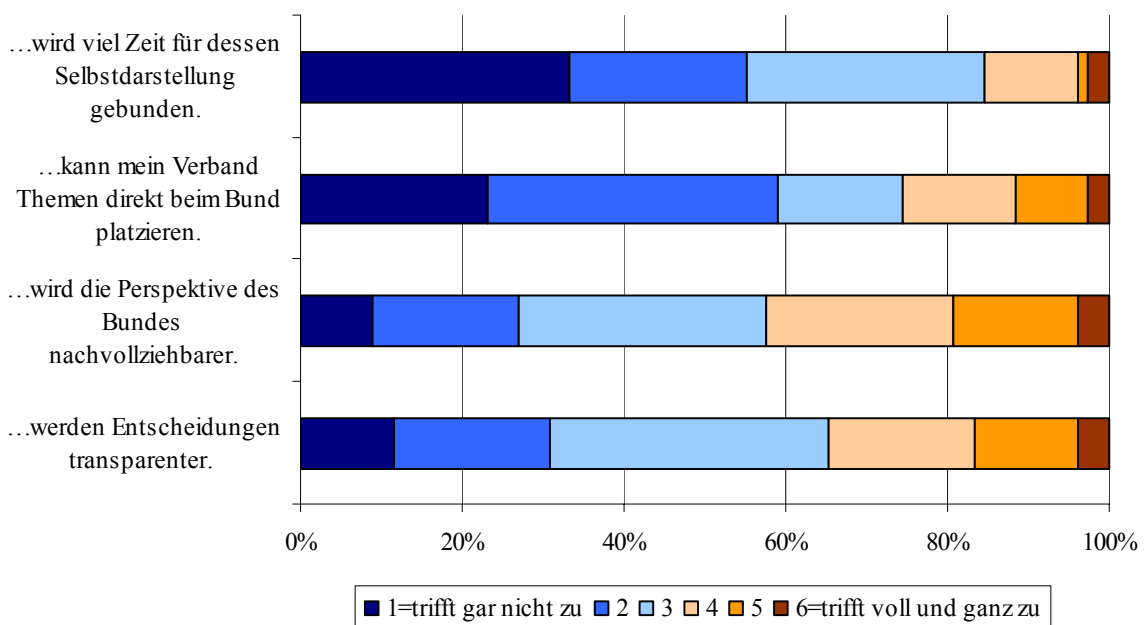
Insgesamt wird der Bund in seiner Koordinierungsfunktion stärker wahrgenommen, wobei die Qualität der Funktionswahrnehmung stark von den handelnden Personen abhängig ist (LU, 2009h). Der Bund wird als Mittler zwischen den Bundesländern und der KOM gesehen und in einer moderierenden Funktion zwischen den Ländern. Die Länder kommunizieren zwar auch direkt mit der KOM, aber eher auf der operativen Ebene. Bestimmte Festlegungen in den finanziellen Rahmensetzungen (MwSt., Eigenanteil der Kommunen) hat der Bund aus Sicht des Landes nicht energisch genug in Brüssel vertreten (LU, 2009h). Aus Sicht der GVB sollte der Bund für die künftige Förderperiode stärker auf die Kohärenz zwischen den Fonds achten (GVB, 2009b).

Positiv wird von Landes- und Bundesseite die Präsenz der Vertreter des Bundes in den Begleitausschüssen der Länder gesehen. Nach Aussagen der Bundesvertreter ist es essenziell für ihn, hierüber Einblick in die Praxis der Umsetzung vor Ort zu gewinnen. Dies kann helfen, die anfangs erwähnte Lücke zwischen „Theoretiker“ Bund und „Praktiker“ Land zu schließen. Zusätzlich kann durch ein Hineintragen der Erkenntnisse aus dem einen BGA in andere BGA der Länder mehr Kohärenz zwischen den Bundesländern erreicht werden. Hierfür sollte der Bund genügend personelle Kapazitäten zur Verfügung stellen.

Die Präsenz der Vertreter des Bundes in den Länderbegleitausschüssen beurteilen die WiSo-Partner in allen sieben Ländern insgesamt allerdings nicht ganz so positiv. Nur rund 40 % der Befragten stimmen den Aussagen überwiegend zu, mit der Anwesenheit der Bundesvertreter sei eine höhere Transparenz und „Zuordenbarkeit“ von Entscheidungen verbunden (Fährmann und Grajewski, 2010a). Dies mag auch darauf zurückzuführen sein, dass die Bundesvertreter häufig nicht anwesend sind.

**Abbildung 4.5:** Einschätzung der WiSo-Partner zur Präsenz des Bundes in den BGAn („Welchen Wert messen Sie der Präsenz der Vertreter des Bundes im Begleitausschuss bei?“) (n=78)

Durch die Präsenz des Bundes



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2010a).

Der Informationsfluss und die Kommunikationsstrukturen zwischen den Ländern (bzw. zwischen dem Bund) und der Kommission werden insgesamt schlechter als die Bund-Länder-Beziehung bewertet. Verbessert gegenüber der letzten Förderperiode haben sich die Aspekte aktive Unterstützung und Rechtzeitigkeit von Informationen im Rahmen der



Umsetzung. Auch wird die Kommission stärker als Kooperationspartner – zumindest auf der Arbeitsebene – wahrgenommen. Verbesserungsbedarf gibt es nach wie vor in den Bereichen: Transparenz von Entscheidungen, Einheitlichkeit der abgegebenen Stellungnahmen der verschiedenen Dienststellen und der Einbeziehung der Länder in die Entscheidungen.

**Tabelle 4.9:** Befragungsergebnisse zum Informationsfluss von der Kommission an den Bund und die Länder

Von der Kommission erhalten wir ...	trifft überhaupt nicht zu				trifft voll und ganz zu	
	1	2	3	4	5	
... rechtzeitig Informationen.		■ ●	■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ● ●	■	
... eindeutige Informationen.		■ ■ ■ ■ ■ ● ● ●	■ ■ ■ ■			
... lückenlose Informationen.		■ ■ ■ ● ●	■ ■ ■ ■ ■ ■ ●			
... aktive Unterstützung bei Problemen.		■	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ● ● ●	■	
... zeitnahe Klärung offener Fragen.		■ ■ ● ●	■ ■ ■ ■ ●	■ ■ ■		■
... verbindliche Hilfestellungen.	■	■ ■ ■ ●	■ ■ ■ ● ●	■ ■		

■ = Vertreter der Länder  
● = Vertreter des Bundes

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Interviews.

Die Qualität der Zusammenarbeit mit der Kommission ist stark abhängig von der Person und der Phase, in denen sich die Programmumsetzung gerade befindet (GVB, 2009b; LU, 2009h). Auch wenn wir explizit darauf hingewiesen haben, dass die Frage zur Rolle und Funktion der Kommission ausdrücklich mit Bezug auf die gesamte Zusammenarbeit mit den Institutionen der KOM, unabhängig von der Person des Desk-Officers, gestellt wird, spielt die Arbeitsebene eine gewisse Rolle. Die Ergebnisse sind in Tabelle 4.10 zusammengestellt.

Die Zusammenarbeit mit der KOM wird teilweise als hierarchisch und top-down empfunden, was angesichts des hohen Finanzanteils durchaus nachzuvollziehen ist. Die Gesprächskultur wird teilweise nicht partnerschaftlich gesehen, sondern „besserwisserisch“. Allerdings wurde auch moniert, dass man auf konkrete Fragen selten konkrete Antworten bekommt. Selbst nach drei Jahren der Förderung bestehen in zentralen Förderbereichen immer noch offene Fragen (GVB, 2009b; LU, 2009h).

**Tabelle 4.10:** Befragungsergebnisse zur Rolle und Funktion der Kommission

Wie stark treffen die folgenden Beschreibungen zu?	trifft überhaupt nicht zu				trifft voll und ganz zu
	1	2	3	4	5
Die Entscheidungen der KOM sind transparent.		■ ■ ■ ■ ● ●	■ ■ ■ ■ ●	■	
Die Entscheidungen der KOM sind nachvollziehbar.		■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■ ● ● ●	■	
Die Kompetenzen zwischen Land/Bund und der KOM sind klar geregelt.		■ ■ ●	● ■ ■	■ ■ ●	■ ■ ■
Die Zuständigkeiten in der KOM sind für Sie klar geregelt.		■	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ● ● ●	■
Die KOM spricht mit einer Stimme.	■ ■ ●	■ ■ ■ ■ ●	■ ■	■ ●	
Die Diskussionen mit der KOM sind ergebnisoffen.	■	■ ■ ■ ■ ●	■ ■ ●	■ ■ ●	
Die KOM ist ein Kooperationspartner der Länder.		■ ■ ●	■ ■ ■ ■ ■ ●	■ ■ ●	
Bedenken und Anregungen der Länder (Bund) werden von der KOM ernst genommen.		■ ●	■ ■ ■ ■ ■ ■	■ ● ●	■
Die KOM bezieht die Länder (den Bund) in ihre Entscheidungen ein.	●	■ ■ ■ ■ ■ ●	■ ■	■ ●	■
Es überwiegen Top-down-Entscheidungen.	■		■ ■	● ● ●	■ ■ ■ ■ ■ ■

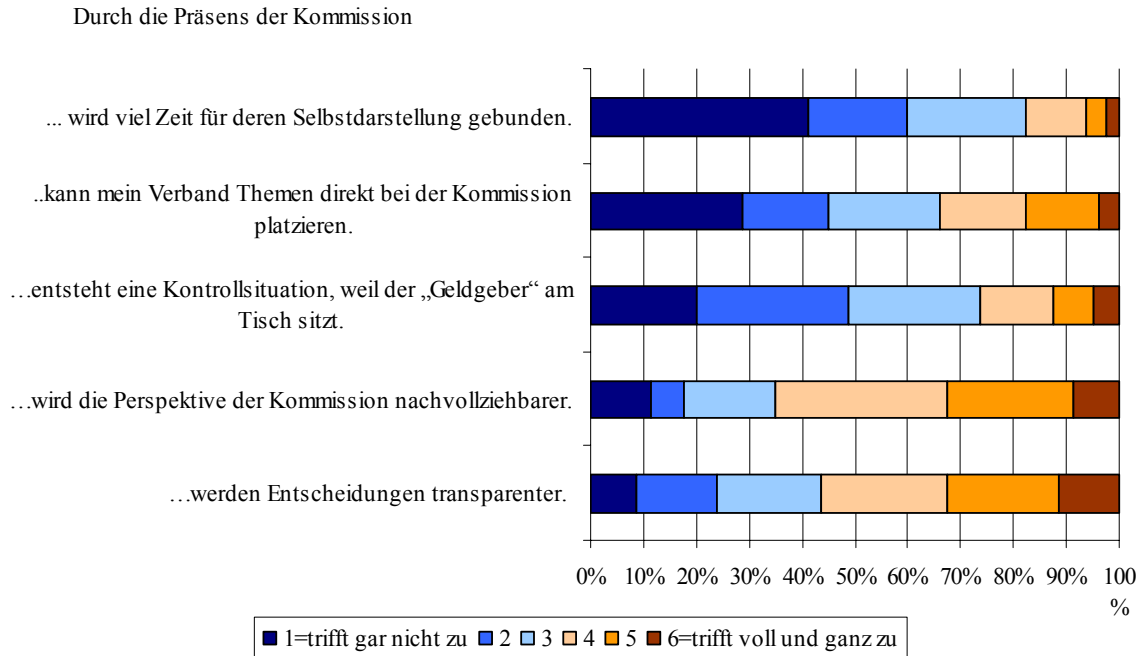
■ = Vertreter der Länder

● = Vertreter des Bundes

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Interviews.

Die Anwesenheit der Kommission bei den BGAN wird hinsichtlich Nachvollziehbarkeit der Kommissionsperspektive und Transparenz der Entscheidungen von den befragten WiSo-Partner eher skeptisch eingeschätzt, da sie sich aus Sicht der Verbände wenig in die Diskussion einbringt (siehe Abbildung 4.6).

**Abbildung 4.6:** Einschätzung der WiSo-Partner zur Präsenz der Kommission in den BGAN („Welchen Wert messen Sie der Präsenz der Vertreter des Kommission im Begleitausschuss bei?“) (n=78)



Quelle: Fährmann und Grajewski (2010a).

### **Organisation der Zusammenarbeit**

Eine wesentliche Rolle bei der Datenkommunikation und Berichtsübermittlung spielt die Verwendung eines einheitlich in allen Mitgliedstaaten zu verwendenden IT-Managementsystems: das Structural Funds Computerized System, kurz **SFC 2007** genannt. Durch dessen Einführung sollte eine transparentere und strukturierte Zusammenarbeit der Institutionen gewährleistet werden.

In dem Vierten Kohäsionsbericht lobt die Kommission die Einführung des neuen Systems als Modell für E-Government. Praktikern vor Ort gilt es als ein Zeichen der weiteren Bürokratisierung der Fondsverwaltung (Becker, 2009). Unsere Befragungen hierzu ergeben ein differenzierteres Bild:

**Tabelle 4.11:** Befragungsergebnisse zum Structural Fonds Computerized System (SFC 2007)

Das SFC ...	trifft überhaupt nicht zu				trifft voll und ganz zu
	1	2	3	4	5
... erleichtert die Kommunikation mit der Kommission.	■ ■	■ ●	■ ■ ●	■ ■	■
... erleichtert die Arbeit der Verwaltungsbehörde.	■ ■	■ ■ ■ ●		■ ■ ●	■
... führt zu mehr Transparenz.		■ ■ ■	■	■ ● ●	■ ■ ■
... ist ausreichend benutzerfreundlich.		■	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ● ● ●	■
... ist wenig störanfällig.		■ ■ ● ●	■ ■ ■ ■ ●	■ ■ ■	■

■ = Vertreter der Länder

● = Vertreter des Bundes

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Interviews.

Alles in allem ist es aus unserer Sicht ein großer Fortschritt und eine große Leistung, ein System aufzubauen, das über alle Fonds und politischen Ebenen funktioniert und mehr Transparenz schafft. Die Leserechte für die Nutzer sind allerdings sehr restriktiv vergeben, so dass keine Transparenz zwischen Bundesländern und Mitgliedstaaten hergestellt wird.

Durch die zwingenden formalen und terminlichen Vorgaben ist das System mit stark disziplinierenden und „erziehenden“ Effekten verbunden. Die in den Verordnungen für die Berichtslegung festgesetzten Termine sind strikt einzuhalten, danach ist es für die Eingabe geschlossen. Ein Ausfüllen aller Zellen wird gefordert. Der Formalisierungs- und „Unerbittlichkeitsgrad“ passt nicht zum Stand der Ausgereiftheit. Die Einführung hätte mit größerer Sorgfalt passieren müssen, was aufgrund des zeitlichen Druck nicht realisierbar war.

Die Vereinheitlichung bringt Formalisierungen und Einschränkungen mit sich, die zum Teil zu Nonsensergebnissen führen, wie beispielsweise der Berechnungsroutine für die Kofinanzierungssatzberechnung auf Schwerpunktebene als Durchschnittswert. Die Bedienung ist sehr mühsam. Zudem liegen viele technische Anweisungen nur auf Englisch vor. Darüber hinaus bietet SFC keine Vorgangsbemerkung für alle inhaltlichen Bereiche.

Bis 2009 war im Rahmen des Monitorings die Übersendung von Excel-Listen möglich. Seit 2010 hat die Kommission das System umgestellt auf web forms (manuelle Eingabe) und web services (Datenübertragung). Dadurch kann man die Daten im xml-Format zu spielen.

Positiv hervorzuheben ist, dass in SFC automatisierte Plausibilitätsprüfungen enthalten sind. Es prüft beispielsweise, ob im Zuge der vierteljährlichen Ausgabenerklärungen die maximalen Ansätze der Gemeinschaftsmittel und festgelegten Anteile pro Schwerpunkt eingehalten werden. Auch die Monitoringdaten werden einer Plausibilitätsprüfung unterzogen. Auf Rückfragen hat die KOM zumindest das Plausibilitätsprogramm für die Monitoringdaten den Ländern zur Verfügung gestellt, damit diese schon vor Einstellen der Daten in SFC eine Prüfung auf Datenkonsistenz ergänzend zu den landesinternen Prüfungen vornehmen können.

### ***Kommunikation und Kooperation mit der regionalen Ebene***

Durch den in dieser Förderperiode flächendeckend etablierten LEADER-Ansatz ist eine Stärkung der regionalen Ebene in Mecklenburg-Vorpommern erfolgt. Der Umgang miteinander und die etablierten Ablaufsysteme zeugen von einer kooperativen Zusammenarbeit. Hierzu passt die relativ positive Antwort in der Regionalmanagementbefragung zur Frage nach der Zufriedenheit mit dem Umgang des LU mit Anregungen aus den Regionen oder der Nutzung von Ermessensspielräumen (siehe Teil II, Kapitel 12.7.2.4). Besonders der Vergleich mit den Ergebnissen der anderen Bundesländer weist auf ein positives Miteinander hin.

Durch den von den RegionalmanagerInnen (RM) selbst organisierten Arbeitskreis wird ein regelmäßiger und intensiver Austausch ermöglicht; das LU nimmt hier in der Regel als Gast teil, informiert über aktuelle Entwicklungen und steht für Rückfragen zur Verfügung. Dabei werden einige Fragen der Ausgestaltung der LEADER-Förderung auch in diesem Gremium entschieden. Beispielsweise werden die Details der Durchführungsbedingungen (u. a. der Ausschreibungstext) des neu zu etablierenden Wettbewerbs zu Pilotvorhaben zum demographischen Wandel in einem dort gegründeten Arbeitskreis bestimmt. Insgesamt kann diese selbstorganisierte Vernetzung als eine Besonderheit im Mitspracherecht der regionalen Ebene gewertet werden.

Der regionale Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum bei der Projektauswahl ist zunächst durch das eigene Budget gegeben, allerdings gibt es Unzufriedenheiten mit den zur Verfügung stehenden Fördertatbeständen (insbesondere für „weiche Maßnahmen“, siehe Teil II, Kapitel 12.7.2.4). Hier ist abzuwarten, ob es durch die geplante Ausweitung des Förderspektrums auf innovative Projekte zu Verbesserungen kommt.

Grundsätzlich entscheidet die LAG über die Projekte und deren Konformität mit den in den Gebietsbezogenen lokalen Entwicklungsstrategien (GLES) niedergelegten Zielen. Konflikte entstehen durch den „lebenden“ übergeordneten Rechtsrahmen (siehe Kapitel 4.2), der durch zunehmende Interpretation und Auslegung im Empfinden der Akteure vor Ort enger wird. Das Frustrationspotenzial ist besonders groß, wenn ein Vorhaben lange geplant, von allen Gremien beschlossen wurde und am Ende an formalen, vorher nicht

klaren Vorgaben scheitert oder zumindest stark verzögert wird, da sich die Bewilligung aufgrund der Klärungsnotwendigkeiten verzögert.

In vielen Bundesländern – so auch in Mecklenburg-Vorpommern – hat sich die Prüfungs- und Kontrolldichte erhöht. In diesem Zusammenhang müsste der Zweck und die Tiefe der Prüfungen unterschiedlicher Prüfinstanzen klarer formuliert und sinnvoller auf einander abgestimmt werden.

#### **4.3.1.2 Stand und Bewertung der horizontalen Partnerschaft in ihrer Breite und Tiefe**

Die Analyse der Partnerschaft im Rahmen der Umsetzung und Weiterentwicklung des EPLR M-V stellte einen der Schwerpunkte zur Halbzeitbewertung dar. Sie basiert auf

- einem Interview der Fondsverwaltung ELER in 2009 (LU, 2009h),
- einem Interview mit der GVB (2009b),
- einem Dokumentencheck (z. B. der Geschäftsordnung) zur Erstellung des „Partnerschaftsprofils“ der Beteiligungsprozesse in Mecklenburg-Vorpommern,
- einer Onlinebefragung aller WiSo-Partner März 2010 (Fährmann und Grajewski, 2010a) mit vorgeschalteten Telefoninterviews mit acht Vertretern aus allen Bundesländern (Fährmann und Grajewski, 2010b), davon zwei Vertreter aus Mecklenburg-Vorpommern.

Die Ergebnisse der Online-Befragung sind in einem länderübergreifenden Bericht dargestellt (siehe Anhang). An dieser Stelle wird auf die Besonderheiten in Mecklenburg-Vorpommern und ausgewählte Ergebnisse abgestellt.

##### **4.3.1.2.1 Konstruktion des BGA in Mecklenburg-Vorpommern und Konsequenzen für das „Partnerschaftsprofil“**

###### ***Zusammensetzung und Stimmrecht***

Die Beteiligungsstruktur in der Vorperiode war den „geteilten“ Programmen entsprechend zweigeteilt. Für das Rumpf-EPLR<sup>74</sup> gab es einen Bundesbegleitausschuss, so dass Verbände aus MV in der Vorperiode nicht formal beteiligt waren. Das Ziel-1-Programm mit EFRE, ESF und EAGFL-Ausrichtung hatte einen Gemeinsamen Begleitausschuss. Mit der Entscheidung, auch für die Förderperiode 2007 bis 2013 eine GVB einzurichten, ist auch

---

<sup>74</sup> Bezeichnet die Maßnahmen, die im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 mit EAGFL-Garantiemitteln finanziert und als eigenes Programm umgesetzt wurden (z. B. Agrarumweltmaßnahmen).

die Einrichtung eines Gemeinsamen Begleitausschusses verbunden, in dem die GVB den Vorsitz hat. Diese Entscheidung wurde in vollem Umfang von den WiSo-Partnern gutgeheißen (Fährmann und Grajewski, 2010b). Der Europäische Fischereifonds (EFF) ist nicht vertreten.

Die Zusammensetzung der Partner ist weitgehend gleich geblieben, wurde aber durch die Integration des EAGFL-Garantie um zusätzliche Partner<sup>75</sup> aus dem Landwirtschaftsbereich (GVB, 2009b), wie z. B. die Ökologischen Anbauverbände und die Landjugend, ergänzt. Letztere lässt sich durch den Bauernverband im BGA mitvertreten.

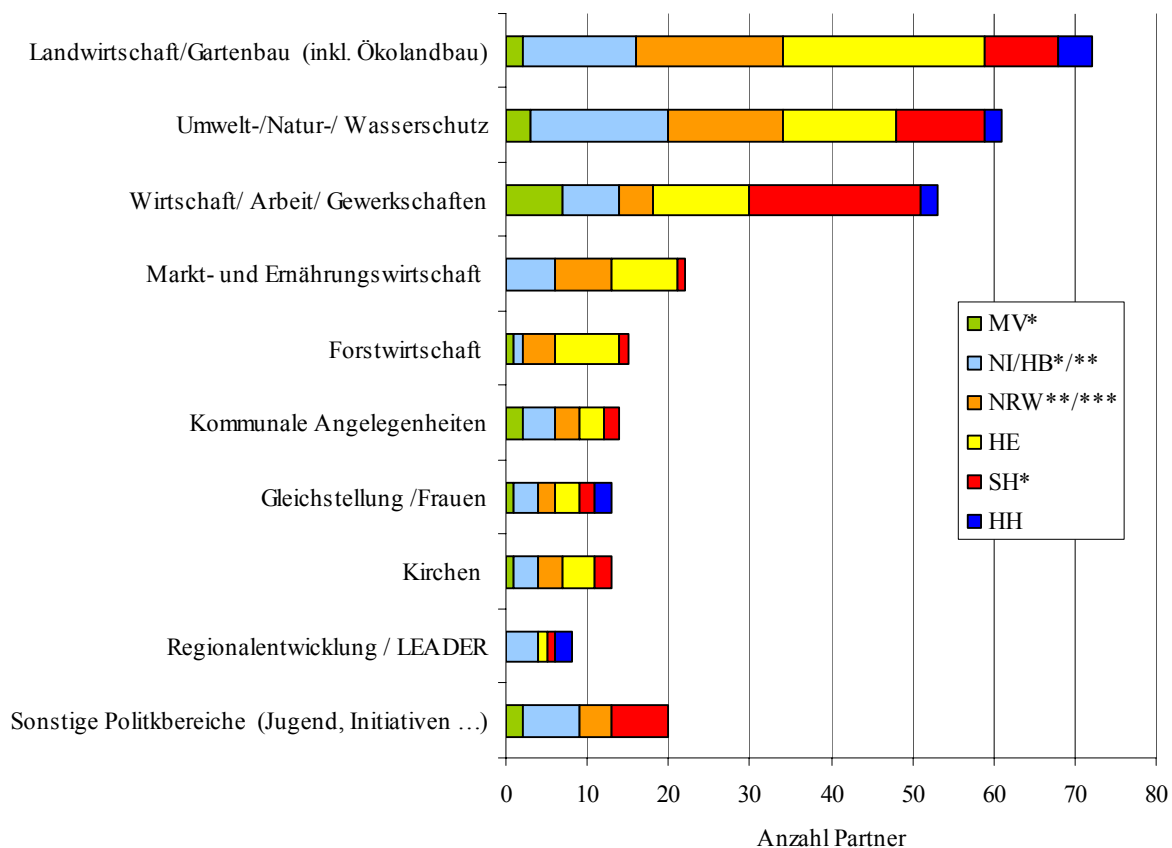
Anders als in anderen Bundesländern, gibt es keinen über die Mitglieder im BGA hinausgehenden „großen Verteiler“ der Konsultationspartner. Das erklärt die in Abbildung 4.7 relativ geringe Gruppengröße im Vergleich zu den anderen Bundesländern, da hier alle Konsultationspartner Belangen zugeordnet wurden. Die Gruppen sind in MV deckungsgleich und mit 20 WiSo-Partnern vergleichsweise überschaubar. In anderen Bundesländern sind es teilweise über 80, was u. a. damit zu erklären ist, dass dort nicht nur Landesverbände, sondern auch regionale (Unter-)Verbände konsultiert werden, was nicht immer effektiv ist. Thematisch ist der BGA (fast) genauso breit aufgestellt.

Die LEADER-Regionen sind nicht im BGA vertreten. Auffällig ist der besonders hohe Anteil der Vertreter aus Wirtschaft und Gewerkschaften, was auf die Struktur des Gemeinsamen BGA mit den Strukturfonds zurückzuführen ist. Die 19 WiSo-Vertreter sind zu sieben Gruppen zusammengefasst (Kirchenvertreter und Vertreter der Sozialen Spitzenverbände bilden eine Gruppe), die jeweils über ein Stimmrecht verfügen. Der Gewerkschaftsvertreter hat – unabhängig von den anderen Wirtschaftsvertretern – ein eigenes Stimmrecht. Die Verwaltungsvertreter verfügen insgesamt mit der Stimme des Vorsitzes der GVB über acht Stimmen. Die Stimme der GVB verfügt über ein Vetorecht bei Stimmengleichheit (GO GemBGA).

---

<sup>75</sup> Von den 13 Teilnehmern an der Befragung waren nur vier noch nicht in der Vorperiode involviert.

**Abbildung 4.7:** Zusammensetzung der Konsultationspartner nach Belangen in den sechs Bundesländern (Anzahl Partner)



\* Landwirtschaft und Forstwirtschaft sind eine Gruppe.

\*\* Da es keine systematische Gruppenzuordnung gibt, wurde die Gruppierung des Verteilers selber vorgenommen.

\*\*\* Zusammenstellung aus der Konsultationsrunde zur Programmaufstellung und aus Fachgesprächen

Quelle: Eigene Darstellung nach Fähmann und Grajewski (2010a).

Dieses Verhältnis wurde als tendenziell demotivierend empfunden; es wird aber durch den großen Konsensgedanken im BGA kaum ausgelebt – und es gibt keinen Fall, in dem die Verwaltung gegen den vereinten Widerstand der WiSo-Partner eine Entscheidung im Dis-sens durchgesetzt hätte (Fährmann und Grajewski, 2010b).

### ***Gestaltung des Beteiligungsprozesses und Sitzungen***

Der Beteiligungsprozess wird durch die Fondsverwaltung ELER bzw. die GVB **mehrstufig** organisiert: Zur intensiveren Diskussion und Vorbereitung von Abstimmungen im BGA werden im Vorfeld in der Regel **Fachgespräche** durchgeführt. Die Teilnahme hieran erfolgt themenspezifisch, aber es wird für alle WiSos transparent eingeladen. Neben den im BGA beteiligten WiSos nehmen die Experten für die zu besprechenden Sachfragen aus den Verbänden teil. Den vorgeschalteten Fachgesprächen kommt auch aus Sicht der Ver-



waltung eine wichtige Rolle zu, damit Dissenspunkte schon in vorhinein ausgeräumt werden können. So müssen inhaltliche Auseinandersetzungen nicht mehr in der vollen Breite im BGA geführt werden. Auch die Fondsverwaltung ELER teilt diese Auffassung. Grundsatz ist, alle WiSos sind möglichst früh, schon bei der Richtlinienerstellung, zu beteiligen, um eventuell bestehende Probleme schon im Vorfeld abzuklären.

Auch die BGA-Sitzungen sind nicht auf die namentlichen Mitglieder beschränkt, so dass die überwiegend hauptamtlichen BGA-Mitglieder auch ehrenamtliche Vertreter der Verbände mitbringen können, die zu spezifischen Inhalten besser aufgestellt sind. Eine weitere Besonderheit in MV ist die Häufigkeit der Sitzungen. Während sich der BGA in den anderen Bundesländern ein bis maximal zweimal im Jahr trifft, kommt er in MV bis zu sieben Mal im Jahr zusammen, und man würde sich gerne noch häufiger, dafür aber kürzer treffen.

### ***Mitsprache bei der Ausgestaltung der Richtlinien (RL)***

Der BGA hat sich in Mecklenburg-Vorpommern in der letzten Förderperiode ein relativ starkes Mitspracherecht erstritten. Hinter dieses hohe Niveau kann man nicht mehr zurück (GVB, 2009b). Es erfolgt im BGA eine Diskussion der Richtlinien, was im 7-Länder-Vergleich eine absolute Ausnahme darstellt und über den in Artikel 77 ELER-VO festgelegten Aufgabenkatalog hinausgeht. Ursächlich sind hierfür die sehr allgemein gehaltenen Programmplanungsdokumente des EFRE und des EFF, deren tatsächliche Förderausgestaltung erst durch die Förderrichtlinien stärker festgelegt wird. Eine Mitsprache bei diesen Richtliniengestaltungen ist daher folgerichtig, da die Verbände ansonsten inhaltlich überhaupt nicht mitreden könnten. Der ELER ist schon alleine aufgrund der Fondsvorgaben im Programm wesentlich ausführlicher und präziser.

Seitens der Verwaltung wird die Mitsprache der WiSos bei der Richtliniengestaltung nicht uneingeschränkt positiv gesehen, weil es Zeit kostet und die Verabschiedung der Richtlinien verzögert (GVB, 2009b). Aus Sicht der Verbände profitiert die Verwaltung von der Mitsprache, weil durch die Diskussionen die Richtlinien fachlich-inhaltlich verbessert werden und durch eine bessere Akzeptanz auch der Mittelabfluss steigt (Fährmann und Grajewski, 2010b). Dass manche RL so lange in ihrer Verabschiedung gedauert haben, liegt aus Sicht der WiSo-Partner an der Verwaltung, die z. T. wegen der Landtagswahlen die RL nicht rechtzeitig auf den Weg gebracht haben.

Der normale Vorlauf für eine BGA-Sitzung sind drei Wochen. Wenn bei den vorgeschalteten Fachgesprächen (s. o.) keine Einigung erzielt wird, kommt es zu einem entsprechenden Abstimmungsverhalten im BGA. Verzögerungen sind eher auf die mangelnde Zuverlässigkeit der Referate zurückzuführen (Fährmann und Grajewski, 2010b).

Insgesamt überzeugen der organisatorische Rahmen und der abgestufte Prozess und untermauert die Zielsetzung in Mecklenburg-Vorpommern, einen intensiven fondsübergrei-

fenden Beteiligungsprozess zu gestalten, der von beiden Seiten ernsthaft betrieben wird. Dieser kontinuierliche Beteiligungsprozess erfordert Ressourcen – gerade von Seiten der VB. Das „A und O“ der Beteiligung ist die rechtzeitige Information der Partner und die Versendung gut aufbereiteter Unterlagen. Für die Fondsverwaltung ELER ist das mit einem hohen Aufwand verbunden. Aufgrund der Engpässe stößt die Fondsverwaltung ELER teilweise an ihre Grenzen.

#### **4.3.1.2.2 Ausgewählte Ergebnisse der Interviews und der Online-Befragung der WiSos**

Die Befragungsergebnisse stützen die oben genannten Aussagen und Annahmen, sowohl im Hinblick auf die hohe Erwartungshaltung an den Prozess und die Ernsthaftigkeit als auch der grundsätzlich adäquaten und strukturierten Konstruktion in MV. Von den insgesamt 19 in Mecklenburg-Vorpommern zur Befragung eingeladenen Verbänden haben 13 geantwortet. Die Rücklaufquote lag mit 68 % weit über dem Durchschnitt aller untersuchten Bundesländer (38 %). Die Nichtteilnehmer haben ihre Nichtteilnahme teilweise mit personellen Umbrüchen in der Organisation erklärt, so dass sie nicht qualifiziert teilnehmen könnten.

##### ***Beurteilung des Gemeinsamen BGA aus Sicht der verschiedenen Akteure***

Von den 13 Befragten nehmen elf auch regelmäßig an den Blöcken der beiden anderen Fonds teil. Das Modell des Gemeinsamen Begleitausschusses wird von fast allen der Befragten als beispielgebend und empfehlenswert auch für die anderen Bundesländer gesehen. Aus Sicht der WiSos ist der Fortbestand des Gemeinsamen BGA wichtig, um die Ressourcen zu bündeln. Die Vorteile überwiegen bei weitem die Nachteile. Vernetzung und Abstimmung sind wichtig, z. B. bei der Existenzgründungsförderung mit dem EFRE. Zukünftig wird eine stärkere Verknüpfung der Politikbereiche noch wichtiger. Das Fehlen des EFF ist ein Konstruktionsfehler, da der EFF Themen besetzt, die sowohl aus Sicht des ländlichen Raums als auch aus Umweltsicht wichtig sind.

**Tabelle 4.12:** Einschätzung der befragten WiSos zum Gemeinsamen Begleitausschuss (n=13)

	trifft gar nicht zu 1	2	3	4	5	trifft voll und ganz zu 6	Gesamt
Die Unterschiede in den Durchführungsbestimmungen der EU-Fonds werden deutlich.	1	-	1	6	3	2	13
Das gegenseitige Verständnis der unterschiedlichen Förderansätze wächst.	1	-	2	1	2	7	13
Die Fonds werden inhaltlich besser aufeinander abgestimmt.	-	1	-	1	7	4	13
Der ELER-Teil kommt zu kurz.	6	4	1	1	1	-	13
Der Austausch zwischen den Fonds wird dadurch verhindert, dass die relevanten Personen nur zu ihren Tagesordnungspunkten erscheinen.	2	7	2	2	-	-	13

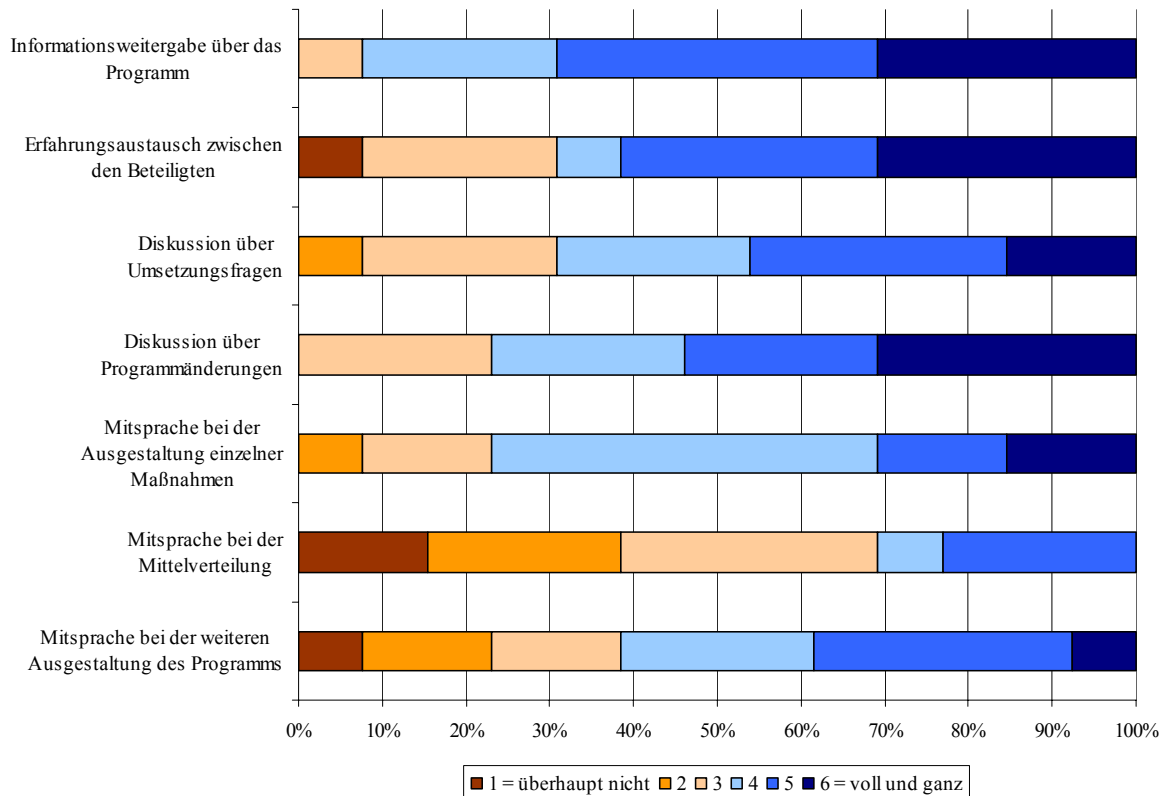
Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2010a).

Diese Ergebnisse schwächen den Eindruck der Fondsverwaltung ELER und auch des Bundesvertreters ab, die der Ansicht sind, dass ESF und EFRE im BGA dominierten und der ELER zu kurz käme (BMELV, 2010c; LU, 2009h). ELER-Spezifika in Durchführung und Inhalten kämen zu wenig zum Tragen, von daher wäre aus ihrer Sicht ein eigener BGA sinnvoller. Hier wäre zu überlegen ob es weniger Gemeinsame BGA-Sitzungen und dafür eventuell eine Schwerpunktsitzung des ELER geben könnte. Die Ergebnisse zu organisatorischen Aspekten legen eine solche Veränderung ebenfalls nahe und zeigen, dass es noch Potenzial für weitere Sitzungen gibt: Es sind eher zu wenige Sitzungen, mit einer zu vollen Tagesordnung und zu langen Sitzungsdauer, um arbeitsfähig zu sein (Fährmann und Grajewski, 2010a).

### ***Partizipationsgrad und Diskussionskultur***

Die verschiedenen **Funktionen** des BGA im Hinblick auf den **Partizipationsgrad** werden überwiegend erfüllt (siehe Abbildung 4.8). Die Ergebnisse unterscheiden sich gerade im Bereich der „oberen Stufen“ auf der Partizipationsleiter von Information < Austausch < Diskussion < Mitsprache sehr stark von denen der anderen Bundesländer.

**Abbildung 4.8:** Funktion des BGA aus Sicht der befragten WiSo-Partner in Mecklenburg-Vorpommern („Wie stark erfüllt Ihrer Meinung nach der BGA die folgenden Funktionen?“) (n=13)

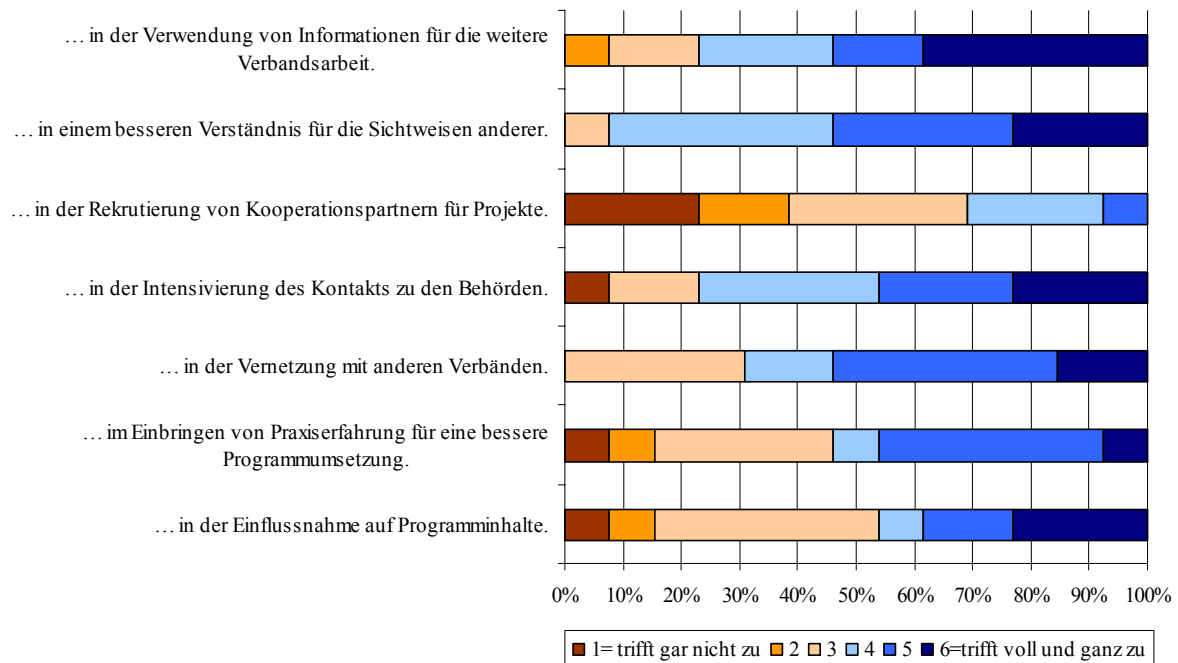


Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2010a).

Um die Ergebnisse besser interpretieren zu können, wurde auch gefragt, inwieweit diese Funktionserfüllung mit den Erwartungen und Anforderungen der Verbände an Beteiligung übereinstimmt. Die Antworten ließen deutlich werden, dass der bislang erreichte Partizipationsgrad überwiegend den Erwartungen entspricht.

Eine Ausnahme bildet die Mitsprache bei der Mittelverteilung. Hier entspricht der Einfluss des BGA nicht den Erwartungen. Dieser Punkt ist partizipationstheoretisch am heikelsten, da hier die Entscheidungsbefugnisse assoziativer Akteure (Verbandsvertreter) in nicht demokratisch legitimierten Gremien überschritten werden können (Schull, 2009). Die Entscheidungshoheit über das (begrenzte) Landesbudget liegt beim Landtag. Die Landtage und die entsprechenden Agrarausschüsse sind häufig mit der Komplexität der Materie EPLR-Förderung überfordert, so dass die faktische Macht bei der Exekutive liegt. Dieses politische Spannungsfeld kann der BGA nicht heilen, aber durch eine offene Diskussion mehr Transparenz herstellen.

**Abbildung 4.9:** Nutzen des BGA in Mecklenburg-Vorpommern aus Sicht der befragten WiSo-Partner („Ein Nutzen des BGA für meinen Verband liegt ...“) (n=13)



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2010a).

Insgesamt wird die offene Diskussionskultur sowie die Kooperationsbereitschaft und Konsensorientierung aller Beteiligten herausgestellt. Die Befragungsergebnisse haben die Eindrücke aus den Interviews widerspiegelt.

Selbst unter den restriktiven zeitlichen Bedingungen und starken Top-down-Vorgaben von der Hausspitze ist die Zufriedenheit in MV mit dem Beteiligungsverfahren zur HC-Änderung überwiegend groß. Das betrifft in erster Linie die Diskussion der Änderungen und Fragen der inhaltlichen Ausgestaltung, auch wenn der erste Aufschlag in diesem Verfahren durch die Leitungsvorlage als ein Rückfall in alte Verhaltensmuster gewertet wurde (Fährmann und Grajewski, 2010b).

In dem spezifischen Fragenkomplex zu der HC-Änderung hat kein Befragter angegeben, dass das Gremium bei einem komplexen Verfahren überfordert sei. Damit fühlt sich der Gemeinsame BGA für die Diskussion über das Programm 2013ff gut gerüstet.

### ***Ergebnisse im Vergleich mit den anderen Bundesländern und Erklärungsansätze***

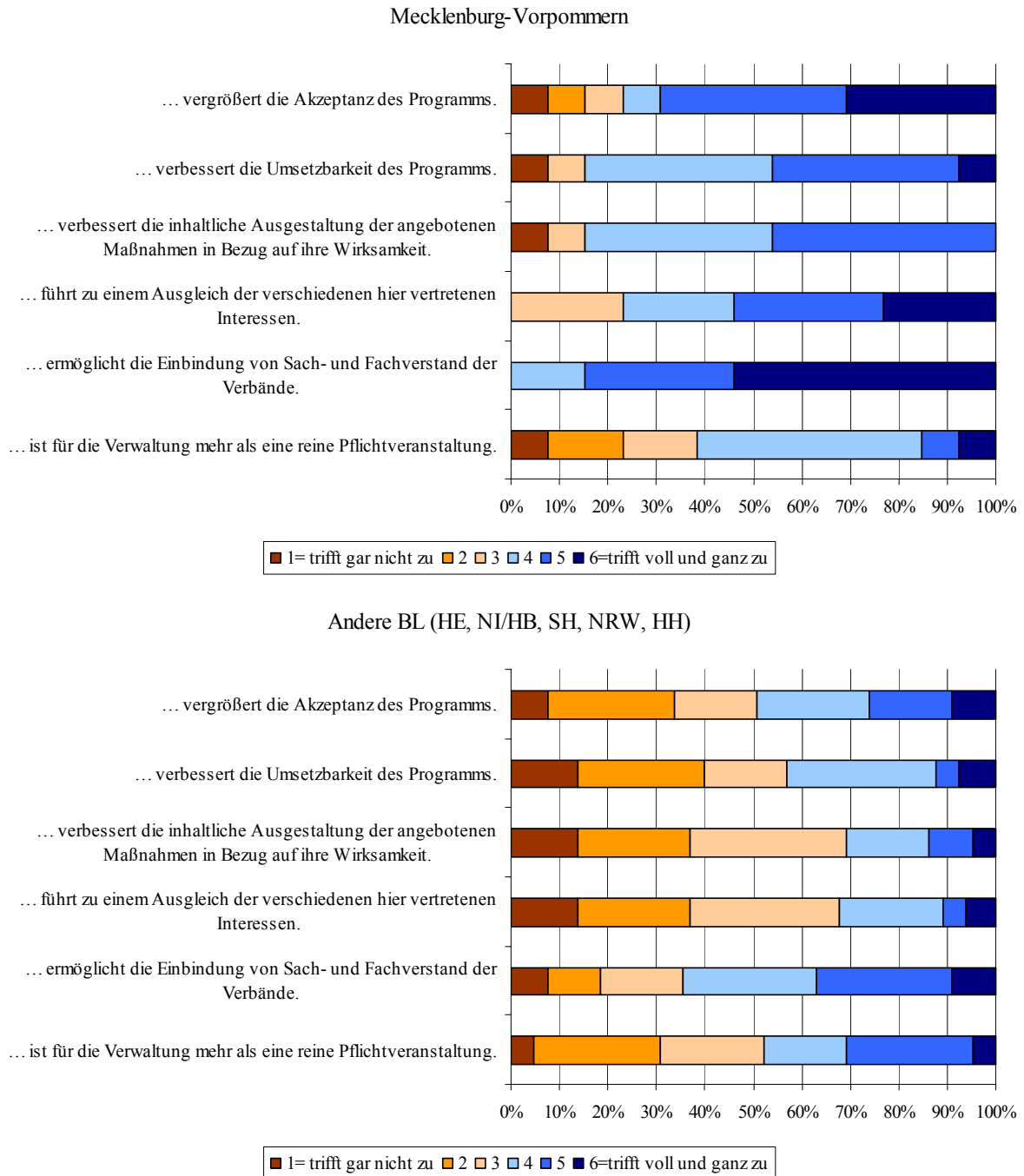
Die folgenden Abbildungen erlauben einen Vergleich der Einschätzungen der WiSo-Partner in MV mit denen der anderen analysierten Bundesländer.

MV unterscheidet sich maßgeblich in den folgenden Strukturen und Merkmalen von den anderen Bundesländern durch:

- den fondsübergreifenden Gemeinsamen BGA (Ressourcenbündelung, Effizienz),
- die Häufigkeit der Sitzungen (Kontinuität),
- Transparenz der vorgeschalteten Fachgespräche – keiner der Befragten gab an, diese Beteiligungsform nicht zu kennen oder nie zu nutzen - und
- den Mitgestaltungsspielraum bei der Ausgestaltung der Fördermaßnahmen.

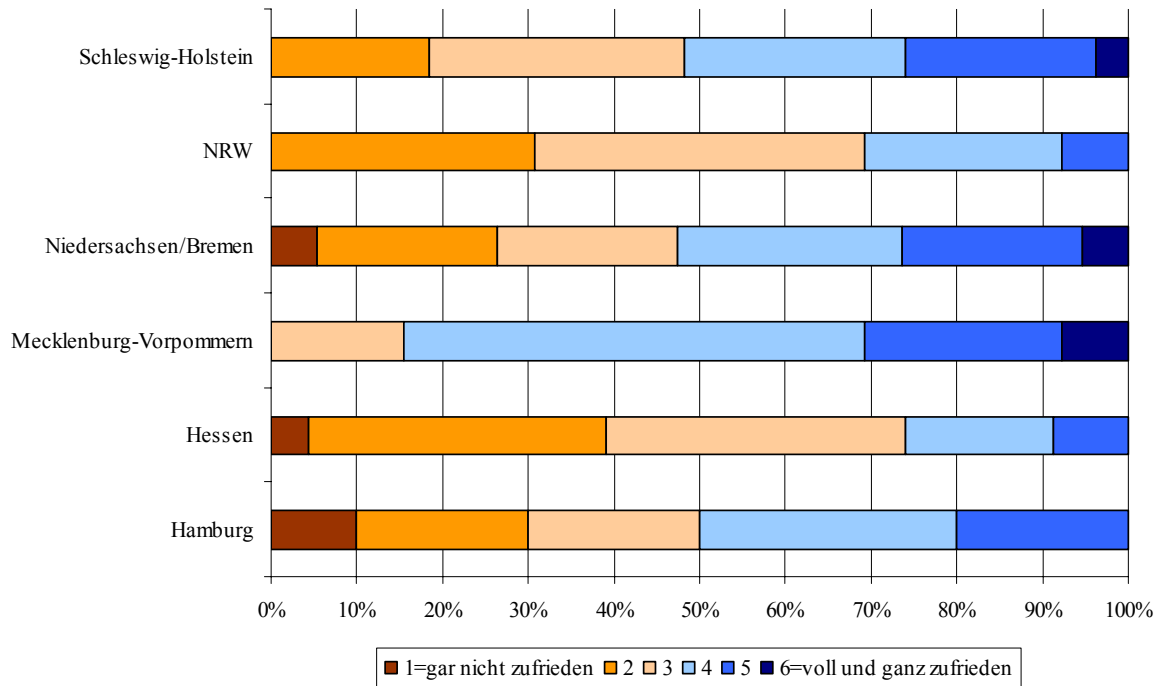
Diese Merkmale scheinen für die größere Zufriedenheit mit der partnerschaftlichen Umsetzung maßgeblich zu sein.

**Abbildung 4.10:** Einschätzungen der WiSo-Partner in Mecklenburg-Vorpommern und den anderen BL zum BGA („Inwieweit treffen Ihrer Meinung nach die folgenden Aussagen bezüglich des Begleitausschusses zu?“)



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2010a).

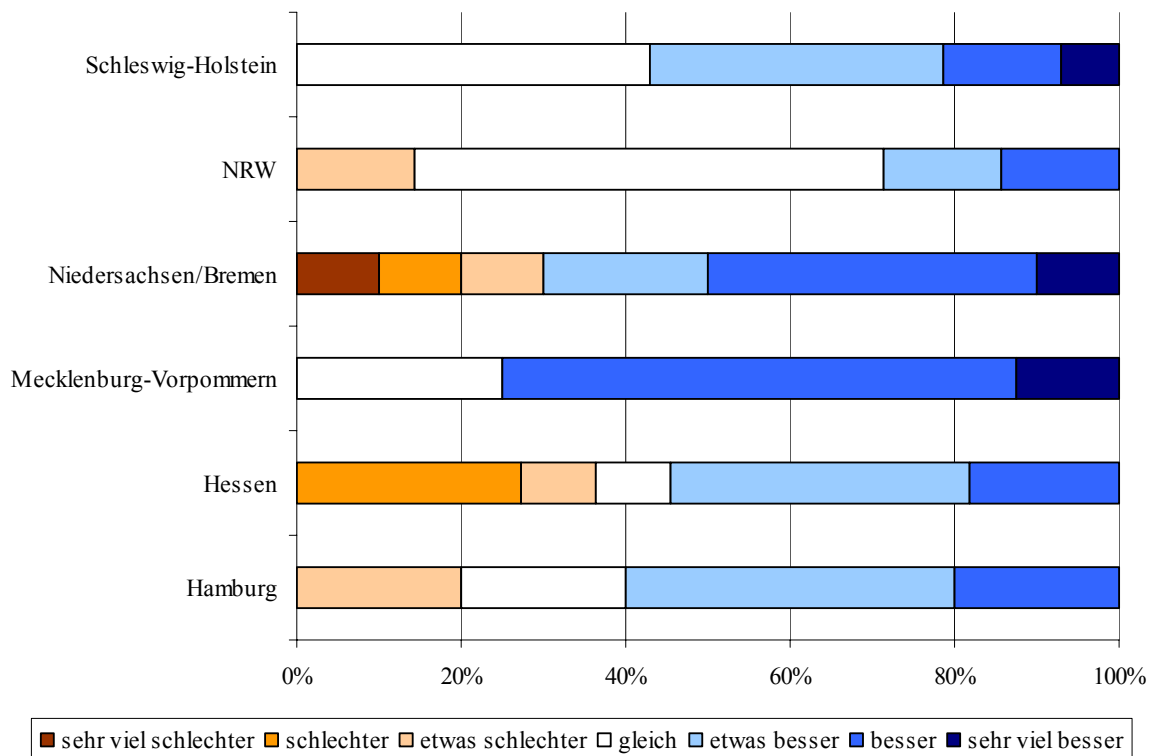
Diese Gesamtergebnisse führen in der Folge zu einer sehr positiven Gesamtbewertung der partnerschaftlichen Programmumsetzung auch im Vergleich zur Vorgängerperiode (Abbildungen 4.11 und 4.12).

**Abbildung 4.11:** Zufriedenheit der WiSos mit der Beteiligung in dieser Förderperiode

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2010a).



**Abbildung 4.12:** Zufriedenheit der WiSos mit der Beteiligung in dieser Förderperiode im Vergleich zur vorherigen Förderperiode



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2010a).

### **Fazit**

Damit scheint der Gemeinsame BGA und der mit ihm verbundene Beteiligungsprozess in MV die Funktionen einer partnerschaftlichen Governance zu erfüllen. Diese sind nach Schull (2009) u. a.:

- mehr Effektivität durch
  - die Einbeziehung der Fachkenntnisse der Partner,
  - eine effiziente Mittelverwendung für die richtigen Maßnahmen,
  - die Förderung eines sektorübergreifenden Denkens,
  - einen verbesserten Planungs- und Durchführungsprozess.
- größere Legitimation des Verwaltungshandelns durch die gestiegene Effektivität.

### 4.3.1.3 Integrierte Ansätze in Mecklenburg-Vorpommern

*Inwieweit hat das Programm zu einem integrierten Ansatz für die Entwicklung des ländlichen Raums beigetragen?*

Der Begriff des "Integrierten" wird heute teilweise überstrapaziert bzw. (lediglich) strategisch eingesetzt, um in den Genuss von Fördermitteln zu gelangen (BBSR, 2008). Damit geht das Problem einher, es heute mit einer großen Vielfalt unterschiedlicher Konzepte bzw. Ansätze zu tun zu haben und daher Form und Gegenstand integrierten Handelns weniger gut greifen zu können. Die Übergänge zwischen integrierten Ansätzen und dem Governancebegriff<sup>76</sup> sind fließend. Mit der Zielsetzung der „Verbesserung“ bzw. Ausweitung von Governance und integrierter Ansätze als gesellschaftlichem Steuerungs- und Handlungsmechanismus verbindet sich die Erwartung einer effizienteren, zielgerichteteren, vereinfacht ausgedrückt „besseren“ und nachhaltigeren Bereitstellung öffentlicher Güter.

Als Grundelemente integrierten Handelns können demnach gelten

- ressortübergreifende Zusammenarbeit,
- Verknüpfung verschiedener Handlungsfelder,
- Beteiligung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung,
- Realisierung von Vorhaben auf der Grundlage integrierender Prozesse und Planungen.

Mit den ersten drei eher prozessausgerichteten Merkmalen wird deutlich, dass der Übergang zu der Frage nach der partnerschaftlichen Umsetzung fließend ist. Je weiter die horizontale Partnerschaft gespannt ist, desto integrativer der Planungsansatz und die Umsetzung (siehe hierzu Kapitel 4.3.1 und Teil II, LEADER-Kapitel 12.7.2.3).

Tabelle 4.13 fasst die Maßnahmen des EPLR M-V mit einem integrierten Planungsansatz und deren wesentliche Merkmale zusammen. Diese umfassen insgesamt inklusive der Artikel-89-Maßnahmen und der GAK-Dorferneuerung rund 27 % der bis Ende 2009 ausgegebenen Mittel. Die integrierten Ansätze lassen sich in einen funktionalen und einen territorialen Ansatz unterscheiden.

#### ***Funktionaler Ansatz***

Dieser Ansatz beinhaltet thematisch fokussierte Maßnahmen. Bei diesen Maßnahmen sollen die Einbeziehung verschiedener gesellschaftlicher Akteure in einem zum Teil klar definierten Rahmen und verhandlungsorientierte Entscheidungsprozesse zu einer reibungslo-

---

<sup>76</sup> Zur Definition des Governancebegriffs siehe Teil II, Kapitel 12.7.2.1, LEADER-Bewertung.

seren Umsetzung und besseren Akzeptanz der Maßnahme führen. Hierzu gehören „klassische“ Maßnahmen wie die Flurneuordnung und die Dorferneuerung.

Die Dorferneuerung zielt eigentlich auch auf das Ziel Entwicklung und Festigung **sozialer Strukturen** sowie die **Mobilisierung der Eigeninitiative** der ländlichen Bevölkerung ab. Im Rahmen der **Dorferneuerung** in MV gelingt der integrierte Ansatz aufgrund der Art der bisherigen Umsetzung nur bedingt. Die Förderung basiert auf Dorferneuerungsplänen, die Anfang 2000 im großen Stil landesweit mehr oder weniger im Top-down-Verfahren erstellt wurden. Bei der Erstellung wurde die Dorfbevölkerung zwar im Rahmen von Bürgerversammlungen und Bürgersprechstunden beteiligt; letztlich stand aber die Planung von Hoch- und Tiefbaumaßnahmen im Vordergrund. Durch den nahezu flächendeckenden Bestand von Dorferneuerungsplänen (rund 82 % aller ländlichen Gemeinden) sieht das Land in der aktuellen Förderperiode von der Förderung weiterer Pläne ab. Positive Ansätze in Richtung Integration finden sich bei der Planung und Umsetzung von Dorferneuerungsmaßnahmen im Rahmen der Flurneuordnung (s. o.). Hier sind bei der Aufstellung der Maßnahmenpläne die Teilnehmergeinschaften beteiligt. Zukünftig könnte im Rahmen dieser Beteiligung neben der Teilnehmergeinschaft auch die interessierte Dorfbevölkerung einbezogen werden.

Darüber hinaus gibt es im Naturschutz noch zwei Maßnahmen, die Grundelemente des integrierten Handelns aufweisen: Teilmaßnahme 323e „**Landschaftspflegeprojekte**“ und Teilmaßnahme 323a **Bewirtschaftungspläne** und **Sensibilisierungsmaßnahmen** in Natura-2000-Gebieten.

**Tabelle 4.13:** Merkmale der Fördermaßnahmen, die einen integrierten Ansatz verfolgen

Maßnahme (Code)	Maßnahmen, die einen integrierten, partizipativen und/oder prozessorientierten Ansatz verfolgen				
	Geographische Reichweite und Anzahl der Gebiete/Verfahren	Akteurskonstellationen	Art und "Dauer" der Organisationsstruktur	Themen/Ziele	Mehrwert für die Umsetzung von Maßnahmen
<b>Funktionaler Ansatz</b>					
<b>Flurneue- ordnung (125a/b)</b>	Anträge auf die Durchführung von Flurneueordnungsverfahren nach LwAnpG liegen in einem Umfang von 700.000 ha vor. Die Fläche der in Bearbeitung befindlichen Flurneueordnungsgebiete liegt bei rund 367.000 ha. 339 Bodenordnungsverfahren befinden in Bearbeitung. Für 30 weitere Verfahren ist die Schlussfeststellung vor kurzem erfolgt.	Gemäß FlurbG §10 Grundstückseigentümer und als Nebenbeteiligte z. B. Gemeinden oder Wasser- und Bodenverbände	Teilnehmergemeinschaft besteht als Körperschaft des Öffentlichen Rechts für die Zeit des Verfahrens.	alle gebietsbezogenen Belange; Entflechtung von Landnutzungskonflikten, Schaffung von Rechtssicherheit innerhalb und außerhalb der Ortslagen, rückständiger Flächenenerwerb für Kommunen (Wege- und Gewässergrundstücke), Umsetzung von Infrastrukturvorhaben	Planfeststellung geht der Umsetzung der Vorhaben voraus, Konsensbildung, enge Abstimmung mit Landnutzern, Dorfbevölkerung und Gemeindeverwaltung
<b>Dorferneuerung und -entwicklung (322)</b>	Die Förderung basiert grundsätzlich auf der Vorlage eines Dorferneuerungsplanes; durch die Vielzahl der vorhandenen Pläne erfolgt die Förderung so gut wie flächendeckend.	Das Gros der Dorfentwicklungspläne wurde Anfang der 2000er Jahre erstellt, hauptsächlich in Zusammenarbeit zwischen Planungsbüro und Gemeindeverwaltung; die Beteiligung der Bevölkerung vor Ort war gering.	Beteiligung der Bevölkerung vornehmlich über Bürgerversammlungen und Sprechstunden vor Ort; selten Gründung von Arbeitskreisen	hauptsächlich gestalterische Themen	Die Dorfentwicklungspläne umfassen i. d. R. das gesamte Gemeindegebiet; es wurden sämtliche Objekte aufgenommen, die für eine Förderung in Frage kommen; allgemeine Gestaltungsgrundsätze sind fester Bestandteil der Pläne. Nur in Ausnahmen werden neue Pläne gefördert, da der Bestand bereits hoch ist.
<b>Bewirtschaftungspläne und Sensibilisierungsmaßnahmen in Natura-2000-Gebieten (323a)</b>	Ziel des Landes ist es, bis 2013 für ca. 50 % der Natura-2000-Flächen einen Managementplan aufzustellen. Bisher konnten 79 Managementpläne und 25 Sensibilisierungsmaßnahmen gefördert werden.	Die beauftragten Planungsbüros beziehen die verschiedenen Akteure in den Regionen in den Planungsprozess ein (Informationsveranstaltungen, Arbeitskreise zu verschiedenen Themen)	nur für den Zeitraum bis zum Abschluss des Planungsprozesses (ca. 2 bis 3 Jahre)	Ziel ist die Verbesserung des Erhaltungszustandes von Arten und Lebensraumtypen und die Verbesserung der Akzeptanz für den Naturschutz durch die Einbeziehung der Bürger, Landnutzer und Institutionen (konsensorientiertes Planungsverfahren)	Die Managementplanung liefert die Grundlage für die spätere zielgerichtete und effektive Umsetzung von Maßnahmen. Durch die Bürgerbeteiligung im Rahmen des Planungsprozesses wird die spätere Maßnahmenumsetzung beschleunigt.
<b>Landschaftspflegeprojekte (323e)</b>	Ziel: 175 Projekte, geplantes Gesamtinvestitionsvolumen: 0,8 Mio. Euro (relativ kleine Maßnahme), Zuwendungsempfänger: Landschaftspflegeverbände oder ähnliche Vereine. Neun bisher bestehende Landschaftspflegeverbände decken etwa 60 % der Landesfläche ab. Bisher umgesetzt: 17 Vorhaben	Vereine und Organisationen, die satzungsgemäß der Landschaftspflege einer bestimmten Region widmen und als lokale Partnerschaften (Landnutzer-Kommunen-Naturschutz) organisiert sind.	Landschaftspflegeverbände sind auf Dauerhaftigkeit angelegt. Gefördert wird nur die Projektumsetzung. Förderung von Strukturen (capacity building) ist nicht vorgesehen.	Erhaltung von naturnahen und historischen Kulturlandschaften und denkmalgeschützten Garten- und Parkanlagen. Die Maßnahmenumsetzung soll durch örtliche Partnerschaften erfolgen und einen Beitrag zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Ziele und Maßnahmen der Landschaftspflege leisten.	Wirkungen in verschiedenen Bereichen: Verbesserung der Attraktivität der Landschaft, Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität, Verbesserung der Akzeptanz für Naturschutzmaßnahmen durch Partizipation der verschiedenen Akteure.

**Fortsetzung von Tabelle 4.13:**

Maßnahme (Code)	Maßnahmen, die einen integrierten, partizipativen und/oder prozessorientierten Ansatz verfolgen				
	Geographische Reichweite und Anzahl der Gebiete/Verfahren	Akteurskonstellationen	Art und "Dauer" der Organisationsstruktur	Themen/Ziele	Mehrwert für die Umsetzung von Maßnahmen
<b>Territorialer Ansatz</b>					
<b>LEADER (41,421, 431)</b>	13 LAGn, mit zusätzlich 23 Beteiligungsgremien (v. a. Arbeits- und Projektgruppen) mit 200 weiteren Akteuren  gesamter ländlicher Raum in MV	In den Entscheidungs- und Beteiligungsgremien überwiegen auf Seiten der privaten Akteure Vereine sowie Wirtschafts- und Berufsverbände, z. T. auch Unternehmen und bei den öffentlichen Akteuren die kommunalen Verwaltungen; daneben Vertreter politischer Gremien, Ämter und Parteien.	in der Regel befristete Stellen bei den Landkreisen als Regionalmanagement	Die meisten solcher Gremien gibt es zum Bereich Siedlungs-/allgemeine ländliche Entwicklung, danach folgen Tourismus, Kultur sowie Mobilität und Verkehr.	Die Projekte sind laut LAG-Befragung durch das Verfahren besonders gut auf die spezifischen Herausforderungen der Region abgestimmt und erfahren durch den Bottom-up-Ansatz breitere Zustimmung in der Region. Laut Fallstudien diskutieren private Akteure bei der Projektauswahl strenger bezüglich Kosten und Sinnhaftigkeit. Die Zufriedenheit mit den ausgewählten Projekten ist bei über 60 % der LAG-Mitglieder hoch bis sehr hoch.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Maßnahmenbewerter.

***Territorialer Ansatz***

Der zweite Ansatz beinhaltet Maßnahmen, die auf eine Stärkung und Ausweitung der „Regional Governance“ abzielen (*territorialer Ansatz*). Ausgehend von der Auffassung, dass es keine Standardlösungen für die Entwicklung ländlicher Regionen geben kann, die sozusagen top-down festgelegt werden können, wird ein wesentlicher Schlüsselfaktor für erfolgreiche Entwicklungsprozesse in der Selbstverantwortung der Region und der Partizipation der zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure gesehen, die es zu aktivieren gelte. Hier setzt der LEADER-Ansatz an, der den Akteuren der ländlichen Regionen die Möglichkeit eröffnet, gemeinsam eine auf die besonderen Bedingungen der Region ausgerichtete gebietsbezogene Entwicklungsstrategie zu definieren und umzusetzen. Mecklenburg-Vorpommern hat sich hier für einen flächendeckenden Ansatz entschieden, so dass hier der gesamte ländliche Raum mit 13 LEADER-Regionen abgedeckt wird. Die Mittelausstattung des LEADER-Ansatzes bleibt mit 6 %<sup>77</sup> in MV allerdings recht bescheiden. (Dies sind deutlich weniger als in SH, aber deutlich mehr als in NRW mit 3,3 % der öffentlichen Mittel).

<sup>77</sup> Öffentliche Mittel ohne Artikel 89 (LU, 2009g).

Über den LEADER-Ansatz können in Mecklenburg-Vorpommern alle Maßnahmen des EPLR M-V umgesetzt werden.<sup>78</sup> Faktisch sind bisher aber, außer einigen Wegebaumaßnahmen aus Schwerpunkt 1, nur Maßnahmen des Schwerpunktes 3 umgesetzt worden, wie Tabelle 4.14 zeigt, insbesondere im ILE-Tourismus. Die Schwerpunkt-3-Maßnahmen, die von anderen Ressorts als dem LU betreut werden, sind bislang kaum in LEADER einbezogen, was auch den Unmut vieler LAGn über die Nicht-ILE-Bewilligungsstellen erklärt.

**Tabelle 4.14:** Anteil der verausgabten Mittel und Projekte in LEADER im Vergleich zu Nicht-LEADER (2007 bis 2009)

Maßnahmen	Öffentliche Fördermittel in Euro verausgabt in		Anteil in %		Anzahl Projekte in		Anteil in %	
	Leader	SP1/SP3	Leader	SP1/SP3	Leader	SP1/SP3	Leader	SP1/SP3
125c Wegebau	326.910	14.209.470	2	98	4	164	2	98
313 a-c Förderung des Tourismus-ILE	5.086.786	7.564.475	40	60	104	124	46	54
313 d-g Förderung des Tourismus-GRW	0	1.146.041	0	100	0	8	0	100
321c Dienstleistungseinrichtungen	1.806.629	6.475.418	22	78	9	25	26	74
322 Dorferneuerung (ELER und GAK)	6.254.888	59.115.241	10	90	80	1.477	5	95
323f Schlösser und Parks	50.581	0	100	0	1	0	100	0
323g Kulturdenkmäler	794.201	7.510.412	10	90	10	118	8	92
Gesamt	14.319.995	96.021.056	13	87	208	1.916	10	90

Quelle: Eigene Berechnung nach Projektdatenbank (einschließlich GAK-Dorferneuerung).

#### 4.3.1.4 LEADER ... in Zeiten von ELER-investiv

*Programmspezifische Zusatzfrage: Inwieweit hat das Programm zu einer Erhöhung des Selbstentwicklungspotenzials der Regionen geführt?*

#### ***LEADER und die Erfordernisse einer zahlstellenkonformen Umsetzung ... in Zeiten von ELER-investiv***

Integrierte Ansätze sind kein Selbstzweck. Ressortübergreifende Kooperation und Beteiligung von Partnern kosten Überwindung und bedeuten zusätzliche Arbeit ("Integration ist anstrengend") (BBSR, 2008). Sollen sie zu Ergebnissen führen, benötigen sie neben fi-

<sup>78</sup> Dazu waren in Mecklenburg-Vorpommern Unzufriedenheiten insbesondere mit Förderungsmöglichkeiten von „weichen“ oder innovativen Projekten zu vermerken (siehe Teil II, Kapitel 12.7.2.4).

nanziellen Mitteln Zeitressourcen, Motivation und insbesondere Gestaltungsmöglichkeiten. Im Rahmen der EU-Förderung stehen diesen die Finanz- und Verwaltungsvorschriften gegenüber, 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 Gestaltungswille nicht auf die entsprechenden Spielräume trifft.

Daher haben wir uns mit der Frage auseinandergesetzt, inwieweit der LEADER-Gedanke mit den Erfordernissen einer zahlstellenkonformen „Programmabwicklung“ vereinbar ist. Im Rahmen einer länderübergreifenden Untersuchung wurde ausgelotet, welche unterschiedlichen organisatorischen und strategischen Ansätze die Länder in den EPLR in Bezug auf LEADER verfolgen und wie dieses unterschiedliche „setting“ die Funktionsweise von LEADER beeinflusst. Die wesentlichen Ergebnisse sind hier zusammengefasst und können im Anhang „Mainstreaming LEADER“ ausführlich nachgelesen werden.

### ***Der integrierte Ansatz in der Entwicklungsstrategie und Projektumsetzung im gemainstreamten LEADER (ausgewählte Ergebnisse des Vertiefungsthemas)***

In der aktuellen Förderperiode soll LEADER einen Beitrag zu den Zielen der Schwerpunkte 1 bis 3 der ELER-VO leisten. Hierzu können in den Regionen Projekte aus dem definierten Maßnahmespektrum sowie (innovative) Projekte zur Verwirklichung der Ziele eines oder mehrerer der drei anderen in den Abschnitten 1, 2 und 3 definierten Schwerpunkte umgesetzt werden (die innovativen Projekte sind bisher in Mecklenburg-Vorpommern noch nicht möglich, sollen aber in dem aktuellen Änderungsantrag eingeführt werden), während in der vergangenen Förderperiode noch alle Maßnahmen für eine Förderung in Betracht kamen, die im Rahmen des EAGFL-Abteilung Ausrichtung des EFRE und des ESF förderfähig waren (EU-KOM, 2000b, Abs. 36). Damit liegt der Fokus des integrierten Ansatzes vor allem auf einer Verbindung der Maßnahmen der Schwerpunkte 1 bis 3. Die **Integration anderer Sektoren/Bereiche** des ländlichen Raumes, z. B. die nichtlandwirtschaftliche Wirtschaft (den Tourismus einmal ausgenommen), scheint von nachgeordnetem Interesse zu sein. Dies entspricht allerdings durchaus der starken touristischen Fokussierung, die Mecklenburg-Vorpommern in dem EPLR M-V formuliert hat.

Dabei war in Mecklenburg-Vorpommern, wie in allen Bundesländern, die Anforderung, eine regionale Entwicklungsstrategie vorzulegen, Bestandteil der Auswahlkriterien der LAGn, in dieser werden die verschiedenen Handlungsfelder unterschiedlicher Sektoren dargestellt. Voraussetzung für deren **Umsetzung** ist u. a., dass entsprechende Fördermöglichkeiten zur Verfügung stehen. Die Formulierung der ELER-VO lässt hier durchaus einige Optionen. Auch das Schreiben der EU-KOM an das BMELV vom 29. Oktober 2009 eröffnet einen weiten Spielraum für die Umsetzung von LEADER-Projekten (vgl. EU-KOM, 2009a). Dieser steht allerdings in einem Spannungsfeld zu den Anforderungen an

Abwicklung und Kontrolle der geförderten Maßnahmen, mit denen in den Ländern unterschiedlich umgegangen wird. In der konkreten Ausgestaltung von LEADER reicht das Spektrum von einer weitgehenden Beschränkung auf Maßnahmen des Schwerpunktes 3 wie in Hessen, über die Möglichkeit der Umsetzung aller programmierten Maßnahmen in LEADER wie z. B. in Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern bis zur dazu ergänzenden Möglichkeit der Förderung innovativer Projekte. Diese müssen allein Zielen der Schwerpunkte 1 bis 3 entsprechen. Diese Möglichkeit steht den LEADER-Gruppen in NRW, Hamburg und Schleswig-Holstein offen.

In Mecklenburg-Vorpommern werden nach Ergebnissen der RM-Befragung die aktuellen Fördertatbestände für Projekte zur Umsetzung der Entwicklungsstrategien nur bedingt als ausreichend wahrgenommen. So vergaben hier etwa 60 % der befragten RegionalmanagerInnen (RM) eher negative Bewertungen. Auch von den eher positiven Bewertungen entfiel keine auf die Kategorie „vollkommen ausreichend“. Als fehlende Fördertatbestände wurden insbesondere die Förderung von Innovation bzw. eine Experimentierklausel und Personalkosten genannt (siehe Teil II, Kapitel 12.7.2.4).

Hier zeigt sich, dass ein Ansatz, der auf die Entwicklung neuer Ideen, die Verknüpfung von verschiedenen Sektoren/Maßnahmen ausgerichtet ist, bei einer Einbindung in die „zersplitterten“ an Sektoren und Einzelmaßnahmen ausgerichteten Zuständigkeiten der Mainstream-Programme an seine Grenzen stößt. Ein weiterer Grund für die vorhandene Skepsis auf regionaler Ebene liegt in den bisherigen Erfahrungen mit der **Möglichkeit, innovative Projekte** umzusetzen (siehe Teil II, Kapitel 12.7.2.4).

Der integrierte Ansatz ist eng mit dem **Bottom-up-Ansatz** verknüpft. In allen Bundesländern ist die Zusammensetzung der LAGn gekennzeichnet durch eine breite Themenvielfalt. Allerdings sind Akteure aus der Wirtschaft in einem geringeren Maße vertreten als Vertreter der Zivilgesellschaft. Unter den vertretenen Wirtschaftszweigen ist insbesondere der Tourismus zu nennen. Hürden bei der Einbeziehung Privater sind das aufwendige Prozedere und zu geringe Möglichkeiten, eigene Projekte umzusetzen. Hierzu tragen auch die restriktiven Bestimmungen der **Fondsbeteiligung der ELER-VO** und die niedrigeren Fördersätze für Private (auch für gemeinnützige Vereine gibt es keine Gleichstellung mit öffentlichen Trägern) bei.

**Organisatorisch** ist die LEADER-Abwicklung gut in die Umsetzungsstruktur des Landes für das EPLR M-V eingebunden. Negativ wahrgenommen wird allerdings die Aufteilung der LEADER-Maßnahmen auf unterschiedliche Bewilligungsstellen. So liegt nach den Ergebnissen der RM-Befragung eine sehr geringe Zufriedenheit mit den Bewilligungsstellen der Nicht-ILE-Maßnahmen vor. Demnach wäre ein „**Ein-Tür-Prinzip**“ (wie dies beispielsweise in SH oder NRW etabliert wurde) zu favorisieren.



Die Analyse der **administrativen Umsetzung** (siehe Teil II, Kapitel 12.7.4 und Kapitel 4.2) hat gezeigt, dass die Anforderungen und der Aufwand im Vergleich zur letzten Förderperiode deutlich durch den EU-Rechtsrahmen gestiegen sind. Die Aspekte ‚Komplexität der Antragsunterlagen‘ und ‚Anforderungen an Abrechnung und Kontrolle‘ haben sich aus Sicht der RM, neben Problemen in der Finanzierung von Projekten, insgesamt eher verschlechtert. Das von den Regelungen der 1. Säule und den flächenbezogenen Maßnahmen der 2. Säule geprägte Verwaltungs- und Kontrollsystem des ELER zielt in starkem Maße auf die Standardisierbarkeit von Maßnahmen. Für LEADER-Projekte, die im Idealfall, wie auch viele Schwerpunkt-3-Projekte, auch individuelle, nicht standardisierbare Einzelfälle darstellen können, führt dieses System zu einem sehr aufwendigen und komplizierten Verfahren v. a. der Konformitätsprüfung, das mit einem partizipativen Ansatz wie LEADER kaum kompatibel ist.

Die Ausgestaltung und Umsetzung der Programme hängt somit generell und für LEADER ganz besonders von der **Risikobereitschaft** der zuständigen Verwaltungen sowohl auf Landesebene als auch in den Bewilligungsstellen ab. Diese wird u. a. von bisherigen Erfahrungen mit Kontrollen insbesondere durch EU-Dienststellen, der Position innerhalb des Machtgefüges der jeweiligen Landesverwaltung sowie der Persönlichkeit des jeweiligen Bearbeiters beeinflusst<sup>79</sup>. Verschiedene Autoren (Schuh et al., 2006, ÖIR, 2004) weisen darauf hin, dass LEADER nicht weniger Anleitung von oben, aber eine andere Art von top-down erfordert. Notwendig ist eine stärkere Ausrichtung auf Beratung und Unterstützung für die Regionen sowie mehr Koordination und Abstimmung mit anderen Politikbereichen. Das LU und die ÄfL spielen hier eine wichtige Rolle als Beratungs- und Unterstützungsinstanz, hingegen zeigt sich auch, dass die Bewilligungsstellen der Nicht-ILE-Maßnahmen diesbezüglich kaum einen Beitrag leisten können (insbesondere da LEADER ja nur einen kleinen Teil ihrer Arbeit ausmacht und sie dementsprechend nicht über die erforderlichen Erfahrungen und Kapazitäten verfügen).

Die zukünftigen Rahmensetzungen der EU sollten sich stärker an den spezifischen Anforderungen des LEADER-Ansatzes orientieren, d. h. erforderlich ist auch auf dieser Ebene Unterstützung und Beratung, weniger „command and control“ (siehe hierzu auch ÖIR, 2004).

---

<sup>79</sup> Letzteres aufgrund der Schwierigkeit, bei der Individualität der Anträge tatsächlich alle Details in Prüfschemata zu gießen, die ein Ermessen des jeweiligen Bearbeiters überwiegend ausschließen. Es wird bei der Bewilligung von LEADER-Projekten immer einen Interpretationsspielraum geben, der unterschiedlich gefüllt wird.

### 4.3.2 Gleichberechtigung (Frage 12)

*Inwieweit hat das Programm zur Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern beigetragen?*

#### 4.3.2.1 Kontext und Ausgangslage

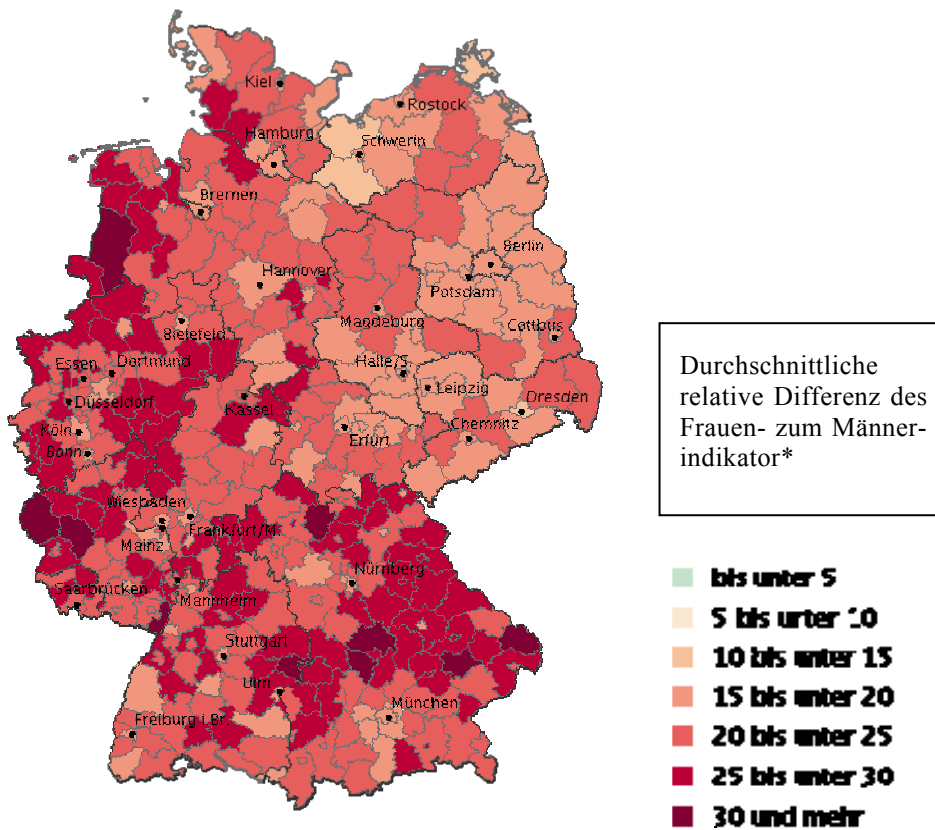
Im Koalitionsvertrag von 2006 ist Gender Mainstreaming (GM) als politische Querschnittsaufgabe und gleichstellungspolitische Strategie verankert. GM soll weiter ausgestaltet werden. Ziel ist es, dass am Ende der Legislaturperiode in allen Fachressorts und in den nachgeordneten Einrichtungen Gender Mainstreaming praktiziert wird. Damit dieses Ziel umgesetzt werden kann, bedarf es verbindlicher Verfahren. In der Gleichstellungskonzeption des Landes wird für den Bereich des ländlichen Raums v. a. auf die Verbesserung der Beschäftigungssituation verwiesen. Die Situation von Frauen ist gekennzeichnet durch ein zu geringes wohnortnahes Arbeitsplatzangebot, eine noch zu gering ausgeprägte Selbstständigenquote und die für ländliche Räume typischen Infrastrukturausstattungen, die ihren Mobilitätsanforderungen und -notwendigkeiten nicht gerecht werden. Hinsichtlich der Maßnahmen wird besonders auf LEADER+ verwiesen und darauf, dass bislang die vor Ort für die Umsetzung verantwortlichen Aktionsgemeinschaften die Doppelstrategie Frauenförderung und GM noch stärker in den Blick nehmen müssen als bisher (Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern, 2005).

Die nach wie vor gegebene Relevanz des GM-Konzepts macht der Gender-Index des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) deutlich. Für 19 Indikatoren werden auf Ebene der Landkreise die relativen Abweichungen der Indikatorenausprägung für Frauen und für Männer berechnet. Der Gender-Index konzentriert sich dabei bewusst auf die zentralen Bereiche Ausbildung, Erwerbsleben und Partizipation, als die zentralen Stellgrößen zur Beschreibung der Ausgangslage, aber auch zur Ausrichtung von Förderpolitiken<sup>80</sup> (Zu näheren Erläuterungen siehe BBSR und Hans-Böckler-Stiftung, 2009). Karte 4.1 gibt die Ergebnisse für Deutschland im Jahr 2007 wieder. Im Internetportal kann sich jede Region ihr eigenes Gender-Profil erstellen.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Die Konzeption stand im Zusammenhang mit dem Forschungsvorhaben „Gender Mainstreaming – Strukturpolitik auf dem Weg zu neuen Konzepten, Instrumenten und Implementationsstrategien“, das von der Hans-Böckler-Stiftung finanziert wurde (2001 bis 2004).

<sup>81</sup> Unter <http://www.gender-index.de/karte-und-profile-einstieg.html>.

**Karte 4.1:** Gender-Index 2007

\* Die relative Differenz wird abgebildet durch die Formel:

$$\frac{\text{abs}(indf - indm)}{indf + indm} \times 100$$

mit *indf* = Indikatorwert für Frauen und *indm* = Indikatorwert für Männer.

Niedrige Werte bedeuten Chancengleichheit mit dem Minimum 0 %; hohe Werte Chancenungleichheit mit dem Maximum 100 %.

Quelle: BBSR und Hans-Böckler-Stiftung (2009).

Auch wenn Mecklenburg-Vorpommern in weiten Teilen besser gestellt ist als westdeutsche Bundesländer, so weisen insbesondere die Binnenlandkreise eine größere Chancenungleichheit auf.

### 4.3.2.2 Chancengleichheit und Gender-Mainstreaming im EPLR M-V

Generell umfasst GM zwei Komponenten und Handlungsansätze:

- (1) die Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen und Lebenssituationen von Frauen und Männern in der Politik, in der Ausgestaltung von (Förder-)Maßnahmen, in der Gestaltung von Prozessen und Arbeitsabläufen und in der Entwicklung von Produkten (Strategie zur Bestimmung der geschlechtsspezifischen Ausgangssituation),
- (2) Einsatz spezieller Frauenförderpolitik als Instrument zur Behebung von Ungleichheiten bei festgestellten Benachteiligungen.

Bei der Halbzeitbewertung geht es nur am Rande um den strategischen Aspekt bei der Erstellung oder Umsetzung des Programms und in erster Linie um dessen gleichstellungspolitische Resultate sowie um spezielle frauenpolitische Zielsetzungen und Wirkungen.

#### *Ausgangslage und strategische Ziele*

In der Stärken-Schwächen-Analyse des EPLR M-V wird der Arbeitsmarkt in Mecklenburg-Vorpommern differenziert dargestellt. Trotz einer Angleichung der Situation von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt bestehen weiterhin geschlechtsspezifische Unterschiede und Benachteiligungen am Arbeitsmarkt. Dabei bestehen deutliche Unterschiede zwischen den kreisfreien Städten und den Landkreisen, was auf die unterschiedliche Branchenstruktur zurückgeführt wird. Bezug genommen wird des Weiteren auf das unterschiedliche Wanderungsverhalten von Frauen und Männern, das dazu führt, dass gerade Gemeinden mit unter 3.000 Einwohnern einen erheblichen Männerüberschuss aufweisen, der in erster Linie auf die Abwanderung von jüngeren Frauen aus den ländlichen Gebieten Mecklenburg-Vorpommerns zurückzuführen ist. Dieses ungleiche Verhältnis von Männern und Frauen in ländlichen Gebieten ist ein wesentlicher Faktor für den prognostizierten Bevölkerungsrückgang in den ländlichen Gebieten (LU, 2007a).

Die Ergebnisse des Gender-Index (s. o.) decken sich größtenteils mit den Ergebnissen der SWOT und der Beschreibung der Ausgangslage im EPLR M-V, die im Vergleich zu anderen Bundesländern anspruchsvoll genderdifferenziert erfolgte.

Analog zu den Strukturfonds ist Chancengleichheit als Querschnittsziel in der ELER-Förderung des Landes verankert. Maßnahmen der Schwerpunkte 1 und 2 werden als überwiegend genderneutral angesehen, mit Ausnahme der Berufsbildungsmaßnahmen (ELER-Code 111). Die Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4 tragen gemäß EPLR zur aktiven Unterstützung des Querschnittsziels Chancengleichheit bei, vor allem die Maßnahmen 311, 312 und 313. Aber auch von Dienstleistungseinrichtungen und der Dorferneuerung wird ein Beitrag erwartet. Bei LEADER sollen die Lebenslagen und Interessen von Frauen explizit in der Planungs- und Umsetzungsphase berücksichtigt werden.

### ***GM und die Auswahlkriterien***

In den maßnahmenbezogenen Auswahlkriterien (LU, 2010f) ist nicht erkennbar, dass Chancengleichheit ein Auswahlkriterium ist. Nur bei den Berufsbildungsmaßnahmen spielt es in der Prioritätenliste eine Rolle, die bislang aber noch nicht zum Einsatz kam, weil die Maßnahme nicht überzeichnet ist. Eine Lenkungsfunction für gleichstellungspolitische Zielsetzungen übernehmen die Auswahlkriterien somit nicht. Es ist ein Bruch zwischen SWOT, Strategie und Maßnahmenebene erkennbar.

### ***Klassifizierung der Maßnahmen nach ihren Gender-Potenzialen und den tatsächlich erreichten Wirkungen***

Gleichstellungspolitische Potenziale lassen sich sowohl in den sektorbezogenen Maßnahmen (Schwerpunkt 1) als auch in den Schwerpunkten 3 und 4 finden. Für die Klassifizierung der Programmmaßnahmen wird auf Konzepte in Anlehnung an die Strukturfondsarbeitshilfen sowie die Arbeitshilfe des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zur Bewertung der Chancengleichheit in den Strukturfonds zurückgegriffen (BMFSFJ, 2002; EU-KOM, 2000a). Im Sinne des Gender-Budgeting-Ansatzes (BMELV, 2010b; BMFSFJ, 2002; EU-KOM, 2000a) werden die getätigten Ausgaben nach ihrer Relevanz für gleichstellungspolitische Ziele klassifiziert und damit die Ressourcenverteilung veranschaulicht.

Gleichstellungsrelevante **Wirkungsfelder** sind hierbei:

- Beschäftigung und UnternehmerInnentum,
- Qualifizierung/berufliche Weiterentwicklung/Aufstieg,
- Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch Mobilität, verbesserte Betreuungsmöglichkeiten für Kinder und (regionale) Telekommunikationsinfrastruktur,
- Teilhabe von Frauen und Männern an Entscheidungsprozessen.

Für Letzteres sind neben den prozess- und partizipationsorientierten Maßnahmen, Frauenanteile in Gremien (z. B. dem BGA) und Umsetzungsstrukturen sowie eine gleichstellungssensible Öffentlichkeitsarbeit relevant.

Unterschieden werden für die Klassifizierung der EPLR-Maßnahmen folgende **Maßnahmentypen**:

- gleichstellungsneutrale Maßnahmen, die nicht auf gleichstellungsrelevante Wirkungsfelder abzielen,
- potenziell gleichstellungsorientierte Maßnahmen, die Wirkungen in einem gleichstellungsrelevanten Wirkungsfeld entfalten,
- gleichstellungssensible Maßnahmen, die die Wirkungen in einem gleichstellungsrelevanten Wirkungsfeld entfalten und frauenpolitische Ziele formulieren,

- gleichstellungsaktive Maßnahmen, die gezielt die Verbesserung der Chancengleichheit als Hauptziel verfolgen.

Tabelle 4.15 stellt die Ausrichtung der Fördermaßnahmen des EPLR M-V auf die Chancengleichheit dar.

**Tabelle 4.15:** Gender Budgeting – Relevanz der 2007 bis 2009 getätigten Ausgaben des EPLR M-V für das Ziel Chancengleichheit.

Maßnahmen	Öffentliche Mittel 2007 - 2009	Ziel in einem potenziellen Wirkungsfeld	Gender Ziel/Strategie	Genderdifferenziertes Outputziel/Auswahlkriterium	Klassifizierung*	
111	Berufsbildungs- / Informationsmaßnahmen	420.011	Qualifizierung	ja	ja	3
121	AFP	30.014.667	Beschäftigung/ Unternehmertum	nein	nein	2
123a	Verarbeitung und Vermarktung	11.320.984	Beschäftigung/ Unternehmertum	nein	nein	2
123b	Wertschöpfung Forst	314.930	Beschäftigung/ Unternehmertum	nein	ja	3
124	Zusammenarbeit	91.839	Beschäftigung/ Unternehmertum	nein	ja	3
125a/b	Flurbereinigung	15.026.074	Teilhabe an Entscheidungsprozessen	nein	nein	2
125c	Wegebau	43.085.530	keins	nein	nein	1
212	Ausgleichszulage	21.104.906	keins	nein	nein	1
214	AUM	69.951.136	keins	nein	nein	1
215	Weideprämie	18.428.588	keins	nein	nein	1
216	nicht-produktive Investitionen	847.681	keins	nein	nein	1
225	Waldumwelt	188.826	keins	nein	nein	1
226	Wiederaufbau	643.241	keins	nein	nein	1
227	Nichtproduktive Investitionen Forst	2.778.012	keins	nein	nein	1
311	Diversifizierung	1.126.141	Beschäftigung/ Unternehmertum	nein	ja	3
312	Unternehmensgründung/-entwicklung	4.827.406	Beschäftigung / Unternehmertum	Neue Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen sollen gefördert werden.	ja	3
313	Tourismus	15.510.682	Beschäftigung/ Unternehmertum		ja	3
321a/b	Abwasser	24.023.899	keins	nein	nein	1
321c	Dienstleistungseinrichtungen	5.075.740	Vereinbarkeit von Familie und Beruf, verbesserte Betreuungsmöglichkeiten	ja	nein	3
322	Dorferneuerung	61.138.144	keins	nein	nein	2
323a-e, h	Naturschutz/ Wasserschutz	6.471.429	keins	nein	nein	1
323f	Kulturhistorische Bausubstanz	0	keins	nein	nein	1
323g	Ländliche Kulturdenkmäler	7.445.265	keins	nein	nein	1
41	Lokale Entwicklungsstrategien	16.449.627	potentiell alle	regionaler Ansatz soll Chancengleichheit fördern	ja	3
431	Laufende Kosten, Förderung des RM	1.553.763	Teilhabe an Entscheidungsprozessen	nein	nein	3
511	Technische Hilfe	2.571.916	Qualifizierung/ Kapazitätsaufbau	nein	nein	2

\* Definition der Kategorien siehe Text bzw. Tabelle 4.16.

Quelle: Eigene Darstellung nach EPLR MV und Angaben der MaßnahmenbewerterInnen.

Die Zuordnung der eingesetzten Mittel zu den unterschiedlichen Kategorien ergibt, dass immerhin 13 % der Maßnahmen gemessen am verausgabten Mittelanteil 2007 bis 2009 als gendersensibel eingestuft werden können. Zu dieser Einstufung trägt bei, dass für viele Maßnahmen nicht nur eine geschlechtsspezifische Erfassung der Arbeitsplatzeffekte vorgesehen ist, sondern auch entsprechende Zielwerte im EPLR aufgeführt sind.

**Tabelle 4.16:** Gleichstellungsmerkmale der verausgabten Mittel

Merkmal	Öffentliche Mittel 2007 bis 2009 in Euro	Anteil an den Gesamtausgaben 2007 - 2009 in %
1 gleichstellungsneutral	194.968.513	54
2 potenziell gleichstellungsorientiert	120.071.785	33
3 gleichstellungssensibel	45.370.139	13
4 gleichstellungsaktiv	0	0
Gesamt	360.410.437	100

Quelle: Eigene Auswertung der Förderdaten (einschließlich GAK-Dorferneuerung).

### ***Wirkungsfeld Qualifizierung***

An der Förderung der beruflichen Weiterbildung unter ELER-Code 111 sind Frauen in den Jahren 2007 bis 2009 zu rund 23 % beteiligt. In der Vorperiode 2000 bis 2006 wurde nur ein Anteil von 16,9 % erreicht. Der Zielwert ist mit 34 % gegenüber der Vorperiode annähernd konstant geblieben (IfS, 2005). Der niedrige Frauenanteil hängt unmittelbar mit dem geringen Anteil der Frauen an den Beschäftigten in der Landwirtschaft zusammen (2007: 27,5 %) (LU, 2009c). Allerdings scheint eine Verbesserung hier noch möglich, denn bislang liegt der Frauenanteil an der Förderung noch unterhalb ihres Beschäftigtenanteils. Dafür wären allerdings ein angepasstes Kursangebot und eine gezielte Werbung erforderlich.

### ***Wirkungsfeld Beschäftigung/Unternehmerintention***

Bislang sind die direkten Beschäftigungseffekte der EPLR-Maßnahmen aufgrund des z. T. geringen Umsetzungsstandes nicht hoch. Wie erwartet, sind die Beschäftigungseffekte für Frauen in den Tourismusmaßnahmen am höchsten und übertreffen sogar die im EPLR gesetzten Zielvorgaben. Die Angaben in der Förderdatenbank zu den geschaffenen Arbeitsplätzen sind allerdings sehr lückenhaft und daher nicht unbedingt belastbar.

**Tabelle 4.17:** Geschaffene Arbeitsplätze in Maßnahmen mit Wirkungen im Bereich Beschäftigung/Unternehmerintum

Maßnahmen mit Wirkungen im Bereich Beschäftigung/Unternehmerintum von Frauen		Geschaffene Arbeitsplätze			Anteil Frauenarbeitsplätze bis 2009 in %	Anteil Frauenarbeitsplätze geplant 2007 bis 2013 in %
		gesamt	Männer	Frauen		
123a	Verarbeitung und Vermarktung	38	23	15	39,5	-
123b	Erhöhung der Wertschöpfung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse	8	6	2	25	40
124	Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte	-	-	-	-	50
311	Diversifizierung	5,6	5,6	0	0,0	-
312	Unternehmensgründung/-entwicklung	65,5	48,5	17	26,0	47
313	Tourismus	11	1,5	9,5	86,4	62,5
41	LEADER (1)	14,75	7,75	7	47,5	-
<b>Summe der relevanten Maßnahmen</b>		<b>104,85</b>	<b>69,35</b>	<b>35,5</b>	<b>33,9</b>	

(1) über 313

Quelle: Eigene Auswertung nach Förderdatenbank profil eler, GVB (2010).

In keiner der in Tabelle 4.17 aufgeführten Maßnahmen gibt es allerdings eine gezielte Steuerung für ein Mehr an Frauenarbeitsplätzen.<sup>82</sup>

### *Teilhabe an Prozessen*

Positiv für den Bereich der Teilhabe an Entscheidungsprozessen ist der partizipative LEADER-Ansatz, über den gerade die potenziell gleichstellungsorientierten Maßnahmen zum Teil abgewickelt werden. Bei einem Frauenanteil von 50 % in den LAGn liegt hier in Mecklenburg-Vorpommern eine günstige Situation vor. Positiv hervorzuheben ist auch, dass die LAG-Mitglieder, die sich in dem Bereich Frauen/Gleichstellung verorten, eine sehr ähnliche Gesamtzufriedenheit mit dem LEADER-Prozess angegeben haben wie die Vertreter anderer Themenfelder (siehe Teil II, Kapitel 12.7.2.3). Dennoch macht die LAG-Befragung auch deutlich, dass in der Wahrnehmung der Befragten das Thema „Frauen“ bei der Umsetzung der Entwicklungsstrategie noch zu wenig berücksichtigt wird (siehe Teil II, Kapitel 12.7.2.1). Damit sind Empfehlungen aus der Gleichstellungskonzeption (Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern, 2005) für LEADER+ auch für LEADER in der neuen Förderperiode noch nicht angemessen umgesetzt worden.

Ein Motor für eine stärkere Berücksichtigung gleichstellungspolitischer Ziele könnte im Bereich des Regionalmanagements liegen. Hier liegt der Frauenanteil bezogen auf die jeweiligen Hauptverantwortlichen bei über zwei Dritteln. Die starke Positionierung von Frauen an Schlüsselpositionen des regionalen (Förder-)Managements kann sich auch auf

<sup>82</sup> Bei der Berufsbildung (ELER-Code 111) ist Chancengleichheit als Auswahlkriterium mit aufgeführt. Die Auswahlkriterien kommen aber nur bei Antragsüberhang zum Zuge.



eine andere Wahrnehmung der Fördermaßnahmen und eine gezielte Ansprache von Frauen auswirken. (Frauen-)beschäftigungspolitisch problematisch (oder symptomatisch) ist zu bewerten, dass es sich bei den RM um unsichere Stellen handelt, die also in dieser Hinsicht nur bedingt attraktiv sind. Insofern kann der hohe Frauenanteil auch die bestehenden strukturellen Defizite in Bezug auf „Qualität“ der Beschäftigung von Männern und Frauen widerspiegeln. Die Projekte der LEADER-Prozesse sind, von Einzelfällen abgesehen, wenig auf genderspezifische Aspekte ausgerichtet. Die Bereiche Jugend/Kinderbetreuung/Spielplätze treten aber durchaus häufiger bei den Projekten auf.

### ***Gender und Begleitausschuss***

Die Geschäftsordnung formuliert hier den Anspruch, dass die stimmberechtigten Mitglieder bei der Auswahl ihrer Vertreter und Vertreterinnen für eine jeweils angemessene Beteiligung von Männern und Frauen Sorge zu tragen haben. Mit einem Anteil von 27 % der Mitglieder<sup>83</sup> im BGA liegt Mecklenburg-Vorpommern unter dem Durchschnitt der im Rahmen der 7-Länder-Evaluation untersuchten Begleitausschüsse (33 % weibliche Mitglieder).

### ***Gender in der Sprache und Kommunikation in der Politik für den ländlichen Raum***

Zeugnis für eine Verinnerlichung von Gender-Standards in einem Politikfeld ist eine gendersensible sprachliche Gestaltung von Dokumenten (Berichte, Förderanträge, Broschüren, Internetauftritten). Dies bedeutet, dass Männer und Frauen und ihre Aktivitäten sichtbar gemacht und beide Geschlechter sprachlich gleichgestellt werden (ISOE, 2005).

Die Herausforderung besteht darin, einen Text zu verfassen, der geschlechtergerecht und dennoch gut lesbar ist. Hierfür gibt es unterschiedliche Entlastungsstrategien, wie die Verwendung neutraler Begriffe oder des Plurals, von denen die vorliegenden Dokumente (EPLR, Begleitberichte, Förderanträge) zum Teil Gebrauch machen. Eine wirkliche Gleichbehandlung in der verwendeten Sprache, die Frauen sichtbar macht und nicht nur „mitmeint“ findet nicht statt, auch im vorliegenden Evaluationsbericht nicht. Hier wird das nach Auffassung des ISOE (2005) praxistaugliche, aber kontrovers diskutierte – da grammatikalisch nicht korrekte – Binnen-I verwendet. Dies erfolgt aber nicht konsequent. Im Wissenschaftsbetrieb, trotz einer Frauendominanz im Evaluationsteam, scheint dies ebenso schwer zu etablieren zu sein, wie in Verwaltungen. Für die zukünftigen Berichte wird hierauf konsequenter zu achten sein.

### ***Erfassung von geschlechtsspezifischen Arbeitsplatzeffekten***

Wie schon im Kapitel 4.2.2.3 beschrieben, sind die Daten zu den Arbeitsplatzeffekten insgesamt unvollständig in der Datenbank profil eler abgelegt. Zukünftig wäre auf eine bes-

---

<sup>83</sup> Ohne StellvertreterInnen.

sere Erfassung zumindest der direkten arbeitsplatzschaffenden Effekte zu achten, differenziert nach Geschlecht.

Für die Maßnahmen „AFP“ und „Diversifizierung“ gilt, dass zwar im Investitionskonzept (IK) AK erfasst werden mit einer Davon-Position weiblicher AK. In den Jahresabschlüssen der Auflagenbuchführung (JA) dagegen findet überwiegend keine Erfassung nach Geschlecht statt; teilweise fehlen die Angaben zu AK auch gänzlich. Die Belastbarkeit der Daten in den JA (nicht in den Investitionskonzepten) ist recht fragwürdig, weil eine Aktualisierung häufig nicht erfolgt. So kann zwar ein Ist-Soll-Vergleich auf der Grundlage der Investitionskonzepte durchgeführt werden, aber kein Abgleich mit der tatsächlichen Entwicklung.

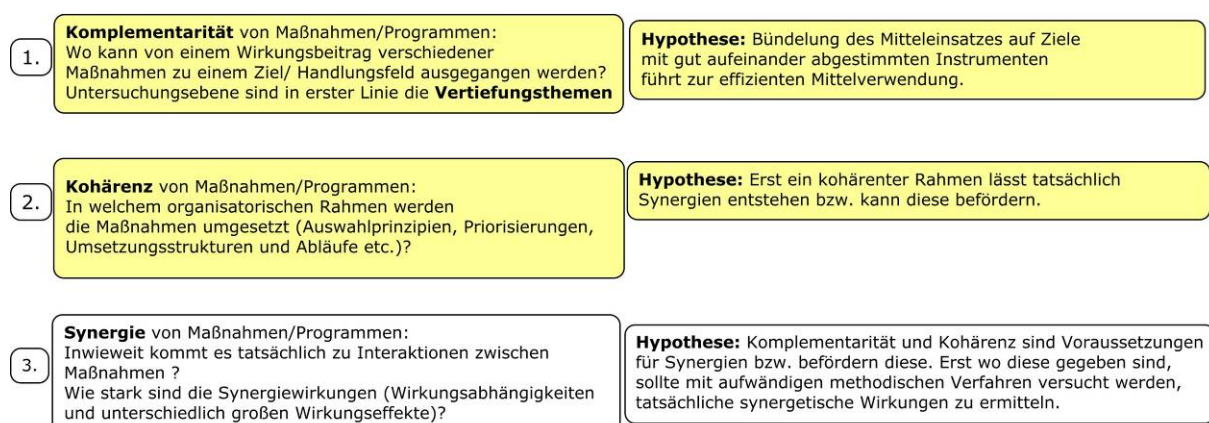
#### 4.4 Themenfeld: Interne und externe Kohärenz, Komplementarität Synergien (Fragen 13 und 14)

*Inwieweit hat das Programm Synergien zwischen den Schwerpunkten optimiert?*

*Inwieweit hat das Programm für Komplementarität und Kohärenz zwischen den vom Kohäsionsfonds, dem Europäischen Sozialfonds, dem Europäischen Fischereifonds und dem ELER finanzierten Maßnahmen und Aktionen im Rahmen des Programms gesorgt?*

Der Bearbeitung der Fragen liegt das folgende Verständnis der Begriffe und aufeinander aufbauende Arbeitsschritte zu Grunde.

#### Abbildung 4.13: Arbeitsschritte, untersuchungsleitende Fragen und Hypothesen



Gelb dargestellt sind die Arbeitsschritte bis zur Halbzeitbewertung.

Quelle: Eigene Darstellung.

Ein Schwerpunkt liegt in der Halbzeitbewertung auf der Analyse sowohl der Bezüge zwischen den Programmschwerpunkten als auch der externen Bezüge zu anderen EU-Förderprogrammen. Hier geht es um die Herausstellung organisatorischer und struktureller Kohärenzen sowie komplementärer Ansätze. Synergiewirkungen werden iterativ bis zur Ex-post-Bewertung untersucht.

#### **4.4.1 Komplementarität, Kohärenz und Synergien zwischen den Programmschwerpunkten**

##### ***Komplementarität***

Für die wesentlichen Wirkungsfelder des EPLR M-V wurde im Rahmen der Vertiefungsthemen untersucht, welche Maßnahmen einen relevanten Wirkungsbeitrag liefern (siehe Kapitel 2). Hier finden sich synoptische Zusammenstellungen der sich ergänzenden Maßnahmen mit ihren jeweiligen Wirkungsmechanismen und Wirkungsbeiträgen. Mit Ausnahme der Arbeitsproduktivität, deren Steigerung im Fokus von Schwerpunkt 1 steht, werden alle anderen Wirkbereiche schwerpunktübergreifend verfolgt. Wachstum und Beschäftigung spielten in den Schwerpunkten 1, 3 und LEADER eine Rolle, für die umweltbezogenen Ressourcen werden Maßnahmen der Schwerpunkte 2 und 3 kombiniert, während Lebensqualität ein breiter, über allen Schwerpunkten liegender Wirkungsbereich ist, zu dem aber in besonderem Maße die Schwerpunkt-3-Maßnahmen und die Flurbereinigung beitragen.

##### ***Kohärenz und Synergiegenese***

Die Integration der bisher getrennt laufenden Programmteile (Rumpf-EPLR, OP und LEADER+) ergänzt durch Maßnahmen, die vorher aus dem EFRE oder rein aus Landesmitteln finanziert wurden, in ein Programm, führt trotz des strategischen Überbaus nicht zwingend dazu, dass alle Maßnahmen kohärent und mit dem Ziel größtmöglicher Synergieeffekte umgesetzt werden. Dazu wären aus unserer Sicht zwei wesentliche Bedingungen erforderlich:

- eine bündelnde Instanz auf der Umsetzungsebene,
- eine integrierende Fachplanung.

Die Umsetzungsebene des EPLR M-V ist, wie schon ausgeführt, sehr stark fragmentiert, so dass schwerpunktübergreifend bündelnde Strukturen fehlen. D. h. nicht, dass dadurch keine Synergien zwischen Maßnahmen entstehen können. Es sind aber erhebliche Abstimmungs- und Koordinationsprozesse erforderlich, um eine Synergiegenese voranzutreiben.

Die vorrangig ökologischen Fachplanungen sind sehr stark auf Teilaspekte bezogen. Hier kann aber von den gerade erst am Anfang stehenden Planungsprozessen in den Bereichen

Natura 2000 und der WRRL eine stärkere zusammenfassende Wirkung auf Maßnahmen ausgehen, die z. B. flächenbezogene und investive Maßnahmen sowie Forst- und Landwirtschaft zusammenfasst.

Derzeit liegt das größte Potenzial in Mecklenburg-Vorpommern in Fördermaßnahmen mit **Bündelungsfunktion** (siehe integrierte Ansätze) wie der Flurbereinigung und LEADER. Die **Flurbereinigung** übernimmt eine Bündelungsfunktion für weitere Planungen, bei denen je nach Gebiet weitere Fördermittel eine Rolle spielen können, z. B. im Zusammenhang mit der Dorferneuerung.

Grundsätzlich ist der **LEADER**-Prozess geeignet, Vorhaben auf regionaler Ebene zu bündeln und durch das Gremium der LAG einen kohärenten Abstimmungs- und Entscheidungsrahmen herzustellen. Die Bündelungs- und Anstoßkraft wurde im Rahmen der Erhebungen zu LEADER insgesamt bestätigt. Neben den ELER-Vorhaben wurden ca. 29 weitere Projekte genannt, die zur Umsetzung der Entwicklungsstrategie auf den Weg gebracht wurden. Bei den ELER-Vorhaben ist LEADER bislang aber zu stark auf die ILE-Maßnahmen des SP3 ausgerichtet, so dass schwerpunktübergreifend wenig realisiert wird.

Ein weiteres Potenzial zur Optimierung von Synergiewirkungen liegt in Strukturen für den Austausch, Wettbewerb und Wissenstransfer zwischen den Regionen, da dadurch folgende Effekte hervorgerufen werden können:

- Beispiel- und Vorbildwirkung: Duplizierung von Projekten nach einem Vorbild;
- Koordinierungseffekt: verbesserte Koordinierung zwischen verschiedenen öffentlichen Akteuren;
- Impulseffekt: Stimulation der Entwicklung anderer Projekte (Toepel, 2000).

Bei der Betrachtung der verschiedenen **Unterstützungsangebote** (siehe Kapitel 12, Kapazitätsaufbau LEADER) zeigt sich, dass insbesondere die verschiedenen Unterstützungs- und Vernetzungsmöglichkeiten insgesamt positiv bewertet werden. Besonders der selbstorganisierte Austausch der RegionalmanagerInnen über einen Arbeitskreis ist positiv zu sehen, dringender Verbesserungsbedarf besteht jedoch bei den verschiedenen Bewilligungsstellen der Nicht-ILE-Maßnahmen.

#### **4.4.2 Externe Komplementarität, Kohärenz und Synergie: zwischen Anspruch und Wirklichkeit**

Im Folgenden werden nur die Strukturfonds betrachtet. Ausführungen zur Flankierung der Reformen der 1. Säule durch die EPLR-Maßnahmen finden sich unter Kapitel 3. Die Einhaltung der Abgrenzungsmechanismen zum EGFL sind jährlich Gegenstand der Begleitberichte (GVB, 2010, Kapitel 6).

#### 4.4.2.1 Kontext

In den strategischen **Kohäsionsleitlinien** des Rates (2006/702/EG) wird der territorialen Dimension ein eigenständiges Ziel zugeordnet und ein direkter „Flankierungsauftrag“ der Strukturfonds für die Bemühungen des ELER im ländlichen Raum durch die Förderung der wirtschaftlichen Diversifizierung des ländlichen Raums formuliert. Die territoriale Dimension wurde daher auch in die strategische Begleitung der Strukturprogramme aufgenommen. Danach kann die Kohäsionspolitik eine wichtige Rolle bei der Förderung der wirtschaftlichen Wiederbelebung ländlicher Gebiete spielen, indem sie die Maßnahmen des neuen Instruments für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) ergänzt. Es sollen die Synergien zwischen der Strukturpolitik, der Beschäftigungspolitik und den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums erhöht werden.

Die Kohäsionspolitik sollte durch Maßnahmen zugunsten ländlicher Gebiete durch Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft zur Schaffung neuer Möglichkeiten beitragen. Dies sind beispielsweise Maßnahmen, mit denen eine Mindestversorgung mit Leistungen der Daseinsvorsorge gesichert wird, um die Anziehungskraft für Unternehmen und qualifizierte Arbeitskräfte zu steigern und die Abwanderung aufzuhalten (VO (EG) Nr. 1828/2006; CEMAT, 2007).

Laut Artikel 5 der ELER-VO ist bei der Konzeption und der Umsetzung des ELER für Komplementarität und Kohärenz mit dem EFRE, dem ESF und dem EFF zu sorgen. Inwieweit dies für regionale Ebene sinnvoll leistbar ist, hängt – neben den landesspezifischen Handlungsmöglichkeiten – maßgeblich von den auf übergeordneten Ebenen geschaffenen Rahmenbedingungen ab. Diese genügen in Teilen nicht den eigenen wohl formulierten Ansprüchen und werden somit zum Hemmschuh für weitergehende Bemühungen auf regionaler Ebene.

Somit umfasst die Wahrung der Komplementarität und Kohärenz zwischen den Fonds aus Sicht des ELER folgende Aspekte, die abgeprüft werden:

- strukturelle und organisatorische Kohärenz
  - Vorgaben auf den übergeordneten Ebenen,
  - Strukturen für die Sicherung des Wissenstransfers in Mecklenburg-Vorpommern,
  - Schnittstellen in den Umsetzungsstrukturen zur besseren thematischen Verzahnung und Abstimmung (Vermeidung von Reibungsverlusten),
  - sinnvolle Abgrenzung der Fördermaßnahmen zur Vermeidung von Doppelförderung (Vermeidung von Förderineffizienzen);
- inhaltlich strategische Komplementarität
  - Berücksichtigung des ländlichen Raums in den anderen Förderinstrumenten (proaktiver Ansatz),
  - sinnvolle Ergänzung der Förderinstrumente auf der Grundlage einer gemeinsamen Strategie für Synergieeffekte (Wirkungsoptimierung).

Die folgenden Ausführungen stützen sich in erster Linie auf Interviews mit der GVB (2009b) und der Fondsverwaltung ELER (LU, 2009h), Vertretern des Bundes (BMELV, 2010c) sowie Dokumentanalysen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme des EFRE. Ein Gespräch mit der Fondsverwaltung EFRE war vereinbart, ist aber leider nicht zustande gekommen.

Bewilligungs- und Auszahlungsdaten des EFRE/ESF wurden uns von Seiten des Wirtschaftsministeriums für eigene Auswertungen zur Halbzeitbewertung zur Verfügung gestellt (WM, 2010). Ausgewertet wurden bislang nur die Daten des EFRE.

#### **4.4.2.2 Strukturelle und organisatorische Kohärenz**

##### **4.4.2.2.1 Strukturen und Regularien auf EU und Bundesebene**

Auf **Ebene der EU** wurde zur besseren Abstimmung der Strukturfonds ein Koordinierungsausschuss der Fonds (COCOF) eingerichtet, um ein Forum für den Meinungsaustausch mit den Mitgliedstaaten zur Verfügung zu stellen, in dem Grundlagendokumente der Kommission vorgestellt und diskutiert werden können. Im Jahr 2007 wurden hauptsächlich folgende Themen erörtert: förderfähige Ausgaben im Programmplanungszeitraum 2007 bis 2013, zahlreiche Leitlinien zur Prüfstrategie und Bewertung der Konformität sowie eine Studie über die regionalen Ausgaben des EFRE und des Kohäsionsfonds (EU-KOM, 2008). Die Europäische Kommission gibt über den COCOF indikative Leitlinien für die Bewertungsverfahren, einschließlich Qualitätsstandards, vor. Der **ELER** spielt in diesem Gremium augenscheinlich keine Rolle.

Der Anspruch einer besseren Integration der Fonds wurde auf der europäischen Ebene weder organisatorisch noch inhaltlich strategisch gut vorbereitet, wie die Ergebnisse aus dem RuDi-Projekt zeigen. „The ERDF and ESF in fact come into existence separately from the EAFRD, with strategies that are either non-communicating or communicating at a very generic level of definition“ (Mantino et al., 2010). Ausfluss sind folgende Unstimmigkeiten in den Regelungen, die zu unterschiedlichen Förderkonditionen und in vielen Fällen zu einem Mehraufwand für die umsetzenden Verwaltungen des ELER gegenüber dem EFRE führen:

##### **– Beteiligung der Fonds:**

- **Strukturfonds:** Die Beteiligung der Fonds wird auf der Ebene des Operationellen Programms berechnet im Verhältnis a) entweder zu den zuschussfähigen Gesamtausgaben einschließlich öffentlicher und privater Ausgaben oder b) zu den zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben (VO (EG) Nr. 1083/2006, Artikel 53 (1)).
- **ELER:** Die Beteiligung des ELER wird ausschließlich auf der Grundlage der zuschussfähigen öffentlichen Kosten berechnet (VO (EG) Nr. 1698/2005, Artikel 70 (2)). Bei den Mitteln ist im **Einzelfall** der Nachweis zu führen, dass es sich um öf-

fentliche Mittel im Sinne der EU-Definition handelt. Gerade diese Vorschrift verursacht bei Projekten wie LEADER, die z. T. sehr vielfältige Kofinanzierungsquellen haben, einen hohen Verwaltungsaufwand.

- **Gebietskulissen:** im EFRE horizontale flächendeckende, problemorientierte Förderung;– in ELER obligatorische Einführung einer Kulisse Ländlicher Raum nach nachvollziehbaren Kriterien für die Maßnahmen des Schwerpunktes 3.
- Keine **Schwellenwerte** für Umweltmaßnahmen im EFRE – alle naturschutzbezogenen Maßnahmen sind nicht Lissabon fähig und somit „freiwillig“, während der ELER Mindestausstattungen für alle Programmschwerpunkte festgelegt hat (für Umwelt sogar 25 %).
- **Mehrwertsteuerregelung:** im EFRE ist, entgegen der ursprünglichen Kommissionsvereinbarung, die nicht-erstattungsfähige Mehrwertsteuer bei nichtsteuerpflichtigen Körperschaften erstattungsfähig; will man die Förderungen aus den beiden Töpfen auf regionaler Ebene gleichstellen, könnte die Mehrwertsteuer für ELER-Maßnahmen nur national gefördert werden.
- Taktung und Konzeption von **Evaluationen:** Während die ELER-Evaluation dezidiert geregelt und formalisiert wurde (vgl. EU-KOM, 2006f), wurden im Bereich der Strukturfonds entgegengesetzte Konsequenzen aus den Erfahrungen der letzten Förderperiode gezogen. Es wurde weitestgehend auf gemeinsame Indikatoren und Zeitpunkte für Evaluationsberichte verzichtet. Dieses „Auseinanderdriften“ der Vorgaben erschwert eine räumliche oder thematische Gesamtschau der Fonds, ohne die man die Erfüllung des oben genannten Flankierungsauftrages der Fonds nicht beurteilen kann.
- Die **Programmierungstiefe** bei den Strukturfonds ist sehr viel geringer; den Prioritäten werden Maßnahmenfelder zugeordnet, die sehr grob skizziert und mit Output- und Ergebnisindikatoren unterlegt sind. Der indikative Finanzplan wird nur auf der Ebene der Prioritäten dargelegt. Damit verbunden sind eine wesentlich flexiblere Handhabung und weniger Anlass für aufwendige Programmänderungsverfahren.

Mantino (2010) fasst diese Aspekte im Rahmen des Reports on policy delivery systems wie folgt zusammen: “The reform of the 2007-2013 Structural Funds has accentuated the problem of horizontal governance (a. d. V. in diesem Zusammenhang externe Kohärenz): in the interest of great simplification, the principle of the integration of Funds was sacrificed, no longer being provided for within the legal framework of the EU (except for rather generic provisions) and in actual fact being delegated to the Member States and Regions.” Aus seiner Sicht wurden die anfangs erwähnten gestiegenen Anforderungen an einen fondsübergreifenden und synergetischen Ansatz dem Ziel der Vereinfachung auf der europäischen Ebene geopfert. Der Verzicht auf eine Rahmenverordnung für gleiche Durchführungsbestimmungen hat zu vielen sprachlichen und begrifflichen Unstimmigkeiten zwischen den Fonds geführt und in der Folge zu Effizienzverlusten vor Ort.

Die **Bundesebene** ist auf dem Feld der Kohärenz und Komplementarität der Fonds wenig bis kaum aktiv. Für ein Mindestmaß an Wissenstransfer über die Aktivitäten sorgt die gegenseitige Präsenz der Ressorts in den jeweils anderen Begleitausschüssen zu den nationalen Strategien. Eine bessere – proaktive – Abstimmung der EU-Förderinstrumente wird hier aber nicht vorangetrieben. Bezeichnend ist, dass in der Strategischen Berichterstattung 2009 zum Nationalen Strategischen Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007 bis 2013 der ELER oder der ländliche Raum nicht vorkommen (BMWI, 2009).

Potenzial bietet die im März 2008 vom Bundeskabinett eingesetzte Interministerielle Arbeitsgruppe Ländlicher Raum (IMAG). Sie wurde beauftragt, einen Vorschlag für ein abgestimmtes Handlungskonzept zur Weiterentwicklung der ländlichen Räume vorzulegen. Dieses Handlungskonzept der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der ländlichen Räume liegt seit 2009 vor. Es könnte für die weitere Ausrichtung auch der EU-Förderpolitik der beteiligten Ressorts eine größere Rolle spielen. Vertreter des BMELV machen zur Zeit im Vorfeld der Diskussionen um die Weichenstellungen für die Politik nach 2013 jedoch verstärkt Abgrenzungen der Ressorts aus, um das eigene Profil zu stärken. Hierunter fällt auch, dass Überlegungen für eine (ressortübergreifende) Gemeinschaftsaufgabe ländlicher Raum zur Zeit wieder stark in den Hintergrund gerückt sind (BMELV, 2010c).

#### **4.4.2.2 Strukturen und Regularien in Mecklenburg-Vorpommern**

Anknüpfend an die Struktur der Operationellen Programme mit EFRE, ESF und EAGFL-A der Förderperiode 2000 bis 2006 hat Mecklenburg-Vorpommern auch weiterhin eine Klammer um die verschiedenen EU-kofinanzierten Förderprogramme gelegt, die sich auf eine gemeinsame Landesstrategie gründet (GVB, 2006). In dieser Landesstrategie wurde festgelegt, dass der Einsatz der verschiedenen Fonds an den festgelegten Zielen zu orientieren sei. Oberziel ist die Steigerung der Wirtschaftskraft sowie die Schaffung und Sicherung dauerhafter Arbeitsplätze. Unter diesem Oberziel werden verschiedene strategische Ziele verfolgt:

- Erhöhung der regionalen Standortqualität und Anziehungskraft durch die Entwicklung der Infrastruktur,
- Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere durch Steigerung der Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen,
- Entwicklung gesellschaftlicher Wissens- und Innovationspotenziale,
- Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs und der sozialen Integration.

Die ELER-Programmentwicklung erfolgte somit im Gegenstromprinzip. Die Maßnahmenvorschläge wurden gebündelt und mit der Landesstrategie abgeglichen. V. a. im Be-



reich des Schwerpunktes 3 lassen sich dadurch grundsätzlich eigene Akzente erkennen. MV hat den Spielraum, den die ELER-Verordnung bietet, genutzt. Unter anderem werden Maßnahmen mit einer Kofinanzierung aus der GRW sowie auf Schulen und Sportstätten abzielende Maßnahmen angeboten. Damit unterscheidet sich MV sehr stark v. a. von den westdeutschen ELER-Programmen.

Die gemeinsame Landesstrategie findet institutionell ihren Niederschlag in der Einrichtung einer Gemeinsamen Verwaltungsbehörde<sup>84</sup> und eines gemeinsamen Begleitausschusses (siehe Kapitel 4.3.2). Um die Programmdokumente der verschiedenen EU-Fonds aufeinander abzustimmen, sollte eine möglichst enge Taktung der Programmgenehmigung der verschiedenen EU-Programme erfolgen. Dies hatte zur Folge, dass der EPLR M-V sehr spät genehmigt werden konnte, weil der Genehmigungsrahmen für die Strukturfondsprogramme erst mit Verzögerung feststand.

### ***Schnittstellen in der Umsetzungsstruktur zur besseren thematischen Verzahnung und Abstimmung (Vermeidung von Reibungsverlusten)***

Trotz der GVB, die aber wenig in das operative Geschäft eingebunden ist, gibt es in der Umsetzungsstruktur ähnliche Schnittstellenproblematiken wie in anderen Bundesländern auch, die mit Ressortzuständigkeiten und unterschiedlichen Umsetzungssträngen zu tun haben. Mit Ausnahme des LFI gibt es in der Umsetzung eigentlich kaum Schnittstellen zwischen ELER und EFRE, legt man die im Programmplanungsdokument des EFRE aufgeführten zwischengeschalteten Stellen zugrunde. Im Prinzip handelt es sich vorrangig um rein vertikale Strukturen, wie beispielsweise die Straßenbauämter (WM, 2007a). Innerhalb dieser Umsetzungsstrukturen ist wenig bündelndes Potenzial, hier überwiegt die reine Fachschiene.

Zentral für eine bündelnde Funktion können die **Regionen** sein, entweder die Landkreise oder die LEADER-Regionen. Dafür brauchen sie genügend Handlungsspielraum und auch ein geeignetes Maßnahmenspektrum, aus dem sie sich bedienen können. Problematisch ist, dass sich auf der regionalen Umsetzungsebene die oben aufgeführten Unzulänglichkeiten in den Regularien besonders auswirken und hemmend wirken können: “The problem passes from the regional to local level, where the local government and actors must not only try to pick their way among different channels and procedures in order to fund projects, but must also attempt to shape separate policies into a coherent system, with great operational difficulties (in terms of time, admissible actions, etc.) (Mantino et al., 2010). In Mecklenburg-Vorpommern stoßen die verschiedenen Regularien und Logiken der Strukturfonds und des ELER sowie der GRW und der GAK viel unmittelbarer als in anderen Bundesländern aufeinander und werden dadurch auch transparenter. Das heißt, es bleibt an den Regionen, sich für ihre Projektideen die geeigneten Fördertöpfe zu suchen

---

<sup>84</sup> Mit Ausnahme des EFF sind alle EU-Fonds einbezogen.

und sich dabei auch mit den Inkompatibilitäten auseinanderzusetzen, so dass sich die Situation gegenüber der Vorperiode nicht wesentlich geändert hat (siehe Ragnit, 2003). „Vielleicht sollte man sich nicht ausschließlich auf die Nachfrage vor Ort verlassen und im Gegensatz dazu zukünftig stärker über einen strategisch ausgerichteten und vermehrt gezielten integrierten Einsatz des EU-Strukturfonds nachdenken, damit die jetzt noch verlorengehenden Synergieeffekte besser genutzt werden können. Wünschenswert bleibt generell eine verstärkte Kommunikation, nicht nur der Fondsverwaltungen untereinander, sondern auch mit den Gemeinden des Landes ...“ (Ragnit, 2003, S. 97).

### ***Sinnvolle Abgrenzung der Fördermaßnahmen zur Vermeidung von Doppelförderung - oder Förderlücken***

Die aus den Verordnungstexten eindeutig hervorgehende Verpflichtung zu klaren Abgrenzungen innerhalb der Bereiche, in denen unterschiedliche Fonds fördern, sind bereits in den Programmplanungsdokumenten dargelegt und Gegenstand der jährlichen Berichterstattung. Im Wesentlichen werden Abgrenzungen nach der Größe des Vorhabens oder der Art des Zuwendungsempfängers festgesetzt. Hier tauchen bei der Handhabung im Großen und Ganzen keine Probleme auf, wenngleich die tatsächliche Implementation von „Demarkationslinien“ in Zahlstellenverfahren z. T. dann doch nicht so einfach ist.

Neben den ELER-spezifischen Datenbanken unterhält die GVB eine weitere Förderdatenbank (GVB-Datenbank), mit deren Hilfe alle aus den Fonds des EFRE, ESF und ELER geförderten Vorhaben auf mögliche regelwidrige Doppelfinanzierungen von Investitionen aus verschiedenen einzelstaatlichen oder Gemeinschaftsquellen überprüft werden.

Inhaltliche Anknüpfungspunkte zwischen den verschiedenen EU-Fonds (EFRE, ESF und EFF) und dem EPLR M-V werden vor allem in den Schwerpunkten 1 und 3/4 gesehen. Insbesondere auf Unternehmensförderungen, Infrastrukturmaßnahmen im Bereich Abwasser und Tourismus sowie Weiterbildungsmaßnahmen wurde verwiesen. Hier wurden im EPLR entsprechend Abgrenzungen bzw. Koordinationsmechanismen vorgesehen. Räumliche Abgrenzungskriterien beziehen sich v. a. auf die 10.000-Einwohner-Grenze für ILE-Maßnahmen, ansonsten sind es eher inhaltliche Abgrenzungskriterien (LU, 2009h).

### ***Strukturen für die Sicherung des Wissenstransfers***

In der Gemeinsamen Verwaltungsbehörde existiert eine Instanz, die eigentlich für den Wissenstransfer aller Fonds sorgen könnte. Die GVB ist aber in das eigentliche operative Geschäft wenig einbezogen. Was unter ihrer Federführung durchgeführt wird, sind gemeinsame Veranstaltungen aller Fonds. Die Gemeinsame Verwaltungsbehörde führte beispielsweise am 04. September 2008 in Stralsund eine fondsübergreifende Informationsveranstaltung mit dem Titel „Die Förderung durch die Europäischen Fonds in Mecklenburg-Vorpommern“ durch. Ziel der Veranstaltung war es, über die Interventionen der Strukturfonds und des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum sowie weitere Fördermöglichkeiten der Europäischen Union zu informieren. Der Gemeinsame Begleit-

ausschuss trägt auch dazu bei, das Verständnis und das Wissen über die anderen Fondsaktivitäten zu mehren.

Ein wesentliches Mittel für den gegenseitigen Wissensgewinn für eine Weiterentwicklung der Komplementarität ist die bessere Verzahnung von **Evaluationsergebnissen**. Auch wenn die Rahmenbedingungen (siehe oben) für die Evaluation der Fonds in keiner Weise einen fondsübergreifenden Ansatz fördern oder einfordern, wäre eine Einbeziehung des ELER in den Bewertungsplan der GVB<sup>85</sup> (GVB, 2008a) und die Lenkungsgruppe Bewertung sinnvoll gewesen, da die Untersuchung bestimmter übergeordneter Fragestellungen sinnvollerweise auch die ELER-Interventionen einschließen sollte.

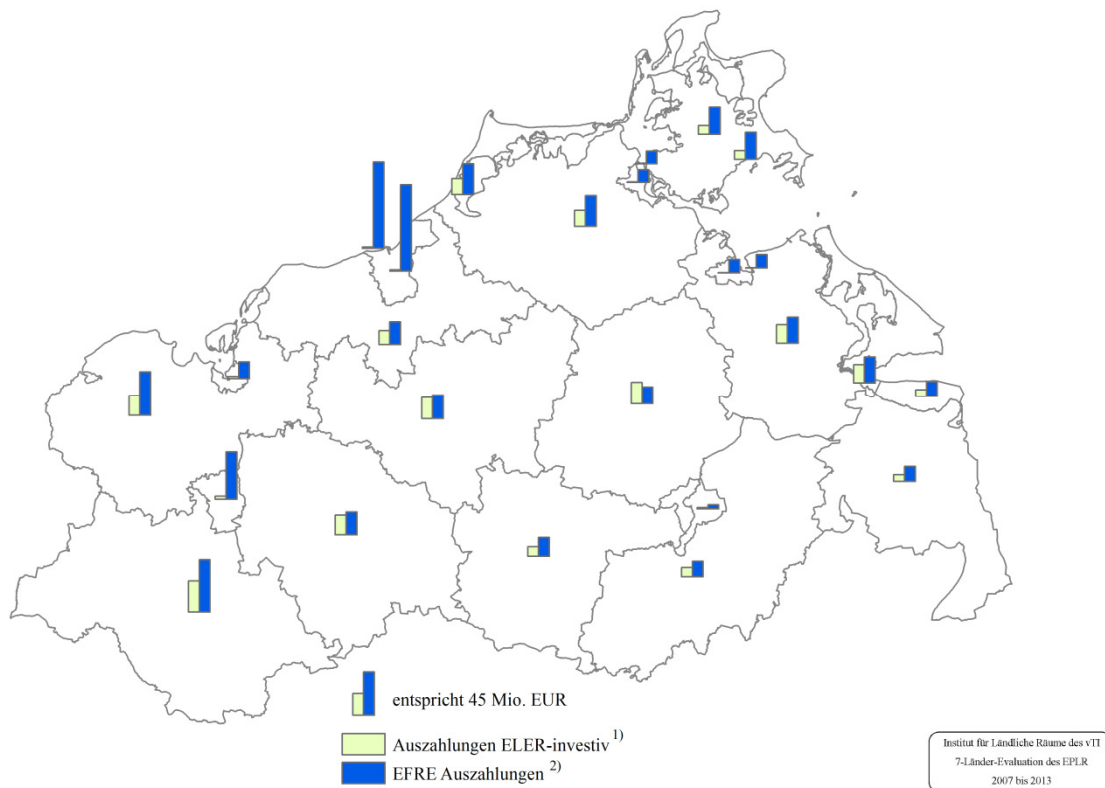
#### **4.4.2.3 Inhaltlich-strategische Komplementarität**

Aufgrund der Struktur des Landes gibt es nur zwei räumliche Kategorien im EFRE, städtische Gebiete und ländliche Gebiete. D. h., dass die Interventionsräume des EFRE und ELER in weiten Teilen deckungsgleich sind, wobei 96 % der verausgabten Mittel in ELER gegenüber 64 % der EFRE-Mittel in die Landkreise geflossen sind. Karte 4.2 verdeutlicht die zwar stärkere Schwerpunktsetzung in den kreisfreien Städten durch den EFRE, aber auch die breite Intervention in der Fläche. Sowohl im EFRE wie auch im ELER erkennt man, dass die Binnenlandkreise in geringem Umfang von der Förderung profitieren.

---

<sup>85</sup> Der ELER ist im Bewertungsplan zwar aufgeführt, aber nicht bei den fondsübergreifenden Analyse- und Bewertungsaktivitäten.

**Karte 4.2:** Ausgezählte öffentliche Mittel im EFRE und ELER-investiv 2007 bis 2009



Quelle: Eigene Berechnungen nach LU (2009d; 2009e; 2009f; 2010c; 2010d), WM (2010).

Eine Auswertung der EFRE-Daten nach Wirtschaftszweigen und Prioritäten zeigt, dass es thematische Anknüpfungspunkte zum ELER gibt, die im Fortgang der Bewertung genauer betrachtet werden könnten. Bezogen auf die Wirtschaftszweige sind es Landwirtschaft, Jagd und Forstwirtschaft, die Herstellung von Nahrungs- und Genussmitteln sowie das Beherbergungs- und Gaststättengewerbe, alles zusammen mit rund 12 % der bisher ausgezahlten EFRE-Mittel. Bei den Prioritäten sind es Fahrradwege, sofern es sich um Fahrradwege mit touristischer Bedeutung handelt, die z. T. im Rahmen des ländlichen Wegebaus auch gefördert werden. Erneuerbare Energien aus Biomasse, Abwasserbehandlung, Verbesserung der touristischen Dienstleistungen und Bildungsinfrastruktur sind weitere Prioritäten des EFRE. Bezogen auf die EFRE-Maßnahmen in den Landkreisen handelt es sich hierbei eher um randständige Maßnahmen mit einem Mittelvolumen von rund 8 %.

## 4.5 Themenfeld: Kapazitätsaufbau (Fragen 16 und 17)

Das Konzept des „Capacity Building“ stammt aus der internationalen Zusammenarbeit und wurde von der EU als Prinzip für die Umsetzung der eigenen Förderpolitiken übernommen. Es verfolgt das Ziel, über Weiterbildung und Organisationsentwicklung die Fähigkeit aller Akteure zu stärken, zukunftsfähige Entwicklungsstrategien und -politiken zu planen und umzusetzen. Insofern steht es in engem Zusammenhang mit den Fragen zur partnerschaftlichen Umsetzung und Teilhabe (siehe Themenfeld Governance).

Im Mittelpunkt stehen hier drei Aspekte:

- Inwieweit wurden Mittel der Technischen Hilfe eingesetzt, um relevante Akteure zu befähigen (Frage 16)?
- Inwieweit wurde ein Kapazitätsaufbau zur Verbesserung der Selbstentwicklungsfähigkeit von Regionen im Rahmen des LEADER-Ansatzes verfolgt?
- Welche Rolle spielen Netzwerke für die einzelnen Akteure (Frage 17)?

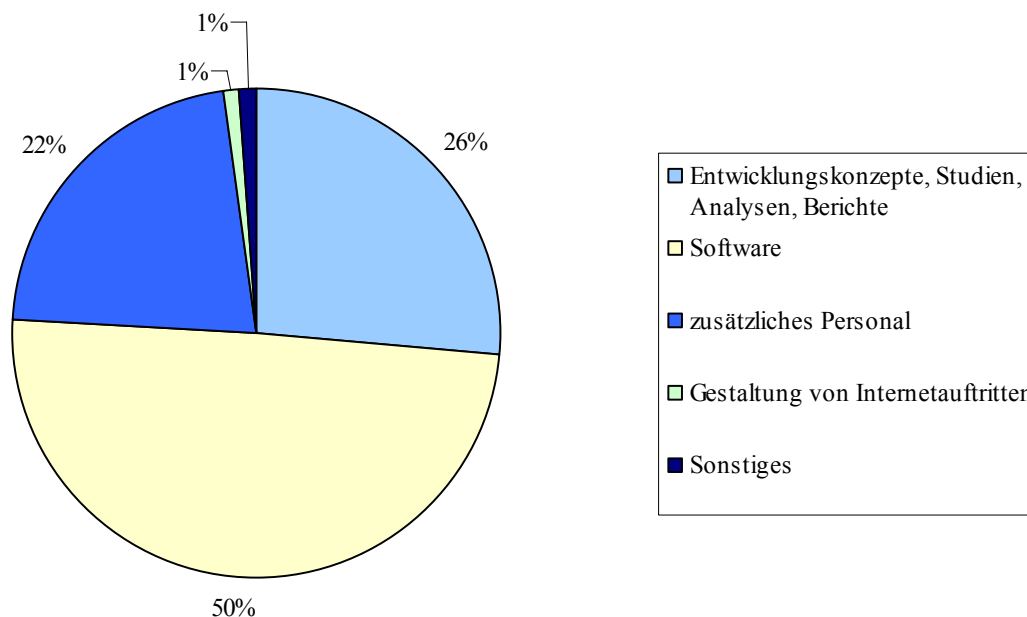
### 4.5.1 Technische Hilfe (Frage 16) und Kapazitätsaufbau

*Inwieweit hat die technische Unterstützung die Kapazitäten der Verwaltungsbehörden und anderer an der Durchführung, Verwaltung, Kontrolle und Bewertung von Programmen zur ländlichen Entwicklung beteiligter Partner verstärkt?*

In den Programmen gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 gab es gar keinen Mittelansatz für die Technische Hilfe. Finanziert werden konnten nur Evaluationskosten. In den aus dem EAGFL-Ausrichtung finanzierten Programmen, dem Operationellen Programm ebenso wie bei LEADER+ hingegen, gab es ein breiteres Einsatzfeld für die Technische Hilfe, das Mecklenburg-Vorpommern auch genutzt hat.

Mecklenburg-Vorpommern verfügt im EPLR M-V über einen Ansatz von 9,5 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln für die TH; das sind 0,75 % des Programmvolumens (LU, 2009g).

Die verschiedenen Fördergegenstände der bis Mitte 2010 aufgewendeten öffentlichen Mittel der Technischen Hilfe zeigt Abbildung 4.14.

**Abbildung 4.14:** Fördergegenstände der Technischen Hilfe 2007 bis 2010

Quelle: Eigene Darstellung nach LU (2010e).

Fast die Hälfte der öffentlichen Mittel wurden für das DV-System des Landes profil C/S bzw. eler (data experts gmbh, 2010) aufgewendet, v. a. für die Weiterentwicklung und Pflege. Zur Aufrechterhaltung und Verbesserung der Funktionalität wurden spezifische Änderungen vorgenommen (z. B. Weiterentwicklung der Antragsbearbeitung, Einrichtung neuer Auswertungstools, Einpflegen neuer Auswertungstools für Agrarumweltmaßnahmen) (GVB, 2010).

An zweiter Stelle stehen Ausgaben im Zusammenhang mit der Erstellung von Evaluationsberichten und sonstigen Studien. Hierin enthalten sind sowohl die Kosten für die Ex-post-Bewertung des Programms nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 als auch die Erstellung der Abschlussberichte des EAGFL-Ausrichtung und LEADER+. Rund 525.000 Euro wurden bislang für die Begleitung und laufende Bewertung des EPLR M-V aufgewendet, das sind 64 % dieses Fördergegenstandes. Neben der Evaluation wurden noch weitere Studien mit spezifischen Fragestellungen in Auftrag gegeben (siehe Teil I).

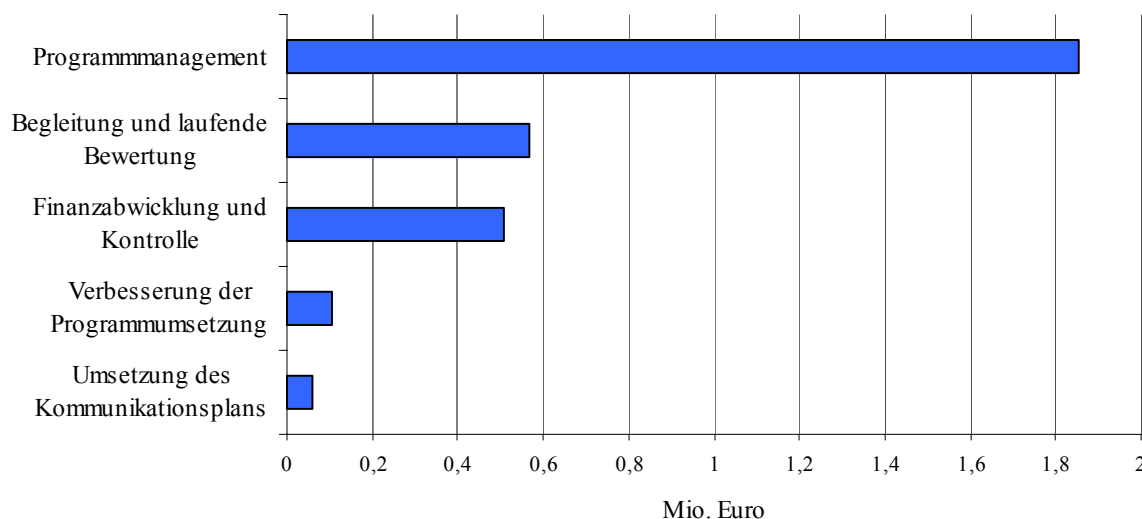
An dritter Stelle steht die Finanzierung von zusätzlichem Personal, in erster Linie im LU selbst (Fondsverwaltung, ZS und Interner Revisionsdienst). In den nächsten Jahren werden auch bei der GVB in größerem Umfang Personalkosten übernommen werden.

Andere Fördergegenstände haben nur sehr geringe Anteile an den öffentlichen Gesamtausgaben der TH. Zu der Kategorie „Sonstiges“ gehören beispielsweise Informationsver-

anstaltungen/Seminare/Workshops für Dritte, Kosten für den BGA oder Reisekosten zu den Sitzungen der Programmkoordinierungsreferenten.

Im Vordergrund des Einsatzes der Mittel der Technischen Hilfe steht die Unterstützung des Programmmanagements, d. h. der Arbeit der Fondsverwaltung, der Zahlstelle und des IR, in geringem Umfang auch der GVB. Begleitung und Bewertung folgen an zweiter Stelle. Finanzabwicklung und Kontrolle wurde ein Teil der Softwarekosten für profil eler zugeordnet. Der Verbesserung der Programmumsetzung sollten v. a. die zusätzlichen Studien dienen, die das LU in Auftrag gegeben hat. Die wenigsten Mittel sind bislang in die Umsetzung des Kommunikationsplans geflossen, wobei das LU in seinem Kommunikationsplan zu dem Inhalt der Kommunikations- und Informationsmaßnahmen auch die Monitoring- und Evaluationsberichte sowie weitere Studien zählt.

**Abbildung 4.15:** Verteilung der öffentlichen Mittel nach ihrem Zweck



Quelle: Eigene Darstellung nach LU (2010e).

Viele Maßnahmen im Rahmen der Umsetzung des Kommunikationsplans laufen allerdings ohne Finanzierung aus der Technischen Hilfe. Diese sind beispielhaft in den Jahresberichten beschrieben (GVB, 2008b; GVB, 2009c; GVB, 2010). Dazu gehören der Internetauftritt des Ministeriums ebenso wie Pressemitteilungen. Darüber hinaus führen die Fachreferate vielfältige Veranstaltungen durch.

Die Befähigung aller Akteure, ihre Funktion in der Umsetzung des EPLR auch gut auszuüben, fängt mit guter Öffentlichkeitsarbeit an und reicht bis zu speziellen Angeboten und Aktionen für relevante Akteure. Im Folgenden werden die Vorhaben der Technischen Hilfe hinsichtlich ihrer Bedeutung für verschiedene Akteurguppen dargestellt.

### ***GVB, Fondsverwaltung, Fachreferate, Verwaltung***

Wie schon oben aufgeführt, richtet sich ein Großteil der Technischen Hilfe bislang an diese Personengruppe, die dadurch besser in die Lage versetzt wird, das EPLR M-V umzusetzen.

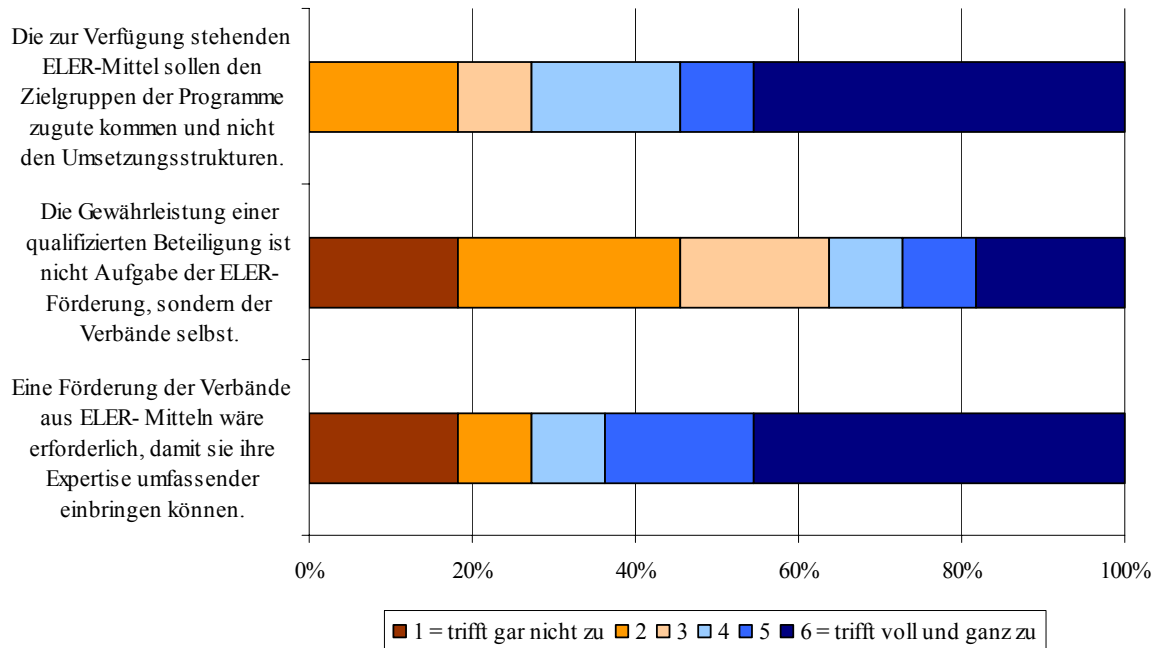
### ***Wirtschafts- und Sozialpartner***

Mecklenburg-Vorpommern verfügt im Gegensatz zu den anderen Bundesländern über eine intensive Beteiligungskultur, die aus dem Ziel-1-Programm resultiert und in Form eines gemeinsamen Begleitausschusses von ELER und der Strukturfonds fortgeschrieben wurde. Neue Themen für diesen BGA sind nur die Flächenmaßnahmen, die vorher in dem Programm nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 zusammengefasst waren. Von den 13 WiSo-Partnern, die an der Befragung teilgenommen haben, waren acht schon in der Vorperiode involviert.

Im EFRE und ESF wird die Mitarbeit der WiSo-Partner z. T. finanziert. Im ELER gibt es auch das Ansinnen, Mittel aus der TH in Anspruch nehmen zu können. Die Fondsverwaltung sieht hier – mit Bezug auf die Vorgaben der ELER-Verordnung – keine Spielräume. Das Meinungsbild der Befragten zu diesem Themenkomplex ist sehr kontrovers, wie die Ergebnisse der Online-Befragung zeigen (Fährmann und Grajewski, 2010a). In Mecklenburg-Vorpommern ist aufgrund des Gemeinsamen Begleitausschusses das Thema finanzielle Unterstützung der WiSos für ihre Mitarbeit im BGA durch den direkten Vergleich mit den anderen BGA-Mitgliedern aus dem EFRE immer wieder ein Thema, da aus Sicht eines Teils der „ELER-Betroffenen“ Aufgaben übertragen werden, die mit den eigentlichen Verbandsaufgaben wenig zu tun haben, ohne dass es dafür einen finanziellen Ausgleich gibt. Dagegen werden im Bereich des EFRE aus der TH 0,25 bis 0,5 Stellen pro Jahr finanziert (Fährmann und Grajewski, 2010b).



**Abbildung 4.16:** Förderung von WiSo-Partnern aus ELER-Mitteln?\* (n=11)

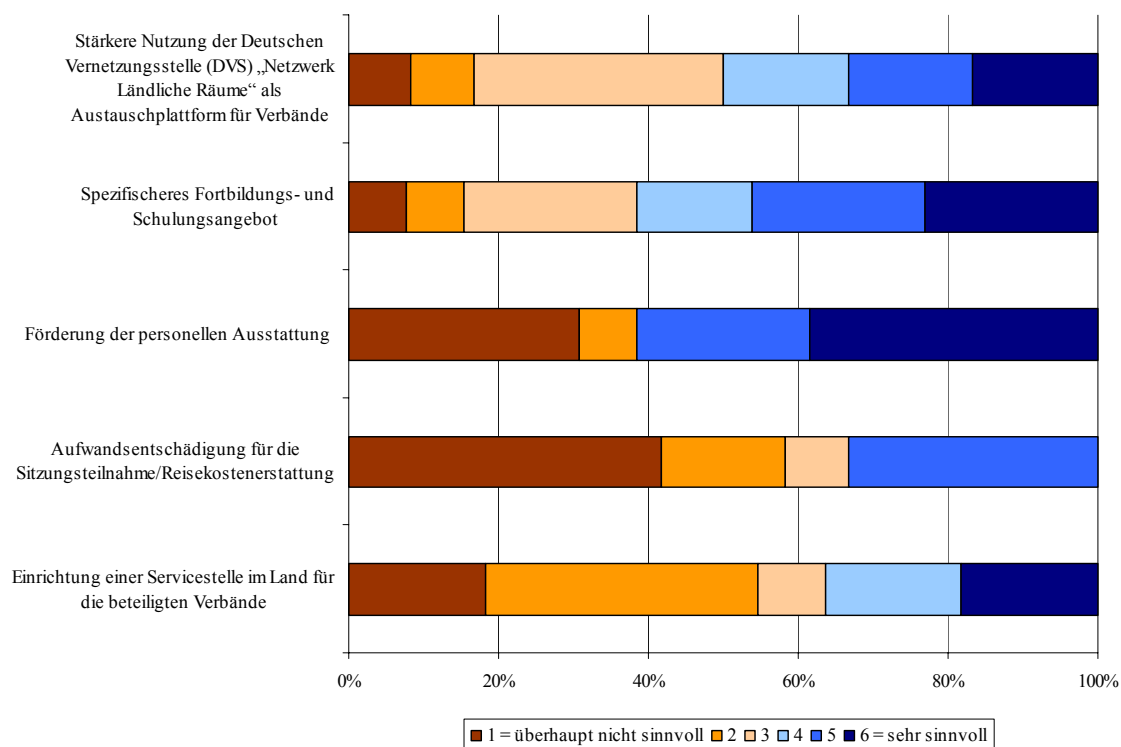


\*Wortlaut der Frage: „Anders als beim ELER ist bei den EU-Strukturfonds (EFRE, ESF) eine Förderung der WiSos für deren Beteiligung möglich. Wie weit treffen aus Ihrer Sicht die Aussagen über die Notwendigkeit und Rechtfertigung einer solchen Finanzierung auch aus ELER-Mitteln zu?“

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2010a).

Fast 70 % der Befragten sehen zwar eine Förderung der Beteiligung für sinnvoll an; der gleiche Prozentsatz will aber auch keinen überbordenden Overhead. Bei der Einschätzung von konkreten Vorschlägen zum Kapazitätsaufbau bei WiSo-Partnern wurden ein spezifischeres Fortbildungsangebot und die Förderung der personellen Ausstattung für überwiegend sinnvoll gehalten, wobei bei Letzterem die Positionen sehr gegensätzlich ausfallen.

**Abbildung 4.17:** Für wie sinnvoll halten Sie die folgenden Vorschläge, um Ihre Kapazitäten für die Beteiligung zu erhöhen? (n=13)



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2010a).

Von den acht Befragten, die angaben, eine Förderung der personellen Ausstattung für sinnvoll zu halten (Kategorie 4 bis 6), wünschten sich fünf einen Stellenumfang von 0,5 bis 0,75 AK, zwei von 0,25 bis 0,5 AK und eine Person von unter 0,25 AK. Bei rund vier AK<sup>86</sup> würden sich so Kosten von rund 1,12 Mio. Euro für eine 7-jährige Programmlaufzeit ergeben.

Als Vorschläge für mögliche Fortbildungsangebote wurden genannt (Fährmann und Grajewski, 2010a):

- EU-Agrarpolitik und Agrarpolitik des Bundes,
- EU-Förderrecht, Prüfvorgaben von Seiten der EU, EU-, Bund- und Länderrecht,
- Situation ländlicher Räume in MV im Vergleich, Wirksamkeit von Fördermaßnahmen, Entwicklungsszenarien für den ländlichen Raum, Best practice,

<sup>86</sup> bei einem durchschnittlichen Jahresgehalt von 40.000 Euro.

- Schwerpunkte Daseinsvorsorge; ländlicher Raum insgesamt; Zugang zu Bildung im ländlichen Raum; Thema Frauen und ländlicher Raum, Mobilität und Arbeitsplätze, ÖPNV u. ä., Lebensqualität;
- EU-Richtlinien, anstehende Veränderungen von Förderrichtlinien auf EU-Ebene, Auswirkungen der Förderung auf Umwelt, Arbeitsmarkt und soziale Strukturen u. a.

Im Prinzip handelt es sich um Themenbereiche, die auch gut bei der DVS aufgehoben sind, weil dadurch die Möglichkeit zu einem länderübergreifenden Erfahrungsaustausch besteht.

### ***Fachöffentlichkeit***

Für die Fachöffentlichkeit wurden verschiedene Veranstaltungen angeboten. Auch die Förderbroschüren und die sonstigen Veröffentlichungen richten sich eher an die Fachöffentlichkeit.

Für die „Kurzbewertung“ der Veranstaltungen wurde am Anfang der Förderperiode ein Fragebogen eingeführt, der jedoch in Mecklenburg-Vorpommern bislang nur bei der Auftaktveranstaltung im Frühjahr 2008 eingesetzt wurde. Die Ergebnisse der Teilnehmerbefragung wurden im Bericht zur laufenden Bewertung 2009 dargestellt (LR et al., 2009).

Weitere Veranstaltungen fanden 2008 statt, nämlich drei Regionalkonferenzen des „Zukunftsforums ländliche Räume Mecklenburg-Vorpommern“. Die Dokumentation der Veranstaltungen findet sich im Netz unter

[http://service.mvnet.de/\\_php/download.php?datei\\_id=1838](http://service.mvnet.de/_php/download.php?datei_id=1838).

### ***Allgemeine Öffentlichkeit***

Die allgemeine Öffentlichkeit soll gemäß des Kommunikationsplans durch eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen erreicht werden (LU, 2009g). Tabelle 4.18 stellt die verschiedenen Maßnahmen dar, schätzt ihre potenzielle Eignung für die Zielgruppe „Allgemeine Öffentlichkeit“ ein und gibt den Umsetzungsstand wieder.

**Tabelle 4.18:** Überblick über die an die allgemeine Öffentlichkeit gerichteten Maßnahmen des EPLR M-V

Maßnahmen	Potenzielle Eignung	Erfolgt/nicht erfolgt
Öffentlichkeitsarbeit (Pressemitteilungen, Fachartikel, Interviews, Vorträge, Reden, Veranstaltungen etc. )	☺	Erfolgt, u. a. dokumentiert in den jährlichen Zwischenberichten
Broschüre zum EPLR M-V	☹	Liegt derzeit schon in der 3. Auflage vor. Enthält eine Zusammenstellung der wesentlichen Richtlinien und Ansprechpartner
Veröffentlichung und laufende Aktualisierung des EPLR im Internet	☹	Steht in der aktuellsten Form zum Herunterladen im Internet. Für die allgemeine Öffentlichkeit nicht geeignet, da durch die formalen Vorgaben der Durchführungsverordnung (DVO) das Dokument für nicht unmittelbar mit der EU-Materie befassten Personen kaum zugänglich ist.
Unterrichtung der Öffentlichkeit bei Start/Abschluss von bedeutenden Fördervorhaben	☺	Erfolgt, u. a. dokumentiert in den jährlichen Zwischenberichten, sinnvoll, da auf lokaler/regionaler Ebene geförderte Projekte die EU-Politik greifbar machen
Organisation von Vor-Ort-Besuchen bei Abschluss großer Fördervorhaben	☺	Erfolgt, u. a. dokumentiert in den jährlichen Zwischenberichten, sinnvoll, da auf lokaler/regionaler Ebene Projekte die EU-Politik greifbar machen
Veröffentlichung der Evaluationsergebnisse	☹	Berichte zur laufenden Bewertung wurde in der Zusammenfassung im Jahresbericht veröffentlicht. Die Berichte sind eher für eine Fachöffentlichkeit bestimmt.
ggf. Veröffentlichung der Jahresberichte	☹	Erfolgt, Jahresberichte 2007 und 2008 sind im Netz verfügbar, sind aufgrund der formalen Vorgaben der DVO für eine breite Öffentlichkeit kaum zugänglich.
Ausstellung von Hinweistafeln, Anbringung von Erinnerungstafeln	☹	Gilt nur für die Projekte mit einem Investitionsvolumen von über 50.000 Euro, d. h. viele kleine Projekte fallen durch das Raster.

Quelle: Eigener Entwurf auf der Grundlage von LU (2009g).

Die vorgesehenen Maßnahmen sind alle angelaufen, wobei ein Fokus auf Maßnahmen auf lokaler/regionaler Ebene liegen sollte, wenn es sich um die Zielgruppe der allgemeinen Öffentlichkeit handelt. Hier sind neben den Ämtern und Landkreisen v. a. auch die LEADER-Gruppen gefragt. Bei Letzteren spielt die Öffentlichkeitsarbeit bislang allerdings oft eine untergeordnete Rolle. Positiv hervorzuheben ist die durch die LEADER-Regionen veranstaltete landesweite LEADER-Konferenz (2010, in Dargun) (siehe Teil II, Kapitel 12.7.2.4).

#### **4.5.2 Kapazitätsaufbau zur Verbesserung der Selbstentwicklungsfähigkeit von Regionen im Rahmen des LEADER-Ansatzes**

Die Frage des Kapazitätsaufbaus bei LEADER ist deswegen wichtig, weil sich im Vergleich zu LEADER+ die Umsetzungsstrukturen völlig geändert haben und somit eine Vielzahl neuer Akteure beteiligt ist. Außerdem ist eine „Lernphase“ bei den Bewilligungsstellen zu LEADER auszumachen. Verbesserungsbedarf wird nur noch bei den Bewilligungsstellen der Nicht-ILE-Maßnahmen gesehen.

Die Gesamtbetrachtung der verschiedenen Unterstützungsangebote und Möglichkeiten zum Austausch aus Sicht der Regionalmanagements zeigt, dass der direkte Austausch in Mecklenburg-Vorpommern sowie die regionalen und landesweiten Treffen überwiegend als „sehr wichtig“ eingestuft werden, während die Angebote der DVS in den Einstufungen etwas dahinter zurückbleiben (siehe Teil II, Kapitel 12.7.2.4).

Die Zufriedenheit der RegionalmanagerInnen mit dem Austausch und Unterstützungsangeboten in Mecklenburg-Vorpommern ist insgesamt hoch, jedoch zeigte die Regionalmanagerbefragung, dass von diesen verbesserte bzw. freiere Förderkonditionen für Qualifizierungsangebote gewünscht werden (siehe Teil II, Kapitel 12.7.2.4).

#### **4.5.3 Netzwerk für ländliche Entwicklung (Frage 17)**

*Inwieweit hat das Europäische Netzwerk für ländliche Entwicklung zu einer guten Praxis der ländlichen Entwicklung beigetragen?*

Das Europäische Netzwerk für ländliche Entwicklung war in den Verwaltungsbehörden, auch in der Fondsverwaltung in Mecklenburg-Vorpommern, völlig unbekannt und ist auch nicht gerade einfach zu durchdringen (LU, 2009h). Die Begriffe Help desk des Evaluation Expert Network und Contact Point, Workinggroups und Committees führen häufig zu Konfusionen und Verwechslungen. Auf EU-Ebene wird im Expertenausschuss für Evaluation immer wieder darauf hingewiesen, dass die zuständigen Kommissionsdienststellen für eine stärkere Transparenz und eine bessere Abstimmung zwischen den beiden Netzwerkstrukturen (Ländliche Entwicklung und Evaluation) sorgen sollten. Keine der befragten Verwaltungsbehörden hatte bis 2009 Kontakt oder wirklich Kenntnis vom Contact Point bzw. dem Europäischen Netzwerk für ländliche Entwicklung. Das dürfte sich inzwischen geändert haben, weil Verwaltungsbehörden zunehmend Anfragen aus dem Contact Point erhalten, um systematisch Informationen v. a. über LEADER an das Netzwerk zu liefern. Unseres Erachtens ist das eine Doppelarbeit und zeugt von zu wenig Abstimmung mit der Evaluation. Wenn bestimmte inhaltliche Themen wichtig sind, dann müssen diese in die laufende Bewertung eingebaut werden. Ad-hoc-Abfragen bei chronisch überlasteten Verwaltungsbehörden sind kein geeignetes Mittel.

Die Vernetzung und der Wissenstransfer mit den Verwaltungsbehörden sowie anderen Akteuren vor Ort erfolgt über die nationalen Netzwerke. In Deutschland ist dies die Deutsche Vernetzungsstelle – Netzwerk Ländliche Räume (DVS). Hier spielt auch der Begleitausschuss eine wichtige Rolle, weil er einen starken Fokus auf Austauschprozesse und Praxisbeispiele vor Ort legt. Daher ist auch jedes Mal ein anderes Bundesland Gastgeber.

Während das Europäische Netzwerk für die Akteure vor Ort eher ein theoretisches bis unbekanntes Konstrukt ist, wird die Arbeit der deutschen Vernetzungsstelle (DVS) deutlich wahrgenommen und würde gerade von Seiten der Verwaltungsbehörden gerne stärker genutzt werden. Ungefähr die Hälfte der WiSo-Partner in Mecklenburg-Vorpommern sieht die DVS als Möglichkeit an, Kapazitätsaufbau zu betreiben. Aus Sicht der RegionalmanagerInnen in MV kommen die DVS-Angebote in der Wichtigkeit erst hinter regionalen und landesweiten Unterstützungsstrukturen (siehe Teil II, Kapitel 12).

### ***Fazit und Ausblick***

Für eine Bewertung des Einflusses der neu geschaffenen Strukturen ist es zum jetzigen Zeitpunkt noch zu früh. Erstens mussten diese sich zunächst selbst organisatorisch verfestigen und zweitens waren die Akteure in den Landesverwaltungen sehr stark durch abwicklungstechnische Fragen (Begleitung und Begleitausschüsse, Datensysteme, Finanzmanagement und Änderungsverfahren) eingebunden, dass solche Vernetzungsangebote als Luxus oder absolute Kür wahrgenommen werden. Erst langsam werden diese Angebote mehr gesehen und angenommen. Im Rahmen des Workshops „Über den Tellerrand geschaut 2011“, auf dem Ergebnisse der 7-Länder-Bewertung den beteiligten Bundesländern präsentiert und diskutiert werden, ist eine Befragung der TeilnehmerInnen zum Bekanntheitsgrad und der Funktion der Netzwerke geplant.

## **4.6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Der Aufbau des Kapitels Schlussfolgerungen und Empfehlungen folgt den vier Zielbereichen für die Durchführung (siehe Abbildung 4.1). Auf der Grundlage der vorangegangenen Untersuchungen und Ausführungen wird ein Fazit gezogen, inwieweit die in Mecklenburg-Vorpommern eingesetzten Instrumente und Implementationsmerkmale zur Zielerreichung beitragen. Hierbei wird unterschieden, ob die Merkmale auf landesspezifischen Regelungen und Lösungen beruhen oder von EU-Regularien determiniert sind. Da die vier Zielbereiche in einem Spannungsfeld zueinander stehen, werden gleichzeitig die Implikationen auf andere Durchführungsziele aufgezeigt.

### 4.6.1 Vereinfachung und Verwaltungswirtschaft

Im Rahmen der Ex-post-Bewertung der 6-Länder-Bewertung wurde (mit Ausnahme von Bremen) in allen anderen Bundesländern eine Erhebung der Implementationskosten (IK) vorgenommen. Im Zuge dieser Erhebung wurden alle Fachreferate und Querschnittsstellen befragt, wie sie die Entwicklung der Implementationskosten in der Förderperiode 2007 bis 2013 einschätzen. Der größte Anteil der Befragten ging von steigenden Implementationskosten aus (Fährmann und Grajewski, 2008a; Fährmann und Grajewski, 2008b; Grajewski und Fährmann, 2008). Die Ergebnisse sind auch auf Mecklenburg-Vorpommern übertragbar, obgleich aktuelle Erhebungen aus dem Jahr 2008 für die KOM zeigen, dass MV mit einem Kontrollkostenanteil von knapp 10 % der öffentlichen Mittel deutlich unter dem Bundesdurchschnitt und unter den anderen von uns evaluierten Bundesländern liegt. Die Evaluationsergebnisse zur Halbzeit lassen aber trotzdem vermuten, dass auch in MV die IK angestiegen sind. Die Auswirkungen der Umsetzungsmerkmale auf die Implementationskosten dienen daher als Messlatte dafür, ob das Ziel der Vereinfachung und verwaltungswirtschaftlichen Umsetzung erreicht wurde. Tabelle 4.19 stellt plakativ den Beitrag der verschiedenen Aspekte für die Vereinfachungsziele zusammen.

**Tabelle 4.19:** Einschätzung der Zielerreichung Vereinfachung und Verwaltungswirtschaft und Auswirkungen auf die anderen Zielbereiche

Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in Mecklenburg-Vorpommern	Vermeidung eines IK-Anstiegs in MV	Auswirkungen auf			
		Zuverlässigkeit	Zielgerichtetheit	Governance	
Ein einziger Fonds für die ländliche Entwicklung durch Integration von LEADER und EAGFL-Ausrichtung	Prinzipiell erleichternd, da für den EPLR nur ein Regelwerk gilt, Unterschiedliche Bestimmungen zwischen EGFL und ELER sind für die Zahlstellen aber problematisch; mit der Verzahnung der beiden Fonds über die Zuckerdiversifizierung (Abwicklung über ELER nach Bestimmungen des EGFL) werden anfängliche Erleichterungen wieder reduziert. Gleiches gilt für die HC-Mittel.	→	→	n. r.	Zeugt von geringem Problembewusstsein für die Umsetzungsebene, „echte“ Umwidmung der 1.-Säule-Mittel für Maßnahmen des EPLR. Ressortegoismen in der Kommission stärker als Zweckmäßigkeitserwägungen

## Fortsetzung von Tabelle 4.19:

Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in Mecklenburg-Vorpommern	Vermeidung eines IK-Anstiegs in MV	Auswirkungen auf					
		Zuverlässigkeit	Zielgerichtetheit	Governance			
Einführung der n+2-Regelung	Verbesserung gegenüber Jährlichkeitsprinzip	→	Keine Erkenntnisse	?	Potenzielle Verbesserung, da nicht umgesetztes Geld aus eher langfristig plan- und umsetzbaren Maßnahmen nicht jährlich in leicht umsetzbare Maßnahmen abfließt.	↗	n. r.
Vereinfachung durch Verzicht auf gemeinsame Rahmenverordnung von ELER und Strukturfonds	Komplexere Vorgaben machen ELER gegenüber den anderen Fonds teurer und komplexer in der Umsetzung	↘	n. r.		n. r.		Erschwert fondsübergreifende Ansätze
Umsetzung der Zuckerdiversifizierung über ELER-Maßnahmen	Statt Zuckermittel zu integrieren, zwei getrennte Systeme, obwohl die gleichen Maßnahmen	↘	Gleiche Maßnahme mit unterschiedlichen Kontrollsystemen und Risikostichproben	↘	Bezogen auf Ziel Zuckerdiversifizierung kein nachvollziehbarer Beitrag	↘	Kaum vermittelbar
<i>Kleinere Maßnahmen außerhalb des Programms</i>	Das wurde nicht umgesetzt, es sind insgesamt eher mehr Maßnahmen/Teilmaßnahmen und vor allem Maßnahmen ohne Vorerfahrung im Landwirtschaftsfonds	↘	Hohe Lernkosten, bis zahlstellenkonforme Abläufe stehen	↘	Entspricht der breiten Zielsetzung zur Entwicklung ländlicher Räume	↗	Entspricht der Landesstrategie, breit diskutiert, von nahezu allen WiSoS getragen

*Kursiv:* landesspezifisches Ziel (siehe Abbildung 4.1)

n. r. nicht relevant, ? noch keine Erkenntnisse

↗	positiver Einfluss auf die Zielerreichung	→	kein Einfluss auf die Zielerreichung	↘	negativer Einfluss auf die Zielerreichung
---	---	---	--------------------------------------	---	---

grau hinterlegt: auf EU-Entscheidungen zurückzuführende Auswirkungen

Quelle: Eigene Einschätzung.

Die EU-Ziele werden überwiegend nicht erreicht. Diese „Zielverfehlung“ wirkt sich ebenso negativ auf die anderen Zielbereiche wie auf die „Umsetzungsrealität“ des EPLR M-V aus. Das wird besonders bei der Darstellung des Trade-Offs des neuen Regelungsrahmens auf die Implementationskosten unter Kapitel 4.6.2 deutlich.

Ursächlich hierfür sind der neue Rechtsrahmen sowie das Agieren der Kommission während der Programmlaufzeit. Beides zeugt von relativ wenig Verständnis und Kenntnis der Probleme der Umsetzungsebene. Ein Beispiel ist die fehlende echte Umwidmung der 1.-



Säule-Mittel im Rahmen der Zuckerdiversifizierungsprogramme zur Aufstockung von ELER-Maßnahmen der EPLR der Länder. Die Folge ist, dass Gelder für die gleichen Maßnahmen über zwei Finanzsysteme abgewickelt werden müssen. Hier haben Ressortegoismen in der Kommission über Zweckmäßigkeitserwägungen gesiegt.

Insgesamt ist die erste Hälfte der Förderperiode von einem hohen Aktionismus der Kommission im Politikfeld der 2. Säule der GAP gekennzeichnet. Die komplexen Systeme der Umsetzung bedürfen hingegen einer ruhigen Steuerung und Kontinuität für die Etablierung von Routinen. Dauernde Veränderungen und Nachbesserungen führen zu großer Ineffizienz. Im Rahmen der Evaluationen begegnete uns der Satz, der zum Thema Vereinfachung alles sagt: „Wir machen erst unsere Arbeit und dann noch die Vereinfachung“ (HMWVL, 2010).

Die folgenden Empfehlungen beziehen sich auf die Landesebene; Empfehlungen für die EU-Ebene stehen unter dem Themenfeld Governance, da sie im Wesentlichen den Politikstil betreffen.

### ***Empfehlungen für Mecklenburg-Vorpommern***

Aus verwaltungsökonomischen Gründen wäre ein schlankes Programm sinnvoller gewesen. Die Programmgenese hat aber unter der starken Klammer der Landesstrategie dazu geführt, dass ein (zumindest in Schwerpunkt 3) sehr ausdifferenziertes Programm mit vielen neuen Beteiligten entstanden ist. Zusammenfassend lassen sich die folgenden Empfehlungen ableiten:

- Weitere Bündelungsmöglichkeiten der Förderstränge sollten überlegt werden, wobei Vieles im Rahmen der Verwaltungsreform schon stärker gebündelt wurde.
- Wenn man aus landespolitischen Erwägungen so viele neue Maßnahmen in ein ELER-Programm integriert, müssen die neuen Beteiligten wesentlich stärker an die Hand genommen werden. Verwaltungsvereinbarungen alleine sind nicht ausreichend. Kontraproduktiv ist es, wenn schon die Regelförderung Schwierigkeiten aufweist, diesen Fördersträngen auch noch die Bewilligungszuständigkeit für LEADER zu übertragen. Hier ist ganz dringend über ein Ein-Tür-Prinzip nachzudenken.
- 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 auch 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.

## 4.6.2 Zuverlässigkeit der Mittelverwendung

In Tabelle 4.20 werden die eingeführten Regelungen für das Ziel einer zuverlässigen Mittelverwendung mit ihren „Nebenwirkungen“ auf die anderen Umsetzungsziele eingestuft.

**Tabelle 4.20:** Einschätzung der Zielerreichung Zuverlässigkeit und Auswirkungen auf die anderen Zielbereiche

Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in Mecklenburg-Vorpommern	Zuverlässigkeit	Auswirkungen auf			
		Implementationskosten	Zielgerichtetheit	Governance	
Neue Durchführungsbestimmungen, die erst spät in Verordnungen und Arbeitshilfen konkretisiert wurden	Noch keine konkreten Erkenntnisse, aber Annahme der ZS, dass sich die Fehlerquote senken wird	↗	↘	↘	↘
Zusätzliche Stellen: Zuständige Behörde	Keine Erkenntnis	?	↘	n. r.	Insgesamt sollte mit den neuen Vorgaben eine größere Selbstverantwortung der umsetzenden Ebene erreicht werden; dies wird aber nicht realisiert.
Instrument der Zuverlässigkeitserklärung	Stärkeres Bewusstsein der Zahlstellenleitung	↗	?	n. r.	
Mehr Berichtslegungen	Stärkeres Bewusstsein der Beteiligten, aufgrund der Fülle ist die Rückkopplung aber kaum möglich.	↗	↘	n. r.	
Zusätzliche und schärfere Kontrollen (z. B. 3 %-Abweichungskontrolle bei ELER-investiv, Ex-post-Kontrollen)	Es werden mehr „Fehler“ aufgedeckt und behoben. Ob die „Fehler“ hierbei sinnstiftend formuliert sind, ist fraglich.	↗	↘	Schwindende Akzeptanz der Maßnahmen in der Verwaltung und bei ZuwendungsempfängerInnen	↘
Schärfere Sanktionsregelungen für das Land bei nicht eingetribenen Rückforderungen	Rückfluss fehlerhaft ausgezahlter Mittel wird erhöht.	↗	↘	n. r.	Insgesamt positiv, da stärkeres Bewusstsein bei den Ländern entsteht.

**Fortsetzung von Tabelle 4.20:**

Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in Mecklenburg-Vorpommern	Zuverlässigkeit	Auswirkungen auf						
		Implementationskosten	Zielgerichtetheit	Governance				
Kontinuierliche – auch rückwirkende Anhebung des Anforderungsniveaus an Kontrollen und Dokumentationspflichten	Verunsicherung führt zu einem vorauseilenden Gehorsam und z. T. noch engen nationalen Auslegungen	↗	„Kontrollorgien“	↘	Sicherheit vor Anlastung dominiert Gestaltungswillen; dies betrifft in erster Linie investive Maßnahmen und LEADER.	↘	Schlechter Politikstil, Wagnisbereitschaft der Akteure vor Ort wird zum Erfolgsfaktor des EPLR.	↘

n. r. nicht relevant, ? noch keine Erkenntnisse

↗	positiver Einfluss auf die Zielerreichung	→	kein Einfluss auf die Zielerreichung	↘	negativer Einfluss auf die Zielerreichung
---	---	---	--------------------------------------	---	---

grau hinterlegt: auf EU-Entscheidungen zurückzuführende Auswirkungen

Quelle: Eigene Einschätzung.

Ausgangspunkt des Ziels einer größeren Zuverlässigkeit im Umgang mit EU-Mitteln waren die seit 1994 nur eingeschränkten Zuverlässigkeitserklärungen des Europäischen Rechnungshofes (EuRH). Nach Ansicht zahlreicher ExpertInnen legt der EuRH Maßstäbe an seine Zuverlässigkeitserklärung an, die so in internationalen Standards nicht vorgegeben sind (Konfidenzniveau und Wesentlichkeitsschwelle). Unter ihnen wird diskutiert, ob es überhaupt objektiv möglich ist, die geforderte Fehlerfreiheit zu erreichen (Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2008, S. 50). Hiernach hat der EuRH selbst erklärt, dass er befürchte, seine Entscheidungen der eingeschränkten DAS könnten missverstanden werden. Diese Befürchtung ist für den etablierten Rechtsrahmen und in Folge für die ELER-Förderprogramme eingetreten.

Nach Einschätzung der Koordinierungsstelle beim BMELV werden die Fehlerquoten aufgrund der angezogenen Bestimmungen und Mechanismen sinken (BMELV, 2010c). Wie Tabelle 4.20 verdeutlicht, ist die Zuverlässigkeit der große „Gewinner“ in dem Zielkanon der Durchführung auf Kosten der anderen Ziele. Die nun eingeführten Regelungen Erhöhen den Standardisierungsdruck und stehen „in einem unmittelbaren Konflikt einer flexiblen Handhabung für eine bessere Zielerreichung“ (BMELV, 2010c).

Aufgrund der Komplexität der Bestimmungen gibt es – dies wird auch von den Bescheinigenden Stellen so postuliert – ein zwingendes Erfordernis der Zentralisierung von Umsetzung, Steuerung und Kontrolle. Demgegenüber stehen die regionalpolitischen Ziele einer dezentralen Implementierung und regionaler Gestaltungsräume über und durch LEADER. Das ist ein Spannungsfeld, das sich, wenn überhaupt, nur sehr schwer auflösen lässt (Becker, 2009). Erster Unmut zeigt sich hier durch das zu enge Korsett des Regelungsrahmens und die Frage der innovativen Projekte in LEADER (siehe Teil II, Kapitel 12.7.2.4).

Dem Ziel, Durchführungsbestimmungen zu etablieren, die den Erfordernissen der Politik für den ländlichen Raum entsprechen, ist die Kommission in dieser Förderperiode nicht näher gekommen. Die „echten“ Fördermaßnahmen für den ländlichen Raum (Schwerpunkt 3 und 4) sind bislang eher ausgebremst worden. Dass öffentliche Gelder ordnungs- und rechtmäßig ausgegeben werden müssen, steht außer Diskussion. In erster Linie muss es aber für die richtigen Dinge ausgegeben werden. Die rigorosen finanztechnischen Bestimmungen sind mit dem sich konkretisierenden Risiko einer Dominanz des Rechtmäßigen über das Wirksame und bei LEADER über das eigentlich Beabsichtigte verbunden. Daran kann dann auch das ausgeklügelte System der Begleitung und Bewertung nichts ändern.

Die Komplexität des Systems auf den verschiedenen Ebenen und das dauernde Risiko der Anlastung können dazu herhalten, innovative, experimentelle oder generell nicht standardisierbare Fördermaßnahmen, die sich schwieriger im Zahlstellensystem abbilden lassen, zu unterbinden. Dieser Umstand kommt Beharrungstendenzen zugute, die die Gelder lieber in großen sektorbezogenen „Standardmaßnahmen“ belassen wollen (Grajewski und Mehl, 2008). Auch wenn die Autoren eine „Verflechtungsfalle“ in Bezug auf die Weitergestaltung der Ausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik negieren, lassen die Beobachtungen, die wir im Rahmen der Evaluation mehrerer Bundesländer gemacht haben, von einer „Durchführungsverflechtungsfalle“ sprechen. Diese führt letztendlich zu rein potemkinschen Veränderungen politischer Ziele, hinter deren Fassaden alte Verteilungsmuster bestehen bleiben.

### ***Empfehlungen an die Europäische Ebene***

- Ernstnehmen des eigenen Politikziels der Verlagerung von Verantwortung auf die Mitgliedstaaten.
- Die positiven Ansätze im Bereich der Stärkung der Eigenverantwortlichkeit (Zuverlässigkeitserklärung, Berichtslegungen) stärken und sinnvoller ausgestalten, um deren Nebenwirkungen zu reduzieren.
- Weiterverfolgung des Konzeptes des single audits zur Vermeidung der Mehrfachkontrollen der unterschiedlichen Institutionen. Dass hier ein Erfordernis besteht, die Systeme der internen und externen Finanzkontrolle besser aufeinander abzustimmen und neue Wege im Bereich nationaler Zuverlässigkeitserklärungen zu gehen, darauf weist auch der EU-Report deutscher Rechnungshöfe hin (Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2008).
- Abbau der Misstrauenskultur, von der die Durchführungsvorschriften geprägt sind. Dazu gehören insbesondere eine Modifizierung der Kontroll- und Sanktionsregelungen und die Abschaffung der 3 %-Abweichungsklausel für ELER-investiv.
- Entschlackung der Berichtslegungstermine (zweijährige Rhythmen), so dass in den Verwaltungen berichtslegungsfreie Zeiten für Gestaltungsprozesse verbleiben.

### Empfehlungen an Mecklenburg-Vorpommern

In diesem Zusammenhang liegt auf der Landesebene relativ wenig Spielraum. Ein Verbesserungspotenzial liegt höchstens im Zusammenspiel der verschiedenen Akteure wie ZS, Verwaltungsbehörde, IR und Fachreferaten bei einem stärkeren Einbau qualitätssichernder Elemente.

Da viele Verbesserungen der Zuverlässigkeit auf Kosten der Governanceziele gehen, sind weitere Empfehlungen in Bezug auf den Politikstil dort genannt.

### 4.6.3 Zielgerichtete Mittelverwendung

In Tabelle 4.21 werden die eingeführten Regelungen der EU für eine zielgerichtete Mittelverwendung in ihrer Wirksamkeit und ihren „Nebenwirkungen“ auf die anderen Umsetzungsziele eingestuft. Da die eingeführten Instrumente für die Steigerung der Zielgerichtetheit überwiegend keine „Nebenwirkungen“ auf die Zuverlässigkeit haben, ist diese Spalte nicht in der Tabelle enthalten<sup>87</sup>. Der Aufwand der eingeführten Mechanismen zur verbesserten Zielausrichtung wird durch die Spalte Auswirkungen auf die IK abgebildet.

**Tabelle 4.21:** Einschätzung der Zielerreichung zielgerichtete Mittelverwendung und Auswirkungen die anderen Zielbereiche

Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in Mecklenburg-Vorpommern	Einfluss auf die Zielgerichtetheit der Mittelverwendung	Auswirkungen auf	
		Implementationskosten	Governance
Strategische Leitlinien der EU	Zielgerichteter Diskussionsprozess, Stärkung der Umweltaspekte	n. r.	Frühe Kommunikation der Ziele
Mindestausstattung der Achsen	Achse 2 wurde entsprechend den Empfehlungen der Ex-post-Bewertung stärker ausgestattet	n. r.	Besser wäre Steuerung über klare Ziele, in denen die KOM einen gemeinschaftlichen Mehrwert sieht
Nationale Strategie	Keine, da Synopse der Länderprogramme	Datenlieferung, Berichterstattung und Koordination	Mehrarbeit ohne Mehrwert
Strategische Vorgaben ELER und festgeschriebene EPLR-Achsenstruktur	zwingende Schwerpunktstruktur des EPLR führt aber zu Brüchen und geringer Steuerungsfunktion	n. r.	Mangelnde Kohärenz zwischen Strategieansatz und den ELER Verordnungstexten
Landesstrategie	Sehr starke Klammer und Lenkungsfunktion	Breites Maßnahmenbündel, und viele „Fremdmaßnahmen“	Zwar top-down, aber ansonsten hätten Ressortegoismen überwogen

<sup>87</sup> Für die obligatorischen PAK trifft dies, wie die aktuellen Kontrollen durch die KOM beweisen, nicht zu. Deren nicht ausreichende Implementierung und Dokumentation werden als ein Anlastungstatbestand gewertet wird.

## Fortsetzung von Tabelle 4.21:

Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in Mecklenburg-Vorpommern	Einfluss auf die Zielgerichtetheit der Mittelverwendung	Auswirkungen auf		
		Implementationskosten	Governance	
Monitoring/Indikatoren	Grundsätzlich positiv, aber etabliertes System hat: zu viele Indikatoren, die zu wenig definiert sind, inhaltliche und technische Schwächen, bisher keine Steuerungsfunktion und wenig Erkenntnisgewinn	→	↘	→
Laufende Bewertung	Grundsätzlich positiv, aber zu starr in Zeit und Bewertungsrahmen, zeitliche Taktung mit dem Politik-Zyklus nicht gegeben.	→	↘	→
Auswahlkriterien und –verfahren (PAK)	Diskussion sinnvoll - Beharrung auf einheitlichem Raster für alle Maßnahmen ist nicht sinnvoll	→	↘	↘
	über Ausdehnung des LEADER-Ansatzes Stärkung der auf GLES ausgerichteten Projektauswahl	→	↘	↗
Umwidmung von 1.-Säule-Mitteln für Neue Herausforderungen	Möglichkeit zur Anrechnung best. Maßnahmen wird von MV für rund ein Fünftel der Gelder genutzt; trotzdem insgesamt sogar ein leichtes relatives „Plus“ bei der Mittelausstattung der Umweltmaßnahmen	→	↘	↘
<i>Finanzoptimierung, d. h. alle Landesmaßnahmen werden zusammengestellt und auf die verschiedenen EU-Fonds verteilt</i>	Sinnvoll aus Landessicht, weil best. Maßnahmen ansonsten gar nicht mehr hätten angeboten werden können	↗	↘	→

*Kursiv:* landesspezifisches Ziel

n. r. nicht relevant, ? noch keine (abschließenden) Erkenntnisse

↗	positiver Einfluss auf die Zielerreichung	→	kein Einfluss auf die Zielerreichung	↘	negativer Einfluss auf die Zielerreichung
---	---	---	--------------------------------------	---	---

grau hinterlegt: auf EU-Entscheidungen zurückzuführende Auswirkungen

Quelle: Eigene Einschätzung.

Insgesamt wurden und werden zahlreiche Ansätze zu einer zielgerichteten Mittelverwendung verfolgt, aber nur wenige konnten (bisher) wirklich einen Beitrag zum Ziel leisten. Der Mehraufwand für die Umsetzung insbesondere bei der Nationalen Strategie und den etablierten wenig aussagekräftigen Monitoringsystemen steht in keinem ausgewogenen Verhältnis zu den erreichten Fortschritten.

In MV wurden auch die **strategischen Leitlinien der EU** nicht als hilfreiches Steuerungsinstrument verstanden. Stärker steuernd war die Vorgabe einer **Mindestausstattung** je Achse, da ansonsten Umweltaspekte im EPLR M-V finanziell geringer ausgestattet worden wären. Positive Ansätze liegen in den regionalisierten Ansätzen von Auswahl und Entscheidungsgremien (LEADER und tendenziell auch ILE). Für die regionalisierten Ansätze sind höhere Implementationskosten unvermeidlich.

Bezüglich der **Projektauswahlkriterien** (PAK) ist vor allem das Beharren der EU auf einem stark formalisierten Punktwerttraster nach einem vergleichbaren Schema für alle Maßnahmen nachteilig. Die Analyse von Auswahlverfahren unterschiedlicher Maßnahmen des EPLR M-V führt zu dem Schluss, dass für viele Maßnahmen die zugrunde liegenden Fachplanungen bzw. die Bottom-up-Auswahl von Projekten sachgerecht und ausreichend sind. Die nun übergestülpten Auswahlkriterien bringen gegenüber diesen weniger formalisierten Auswahlverfahren keinen Mehrwert, sondern nur einen zusätzlichen Verwaltungs-, weil Dokumentationsaufwand. Für die Maßnahmen, bei denen die PAK sinnvoller wären, laufen sie per se ins Leere, da kein Antragsüberhang vorliegt und die „Basiskriterien“ weitgehend den Fördervoraussetzungen entsprechen.

Die Landesregierung hat für die EU-Fonds eine klare **Landesstrategie** vorgegeben, die sich in der finanziellen Schwerpunktsetzung des EPLR M-V und vielen „Exoten“ im Programm niederschlägt. Durch die Dominanz der Staatskanzlei in der Programmerrstellungsphase sind Ressortinteressen klar zurückgedrängt worden. Allerdings führt dieses Vorgehen nicht zwingend zu einem integrierten Ansatz weder innerhalb des EPLR noch fondsübergreifend. Die Einbindung der neuen Maßnahmen hat zu höheren Lernkosten geführt und damit zumindest in der Anfangsphase zu höheren Implementationskosten.

### ***Empfehlungen zu dem Aspekt „zielgerichtete Instrumente“ an die EU und an Mecklenburg-Vorpommern***

- In der **nächsten Förderperiode** sollte auf einen dreistufigen strategischen Ansatz verzichtet werden. Statt Festlegung von Mindestausstattungen auf der Ebene von Schwerpunkten sollte besser eine Mindestausstattung von (europäischen) Zielen eingefordert werden. Ebenso ist auf eine Schwerpunktstruktur in der jetzigen Form zu verzichten.
- Für die restliche Laufzeit der Förderperiode wäre zu überlegen, ob die Berichterstattung zu der **Nationalen Strategie** aufrechterhalten werden sollte oder freie Kapazitäten für nach vorne gewandte strategische Diskussionen gewonnen werden sollten.

- **Auswahlkriterien und -verfahren:** Mehr Wert auf eine zielgerichtete Förderung zu legen – so zeigen die Ex-post-Evaluationen – ist notwendig und sinnvoll. Dies kann, wie in den einzelnen Maßnahmenbewertungen aufgezeigt, aber auf unterschiedliche sachgerechte und maßnahmenspezifische Weise geschehen.
- 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 demographischer Wandel) besonders gute Vorhaben zu fördern, stellt eine vielversprechende Möglichkeit dar.
- **Datensysteme/Monitoring:** EU-weite Anforderungen sind auf ein Mindestmaß auf der Outputebene zu reduzieren. Wenn Daten EU-weit aggregiert werden sollten, dann muss eine eindeutige Definition vorgegeben werden, die auch in Datenbankstrukturen übersetzbar ist (analog zur BuchführungsVO), die Berichterstattung ist stärker auf die Programme und Maßnahmenstruktur im Land ausrichten. Für Evaluationszwecke ist dafür zu sorgen, dass bestehende Sekundärdaten besser nutzbar sind, z. B. die Auflagenbuchführungen für das AFP.
- 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.

#### 4.6.4 Governance










In Tabelle 4.22 sind die einzelnen Aspekte des Themenfeldes Governance aufgeführt, wobei die verwandten Bereiche, wie fondsübergreifende Ansätze und Kapazitätsaufbau, mit enthalten sind.



**Tabelle 4.22:** Einschätzung der Zielerreichung „Governance“ und Auswirkungen die anderen Zielbereiche

Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in Mecklenburg-Vorpommern	Einfluss auf die unterschiedlichen Teilaspekte von Governance	Auswirkungen auf			
		Implementationskosten	Zielgerichtetheit der Mittel		
<b>Partnerschaftlicher Politikstil Land Bund</b> Umsetzung der EPLR	Fortschritte gegenüber der letzten Förderperiode, noch stärkere Koordination und „Herstellen von Verbindlichkeit“ im Abstimmungsprozess mit der Kommission erforderlich, stärkere Vertretung von Länderinteressen	→	Keine Erkenntnisse	?	n. r.
Nationale Strategie	Mehraufwand ohne Mehrwert, wenig geglückte Indikatorenabstimmung	↘	Datenlieferung, Koordination	↘	Kaum Einfluss auf die Ausrichtung der Programme
Nationale Rahmenregelung	Insgesamt positive Bewertung des Instruments zur Herstellung ähnlicher Förderbedingungen zwischen den Bundesländern	↗	Erhebliche Arbeitserleichterung durch das „zentrale“ Genehmigungsverfahren	↗	Gefahr der zu starken Anziehungskraft der GAK-Mittel und der leichteren Abwicklung
Koordinierungsstelle (BMELV)	Übernimmt aktive Vermittlerrolle und versucht bundeseinheitlichen „State of the Art“ herzustellen	↗	Keine Erkenntnisse für das Land, auch auf Bundesebene neue Berichtspflichten	?	n. r.
<b>Partnerschaftlicher Politikstil Land EU</b> Fachlich inhaltlich mit der Arbeitsebene in der KOM	Schwierig, verbindliche Aussagen zu bekommen, auch bei für das Land sehr wichtigen Fragen	→	n. r.		n. r.
Durchführungsbestimmungen/Änderungsverfahren/Zahlstellenwesen	Zu detaillierte Bestimmungen, zu starr in den Argumentationen, Form vor Inhalt, widersprüchliche Entscheidungen, besonders problematisch	↘	Ständig – mit jeder Prüftour der KOM – anwachsende Anforderungen	↘	Hinderlich für „risikobehaftete“ bzw. nicht standardisierbare Maßnahmen
<b>Konsultation und Beteiligung der WiSo-Partner in einem Gemeinsamen BGA</b>	Fondsübergreifender Ansatz sinnvoll, guter Diskussionsstil, sehr positive Rückmeldung der WiSos zum BGA, allen Beteiligten ist klar, was ein BGA leisten kann und was in die Schiene „reine“ Verbandsarbeit gehört, HC-Beteiligung als Rückfall, weil sehr stark top-down und kaum Diskussion, LAGn nicht vertreten (?)	↗	Steigender Organisationsaufwand	↘	WiSos gestalten über die Richtlinien im „Kleinen“ stark mit, Maßnahmen werden praxisnäher und erfahren größere Akzeptanz

## Fortsetzung von Tabelle 4.22:

Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in Mecklenburg-Vorpommern	Einfluss auf die unterschiedlichen Teilaspekte von Governance	Auswirkungen auf				
		Implementationskosten	Zielgerichtetheit der Mittel			
<b>Mainstreaming LEADER</b>  <i>Erhöhung regionaler Selbstentwicklungspotenziale über umfassenden LEADER-Ansatz</i>	Fast flächendeckender Ansatz von LEADER Qualitativ in Teilbereichen Rückschritt gegenüber LEADER+ - Weniger sektorübergreifend - Weniger Innovation - Mehr Aufwand		Prozess- und Abstimmungskosten in den Gremien		Regionales Auswahlverfahren stärkt strategische Passgenauigkeit, bislang aber zu stark auf ILE-Maßnahmen bezogen	
<b>Stärkung fondsübergreifender Ansätze</b>  EU-Vorgaben	Wegen der „simplification“ und „Ressortegoismen“ wurde auf eine Rahmenverordnung verzichtet – Auseinanderdriften der Fonds in Bezug auf Umsetzungsbestimmungen		n. r.		Inkohärente Vorgaben erschweren Zusammenwirken, Wissenstransfer und strategische Ausrichtung vor Ort trotz der GVB	
Umsetzung Land/LEADER	Wissenstransfer über GVB und Gemeinsamen BGA Fonds haben allerdings unterschiedliche Interventionslogiken und auch Regularien, so dass fondsübergreifende Ansätze erschwert werden, in LEADER wurden bislang kaum Projekte aus den anderen Fondsbereichen umgesetzt.		Anstieg des Programmoverheads		Noch keine Erkenntnis über die Wirkungen eines gemeinsamen Überbaus	?
<b>Chancengleichheit</b>  Prozesse zur Verbesserung	Gegenüber der letzten Förderperiode wurden hier Fortschritte erzielt; insgesamt sind Frauen in den auf Beteiligungsprozesse ausgerichteten Gremien unterschiedlich stark vertreten. Spitzenwert liegt bei den RegionalmanagerInnen mit über 2/3 und den LAGn mit 50 % Frauen, Schlusslicht ist der BGA mit 27 %. Für die Integration von Frauen und gleichstellungspolitischen Themen in die Prozesse bietet der hohe Anteil von Frauen im LEADER-Prozess gute Chancen, wobei in der Projektumsetzung noch Defizite sind.		n. r.		Keine Chancengleichheit sichernden Mechanismen	

**Fortsetzung von Tabelle 4.22:**

Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in Mecklenburg-Vorpommern	Einfluss auf die unterschiedlichen Teilaspekte von Governance	Auswirkungen auf			
		Implementationskosten	Zielgerichtetheit der Mittel		
Maßnahmen zur Verbesserung	In der Maßnahmenausgestaltung werden (abgesehen von allgemeinen Anforderungen an die GLES) <b>keine</b> frauenspezifischen Ziele/Auswahlkriterien formuliert oder Erkenntnisse berücksichtigt, der Anteil <b>potenziell</b> gleichstellungssensibler Maßnahmen ist mit 13 % der verausgabten Mittel relativ hoch. Frauenspezifische Beratungsstrukturen gibt es im Rahmen des EPLR M-V nicht	→	n. r.	Keine Zielausrichtung durch Maßnahmenausgestaltung oder Auswahlkriterien	↘
<b>Kapazitätsaufbau</b>					
Europäisches Netzwerk	Wird bislang kaum wahrgenommen	→	n. r.	n. r.	
Ländliche Entwicklung	Füllt die Funktion als Wissensplattform und „Servicestelle“ aus Sicht der VB gut aus, aber noch ausbaufähig	↗	n. r.	Noch keine Wirkungen	?
Nutzung der Technischen Hilfe zum Kapazitätsaufbau	Wird jenseits der Pflichtausgaben (Evaluation, Begleitung und EDV) sehr vielfältig zum Kapazitätsaufbau der verschiedenen Akteure eingesetzt	↗	Tendenziell IK senkend	n. r.	

n. r. nicht relevant, ? noch keine Erkenntnisse

↗	positiver Einfluss auf die Zielerreichung	→	kein Einfluss auf die Zielerreichung	↘	negativer Einfluss auf die Zielerreichung
---	---	---	--------------------------------------	---	---

grau hinterlegt: auf EU-Entscheidungen zurückzuführende Auswirkungen

Quelle: Eigene Einschätzung.

**Schlussfolgerungen und Empfehlungen zum partnerschaftlichen Politikstil zwischen Land, Bund und Kommission**

Der Informationsfluss und die Kommunikationsstrukturen zwischen Bund und Ländern werden grundsätzlich positiv eingeschätzt, wobei die Rolle des Bundes im föderalen System nach wie vor schwierig ist. Zum einen wird vom Bund erwartet, dass er Interessenvertreter der Länder gegenüber der KOM ist, zum anderen darf er sich aber nicht soweit einmischen, dass Länderinteressen berührt werden. Der Bund könnte aus Sicht des Landes MV noch stärker die umsetzungsrelevanten Problembereiche aufgreifen und mit der KOM verhandeln.

Der Informationsfluss und die Kommunikationsstrukturen zwischen den Ländern und der Kommission sind z. T. verbesserungswürdig, weniger auf der konkreten Arbeitsebene, als in der grundsätzlichen Konstruktion. Es dominieren noch stark Top-down-Entscheidungen, was aus Sicht des Landes angesichts des hohen Kofinanzierungsanteils auch eine gewisse Berechtigung hat. Allerdings sollten rascher eindeutige Entscheidungen

getroffen werden. Verbesserungsbedarf gibt es ebenso in den Bereichen Transparenz von Entscheidungen, Einheitlichkeit der abgegebenen Stellungnahmen der verschiedenen Dienststellen und der Einbeziehung der Länder in die Entscheidungen. Veränderungen im Regelungskreis „Zahlstelle“ durch die Zuverlässigkeitserklärung haben nicht dazu geführt, dass die Länder eigenverantwortlicher im Verwaltungs- und Kontrollsystem agieren können. Die Regelungsdichte hat eher zugenommen und wird von Prüfung zu Prüfung weiter konkretisiert.

- Mecklenburg-Vorpommern sollte mehr Eigenverantwortlichkeit zugebilligt werden, da vor dem Hintergrund der EU27 ein einheitliches Vorgehen in allen Details von der Kommission nicht hergestellt werden kann.
- Es liegt in der Verantwortung der Kommission, die komplexen Umsetzungssysteme der Programme nur vorsichtig und mit sehr ausgereiften Änderungsvorschlägen zu modifizieren.
- Bereits in der letzten Förderperiode dringend gefordert, wird es zukünftig noch dringender, dass die neue Förderperiode einen eindeutigen und rechtzeitig verabschiedeten Rechtsrahmen vorgibt und mit sorgfältig abgestimmten Verordnungstexten startet. Das derzeitige Verfahren der ständigen Rechtssetzung der Kommission und des Testbetriebs beim „Kunden“ muss überwunden werden.
- Änderungen und Auslegungen sollten nur noch im Rahmen von transparenten Verfahren in nicht von der Kommission dominierten Gremien erfolgen, wobei das Komitologieverfahren (Ausschussverfahren nach Artikel 202 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften) 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 BGAs einen Vorrang einräumen, da nur die Einsicht in landesinterne Umsetzungsbedingungen zu praktikablen und akzeptablen Koordinierungsvorschlägen führen kann.

### ***Schlussfolgerungen und Empfehlungen zum Begleitausschuss***

Insgesamt wird die Fortführung des Gemeinsamen Begleitausschusses positiv gesehen, aber an Detailschrauben könnte noch gedreht werden. Im Einzelnen lassen sich aus der Analyse der Dokumente und den Ergebnissen der Onlinebefragung der WiSo-Partner folgende Schlüsse ableiten:

- Da der ELER 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 WiSos sich häufigere Sitzungen wünschen, allerdings mit schlankerer Tagesordnung.
- Im Sinne der Stärkung integrierter Ansätze und angesichts der Tatsache, dass Integration vor allem vor Ort stattfinden muss (Ragnit, 2003), wäre eine Einbeziehung eines LAG-Vertreters in den BGA sinnvoll. MV ist neben NRW das einzige Bundesland der 7-Länder-Bewertung, das keinen LAG-Vertreter im BGA hat.
- Im Sinne des Gender Mainstreamings ist der Frauenanteil im BGA zu erhöhen.

### ***Schlussfolgerungen und Empfehlungen zum Mainstreaming LEADER zur Erhöhung regionaler Selbstentwicklungspotenziale***

LEADER ist in MV relativ gut aufgestellt, da die Strukturen der Vorperiode weitgehend fortgeschrieben wurden. Dadurch entfiel die Selbstfindungsphase und die Gruppen konnten relativ schnell – im Vergleich zu anderen Bundesländern – in die Umsetzung gehen.

- Um eine zielorientierte Auswahl von Maßnahmen durch die LAGn zu ermöglichen, ist ein Bündeln der Bewilligungsstellen empfehlenswert (das bereits erwähnte Ein-Tür-Prinzip).

Neben LEADER existieren noch andere integrierte Ansätze. Während die Flurbereinigung ihr Integrationspotenzial ausschöpft und auch – im Gegensatz zu anderen Bundesländern – die Ortslagen bewusst in die Verfahren integriert, gelingt dies aus finanziellen Gründen bei den Landschaftspflegeprojekten nur in geringem Umfang, bei der Dorferneuerung wurde die Chance auf eine breite Beteiligung in früheren Zeiten nicht genutzt.

- 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 solche Strukturen unterhalb der Fachebene zum einen die Akzeptanz und die Bereitschaft zur Teilnahme an freiwilligen Schutz- und Pflegemaßnahmen entschieden erhöht werden kann. Zum anderen werden die Fachbehörden entlastet.
- Aufgrund des nahezu flächendeckenden Vorhandenseins von Dorferneuerungsplänen werden keine weiteren Planungen mehr angeschoben. Bei der Dorferneuerung sollte man daher zum einen die Chance nutzen, in Verbindung mit der Flurbereinigung Beteiligungsprozesse in den Dörfern zu initiieren. Zum anderen sollte unterhalb der um-

fassenden Planung das Instrumentarium der Dorferneuerung (Workshops, Dorfwerkstätten etc.) genutzt werden, um wenigstens in den Umsetzungsprozess stärker partizipative Elemente zu integrieren (siehe beispielsweise Garz, 2009).

### ***Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Stärkung fondsübergreifender Ansätze***

#### ***EU-Ebene***

Der Anspruch einer besseren Integration der Fonds wurde auf der europäischen Ebene weder organisatorisch noch inhaltlich strategisch gut vorbereitet. Hier gibt es zu wenig Abstimmung und Kooperation zwischen den Direktionen. Im Prinzip ist die Rahmenverordnung, die allen Strukturfonds und dem ELER gleiche Umsetzungsbedingungen verschaffen sollte, der Vereinfachung zum Opfer gefallen. Die daraus resultierenden Probleme reichen hinunter bis auf die regionale Ebene, wo sie aber kaum lösbar sind.

- Die EU muss in den fondsübergreifenden kohärenten Vorgaben, Strukturen und Zielen für den ländlichen Raum unbedingt Verbesserungen erreichen. Das gilt auch für die Integration von Querschnittszielen in den verschiedenen Fonds.
- Die Diskussion in der GAP sollte nicht derart von der zukünftigen Ausgestaltung der Direktzahlungen dominiert werden, so dass die Kohärenz zu den Strukturfonds keine oder eine stark untergeordnete Rolle spielt.
- Für eine Harmonisierung und einen integrierten Ansatz bedarf es keiner Multifondsprogramme. Diese sind nicht administrabel und verursachen einen großen Aufwand – bei Änderungsverfahren ist beispielsweise die Mitzeichnungsleiste dreimal so lang.
- Mit Monofondsprogrammen kann eine starke Komplementarität und Kohärenz erreicht werden – wenn man sich abstimmt. Hierfür ist ein gemeinsamer Zeitplan erforderlich. Bei einem Umsetzungsregelwerk muss für alle drei Fonds unbedingt auf den gleichen Wortlaut geachtet werden. Dies ist ggf. über eine Rahmenverordnung zu erreichen. Dies hätte zur Folge, dass der ELER als ein Strukturfonds gesehen wird – was er, außer im Schwerpunkt 2, zweifelsohne ist.

#### ***Mecklenburg-Vorpommern***

Mit der Gemeinsamen Verwaltungsbehörde hat MV 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.

### ***Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Chancengleichheit***

Neben den förderpolitisch begrenzten Ansätzen hat es das Konzept des Gender-Mainstreaming im Umfeld eines von Männern dominierten Politikfeldes – mit den entsprechenden Strukturen in der Verwaltung und der Fachöffentlichkeit - besonders schwer. Durch die „formalisierte Verankerung“ als Querschnittsziel in den Verordnungstexten läuft es Gefahr, auf ein rein formalisiertes Prüfraster reduziert zu werden. Auch wenn die Gestaltungsspielräume eng sind, gibt es im EPLR M-V Ansatzpunkte, Gender-Aspekte stärker zu berücksichtigen, gerade in den Maßnahmen, die als gendersensibel eingestuft wurden. Zudem verfügen die LAGn über einen hohen Frauenanteil, wobei sich dieser noch nicht in größerem Umfang in entsprechenden Projekten niedergeschlagen hat. Da die Abwanderung gerade von jungen Frauen als großes Problem im EPLR thematisiert wird, sollten die Möglichkeiten des ELER – auch wenn sie begrenzter als in den Strukturfonds sind – genutzt werden.

- Bei Qualifizierungsmaßnahmen sollten Frauen stärker angesprochen werden.
- Aus den Erkenntnissen eines anderen Investitionsverhaltens von Frauen sollten Investitionsförderungen differenzierter erfolgen – oder es sollte erkennbar werden, warum darauf verzichtet wird. So sollte (Investitions-)Beratung und Öffentlichkeitsarbeit spezifischer auf Frauen ausgerichtet sein. MV bietet beispielsweise nur die AFP-Diversifizierung an. Diversifizierungsmaßnahmen, wie sie in NRW angeboten werden<sup>88</sup>, sind durchaus mit einem Potenzial für Beschäftigung/UnternehmerInnentum von Frauen verbunden, was um so mehr genutzt wird, wenn Frauen in den entsprechenden Beratungseinrichtungen arbeiten. Über die Einführung einer solchen Maßnahme in das Förderprogramm sollte in MV nachgedacht werden.
- Die Vernetzungsstelle (DVS) sollte für diese Themen (z. B. Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern), beispielsweise für eine bessere Integration frauenspezifischer Qualitäts- oder Auswahlkriterien in den Maßnahmenförderungen besser genutzt werden.
- 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 wäre zu verbessern. Die hierfür erforderlichen Daten müssen erfasst und zur Verfügung gestellt werden, ggf. auch im Rahmen von Zuwendungsempfängerbefragungen in der laufenden Bewertung.

---

<sup>88</sup> Kombination von Investitionszuschuss, Beratung und einem degressiv gestalteten Lohnkostenzuschuss.

### ***Schlussfolgerungen und Empfehlungen zum Kapazitätsaufbau***

Für eine Bewertung des Einflusses der neu geschaffenen Strukturen (DVS, Contact Point) ist es zum jetzigen Zeitpunkt noch zu früh. Erstens mussten sich diese zunächst selbst organisatorisch verfestigen und zweitens waren die Akteure in den Landesverwaltungen sehr durch abwicklungstechnische Fragen (Begleitung und Begleitausschüsse, Datensysteme, Finanzmanagement und Änderungsverfahren) eingebunden, so dass solche Vernetzungsangebote als Luxus oder absolute Kür wahrgenommen werden. Erst langsam werden diese Angebote mehr gesehen und angenommen. Im Rahmen des Workshops „Über den Teller rand geschaut 2011“, auf dem Ergebnisse der 7-Länder-Bewertung den beteiligten Bundesländern präsentiert und diskutiert werden, ist eine Befragung der TeilnehmerInnen zum Bekanntheitsgrad und der Funktion der Netzwerke geplant.

Aus den Expertengesprächen und auf der Grundlage eigener Erfahrungen können folgende Empfehlungen gegeben werden:

- Die EU sollte ein klareres Profil der geschaffenen Vernetzungsstrukturen entwickeln. Unter LEADER+ war die Aufgabe der Beobachtungsstelle bei AEIDL<sup>89</sup> sehr klar, beim Europäischen Netzwerk Ländliche Entwicklung und Contact Point sind die Aufgaben und Services unklarer, zumal oftmals eine Verwechslung mit dem Evaluationsnetzwerk 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.

---

<sup>89</sup> European Association for Information on Local Development.



#### 4.6.5 Gesamtfazit zur Balance der Durchführungsziele

Im Zielkanon der Durchführungsziele, der sich aus den vier Aspekten Vereinfachung, Zuverlässigkeit der Mittelverwendung, zielgerichtete Mittelverwendung und Governance zusammensetzt, dominiert die Verlässlichkeit die anderen Ziele. Der Rechtsrahmen dient – überspitzt ausgedrückt – weniger den Erfordernissen der ländlichen Entwicklung als dem Europäischen Rechnungshof und seinen einzigartigen Anforderungen an eine Zuverlässigkeitserklärung.

Die Herstellung von Zahlstellenkonformität führt objektiv und subjektiv zu einem starken Standardisierungsdruck, den die Zahlstelle in Mecklenburg-Vorpommern auch an die Maßnahmen und LEADER weitergibt. Für viele Maßnahmen, v. a. aus den flächenbezogenen Maßnahmen, hat sich nicht viel geändert. Durch die enge Umsetzung gemeinsam mit den Direktzahlungen der 1. Säule sind die Maßnahmen fördertechisch gut aufgestellt; die Verknüpfung mit Fachbehörden könnte noch gestärkt werden. Im Bereich ELER-investiv haben sich die meisten Veränderungen gegenüber der Vorperiode ergeben. Der Bereich der ILE-Maßnahmen ist weitgehend problemlos überführt worden, weil hier auch eine klare Bündelung der Zuständigkeiten und fachrechtliche Steuerung erfolgt. Die Integration von „Exotenmaßnahmen“, und dazu gehört auch LEADER, in das Programm war wesentlich schwieriger und z. T. bestehen die Probleme noch heute. Dies ist auf unterschiedliche Umsetzungstraditionen zurückzuführen, aber auch auf die z. T. geringe Standardisierbarkeit von Projekten. Hier hätten die Betroffenen viel stärker angeleitet werden müssen, die sich unter das Dach des ELER begeben haben.

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 MV 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.

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 ein gänzlich 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. auf die Technische Hilfe abwälzen kann. Des Weiteren ist das Programm dadurch nicht per se stärker integriert. Es überwiegen vertikale Umsetzungsstrukturen. Um zu einem stärker integrierten Ansatz auch in Bezug auf die Strukturfonds zu kommen, müsste die regionale Ebene einschließlich LEADER deutlich gestärkt werden, damit diese ihre Bündelungsfunktion wahrnehmen kann.

## Literaturverzeichnis

- CBD 1992: Convention on Biological Diversity (Übereinkommen der Vereinten Nationen über die biologische Vielfalt).
- 2006/144/EG: Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007 - 2013), 2006/144/EG. Amtsblatt der Europäischen Union, L 55/20 vom 25.02.2006.
- 2006/702/EG: Entscheidung des Rates vom 06. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft. Amtsblatt der Europäischen Union, L 291.
- KOM (2001) 264 endg: Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung. (Vorschlag der Kommission für den Europäischen Rat in Göteborg). Mitteilung der Kommission, 2001. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0264:FIN:DE:PDF>. Stand 3.2.2009.
- RL 79/409/EWG: Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutzrichtlinie). ABl.L 103 vom 25.4.1979, S.1.
- RL 92/43/EWG: Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie). ABl.L 206 vom 22.7.1992, S.7.
- VO (EG) Nr. 1290/2005: Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union L 209 vom 11. August 2005. Amtsblatt der Europäischen Union.
- VO (EG) Nr. 1698/2005: Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Amtsblatt der Europäischen Union, L 277/1 vom 21.10.2005.
- VO (EG) Nr. 883/2006 der Kommission: Verordnung (EG) Nr. 883/2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates hinsichtlich der Buchführung der Zahlstellen, der Ausgaben- und Einnahmenerklärungen und der Bedingungen für die Erstattung der Ausgaben im Rahmen des EGFL und des ELER. Amtsblatt der Europäischen Union, L 171. Internetseite Europäische Union: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:171:0001:0034:DE:PDF>. Stand 2.3.2009.

- VO (EG) Nr. 885/2006 der Kommission: Verordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates hinsichtlich der Zulassung der Zahlstellen und anderen Einrichtungen sowie des Rechnungsabchlusses für den EGFL und den ELER. Amtsblatt der Europäischen Union, L 171.
- VO (EG) Nr. 1083/2006: Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.
- VO (EG) Nr. 1828/2006: Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. Amtsblatt der Europäischen Union, L371.
- VO (EG) Nr. 1974/2006: Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Amtsblatt der Europäischen Union. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2006/l\\_368/l\\_36820061223de00150073.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2006/l_368/l_36820061223de00150073.pdf). Stand 8.10.2007.
- VO (EG) Nr. 1975/2006: Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 der Kommission vom 07. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates hinsichtlich der Kontrollverfahren und der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen bei Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums. Amtsblatt der Europäischen Union, L 368/74. Stand 8.10.2007.
- Deutscher Bundestag, Drucksache, Nr. 17/1616 vom 5.5.2010, Große Anfrage der SPD-Fraktion im Bundestag an die Bundesregierung zu den ökonomischen Wirkungen des Konjunkturpakete. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/016/1701616.pdf>. Stand 8.7.2010.
- GO GemBGA: Geschäftsordnung für den Begleitausschuss des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Durchführung der Operationellen Programme des EFRE und ESF sowie des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des ELER in der Förderperiode 2007-2013 im Land Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung vom 12. Dezember 2007.

- Wertgrenzerlass: Beschleunigung der Vergabe öffentlicher Aufträge im Rahmen des Konjunkturpakets II, Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus vom 30. Januar 2009. Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern, 7. Internetseite Auftragsberatungsstelle Mecklenburg-Vorpommern e. V.: <http://www.abst-mv.de/download/MV-Wertgrenzenerlass%202009-01-30.pdf>. Stand 4.10.2010.
- ABST, Auftragsberatungsstelle Mecklenburg-Vorpommern e. V. (2009): Auftragswesen Aktuell. Internetseite Auftragsberatungsstelle Mecklenburg-Vorpommern e. V.: [http://www.neubrandenburg.ihk.de/ihk/fileadmin/user\\_upload/Starthilfe\\_und\\_Unternehmensfoerderung/Unternehmensfoerderung\\_Finanzierung/AbstMV\\_Newsletter2009-01-20.pdf](http://www.neubrandenburg.ihk.de/ihk/fileadmin/user_upload/Starthilfe_und_Unternehmensfoerderung/Unternehmensfoerderung_Finanzierung/AbstMV_Newsletter2009-01-20.pdf). Stand 4.10.2010.
- Aehnelt, R., Kühn, M. und Schütte, I. (2006): Lebensqualität in Klein- und Mittelstädten. Integrierte Berichtssysteme von regionalen Zentren des Städtekrankes im Land Brandenburg. Schlussbericht. Berlin.
- Anonymus, Hrsg. (31-5-2010): Indikatorenbericht 2010 zur Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt - Stand: 31. Mai 2010. Entwurf, Stand 31.05.2010.
- Bähr, J. (2004): Bevölkerungsgeographie. Stuttgart.
- Bauer, S. (2007): Förderpolitik in der Verflechtungsfalle. Internetseite Evangelische Akademie Loccum: <http://www.loccum.de/material/arbeit/lw07/bauer.pdf>. Stand 21.8.2008.
- Bauschke, A. (2010): Statt "Neue Herausforderungen" alte Verteilungsmechanismen? Analyse der Umsetzung des Health Check der Gemeinsamen Agrarpolitik im Rahmen ländlicher Entwicklungsprogramme in ausgewählten deutschen Bundesländern. Masterarbeit (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin).
- BBSR, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2008): Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen, Veranstaltungsergebnisse eines Expertenworkshops im August 2008. [http://www.bbsr.bund.de/nn\\_22702/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Studien/Stadtregionen/Veranstaltungen/Erster\\_Expertenworkshop.html](http://www.bbsr.bund.de/nn_22702/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Studien/Stadtregionen/Veranstaltungen/Erster_Expertenworkshop.html). Stand 27.4.2010.
- BBSR, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung und Hans-Böckler-Stiftung (2009): Gender-Index - eine Landkarte der Gleichstellung in Deutschland. <http://www.genderindex.de/was-ist-der-index.html>. Stand 2.9.2009.
- Becker, H., Neumeier, S., Plankl, R., Tietz, A. und Weingarten, P. (2009): Abgrenzung ländlicher Räume im Spiegel regionaler Typisierungen: ein Diskussionsbeitrag. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, H. (in Vorbereitung). Völknerode.
- Becker, P. (2009): Die europäische Kohäsionspolitik und ihre Modernisierung. SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik, H. S 5.

- Beetz, S. (2007): Innovationen in ländlichen Räumen unter der Perspektive von Lebensqualität. In: Beetz, S. (Hrsg.): Die Zukunft der Infrastrukturen in ländlichen Räumen. Materialien der Interdisziplinären Arbeitsgruppe Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume - LandInnovation -, H. 14. S. 9-18.  
[www.bbaw.de/bbaw/Forschung/Forschungsprojekte/Land/de/Startseite](http://www.bbaw.de/bbaw/Forschung/Forschungsprojekte/Land/de/Startseite).
- Benecke, R. (2009): Grünland um Umbruch. Internetseite BfN:  
<http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/ina/vortraege/2009-Gruenland-Benecke.pdf>. Stand 28.7.2010.
- Bergschmidt, A., Forstner, B., Dirksmeyer, W., Ebers, H., Fitschen-Lischewski, A., Margarian, A. und Heuer, J. (2008): Ex-Post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) für den Förderzeitraum 2000 bis 2006 Mecklenburg-Vorpommern. Braunschweig.
- Bernhard, S., Hohmeyer, K., Jozwiak, E., Koch, S., Kruppe, T., Stephan, G. und Wolff, J. (2008): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen. IAB Forschungsbericht, H. 2/2008. Nürnberg. Internetseite Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB):  
<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2008/fb0208.pdf>. Stand 24.2.2010.
- Bieritz, L., Distelkamp, M. und Ulrich, P. (2010): Ermittlung der nachfrageseitigen Einkommens- und Beschäftigungseffekte ländlicher Entwicklungsprogramme im Zeitraum 2007 bis 2009 (Gutachten der Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforchung im Auftrag des vTI). Osnabrück.
- biota, Institut für ökologische Forschung und Planung GmbH (2007): Strukturverbesserung der Nebel im Raum Hoppenrade , Effizienzkontrolle, Endbericht 2007, im Auftrag des StAUN Rostock.
- biota, Institut für ökologische Forschung und Planung GmbH (2009): Regionalisierung der Nährstoffbelastung in Oberflächengewässern in Mecklenburg-Vorpommern im Auftrag des Landesamtes für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern. Bützow. Internetseite Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern: [http://www.lung.mv-regierung.de/dateien/a3\\_pub\\_2009\\_regionalisierung\\_naehrstoffbelastung.pdf](http://www.lung.mv-regierung.de/dateien/a3_pub_2009_regionalisierung_naehrstoffbelastung.pdf). Stand 18.3.2010.
- Blank, S. und Löwenbein, O. (2009): Inwiefern kann Evaluation mittels systemtheoretischem Ansatz und Netzwerkansatz die Steuerung von Projekten durch Lernprozesse befördern? Zeitschrift für Evaluation Jg.8, H. 1, S. 75-85.
- Blume, L. und Döring, T. (2009): Unterschiede regionale Wirtschaftskraft - welchen Einfluss hat die Landespolitik? Jahrbuch für Regionalwissenschaft 29, H. 2, S. 105-120.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Agrarpolitische Bericht der Bundesregierung 2006. Internetseite Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: [http://www.bmelv.de/cln\\_045/nn\\_752130/SharedDocs/downloads/Agrarbericht/gesamte\\_20Fassung\\_202006.html](http://www.bmelv.de/cln_045/nn_752130/SharedDocs/downloads/Agrarbericht/gesamte_20Fassung_202006.html). Stand 3.6.2006.

- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 - 2013. [http://www.bmelv.de/cln\\_045/nn\\_751686/SharedDocs/downloads/08-LaendlicheRaume/Strategiepapier.html](http://www.bmelv.de/cln_045/nn_751686/SharedDocs/downloads/08-LaendlicheRaume/Strategiepapier.html). Stand 23.1.2007.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Jahresgespräch zwischen KOM und BMELV am 28. Oktober 2008, wichtige Ergebnisse/Aussagen. Email vom 4.11.2008.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009): Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume (konsolidierte Fassung). [http://www.bmelv.de/cln\\_044/nn\\_751002/SharedDocs/downloads/04-Landwirtschaft/Foerderung/GAK/NationaleRahmenregelungen-ELER.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/NationaleRahmenregelungen-ELER.pdf](http://www.bmelv.de/cln_044/nn_751002/SharedDocs/downloads/04-Landwirtschaft/Foerderung/GAK/NationaleRahmenregelungen-ELER.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/NationaleRahmenregelungen-ELER.pdf). Stand 8.5.2009.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010a): Die Bundeswaldinventur - Alle Ergebnisse und Berichte. [http://www.bundeswaldinventur.de/enid/339f44d88c57996f89ec3a02bf822380\\_51519f6d6f6465092d09/2.html](http://www.bundeswaldinventur.de/enid/339f44d88c57996f89ec3a02bf822380_51519f6d6f6465092d09/2.html).
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010b): Position der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2013.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010c): Expertengespräch mit Vertretern des BMELV über die Rolle des Bundes bei der Umsetzung der EPLR, Referate 521 und 615. Gespräch vom 21.04.2010.
- BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren Frauen und Jugend (2002): Gender Mainstreaming. Was ist das? Berlin.
- BMU, Bundesministerium für Umwelt (2009): Erneuerbare Energie in Zahlen. Berlin.
- BMU, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2010): "High nature value" (HNV)-Indikator im Rahmen der ELER-Verordnung - Ergebnisse der Pilotkartierung der HNV Farmland-Flächen auf Stichproben im landwirtschaftlich genutzten Offenland. Schriftverkehr BMU-BMELV vom 15.06.2010.
- BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft (2009): Strategische Berichterstattung 2009, Langfassung, Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013. <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/S-T/strategiebericht-2009-langfassung,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>.

- Britschkat, G. Hornuf L. (2008): Studie über die Auswirkungen des Glücksspielstaatsvertrages zum Lotteriede- und Sportwettmarkt auf die deutsche Volkswirtschaft. München. Internetseite WKW, Wirtschaftsforschung GmbH, München: <http://www.mkw-gmbh.de/fileadmin/templates/mkw-gmbh/publications/lotto-studie.pdf>.
- Bund-Länder-Unterarbeitsgruppe Monitoring/Indikatoren (2010): Handbuch Kombinierte ELER-/GAK-Berichterstattung 2007 - 2013. Unveröffentlicht.
- Bundesagentur für Arbeit Regionaldirektion Nord (2010): Der Arbeitsmarkt in Mecklenburg-Vorpommern im Januar 2010. Internetseite Bundesamt für Arbeit Regionaldirektion Nord: <http://www.arbeitsagentur.de/Dienststellen/RD-N/RD-N/A01-Allgemein-Info/Allgemein/Der-Arbeitsmarkt-in-Grafiken/amG-MV/1001-Der-Arbeitsmarkt-in-Grafiken-MV.pdf>. Stand 22.3.2010.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2009): Expertengespräch mit der Zahlstelle Hamburg. Gespräch am 09.09.2009.
- CEMAT, Konferenz der Minister für Raumentwicklung (2007): Territoriale Agenda der Europäischen Union für ein wettbewerbsfähiges nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen. [http://www.bmvbs.de/Anlage/original\\_998207/Territoriale-Agenda-der-Europaeischen-Union-Angenommen-am-25.-Mai-2007-barriere-frei.pdf](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_998207/Territoriale-Agenda-der-Europaeischen-Union-Angenommen-am-25.-Mai-2007-barriere-frei.pdf). Stand 31.3.2010.
- Clausen, H. und Trettin, L. (2003): Förderung von Demonstrationsvorhaben im Umweltbereich - Mitnahmeeffekte und Finanzierungsoptionen. RWI Materialien, H. 1. Essen.
- data experts gmbh (2010): profil eler Softwaresystem zur automatisierten Verwaltung von Fördermitteln aus dem ELER-Fonds der EU inklusive Internetantragstellung - Grobkonzept. Internetseite data experts GmbH: <http://www.eafrd.eu/doku.html>. Stand 31.8.2010.
- DG Regio (2007): Messung der Beschäftigungseffekte von Strukturfonds. Arbeitspapier Nr. 6. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2007/working/wd6\\_employ\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd6_employ_de.pdf).
- Dickhaut, W. (2006): Erfahrungen zu Erfolgskontrollen bei Fließgewässerrenaturierungen - Ergebnisse eines BMBF-Projektes. In: NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft Küsten und Naturschutz (Hrsg.): Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen, H. 26. Jg., Nr. 2. S. 87-90.
- EEN, European Evaluation Network for Rural Development (2009): Leitfaden: Die Anwendung des "High Nature Value (HNV)"-Wirkungsindikators 2007-2013. [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/network/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/network/index_en.htm).
- EEN, European Evaluation Network for Rural Development, Hrsg. (2010b): Working Paper on Approaches for assessing the impacts of the Rural Development Programmes in the context of multiple intervening factors. Findings of a Thematic Working Group established and coordinated by The European Evaluation Network for Rural Development. Editors: R. Lukesch, B. Schuh. [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index_en.htm). Stand 19.4.2010b.

- EEN, European Evaluation Network for Rural Development (2010a): Capturing impacts of Leader and of measures to improve Quality of life in rural areas. Brüssel.
- EU-COM, Commission of the European Communities (2006): Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Court of Auditors - Commission Action Plan towards an Integrated Internal Control Framework, COM(2006)9final. [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2006&nu\\_doc=9](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2006&nu_doc=9).
- EU-Com, European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2009): Rural Development in the European Union Statistical and Economic Information Report 2009. [http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2009/RD\\_Report\\_2009.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2009/RD_Report_2009.pdf). Stand 14.8.2010.
- EU-Com, European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2010): Working paper on the CMEF gross value added indicators. [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=84053593-C697-FF89-ED5C-51797D9754FD](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=84053593-C697-FF89-ED5C-51797D9754FD). Stand 28.7.2010.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000a): Der neue Programmplanungszeitraum 2000 - 2006: technische Themenpapiere, Technisches Papier 3, Einbeziehung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in die Strukturfondsmaßnahmen. Luxemburg.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000b): Mitteilung der Kommission an die Mitgliedsstaaten über die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums (LEADER+). K(2000) 946 endgültig.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2003): Schlussfolgerungen der zweiten Europäischen Konferenz über ländliche Entwicklung in Salzburg. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/03/236&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>. Stand 15.10.2007.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2005): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung: Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft. Internetseite Europäische Kommission: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0330:FIN:DE:PDF>. Stand 25.11.2009.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006a): Guidance note A - Choice and use of indicators. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006b): Guidance Note H - Output Indicator Fiches. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.



- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006c): Guidance Note I - Result Indicator Fiches. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006d): Guidance Note J - Impact Indicator Fiches. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006e): Guidance Note N - Glossary of terms. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006f): Rural Development 2007-2013. Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, Guidance Document, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006g): Sonderausgabe Newsletter: Beschäftigung und Wachstum durch ländliche Entwicklung. [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/newsletter/lisbon/special\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/newsletter/lisbon/special_de.pdf). Stand 19.9.2006.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007a): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr. 2: Zulassung einer Zahlstelle gemäß Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates und Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission, Dokument Nr. AGRI-2007-60982.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007b): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr. 3: Prüfungsstrategie, Dokument Nr. AGRI-RC D(2007).
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007c): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr. 4: Zuverlässigkeitserklärung des Leiters der Zahlstelle gemäß Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe c Ziffer III der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates, Dokument Nr. AGRI-2007-61729.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007d): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr. 5: Musterbericht der Bescheinigenden Stelle, Dokument Nr. AGRI-2007-61713.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007e): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr. 6: Form, Umfang und Inhalt der Bescheinigung der Bescheinigenden Stelle, Dokumenten Nr. AGRI-2007-61715.

- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007f): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr. 7: Stellungnahme der Bescheinigenden Stelle zur Zuverlässigkeitserklärung des Leiters der Zahlstelle gemäß Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates, Dokument Nr. AGRI-2007-61717.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007g): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr.1: Wiedereinzuziehende Beträge gemäß Anhang III der Verordnung (EG) Nr.885/2006 der Kommission.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008): 19. Jahresbericht über die Durchführung der Strukturfonds (Durchführungsjahr 2007), KOM(2008) 659 endgültig. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0659:FIN:DE:PDF>. Stand 31.3.2010.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2009a): Fragestellungen hinsichtlich der Förderfähigkeit innovativer Projekte in Leader, Art 63 (a), 64 und 61 der VO 1698/2005. Internetseite DVS, Netzwerk ländliche Räume: [http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/01\\_Hintergrund/ELER/Leader/Leader\\_u\\_Innovation\\_Antwort\\_KOM\\_29\\_10\\_2009.pdf](http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/01_Hintergrund/ELER/Leader/Leader_u_Innovation_Antwort_KOM_29_10_2009.pdf). Stand 20.7.2010a.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2009b): Gemeinsame Indikatoren für die Begleitung und Bewertung von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum 2007-2013 (Teil I: Erläuternde Leitlinien, Teil II: Tabellen mit gemeinsamen Indikatoren für die Begleitung und Bewertung von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2010): Mehr oder weniger Kontrollen? Die richtige Balance zwischen Kontrollkosten und Fehlerrisiko.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2003): Kapitel 10: Kapitelübergreifende Fragestellungen. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 der Bundesländer Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Hessen. Braunschweig, Hannover, Hamburg. [http://miraculix.fal.de/fallitdok\\_extern/zi035871.pdf](http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/zi035871.pdf). Stand 2.10.2007.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2008a): Implementationskosten des NRW-Programms Ländlicher Raum vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen. Qualitative Kosten-Wirkungs-Synopse zur Bewertung der Fördereffizienz (Studie 3). In: LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI (Hrsg.): Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum, Materialband zu Kapitel 10 Kapitelübergreifende Fragestellungen. Braunschweig. S. 129-236.

- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2008b): Studie 3 - Untersuchung und Bewertung der Implementationskosten des Hessischen Programms zur Entwicklung ländlicher Räume vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen. Qualitative Kosten-Wirkungs-Analyse zur Bewertung der Fördereffizienz des Hessischen EPLR. In: Fährmann, B., Grajewski, R. und Pufahl, A. (Hrsg.): Ex-post-Bewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum, Materialband zu Kapitel 10, Kapitelübergreifende Fragestellungen. Braunschweig. S. 127-208.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2010a): Ergebnisse einer Online-Befragung zum Thema "Beteiligung der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpartner (WiSos) an der Umsetzung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Braunschweig.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2010b): Ergebnisse vorbereitender Interviews mit 8 BGA Vertretern für die WiSo-Partnerbefragung zum Thema "Beteiligung der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpartner (WiSos) an der Umsetzung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Braunschweig.
- Fährmann, B., Grajewski, R., Koch, B. und Peter, H. (2008): Die Politik zur ländlichen Entwicklung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik - Von den Ursprüngen bis zur Gegenwart. Schriftenreihe Europäisches Verwaltungsmanagement der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin. Berlin.
- FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt und Stadtplanung und BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst und Holzwirtschaft (2003): Halbzeitbewertung von PROLAND Niedersachsen - Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hannover, Hamburg. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): Stand 2.10.2007.
- Faßbender, H. und Kluge, J. (2006): Perspektive Deutschland - Was die Deutschen wirklich wollen. Berlin.
- Fock, T., Laschewski, L. und Neu, C. (2006): Agrarkonzept 2000 Ländliche Entwicklung in Mecklenburg-Vorpommern Das Projekt "Das aktive und soziale Dorf". Studie i. A. und Hg. Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei Mecklenburg-Vorpommern.
- Fries, S. (2006): Evaluation integrierter Stadtentwicklungsplanung am Beispiel des Bundesländer-Städtebauförderprogramms Soziale Stadt. Stuttgart.
- Fuchs, S. und Stein-Bachinger, K. (2008): Naturschutz im Ökolandbau. Praxishandbuch für den ökologischen Ackerbau im nordostdeutschen Raum. Bioland Verlags GmbH, Mainz.
- Garz, K. (2009): Görmin - eine Gemeinde im Modellprojekt "Dorf für Kinder - Dorf für alle" Die Gemeinden des Modellprojektes "Dorf für Kinder - Dorf für alle" - Praxisporträt IV Baustein C 5.7. Internetseite Deutsches Kinderhilfsnetzwerk e.V.: [http://www.kinderpolitik.de/beteiligungsbausteine/pdf/c/Baustein\\_C\\_5\\_7.pdf](http://www.kinderpolitik.de/beteiligungsbausteine/pdf/c/Baustein_C_5_7.pdf). Stand 9.10.2010.

- GD Agri, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (2006): Handbuch für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen. Brüssel. Internetseite Europäische Kommission, Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung: [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index_de.htm). Stand 4.2.2010.
- GD Regio, Generaldirektion Regionalpolitik (2003): Evalued: The resource for the evaluation of socio-economic development. Sourcebook 2: Methods & Techniques. Internetseite Regional Policy - Inforegio. Evalued: The resource for the evaluation of socio-economic development: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/evalued/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalued/index_en.htm). Stand 15.4.2009.
- Grajewski, R. und Fähmann, B. (2008): Studie 2: Untersuchung und Bewertung der Implementationskosten von ZAL vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen. In: LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI (Hrsg.): Materialband zu Kapitel 10 Kapitelübergreifende Fragestellungen Ex-post-Bewertung des Programms "Zukunft auf dem Land" (ZAL). Braunschweig. S. 79-158.
- Grajewski, R. und Mehl, P. (2008): Variable Politik trotz wachsender Verflechtung. Netzwerk-governance am Beispiel der Politik zur Entwicklung Ländlicher Räume. In: Scheller, H. und Schmid, J. (Hrsg.): Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern. Baden-Baden. S. 284-310.
- GVB, Gemeinsame Verwaltungsbehörde (2006): Sozioökonomische und SWOT-Analyse sowie Entwicklungsstrategie für das Land Mecklenburg-Vorpommern Förderperiode 2007 bis 2013. Internetseite Mecklenburg-Vorpommern Das Europa-portal: <http://www.europa-mv.de/docs/download/10092/Sozio%C3%B6kono-mische-%20und%20SWOT-Analyse%20sowie%20Entwicklungsstrategie.pdf>. Stand 17.2.2010.
- GVB, Gemeinsame Verwaltungsbehörde (2008a): Gemeinsamer Bewertungsplan für die Operationellen Programme des EFRE und ESF sowie für das Entwicklungsprogramm für den Ländlichen Raum des ELER (Stand: 06.05.2008). Internetseite Europa-Portal Mecklenburg-Vorpommern: <http://www.europa-mv.de/docs/download/10091/Gemeinsamer%20Bewertungsplan%20f%C3%B6r%20die%20Operationellen%20Programme.pdf>. Stand 6.10.2010.
- GVB, Gemeinsame Verwaltungsbehörde (2008b): Zwischenbericht 2007 gemäß Art. 82 der VO (EG) Nr. 1698/2005 zum Entwicklungsprogramm für den Ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern 2007-2013 (Bearbeitung: entera). Schwerin.
- GVB, Gemeinsame Verwaltungsbehörde (2009a): Durchführungsbericht zum Operationellen Programm des Landes Mecklenburg-Vorpommern für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Ziel Konvergenz in der Förderperiode 2007 bis 2013. Berichtsjahr 2008. Schwerin.
- GVB, Gemeinsame Verwaltungsbehörde (2009b): Gespräch mit der Gemeinsamen Verwaltungsbehörde Mecklenburg-Vorpommern. Gespräch am 16.03.2009.

- GVB, Gemeinsame Verwaltungsbehörde (2009c): Zwischenbericht 2008 gemäß Art. 82 der VO (EG) Nr. 1698/2005 zum Entwicklungsprogramm für den Ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern 2007 - 2013 (Bearbeitung entera). Schwerin.
- GVB, Gemeinsame Verwaltungsbehörde (2010): Zwischenbericht 2009 gemäß Art. 82 der VO (EG) Nr. 1698/2005 zum Entwicklungsprogramm für den Ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern 2007 - 2013, Bearbeitung entera. Schwerin.
- Haenel, H.-D., Hrsg. (2010): Calculations of Emissions from German Agriculture - National Emission Inventory Report (NIR) 2010 for 2008 / Berechnung der Emissionen aus der deutschen Landwirtschaft - Nationaler Emissionsbericht (NIR) 2010 für 2008. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft, H. 334 Braunschweig.
- Hennings, U. (2009): Reduzierung diffuser Nährstoffbelastungen von Gewässern in M-V – ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der Wasserqualität und zur Umsetzung der WRRL. In: LU, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern und Bauernverband Mecklenburg-Vorpommern e.V. (Hrsg.): Tagungsband MeLa - Kongress 2009 - Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) mit der Landwirtschaft. Schwerin. S. 6-11.
- HMUELV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009): Umsetzung des EPLR Hessen 2007 bis 2013 aus Sicht der Zuständigen Behörde. Gespräch am 30.06.2009.
- HMWVL, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2010): Telefoninterview mit der EFRE-Verwaltungsbehörde. Gespräch am 06.05.2010.
- Hülemeyer, K. und Schiller, S. (2009): Coordination of EU policies in MV - Case study on the Joint Administrative Authority (GVB) Deliverable D 8.1 Assessing the impact of rural development policies (incl. LEADER). Frankfurt/Main.
- IfS, Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Operationellen Programms des Landes Mecklenburg-Vorpommern 2000 bis 2006 Los 2: Aktualisierung der Bewertung der Umsetzung des ESF und fondsübergreifende Bewertung des Querschnittsziels Chancengleichheit (im Auftrag des Wirtschaftsministeriums Mecklenburg-Vorpommern. Internetseite Europa-Portal: <http://www.europa-mv.de/docs/download/10037/Aktualisierung%20der%20Halbzeitbewertung%20ESF%20-%20fonds%20%C3%BCbergreifende%20Bewertung%20Chancengleichheit.pdf>. Stand 5.10.2010.
- ISOE, Institut für sozial-ökologische Forschung (2005): Leitfaden zur Integration von Genderfragen in ein Sozioökonomisches Monitoring in Nationalparks. Frankfurt.
- Kallas (2006): Mitteilungen an die Kommission von Vizepräsident Kallas im Einvernehmen mit Präsident Barroso, Aktionsplan der Kommission zur Schaffung eines integrierten Kontrollrahmens: Defizitbewertung und Maßnahmenkatalog für die Kommissionsdienststellen; SEK(2006)49.

- Kärcher, A. (2009): Grünland im Umbruch - Erfordernisse für die europäische Agrarpolitik 2013+. Internetseite BfN: <http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/ina/vortraege/2009-Gruenland-Kaercher.pdf>. Stand 28.7.2010.
- Keilig, I. und Zippel, M. (2008): Aktualisierung der Regionalisierung von stofflichen Grundwasserbelastungen in Mecklenburg-Vorpommern sowie Ableitung eines belastungsorientierten Grundwasserkörperzuschnitts. Berlin.
- Korczak, D. (1995): Lebensqualität-Atlas. Opladen.
- Kubis, A., Titze, M. und Ragnitz, J. (2007): Spillover effects of spatial growth poles - a reconciliation of conflicting policy targets? IWH-Diskussionspapiere, H. 8. Halle. Internetseite Institut für Wirtschaftsforschung Halle: [www.iwh-halle.de](http://www.iwh-halle.de). Stand 26.11.2009.
- Lenihan, H. (2004): Evaluating Irish industrial policy in terms of deadweight and displacement: a quantitative methodological approach. Applied Economics 36, S. 229-252. Stand 1.12.2009.
- Leser, H. (2005): DIERCKE - Wörterbuch Allgemeine Geographie.
- LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, BW, Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, OEF, Institut für Ökonomie der Forst und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (2009): Bericht 2009 zur laufenden Bewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern im Rahmen der 7-Länder-Bewertung (Stand: Mai 2009). Braunschweig.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2007a): Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern 2007 - 2013. Genehmigt am 5.12.2007. Schwerin.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2007b): Richtlinie zur Förderung von Investitionen in der landwirtschaftlichen Produktion nach dem Agrarinvestitionsförderungsprogramm Teil A (AFP-A-RL M-V), vom 12.09.2007 - VI 300 - 5411.7.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz (2008a): Fachleitfaden "Managementplanung in Natura 2000-Gebieten, Teil II des Handbuchs zur Umsetzung der Fördermaßnahme in Mecklenburg-Vorpommern, Version 2.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2008b): Fachleitfaden "Förderung der nachhaltigen Entwicklung von Gewässern und Feuchtlebensräumen".
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2009a): 2. Antrag auf Änderung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern 2007-2013. Schwerin.

- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2009b): 3. Antrag auf Änderung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern 2007-2013. Schwerin.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2009c): Agrarbericht 2009 des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Unterrichtung durch die Landesregierung (Drucksache 2/2657). Schwerin. Internetseite Landtag Mecklenburg-Vorpommern: [http://www.landtag-mv.de/site/3\\_122\\_177/177.html](http://www.landtag-mv.de/site/3_122_177/177.html). Stand 20.2.2010c.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2009d): Auszahlung LEADER+ (Stand 17.03.2009). Email vom 18.03.2009.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2009e): Auszahlungen EAGFL-Ausrichtung im Rahmen des Operationellen Programms Ziel 1 in den Kalenderjahren 2007 und 2008 (Projektliste). Email vom 17.03.2009.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2009f): Auszahlungsdaten EGFL und ELER für die EU-Haushaltsjahre 2007 und 2008. Email vom 24.03.2009.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2009g): Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern 2007 bis 2013 (EPLR M-V) (Stand: 10.12.2009). Schwerin.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2009h): Expertengespräch mit der ELER-Fondsverwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern am 16.03.2009. Gespräch am 16.03.2009.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2009i): Gespräch mit der Zahlstelle des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Gespräch am 16.03.2009.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2009j): Gespräch mit Fondsverwaltung ELER Mecklenburg-Vorpommern. Gespräch am 16.03.2009.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2009k): Handbuch für die Bewilligungsbehörden, Förderung der integrierten Entwicklung, ILI-HB. Schwerin.

- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2010a): Dienstanweisung. Allgemeine Verfahrensbeschreibung für die mit der Förderung aus dem Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (EPLR M-V) beauftragten Behörden bezüglich der Einreichung, Erfassung und Bearbeitung von Anträgen für vom Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) finanzierte Maßnahmen im Land Mecklenburg-Vorpommern (Allgemeine Verfahrensbeschreibung für die EPLR M-V-Förderung - Investitionen). Schwerin.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2010b): Entwicklung des Maisanbaus in Mecklenburg-Vorpommern und agrobiologische Auswirkungen. Kleine Anfrage des Abgeordneten Prof. Dr. Fritz Tack, Fraktion DIE LINKE und Antwort der Landesregierung (Drucksache 5/3194). Internetseite Landtag Mecklenburg-Vorpommern: <http://www.dokumentation.landtag-mv.de/parldok/>. Stand 21.2.2010.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2010c): Kreuzchenliste der Zahlstelle MV für das EU-Haushaltsjahr 2009 - EGFL. CD.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2010d): Kreuzchenliste der Zahlstelle MV für das EU-Haushaltsjahr 2009 - ELER.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2010e): Laufende und abgeschlossene Projekte im Rahmen der Technischen Hilfe in Mecklenburg-Vorpommern 2007 bis 2010. Email vom 05.08.2010.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2010f): Projektauswahlkriterien für Maßnahmen des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum 2007 - 2013 (EPLR M-V)(Stand: 06.05.2010). Schwerin.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern (2010g): Waldzustandsbericht 2009. Ergebnisse der Waldzustandserhebung.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern und LUNG, Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern (2009): Rahmenpapier für die landesspezifische Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie in Mecklenburg-Vorpommern. <http://www.wrrl-mv.de/doku/hintergrund/WRRL-Rahmenpapier.pdf>. Stand 27.7.2010.



- Lukesch, R., Schuh, B., Beaufoy, G., Goemann, H., Kaufmann, P., Koorberg, P., Michalek, J., Moran, D., Paracchini, M. L., Pinay, G., Pufahl, A., Schiller, S., Rossi, P. und Storti, D. (2010): Working paper on Approaches for assessing the impacts of the Rural Development Programmes in the context of multiple intervening factors. Internetseite European Evaluation Network for Rural Development: [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/network/impacts\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/network/impacts_en.pdf). Stand 29.4.2010.
- LUNG, Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie (1995): Ein ökologisch begründetes Sanierungskonzept für das Gewässereinzugsgebiet der Warnow (Mecklenburg Vorpommern). Schriftenreihe, H. 2. Gülzow-Güstrow.
- LUNG, Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie (2006): Prioritätenkonzept zur Planung und Wiederherstellung der ökologischen Durchgängigkeit in den Fließgewässern Mecklenburg-Vorpommerns. Materialien zur Umwelt, H. 3. Güstrow.
- Mantino, F. (2010): Typologies of Governance Models. In: INEA, National Institute of Agricultural Economics (Hrsg.): RuDi. Assessing the impact of rural development policies (incl. LEADER), H. Deliverable D3.2. Internetseite RuDi, Rural Development Impacts: [http://www.rudi-europe.net/uploads/media/RuDI\\_WP3\\_D\\_3.2.pdf](http://www.rudi-europe.net/uploads/media/RuDI_WP3_D_3.2.pdf). Stand 07.07.2010.
- Mantino, F., Bolli, M., Fagiani, P. und Tarangioli, S. (2010): Report on Policy Delivery Systems and their relations with types of governance models. In: INEA, National Institute of Agricultural Economics (Hrsg.): RuDi. Assessing the impact of rural development policies (incl. LEADER), H. Deliverable D3.3. Internetseite RuDi, Rural Development Impacts: [http://www.rudi-europe.net/uploads/media/RuDI\\_WP3\\_D\\_3.3.pdf](http://www.rudi-europe.net/uploads/media/RuDI_WP3_D_3.3.pdf). Stand 07.07.2010.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2009a): Expertengespräch mit der Zahlstelle Niedersachsen 2009. Gespräch am 25.05.2009.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2009b): *PROFIL 2007-2013 Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013, konsolidierte Fassung Stand: 15. Dezember 2009*. Hannover. Internetseite Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: [www.profil.niedersachsen.de](http://www.profil.niedersachsen.de).
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2009): Expertengespräch mit der Zahlstelle Schleswig-Holstein. Gespräch am 20.08.2009.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2009): Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum aus Sicht des Referats für Zahlstellenangelegenheiten im MUNLV. Gespräch am 19.03.2009.
- Neu, C. (2006): Territoriale Ungleichheit - eine Erkundung. Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 2006, H. 37, S. 8-15.

- Noll, H.-H. (1995): Wohlstand, Lebensqualität und Wohlbefinden in den Ländern der Europäischen Union. In: Hradil, S. und Immerfall, S. (Hrsg.): Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich. Leverkusen. S. 431-473.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2009): Society at a Glance 2009. OECD Social Indicators. Paris.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2006): Das neue Paradigma für den ländlichen Raum. Paris.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2007): OECD-Prüfbericht zur Politik für ländliche Räume - Deutschland. Paris. Internetseite BMELV: [http://www.bmelv.de/cln\\_045/nn\\_751686/SharedDocs/downloads/08-LaendlicheRaume/OECD-Pruefbericht\\_templateId=raw,property=publicationFile.pdf/OECD-Pruefbericht.pdf](http://www.bmelv.de/cln_045/nn_751686/SharedDocs/downloads/08-LaendlicheRaume/OECD-Pruefbericht_templateId=raw,property=publicationFile.pdf/OECD-Pruefbericht.pdf). Stand 8.10.2007.
- Offermann, F., Gömann, H., Kleinhanß, W., Kreins, P., von Ledebur, O., Osterburg, B., Pelikan, J., Salamon, P. und Sanders, J. (2010): vTI-Baseline 2009-2019: Agrarökonomische Projektionen für Deutschland. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft, H. 333. Braunschweig. Stand 20.2.2010.
- ÖIR, Österreichisches Institut für Raumplanung (2004): Methoden und Ergebnisse der Integration von Leader-Innovationen - Ansätze für Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums. Endbericht, Kurzfassung. Wien. Internetseite EU-KOM, DG Agri: [http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader/sum\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader/sum_de.pdf). Stand 30.3.2009.
- Osterburg, B. (2008): Bestandsaufnahme der N-Bilanzüberschüsse - Status quo, Entwicklungen und 'hot spots'. In: DAF, Dachverband Agrarforschung (Hrsg.): Landnutzung und Wasserqualität - Herausforderungen bei der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie. Agrarspectrum, H. 41. S. 61-73.
- Osterburg, B., Nieberg, H., Rüter, S., Isermeyer, F., Haenel, H.-D., Hahne, J., Krentler, J.-G., Paulsen, H. M., Schuchardt, F., Schweinle, J. und Weiland, P. (2009): Erfassung, Bewertung und Minderung von Treibhausgasemissionen des deutschen Agrar- und Ernährungssektors. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, H. 03/2009. Braunschweig.
- Osterburg, B. und Runge, T., Hrsg. (2007): Maßnahmen zur Reduzierung von Stickstoffeinträgen in Gewässer - eine wasserschutz-orientierte Landwirtschaft zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 307. Braunschweig.
- Paul, C., Weber, M. und Mosandl, R. (2009): Kohlenstoffbindung junger Aufforstungsflächen. Freising. Internetseite PrimaKlima: [http://www.prima-klima-weltweit.de/grafiken/pdf/paul\\_studie.pdf](http://www.prima-klima-weltweit.de/grafiken/pdf/paul_studie.pdf).
- Ragnit, R. (2003): Die Darstellung und Bewertung des integrierten Einsatzes der EU-Strukturfonds am Beispiel der Region Nordwestmecklenburg. Diplom (Wis-mar).

- Rahmann, G., Ausden, M., Barth, K., Böhm, H., Koopmann, R., Oppermann, R., Paulsen, H. M. und Weißmann, F. (2008): Klimarelevanz der Ökologischen Landbaus - Stand des Wissens. *Landbauforschung Völkenrode* 58, H. 1/2, S. 71-89.
- Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2008): EU-Report deutscher Rechnungshöfe. Internetseite Bundesrechnungshof: <http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/eu-report-2008-deutsch.pdf>. Stand 16.2.2009.
- Schuh, B., Tödting-Schönhofer, H., Wimmer, H., Lukesch, R., Vercruysee, J.-P. und O'Grady, S. (2006): Synthesis of mid-term evaluations of LEADER+ programmes. Final Report. Commissioned by: European Commission, DG AGRI. Internetseite EU-KOM, DG Agri: [http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leaderplus/full\\_text.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leaderplus/full_text.pdf). Stand 20.7.2010.
- Schull, U. (2009): Das Partnerschaftsprinzip als Governance-Modus im Mehrebenensystem: Demokratische Legitimationspotentiale und -grenzen der Beteiligung assoziativer Akteure am Beispiel der EU-Strukturfonds-Förderung in Deutschland. *CIS Papers*, H. 23. Hamburg. Internetseite Universität Hamburg: [http://www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/sozialoekonomie/cis/CIS\\_Papers/CP23\\_Schull.pdf](http://www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/sozialoekonomie/cis/CIS_Papers/CP23_Schull.pdf). Stand 19.8.2009.
- Seefeldt, O. (2009): Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in M-V (Vortrag auf dem Festkolloquium 10 Jahre LUNG). Internetseite Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie M-V: [http://www.lung.mv-regierung.de/dateien/festkoll\\_seefeldt.pdf](http://www.lung.mv-regierung.de/dateien/festkoll_seefeldt.pdf). Stand 18.3.2010.
- Spellerberg, A. (2007): Quality of rural life in rural areas. Processes of divergence and convergence. In: Glatzer, W. und Noll, H.-H. (Hrsg.): *Getrennt vereint - Lebensverhältnisse in Deutschland seit der Wiedervereinigung. Social indicators Research*, H. Vol. 83 no. 2. S. 283-307.
- Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern (2005): Unterrichtung durch die Landesregierung. Fortschreibung der Konzeption zur Umsetzung der Chancengleichheit von Frauen und Männern (2004 bis 2006) - 2. Gleichstellungskonzeption der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern. [http://service.mvnet.de/\\_php/download.php?datei\\_id=922](http://service.mvnet.de/_php/download.php?datei_id=922). Stand 5.10.2010.
- Statistische Ämter der Länder (2010): Umweltökonomische Gesamtrechnungen der Länder, Länderergebnisse, 3.2 Emissionen an Treibhausgasen 2006 nach Art der Gase und Bundesländern. <http://www.ugrdl.de/we1329.htm>. Stand 16.9.2010.
- Statistisches Bundesamt (2004): *Statistisches Jahrbuch 2004. Statistisches Jahrbuch*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2009): *Statistisches Jahrbuch 2009*. Wiesbaden.

- Stierwald, A. und Wiemers, J. (2003): Auswirkungen der Gemeinschaftsaufgabe zur "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" auf die Investitionstätigkeit - Eine einzelbetriebliche Wirkungsanalyse für Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland. Diskussionspapier des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), H. 185. Halle (Saale). Internetseite Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH): <http://www.iwh-halle.de/asp/publist.asp?Lang=d&Reihe=5>. Stand 1.12.2009.
- Sudfeldt, C., Dröschmeister, C., Flade, M., Grüneberg, C., Mitschke, A., Schwarz, J. und Wahl, J. (2009): Vögel in Deutschland - 2009. Münster.
- TAURUS ECO Consulting und ISI, Fraunhofer-Institut für System und Innovationsforschung (2009): Strategische Berichterstattung 2009 (Langfassung), Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013, Im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Internetseite BMWI: <http://www.bmw.de/BMWi/Redaktion/PDF/S-T/strategiebericht-2009-langfassung.property=pdf.bereich=bmw,sprache=de,rwb=true.pdf>. Stand 21.5.2010.
- Toepel, K. (2000): Analyse von Synergieeffekten zur Verbesserung der Evaluationsqualität hochkomplexer Förderprogramme - Das Ziel-1- und Ziel-2-Programm in Berlin. In: Papier für die 4. Konferenz zur Evaluation der Strukturfonds: Bewertung für Qualität, Edinburgh, 17 - 19. September 2000. Berlin.
- Umweltbundesamt (2010): Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und dem Kyoto-Protokoll 2010, Nationaler Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar 1990 - 2008. Dessau. Stand 23.8.2010.
- UNCED, United Nations Conference on Environments and Development (1992): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro - Dokumente, Agenda 21. BMU (Hrsg.), 289 S., Bonn.
- UNESCAP, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2010): What is Good Governance. <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>. Stand 8.7.2010.
- von Münchhausen, S., Knickel, K., Gountaras, K. und Peter, S. (2006): Beitrag des ökologischen Landbaus zur Entwicklung ländlicher Räume: Fallstudien in verschiedenen Regionen Deutschlands. Bonn.
- Weiler, J. (2009): Naturschutzfachliche Bewertung der GAP: "Dauergrünland aus Sicht einer Zahlstelle" (Vortrag). Internetseite Deutscher Verband für Landschaftspflege e.V.: [http://www.lpv.de/fileadmin/user\\_upload/data\\_files/Vortraege/FT-EU-Agr-Bonn-09/weiler\\_nrw.pdf](http://www.lpv.de/fileadmin/user_upload/data_files/Vortraege/FT-EU-Agr-Bonn-09/weiler_nrw.pdf). Stand 16.6.2009.
- Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMELV (2007): Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung. Braunschweig.
- WM, Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern (2004): Landestourismuskonzeption Mecklenburg-Vorpommern 2010. [http://www.vorpommern.de/fileadmin/user\\_upload/dokumente/statistik/Landestourismuskonzept\\_2010.pdf](http://www.vorpommern.de/fileadmin/user_upload/dokumente/statistik/Landestourismuskonzept_2010.pdf). Stand 8.4.2010.

- WM, Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2007a): Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) Operationelles Programm des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Ziel Konvergenz Förderperiode 2007 bis 2013 (Stand: 24.08.2007). Internetseite Europaportal Mecklenburg-Vorpommern: <http://www.europa-mv.de/docs/download/10132/Operationelles%20Programm%20EFRE.pdf>. Stand 17.2.2010
- WM, Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2007b): Schwerpunkte der Wirtschaftspolitik in Mecklenburg-Vorpommern. [http://service.mvnet.de/php/download.php?datei\\_id=789](http://service.mvnet.de/php/download.php?datei_id=789). Stand 16.6.2010.
- WM, Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2009): Unterrichtung durch die Landesregierung Gesamtstrategie "Energiland 2020" für Mecklenburg-Vorpommern (Drucksache 5/2551 vom 29.04.2009). Schwerin. Internetseite Landtag Mecklenburg-Vorpommern:
- WM, Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2010): Auszahlungsdaten des EFRE-Programms und des ESF-Programms in Mecklenburg-Vorpommern 2007 bis 2009. E-Mail vom 30.03.2010.
- Zapf, W. (1984): Individuelle Wohlfahrt: Lebensbedingungen und wahrgenommene Lebensqualität. In: Glatzer, W. und Zapf, W. (Hrsg.): Lebensqualität in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt / New York. S. 13-27.
- Zundel, R. und Völksen, G. (2002): Ergebnisse der Walderholungsforschung. Eine vergleichende Darstellung deutschsprachiger Untersuchungen.



# **Halbzeitbewertung des EPLR M-V**

---

## **Teil III – Anhang 1**

### **Vertiefungsthema Biodiversität**

---

Autor:

Achim Sander

Hannover, Dezember 2010





<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>I</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>II</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>II</b>
<b>Anhang VT Biodiversität</b>	<b>1</b>
<b>1 Zum Kapitel „Einleitung und Zielsetzung“</b>	<b>1</b>
<b>2 Zum Kapitel „Fragestellung und zu beantwortende Untersuchungsfragen“</b>	<b>2</b>
<b>3 Zum Kapitel „Fachlicher und politischer Kontext“</b>	<b>3</b>
<b>4 Zum Kapitel „Auswahl der relevanten Maßnahmen“</b>	<b>4</b>
<b>5 Zum Kapitel „Maßnahmen- und Programmwirkungen“</b>	<b>6</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>13</b>

<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Abbildung 1: Das Vertiefungsthema Biodiversität im Rahmen der Programmbewertung	1
Abbildung 2: Verhältnis der Definition traditioneller Agrarlandschaften (TAL) auf Programm- sowie <i>countryside</i> und <i>landscape</i> auf Maßnahmenebene	2
Abbildung 3: Beispiele für Wirkfaktoren und mögliche Wirkungsketten ohne direkte Pfadzuordnung als Checkliste zur Relevanzprüfung	5
Abbildung 4: Treibende Kräfte aus der Landwirtschaft, die Feldvogelpopulationen negativ beeinflussen können	9
Abbildung 5: Theorie des Schirmartenkonzepts für das Schutzgut Biodiversität am Beispiel eines Sets von Feldvogelarten	11

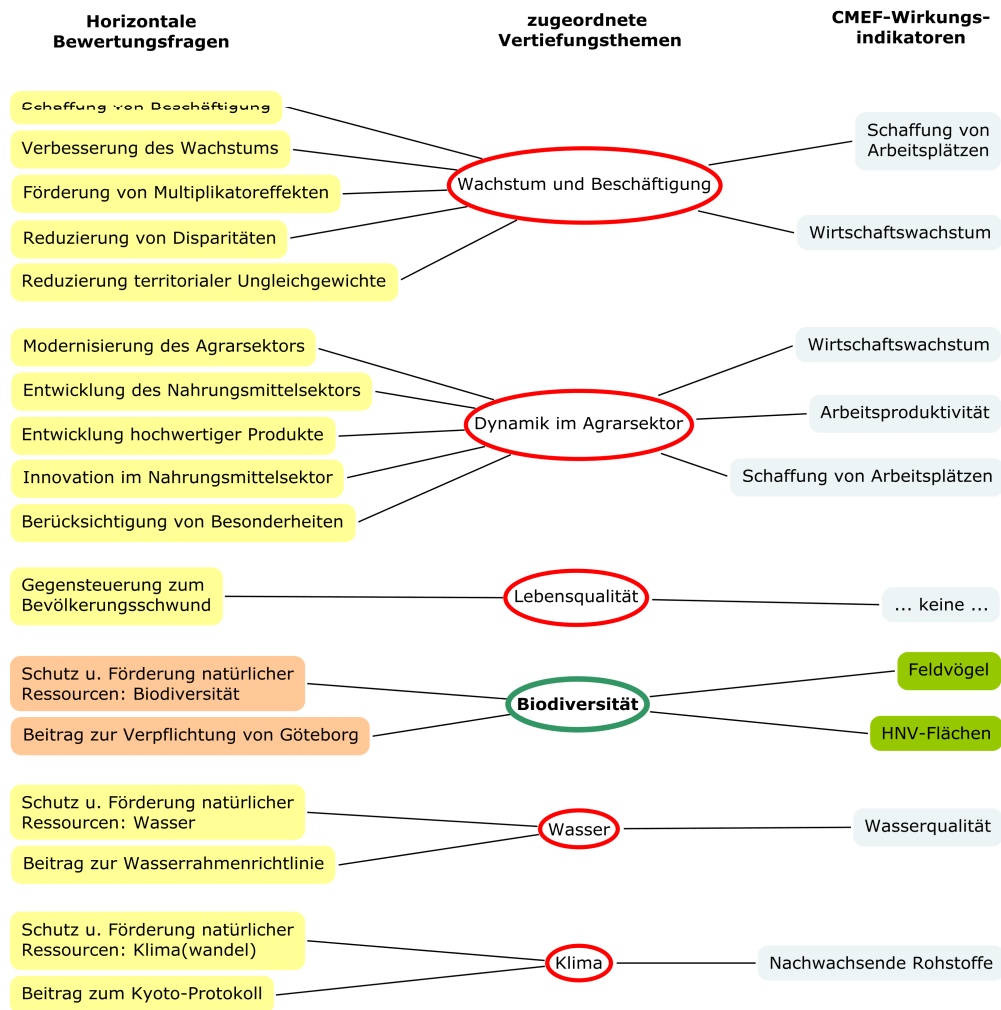
### **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Kategorien von Wäldern und deren Bedeutung für den HNV-Indikator	3
Tabelle 2: Einschätzung der Relevanz der (Teil-)Maßnahmen für das Vertiefungsthema Biodiversität	4
Tabelle 3: Ziele und Zielquantifizierung für biodiversitätsrelevante Maßnahmen (Langfassung)	6
Tabelle 4: Finanzielle Umsetzung und Output biodiversitätsrelevanter Maßnahmen (Langfassung)	7

## Anhang VT Biodiversität

### 1 Zum Kapitel „Einleitung und Zielsetzung“

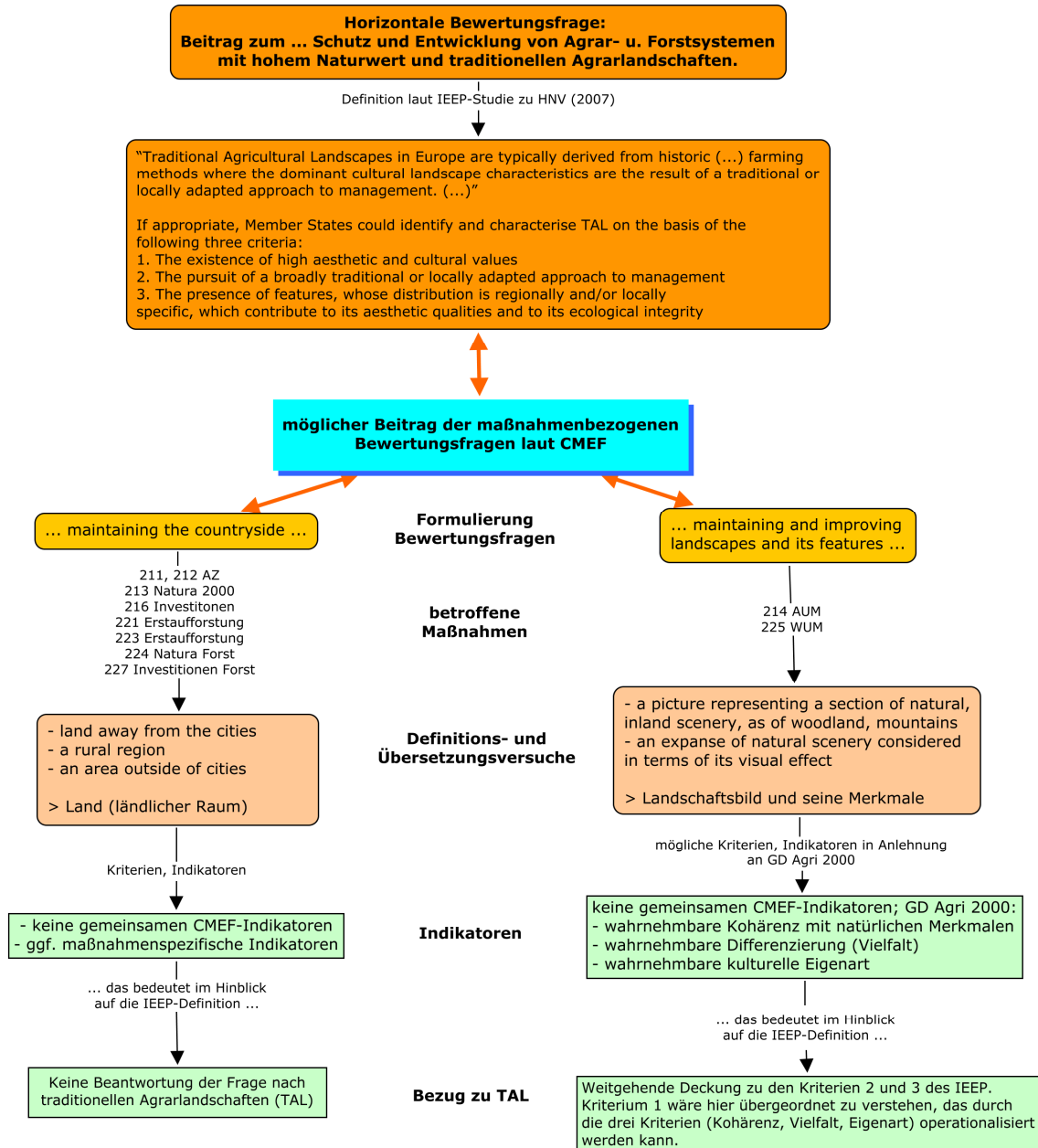
**Abbildung 1:** Das Vertiefungsthema Biodiversität im Rahmen der Programmbewertung



Quelle: Eigene Darstellung.

## 2 Zum Kapitel „Fragestellung und zu beantwortende Untersuchungsfragen“

**Abbildung 2:** Verhältnis der Definition traditioneller Agrarlandschaften (TAL) auf Programm- sowie *countryside* und *landscape* auf Maßnahmenebene



Entwurf, as, 11.02.2010

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des CMEF (GD Agri, 2006) sowie des IEEP (IEEP, 2007).

### 3 Zum Kapitel „Fachlicher und politischer Kontext“

**Tabelle 1:** Kategorien von Wäldern und deren Bedeutung für den HNV-Indikator

<b>Kategorie</b>	<b>Definition</b>	<b>HNV-Bewertung</b>
Plantagen	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ durch Anpflanzung/Wiederaufforstung entstanden</li> <li>◦ eingeführte Arten bzw. intensiv bewirtschaftete Bestände</li> <li>◦ bestehend aus einer oder zwei Arten, gleiche Altersklassen, gleichmäßige Abstände</li> <li>◦ wenn seit geraumer Zeit nicht mehr intensiv bewirtschaftet =&gt; naturnahe Wälder</li> </ul>	kein HNV
Naturnahe Wälder	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Wälder deren natürliche Struktur, Zusammensetzung und Funktion durch anthropogene Maßnahmen verändert wurde</li> <li>=&gt; die meisten europäischen Wälder fallen unter diese Kategorie</li> </ul>	tlw. HNV
Natürliche (unberührte) Wälder	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Wälder deren Zusammensetzung und Funktion durch natürliche Prozesse aber ohne wesentliche anthropogene Einflüsse geformt wurden</li> </ul>	HNV

Quelle: (EEN, 2009).

## 4 Zum Kapitel „Auswahl der relevanten Maßnahmen“

Tabelle 2: Einschätzung der Relevanz der (Teil-)Maßnahmen für das Vertiefungsthema Biodiversität

Maßnahme	Prüfkriterien für Maßnahmen nach EPLR, CMEF				Prüfkriterien für Biodiversitätswirkung mittels Wirkungspfade, Checkliste							Aussage SUP, Bereich Biodiversität	Prüfkriterium Datenverfügbarkeit	Anmerkungen	Einschätzung Gesamtrelevanz	Bearbeitung im Vertiefungsthema
	formulierte Ziele	vermutete Wirkungen	definierte Indikatoren	Bewertungsfragen	Beeinflussung von Tier-/Pflanzenarten	Beeinflussung von Habitaten	Beeinflussung von Biotopen/ Vegetation	Beeinflussung der Kulturlanddiversität	Sonstiges							
111	Stärkung der Kompetenzen Umweltschutz, regenerative Energie, Klimaschutz	indirekte Biodiversitätswirkungen erwartet	--	nachhaltiges Flächenmanagement u. Management natürlicher Ressourcen	I	I	I	I			schlecht	extrem indirekte Wirkungspfade	I	nein		
121	Tierschutz, Klimaschutz, Red. Nährstoffeinträge	--	--	--	I	■	■	I	Milchvieh, Wirtschaftsdünger, Maschinenhallen, Ackerbau		schlecht	Wirkungen schwer ermittelbar	■	ja		
123a	Wettbewerb, Ressourceneffizienz, Innovation, Arbeitsplätze, Vermarktung	--	--	--	--	--	(■)	--	Lagerung, Kühlung, Sortierung, Vermarkt.	keine für SP1	schlecht		(■)	(ja)		
123b	Diversifizierung, Veredelung Holzprodukte	--	--	--	--	I	I	--	Geräte zur Holzverarb.		schlecht	ggf. sehr indirekte Wirkungspfade	I	nein		
124	Effizienz Wertschöpfungsketten erhöhen	--	--	Mobilisierung Holzreserven	--	I	I	--	Land-/ Forstwirtschaft in Koop.		schlecht		I	nein		
125a, b	Begleitung Naturschutzprojekte, Umsetzung WRRL	--	--	Maßnahmen der Landschaftspflege u.a.	--	■	■	I			mittel		■	ja		
125c	--	--	--	--	--	■	■	--	bisher 75% Ausbau		schlecht		■	ja		
212	Schutz natürlicher Ressourcen, Aufrechterhaltung Landbewirts.	--	--	R.6e Marginalisierung	I	I	I	--	Beitrag nachhaltige Agrarsysteme, Verbesserung Umwelt		gut	Wirkungen schwer ermittelbar	I	nein		
214	Erhaltung u. Entwicklung Artenvielfalt u. Lebensräume	--	--	Biodiversität, HNV	■	■	■	■	differenzierte Ressourcenschutzziele		gut		■	ja		
215	Verbesserung Handlungsbeding., Stärkung Veredel.	Verbesserung Tierschutz	--	Erhaltung Lebensräume/ Artenvielfalt, Verbesserung Umwelt (Beitrag zu nach-haltigen Agrar-systemen)	■	■	■	--	Einführung mit Änderungsantrag 2009		gut	erst in Ex-post-Bewertung	■	ja		
216a	Schutz, Erhaltung Biodiversität	Verbesserung Naturschutzqualität	--	Erreichung von Agrarumweltzielen; Öffentlicher Nutzungswert von Natura2000 und HNV-Gebieten; Verbesserung der Umwelt	■	■	■	--			schlecht	Maßn. eingestellt	■	nein		
216b	Verbesserung Natura2000, LRT, Fauna, Steigerung Akzeptanz Natura2000	--	--	R.6a Biodiversität, HNV	■	■	■	--	Erhaltung ökologische Funktion von Wäldern, Verbesserung Umwelt	positiv für SP2	mittel		■	ja		
221	Klimaschutz (Boden, Wasser, Biodiversität)	--	--	R.6a-d, HNV	■	■	■	--			mittel		■	ja		
223	Waldanteil ausweiten, Umweltschutz, Klimaschutz	--	--	R.6a-e	■	■	■	--			mittel		■	ja		
225	Erhöhung ökolog. Wertigkeit, Umsetzung Natura2000, Stärkung Landtourismus	--	--	R.6a, HNV	■	■	■	--	Erhaltung Biodiversität, Verbesserung Umwelt		mittel		■	ja		
226	Schutz vor Waldbrand u. Naturkatastrophen, ggf. Wiederaufbau	--	--	R.6a	■	■	■	--	Erhaltung von Wäldern, Verbesserung der Umwelt		schlecht	vorbeugende Infrastruktur, Wiederaufbau Waldumbau, Pflege	■	ja		
227	naturnähere Waldbewirtschaftung, Biodiversität	--	--	R.6a, HNV	■	■	■	■	Erhaltung nachhaltiger Waldsysteme, Verbesserung Umwelt		schlecht		■	ja		
311	Klimaschutz	--	--	--	I	■	■	--	Direktvermarkt., Tourismus, Dienstleist., Biogasanlagen		schlecht	extrem diverse Förderung	--	nein		
312	Wirtschaftsstruktur diversifizieren	Wachstum stärken, Strukturwandel erleichtern	--	--	--	--	--	--	Schwerpkt. Tourismus		schlecht	ggf. sehr indirekte Wirkungspfade	--	nein		
313	Diversifizierung Wirtschaftsstruktur	--	--	--	■	■	■	--	kleine Infrastruktur, Wege u. Verkehr, Umnutzung, Radwege		schlecht	Wirkungen schwer ermittelbar	■	ja		
321a	Minderung Nährstoffeinträge	--	--	--	--	--	--	--	Neubau, Kanalisation		schlecht		--	nein		
321b	Gewässerschutz (Grundwasser)	--	--	--	--	--	I	--	biolog. Reinigung		schlecht		--	nein		
321c	--	--	--	--	--	--	--	--	Umbau, Ausbau, EE-Netz, Sportstätten		schlecht		--	nein		
322	Lebensqualität, Arbeitsplätze, tourist. Attrakt.	--	--	--	--	■	■	--		positiv für SP3	schlecht	extrem diverse Förderung	■	ja		
323a	Managementpläne FFH, Sensibilisierung	--	--	Biodiversität, HNV	--	I	I	--	Bewirtschaftungspläne		mittel	keine direkte Wirkung	I	nein		
323b	Verbesserung Attraktivität, Beseitigung morphol. Defizite	--	--	Gewässermorphol., Biodiversität	■	■	■	--	Durchgängigkeit, Auenentwickl.		mittel	Fokus FFH	■	ja		
323c	Verbesserung Attraktivität, Verbess. ökolog. Zustand	--	--	R.6a	■	■	■	--	Seensanierung		mittel		■	ja		
323d	Moorregeneration, FFH-Entwicklung	--	--	R.6a	■	■	■	--	FFH, VS, Moore		mittel		■	ja		
323e	Verbesserung Attraktivität des ländlichen Raums	--	--	HNV	■	■	■	--	Schwerpkt. Broschüren, kleine Projekte		schlecht	Landschaftspflegeverbände	■	nein		
323f	Tourismus, Arbeitsplätze	--	--	--	--	■	■	--	Schlösser + Parks		mittel		■	ja		
323g	Lebensqual., Eigeninit.	--	--	--	--	■	■	--	alle anderen Denkmale		mittel		■	ja		
323h	typ. Kulturlandschaftsstrukturen, Biotopverbund, Windschutz	--	--	HNV	--	■	■	--			mittel		■	ja		
411-431	--	--	--	Bei einem rein methodischen Ansatz sind keine Umweltwirkungen messbar. Inhaltliche Umsetzung über SP3. Wirkungen nur in Einzelfallentscheidungen anhand der ILEK/ tatsüchl. Umsetzung zu klären.									--/■	ja		

Quelle: Eigene Darstellung.

Legende: -- = keine Beeinflussung bzw. irrelevant; I = indirekte Beeinflussung, z. T. erst über lange Wirkungsketten; ■ = negative/positive Beeinflussung vorhanden.

**Abbildung 3:** Beispiele für Wirkfaktoren und mögliche Wirkungsketten ohne direkte Pfadzuordnung als Checkliste zur Relevanzprüfung

Auslöser →	Wirkfaktoren →	mittelbare Wirkungen →	Wirkungen am Rezeptor Biodiversität
Maßnahme xxx	<p><b>Emission/Reduktion von:</b></p> <p>Nährstoffeinsatz (Art, Ort, Menge, Zeit)                      PSM und Metabolite                      Lärm, Licht                      (Ab-)Gase                      (Ab-)Wasser                      Stäube</p> <p><b>Inanspruchnahme von:</b></p> <p>Wasser (Grund-, Oberflächenw.)                      Boden (Versiegelung, Aufschüttung)</p> <p><b>Umbau von:</b></p> <p>Gebäuden                      Wegen, Straßen, Plätzen                      Gewässern</p> <p><b>Nutzungswandel:</b></p> <p>Acker-Grünlandverhältnis                      Fruchtfolgen, Kulturarten                      Bewirtschaftungstechniken (Art, Zeitpunkt)                      Baumarten, Bestockung</p> <p><b>Anwendung von:</b></p> <p>neuen Techniken                      neuen Geräten                      geänderten Zeiten, Abläufen</p>	<p><b>Entstehung/Reduzierung von:</b></p> <p>akust. /visuell. Störungen                      Schadstoffeintrag                      Nährstoffeintrag                      Bodenabtrag /-eintrag                      Bodenversiegelung                      Wasserabfluss, -anstau                      Grundwasserabsenkung                      Zerschneidungswirkungen</p> <p style="text-align: center;">↑↓</p> <p><b>Verlust/Verschlechterung/ Erhaltung/Verbesserung:</b></p> <p>Vegetation, Bodenbedeckung                      Strukturen/-elementen                      Nahrungsgrundlage (Aufzucht, Winter)                      Reproduktionsraum                      Reproduktionsrate, -erfolg                      Verlust Individuen (Kollision)</p>	<p><b>Rückgang /Erhaltung /Verbesserung von:</b></p> <p>Vielfalt von wildlebenden Tier- u. Pflanzenarten                      Vielfalt von Kulturarten                      Vielfalt von Lebensräumen (Habitaten)                      Vielfalt von Biotopen und Vegetationstypen                      Innerartliche genetische Vielfalt</p>

Quelle: Eigene Darstellung.

## 5 Zum Kapitel „Maßnahmen- und Programmwirkungen“

**Tabelle 3: Ziele und Zielquantifizierung für biodiversitätsrelevante Maßnahmen**

ELER-Code und Maßnahme	Biodiversitätsziel ja/nein	Maßnahmenziel Zielbeschreibung	Quantifizierte Ziele für die wichtigsten Indikatoren		Wirkung Programm- indikatoren
			Output Wert Einheit	Ergebnis Wert Einheit	
121 AFP	nein	konkurrenzfähige Betriebe, Arbeitsplätze	400.000.000 EUR, Invest.vol. 1.350 Betriebe	1.200 Betriebe, neue Technologie 150 Betriebe, neue Produkte	
123 VV					
123 a Marktstrukturverbesserung	nein	Erhöhung der Wertschöpfung des Ernährungssektors, Aufbau durchgängiger WSK, Erschließung neuer Absatzwege	160.000.000 EUR, Invest.vol. 65 Betriebe 100 Betriebe	45 Betriebe, neue Technologie o. Produkte 100 Betriebe, neue Technologie o. Produkte	
123 b Wertschöpfung Forst	nein	Erhöhung Wertschöpfung in Betrieben/ Dienstleistungsunternehmen durch Produktveredelung			
125 Infrastruktur					
125 a Flurbereinigung	nein	Verbesserung Wettbewerbsfähigkeit	400 Vorhaben 525 Anzahl neue Verfahren nach FlurbG und LwAnpG		
125 b Vergabe von Leistung an Dritte	nein	Beschleunigte Durchführung	250 Vorhaben		
125 c Infrastruktur	nein	Verbesserung Wettbewerbsfähigkeit sowie Attraktivität der ländl. Räume	90 Vorhaben		
214 Agrarumweltmaßnahmen					
214 a VNS Grünland	ja	Erhaltung u. Entwicklung von Arten u. Lebensräumen im Grünland	54.000 ha	54.000 ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität	
214 b IP Obst Gemüse	ja	Erhaltung/ Verbesserung Artenvielfalt, Verbesserung Nützlichkeitspopulationen	3.400 ha	3.400 ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität	
214 c Ökolandbau	ja	Umweltfreundl. Produktionsverfahren	130.000 ha	130.000 ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität	
214 d Erosionsmind. Produktionsverf.	nein	Erhaltung Bodenfruchtbarkeit, Verminderung Stoffeinträge	40.000 ha	kein Beitrag Biodiversität angestrebt	
214 e Blühflächen	ja	Nahrungs-/ Nährstoffressourcen für Bienenwirtschaft	1.000 ha 5.000 Anzahl, Bienenvölker	19.600 Bienenvölker, Erhalt der Bienenpopulation	
216 Nicht-produktive Investitionen					
216 a im Rahmen von AUM	ja	Schutz/ Erhaltung Biodiversität im Grünland	75 ha, in 25 Betriebe	75 ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität	
216 b im Rahmen von Natura 2000	ja	Schutz/ Erhaltung Biodiversität in Natura-2000	280 Vorhaben, in 200 Betrieben	280 Anzahl der Biotope mit Verbesserung	
221 Waldmehrung 1	ja	Waldmehrung	50 ha	50 ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität	
223 Waldmehrung 2		Waldmehrung	70 ha	70 ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität	
225 WUM	ja	Ausgleich zusätzlicher Aufwendungen/ Ertragsminderungen durch Bewirtschaftungsbeschränkungen	3.500 ha	3.500 ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität	
226 Wiederaufbau Wiederaufbau Wundschutzstreifen Verbindungswege Löschwasserentnahmestellen Waldbrandüberwachung	ja	Schutz forstw. Potenzial vor Waldbränden und anderen Naturkatastrophen	500 ha 4.000 km 14 km 150 Projekte 25 Projekte	500 ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität 245.000 ha überwachte Fläche	
227 Nicht-produktive Investitionen Forst Langfristige Überführung Bestandspflege Landespflege-/ Naturschutz	ja	Nadelreinbestände zu stabilen, naturnäheren Mischbeständen Verbesserung Struktur und Stabilität der Bestände Erhalt/Sicherung Arten-/ Strukturreichtum im Wald	3.500 ha 5.000 ha 1.000 ha	3.500 ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität 5.000 ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität 1.000 ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität	
313 Tourismus	nein	Diversifizierung Wirtschaftsstruktur, Stärkung Arbeitsmarkt u. Landtourismus	150 Projekte	k.A. Anzahl Erholungs- u. Freizeitinfrastruktur k.A. Anzahl Maßnahmen zur Entwicklung/ Vermarktung Tourismusdienstleistungen 425.000 im Anzahl zusätzlicher ländlichen Touristenbesuche in den Raum betroffenen Gemeinde	
322 Dorferneuerung					
322 a Dorferneuerung u. -entwicklung	nein	Steigerung Wohn-/Lebensqualität, tourist. Attraktivität; Mobilisierung Eigeninitiative	1.250 Vorhaben, davon 500 physisch/infrastrukturell 750 sozial 500 Gemeinden siehe 323 a	Anzahl EW die profitiert; Anzahl Gemeinschaftseinrichtungen/ Freizeitgest., verkehrstechnische ...	
322 b private Zuwendungsempfänger		siehe 323 a			
323 Ländl. Erbe					
323 a Managementpläne	ja	Erhaltung Lebensraumtypen u. Arten in einem günstigen Zustand; Konsens orientierte Planung	420 Anzahl der geförderten Projekte 70 Anzahl der Managementpläne		
323 b Fließgewässerentwicklung	ja	Beseitigung hydromorphologische Defizite zur Umsetzung WRRL	540 km Fließgewässer 24 km Randstreifen		
323 c Seenentwicklung	ja	Verbesserung der Trophiesituation bzw. des ökolog./ chem. Zustands	20 Projekte 1.000 ha	1.000 ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität	
323 d Entw. von Lebensräumen	ja	Beseitigung Entwicklungsdefizite von Fließ-/ Staugewässern einschließlich Ufer-/ Auenbereiche sowie Feuchtlandsräume (insbesondere Moore)	70 Projekte 7.500 ha	10.000 ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität 28 km erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität	
323 e Landschaftspflege-projekte	nein	Bewahrung vielfältige Kulturlandschaft; Stärkung Tourismus; Schaffung Vermarktungsstrategien u. Wertschöpfungsketten	28 km, Fließstrecke 175 Projekte	350 ha wertvolle Fläche	
323 f Schlösser und Parks	nein	Förderung touristisches Angebot; Saison verlängernde Maßnahmen; Anbindung Binnenland-Küstenregionen	20 Schlösser u. Parks	20 Projekte, Lage k.a. Bevölkerung der die Diensleistungen zugute kommen	
323 g Kulturdenkmäler	nein	Verbesserung Lebensverhältnisse, zusätzliche Einkommenspotentiale, Stärkung Arbeitsmarkt	600 Projekte		
323 h Schutzpflanzungen	ja	Wiederherstellung typ. Strukturen der Kulturlandschaft, Biotopvernetzung, Schutz vor Winderosion	12 km Schutzpflanzung 18 ha 30 Projekte		
411-413 LEADER	nein	Umsetzung SP3, auch SP1 und 2	2,81 Mio Höhe der öffentliche Ausgaben (EUR)		

Wirkungsindikator Nr. 4: Umkehr des Biodiversitätsverlustes, gemessen an der Veränderung des Feldvogelindikatoren (Prozentwert der Veränderung im Indexwert) = 5 %.  
Wirkungsindikator Nr. 5: Erhaltung von Flächen mit hohem ökologischem Wert (HNW, high nature value), gemessen an der Veränderung des Flächenumfangs von land- und forstwirtschaftlichen HNW-Flächen = 5 %.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des EPLR (2009d) bzw. Änderungsanträgen.



**Tabelle 4:** Finanzielle Umsetzung und Output biodiversitätsrelevanter Maßnahmen (Langfassung)

ELER-Code und Maßnahme	Biodiversitätsziel	Output		Anteil vom Outputziel	Öffentliche Ausgaben	Private Ausgaben	Gesamtkosten	Anteil vom indikativen Mittelansatz	Stand der Umsetzung <sup>1)</sup>
		ja/nein	Wert	Einheit	%	Euro	Euro	Euro	%
121 AFP	nein	595 Betriebe		44,0	32.055.000	161.643.000	193.698.000	31,6	2 u. 3, 2009
123 VV					11.635.914			26,7	3, IV/2009
123 a Marktstrukturverbesserung	nein	31 Betriebe		47,7	11.300.000		46.300.000		3, 2009
123 b Wertschöpfung Forst	nein	7 Projekte		7,0	314.927	1.316.473	1.631.400		3, 2008-2009
125 Infrastruktur					56.576.214			34,0	3, IV/2009
125 a,b Flurbereinigung	nein	7.256 ha							
		151 km							
		10 ha							
		30 km							
125 c Infrastruktur	nein	164 Projekte		182,2	14.200.000		21.200.000		3, 2009
214 Agrarumweltmaßnahmen					69.951.136			31,1	3, IV/2009
214 a VNS Grünland	ja	40.314 ha		74,7			8.412.074		3, 2009
214 b IP Obst Gemüse	ja	2.668 ha		78,5			725.802		3, 2009
214 c Ökolandbau	ja	88.474 ha		68,1			12.436.514		3, 2009
214 d Erosionsmind. Produktionsverf.	nein	22.685 ha		56,7					
214 e Blühflächen	ja	647 ha		64,7					
216 Nicht-produktive Investitionen					847.681			32,5	3, IV/2009
216 a im Rahmen von AUM	ja	0 ha		0,0			0	0,0	3, IV/2009
216 b im Rahmen von Natura 2000	ja	61 ha					847.681	32,5	3, IV/2009
221 Waldmehrung 1	ja	0 ha		0,0			0	0,0	3, IV/2009
223 Waldmehrung 2	ja	0 ha		0,0			0	0,0	3, IV/2009
225 WUM	ja	729 ha		21,0	188.526		188.526	5,1	3, IV/2009
226 Wiederaufbau Forst	ja				643.241			17,5	3, IV/2009
Wiederaufforstung		70 ha		14,0	242.009		242.009		
Wundstreifen		1.009 km		25,0	224.807		224.807		
Wasserentnahmestellen		4 Stk		3,0	182.059		182.059		
Verbindungswege		3 km		19,0					
erschl. Entnahmestellen		11 Stk		13,0					
227 Nicht-produktive Investitionen Forst	ja						2.219.495	13,0	3, 2009
Überführung		544 ha		16,0			1.664.734		
Pflege		1.875 ha		37,0			408.683		
Landespflege/ Naturschutz		3.367 ha		337,0			146.078		
Waldrand		3 km		37,0					
313 Tourismus	nein	132 Projekte		88,0	8.710.516	2.005.165	10.715.680	12,6	3, 2007-2008
313a-c LU		124 Projekte			7.564.475	1.877.826	9.442.301		3, 2007-2008
313d-g WM		8 Projekte			1.146.041	127.338	1.273.379		3, 2007-2008
322 Dorferneuerung	nein								
322 a Dorferneuerung u. -entwicklung		155 Projekte		12,4	9.470.088	1.394.666	10.864.754	23,8	3, 2007-2008
322 b private Zuwendungsempfänger		0 Projekte		0,0	0		0	0,0	
323 Ländl. Erbe									
323 a Mangementpläne	ja	79 Pläne		112,9			3.140.000		2, 2009
		25 Sensibilisierungsmaßnahmen							
323 b Fließgewässerentwicklung	ja	38 Projekte		18,4			5.535.000		2, 2009
323 c Seenentwicklung	ja	33 ha		3,3			238.000		3, 2009
323 d Entw. von Lebensräumen	ja	2.211 ha		29,5			16.937.000		2, bis 2009
323 e Landschaftspflegeprojekte	ja	19 Projekte		10,9			182.000		2, bis 2009
323 f Schlösser und Parks	nein	0 Projekte		0,0			0	0,0	3, 2007-2008
323 g Kulturdenkmäler	nein	0 Projekte		0,0			0	0,0	
323 h Schutzpflanzungen	ja	3 km		20,8			28.000		2, bis 2009
411- LEADER									
431 Maßnahmen 313, 321, 322, 323	nein	234 Projekte, davon					16.075.037		3, 2008-2009
		8 ha, Flächeninanspruchnahme					3.505.983		3, 2008-2009
		19 Projekte, Flächeninanspruchnahme					1.001.337		3, 2008-2009
		9 Projekte, Habitatverluste					989.434		3, 2008-2009
		169 Projekte, sonstige					10.578.282		

1) Stand der Umsetzung: (1) beantragt, (2) bewilligt, (3) ausgezahlt.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Förderdaten.

Zur Orientierung: Ein gleichmäßig auf die Förderjahre verteilter finanzieller Umsetzungsstand bedeutet für 2009 (nach drei Jahren) theoretisch 43 % der indikativen Mittelansätze.

### *Feldvögel als Indikatoren der Biodiversität in der Normallandschaft*

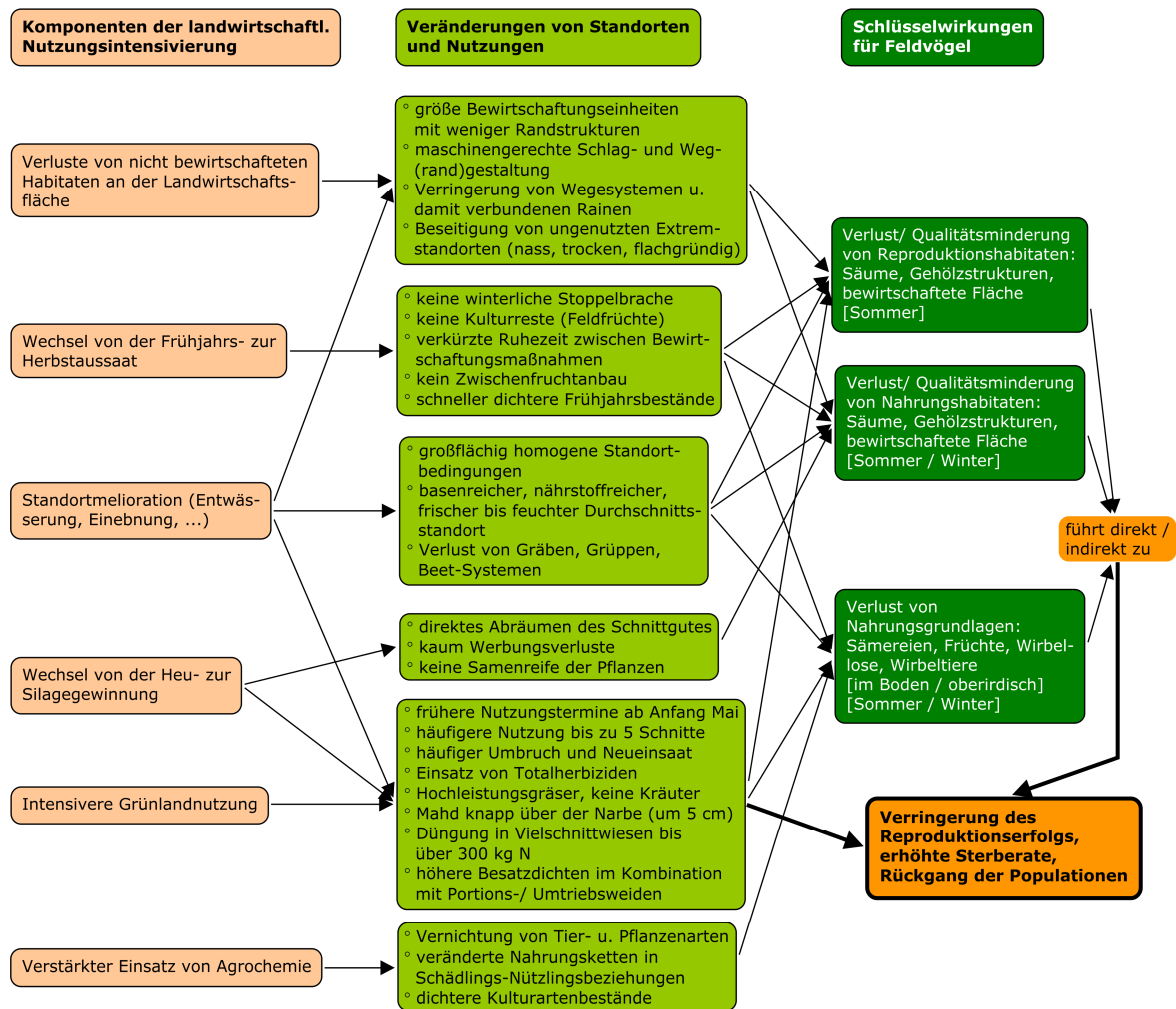
Diverse Autoren beschäftigen sich mit den Auswirkungen der Landwirtschaft auf Feldvogelpopulationen (DDA et al., 2008; Donald, Green und Heath, 2001; GD Agri, 1998; Kleijn et al., 2001; Kleijn und Sutherland, 2003; NABU, 2004; Vickery et al., 2001). Butler et al. (Butler, Vickery und Norris, 2007) arbeiten Schlüsselkomponenten der Landwirtschaft heraus, die positive oder negative Auswirkungen auf Feldvögel und somit auf den Feldvogel-Basisindikator haben können (vgl. Abbildung 4). Auswahl und Belastbarkeit der Nutzungskomponenten sowie der angenommenen Schlüsselwirkungen für Feldvögel wurden in verschiedenen Modellen getestet. Aus den beeinflussenden Nutzungskomponenten und den resultierenden Schlüsselfaktoren je nach artindividuellen ökologischen Ansprüchen (z B. Nutzung der bewirtschafteten Fläche oder Nutzung der Feldrandstrukturen als Bruthabitat) wurden Risikowerte für einzelne Feldvogelarten ermittelt. Es wurden enge Zusammenhänge zwischen den Risikowerten und der Einstufung auf den Roten Listen<sup>1</sup> gefunden genauso wie zu abnehmenden Populationsbeständen. Die Ergebnisse legen nahe, dass die mit Abstand wichtigsten Einflussfaktoren mit dem Verlust von Nahrungsgrundlagen und Reproduktionsmöglichkeiten auf den Wirtschaftsflächen zusammen hängen (Butler, Vickery und Norris, 2007), während Säume und Gehölzstrukturen mit ihren Schlüsselfunktionen für Feldvögel durch die landwirtschaftliche Nutzung weniger beeinträchtigt werden. In einer europäischen Vergleichsstudie wurde herausgearbeitet, dass 76 % eines berechneten Risikowertes für 54 Feldvogelarten auf nachteilige Veränderungen auf den bewirtschafteten Flächen zurückzuführen sind, davon drei Viertel im Zusammenhang mit veränderten Nahrungsqualitäten oder -verfügbarkeiten und ein Viertel mit Bruterfolg (Butler et al., 2010).

Die Modellrechnungen von Butler et al. (2010) zeigen, dass sich der Europäische Feldvogelindikator weiter verschlechtern wird, wenn die derzeitigen Bewirtschaftungstendenzen beibehalten werden. Allein der Verlust der (verpflichtenden) Stilllegungsflächen wird demnach den Vogelindex um weitere 8 % drücken.

---

<sup>1</sup> Bzw. dem Äquivalent in Großbritannien „conservation status categories“.

**Abbildung 4:** Treibende Kräfte aus der Landwirtschaft, die Feldvogelpopulationen negativ beeinflussen können



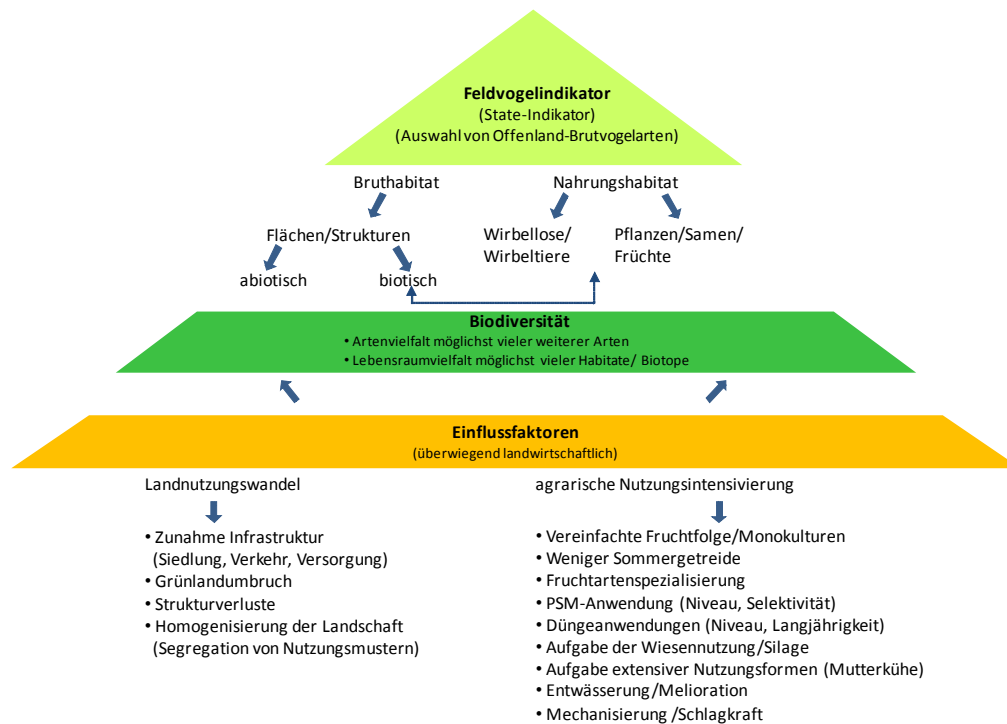
Quelle: Eigene und erweiterte Darstellung auf Grundlage von (Butler, Vickery und Norris, 2007).

Den Untersuchungen von Butler et al. (2010; 2007) folgend, hat der Basisindikator eine hohe Eignung die Auswirkungen landwirtschaftlicher Nutzung auf Feldvögel abzubilden. Grundsätzlich wirken aber auch andere (externe) Faktoren auf Vogelpopulationen, die in den Modellen von Butler et al. nur bedingt berücksichtigt werden konnten: Klimawandel, Witterung während der Brutphase und im Winter, Qualität der Überwinterungshabitate und Vogelzug, Infrastrukturen mit direkten und indirekten Gefahrenpotenzialen für Feldvögel (Hochspannungsleitungen, Windenergieanlagen, Straßen) und Prädatoren. In der pan-europäischen Studie wurde außerdem herausgearbeitet, dass die Höhe des Finanzinputs in Umweltmanagementaktivitäten in verschiedenen Mitgliedsstaaten nicht den Risikowert für Feldvögel beeinflusst. Dieses Modellergebnis gibt einen ersten Hinweis auf die begrenzte Verwertbarkeit des Feldvogelindikators als Wirkungsindikator für die EPLR einerseits, andererseits wird nahegelegt, dass AUM evtl. nicht auf die Schlüsselkomponenten für Feldvögel abzielen. Desweiteren könnte es möglich sein, dass mit den bisherigen Investitionen eine kritische Wirkungsschwelle noch nicht erreicht werden konnte, die AUM aber potenziell wirksam sind.

Die Verwendung des Feldvogelindex als **Wirkungsindikator** stellt die Evaluation vor weitere Herausforderungen. So soll der Feldvogelindikator im Sinne der Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft (2006/144/EG) sowie der Bewertungsfragen (Hinweis B, GD Agri, 2006) nicht nur die Auswirkungen des Programms auf Feldvögel indizieren, sondern vielmehr ein breit angelegter Indikator für die biologische Vielfalt im ländlichen Raum sein. Dazu wird der gemeinsame Wirkungsindikator 4 „Umkehr des Verlustes an biologischer Vielfalt“, gemessen an der Veränderung des Trends des Feldvogelindikators vorgegeben. Vor diesem Hintergrund ist die Eignung von Feldvogelarten als „Schirmarten“ für die biologische Vielfalt im Agrarraum zu beleuchten, um die Eignung des Wirkungsindikators einschätzen zu können.

Nach dem **Schirmartenkonzept** werden neben den indizierten Schirmarten auch viele andere Arten adäquat berücksichtigt, d. h. bei Schutzmaßnahmen mit geschützt bzw. bei Messverfahren mit gemessen (vgl. Abbildung 5). Ein möglichst breites Artenspektrum mit seinen diversen Lebensraumsprüchen, d. h. Habitatausprägungen soll somit ‚die‘ Biodiversität eines Raumes abbilden. Das Konzept befindet sich jedoch weitgehend noch im Theoriestadium, die Ergebnisse verschiedener Studien zur Effektivität von Schirmarten sind widersprüchlich (Vetter und Storch, 2009). Schirmarten können dabei aufgrund ihres großen Raumspruchs und/oder aufgrund ihrer spezifischen Lebensraumsprüche für andere Arten eine Schutzfunktion übernehmen. Außerdem kann mit Schirmartengruppen gearbeitet werden, die beide zuvor genannten Aspekte räumlich und funktional erweitern können. Vetter und Storch (2009) haben 25 Studien analysiert, die sich mit Schirmarten auseinandersetzen. Für die Hälfte der Studien wurde ein positives Ergebnis der Schirmarteneffektivität festgestellt, für 36 % ein negatives Ergebnis. Habitatspezialisten wiesen eine signifikant höhere Schirmarteneffektivität auf als Generalisten. Dabei waren Schirmarten für potenziell begünstigte Arten, die im gleichen Habitattyp vorkamen, deutlich effektiver als für solche, die in einem ähnlichen Habitattyp vorkamen. Damit scheinen weniger die quantitativen Raumsprüche (großer Arealbedarf einer Schirmart) als vielmehr die qualitativen Ressourcenansprüche (Habitatausstattung und Bedarf spezifischer Ressourcen einer Schirmart) relevant für eine effektive Schirmartenauswahl zu sein. Der (scheinbare) Widerspruch zwischen einer hohen Schirmarteneffektivität von Spezialisten gegenüber der Absicht ein breites (definiertes) Biodiversitätsspektrum abzubilden bleibt auch in der Studie von Vetter und Storch bestehen.

**Abbildung 5:** Theorie des Schirmartenkonzepts für das Schutzgut Biodiversität am Beispiel eines Sets von Feldvogelarten



Quelle: Eigene Darstellung.

Grundsätzlich werden Vögel als gut geeignete Indikatoren für die Agrarlandschaft angesehen, da sie die Spitze von Nahrungsketten bilden oder nahe der Spitze von Nahrungsketten stehen, große Aktivitätsräume und komplexe Lebensraumansprüche haben und mobil sind (z. B. Achtziger, Stickroth und Zieschank, 2003). Diese Aussage wird tendenziell gestützt von Studien die zeigen, dass die Heterogenität und Komplexität von Landschaften ein wesentlicher Faktor für Feldvogelpopulationen sind (z. B. Bignal und McCracken, 1996; Robinson, Wilson und Crick, 2001). Andererseits zeigen Einzeluntersuchungen, dass bestimmte Bewirtschaftungsmaßnahmen z. B. auf Insekten negativ wirken können, während Vogelvorkommen offensichtlich nicht berührt werden (IFAB et al., 2009). In einer europaweiten Studie konnten sogar überhaupt keine Artengruppen, darunter auch Vögel, ermittelt werden, die andere Artengruppen gut (statistisch abgesichert) indizieren (Billeter et al., 2008). Achtziger et al. merken darüber hinaus kritisch an, dass der Feldvogelindex keine Veränderungen von Populationen, Artenvielfalt oder komplette Ökosysteme beschreiben, geschweige denn analysieren kann (Achtziger, Stickroth und Zieschank, 2003).

Hinsichtlich der Verwendung von Feldvogelschirmarten als Wirkungsindikatoren für Agrarumweltmaßnahmen gibt es unseres Wissens bislang keine Erfahrungen. Prinzipiell reagieren Feldvogelpopulationen auf Landnutzungsänderungen (Boatman et al., 2004; Butler et al., 2010; Butler, Vickery und Norris, 2007; Donald, Green und Heath, 2001; Roberts und Pullin, 2007; Vickery et al., 2001), der Schirmarteneffekt für die Vielfalt von Arten und Lebensräumen wurde in diesen Zusammenhängen aber bislang nicht untersucht.

## Literaturverzeichnis

- 2006/144/EG: Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007 - 2013), 2006/144/EG. Amtsblatt der Europäischen Union, L 55/20 vom 25.02.2006.
- Achtziger, R., Stickroth, H. und Zieschank, R. (2003): Nachhaltigkeitsindikator für den Naturschutzbereich - Informationspapier zur Artenauswahl: Kriterien und Vorgehensweise. Internetseite BfN, Bundesamt für Naturschutz: [http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/NHI\\_Naturschutzbereich\\_Infopapier\\_Manuskript.pdf](http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/NHI_Naturschutzbereich_Infopapier_Manuskript.pdf). Stand 10.4.2010.
- Bignal, E. M. und McCracken, D. I. (1996): Low-intensity farming systems in the conservation of the countryside. *Journal of Applied Ecology* 33, S. 413-424.
- Billeter, R., Liira, J., Bailey, D., Bugter, R., Arens, P., Augenstein, I., Aviron, S., Baudry, J., Bukacek, R., Burel, F., Cerny, M., de Blust, G., De Cock, R., Diekötter, T., Dietz, H., Dirksen, J., Dormann, C., Durka, W., Frenzel, M., Hamersky, R., Hendrickx, F., Herzog, F., Klotz, S., Boolstra, B., Lausch, A., Le Coeur, D., Maelfait, J. P., Opdam, P., Roubalova, M., Schermann, A., Schermann, N., Schmidt, T., Schweiger, O., Smulders, M. J. M., Speelmans, M., Simova, P., Verboom, J., van Wingerden, W. K. R. E., Zobel, M. und Edwards, P. J. (2008): Indicators for biodiversity in agricultural landscapes: a pan-European study. *Journal of Applied Ecology* 45, S. 141-150.
- Boatman, N. D., Brickle, N. W., Hart, J. D., Milsom, T. P., Morris, A. J., Murray, A. W. A., Murray, K. A. und Robertson, P. A. (2004): Evidence for the indirect effects of pesticides on farmland birds. *Ibis* H. 146, S. 131-143. <http://www.bionica.info/Biblioteca/Boatman2004EffectOfPesticides.pdf>. Stand 15.4.2010.
- Butler, S. J., Boccaccio, L., Gregory, R. D., Vorisek, P. und Norris, K. (2010): Quantifying the impact of land-use change to European farmland bird populations. *Agriculture, Ecosystems and Environment* 2010, H. 137, S. article in press-.
- Butler, S. J., Vickery, J. A. und Norris, K. (2007): Farmland Biodiversity and the Footprint of Agriculture. *Science* 2007, H. 315, S. 381-384. [www.sciencemag.org](http://www.sciencemag.org). Stand 12.4.2010.
- DDA, Dachverband Deutscher Avifaunisten, NABU, Naturschutzbund Deutschland e. V., DRV, Deutscher Rat für Vogelschutz und DO-G, Deutsche Ornithologen-Gesellschaft, Hrsg. (2008): Birds and Biodiversity in Germany - 2010 Target. Internetseite BfN, Bundesamt für Naturschutz: [http://bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/monitoring/Birds\\_Germany\\_2008\\_Target\\_2010.pdf](http://bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/monitoring/Birds_Germany_2008_Target_2010.pdf). Stand 15.4.2010.

- Donald, P. F., Green, R. E. und Heath, M. F. (2001): Agricultural intensification and the collapse of Europe's farmland bird populations. *Proceedings of the Royal Society B: Biological Science* 2001, H. 268, S. 25-29. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1087596/pdf/PB010025.pdf>. Stand 15.4.2010.
- EEN, European Evaluation Network for Rural Development (2009): Leitfaden: Die Anwendung des "High Nature Value (HNV)"-Wirkungsindikators 2007-2013. [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/network/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/network/index_en.htm).
- GD Agri, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (1998): State of application of Regulation (EEC) No. 2078/92: Evaluation of agri-environment programmes. Working Document VI/7655/98. Internetseite Europäische Kommission: [ec.europa.eu/agriculture/envir/programs/evalrep/text\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/envir/programs/evalrep/text_en.pdf). Stand 15.4.2010.
- GD Agri, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (2006): Handbuch für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen. Brüssel. Internetseite Europäische Kommission, Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung: [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index_de.htm). Stand 4.2.2010.
- IEEP, Institut for European Environmental Policy (2007): Final Report for the Study on HNV Indicators for Evaluation.
- IFAB, Institut für Agrarökologie und Biodiversität, IFÖN, Institut für Ökologie und Naturschutz, NABU, Michael-Otto-Institut im NABU, BioConsult SH und UR, Universität Regensburg, Hrsg. (2009): Gemeinsame Agrarpolitik: Cross Compliance und Auswirkungen auf die Biodiversität. Ergebnisse eines Forschungsprojektes und Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik. Mannheim. Internetseite Bundesamt für Naturschutz (BfN): [http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/landwirtschaft/GAP-CC-Agrarpolitik\\_DE-juli2009.pdf](http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/landwirtschaft/GAP-CC-Agrarpolitik_DE-juli2009.pdf). Stand 27.7.2009.
- Kleijn, D., Berendse, F., Smit, R. und Gilissen, N. (2001): Agri-environment schemes do not effectively protect biodiversity in Dutch agricultural landscapes. *Nature* 413, S. 723-725.
- Kleijn, D. und Sutherland, W. J. (2003): How effective are European agri-environment schemes in conserving and promoting biodiversity? *Journal of Applied Ecology* 40, S. 947-969.
- NABU, Naturschutzbund Deutschland e. V. (2004): Vögel der Agrarlandschaft: Bestand, Gefährdung, Schutz. Bergenhusen.
- Roberts, P. D. und Pullin, A. S. (2007): The effectiveness of land-based schemes (incl. agri-environment) at conserving farmland bird densities within the U.K. - Review Report. Systematic Review No. 11, Centre for Evidence-based Conservation CEBC, Birmingham, U.K.



- Robinson, R. A., Wilson, J. D. und Crick, H. Q. P. (2001): The importance of arable habitat for farmland birds in grassland landscapes. *Journal of Applied Ecology* 38, S. 1059-1069.
- Vetter, D. und Storch, I. (2009): Schirmarten: effektives Naturschutzinstrument oder theoretisches Konstrukt? Validität des Konzepts und Auswahlkriterien am Beispiel der Vögel. *Naturschutz und Landschaftsplanung* 41, H. 11, S. 341-347.
- Vickery, J. A., Tallowin, J. R., Feber, R. E., Asteraki, E. J., Atkinson, P. W., Fuller, R. J. und Brown, V. K. (2001): The management of lowland neutral grasslands in Britain: Effects of agricultural practices on birds and their food resources. *Journal of Applied Ecology* 2001, H. 38, S. 647-664.  
<http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/118971343/PDFSTART>.  
Stand 15.4.2010.



# **Halbzeitbewertung des EPLR Mecklenburg-Vorpommern**

---

## **Teil III – Anhang 2**

### **Länderübergreifendes Vertiefungsthema**

### **Mainstreaming LEADER**

---

Autorin:

Petra Raue

Braunschweig, Dezember 2010



<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>I</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>II</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2 Vorgehen/Methode</b>	<b>2</b>
<b>3 Mainstreaming von LEADER auf EU-Ebene und Umsetzung in den Bundesländern</b>	<b>3</b>
<b>4 Auswirkungen auf LEADER</b>	<b>6</b>
4.1 Bottom-up und LAG (dezentrale Entscheidungskompetenz)	6
4.2 Territorialer Ansatz	9
4.3 Integrierter Ansatz	11
4.4 Innovation	13
4.5 Administrative Umsetzung	15
<b>5 Landkarte der Politiken zur Förderung regionaler Entwicklungsprozesse</b>	<b>20</b>
<b>6 Resümee</b>	<b>21</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>24</b>

<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Abbildung 1: Anzahl der LEADER-Regionen in der Förderperiode 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013 in den sechs Bundesländern.	5
Abbildung 2: In den LAGn vertretene Akteurstypen (n=1827)	8
Abbildung 3: Einschätzung der LAG-Mitglieder zum Gebietszuschnitt der LEADER-Regionen	10
Abbildung 4: Inwieweit bieten die aktuellen Fördertatbestände ausreichende Möglichkeiten, um Projekte zur Umsetzung der Entwicklungsstrategie zu realisieren?	12
Abbildung 5: Einschätzung der RegionalmanagerInnen mit LEADER+-Erfahrung hinsichtlich der Umsetzungsmöglichkeiten von innovativen Projekten in LEADER+ und der aktuellen Förderperiode	15
Abbildung 6: Zuständigkeiten auf der operativen Ebene in LEADER+ und LEADER	16
Abbildung 7: Veränderungen von Umsetzungsproblemen im Vergleich zu LEADER+ nach Einschätzung der LEADER-RegionalmanagerInnen mit LEADER+-Erfahrung	19
Abbildung 8: Einschätzung der befragten RegionalmanagerInnen zu der Aussage „In der Region gibt es zu viele parallele Regionalentwicklungsprozesse!“	21

## 1 Einleitung

LEADER wurde seit 1991 als Gemeinschaftsinitiative der Europäischen Kommission erprobt und weiterentwickelt<sup>1</sup>. Aufbauend auf diesen Erfahrungen wurde der LEADER-Ansatz in der aktuellen Förderperiode Bestandteil der sogenannten Mainstream-Förderung gemäß ELER-Verordnung. Damit wurde als vierter Schwerpunkt ein methodischer Ansatz in die Mainstream-Förderung integriert, der sich deutlich von der Struktur der anderen Schwerpunkte unterscheidet. Während in den drei anderen Schwerpunkten festgelegt wird, „was“ gefördert werden kann, beinhaltet der Schwerpunkt 4 ein von den üblichen Abläufen abweichendes „wie“. LEADER liegt damit sozusagen quer zu den anderen Schwerpunkten und bietet Schnittstellen zu allen drei Bereichen.

Aus Sicht der Kommission sollen die für den Schwerpunkt 4 (LEADER) eingesetzten Mittel zu den Prioritäten der Schwerpunkte 1 und 2 sowie insbesondere des Schwerpunkts 3 beitragen, aber auch eine wichtige Rolle bei der horizontalen Priorität Verwaltungsverbesserung und Erschließung des endogenen Entwicklungspotenzials der ländlichen Gebiete spielen (2006/144/EG).

In den einzelnen Bundesländern wird LEADER in den ELER-Programmen unterschiedlich umgesetzt. Allen Umsetzungsvarianten von LEADER gemein ist, dass das Mainstreaming zu einer stärkeren Gewichtung dieses Politikansatzes im Hinblick auf die Anzahl der LAGn und den Umfang des Mittelansatzes geführt hat, was u. a. auf die Vorgabe der KOM zurückzuführen ist, dass mindestens 5 % der ELER-Mittel in Schwerpunkt 4 eingesetzt werden müssen. Gleichzeitig beinhaltet das Mainstreaming aber auch die Einbindung von LEADER in die Vorgaben und Durchführungsbestimmungen des ELER.

Der Begriff „Mainstreaming“ kann übersetzt werden als „zum Hauptstrom machen“, „in den Hauptstrom bringen“ und bezeichnet den Prozess der Verbreitung einer Neuerung bzw. Veränderung in einen größeren Kontext. Diese Verbreitung kann durch Weitergabe des innovativen Wissens von der Quelle an interessierte Adressaten (horizontales Mainstreaming) erfolgen oder durch Aufgreifen innovativer Entwicklungen seitens der Politikebene, die dann durch Veränderungen der Rahmenbedingungen dafür sorgt, dass innovative Entwicklungen zum Regelfall werden (Kohlmeyer, 2001). Das Mainstreaming ist dabei gleichzeitig mit Anpassungsprozessen verbunden, die zum einen das anwendende System betreffen, zum anderen aber auch die Innovation selbst. Dies kann z. B. bei sozialen oder kulturellen Innovationen auch zu einer Verringerung bzw. einem Verlust gerade der Aspekte führen, die ein wesentlicher Teil der Neuerung sind. Beispiele hierfür sind u. a. die sogenannten „Neuen sozialen Bewegungen“ der 1970er und 1980er Jahre, aber

---

<sup>1</sup> LEADER I von 1991 bis 1994, LEADER II von 1994 bis 1999, LEADER+ von 2000 bis 2006. Einen kurzen Überblick über die Entwicklung der LEADER-Gemeinschaftsinitiative gibt (Schuh et al., 2006, S. 19).

auch LEADER in seiner Entwicklung von LEADER I bis LEADER+ (vgl. Bruckmeier, 2000).

Im Rahmen des Vertiefungsthemas soll daher den Fragen nachgegangen werden:

- Wie wirkt das Mainstreaming von LEADER auf die Umsetzung des LEADER-Ansatzes in den Regionen?
- Wie wirkt das Mainstreaming von LEADER auf die Programmumsetzung und die Umsetzung der Maßnahmen in den anderen Schwerpunkten? Hierbei stehen folgende Aspekte im Vordergrund:
  - Beitrag des Mainstreamings von LEADER zu einem integrierten Ansatz für die Entwicklung ländlicher Räume, der auch die Schwerpunkte 1 und 2 sowie die Strukturfonds mitberücksichtigt.
  - Impulse innovativer Maßnahmen für die Ausgestaltung der „Mainstream-Maßnahmen“.
- Wie ordnet sich das Mainstreaming von LEADER insgesamt in die „Landkarte“ der Politiken zur Förderung integrierter regionaler Entwicklungsprozesse in den Bundesländern ein, und welche Impulse oder Probleme ergeben sich hieraus für die Regionen und für die Politikgestaltung?

Zur Halbzeitbewertung steht die Frage nach den Wirkungen des Mainstreamings auf die konkrete Umsetzung von LEADER im Vordergrund. Für die weiteren Fragen ist eine Bearbeitung sinnvoll, wenn der Umsetzungsstand der Programme weiter fortgeschritten ist.

## 2 Vorgehen/Methode

Die Bearbeitung des Vertiefungsthemas baut auf den Ergebnissen der Bewertung regionaler Entwicklungsprozesse<sup>2</sup> auf und verdichtet diese in einem ersten Schritt. Dabei kommt im Hinblick auf die oben skizzierten Fragestellungen der Einbeziehung aller an der 7-Länder-Bewertung beteiligten Bundesländer in die Analyse eine besondere Bedeutung zu. Insgesamt basiert das Vertiefungsthema auf folgenden Erhebungs-/Bearbeitungsschritten:

- Dokumenten- und Literaturanalyse (u. a. Vergleich der OP LEADER+ mit den EPLR (Schwerpunkt 4) der einzelnen Bundesländer, EU-Leitlinien und Verordnungen zu LEADER+ und ELER, Halbzeitbewertungen und Aktualisierungen der Halbzeitbewertung LEADER+).

---

<sup>2</sup> Vgl. die entsprechenden Kapitel der Bewertungsberichte der einzelnen Bundesländer.



- Vergleichende Analyse der Ergebnisse der Befragungen der LAG-Mitglieder und RegionalmanagerInnen sowie der Expertengespräche mit Bewilligungsstellen und Fachreferaten<sup>3</sup>.

Darauf aufbauend erfolgen weitere Bearbeitungsschritte bis 2012:

- Leitfadengestützte Interviews mit weiteren Fachreferaten sowie mit an der Umsetzung der Strukturfondsprogramme beteiligten Behörden.
- Erstellen einer „Landkarte“ der Politiken zur Förderung regionaler Entwicklungsprozesse und Identifikation von Überschneidungen, Berührungspunkten, Ergänzungen und Wechselwirkungen zu LEADER.
- Leitfadengestützte Interviews auf Bundes-, Landes- und Regionsebene mit Akteuren die an der Umsetzung dieser Politiken beteiligt sind sowie ergänzende Interviews in LEADER-Regionen im Rahmen von Fallstudien.

### **3 Mainstreaming von LEADER auf EU-Ebene und Umsetzung in den Bundesländern**

Mit der ELER-Verordnung wurde das LEADER-Konzept im Wesentlichen aus der vorhergehenden Förderperiode fortgeführt. Nach Art. 61 der ELER-Verordnung (VO (EG) Nr. 1698/2005) umfasst es mindestens folgende Elemente:

- (1) gebietsbezogene lokale Entwicklungsstrategien, die auf subregionaler Ebene für genau umrissene ländliche Gebiete bestimmt sind,
- (2) lokale öffentlich-private Partnerschaften (folgend „lokale Aktionsgruppen“ (LAG) genannt),
- (3) ein Bottom-up-Konzept mit Entscheidungsbefugnis für die lokalen Aktionsgruppen bei der Ausarbeitung und Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien,
- (4) eine multisektorale Konzeption und Umsetzung der Strategie,
- (5) die Umsetzung innovativer Konzepte,
- (6) die Durchführung von Kooperationsprojekten,
- (7) die Vernetzung lokaler Partnerschaften.

---

<sup>3</sup> Ein detaillierter Überblick des methodischen Ansatzes und der durchgeführten Erhebungen geben die entsprechenden Kapitel der jeweiligen Bundesländer, in Mecklenburg-Vorpommern Teil II, Kapitel 12.

Daneben ist auch weiterhin ein dezentrales Finanzmanagement ein wesentliches Element des LEADER-Ansatzes (Artikel 62 (2))<sup>4</sup>.

Änderungen im Vergleich zu LEADER+ gibt es hinsichtlich der Vorgaben der EU neben dem höheren Mittelvolumen u. a. bei folgenden Aspekten:

- Gebietsabgrenzung: jetzt 5.000 bis 150.000 Einwohner<sup>5</sup>, keine Vorgaben zur Bevölkerungsdichte,
- Maßnahmenspektrum: Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele der Schwerpunkte 1 bis 3 der ELER-VO<sup>6</sup>,
- Innovation: nicht zwingend.<sup>7</sup>

Auf EU-Ebene gab es allerdings bereits in der letzten Förderperiode einzelne Aspekte des LEADER-Ansatzes, wie den Bottom-up-Ansatz, die in die Regelförderung aufgenommen wurden. So wurde mit der Änderung der VO (EG) 1257/1999 im Jahr 2003 auch die Förderung lokaler öffentlich-privater Partnerschaften (die nicht näher definiert waren) in den EPLR mit EU-Mitteln möglich, quasi als „LEADER light“. Diese Möglichkeit wurde in Deutschland mit der Aufnahme der Fördergegenstände Integriertes ländliches Entwicklungskonzept (ILEK) und Regionalmanagement in die GAK aufgegriffen. Die Bundesländer haben diese neuen Fördermöglichkeiten in der letzten Förderperiode sehr unterschiedlich genutzt. Zum Teil erfolgte eine Förderung mit nationalen Mitteln zur Erprobung dieser Instrumente (NI, SH, MV), zum Teil wurde nur die Förderung der Erstellung von ILEKs mit EU-Mitteln angeboten (NRW) oder dieser neue Fördertatbestand wurde gar nicht genutzt (HE). Die Förderung von lokalen öffentlich-privaten Partnerschaften ist in der ELER-Verordnung weiterhin enthalten (Artikel 59). Neben der Frage nach der Ausgestaltung von LEADER in den Länderprogrammen ist es daher auch von Bedeutung, in welchem Verhältnis diese beiden ähnlichen Ansätze stehen.

---

<sup>4</sup> Die Verwaltungsbehörde stellt sicher, dass die lokalen Aktionsgruppen entweder die Federführung für Verwaltung und Finanzmanagement einem Partner übertragen, der befähigt ist, öffentliche Fördermittel zu verwalten und das ordnungsgemäße Funktionieren der Partnerschaft sicherzustellen, oder sich in einer rechtlich konstituierten Organisationsform zusammenschließen, deren Satzung das ordnungsgemäße Funktionieren der Partnerschaft und die Befähigung zur Verwaltung öffentlicher Zuschüsse gewährleistet.

<sup>5</sup> In LEADER+ 10.000 bis 100.000 Einwohner und eine Obergrenze von 120 Einwohner/qkm.

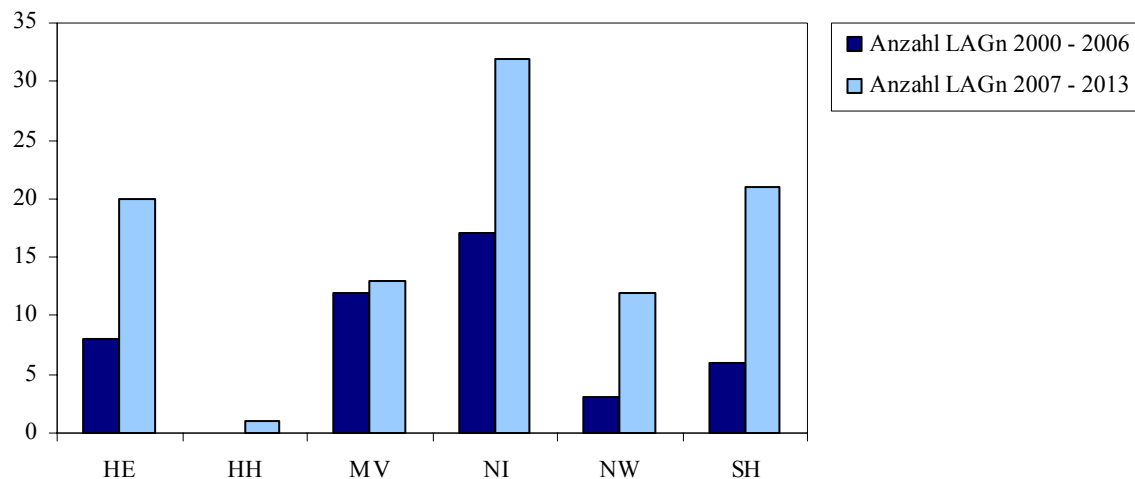
<sup>6</sup> Vorher Maßnahmenspektrum des EAGFL, EFRE, ESF.

<sup>7</sup> In LEADER+ war der Pilotcharakter der Entwicklungsstrategie ein entscheidendes Kriterium.

### Umsetzung in den Bundesländern

In den Bundesländern der 7-Länder-Evaluierung hat der Umfang von LEADER in unterschiedlichem Ausmaß zugenommen. Aus Abbildung 1 wird die Veränderung der Anzahl der ausgewählten LEADER-Regionen im Vergleich zur letzten Förderperiode deutlich.

**Abbildung 1:** Anzahl der LEADER-Regionen in der Förderperiode 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013 in den sechs Bundesländern<sup>8</sup>.



Quelle: Eigene Darstellung.

Die finanzielle Bedeutung im Vergleich zum Gesamtprogramm variiert zwischen 3,3 %<sup>9</sup> der öffentlichen Mittel in NRW und 19,5 % in Schleswig-Holstein<sup>10</sup>. Im Rahmen der Health-Check-Änderungen hat sich die Mittelausstattung für Schwerpunkt 4 in Schleswig-Holstein und Hamburg gegenüber den ursprünglich genehmigten Programmen fast verdoppelt, während in den anderen Bundesländern bisher nur geringfügige Veränderungen der Finanzpläne vorgenommen wurden. Mit der Ausweitung einher geht in den meisten Bundesländern auch eine stärkere Einbindung der Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung des Schwerpunkt 3 (ILE-Maßnahmen<sup>11</sup>) in regionale Entwicklungsansätze.

<sup>8</sup> In Bremen wird LEADER nicht angeboten.

<sup>9</sup> Die Vorgabe der EU zur Mindestausstattung des Schwerpunkt 4 von 5 % bezieht sich auf die EU-Mittel. Da der Anteil der nationalen öffentlichen Mittel in den Programmen variiert, gibt der prozentuale Anteil an den gesamten öffentlichen Mitteln ein realistischeres Bild der Bedeutung von LEADER im Gesamtprogramm.

<sup>10</sup> Öffentliche Mittel ohne Artikel 89, Stand 12/2009.

<sup>11</sup> Der Begriff ILE-Maßnahmen wird im weiteren Text zusammenfassend für die Maßnahmen 311, 312, 313, 321, 322, 323 Teilmaßnahme Kulturerbe, 331 und 341 verwendet, soweit sie in den jeweiligen Landesrichtlinien zur integrierten ländlichen Entwicklung enthalten sind. Einzelheiten hierzu finden sich in den entsprechenden Kapiteln der Länderberichte.

Am weitesten geht diese strategische Ausrichtung in Schleswig-Holstein, wo auch die ILE-Maßnahmen ab 2009 komplett über die LEADER-Regionen<sup>12</sup> umgesetzt werden. Auch in Hamburg soll ein wesentlicher Teil der Umsetzung über LEADER erfolgen. In allen Bundesländern, mit Ausnahme Hessens, gibt es den zusätzlichen Anreiz, eines um 5 bis 10 % erhöhten Fördersatzes, wenn die Projekte Bestandteil einer Entwicklungsstrategie sind.

## 4 Auswirkungen auf LEADER

Im Folgenden wird diskutiert wie sich die Veränderungen auf die Umsetzung der in Kapitel 3 genannten zentralen Elemente von LEADER auswirken.

### 4.1 Bottom-up und LAG (dezentrale Entscheidungskompetenz)

Der Bottom-up-Ansatz und die LAG als regionales Entscheidungsgremium können als das Herzstück des LEADER-Ansatzes bezeichnet werden. Die Einbeziehung der Akteure in die Planung, Durchführung und Weiterentwicklung der ländlichen Entwicklungsstrategien mobilisiert in der Region vorhandene Potenziale und Ressourcen, führt zu neuen Kontakten, Kooperationen und Netzwerken und eröffnet so neue Wege. Die LAG als regionale Entscheidungsinstanz über die Umsetzung von Projekten bedeutet zum einen eine Verlagerung von Kompetenzen in die Region und damit eine Stärkung der Region, zum anderen eine gemeinsame Verantwortung von privaten Akteuren und öffentlichen Verwaltungen für die Entwicklung der Region.

Durch das Mainstreaming wurden diese Ansätze in den meisten Bundesländern auf einen größeren Teil des ländlichen Raums ausgeweitet, d. h. der **Anteil der Akteure** in ländlichen Regionen, **die sich aktiv in die Entwicklung ihrer Region** einbringen können, hat zugenommen:

Am größten ist diese Zunahme in SH und NRW. Hier gibt es in dieser Förderperiode drei- bis viermal so viele LEADER-Regionen wie in der letzten Förderperiode.

In Hessen hat die ländliche Regionalentwicklung eine lange Geschichte. Bereits vor der EU-Förderung bzw. später daneben gab es eigene Landesprogramme, mit denen sogenannte Regionalforen unterstützt wurden<sup>13</sup>. Aber auch in Hessen hat sich die Anzahl der LEADER-Regionen in dieser Förderperiode mehr als verdoppelt. Daneben gibt es fünf

---

<sup>12</sup> Die LEADER-Regionen in Schleswig-Holstein heißen AktivRegionen.

<sup>13</sup> D. h. die Integration wesentlicher Elemente des LEADER-Ansatzes in die Mainstreampolitik der ländlichen Entwicklung ist hier bereits in der Vergangenheit unabhängig von EU-Vorgaben erfolgt.

Regionalforen, die ähnliche Beteiligungsstrukturen haben wie die LAGn. Der entscheidende Unterschied ist, dass diesen Regionalforen kein eigenes „Budget“ zur Umsetzung ihrer Entwicklungsstrategie zur Verfügung steht.

In MV hat sich zwar die Anzahl der LEADER-Regionen kaum verändert. Allerdings decken die Regionen jetzt den gesamten ländlichen Raum ab und beziehen somit mehr Akteure ein.

In NI wurde neben LEADER auch die Förderung von ILEKs und Regionalmanagement deutlich ausgeweitet. Bei den ILEKs und dem Regionalmanagement beschränkt sich der bottom-up Ansatz allerdings im Wesentlichen auf die Beteiligung privater Akteure in der Planungsphase. Die Steuerungsfunktion in der Umsetzungsphase liegt zum größten Teil bei Lenkungsgruppen, die aus Vertretern der öffentlichen Verwaltungen bestehen. Diese verfügen nicht über eine den LAGn vergleichbare Entscheidungskompetenz über ein eigenes Mittelkontingent.

Ein weiteres Potenzial zum Mainstreaming ist die **Verlagerung der Entscheidungskompetenz** und Verantwortung für mehr Politikbereiche bzw. Fördermaßnahmen und Schwerpunkte zu den regionalen Akteuren. Den umfangreichsten Ansatz hierzu hat SH entwickelt. Hier liegt die Entscheidungskompetenz für alle ILE-Maßnahmen des Schwerpunkts 3 bei den LAGn (AktivRegionen). D. h. der Schwerpunkt 3 wurde in Schleswig-Holstein weitgehend abgeschafft<sup>14</sup>. Darüber hinaus wird den Regionen ab 2010 auch Entscheidungskompetenzen für weitere Fördermaßnahmen übertragen<sup>15</sup>. Besonderheit ist weiterhin die Beteiligung der Regionen an der Entscheidung über sog. Leuchtturmprojekte in einem landesweiten Auswahlverfahren<sup>16</sup>. Eine derart weit gefasste Zuständigkeit bedeutet zwar eine starke Aufwertung regionaler Entwicklungsprozesse. Allerdings kann dies, insbesondere für neue und weniger erfahrene LAGn auch zu einer Überforderung führen, da die zeitlichen Kapazitäten der Akteure zu einem großen Teil durch die Beschlussfassung über die verschiedensten Maßnahmen gebunden sind und weniger Zeit für inhaltliche und strategische Überlegungen bleibt. Zudem fehlen so unter Umständen eigenständige Handlungsmöglichkeiten auf der lokalen bzw. auf der Landesebene.

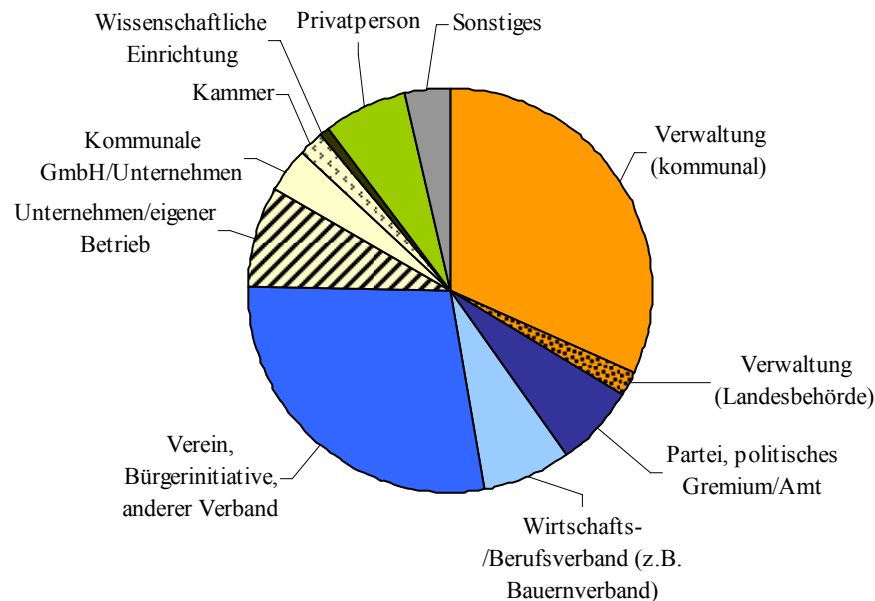
Hinsichtlich der **Akteurskonstellation** überwiegen insgesamt auf Seiten der öffentlichen Akteure die kommunalen Verwaltungen und bei den privaten Akteuren Vereine und Verbände (vgl. Abbildung 2). Der Anteil der LAG-Mitglieder, die dem Bereich Wirtschaft zugeordnet werden können, variiert von 14 % in NRW bis 25 % in Hessen.

---

<sup>14</sup> Lediglich in Teilmaßnahmen der Maßnahme 311 ist auch eine Förderung unabhängig von den Aktiv-Regionen möglich (vgl. Teil II, Kapitel 13.1).

<sup>15</sup> U. a. Wegebau.

<sup>16</sup> Vgl. hierzu SH-Bericht, Teil II, Kapitel 13.7.

**Abbildung 2:** In den LAGn vertretene Akteurstypen (n=1827)

Quelle: Xls-Abfrage (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010b), Eigene Darstellung.

Die Motivation der privaten Akteure zur Mitarbeit in einer LAG und deren Gremien beruht zu einem nicht unerheblichen Teil auf dem Interesse eigene Projekte umzusetzen. Dies ist aus Sicht vieler Akteure aufgrund der komplexeren Regeln und der stark gestiegenen Bürokratie schwieriger geworden (vgl. Kapitel 4.5). Die „Spielregeln“ des ELER begünstigen eine Dominanz der öffentlichen Akteure, da diese zum einen eher über die erforderlichen Planungskapazitäten und das Know-How zur Projektantragstellung verfügen, und zum anderen ihre eigenen Mittel als nationale Kofinanzierung einbringen können.

## 4.2 Territorialer Ansatz

In der Synthese der LEADER+-Halbzeitbewertungen wurde die Abschaffung der Schwellenwerte hinsichtlich der Einwohnerzahlen pro LEADER-Region empfohlen (Schuh et al., 2006, S. 53). Diese Empfehlungen wurden in der ELER-VO nur begrenzt aufgegriffen, indem der „Korridor“ auf 5.000 bis 150.000 Einwohner erweitert wurde. Auf Vorgaben hinsichtlich der Bevölkerungsdichte wurde nun verzichtet.

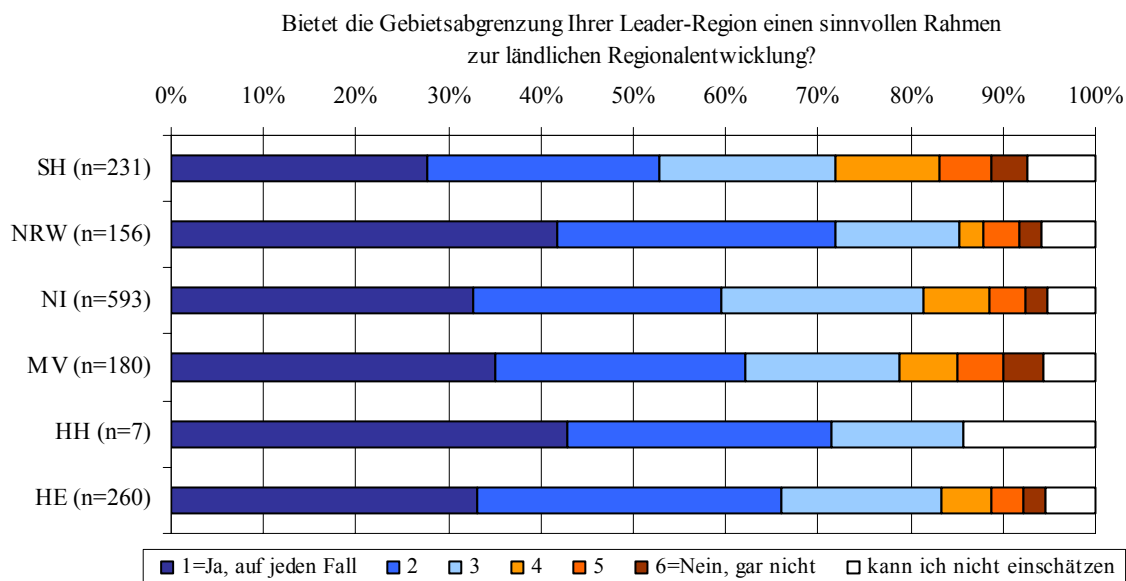
In SH und MV wurde ein flächendeckender Ansatz gewählt, d. h. der gesamte ländliche Raum sollte mit LEADER-Regionen abgedeckt werden. Dadurch kann ein Druck auf Gebiete/Kommunen entstehen, sich an einer LAG zu beteiligen, um nicht als weißer Fleck übrigzubleiben, was homogenen Gebietszuschnitten nicht immer förderlich ist. Grundsätzlich ändert ein flächendeckender Ansatz auch den Charakter des Auswahlverfahrens (vgl. Soto, 2007). Ein Wettbewerb kann letztlich nur durch konkurrierende Bewerbungen aus der gleichen Region entstehen. In SH wurde daher statt eines Auswahl- ein Anerkennungsverfahren durchgeführt, d. h. statt des Wettbewerbsgedankens stand die Qualitätssicherung auf einem mit den Anerkennungskriterien definierten Niveau im Vordergrund. In MV hat der flächendeckende Ansatz bei einer nahezu gleichbleibenden Anzahl von LAGn (13 statt 12) zu größeren Gebieten und zu einer starken Annäherung der Gebietszuschnitte an die Landkreisgrenzen geführt.

In Hamburg hat die Pflicht zur Umsetzung von LEADER dazu geführt, dass ein wenig zusammenhängendes Gebiet ländlich geprägter Bezirke als LEADER-Region ausgewählt wurde. Ohne die Verpflichtung, 5 % der ELER-Mittel für LEADER einzusetzen, wäre dieser Ansatz in Hamburg vermutlich nicht umgesetzt worden.

In den anderen Bundesländern haben sich die Anforderungen an die Gebietszuschnitte kaum verändert. In den jeweiligen Auswahlverfahren war die Homogenität der Regionen eines der Auswahlkriterien.

Die Einschätzung der befragten LAG-Mitglieder, inwieweit der Gebietszuschnitt einen sinnvollen Rahmen bietet, unterscheidet sich zwischen den Bundesländern nur wenig (vgl. Abbildung 3). D. h. ein flächendeckender Ansatz führt nicht zwangsläufig zu ungeeigneten Gebietszuschnitten.

**Abbildung 3:** Einschätzung der LAG-Mitglieder zum Gebietszuschnitt der LEADER-Regionen



Quelle: LAG-Befragung (Pollermann, Raue und Schnaut, 2009), eigene Darstellung.

In der Vergangenheit wurde häufig kritisiert, dass die Berücksichtigung von regionalen Verflechtungen und insbesondere Stadt-Land-Beziehungen auf Grund der Einwohnergrenzwerte nicht ausreichend möglich ist. Um die Anforderungen<sup>17</sup> einzuhalten, wurden z. B. Kernstädte aus der Gebietskulisse ausgeschnitten. In der aktuellen Förderperiode erweist sich bisher der von der GAK vorgegebene Ausschluss der Förderung in Orten mit mehr als 10.000 Einwohnern für viele Regionen als problematisch, da auch dies die Berücksichtigung von Verflechtungen zwischen Kernstädten und Umland beeinträchtigt.<sup>18</sup> In Schleswig-Holstein stellt vor allem die Einwohnerobergrenze von dort 100.000 EW ein Problem dar, das einen optimalen Gebietszuschnitt behindert hat, während in einigen Regionen Hessens und NRWs der optimale Gebietszuschnitt an den Ländergrenzen scheiterte (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010a).

<sup>17</sup> Auch unter Berücksichtigung möglicher Abweichungen.

<sup>18</sup> Dieses Problem zeigt sich in Niedersachsen besonders deutlich, da hier diese GAK-Restriktion auch für Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung außerhalb der GAK angewandt wird (vgl. ZILE).



### 4.3 Integrierter Ansatz

Der integrierte Ansatz beinhaltet zwei zusammenhängende Aspekte:

- die Verknüpfung verschiedener Politikfelder bzw. Sektoren der ländlichen Wirtschaft und Gesellschaft in der Entwicklungsstrategie und der Umsetzung von Projekten sowie
- die Einbindung und Zusammenarbeit von Akteuren aus den verschiedensten Bereichen der Wirtschaft und Zivilgesellschaft in der Erarbeitung und Umsetzung der Entwicklungsstrategie.

#### *Der integrierte Ansatz in der Entwicklungsstrategie und Projektumsetzung*

In der aktuellen Förderperiode soll LEADER einen Beitrag zu den Zielen der Schwerpunkte 1 bis 3 der ELER-VO leisten. Hierzu können in den Regionen Projekte aus dem in der ELER-VO definierten Maßnahmespektrum sowie Projekte zur Verwirklichung der Ziele eines oder mehrerer der drei anderen in den Abschnitten 1, 2 und 3 definierten Schwerpunkte umgesetzt werden, während in der vergangenen Förderperiode noch alle Maßnahmen für eine Förderung in Betracht kamen, die im Rahmen des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, des EFRE und des ESF förderfähig waren (EU-KOM, 2000, Abs. 36). Damit liegt der Fokus des integrierten Ansatzes vor allem auf einer Verbindung der Maßnahmen der Schwerpunkte 1 bis 3. Die Integration anderer Sektoren/Bereiche des ländlichen Raumes z. B. der nichtlandwirtschaftlichen Wirtschaft und Qualifizierung scheint von nachgeordnetem Interesse zu sein.

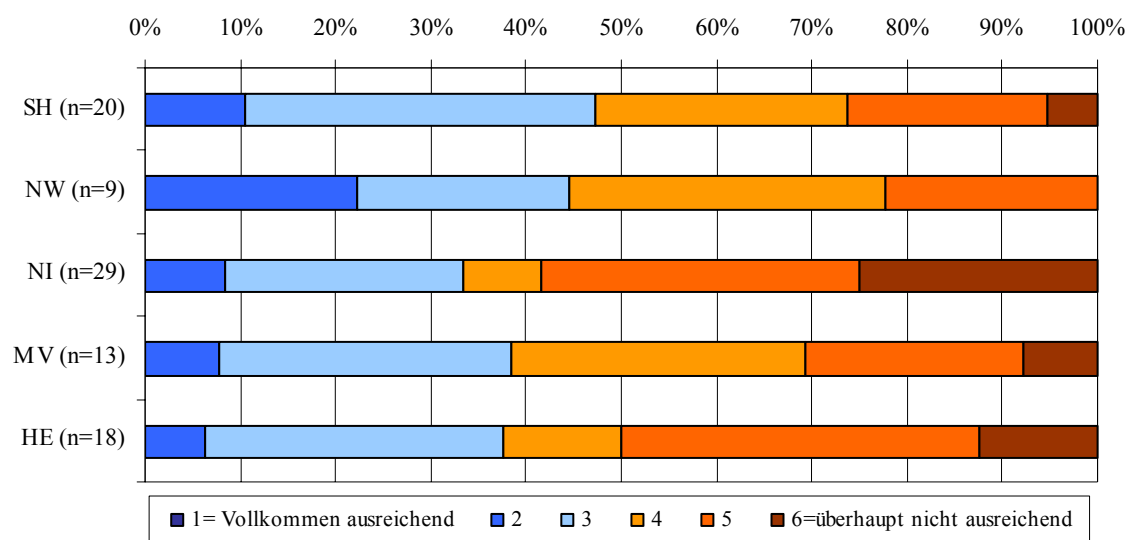
Voraussetzung für die Umsetzung eines integrierten sektorübergreifenden Ansatzes ist u. a., dass entsprechende Fördermöglichkeiten zur Verfügung stehen. Die Formulierung der ELER-VO lässt hier durchaus einen Interpretationsspielraum. Auch das Schreiben der EU-KOM an das BMELV vom 29. Oktober 2009 eröffnet einen weiten Spielraum für die Umsetzung von LEADER-Projekten (vgl. EU-KOM, 2009). Dieser steht allerdings in einem Spannungsfeld zu den Anforderungen an Abwicklung und Kontrolle der geförderten Maßnahmen, mit denen in den Ländern unterschiedlich umgegangen wird.

In der konkreten Ausgestaltung von LEADER reicht das Spektrum von einer Beschränkung auf Maßnahmen des Schwerpunktes 3, wie in Hessen, über die Möglichkeit der Umsetzung aller programmierten Maßnahmen in LEADER wie z. B. in Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern bis zur dazu ergänzenden Möglichkeit der Förderung innovativer Projekte, die den Zielen der Schwerpunkte 1 bis 3 entsprechen ohne weitere Einschränkung wie in NRW und SH. In Niedersachsen ist die Veränderung zu LEADER+ dabei besonders groß. In der vergangenen Förderperiode war die Förderung von Projekten sowohl auf der Basis vorhandener Richtlinien als auch auf Basis des LEADER+ - Programms ohne weitere Einschränkungen möglich. In Hessen haben sich die Fördermöglichkeiten im Vergleich zu LEADER+ dagegen nur geringfügig verändert.

In NRW wird versucht, Projekte in 313 und 322 stärker regional zu bündeln, indem Projekte, die der Umsetzung eines ILEK oder LEADER-Konzepts dienen, vorrangig gefördert werden. Für einzelne Fördergegenstände ist ein Konzept auch Fördervoraussetzung. In NI ist der Beitrag zur Umsetzung einer Entwicklungsstrategie Bestandteil der Auswahlkriterien für ILE-Maßnahmen.

In allen Bundesländern war die Anforderung, eine integrierte, sektorübergreifende Entwicklungsstrategie vorzulegen, Bestandteil der Auswahlkriterien. Aus Sicht eines großen Teils der RegionalmanagerInnen reicht das Förderangebot insbesondere in Niedersachsen und Hessen allerdings nicht zur Umsetzung dieser Entwicklungsstrategien aus (vgl. Abbildung 4).

**Abbildung 4:** Inwieweit bieten die aktuellen Fördertatbestände ausreichende Möglichkeiten, um Projekte zur Umsetzung der Entwicklungsstrategie zu realisieren?



Quelle: RM-Befragung (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010a), eigene Darstellung.

Die bisherige Umsetzung zeigt dabei eine relativ geringe Relevanz der Fördermöglichkeiten der Schwerpunkte 1 und 2 für die Entwicklungsstrategien der LEADER-Regionen. Aus Sicht der RM fehlen vor allem nicht-investive Fördermöglichkeiten und Fördermöglichkeiten in den Bereichen Wirtschaft und Soziales, sowie eine flexiblere Handhabung der Richtlinien. In Hessen wird von den RM besonders die starke Fokussierung der Fördermöglichkeiten im Tourismus auf ganz bestimmte Segmente kritisiert. Diese Fokussierung ergibt sich aus der Tourismusstrategie des Landes und lässt wenig Raum für die Lösung (nicht nur) regionsspezifischer übergreifender Herausforderungen und Probleme.

Insgesamt zeigt sich, dass ein Ansatz, der auf die Entwicklung neuer Ideen und die Verknüpfung von verschiedenen Sektoren/Maßnahmen ausgerichtet ist, bei einer Einbindung

in die „zersplitterten“ an Sektoren und Einzelmaßnahmen ausgerichteten Zuständigkeiten der Mainstream-Programme an seine Grenzen stößt. Es scheint, dass die übergeordneten Ebenen EU, Bund und Land nur sehr schwer zu einer sektorübergreifenden Koordination und Ausrichtung ihrer Politiken in der Lage sind und die Verantwortung hierfür letztendlich den Akteuren vor Ort zuweisen (vgl. Giessen und Böcher, 2008, S. 37).

### ***Der integrierte Ansatz in der Planung und Steuerung***

Der integrierte Ansatz ist eng verknüpft mit dem bottom-up-Ansatz. In allen Bundesländern ist die Zusammensetzung der LAGn gekennzeichnet durch eine breite Themenvielfalt. Allerdings sind Akteure aus der Wirtschaft in einem deutlich geringeren Maße vertreten als Vertreter der Zivilgesellschaft. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass es für private Akteure insbesondere aus der Wirtschaft, wenig Möglichkeiten gibt, eigene Projekte umzusetzen. In vielen Regionen besteht die Befürchtung, dass wichtige private Akteure sich auf Grund der schwierigen Umsetzungsbedingungen für Projekte zurückziehen und somit der integrierte Ansatz leidet (vgl. die entsprechenden Kapitel in den Länderberichten).

## **4.4 Innovation**

Die Umsetzung innovativer Konzepte ist eines der Kernelemente von LEADER, auch wenn Innovation in dieser Förderperiode nicht mehr zwingend Bestandteil des LEADER-Ansatzes ist (vgl. 2006/144/EG). Dabei bestand sowohl in den vergangenen Förderperioden als auch in dieser Förderperiode die Herausforderung in der Definition/Operationalisierung des Innovationsbegriffs. In den LEADER+-Leitlinien wurden als Orientierung folgende Elemente genannt (EU-KOM, 2000):

- Entwicklung neuer Erzeugnisse und Dienstleistungen, die die Besonderheiten des jeweiligen Gebiets widerspiegeln,
- neuartige Methoden, mit denen die Humanressourcen sowie die natürlichen und/oder finanziellen Ressourcen des Gebiets so miteinander kombiniert werden können, dass dessen endogenes Potenzial besser erschlossen wird,
- Querverbindungen zwischen bisher voneinander getrennten Wirtschaftssektoren,
- neuartige Formen der Organisation und Beteiligung der lokalen Bevölkerung an der Entscheidungsfindung und der Projektdurchführung.

Dabei wurde betont, dass Innovation nicht auf die LEADER-Methode beschränkt sein darf.

In der LEADER-Praxis wurde Innovation eher im Bezug zum Kontext der Region verstanden, d. h. innovativ war, was „neu für die Region“ war (Bruckmeier, 2000) oder wie es im Leitfaden der Europäischen Beobachtungsstelle ausgedrückt wurde

„Bei der Innovation handelt es sich also um eine Initiative lokaler Aktionsträger, die auf gebietsspezifische Herausforderungen neue Antworten zu geben versucht“ (AEIDL, 1997).

Insgesamt ist der Begriff "Innovation" zum allgemeinen Synonym für Veränderung der herrschenden Praxis in Wirtschaft und Politik geworden. Innovative Projekte zielen auf die Entwicklung neuer Ansätze, Methoden und Modelle, die gegenüber der herkömmlichen Praxis eine höhere Problemlösungskompetenz besitzen (Kohlmeyer, 2001). In den LEADER+-Regionen wurde Innovation vor allem im sozialen und kulturellen Bereich realisiert (Dargan und Shucksmith, 2008), in dem z. B. neue Netzwerke und Verbindungen zwischen verschiedensten Institutionen und Gemeinschaften geschaffen oder bestehende vertieft wurden.

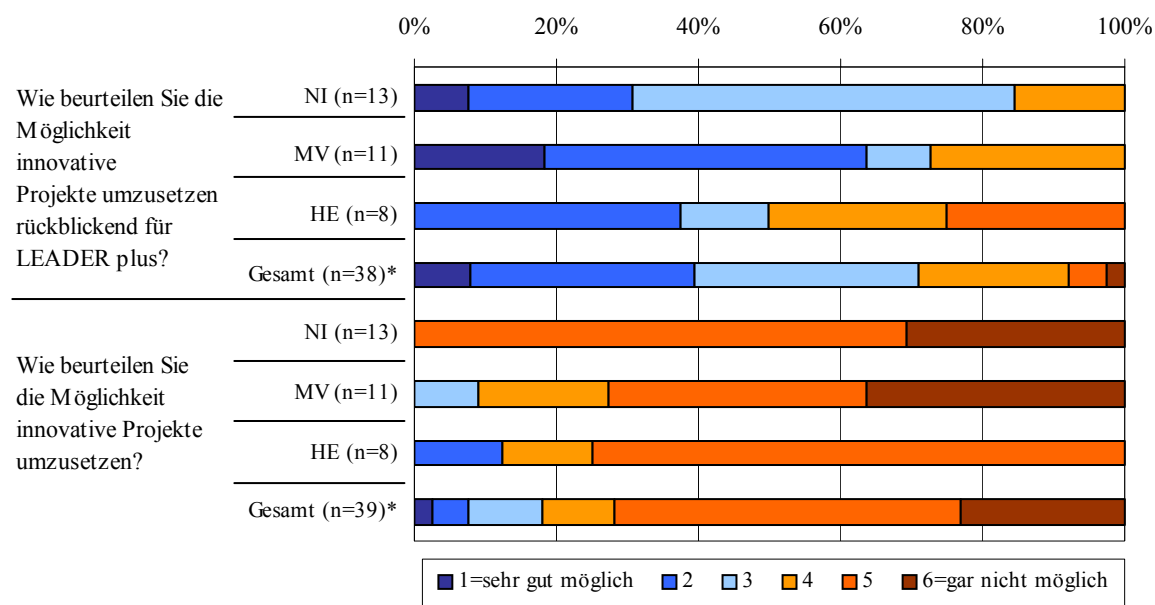
In den verschiedensten Beiträgen und Definitionen zu Innovation in LEADER gibt es allerdings keinen klaren Bezugspunkt. Zum Teil wird von innovativen Konzepten, von innovativen Aktionen oder von innovativen Projekten gesprochen. In der konkreten Umsetzung zeigt sich das Neue häufig darin, dass LEADER-Projekte vielfältiger sind als „normale“ Projekte und kaum standardisierbar. Inwieweit diese Nicht-Standard-Projekte unter Anwendung der Regeln der Mainstream-Förderung (Richtlinien etc.) umgesetzt werden können, hängt stark von den Auslegungsspielräumen ab, die die Verwaltungs- und Kontrollvorgaben der EU lassen sowie von der Flexibilität bzw. Risikobereitschaft der jeweiligen (Länder-)Verwaltungen im Umgang mit diesen Vorgaben.

Auf den unterschiedlichen Umgang der Länderprogramme mit Innovation wurde bereits hingewiesen. Dieser zeigt sich z. B. in der Aufnahme „innovativer Aktionen und Projekte“ als Fördergegenstand in die entsprechende Richtlinie in NRW (ILE-RL NRW, 2008) oder weit definierten Fördergegenständen in den Maßnahmen der Regionalentwicklung wie in Hessen (RE-Richtlinie), die nach Einschätzung des Landes auch innovative Projekte zulassen.

Auch wenn die Frage nach den Umsetzungsmöglichkeiten innovativer Projekte eine definitorische Unschärfe aufweist, geben die Antworten der befragten Regionalmanager doch Hinweise, ob und in welchem Umfang sich die Umsetzungsmöglichkeiten für „Nicht-Standard“-Projekte gegenüber LEADER+ verändert haben. Aus Abbildung 5 kann man auf eine deutliche Einschränkung der Handlungsspielräume der LAGn gegenüber LEADER+ in NI, MV und HE schließen. In Hessen ist dies vor allem auf die Fokussierung der Fördermöglichkeiten im Tourismus auf die Tourismusstrategie des Landes zurückzuführen. In NRW und SH ist aufgrund der geringen Gruppengröße keine Aussage im Vergleich möglich. Allerdings werden in diesen beiden Bundesländern die Möglichkeiten,

innovative Projekte umzusetzen, insgesamt von den RM deutlich besser eingeschätzt als in den anderen Bundesländern.

**Abbildung 5:** Einschätzung der RegionalmanagerInnen mit LEADER+-Erfahrung hinsichtlich der Umsetzungsmöglichkeiten von innovativen Projekten in LEADER+ und der aktuellen Förderperiode



\* Die Ergebnisse aus NRW und SH werden aufgrund der geringen Gruppengröße von 1 bzw. 5 nicht separat dargestellt.

Quelle: RM-Befragung (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010a), eigene Darstellung.

## 4.5 Administrative Umsetzung

Sowohl die Verwaltungs- und Kontrollvorschriften als auch die Verwaltungsstrukturen sind für eine erfolgreiche Umsetzung von LEADER von besonderer Relevanz. Probleme und Mängel in diesem Bereich können die Wirkung von LEADER negativ beeinflussen (Schuh et al., 2006, S. 122). Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den bottom-up Ansatz und die Autonomie der LAG, betrifft aber auch die anderen Elemente des LEADER-Ansatzes. Verschiedene Autoren weisen darauf hin, dass LEADER nicht weniger aber eine andere Art von top-down erfordert. D. h. die für die Abwicklung der Fördermaßnahmen zuständigen staatlichen Stellen haben nicht weniger zu tun, sondern ihre Aufgaben verändern sich. Notwendig ist eine stärkere Ausrichtung auf Beratung und Unterstützung für die Regionen sowie mehr Koordination und Abstimmung mit anderen Politikbereichen. Dies benötigt Zeit und ausreichende personelle Ressourcen und

*„dafür ist eine bewusste politische Strategie notwendig, die klar von den oberen politischen Etagen auf die unteren übertragen wird. Der Mehrwert, der durch die dezentralisierte Programmausführung erzielt wird, könnte durch übertriebene Berichterstattungs-*

und Kontrollanforderungen und durch bürokratische Hürden zunichte gemacht werden“ (ÖIR, 2004, S. 13).

### **Umsetzungsstrukturen**

Während sich die Zuständigkeiten für das Management und die Ausgestaltung des Schwerpunkts 4 auf der Landesebene nicht geändert haben, hat es in fast allen untersuchten Bundesländern Veränderungen auf der operativen Ebene gegeben (vgl. Abbildung 6).

**Abbildung 6:** Zuständigkeiten auf der operativen Ebene in LEADER+ und LEADER

LEADER+ Umsetzungsstrukturen	LEADER Umsetzungsstrukturen	
	ILE-Strukturen (eine Tür)	Verschiedene Bewilligungsstellen (nach Maßnahme)*
von den LAGn benannte Bewilligungsstellen	SH	NI
zentrale Bewilligungsstelle	NRW	MV
Umsetzung über ILE-Strukturen (Art. 33)		HE**

\* Zuständig für Bewirtschaftung des Kontingents der LAG ist dabei die für die ILE-Maßnahmen zuständige Stelle.

\*\* Neben der für die ILE-Maßnahmen zuständigen Stelle, gibt es nur eine weitere für die Förderung von Bioenergie zuständige Stelle.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Abwicklung über von den LAGn benannte Verwaltungsstellen (in der Regel die Landkreisverwaltungen) in NI und SH in LEADER+ kommt dem Anspruch von LEADER hinsichtlich einer dezentralen Abwicklung am nächsten. Allerdings wurde so neben den für die Umsetzung der EPLR zuständigen Verwaltungen eine Quasi-Parallelstruktur geschaffen. In der Anfangsphase von LEADER+ war dies mit hohen Lernkosten und Verzögerungen in der Umsetzung verbunden (vgl. MCON, 2003; Raue, 2003).

In der aktuellen Förderperiode wurde die Zuständigkeit für die Verwaltungsumsetzung von LEADER in allen Bundesländern in die Strukturen der Mainstream-Förderung inte-

griert.<sup>19</sup> In SH und NRW wird dabei das „Ein-Tür-Prinzip“ verfolgt, d. h. für die LAG und deren Projektanträge sind die LLUR bzw. die Bezirksregierungen die zentralen Ansprechpartner, die dann, falls erforderlich, die gesamte Kommunikation/Abstimmung mit der jeweils zuständigen Stelle übernehmen. In den anderen Bundesländern müssen sich die LAGn bzw. die Projektträger, bei Projekten außerhalb der ILE-Maßnahmen selbst an die jeweils zuständige Bewilligungsstelle wenden.

Auch in der aktuellen Förderperiode zeigt sich, dass die Bearbeitung von LEADER anfänglich mit hohen Lernkosten verbunden ist. Dies spiegelt sich im Ausmaß der Zufriedenheiten der RegionalmanagerInnen mit den Bewilligungsstellen und gilt insbesondere für Bewilligungsstellen, die in der letzten Förderperiode kaum Berührungspunkte mit LEADER+ hatten (RM-Befragung). Die Verteilung der Zuständigkeiten auf verschiedene Bewilligungsstellen ist dabei umso problematischer, je mehr unterschiedliche Behörden, wie in MV, beteiligt sind.

Insgesamt bewegt sich die Ausgestaltung der Umsetzungsstrukturen in einem Spannungsfeld zwischen den Anforderungen, die sich aus dem Bottom-up-Ansatz und der Autonomie der LAG ergeben (übersichtliche, einfache, unterstützende Strukturen) und den Anforderungen einer regelkonformen Abwicklung (insbesondere auch Beachtung maßnahme- bzw. richtlinienspezifischer Regelungen auf dem jeweils aktuellsten Stand). Idealerweise sollte sowohl zur Vereinfachung für die Antragsteller und die Regionen als auch zur Minimierung der Lernkosten das Antragsverfahren in jeweils einer Stelle pro Region gebündelt werden, die allerdings auch mit den erforderlichen Ressourcen ausgestattet sein muss. Unter den gegebenen Rahmenbedingungen ist es allerdings verständlich, wenn zur Sicherung einer regelkonformen Abwicklung die Bewilligung und Abrechnung von Projekten bei den zuständigen Fachbehörden angesiedelt wird. Es sollte in späteren Bewertungen aber geprüft werden, in welchem Umfang sich die unterschiedlichen Umsetzungsstrukturen auf die weitere Umsetzung von LEADER auswirken, nachdem die Anfangsschwierigkeiten überwunden sind.

### ***Finanzierung***

Finanzierungsprobleme und administrative Vorgaben beeinträchtigen sowohl aus Sicht der befragten RM als auch der LAG-Mitglieder die Projektumsetzung am stärksten.

Die Finanzierungsprobleme beinhalten die Aspekte

- Schwierigkeiten der Kommunen, ausreichend Eigenmittel zur Kofinanzierung eigener Projekte aufzubringen,
- Fähigkeit/Bereitschaft der Kommunen Kofinanzierungsmittel für private Antragsteller bereitzustellen,

---

<sup>19</sup> In Hessen war dies schon in der letzten Förderperiode der Fall.

- Finanzierungsprobleme privater Träger (Vereine, etc.).

Diese Probleme sind nicht neu, sondern wurden bereits in der letzten Förderperiode thematisiert (vgl. Schuh et al., 2006). Allerdings hat sich die finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte zum Teil seit 2009 noch einmal verschlechtert, sodass der Handlungsspielraum vieler insbesondere ärmerer Kommunen kleiner geworden ist.<sup>20</sup> Landesmittel werden nur in einigen Bundesländern bereitgestellt, etwa in Hessen für die einzelbetriebliche Förderung in den Maßnahmen 311 und 312. Verschärfend kommt hinzu, dass, anders als im EFRE, die nicht-erstattungsfähige Mehrwertsteuer, bei Trägern, die nicht umsatzsteuerpflichtig sind, von der Kofinanzierung ausgeschlossen ist. Dies betrifft v. a. Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts.

Insgesamt gibt es nur in knapp einem Fünftel der befragten LEADER-Regionen einen „Topf“ mit öffentlichen Mitteln zur Kofinanzierung (RM-Befragung). Diese Mittel werden in der Regel von den Landkreisen, zum Teil auch von den Gemeinden oder den Trägerstrukturen (Verein, Zweckverband) der LAG bereitgestellt und stehen in der Regel für regionsweite bzw. gemeindeübergreifende Projekte zur Verfügung. Nur in einer LEADER-Region gibt es einen Gemeinschaftstopf, über den die LAG eigenständig beschließt und der insgesamt für die Kofinanzierung „aller“ LEADER-Projekte der Region genutzt wird.

### ***Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollvorgaben***

Einen wesentlichen Einfluss auf die Umsetzung haben die Verwaltungs- und Kontrollvorschriften des ELER. Diese haben sich im Vergleich zur letzten Förderperiode insgesamt verschärft (vgl. Teil III, Kapitel 4.2). Auch die Analyse der administrativen Umsetzung in den einzelnen Bundesländern hat gezeigt, dass die Anforderungen und der Aufwand im Vergleich zur letzten Förderperiode deutlich gestiegen ist<sup>21</sup>. Die Aspekte ‚Komplexität der Antragsunterlagen‘ und ‚Anforderungen an Abrechnung und Kontrolle‘ haben sich aus Sicht der RM, neben Problemen in der Finanzierung von Projekten am meisten verschlechtert (vgl. Abbildung 7).

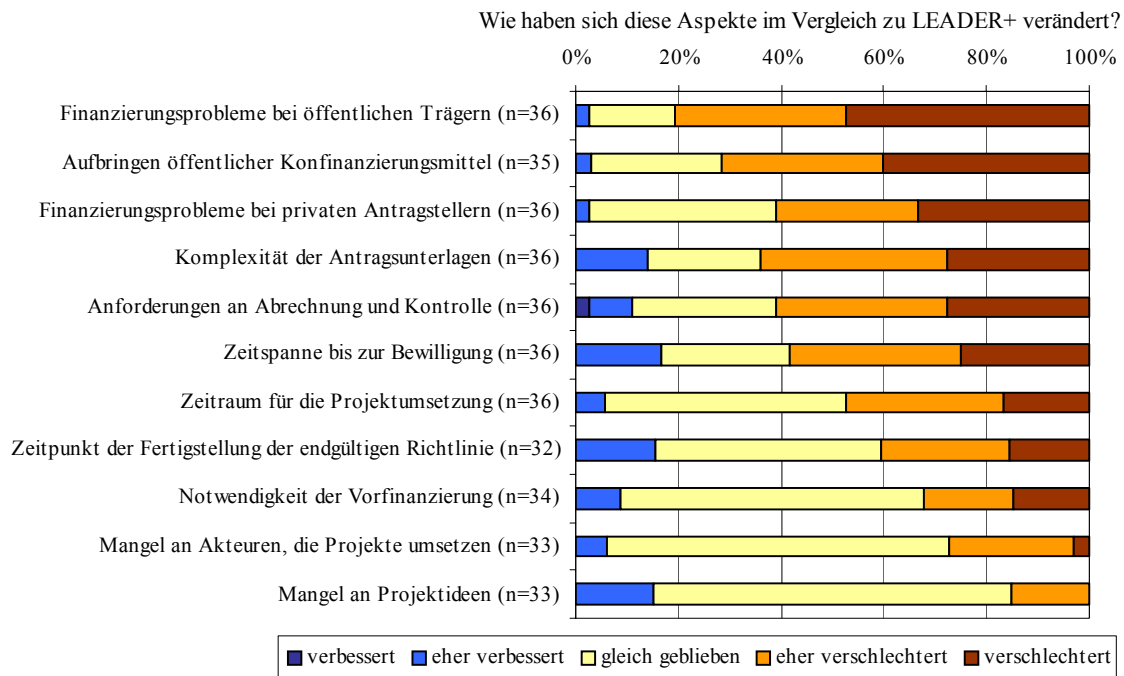
---

<sup>20</sup> Vgl. Teil I, Einleitung, Kapitel 3.2.

<sup>21</sup> Vgl. die entsprechenden Kapitel in den jeweiligen Länderberichten.



**Abbildung 7:** Veränderungen von Umsetzungsproblemen im Vergleich zu LEADER+ nach Einschätzung der LEADER-RegionalmanagerInnen mit LEADER+-Erfahrung



Quelle: RM-Befragung (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010a), eigene Darstellung.

Diese gestiegenen z. T. unübersichtlichen Anforderungen erschweren die Umsetzung von Projekten insbesondere für private Träger wie z. B. kleinere Vereine und haben zum Teil, auch aus Sicht der Bewilligungsstellen eine abschreckende Wirkung auf potenzielle Projektträger.

Das von den Regelungen der 1. Säule und den flächenbezogenen Maßnahmen der 2. Säule geprägte Verwaltungs- und Kontrollsystem des ELER zielt in starkem Maße auf die Standardisierbarkeit von Maßnahmen. Für LEADER-Projekte, die, wie auch viele Schwerpunkt-3-Projekte individuelle nicht-standardisierbare Einzelfälle sind, führt dieses System zu einem sehr aufwendigen und komplizierten Verfahren, das mit einem partizipativen Ansatz wie LEADER kaum kompatibel ist.

Allerdings zeigen sich in der bisherigen Praxis durchaus Unterschiede zwischen den Bundesländern hinsichtlich der Flexibilität und Offenheit z. B. in der Richtliniengestaltung und -auslegung, was auch am Umgang mit dem Thema „innovative Maßnahmen“ deutlich wird.

Die Ausgestaltung und Umsetzung der Programme hängt in nicht unerheblichem Ausmaß von der Risikobereitschaft der zuständigen Verwaltungen sowohl auf Landesebene als auch in den Bewilligungsstellen ab. Diese wird u. a. von bisherigen Erfahrungen mit Kon-

trollen insbesondere durch EU-Dienststellen, der Position innerhalb des Machtgefüges der jeweiligen Landesverwaltung sowie der individuellen Persönlichkeit des jeweiligen Bearbeiters beeinflusst.

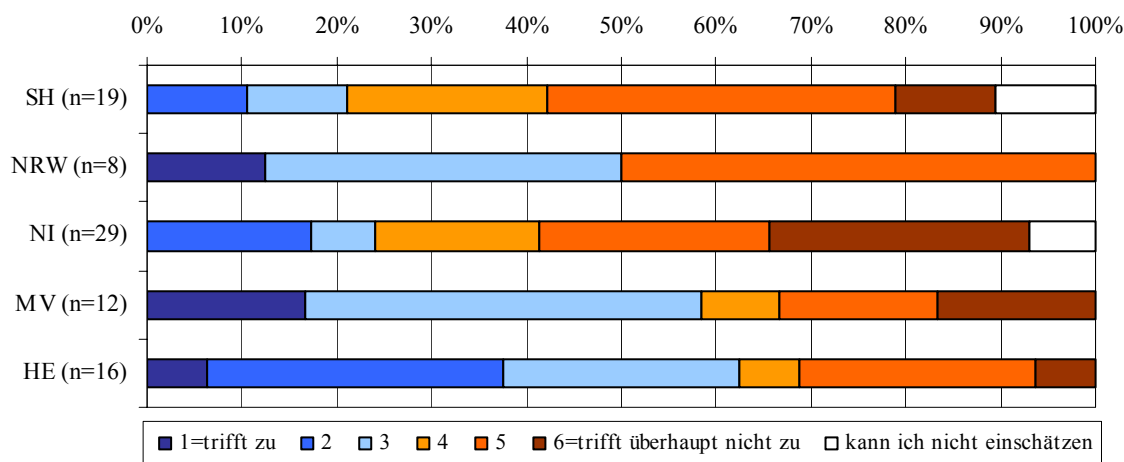
Neben den abgefragten Veränderungen in der administrativen Umsetzung wurde auch nach weiteren Vorteilen und Nachteilen des Mainstreaming gefragt. In der RM-Befragung nannten 13 von 113 befragten RM Vorteile gegenüber LEADER+, vor allem klarere Zuständigkeiten und Vorgaben (8 Nennungen) und landesspezifische Aspekte (5 Nennungen). Nur eine Nennung bezog sich auf positive inhaltliche Auswirkungen („*mehr Aufmerksamkeit für die LAG, breite Akzeptanz der LAG*“). „Weitere“ Nachteile wurden von 28 der befragten RM genannt. Diese bezogen sich vor allem auf bereits angesprochene Aspekte, wie die geringere Flexibilität, das im Vergleich zu LEADER+ engere Förderspektrum und die stärkere Richtlinienbindung sowie den insgesamt gestiegenen Verwaltungsaufwand.

## **5 Landkarte der Politiken zur Förderung regionaler Entwicklungsprozesse**

Neben LEADER gibt es in den Bundesländern eine Reihe weiterer Ansätze der Regionalentwicklung mit unterschiedlichen thematischen Schwerpunktsetzungen und räumlichen Zuschnitten. Von Bedeutung sind u. a. die Metropolregionen, Stadt-Umland-Kooperationen, großräumigere Regionale Entwicklungskonzepte (z. B. über mehrere Landkreise) sowie Naturparke und Tourismusdestinationen. Es stellt sich die Frage nach dem Platz den LEADER in diesem Kontext einnimmt, d. h. inwieweit gibt es komplementäre Prozesse und Synergien, Überschneidungen oder auch eine Überforderung der Akteure durch zu viele, sich überlagernde Prozesse.

Angaben zu anderen regionalen Entwicklungsprozessen liegen bisher nur aus NRW, NI und SH vor. In NI und SH wurden vor allem die Metropolregionen genannt, in NRW die Regionalen. Daneben wurde eine Vielzahl weiterer Prozesse genannt, die sich zum größten Teil ebenfalls auf größere regionale Zusammenhänge als die LEADER-Regionen beziehen. In den meisten Regionen gibt es eine Zusammenarbeit bzw. Abstimmung oder Informationsaustausch zwischen den Prozessen. Die bisherigen Befragungsergebnisse zeigen, dass es nur vereinzelt zu einem „Zuviel“ an Regionalentwicklung in den Regionen kommt (vgl. Abbildung 8). Lediglich in Hessen ist dies in rund einem Drittel der Regionen ein Problem.

**Abbildung 8:** Einschätzung der befragten RegionalmanagerInnen zu der Aussage „In der Region gibt es zu viele parallele Regionalentwicklungsprozesse!“



Quelle: RM-Befragung (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010a), Eigene Darstellung.

Aufbauend auf den bisherigen Erhebungen wird in einem nächsten Schritt eine Übersicht der anderen Politiken zur Förderung regionaler Entwicklungsprozesse in den Bundesländern erstellt sowie die konkreten Erfahrungen im Hinblick auf Schnittstellen und Wechselwirkungen vertieft ausgewertet. Hierbei wird u. a. ein besonderes Augenmerk auf die regionalisierten Teilbudgets des EFRE sowie landesspezifische Prozesse wie die Lokale Aktion in SH, die Regionalen in NRW oder der Stadtumbau West in Hessen gelegt.

## 6 Resümee

Insgesamt zeigt sich, dass die ursprüngliche Intention von LEADER durch die Integration in die Mainstream-Förderung Schaden genommen hat. Auch wenn durch LEADER immer noch Akteure in den ländlichen Regionen motiviert und mobilisiert werden, Netzwerke neu entstehen oder wachsen, neue Ansätze/Lösungen zur Entwicklung ländlicher Regionen erprobt werden und verschiedene Themen/Sektoren und Politikfelder zusammengeführt werden, haben sich die Handlungsspielräume und Gestaltungsmöglichkeiten der regionalen Akteure erheblich verringert und z. T. bereits in LEADER+ bestehende Problemlagen noch einmal deutlich verschärft.

Dies betrifft vor allem die rechtlichen Rahmensetzungen seitens der EU-KOM und die daraus resultierenden Verwaltungs- und Kontrollvorschriften. Hier sind dringend Anpassungen erforderlich, die auch von Seiten der europäischen Ebene einen unterstützenden und ermöglichenden Rahmen für die Regionen bieten, statt von Misstrauen und Kontrolle geprägt zu sein. Dies beinhaltet auch eine größere Konsistenz zwischen inhaltlichen/strategischen Papieren und den dazugehörigen Durchführungsbestimmungen sowie

mehr Transparenz und Sicherheit für die umsetzenden Behörden, damit auch stärker sicherheitsorientierte Länderbehörden ermutigt werden, die durchaus bestehenden Handlungsspielräume zu nutzen.

Daneben zeichnen sich, bedingt durch Ausweitung des LEADER-Ansatzes, insbesondere zwei Themenfelder ab, in denen eine vertiefte Diskussion und Weiterentwicklung bestehender Ansätze erforderlich ist:

### ***Verortung von LEADER in einer Mehrebenenpolitik der integrierten ländlichen Entwicklung***

Im Zusammenspiel der drei Handlungsebenen Land - Region - Ort (Dorf, Kommune) zeigt sich aus der bisherigen Umsetzung insbesondere in HE und SH, aber auch in den anderen Bundesländern die Erfordernis einer klareren (und ehrlicheren) Definition von Schnittstellen und Abgrenzungen. Jede Ebene braucht eigene Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten um die jeweils eigenen Prioritäten und Zielsetzungen zu verfolgen. Konkret heißt dies, dass

- auch auf der Landesebene Möglichkeiten zur Verfolgung von aus Landessicht prioritärer Vorhaben verbleiben müssen, und nicht „Alles“ an die regionale Ebene übertragen werden kann.
- auf der Regionesebene (in den LEADER-Regionen) auch Handlungs- bzw. Fördermöglichkeiten bestehen müssen, die sich an regionsspezifischen Erfordernissen und Problemlagen ausrichten und nicht in erster Linie Landesprioritäten verfolgen.
- auch auf der lokalen (örtlichen) Ebene eigenständige Möglichkeiten z. B. der Umsetzung lokal bedeutsamer Projekte bestehen sollten, die nicht unbedingt in regionale Entwicklungskonzepte eingebunden sein müssen.

Gleichzeitig erfordert eine konsistente Politik zur integrierten ländlichen Entwicklung die Definition von Schnittstellen und Verbindungen zwischen diesen Ebenen. Z. B. ist im Hinblick auf die aktuellen Herausforderungen durch den demographischen Wandel eine enge Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen der regionalen und der lokalen Ebene etwa im Hinblick auf Einrichtungen der Daseinsvorsorge oder Mobilitätsangebote sinnvoll bzw. erforderlich.

### ***Neue Finanzierungsmodelle zur öffentlichen Kofinanzierung***

Finanzierungsprobleme sind eines der wesentlichen Aspekte, die die Umsetzung der Entwicklungsstrategien in LEADER behindern und die sich im Vergleich zu LEADER+ am stärksten verschlechtert haben. Hier gilt es zum einen Lösungsansätze zu finden, die auch strukturschwachen Regionen/Kommunen die Teilhabe an Projektförderungen ermöglichen und zum anderen die Abhängigkeit der Projektförderung von der Bereitschaft der Kommunen, Mittel zur Kofinanzierung bereitzustellen, verringern.

Neben einer Ausweitung der Finanzierungsquellen, die als öffentliche Mittel anerkannt werden, sollte hier in Zukunft stärker über die Einrichtung regionaler Fonds nachgedacht werden, die sich aus öffentlichen Mitteln der beteiligten Gebietskörperschaften und ggf. weiteren Mitteln (Beiträge, Spenden,...) speisen und als „öffentliche Mittel“ zur Kofinanzierung der EU-Mittel eingesetzt werden. Dies könnte über die Setzung entsprechender Rahmenbedingungen seitens der EU und der Länder unterstützt werden. Für strukturschwache Regionen könnten hier auch Landesmittel eingesetzt werden, die die von den Regionen bereits erbrachte Leistung ergänzt. Dieses Modell würde dem LEADER-Ansatz des gemeinsamen regionalen Handelns am Nächsten kommen.

## Literaturverzeichnis

- RE-Richtlinie: Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung der regionalen Entwicklung (2010).
- ILE-RL NRW, 2008: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung einer integrierten ländlichen Entwicklung. RdErl. d. Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz II-6-0228.22900 vom 18.3.2008.
- ZILE: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur integrierten ländlichen Entwicklung (ZILE), RdErl. d. ML v. 29. 10. 2007 - 306-60119/3 - VORIS 78350. Nds. MBl., Nr. 44/2007.
- 2006/144/EG: Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007 - 2013), 2006/144/EG. Amtsblatt der Europäischen Union, L 55/20 vom 25.02.2006.
- VO (EG) Nr. 1698/2005: Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).
- AEIDL, Europäische Beobachtungsstelle (1997): Innovation und ländliche Entwicklung. Dossier der Beobachtungsstelle, H. 2. Bruxelles. online verfügbar unter <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-de/biblio/inno/innov.pdf>.
- Bruckmeier, K. (2000): LEADER in Germany and the Discourse of Autonomous Regional Development. *Sociologia Ruralis* 40, H. 2, S. 219-227.
- Dargan, L. und Shucksmith, M. (2008): LEADER and Innovation. *Sociologia Ruralis* 48, H. 3. <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/120083634/PDFSTART>. Stand 19.7.2010.
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2009): Fragestellungen hinsichtlich der Förderfähigkeit innovativer Projekte in Leader, Art 63 (a), 64 und 61 der VO 1698/2005. Internetseite DVS, Netzwerk ländliche Räume: [http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/01\\_Hintergrund/ELER/Leader/Leader\\_u\\_Innovation\\_Antwort\\_KOM\\_29\\_10\\_2009.pdf](http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/01_Hintergrund/ELER/Leader/Leader_u_Innovation_Antwort_KOM_29_10_2009.pdf). Stand 20.7.2010.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000): Mitteilung der Kommission an die Mitgliedsstaaten über die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums (LEADER+). K(2000) 946 endgültig.
- Giessen, L und Böcher, M (2008): Integrated Rural Development Policy in Germany and its Potential for new modes of Forest Governance. Wien. Internetseite BOKU, Universität für Bodenkultur Wien: <http://wiso.boku.ac.at/reports.html>. Stand 19.7.2010.

- Kohlmeier, K. (2001): Der Einfluss des Projektmanagement auf die Übertragbarkeit von Projekten. Internetseite DVS:  
<http://www.leaderplus.de/index.cfm/000A292D01DC1303AFB96521C0A8D816>. Stand 2.12.2009.
- MCON, Dieter Meyer Consulting (2003): Gemeinschaftsinitiative LEADER+, Halbzeitbewertung der Förderperiode 2000-2006 für Niedersachsen. Oldenburg.
- ÖIR, Österreichisches Institut für Raumplanung (2004): Methoden und Ergebnisse der Integration von Leader-Innovationen - Ansätze für Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums. Endbericht, Kurzfassung. Wien. Internetseite EU-KOM, DG Agri:  
[http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader/sum\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader/sum_de.pdf).  
Stand 30.3.2009.
- Pollermann, K., Raue, P. und Schnaut, G. (2009): LAG-Befragung. Schriftliche Befragung der Mitglieder der Entscheidungsgremien der LAGn der Bundesländer Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein (Rücklaufquote 62 %, 1429 Befragte). 11/2009 bis 02/2010.
- Pollermann, K., Raue, P. und Schnaut, G. (2010a): RM-Befragung. Befragung der Regionalmanagements der Leader-Regionen der Bundesländer Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (Rücklaufquote 93 %, 89 Befragte). 06/2010.
- Pollermann, K., Raue, P. und Schnaut, G. (2010b): Xls-Abfrage. Standardisierte Abfrage zu Eckdaten der regionalen Organisationsstrukturen und Aktivitäten der LAGn in den Bundesländern Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (96 Leader Regionen), jährliche Erfassung.
- Raue, P. (2003): Halbzeitbewertung des LEADER+ Programms Schleswig-Holstein 2000 - 2006. Braunschweig.
- Schuh, B., Tödting-Schönhofer, H., Wimmer, H., Lukesch, R., Vercruysee, J.-P. und O'Grady, S. (2006): Synthesis of mid-term evaluations of LEADER+ programmes. Final Report. Commissioned by: European Commission, DG AGRI. Internetseite EU-KOM, DG Agri:  
[http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leaderplus/full\\_text.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leaderplus/full_text.pdf).  
Stand 20.7.2010.
- Soto, P., Hrsg. (2007): Which Direction for Rural Development? Critica. Internetseite INEA, Istituto Nazionale di Economia Agraria:  
<http://www1.inea.it/ops/nuovaprogrammi/documenti/inea-cnasea/nuoviorientamenti.cfm>. Stand 17.3.2008.
- Tränkner, S. and Giessen, L. (2007): Four paths of mainstreaming Leader in Germany. In: Soto, P. (Ed.): Which direction for Rural Development? - A report on certain innovative features in the Rural Development Programmes of 11 Member States. Critica.





# **Halbzeitbewertung des EPLR M-V**

---

## **Teil III - Anhang 3**

### **Modellgestützte Analyse der Effekte auf Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit in ausgewählten ländlichen Entwicklungs- programmen für die Jahre 2007 bis 2009**

---

Autoren:

Loreto Bieritz, Martin Distelkamp, Philip Ulrich

GWS, Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforschung mbH



---

**Gutachten im Auftrag des  
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)**

**Modellgestützte Analyse der Effekte auf  
Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit  
in ausgewählten ländlichen Entwicklungs-  
programmen für die Jahre 2007 bis 2009**

Loreto Bieritz  
Martin Distelkamp  
Philip Ulrich



**Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturformforschung mbH**

Heinrichstr. 30

D - 49080 Osnabrück

e-mail ( [distelkamp@gws-os.de](mailto:distelkamp@gws-os.de) )

Tel.: +49 (541) 40933-160

Fax: +49 (541) 40933-110

Internet: [www.gws-os.de](http://www.gws-os.de)

Osnabrück, im September 2010

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>INHALTSVERZEICHNIS .....</b>	<b>III</b>
<b>1        SIMULATIONSRECHNUNGEN MIT DEM MODELL INFORGE .....</b>	<b>1</b>
1.1        EIN ÜBERBLICK ÜBER DAS MODELLSYSTEM INFORGE, LÄNDER & REGIO .....	1
1.2        ABBILDUNG DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME IN INFORGE.....	8
1.2.1 <i>Die (nachfrageseitig gebildeten) Maßnahmentypen.....</i>	9
1.2.2 <i>Impulse der ländlichen Entwicklungsprogramme in INFORGE.....</i>	10
1.2.2.1    Wirkungsweise der Zuwendungen.....	11
1.2.2.2    Wirkungsweise der Vorleistungsnachfrage.....	13
1.2.2.3    Wirkungsweise der Investitionen.....	15
1.2.2.4    Wirkungsweise der Kompensationsannahme.....	15
1.3        LOKALISIERUNG DER EFFEKTE FÜR DIE REGIONALE WIRTSCHAFT UND BESCHÄFTIGUNG .	16
1.3.1 <i>Lokalisierung auf Länderebene.....</i>	17
1.3.2 <i>Lokalisierung auf Kreisebene.....</i>	20
1.3.3 <i>Komponenten regionaler Effekte.....</i>	21
1.4        DIE SIMULATIONEN .....	22
1.5        DATENGRUNDLAGEN .....	23
1.6        HINWEISE ZUR EINORDNUNG DER ANALYSEERGEBNISSE .....	23
1.6.1 <i>Allgemeines zur Charakterisierung der modellgestützten Analyse .....</i>	23
1.6.2 <i>Ergebnisse für einzelne Maßnahmentypen.....</i>	24
1.6.3 <i>Regionale Ergebnisse.....</i>	25
<b>2        GESAMTWIRTSCHAFTLICHE EFFEKTE DER LÄNDLICHEN</b>	
<b>         ENTWICKLUNGSPROGRAMME.....</b>	<b>27</b>
<b>3        ÖKONOMISCHE EFFEKTE AUF DER REGIONALEN EBENE .....</b>	<b>37</b>
3.1        SCHLESWIG-HOLSTEIN .....	38
3.1.1 <i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf Schleswig-</i>	
<i>Holstein in den Jahren 2007 bis 2009.....</i>	38
3.1.2 <i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf die Kreise in</i>	
<i>Schleswig-Holstein im Zeitraum 2007 bis 2009.....</i>	41
3.2        DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF	
HAMBURG IN DEN JAHREN 2007 BIS 2009.....	46
3.3        NIEDERSACHSEN/BREMEN.....	50
3.3.1 <i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf</i>	
<i>Niedersachsen/Bremen in den Jahren 2007 bis 2009 .....</i>	50
3.3.2 <i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf die Kreise in</i>	
<i>Niedersachsen und auf Bremen im Zeitraum 2007 bis 2009.....</i>	54
3.4        NORDRHEIN-WESTFALEN .....	59

---

3.4.1	<i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2007 bis 2009</i> .....	59
3.4.2	<i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf die Kreise in Nordrhein-Westfalen im Zeitraum 2007 bis 2009</i> .....	63
3.5	HESSEN.....	67
3.5.1	<i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf Hessen in den Jahren 2007 bis 2009</i> .....	67
3.5.2	<i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf die Kreise in Hessen über den Zeitraum 2007 bis 2009</i> .....	70
3.6	MECKLENBURG-VORPOMMERN.....	75
3.6.1	<i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf Mecklenburg-Vorpommern in den Jahren 2007 bis 2009</i> .....	75
3.6.2	<i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf die Kreise in Mecklenburg-Vorpommern über den Zeitraum 2007 bis 2009</i> .....	79
<b>4</b>	<b>ZUSAMMENFASSENDER WERTUNG DER ERGEBNISSE</b> .....	<b>83</b>
<b>5</b>	<b>LITERATUR</b> .....	<b>85</b>

# 1 SIMULATIONSRECHNUNGEN MIT DEM MODELL INFORGE

Als Beitrag zur Evaluation der ländlichen Entwicklungsprogramme erfolgte auf Grundlage von Modellrechnungen mit dem Modellsystem INFORGE-LÄNDER-REGIO der GWS mbH eine Schätzung der nachfrageseitig induzierten Beschäftigungs- und Einkommenseffekte. Im Folgenden gilt es, zunächst einen allgemeinen Überblick über dieses Modellsystem zu geben. Anschließend wird dargestellt, wie die ländlichen Entwicklungsprogramme in diesem Modellsystem abgebildet/integriert werden. Hierbei wird zunächst auf die Umsetzung im nationalen Kontext (INFORGE) eingegangen und anschließend die Lokalisierung der Auswirkungen auf Grundlage des LÄNDER- und REGIO-Systems und ergänzender Modellierungen thematisiert. Nach der Charakterisierung der Simulationen und ihrer Datengrundlagen werden wichtige Hinweise zur Einordnung der Modellergebnisse gegeben.

## 1.1 EIN ÜBERBLICK ÜBER DAS MODELLSYSTEM INFORGE, LÄNDER & REGIO

INFORGE ist ein sektoral tief gegliedertes ökonometrisches Prognose- und Simulationsmodell, das seit 1996 jährlich aktualisiert wird und die Wirtschaft in 59 Branchen aufteilt.<sup>1</sup> Es erklärt in dieser tiefen Gliederung die Entwicklung der verschiedenen Komponenten der Endnachfrage, der Vorleistungsverflechtung, des Einsatzes der Primärfaktoren Arbeit und Kapital sowie die Preisentwicklung der Güter und die sektoralen Lohnsätze und Einkommen. Das Modell enthält ferner vollständig endogenisiert das Kontensystem der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und damit auch die Umverteilung der Einkommen durch Sozialversicherung und Steuern. Der dem Modell INFORGE zugrunde liegende Zeitreihendatensatz beruht in erster Linie auf den Ergebnissen der disaggregierten Inlandsproduktberechnung, dem Kontensystem der VGR<sup>2</sup> und den Input-Output-Tabellen<sup>3</sup> des Statistischen Bundesamtes.

Die besondere Leistungsfähigkeit des Modells INFORGE beruht auf der INFORUM-Philosophie (Almon 1991). Sie ist durch die Konstruktionsprinzipien Bottom-up und Vollständige Integration gekennzeichnet. Das Konstruktionsprinzip Bottom-up besagt, dass jeder der 59 Sektoren der Volkswirtschaft sehr detailliert modelliert ist und die gesamtwirtschaftlichen Variablen durch explizite Aggregation im Modellzusammenhang gebildet werden. Das Konstruktionsprinzip Vollständige Integration beinhaltet eine

---

<sup>1</sup> vgl. Ahlert et al. 2009. Diese Veröffentlichung enthält eine vollständige Darstellung der Gleichungsstruktur des Modellsystems INFORGE & GINFORS. Es werden im Detail die einzelnen Bausteine des Modells mit der jeweils dahinter stehenden Modellierungsphilosophie sowie die verwendeten Schätzansätze erläutert. Das sehr ähnlich aufgebaute MDM-E3-Modell (Junankar et al. 2007) wird von Cambridge Econometrics erfolgreich in Großbritannien eingesetzt.

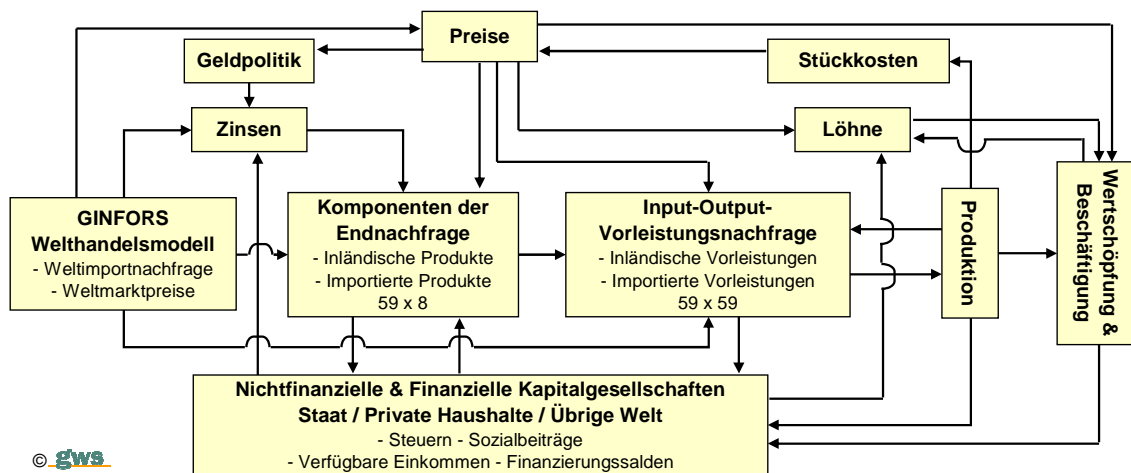
<sup>2</sup> Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.4

<sup>3</sup> Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 2

komplexe und simultane Modellierung, die die interindustrielle Verflechtung ebenso beschreibt wie die Entstehung und die Verteilung der Einkommen, die Umverteilungstätigkeit des Staates sowie die Einkommensverwendung der privaten Haushalte für die verschiedenen Waren und Dienstleistungen. Der disaggregierte Aufbau des Modells INFORGE ist in das vollständig endogenisierte Kontensystem der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen eingebettet.

Einen Überblick zur Modellstruktur von INFORGE gibt nachstehende Abbildung 1. Diese Struktur gilt im Folgenden in ihren Grundzügen zu erläutern.

**Abbildung 1: Die Struktur des Modells INFORGE**



Die Endnachfrage umfasst – in der Gliederung nach 59 Gütergruppen – den Konsum der privaten Haushalte, der privaten Organisationen ohne Erwerbszweck und des Staates, die Ausrüstungsinvestitionen, die Bauinvestitionen, die Vorratsveränderungen und die Exporte. Das Konsumverhalten der privaten Haushalte wird über eine aufwändige Bottom-up-Modellierung der Konsumnachfrage der privaten Haushalte nach 41 Verwendungszwecken berücksichtigt. Das Investitionsverhalten der Wirtschaft für Ausrüstungsgüter wird im Zuge einer komplexen branchenspezifischen Kapitalstockmodellierung abgeleitet. Die von den Unternehmen gewünschten Kapitalstöcke werden dazu zunächst in Faktornachfragefunktionen ökonometrisch bestimmt. Die wichtigsten Determinanten der Endnachfrage sind die Auslandsvariablen des GINFORS-Systems (zur Erklärung der Exporte), das Verfügbare Einkommen der privaten und der öffentlichen Haushalte (zur Erklärung des Konsums der privaten Haushalte und des Staates), der Output (zur Erklärung der Bauinvestitionen) sowie die relativen Preise für alle Komponenten der Endnachfrage.

Auch die Vorleistungsnachfrage ist im Modell detailliert abgebildet. Für alle Gütergruppen werden die Lieferungen aus inländischer Produktion und die Einfuhren unterschieden. Die Inputkoeffizienten sind dabei grundsätzlich variabel und hängen von relativen Preisen und Zeittrends ab. Die Endnachfrage insgesamt bestimmt mit der Vorleistungsnachfrage abzüglich der Importe die inländische Produktion. Die Importe hängen sowohl von der Entwicklung der Importnachfrage des GINFORS-Systems als auch von der Entwicklung der Importpreise und der Inlandspreise ab.



Die Gewinne und die Stückkosten der einzelnen Branchen ergeben sich definitorisch. Bei der Bestimmung der Stückkosten werden explizit die Kostenanteile für inländische und importierte Vorleistungen, Löhne, Abschreibungen und steuerliche Größen berücksichtigt. Die Stückkosten sind dann die entscheidende Determinante der Preise. Die Herstellungspreise sind das Ergebnis einer Aufschlagskalkulation der Unternehmen. Dabei wird berücksichtigt, dass die jeweiligen Produktionspreise nicht bei jeder Veränderung der Kosten unmittelbar angepasst werden können. Vielmehr werden auch periodenübergreifende Einflüsse in die Bestimmung der Preise einbezogen. Diese Preise werden dann als Angebotspreise der Nachfrage gegenübergestellt.

Die Ergebnisse der Input-Output-Modellierung gehen dann in den Arbeitsmarkt und in das Kontensystem ein, welche wiederum Einfluss auf die Kostenstruktur sowie die Endnachfrage nehmen.

Der Arbeitsmarkt besteht aus einem aggregierten und einem disaggregierten Teil. Im aggregierten Teil wird das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot mittels der demographischen Entwicklung bestimmt. Zusammen mit der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ergibt sich die Anzahl der Arbeitslosen. Zur Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsnachfrage wird in einem ersten Schritt die gesamtwirtschaftliche Lohnfunktion bestimmt: Der durchschnittliche Lohnsatz je Arbeitsstunde ist abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität, der Konsumpreisentwicklung und der Arbeitslosenquote. Der durchschnittliche Lohnsatz erklärt dann neben sektorspezifischen Variablen – wie der sektoralen Arbeitsproduktivität (Wertschöpfung je Erwerbstätigen) – den Vektor der Lohnsätze in den 59 Branchen. Das in Arbeitsstunden gemessene Arbeitsvolumen in jeder Branche hängt vom Reallohn und von der Bruttoproduktion der betreffenden Branche ab. In der Land- und Forstwirtschaft wird das Arbeitsvolumen auf Grundlage der Erwerbstätigen (inkl. Selbständige) bestimmt. Dabei wird der Reallohn nicht berücksichtigt. Die sektoralen Lohnsummen und Arbeitsproduktivitäten können dann definitorisch bestimmt werden. Die Zahl der Beschäftigten in jeder Branche ergibt sich ebenfalls definitorisch, indem das sektorale Arbeitsvolumen durch die zugehörige Arbeitszeit pro Beschäftigten dividiert wird. Die Arbeitszeiten pro Beschäftigten sind exogene Variablen.

Es schließt sich die sektoral fundierte Kreislaufanalyse: Die Ergebnisse der Endnachfrage, die gleichermaßen Aspekte des Angebotes wie der Nachfrage umfassen, bestimmen zusammen mit Produktionstechnologien das Niveau der Produktion, welches wiederum die primäre Verteilung der Einkommen beeinflusst.

Innerhalb des vollständig endogenisierten Kontensystems erfolgt die Erfassung der Entstehung, Verteilung, Umverteilung und Verwendung der Einkommen innerhalb der funktionellen Transaktoren Produktion, Primäre Einkommensverteilung, Sekundäre Einkommensverteilung, Einkommensverwendung, Vermögensänderung und Sachvermögensbildung und die daraus resultierenden Vermögensänderungen für die fünf institutionellen Transaktoren Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften, Finanzielle Kapitalgesellschaften, Staat, Private Haushalte & Private Organisationen ohne Erwerbszweck sowie Übrige Welt. Dieses System enthält die gesamte Einkommensumverteilung einschließlich Sozialversicherung und Besteuerung zwischen Staat, Privaten Haushalten und Unternehmen und ermöglicht so die Berechnung der verfügbaren Einkommen, die wiederum wichtige Determinanten der Endnachfrage sind.

Außerdem werden die Finanzierungssalden der institutionellen Transaktoren bestimmt. Damit ist insbesondere auch die staatliche Budgetrestriktion im Modell enthalten. Die Verhaltenshypothesen des Modells betreffen die Ausgaben der institutionellen Transaktoren. Die Summen der Einnahmen einer Transaktionsart sowie die Salden der Konten sind stets definitorisch gegeben. Innerhalb des Kontensystems sind die Arbeitsmarktentwicklung, die demographische Entwicklung, das Steueraufkommen (Sonstige Gütersteuern, Mehrwertsteuer etc.), die sektorale Wertschöpfung, die Konsumausgaben der privaten Haushalte und des Staates und die Investitionen wichtige Einflussfaktoren. Endogen eingebunden in dieses System ist somit die gesamte Fiskalpolitik des Staates.

Dem Input-Output-Ansatz wird gemeinhin eine nachfrageorientierte Modellierung zugesprochen. Dies trifft auf das ökonometrische Strukturmodell INFORGE allerdings nicht zu. Es ist zwar richtig, dass die Nachfrage in INFORGE die Produktion bestimmt, aber alle Güter- und Faktornachfragevariablen hängen unter anderem von relativen Preisen ab, wobei die Preise wiederum durch die Stückkosten der Unternehmen in Form einer Preissetzungshypothese bestimmt sind. Der Unterschied zu den allgemeinen Gleichgewichtsmodellen, in denen ein Konkurrenzmarkt modelliert wird, liegt in diesem Punkt in der unterstellten Marktform, nicht in der Betonung der einen oder der anderen Marktseite. Man kann es auch so formulieren: Die Unternehmen wählen aufgrund ihrer Kostensituation und der Preise konkurrierender Importe ihren Absatzpreis. Die Nachfrager reagieren darauf mit ihrer Entscheidung, die dann die Höhe der Produktion bestimmt. Angebots- und Nachfrageelemente sind also im gleichen Maße vorhanden.

INFORGE ist ein ökonometrisches Input-Output-Modell, das als evolutorisches Modell bezeichnet werden kann. In den Verhaltensgleichungen werden Entscheidungsroutrinen modelliert, die nicht explizit aus Optimierungsverhalten der Agenten abgeleitet sind, sondern beschränkte Rationalität zum Hintergrund haben. Die Herstellungspreise sind das Ergebnis einer Aufschlagskalkulation der Unternehmen. Die Zeit ist im Modell historisch und unumkehrbar. Die Kapitalstockfortschreibung generiert Pfadabhängigkeit.

Bezüglich der Preisfindungen gilt, dass die Aufschlagskalkulation eine empirisch sehr gut belegte Hypothese ist. Vereinzelt mag sie problematisch sein, so auch etwa im Agrarsektor. Dort haben wir entweder politisch gesetzte Preise, dann sind sie im modelltechnischen Sinne exogen. Eine Alternative dazu sind Gleichgewichtspreise, die bei homogenen Produkten und einer großen Anzahl von Marktteilnehmern eine gute Hypothese sind. Wir haben in INFORGE aber den Durchschnittspreis über den ganzen Sektor zu modellieren. Der ist weder exogen, noch ist er ein Gleichgewichtspreis. Insofern ist auch für diesen Sektor die Aufschlagskalkulation zumindest eine gute Approximation an die tatsächlichen Verhältnisse.

Die Struktur des Modells INFORGE ist hochgradig interdependent. Neben den üblichen Kreislaufinterdependenzen sind die Mengen-Preisinterdependenzen und die Lohn-Preisinterdependenz abgebildet. Dabei ist zu beachten, dass Preise und Mengen konsistent miteinander verknüpft sind. Auch weist das Modell einen sehr hohen Endogenisierungsgrad auf. Exogen vorgegeben sind im Wesentlichen Steuersätze, das Arbeitsangebot und die Weltmarktvariablen des internationalen GINFORS-Systems (Lutz & Meyer 2009, Lutz & Wiebe 2009). Hervorzuheben ist, dass das gesamte System simultan gelöst wird. Dabei sind allein die Variablen des GINFORS-Welthandelsmodells

aus dem Simultanblock herausgenommen. Das Modell zeichnet sich außerdem durch weitgehende Nichtlinearitäten aus, die durch multiplikative Verknüpfungen von Variablen in Definitionsgleichungen und Schätzgleichungen sowie durch doppeltlogarithmische Schätzansätze entstehen. Die Dynamik des Modells wird durch die Kapitalstockfortschreibung, die verzögerte Lohnanpassung an Produktivitäts- und Preisentwicklung, die verzögerte Anpassung des Staatsverbrauchs an die Entwicklung des verfügbaren Einkommens des Staates und weitere Lags in Nachfragefunktionen hervorgerufen.

Die Parameter der Modellgleichungen werden mit dem OLS-Verfahren über den Zeitraum 1991 bis 2007 ökonometrisch geschätzt. Bei der Auswahl alternativer Schätzansätze wurden zunächst a priori-Informationen über Vorzeichen und Größenordnungen der zu schätzenden Koeffizienten genutzt. Mit anderen Worten: Ökonomisch unsinnige Schätzergebnisse wurden verworfen. Die verbleibenden Schätzungen wurden auf Autokorrelation der Residuen anhand der Durbin-Watson-Statistik sowie auf Signifikanz der geschätzten Parameter mit dem t-Test geprüft. Ist auf dieser Basis eine Diskriminierung konkurrierender Ansätze nicht möglich, ist das Bestimmtheitsmaß der Schätzung hinzugezogen worden.

Die Spezifikation des Modells ist mit der Einzelgleichungsschätzung allerdings nicht abgeschlossen. Erst bei der Lösung des nicht-linearen interdependenten und dynamischen Modells durch den Gauß-Seidel Algorithmus werden Schwächen des Systemzusammenhanges aufgedeckt. Das Lösungsverfahren muss konvergieren und das Modell muss in der Lage sein, in einer historischen Ex-post-Basissimulation die beobachtbare Entwicklung der Volkswirtschaft zufrieden stellend zu erklären. Solange dies nicht der Fall ist, wird in einem iterativen Prozess die Phase der Spezifikation erneut durchlaufen.<sup>4</sup> Erst danach wird mit der Erstellung der Ex-ante-Basissimulation begonnen.

Das LÄNDER-Modell wurde zur Analyse und Prognose des Strukturwandels auf der Ebene der 16 Bundesländer entwickelt. Es ist direkt mit dem gesamtdeutschen Modell INFORGE gekoppelt und regionalisiert konsistent die dort auf der sektoralen Ebene ermittelten Ergebnisse für Wertschöpfung und Beschäftigung. Die Fundierung der länderspezifischen Modelle erfolgt auf der Basis ökonometrischer Schätzansätze unter Nutzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Länder als ergänzende Datenbasis. Für jedes Bundesland liegen u.a. Zeitreihen für die Lohnsummen, die Bruttowertschöpfung und die Beschäftigung für 12 Wirtschaftsbereiche vor. Darüber hinaus werden im Bereich der demographischen Entwicklung Ergebnisse der Vorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes verwendet.

Dieses Modell lässt sich in einen sektoral disaggregierten Struktur- und in einen Makroblock gliedern. In der Strukturmodellierung werden die regionalen Arbeitsmärkte (Anzahl der Erwerbstätigen und Arbeitnehmer), die Bruttowertschöpfung sowie Indikatoren der Lohn- und Gehaltsentwicklung abgebildet. Dies geschieht auf Ebene der

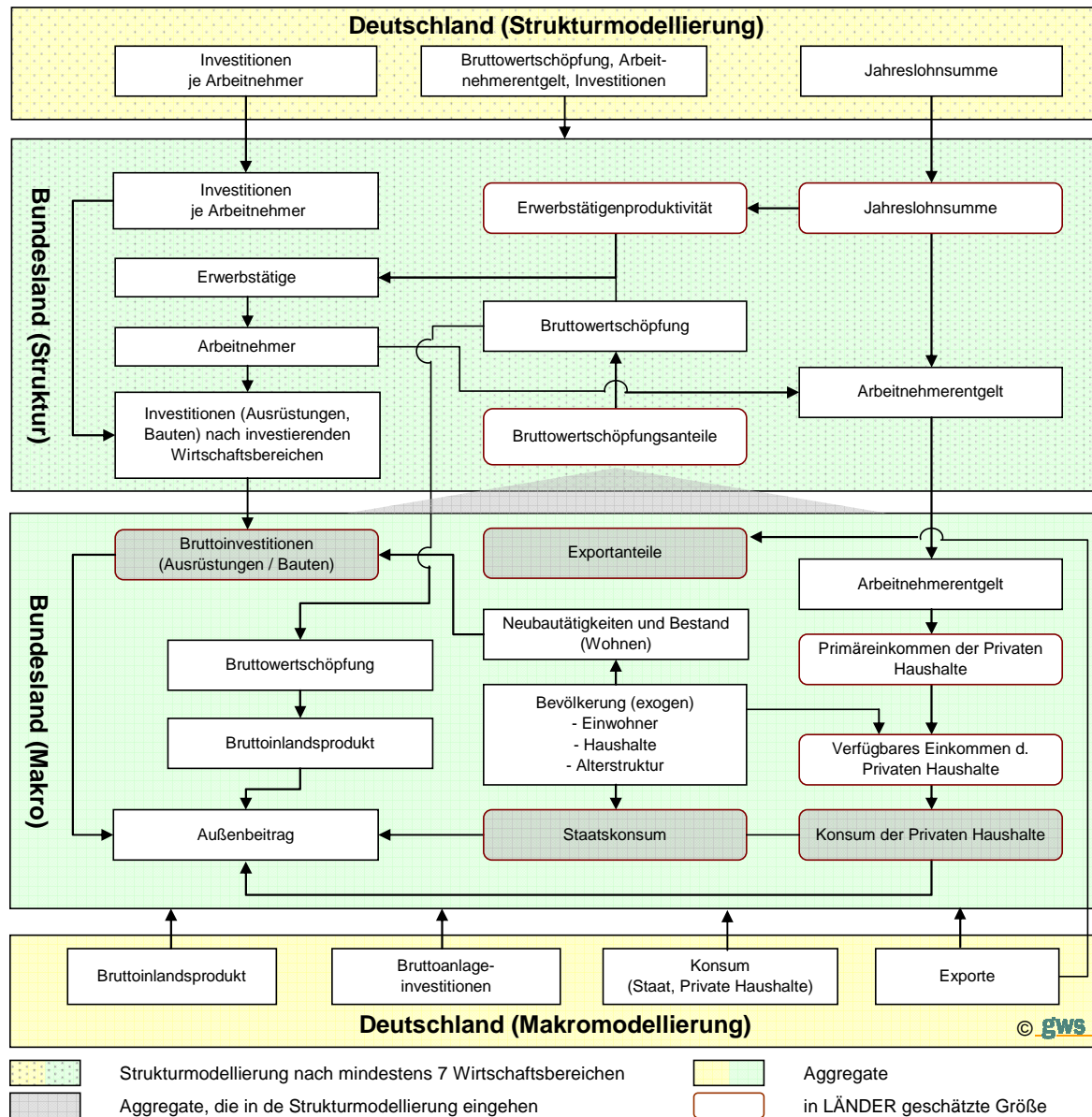
---

<sup>4</sup> Die entsprechenden statistischen Prüfmaße zur Bewertung der Anpassungsqualität der modellgenerierten Variablenverläufe mit bereits vorliegenden historischen Daten wurden in der Vergangenheit wiederholt für ausgewählte makroökonomische Eckgrößen veröffentlicht (u.a. Meyer et al. 1999, 92ff; Distelkamp et al. 2003, 56ff) und von Dritten als sehr gut bewertet (Frohn et al. 2001, 145f).

Wirtschaftsbereiche. Zusätzlich wird die Entwicklung der Investitionstätigkeit nach investierenden Wirtschaftsbereichen dargestellt. In der Makromodellierung werden die Aggregate mit der Einkommensentwicklung und dem Konsum der Privaten Haushalte verknüpft. Des Weiteren werden die Exportanteile und der Konsum des Staates in den Bundesländern abgebildet. Innerhalb des Strukturblocks gehen als Erklärende sowohl länderspezifische Makrovariablen sowie die entsprechenden sektoralen Strukturvariablen des gesamtwirtschaftlichen Modells INFORGE ein. Die Variablen des Makroblocks ergeben sich entweder definitorisch oder werden unter Verwendung von Variablen des Strukturblocks sowie im gesamtwirtschaftlichen Modell determinierten Variablen parametrisiert. Durch dieses Vorgehen erfolgt eine umfassende Abbildung regionaler Systemzusammenhänge und Interdependenzen im gesamtwirtschaftlichen Kontext. Dabei garantieren Abstimmungsroutinen, dass die Summe der prognostizierten Werte des LÄNDER-Modells mit den Ergebnissen in INFORGE auf der Bundesebene übereinstimmt. Die derzeitige Version des Modells LÄNDER errechnet Prognosen und Szenarien bis zum Jahr 2030.

Im Hinblick auf die konkrete Fragestellung der vorliegenden Studie, stellt sich vor dem Hintergrund dieser Modellstruktur die Frage, welchen Beitrag das LÄNDER-Modell zur Beantwortung liefern kann. LÄNDER bildet insbesondere regionale (Einkommens-) Kreisläufe ab und kann damit Auskunft darüber geben, welche Gesamteffekte mit Maßnahmen verbunden sind, die eine veränderte räumliche Allokation der wirtschaftlichen Aktivitäten zum Gegenstand haben. Zunächst gilt es folglich die mit den Maßnahmen verbundenen lokalisierbaren Effekte auf die Bruttowertschöpfungsverteilung in der Bundesrepublik Deutschland zu ermitteln (vgl. Kapitel 1.3). Diese Veränderungen werden anschließend in den Strukturblock von LÄNDER eingespeist und im Modellkontext werden, die von diesen Impulsen ausgehenden Kreislauf- und Multiplikatoreffekte ermittelt.

Abbildung 2: Die Struktur des Modells LÄNDER



Das Modell REGIO folgt einer ähnlichen Philosophie wie das LÄNDER-Modell. Zunächst werden die Bruttowertschöpfungsanteile der einzelnen Kreise in einem Bundesland, differenziert nach sieben Wirtschaftsbereichen erklärt. Diese Daten liegen als Zeitreiheninformationen aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Länder vor. Als Erklärende dient insbesondere ein Strukturfaktor, der die spezifischen Branchenschwerpunkte vor Ort abbildet. Weitere Einflussfaktoren auf die räumliche Verteilung in einzelnen Wirtschaftsbereichen sind beispielsweise die Verkehrsanbindung, der Gewerbesteuerhebesatz und die Bevölkerungsdynamik im jeweiligen Kreis.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Bei der Spezifikation der Einflussfaktoren auf die räumliche Verteilung der wirtschaftlichen Dynamik einzelner Wirtschaftsbereiche auf Grundlage von Querschnittsregressionen wurde eine Vielzahl von

Ausgehend von der Entwicklung der Bruttowertschöpfung werden in REGIO die geleisteten Arbeitnehmerentgelte (ebenfalls differenziert nach sieben Wirtschaftsbereichen) erklärt. Um von den in einem Kreis insgesamt geleisteten Arbeitnehmerentgelten auf die empfangenen Arbeitnehmerentgelte schließen zu können, sind Informationen über die Pendlerverflechtungen über Kreisgrenzen notwendig. Die kreisspezifischen Pendlerquoten werden in REGIO modellendogen über die Entwicklung des Arbeitsmarktes im Kreis in Relation zur durchschnittlichen Entwicklung des Arbeitsmarktes im Land erklärt. Dabei werden auch demographische Entwicklungen berücksichtigt. Auf Grundlage dieser Informationen zu den regionalen Arbeitsmärkten wird anschließend das im jeweiligen Kreis empfangene Arbeitnehmerentgelt als wichtiger Baustein der Einkommensentstehung abgebildet. In weiteren Schritten ergeben sich die Einkommensumverteilung sowie das verfügbare Einkommen der Privaten Haushalte auf Kreisebene, welches wiederum Einfluss auf die wirtschaftliche regionale Dynamik nimmt.

Im Rahmen des Projektes wird der Modellverbund aus INFORGE, LÄNDER und REGIO genutzt, um auf Grundlage von Szenarioanalysen die konjunkturellen Effekte der ländlichen Entwicklungsprogramme auf den Wirtschaftskreislauf zu quantifizieren. Hierzu werden jeweils zwei Szenarien gegenübergestellt: Auf der einen Seite eine fiktive Modellwelt ohne die ländlichen Entwicklungsprogramme (Alternativszenario) und auf der anderen Seite die Modellwelt mit den ländlichen Entwicklungsprogrammen (Basis-szenario). Diese beiden Szenarien unterscheiden sich ausschließlich im Hinblick auf die Existenz der zu bewertenden ländlichen Entwicklungsprogramme, so dass die Abweichungen der Modellergebnisse zwischen den Szenarien als Effekte dieser Maßnahmen in der Modellwelt zu interpretieren sind.

## 1.2 ABBILDUNG DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME IN INFORGE

Als erster Baustein der Bewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme stellt sich die Frage, wie sich diese Maßnahmen im gesamtwirtschaftlichen Modell INFORGE abbilden lassen und welche Impulse mit den Maßnahmen aus volkswirtschaftlicher Sichtweise einhergehen. Im Ergebnis sind auf Grundlage dieser Umsetzungen dann im Rahmen der getroffenen Annahmen Aussagen dazu möglich, in welchem Umfang gesamtwirtschaftliche Größen in Deutschland in den Jahren 2007 bis 2009 tangiert waren.

Für die Abbildung der ländlichen Entwicklungsprogramme wurden, um eine Handhabbarkeit zu gewährleisten, die vielfältigen Einzelmaßnahmen anhand der Nachfrageimpulse in fünf Maßnahmentypen zusammengefasst. Gleichzeitig wurde für jede

---

Indikatoren auf ihren Erklärungsgehalt hin getestet. Wichtige Datenquelle für diese empirischen Arbeiten sind die „Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung (INKAR)“ des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. Dieser Datensatz beinhaltet beispielsweise für jeden Kreis in Deutschland die Erreichbarkeit von Autobahnen, Flughäfen und IC/EC/ICE-Bahnhöfen. Als Grundlage für die Fortschreibung der Bevölkerungsdynamik in den Kreisen Deutschlands wird im REGIO-Modell auf die aktuelle Raumordnungsprognose 2025 zurückgegriffen.



Einzelmaßnahme ein oder mehrere Zuwendungsempfänger bestimmt, sowie die Höhe des Beihilfesatzes festgelegt. Diese mehrdimensionale Typisierung gilt es im Folgenden kurz zu skizzieren um anschließend auf die wesentlichen Impulse, welche von den ländlichen Entwicklungsprogrammen auf die Volkswirtschaft ausgehen - sowie deren Umsetzung im Modellkontext - einzugehen.

### 1.2.1 DIE (NACHFRAGESEITIG GEBILDETEN) MAßNAHMENTYPEN

Es zeigt sich, dass die in den ländlichen Entwicklungsprogrammen enthaltenen Maßnahmen ein sehr breites inhaltliches Spektrum umfassen. Im Angesicht des zur Verfügung stehenden zeitlichen und finanziellen Rahmens ist es jedoch nicht möglich für jede einzelne Maßnahme (sog. ELER-Code) eine getrennte Analyse der Effekte vorzunehmen. Dies ist jedoch auch nicht nötig, da eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen aus volkswirtschaftlicher Perspektive eine große inhaltliche Nähe zueinander aufweist. Daher wurden die Maßnahmen in einem ersten Schritt vom Auftraggeber zu fünf Maßnahmentypen in Abhängigkeit vom ausgelösten Nachfrageimpuls zusammengefasst:

- (1) Beratung, Forschung, Bildung
- (2) Investitionen Tief- und Galabau
- (3) Betriebliche Investitionen
- (4) Regionale Investitionen, vorrangig Bau
- (5) Dienstleistungen Forst & Agrar

Der Maßnahmentyp „Beratung, Forschung, Bildung“ zeichnet sich dadurch aus, dass die Mittel ausschließlich die Nachfrage nach Unternehmensdienstleistungen (Datenverarbeitung, Datenbanken; Forschung und Entwicklung; Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen) und nach öffentlichen und privaten Dienstleistungen (Erziehungs- und Unterrichtsdienstleistungen) stimulieren. Die Zuwendungen fließen zu fast  $\frac{3}{4}$  an die Kommunen/Körperschaften des Öffentlichen Rechts. Auf diesen Maßnahmentyp entfallen jedoch lediglich weniger als 2% des Gesamtvolumens der ländlichen Entwicklungsprogramme.

Der Maßnahmentyp „Investitionen Tief- und Galabau“ zeichnet sich, wie der Name bereits besagt, dadurch aus, dass die Mittel nahezu ausschließlich die Bauinvestitionen stimulieren. Die Zuwendungen fließen auch hier weit überwiegend ( $> 80\%$ ) an die Kommunen/Körperschaften des Öffentlichen Rechts. Auf diesen Maßnahmentyp entfallen 14% des Gesamtvolumens der ländlichen Entwicklungsprogramme.

Auch im Maßnahmentyp „Betriebliche Investitionen“ werden Investitionen stimuliert. Im Gegensatz zum vorhergehenden Maßnahmentyp sind hier jedoch nicht nur Bau- sondern auch Ausrüstungsinvestitionen angesprochen. Auch die Art der Zuwendungsempfänger unterscheidet sich deutlich. Die Zuwendungen fließen hier zu 73% an landwirtschaftliche Betriebe und zu 26% an Unternehmen der Ernährungsindustrie. Auf den Maßnahmentyp „Betriebliche Investitionen“ entfallen 13% des Gesamtvolumens der ländlichen Entwicklungsprogramme.

Im Maßnahmentyp „Regionale Investitionen, vorrangig Bau“ sind wiederum weit überwiegend (85%) Bauinvestitionen angesprochen. Nicht nur die höhere Bedeutung von Ausrüstungsinvestitionen (11%) sondern auch der stärkere lokale Bezug der Nachfragestimulation, wie empirische Ergebnisse aus den zurückliegenden Evaluationen

gezeigt haben, unterscheidet diesen Maßnahmentyp verwendungsseitig vom Maßnahmentyp 2. Auch hier fließt ein Großteil (72%) der Zuwendungen an die Kommunen/Körperschaften des öffentlichen Rechts. Knapp 20% der Zuwendungen gehen jedoch an Privatpersonen. Auf den Maßnahmentyp 4 entfallen 12% des Gesamtvolumens der ländlichen Entwicklungsprogramme.

Auf den Maßnahmentyp „Dienstleistungen Forst & Agrar“ entfällt mit 59% der Großteil des Gesamtvolumens der ländlichen Entwicklungsprogramme. Alleine 64% des Maßnahmentyps entfallen auf Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214), weitere 30% auf die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (ELER-Codes 211 und 212). Zuwendungsempfänger sind zu 97% landwirtschaftliche Betriebe und zu 3% Waldbesitzer und forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse. Zur Mittelverwendung liegen im Gegensatz zu den anderen Maßnahmentypen keine detaillierten Angaben seitens des Auftraggebers vor. Bezüglich der Verwendung der Mittel durch die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe wird daher angenommen, dass sich die Art nicht von derjenigen unterscheidet, welche aus anderen Geldzuflüssen (insbesondere aus dem Verkauf von Produkten) entsteht. Aus Nachfragesicht stimuliert dieser Maßnahmentyp folglich die Nachfrage nach üblicherweise in der Land- und Forstwirtschaft eingesetzten Vorleistungs- und Investitionsgütern sowie nach Arbeitsleistung. Zusätzlich wurde bei der Abbildung dieses Maßnahmentyps im Modellkontext angenommen, dass sich die Land- und Forstwirtschaft als Mengenanpasser verhält, also keine Wirkungen von diesen Maßnahmen auf die Preise von land- und forstwirtschaftlichen Produkten ausgehen.<sup>6</sup> Im Gegensatz zu den anderen Maßnahmentypen waren somit für die modellbasierte Analyse Annahmen zu grundlegenden Anpassungsreaktionen notwendig, deren Gültigkeit im Rahmen dieser Studie nicht verifiziert werden konnte. Damit ist aber auch der Aussagegehalt der Ergebnisdarstellungen ein anderer (vgl. auch Kapitel 4). Während für die ersten vier Maßnahmentypen auf Grundlage des Instrumentariums eine umfassende und empirisch fundierte Analyse der konjunkturellen Effekte erfolgt, sind die Ergebnisse im Hinblick auf den Maßnahmentyp „Dienstleistungen Forst & Agrar“ als Wenn-dann-Aussagen zu interpretieren: Wenn die der modellbasierten Abbildung zugrunde liegenden Voraussetzungen zutreffen, dann ist mit Effekten auf Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit im angeführten Umfang zu rechnen.

### 1.2.2 IMPULSE DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME IN INFORGE

Um die Wirkungsweise der ländlichen Entwicklungsprogramme im Modellkontext von INFORGE zu verdeutlichen, lassen sich die simultan ablaufenden Impulse (vgl. Kapitel 1.1) in drei wesentliche Komponenten zerlegen: Impulse aus den Zuwendungen, Impulse aus der stimulierten Vorleistungsnachfrage und Impulse aus der stimulierten Investitionsnachfrage. Zusätzlich wird angenommen, dass sich der Staat die für die

---

<sup>6</sup> Mit anderen Worten: Die Beantwortung der Frage, ob mit den ländlichen Entwicklungsprogrammen Auswirkungen auf die Preise für landwirtschaftliche Produkte einhergehen, ist nicht Gegenstand der vorliegenden Studie, da im Rahmen der Budgetrestriktionen nicht lösbar.



ländlichen Entwicklungsprogramme aufgebrauchten Mittel über die Erhöhung der Einkommensteuern zurückholt.<sup>7</sup> Auch die Wirkungsweise dieser Annahme gilt es im Folgenden partialanalytisch zu verdeutlichen. Vorab muss jedoch noch auf eine weitere Annahme eingegangen werden, die der Bewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme zugrunde liegt: Die vom Auftraggeber bereitgestellten Daten zu Umfang und Struktur der direkten Nachfrageeffekte beinhalten zwei unterschiedliche Dimensionen. Auf der einen Seite sind Nachfrageeffekte ausgewiesen, die vom Volumen her genau den eingesetzten öffentlichen Mitteln entsprechen. Auf der anderen Seite sind die Nachfrageeffekte aber auch inklusive der eingesetzten privaten Mittel ausgewiesen. Hintergrund dieser Differenzen ist, dass einige Maßnahmen (insbesondere bei der Förderung von Investitionen) der ländlichen Entwicklungsprogramme keine Vollförderung, sondern lediglich eine Beihilfe darstellen. In diesen Fällen wird lediglich ein bestimmter Prozentsatz der Kosten gefördert und die restlichen Kosten müssen aus privaten Mitteln der Zuwendungsempfänger getragen werden. In der Basisvariante der modellbasierten Bewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme wird bezüglich dieser unterschiedlichen Datengrundlagen nach Absprache mit dem Auftraggeber davon ausgegangen, dass lediglich die aus öffentlichen Mitteln finanzierte Nachfrage tatsächlich zusätzliche Nachfrage darstellt und bei der Analyse Berücksichtigung finden darf. Es wird folglich davon ausgegangen, dass die aus privaten Mitteln finanzierte Nachfrage vollständig anderweitige Nachfrage ersetzt.<sup>8</sup>

Sowohl im Hinblick auf die (Re-) Finanzierung der ländlichen Entwicklungsprogramme als auch im Hinblick auf die Dimension der ausgelösten Nachfrageeffekte wurden folglich konservative Annahmen zugrunde gelegt. Die in den folgenden Kapiteln dargelegten quantitativen Aussagen zu den Wirkungen sind folglich als vorsichtige Schätzung bzw. Untergrenze zu interpretieren.

#### 1.2.2.1 Wirkungsweise der Zuwendungen

Die Zahlung der Zuwendung an die verschiedenen Wirtschaftsbereiche reduziert für sich genommen die Nettoproduktionsabgaben (= Saldo der sonstigen Produktionsabgaben und Subventionen) der empfangenden Branchen. Würden die Zuwendungen keiner Verwendung zugeführt (s.u.) hätte dies zunächst zur Folge, dass sich die Gewinne dieser Wirtschaftsbereiche erhöhen. Hierdurch würden direkt das Selbständigeneinkommen und damit auch das verfügbare Einkommen der Privaten Haushalte steigen. Es käme in Folge zu positiven Multiplikatoreffekten aufgrund der stimulierten Konsumnachfrage. Durch die erhöhten Gewinne würden sich aber auch die Stückkosten der empfangenden Branchen

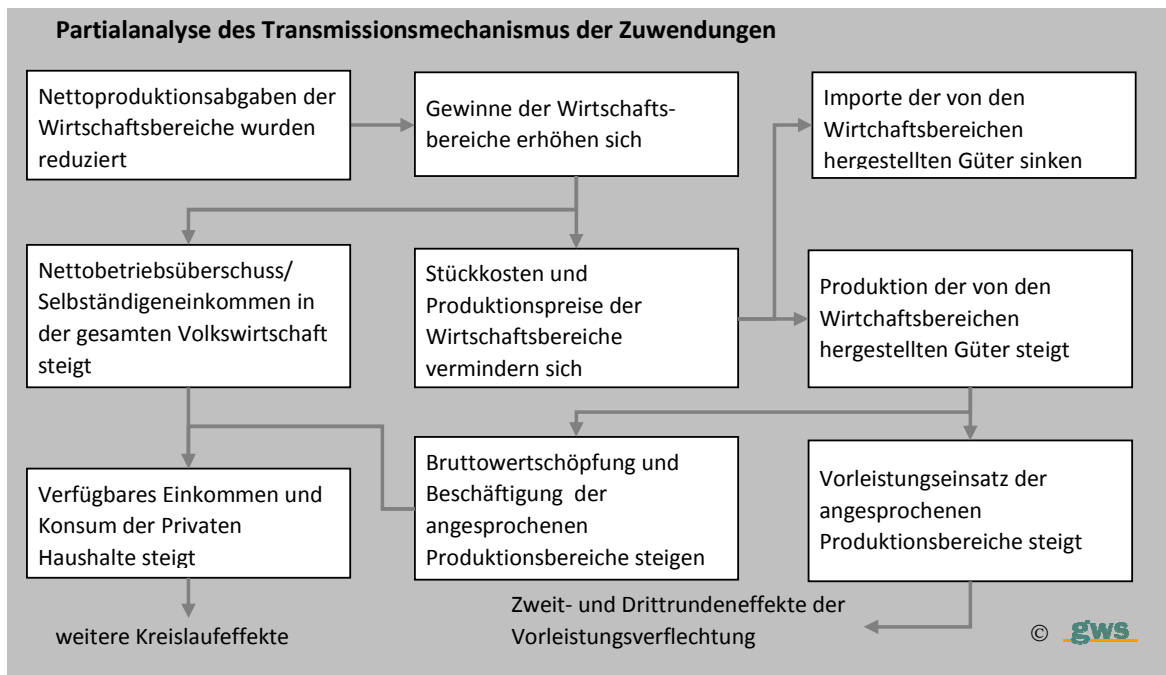
---

<sup>7</sup> Im Sinne der den Berechnungen zugrunde liegenden Szenariotechnik bedeutet dies, dass im Alternativszenario ohne die ländlichen Entwicklungsprogramme angenommen wird, dass die Einkommensteuern reduziert worden wären.

<sup>8</sup> Um die Bedeutung dieser Annahme zu verdeutlichen, wurde bei der Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Effekte auch eine Variante mit den Nachfrageeffekten inklusive der aus privaten Mitteln finanzierten Zusatznachfrage berechnet.

reduzieren, was einen positiven Effekt auf die (internationale) Wettbewerbsfähigkeit zur Folge hätte (siehe Abbildung 3).

**Abbildung 3: Partialanalytische Betrachtung der Wirkungsweise der Zuwendungen**



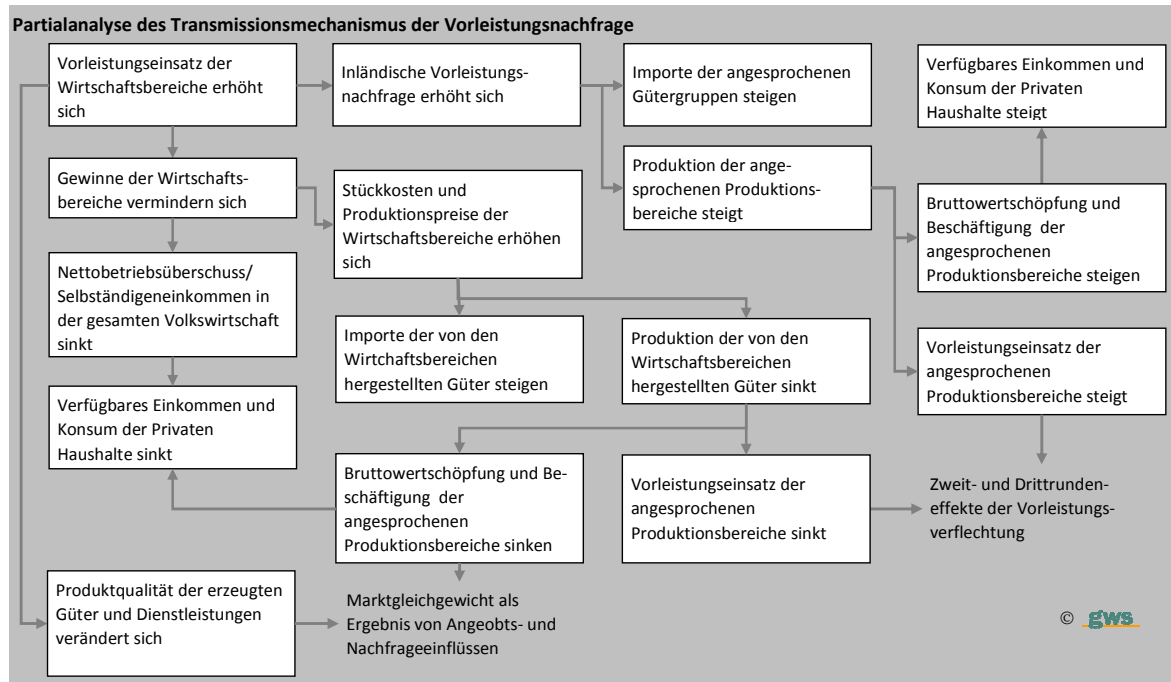
### 1.2.2.2 Wirkungsweise der Vorleistungsnachfrage

Die Stimulation der Vorleistungsnachfrage der verschiedenen Wirtschaftsbereiche erhöht für sich genommen die inländische Vorleistungsnachfrage der angesprochenen Gütergruppen. Dieser positive Impuls auf die inländische Vorleistungsnachfrage stößt sowohl die Importe als auch die Produktion der angesprochenen Gütergruppen an. Insoweit die inländische Produktion stimuliert wird, ist hiermit auch ein positiver Impuls auf die Bruttowertschöpfung und Beschäftigung in den diese Gütergruppen produzierenden Branchen verbunden. Letztlich kommt es hierdurch auf der einen Seite zu positiven Multiplikatoreffekten und auf der anderen Seite zu weiteren positiven Impulsen auf Vorleistungseinsatz und Vorleistungsnachfrage (siehe Abbildung 4). Daneben bedeutet eine autonome Änderung des Vorleistungseinsatzes eine Änderung der materiellen Zusammensetzung des von dem Wirtschaftsbereich erzeugten Produktes und damit eine Änderung der Produktqualität. Dies gilt zumindest für alle Vorleistungen, die physischer Bestandteil des Produktes werden. Wird nun im Szenario unterstellt, dass ein Sektor autonom die Nachfrage nach bestimmten Vorleistungsgütern erhöht, so muss ihm diese Änderung der Produktqualität vorteilhaft erscheinen.<sup>9</sup> Letztlich nehmen die veränderten Produktqualitäten Einfluss auf das im Modellzusammenhang abgebildete Marktgleichgewicht.

---

<sup>9</sup> Würde diese zusätzliche Nachfrage nicht aus öffentlichen Mitteln finanziert (s.o.) hätte dies zunächst zur Folge, dass sich die Gewinne dieser Wirtschaftsbereiche reduzieren. Hierdurch würden direkt das Selbständigeneinkommen und damit auch das Verfügbare Einkommen der Privaten Haushalte sinken. Es käme in Folge zu negativen Multiplikatoreffekten aufgrund der verminderten Konsumnachfrage. Durch die verminderten Gewinne würden sich aber auch die Stückkosten der empfangenden Branchen erhöhen, was einen negativen Effekt auf die (internationale) Wettbewerbsfähigkeit zur Folge hätte. Dieser Kreislaufzusammenhang findet sich in der linken unteren Hälfte von Abbildung 4 dargestellt.

**Abbildung 4: Partialanalytische Betrachtung der Wirkungsweise einer zusätzlichen Vorleistungsnachfrage ohne Zuwendungszahlung**

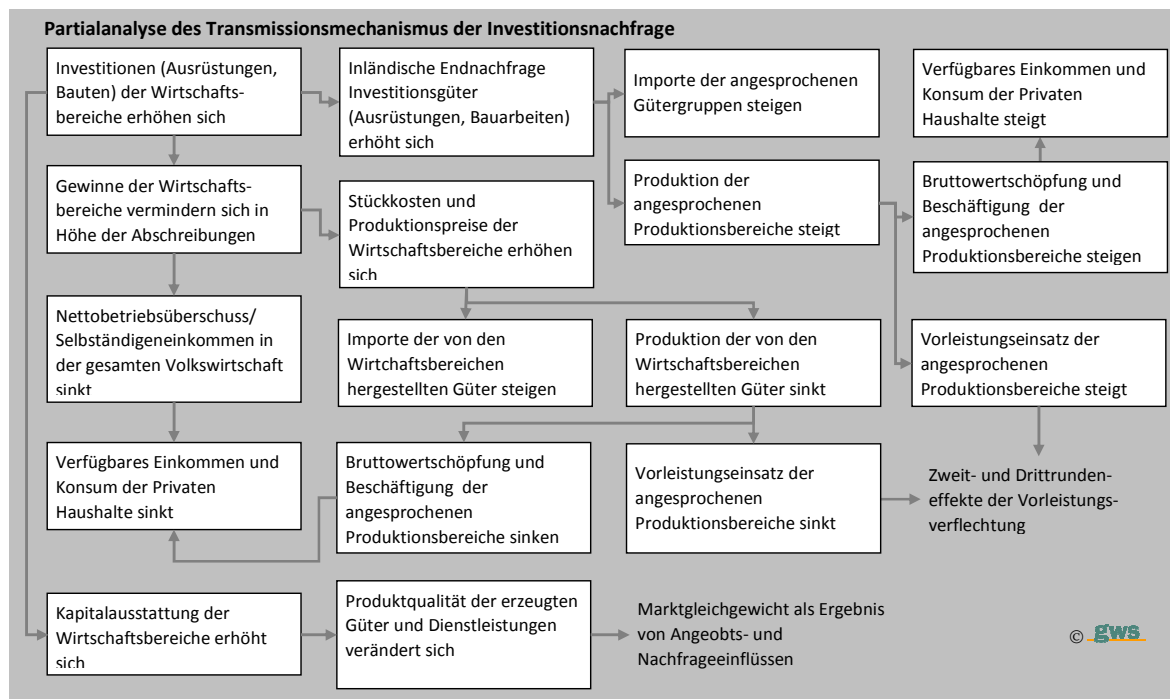


In diesen Zusammenhang gilt es zu berücksichtigen, dass das Modell technischen Fortschritt, eingebettet in den allgemeinen wirtschaftlichen Wandel, abbildet. Es reagiert mit technischen Fortschritt und/oder Veränderungen der Produktqualität. Geschieht die Anhebung der Vorleistungsnachfrage jedoch im Szenario, also exogen und damit unabhängig von den Preisrelationen, kann das Modell im Wesentlichen nur in diesem Kontext Ergebnisse generieren. Die Motivation dazu muss dann wohl in der Absicht gesehen werden, die Produktqualität zu ändern.

### 1.2.2.3 Wirkungsweise der Investitionen

Die partialanalytische Betrachtung der Auswirkungen einer Stimulation der Investitionsnachfrage unterscheidet sich kaum von derjenigen der Vorleistungen (s. Abbildung 5). Die Wirkungsweise im Hinblick auf die direkten Nachfrageeffekte unterscheidet sich lediglich dahingehend, dass nunmehr Investitionsgüter und nicht Vorleistungsgüter angesprochen sind. Ansonsten sind die ausgelösten Effekte von der Systematik her dieselben. Ein Unterschied besteht jedoch bei den Auswirkungen auf die Gewinne der die Nachfrage tätigen Wirtschaftsbereiche. Auch hier würden sich die Gewinne, wenn die zusätzliche Nachfrage nicht aus öffentlichen Mitteln finanziert würde (s.o.), reduzieren. Ergebniswirksam werden die zusätzlichen Investitionen jedoch nur im Umfang der Abschreibungen auf die neuen Ausrüstungen und Bauten, wohingegen die Vorleistungsnachfrage direkt im vollen Umfang im selben Jahr ergebniswirksam wird. Zudem ist eine autonome Erhöhung der Investitionsnachfrage auch im Zusammenhang mit einer Veränderung der Produktqualitäten zu sehen. Wenn im Szenario unterstellt wird, dass ein Sektor autonom die Nachfrage nach bestimmten Investitionsgütern erhöht, so muss ihm die hierdurch erreichbare Veränderung der Produktqualität vorteilhaft erscheinen. Auch hier nehmen die veränderten Produktqualitäten Einfluss auf das im Modellzusammenhang abgebildete Marktgleichgewicht.

**Abbildung 5: Partialanalytische Betrachtung der Wirkungsweise der zusätzlichen Investitionen ohne Zuwendungszahlung**

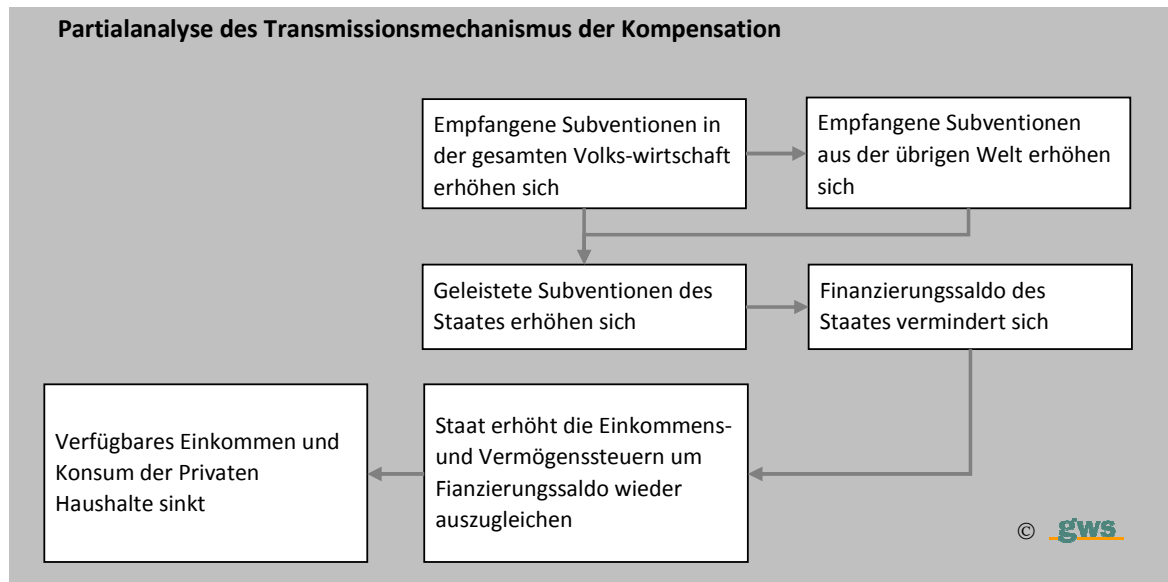


### 1.2.2.4 Wirkungsweise der Kompensationsannahme

Im Rahmen der Bewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme wird angenommen, dass der Staat die eingesetzten nationalen Mittel durch Einnahmen an anderer Stelle kompensiert. Mit anderen Worten: es wird nicht davon ausgegangen, dass die ländlichen Entwicklungsprogramme schuldenfinanziert werden. Im Modellkontext von INFORGE

wird dies umgesetzt, indem die von den Privaten Haushalten geleisteten Einkommen- und Vermögenssteuern in dem Maße erhöht werden, wie öffentliche Mittel im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme eingesetzt werden.<sup>10</sup>

**Abbildung 6: Partialanalytische Betrachtung der Wirkungsweise der Kompensationsannahme**



Die eingesetzten EU-Mittel werden in den Simulationen jedoch generell nicht kompensiert, so dass insgesamt positive Effekte dominieren. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Verdrängungseffekte im Modell nicht abgebildet sind, sondern dass sie bei der getroffenen Kompensationsannahme nicht zutage treten.

### 1.3 LOKALISIERUNG DER EFFEKTE FÜR DIE REGIONALE WIRTSCHAFT UND BESCHÄFTIGUNG

Für die Lokalisierung der Effekte wurden zunächst mit INFORGE getrennte Simulationen für die ländlichen Entwicklungsprogramme (differenziert nach fünf Maßnahmentypen) der sechs Untersuchungsregionen (Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen/Bremen, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern) durchgeführt. Diese Simulationen geben Auskunft darüber, welche Effekte auf

<sup>10</sup> Um die Bedeutung dieser Annahme zu verdeutlichen, wurde bei der Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Effekte auch eine Variante mit Verzicht auf die Kompensationsannahme gerechnet.

Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit in Deutschland mit jedem dieser einzelnen 30 Programmbestandteile einhergehen.<sup>11</sup>

Ziel der Studie ist es insbesondere Auskunft darüber zu geben, welche Effekte auf Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit in der jeweiligen Untersuchungsregion und nicht im gesamten Bundesgebiet mit den ländlichen Entwicklungsprogrammen einhergehen. Die Lokalisierung erfolgt zunächst auf Ebene der Bundesländer und anschließend auf Ebene der Kreise. Die Vorgehensweise bei diesen beiden Lokalisierungsschritten gilt es im Folgenden zu skizzieren.

### 1.3.1 LOKALISIERUNG AUF LÄNDEREBENE

Im Hinblick auf die Lokalisierung auf Länderebene stellt sich zunächst die Frage, welchen Beitrag das Modellsystem LÄNDER leisten kann. Diesbezüglich zeigt sich, dass dieses Modellsystem in der Lage ist, diejenigen Effekte auf Bundesländerebene abzubilden, die sich im Wirtschaftskreislauf ergeben, wenn sich die regionale Verteilung der Bruttowertschöpfung, differenziert nach Produktionsbereichen, aufgrund der direkten Effekte der Maßnahmen ändert. Es gilt also zunächst die direkten Effekte der Maßnahmen auf die Bruttowertschöpfung zu quantifizieren und zu lokalisieren.

Bei den direkten Effekten werden drei Komponenten unterschieden: die direkte Nachfrage, die Zweit- und Drittrundeneffekte der Nachfrage und die Zuwendungen. Alle Komponenten werden auf Ebene von 12 Wirtschaftsbereichen getrennt verrechnet und aufgearbeitet.

#### *Direkte Nachfrage*

Durch den Auftraggeber wurden anhand von langjährigen Erfahrungswerten aus der Evaluation sowie anhand von Befragungs- und Untersuchungsergebnissen Annahmen darüber getroffen, welcher Anteil der Nachfrage (Produktion) jeweils im eigenen Bundesland verbleibt und wie viel Nachfrage (Produktion) auf andere Bundesländer entfällt. Diese überregionale Nachfrage wird über gütergruppenspezifische Distanzfunktionen auf die einzelnen Bundesländer verteilt (s. auch nachstehenden Exkurs).

#### *Zuwendung*

Mit INFORGE lässt sich ermitteln, welche Effekte alleine auf die Zahlungen an die Zuwendungsempfänger zurückzuführen sind. Diese Effekte sind vollständig in demjenigen Bundesland zu verorten, wo die jeweiligen Maßnahmen durchgeführt werden, wobei die sektorale Zuordnung sich an das Vorgehen in INFORGE anlehnt.

#### *Zweit- und Drittrundeneffekte der Nachfrage*

Auf Grundlage einer statischen Input-Output-Analyse wird zunächst ermittelt, welche Zweit- und Drittrundeneffekte auf die inländische Produktion, differenziert nach Produktionsbereichen, mit der jeweiligen Nachfrageänderung verbunden sind. Auch diese

---

<sup>11</sup> Zusätzlich wurden auch Simulationen mit INFORGE zu den gesamtwirtschaftlichen Effekten der bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Berechnungen sind Gegenstand von Kapitel 3.1.

Effekte werden anschließend über gütergruppenspezifische Distanzfunktionen auf die einzelnen Bundesländer verteilt, wobei die regionale Verteilung der direkten Nachfrageeffekte als Ausgangspunkt für die Verteilung dient. Abschließend werden alle Änderungen der räumlichen Verteilung auf sektoraler Ebene dem LÄNDER-Modell vorgegeben, welches durch die Abbildung der regionalen Einkommenskreisläufe die Lokalisierung der weiteren Effekte vornimmt.

### **Exkurs: Methodik der Lokalisierung**

Im gelieferten Datensatz wird auf der Grundlage von früheren Befragungen und Schätzungen ausgewiesen, wo die zusätzlich generierte Nachfrage stattfindet. Dabei wird unterschieden in Nachfrage im eigenen Landkreis (weniger als 50 km Distanz), im eigenen Bundesland (zwischen 50 und 200 km Distanz), außerhalb des eigenen Bundeslands (200 bis 500 km Distanz) und Nachfrage im Ausland (mehr als 500 km Distanz). Diese Informationen sind wichtiger Ausgangspunkt bei der Lokalisierung. Zusätzlich erfordern die Schätzungen zu den interregionalen Lieferverflechtungen Informationen zum wirtschaftlichen Gewicht unterschiedlicher Wirtschaftsbereiche in unterschiedlichen Regionen. Diese Informationen werden überwiegend aus dem Datensatz der VGR der Länder generiert. Informationen zur Distanz zwischen Regionen wurden mithilfe von Geoinformationssystemen generiert, wobei geometrische Mittelpunkte der Gebiete (Centroid) als ausschlaggebend verwendet wurden. Die räumliche Umverteilung wird mithilfe von Verteilungsmatrizen durchgeführt, auf der in Zeilen und Spalten alle Regionen eines Gebiets aufgeführt sind. Die Summe über alle Spalten in einer Zeile ergibt eins.

#### *Distanzfunktion*

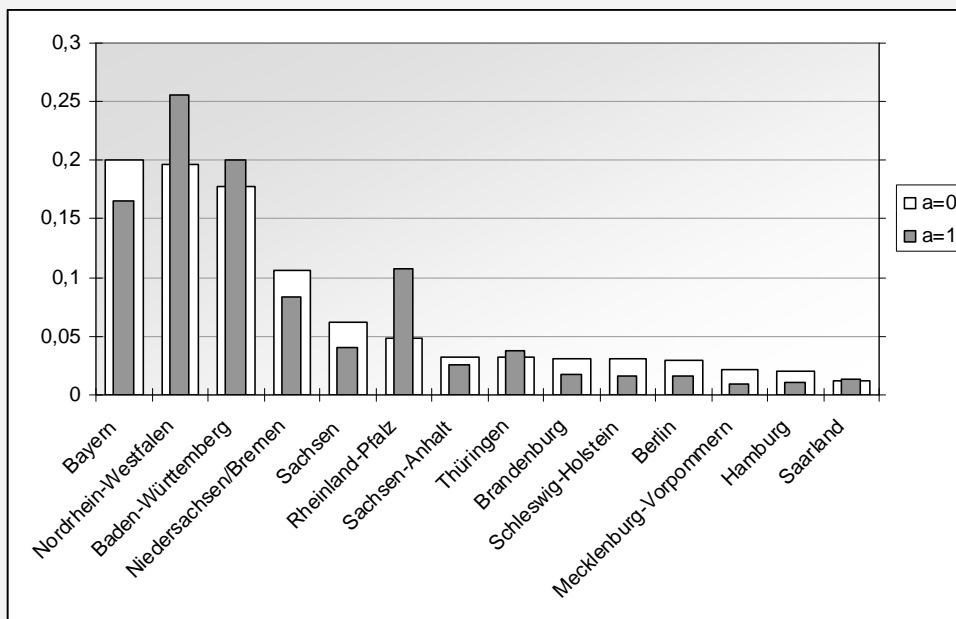
Die Funktion der Distanzabhängigkeit ergibt eine regionalspezifische Schätzung zum Ausmaß von wirtschaftlichen Aktivitäten außerhalb der Region der Maßnahme alleine aufgrund der regionalen Maßnahme.

$$D_{j,l} = \frac{G_l}{d_{j,l}^a}$$

Die Stärke der Lieferverflechtung  $D$  zwischen der Region  $j$  und  $l$  ist ein Ergebnis des Quotienten aus einem wirtschaftlichen Gewicht  $G$  der Region  $l$  und der Distanz  $d$  zwischen den Regionen. Die Stärke des Einflusses der Distanz ist umso höher je höher der Wert  $a$  ist. Im Rahmen der Studie werden Werte zwischen 0 und 1 verwendet. Die Distanzfunktion kann auf Grundlage der Bruttowertschöpfung für unterschiedliche Wirtschaftsbereiche separat eingestellt werden. Dies geschieht für die Lokalisierung der primären Nachfrage für drei Wirtschaftsbereiche. Abbildung 7 zeigt die Verteilung einer Nachfrage im Baugewerbe außerhalb des Bundeslands Hessen, einmal nur auf Grundlage der wirtschaftlichen Gewichte ( $a=0$ ) und einmal unter Berücksichtigung der Distanz zu Hessen ( $a=1$ ).



**Abbildung 7: Verteilung auf Grundlage unterschiedlicher Distanzfunktionen**



*Intraregionale Lieferquote*

Das Ausmaß des Verbleibs einer Nachfrage im Bundesland wird durch eine intraregionale Lieferquote operationalisiert. Sie kommt zum Einsatz, falls keine Angaben zur intraregionalen Nachfrage in einer Region vorliegen. Zurückgegriffen wird dabei auf ein Verfahren, welches zusätzlich durch die Evaluierung von Fallstudien entwickelt wurde (Färber et al. 2007). Danach lässt sich die intraregionale Lieferquote  $L$  einer Region  $j$  durch eine Exponentielle Wachstumsfunktion mit Sättigungsgrenze schätzen.

$$L_j = m \cdot \left(1 - e^{b \cdot \sqrt{B_j}}\right)$$

$B$  ist der normierte Anteil der Bruttowertschöpfung der Region  $j$ . Die Maximalgrenze  $m$  wird durch die Importquote festgelegt, die sich aus der nationalen Input-Output-Tabelle ergibt. Der Koeffizient  $b$  akzentuiert die regionalen Unterschiede oder schwächt sich ab. Er liegt für die Länderdaten zwischen  $-0,9$  und  $-1,2$ . Eine Lieferquote kann für jeden Wirtschaftsbereich eingestellt werden.

**Tabelle 1: Lieferquoten unterschiedlicher Wirtschaftsbereiche auf Länderebene**

	Wirtschaftsbereiche	Inlandsquote I/O-Tabelle	Parameter Vorleistungsnachfrage			
			M	b	L_min	L_max
1 A, B	Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	0,74	0,75	-1,2	0,17	0,65
2 C, E	Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	0,16	0,16	-1,2	0,02	0,15
3 D	Verarbeitendes Gewerbe	0,67	0,71	-0,9	0,19	0,57
4 E	Energie- und Wasserversorgung	0,89	0,89	-1,0	0,32	0,78
5 F	Baugewerbe	0,94	0,94	-1,1	0,34	0,79
6 G	Handel; Reparatur von Kfz und Gebrauchsgütern	0,97	0,97	-1,1	0,35	0,85
7 H	Gastgewerbe	0,05	0,70	-1,1	0,24	0,60
8 I	Verkehr und Nachrichtenübermittlung	0,86	0,86	-1,1	0,28	0,73
9 J	Kredit- und Versicherungsgewerbe	0,91	0,86	-1,1	0,25	0,74
10 K	Grundstückswesen, Vermietung, Unternehmens_DL	0,93	0,93	-1,2	0,37	0,82
11 L	Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	0,97	0,95	-1,1	0,36	0,81
12 M-P	Bildung, Gesundheit und sonstige Dienstleister	0,95	0,95	-1,1	0,37	0,82

### *Allgemeine Distanzfunktion*

Die intraregionale Lieferquote ermöglicht zwar eine Schätzung des Anteils einer Nachfrage oder eines Effekts, macht aber keine Aussage über die räumliche Zuordnung der restlichen Nachfrage. Bei Nachfrageeffekten, die sich über die gesamte Bandbreite der Wirtschaftsbereiche erstreckt, müssen allgemeingültige Ansätze zum Einsatz kommen. Dies gelingt durch die Kombination aus der oben definierten Distanzfunktion D und der intraregionalen Lieferquote L.

$$A_{j,l} = \frac{G_l}{d_{j,l}^{L_j}}$$

Die Distanz A zwischen der Region j und l hängt zusätzlich von der intraregionalen Lieferquote L in der Region j ab und ist je nach Wirtschaftsbereich unterschiedlich. Relative Wirtschaftskraft, Wirtschaftsstruktur und Lage der einzelnen Regionen werden über die Anwendung dieser allgemeinen Distanzfunktion konsistent miteinander verknüpft.

### *Operationalisierung*

Bei der Lokalisierung der primären Nachfrage wird der bereits tief gegliederte Datensatz zu den verausgabten Mitteln nach Regionen und Wirtschaftsbereichen ergänzt durch Mechanismen der räumlichen Umverteilung von Nachfrage. Mit anderen Worten: Die Nachfrage, die nach Informationen des vTI nicht im Landkreis oder dem Bundesland der Maßnahme stattgefunden hat, wird räumlich zugeordnet (Bottom-up-Ansatz). Regionale und überregionale Nachfrage findet gemäß der Evaluierung der ländlichen Entwicklungsprogramme im Verarbeitenden Gewerbe, im Baugewerbe und in den Öffentlichen und privaten Dienstleistungen statt. Die Daten des vTI und die Erkenntnisse aus vergleichbaren Studien zeigen, dass Bauleistungen eine Distanzabhängigkeit aufweisen. Im Verarbeitenden Gewerbe spielt die Distanz zwischen dem Nachfrager und potenziellen Lieferanten im Kontext der LEP eine geringere Rolle, da spezielle Anfertigungen und Maschinen nachgefragt werden. Bei den Bildungsangeboten ist eine Distanzabhängigkeit erkennbar, jedoch ist sie nicht stark ausgeprägt. Für das Baugewerbe ist a gleich 1,0 für das Verarbeitende Gewerbe und die öffentlichen Dienstleistungen wird die Distanz nicht berücksichtigt (a=0). Für diese drei Wirtschaftsbereiche kommen regionale Verteilungsmatrizen auf Grundlage der spezifischen Distanzfunktion zum Einsatz, um die überregionale primäre Nachfrage zu verteilen.

Für die Lokalisierung der Effekte durch Vorleistungsverflechtungen kommen die intraregionalen Lieferquoten und die allgemeine Distanzfunktion zum Einsatz. Für jeden Wirtschaftsbereich wird eine Verteilungsmatrix verwendet, in der die Hauptdiagonale mit den intraregionalen Lieferquoten besetzt ist. Die Anteile der anderen Regionen an der Nachfrage in der Region werden von links nach rechts anhand der Werte der Distanz A verteilt.

## 1.3.2 LOKALISIERUNG AUF KREISEBENE

Die Vorgehensweise bei der Lokalisierung der Effekte auf Kreisebene in den Untersuchungsregionen folgt der gleichen Philosophie wie diejenige auf Ebene der

Bundesländer. Es werden folglich wiederum zunächst die drei Komponenten der direkten Effekte lokalisiert. Die Analyse erfolgt auf Ebene von sieben Wirtschaftsbereichen.

#### *Direkte Nachfrage*

Durch den Auftraggeber wurden anhand von langjährigen Erfahrungswerten aus der Evaluation sowie anhand von Befragungs- und Untersuchungsergebnissen Annahmen darüber getroffen, welcher Anteil der Nachfrage (Produktion) jeweils im eigenen Kreis verbleibt und wie viel Nachfrage (Produktion) auf andere Kreise im Bundesland entfällt. Diese regionale aber nicht lokale Nachfrage wird über gütergruppenspezifische Distanzfunktionen auf die einzelnen Kreise im jeweiligen Bundesland verteilt.

#### *Zuwendung*

Die Effekte werden vollständig dem Kreis zugeordnet, wo die jeweilige Maßnahme durchgeführt wird.

#### *Zweit- und Drittrundeffekte der Nachfrage*

Die Zweit- und Drittrundeneffekte der Nachfrage werden anschließend wiederum über gütergruppenspezifische Distanzfunktionen auf die einzelnen Kreise im Bundesland verteilt, wobei die regionale Verteilung der direkten Nachfrageeffekte als Ausgangspunkt für die Verteilung dient.

Anschließend werden diese drei Komponenten zusammengeführt und es ergeben sich die gesamten auf Kreisebene lokalisierbaren Effekte für sieben Wirtschaftsbereiche. Diese Änderungen werden anschließend dem REGIO-Modell vorgegeben. Dieses Modell ermittelt die mit der veränderten Ausgangsverteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten einhergehenden weiteren Kreislaufeffekte. Insbesondere bildet das Modell die regionalen Einkommenskreisläufe (inkl. Zu- und Abflüsse über Pendlerverflechtungen) und die damit verbundenen Rückwirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung auf Kreisebene ab.

### 1.3.3 KOMPONENTEN REGIONALER EFFEKTE

Abbildung 8 fasst die Methodik der Lokalisierung zusammen und macht deutlich, dass regionale Effekte im Kontext der modellgestützten Analyse sich aus unterschiedlichen Komponenten zusammensetzen. Die regionale primäre Nachfrage ist immer eine Bilanz aus Nachfrage, die in die Region fließt oder in andere Regionen abfließt. Der Primärimpuls bezeichnet die primäre Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die in der jeweiligen Region stattgefunden hat und beinhaltet zusätzlich die Wertschöpfungseffekte, die direkt auf die gezahlten Zuwendungen zurückzuführen sind. Als Multiplikator werden alle Effekte verstanden, welche durch den so berechneten primären Impuls in der Region generiert werden. Er beinhaltet Zweit- und Drittrundeneffekte innerhalb der Vorleistungsverflechtung und Einkommensmultiplikatoren. Zusätzlich wird der Gesamteffekt durch die Kompensationsannahme (unabhängig vom Primärimpuls) reduziert. Bei einem Vergleich mit regionalen Multiplikatoren anderer Studien müssen die enthaltenen Komponenten berücksichtigt werden. Zusätzlich gilt es zu beachten, dass

- der Primärimpuls, bereits räumliche Verlagerungen und erste indirekte Effekte enthält,
- der Multiplikator auch Effekte der Vorleistungsverflechtungen enthält,
- das zugrunde liegende Szenario alle ländlichen Entwicklungsprogramme in Deutschland beinhaltet,

- die Ergebnisse eingebettet sind in eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung und mit der Kompensationsannahme auch nicht-regionale Effekte eingehen.

**Abbildung 8: Systematik der Lokalisierung und unterschiedliche Komponenten des Gesamteffekts im Rahmen der Analyse**

	Komponente des regionalen Gesamteffekts	Wirkungsrichtung	Informationen für Lokalisierung	Effekt-Approximation
I	Durch Maßnahmen in der Region generierte Nachfrage außerhalb der Region	-	vTI-Daten zur Nachfrage	
II	Durch Maßnahmen in der Region generierte Nachfrage in der Region	+	vTI-Daten zur Nachfrage	INFORGE-Relationen, Umrechnung in Produktionswerte
III	Durch Maßnahmen in anderen Regionen generierte Nachfrage in der Region	+	vTI-Daten zur Nachfrage, Distanzfunktion	
IV	Durch die Zuwendungen zusätzlich generierte Nachfrage in der Region	+	vTI-Daten bzgl. Zuwendungen	Relationen zwischen Impuls und Effekt (INFORGE)
<b>Primärer Impuls</b>				
V	Durch primären Impuls in der Region zusätzlich generierte Nachfrage nach Vorleistungen in der Region	+	primärer Impuls, Intraregionale Lieferquote, regionale Gewichte	Lokalisierter primärer Impuls, Relationen zwischen Impuls und Effekt (INFORGE)
VI	Durch primären Impuls in anderen Regionen zusätzlich generierte Nachfrage nach Vorleistungen in der Region	+	Distanzfunktion, regionale Gewichte	
VII	Durch Einkommenskreislauf in der Region zusätzlich generierte Nachfrage in der Region	+	Lokalisierbarer Effekt insgesamt	LÄNDER, REGIO
VIII	Durch Einkommenskreislauf in anderen Regionen veränderte Nachfrage in der Region	+ / -	Lokalisierbarer Effekt insgesamt	
IX	Durch Kompensationsannahme veränderte Nachfrage in der Region	- / +		
<b>Multiplikator</b>				
I + II = Gesamtvolumen der Maßnahmen in der Region II + III = Primäre Nachfrage II + III + IV + V + VI = Lokalisierbarer Effekt insgesamt II + III + IV = Primärer Impuls V + VI + VII + VIII + IX = Multiplikator Gesamteffekt = Primärer Impuls + Multiplikator				

## 1.4 DIE SIMULATIONEN

In Kapitel 2 werden zunächst die Analyseergebnisse zu den bundesweiten Wirkungen der ländlichen Entwicklungsprogramme der Jahre 2007 bis 2009 dargestellt. Hierbei handelt es sich um die auf Grundlage des INFORGE-Modells ermittelten Ergebnisse ohne Lokalisierung.

Im Zentrum der in Kapitel 3 ausgeführten Ergebnisdarstellungen für die Untersuchungsregionen (Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen/Bremen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern) steht eine Simulation, welche die Wirkungen der bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme abbildet. Damit enthalten die Analyseergebnisse der einzelnen Bundesländer nicht nur die Effekte der eigenen ländlichen Entwicklungsprogramme, sondern auch die aufgrund von interregionalen Lieferverflechtungen induzierten Effekte aus den Programmen der anderen Bundesländer.

Ergänzend wurden auch Berechnungen durchgeführt, die lediglich die ländlichen Entwicklungsprogramme eines einzelnen Bundeslandes zum Gegenstand haben. Auch für diese Simulationen werden nachstehend die ermittelten Gesamteffekte auf die

Bruttowertschöpfung im jeweiligen Bundesland ausgewiesen. Bei der Interpretation dieser Ergebnisse gilt es jedoch zu beachten, dass den entsprechenden Simulationen die Annahme zugrunde liegt, dass die Kompensation über eine Steuererhöhung nicht regionspezifisch erfolgt. Damit fließt bei diesen Simulationen zwar ein Teil der Nachfrageeffekte in andere Regionen ab. Auf der anderen Seite wird die eigene Region jedoch nur sehr wenig durch die Steuererhöhung belastet. Damit kommt es zu einer Verschiebung der regionalen Einkommensverteilung (und damit einhergehender Kreislaufeffekte), die bei einer bundeslandspezifischen Zuordnung der Kompensation nicht gegeben wäre.

## 1.5 DATENGRUNDLAGEN

Der GWS wurden Daten zu den getätigten Ausgaben der Jahre 2007 bis 2009, zur Struktur der Zuwendungsempfänger, zu der Nachfragestruktur und der Distanzabhängigkeit der ausgelösten Nachfrage zur Verfügung gestellt.

Die getätigten Ausgaben basieren auf den Daten der Zahlstellen der Länder und beinhalten neben den EPLR-Ausgaben auch noch die Restzahlungen aus der fakultativen Modulation und die Diversifizierungsbeihilfen aus der Zuckermarktordnung. Soweit im Bundesland relevant, wurden die Restzahlungen aus dem LEADER+-Programm berücksichtigt und in Mecklenburg-Vorpommern auch noch die Daten aus dem EAGFL-Ausrichtung. Nachfragestruktur und Distanzabhängigkeit basieren auf empirischen Erhebungen in der letzten Förderperiode sowie auf Erfahrungswerten der MaßnahmenbewerterInnen.

## 1.6 HINWEISE ZUR EINORDNUNG DER ANALYSEERGEBNISSE

### 1.6.1 ALLGEMEINES ZUR CHARAKTERISIERUNG DER MODELLGESTÜTZTEN ANALYSE

Bei den nachstehend angeführten quantitativen Ergebnissen zu den Effekten der ländlichen Entwicklungsprogramme auf Wertschöpfung und Beschäftigung handelt es sich um modellbasierte Berechnungen auf Grundlage des vorab dargestellten Instrumentariums. Damit sind bei der Interpretation dieser Ergebnisse immer die mit dem Untersuchungsdesign verbundenen Limitierungen zu beachten. Im Sinne einer kritischen Würdigung gilt es im Folgenden zunächst auf diese Limitierungen im Hinblick auf die Abbildung der ländlichen Entwicklungsprogramme in INFORGE einzugehen. Nach einem allgemeinen Überblick wird auf die Ergebnisse in unterschiedlichen Maßnahmentypen eingegangen. Anschließend wird zusammenfassend dargestellt, welche Faktoren vor dem Hintergrund der dargestellten Vorgehensweise bei der Lokalisierung auf Länder- und Kreisebene, für die regionalen Analyseergebnisse verantwortlich zeichnen.

Wie dargestellt liegt der Fokus der modellbasierten Evaluation der ländlichen Entwicklungsprogramme mit INFORGE auf der Abbildung der Effekte, welche nachfrageseitig durch veränderte Vorleistungs- und Investitionsgüternachfragen hervorgerufen werden. Implizit sind im Modellkontext auch die mit einem veränderten Vorleistungseinsatz und einer verbesserten Kapitalausstattung verbundenen Effekte auf die Technologien abgebildet. Veränderte Inputstrukturen, wie sie szenariotechnisch modelliert

werden, kommen einer veränderten Produktionstechnologie bzw. einer Veränderung der Produktqualität gleich. Dies bedeutet, dass technischer Fortschritt modelliert wird, jedoch nicht als Reaktion auf die Impulse. Aufgrund der Erfahrungen mit der Auswertung der Analyseergebnisse muss konstatiert werden, dass solche Systemzusammenhänge in INFORGE in ihrer Wirkung begrenzt sind.

Möglicherweise durch die Maßnahmen hervorgerufene weitergehende Verhaltensänderungen liegen jenseits der Systemgrenzen und sind damit in den quantitativen Ergebnissen nicht enthalten. Zudem gilt es zu beachten, dass ökonometrische Modelle an ihre Grenzen stossen, wenn die zu analysierenden Eingriffe nicht marginale Veränderungen für den betroffenen Wirtschaftsakteur (hier: Wirtschaftsbereich) darstellen. In der vorliegenden Studie gilt diese Einschränkung möglicherweise für die ermittelten Anpassungsreaktionen der Land- und Forstwirtschaft. Für diesen Wirtschaftsbereich würde eine vollständige Abschaffung der Förderung aus ländlichen Entwicklungsprogrammen keinen marginalen Eingriff in die Marktgegebenheiten sondern einen Strukturbruch darstellen. Schließlich gilt es zu beachten, dass ein ökonometrisches Modell wie INFORGE nur begrenzt in der Lage ist, alle Besonderheiten von Marktgegebenheiten für jeden einzelnen Wirtschaftsbereich umfassend abzubilden. Mit anderen Worten: Der Wirtschaftsbereich Land- und Forstwirtschaft wird im Hinblick auf die Systemzusammenhänge in INFORGE nicht grundlegend anders abgebildet als andere Wirtschaftsbereiche.<sup>12</sup> Ob damit die Wirkungsweise von nicht nachfrageinduzierten Sekundäreffekten der Maßnahmen im Bereich „Dienstleistungen Forst & Agrar“ ähnlich gut im Modellkontext abgebildet sind, wie in anderen Bereichen, lässt sich nicht abschließend beantworten.

Die Darstellung von Verhältniszahlen zwischen den eingesetzten Mitteln und den erzielten Gesamteffekten dient in dieser Studie dazu, die unterschiedlichen Dimensionen der Modellergebnisse aufzuzeigen und Vergleiche zwischen unterschiedlichen Kategorien und Gliederungsebenen zu ermöglichen. Der Grad der Vervielfältigung lässt sich jedoch nicht 1:1 auf andere Szenarien übertragen, weder auf Programme mit einem deutlich größeren Volumen noch auf zukünftige Maßnahmenbündel. Die erzeugten Ergebnisse sind eingebettet in die aktuell vorliegenden Datengrundlagen (d.h. eine gewisse Ausgangssituation) und die spezifische Ausgestaltung der Szenarien.

## 1.6.2 ERGEBNISSE FÜR EINZELNE MAßNAHMENTYPEN

### *Maßnahmentyp 1*

Hierbei gilt es zu beachten, dass die mit dem Einsatz von Beratungs-, Forschungs- und Bildungsangeboten verbundenen Lerneffekte nicht Gegenstand der modellbasierten

---

<sup>12</sup> Sehr wohl sind jedoch die ökonometrisch bestimmten Koeffizienten der Verhaltensgleichungen für diesen Wirtschaftsbereich Ausdruck der spezifischen Marktgegebenheiten in der Land- und Forstwirtschaft. Eine Ausnahme von der Gleichbehandlung des Wirtschaftsbereichs bildet jedoch die Annahme, dass sich die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe im Kontext der ländlichen Entwicklungsprogramme als Mengenanpasser verhalten (vgl. Kapitel 1.2.1).



Ermittlung der Effekte sind. Diese bilden vielmehr ausschließlich die nachfrageseitigen Effekte ab. Diese Einschränkung gilt auch im Hinblick auf Maßnahmen, die auf eine Steigerung der Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse, auf eine Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten oder auf die Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien abzielen. Auch in diesen Fällen sind die sich in grundlegenden Verhaltenänderungen der Rezipienten äußernden induzierten Effekte nicht Gegenstand der Untersuchung.

#### *Maßnahmentyp 4*

Auch hier werden beispielsweise für den Themenkomplex „Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten“ oder die „Förderung von Unternehmensgründung und -entwicklung“ Lerneffekte und Verhaltensänderungen angestrebt. Hier gelten auch die zum Maßnahmentyp 1 angeführten Restriktionen

#### *Maßnahmentyp 5*

Bei der Interpretation dieser Ergebnisse gilt es zu beachten, dass es sich beim Maßnahmentyp „Dienstleistungen Forst & Agrar“ um diejenige Kategorie handelt, bei der die modellbasierte Ermittlung der volkswirtschaftlichen Effekte mit den größten Unsicherheiten verbunden ist. Diese Einschätzung liegt insbesondere darin begründet, dass die zur Verfügung stehenden Informationen zur Mittelverwendung nicht den Detailgrad wie bei den übrigen Maßnahmen haben. Zudem gelten insbesondere im Hinblick auf diesen Maßnahmentyp die vorab angeführten Einschränkungen einer Quantifizierung der Effekte auf Grundlage eines ökonometrischen Modells, da eine vollständige Abschaffung dieser Maßnahmen für den Wirtschaftsbereich Land- und Forstwirtschaft möglicherweise einen Strukturbruch darstellen würde.

### 1.6.3 REGIONALE ERGEBNISSE

Auch bei den Ergebnissen zu den Effekten der (bundesweiten) ländlichen Entwicklungsprogramme auf Wertschöpfung und Beschäftigung in den Teilräumen (Länder und Kreise) handelt es sich um modellbasierte Berechnungen. Für eine Einordnung dieser Ergebnisse gilt es zum Abschluss der Ausführungen zum Untersuchungsdesign komprimiert darzustellen, welche Faktoren bei diesen Berechnungen dazu führen, dass in einzelnen Teilräumen eine überdurchschnittliche Effizienz<sup>13</sup> der Programme konstatiert wird, in anderen Teilräumen hingegen eine unterdurchschnittliche Effizienz. Einen entsprechenden Überblick gibt nachstehende Tabelle.

---

<sup>13</sup> Unter Effizienz wird an dieser Stelle das Verhältnis von induzierter Wertschöpfung zu eingesetzten Mitteln verstanden.

**Tabelle 2: Einflussfaktoren auf die Effizienz der Maßnahmen in den Teilräumen**

Positive Wirkung auf die Effizienz	Negative Wirkung auf die Effizienz
Von der induzierten Nachfrage fließt gemäß der empirischen Erhebungen in der letzten Förderperiode sowie aufgrund von Erfahrungswerten der MaßnahmenbewerterInnen <b>wenig</b> in andere Gebiete ab	Von der induzierten Nachfrage fließt gemäß der empirischen Erhebungen in der letzten Förderperiode sowie aufgrund von Erfahrungswerten der MaßnahmenbewerterInnen <b>viel</b> in andere Gebiete ab
Das Gebiet weist eine <b>große</b> geographische Nähe zu Gebieten auf, in denen ein hohes Maßnahmenvolumen zu verzeichnen ist	Das Gebiet weist eine <b>geringe</b> geographische Nähe zu Gebieten auf, in denen ein hohes Maßnahmenvolumen zu verzeichnen ist
Das Gebiet weist eine <b>ausgeprägte wirtschaftliche Stärke</b> in Wirtschaftsbereichen auf, die Produkte erzeugen, welche eine geringe Distanzabhängigkeit der Lieferbeziehungen aufweisen (insbesondere Erzeugnisse des Verarbeitenden Gewerbes)	Das Gebiet weist <b>keine wirtschaftliche Stärke</b> in Wirtschaftsbereichen auf, die Produkte erzeugen, welche eine geringe Distanzabhängigkeit der Lieferbeziehungen aufweisen (insbesondere Erzeugnisse des Verarbeitenden Gewerbes)
Es handelt sich um eine <b>große Gebietseinheit mit einer ausgeprägten wirtschaftlichen Stärke im Handelssektor</b> , wodurch nur ein geringer Teil der induzierten Kaufkrafteffekte abfließt beziehungsweise entsprechende Effekte aus den umliegenden Gebietseinheiten absorbiert werden können	Es handelt sich um eine <b>kleine Gebietseinheit ohne wirtschaftliche Stärke im Handelssektor</b> , wodurch hoher Teil der induzierten Kaufkrafteffekte abfließt beziehungsweise kaum entsprechende Effekte aus den umliegenden Gebietseinheiten absorbiert werden können



## 2 GESAMTWIRTSCHAFTLICHE EFFEKTE DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME

Im Folgenden gilt es die zentralen Ergebnisse der modellbasierten Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Effekte der bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme in den Jahren 2007 bis 2009 darzustellen. Hierbei handelt es sich um die Simulationsergebnisse auf Basis des Modells INFORGE (vgl. Kapitel 1.1 und 1.2).

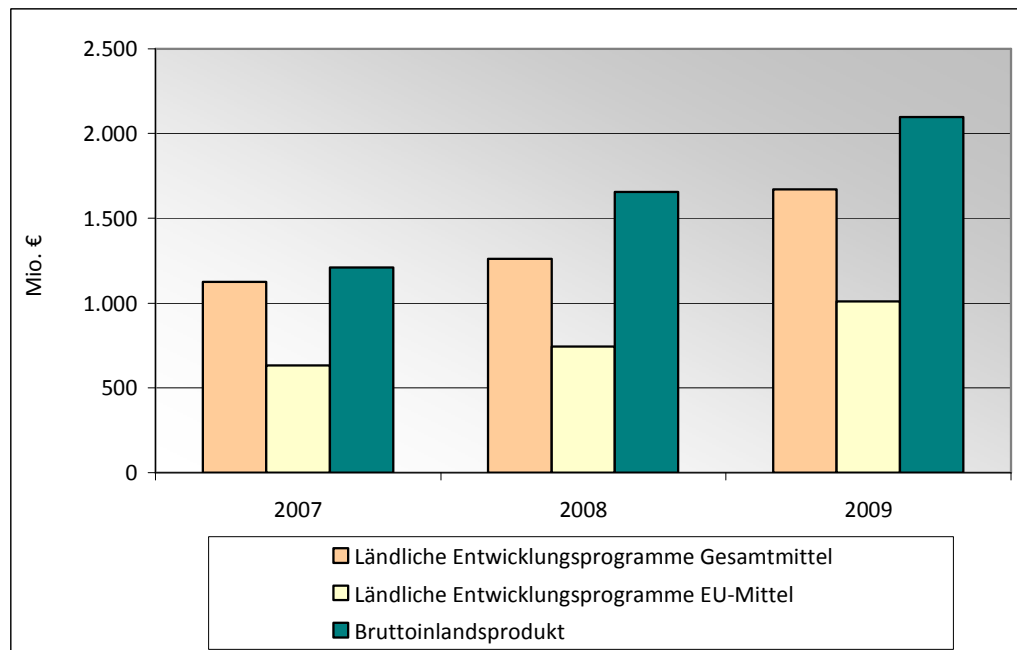
Die Abbildung 9 zeigt, dass die eingesetzten Mittel zu einem Anstieg des Bruttoinlandsproduktes in jedem Jahr des Untersuchungszeitraumes führen und die insgesamt eingesetzten Mittel übersteigen. Einsetzende Kreislaufeffekte bewirken eine positive Entwicklung des Verhältnisses der insgesamt eingesetzten Mittel zum zusätzlich generierten BIP. Dabei haben die durch die ländlichen Entwicklungsprogramme direkt angestoßenen Investitionen einerseits einen unmittelbaren Einkommenseffekt zur Folge und führen andererseits indirekt über die zusätzliche Vorleistungsnachfrage und der damit angeregten Produktionssteigerung zu weiteren Einkommens- und Beschäftigungseffekten.

Die Summe der in den Maßnahmen eingesetzten Mittel erhöht sich im Untersuchungszeitraum von Jahr zu Jahr. Hierbei steigert sich auch die Relation der eingesetzten EU-Mittel zu den nationalen Mitteln, was zur Folge hat, dass die EU-Mittel einen steigenden Beitrag zum zusätzlich generierten BIP haben.<sup>14</sup> Die Bedeutung der EU-Mittel potenziert sich aufgrund der zugrunde gelegten Annahme, dass nur die eingesetzten nationalen Mittel über zusätzliche Einkommenssteuereinnahmen kompensiert werden müssen. Die EU-Mittel können somit uneingeschränkt ihre positive Nachfragewirkung entfalten.

---

<sup>14</sup> Lagen die eingesetzten nationalen Mittel im Jahre 2007 bei rd. 80% der verausgabten EU-Mittel, weisen diese in 2009 eine Höhe von unter  $\frac{2}{3}$  der EU-Mittel aus. Der Grund hierfür sind unterschiedliche Relationen des Mitteleinsatzes in Konvergenz-/Nichtkonvergenzgebieten sowie in Maßnahmen mit unterschiedlichen EU-Kofinanzierungssätzen in den einzelnen Jahren.

**Abbildung 9: Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes infolge der ländlichen Entwicklungsprogramme**

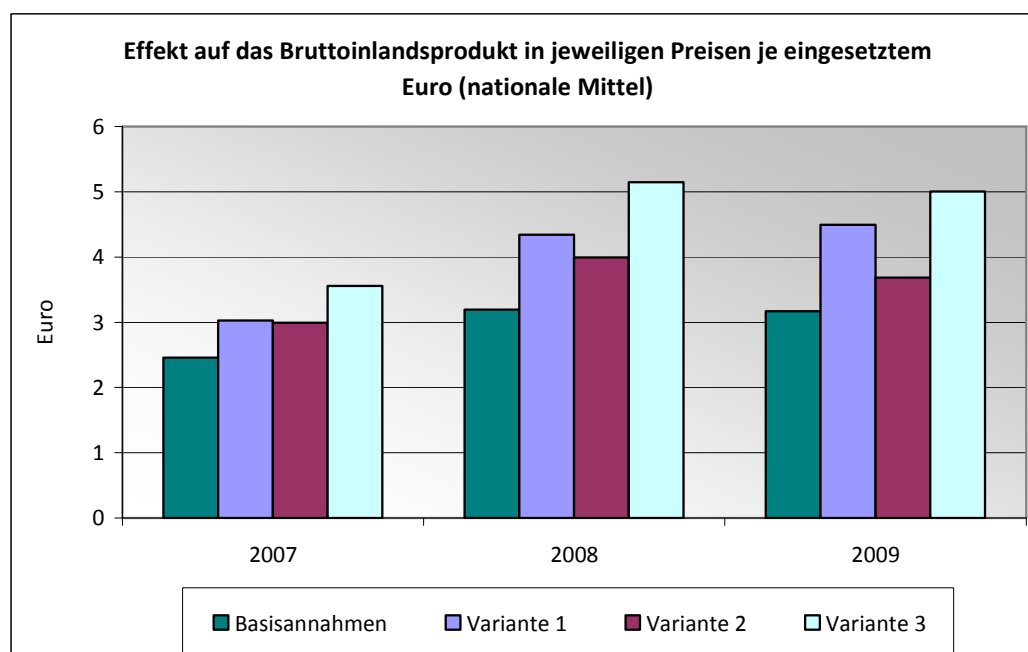


- Abweichungen Basisszenario zu Alternativszenario in Mio. €; Angaben in jeweiligen Preisen

Dem bis dato vorgestellten Ergebnis liegen in zweierlei Hinsicht konservative Annahmen zugrunde: zum einen die soeben genannte Refinanzierung der eingesetzten nationalen Mittel und zum anderen, dass nur die öffentlichen Mittel (EU und nationale Mittel) eine zusätzliche Nachfrage generieren (vgl. Kapitel 1.2.2). Die Abbildung 10 zeigt, welche Änderungen auf das Analyseergebnis mit einer Abweichung von diesen Annahmen verbunden wären.

Das Verhältnis von induziertem Anstieg des Bruttoinlandsproduktes zu den eingesetzten nationalen Mitteln fällt hierbei am stärksten bei der Variante 3 aus, die weder eine Refinanzierung der nationalen Mittel vorsieht noch eine Verdrängung alternativer Nachfrage durch die private Kofinanzierung einiger Maßnahmen. Das Verhältnis der eingesetzten Mittel zum Anstieg des Bruttoinlandsproduktes beträgt bei dieser Variante bereits im Jahre 2007 über 1:3,5 und führt über die Kreislaufeffekte in den Jahren 2008 und 2009 zu einem Verhältnis von teilweise über 1:5. Die Varianten 1 und 2 unterscheiden sich zur Variante 3 darin, dass in einem Fall die nationalen Mittel über Steuererhöhungen kompensiert werden (Variante 1) und im anderen nur die öffentlichen Mittel zu einer zusätzlichen Nachfrage führen (Variante 2). Hierbei zeigt sich, dass die Annahme der Refinanzierung der eingesetzten nationalen Mittel den Effekt auf das Bruttoinlandsprodukt weniger schwächt als die Annahme, die private Kofinanzierung verdränge eine alternative Verwendung.

**Abbildung 10: Auswirkungen unterschiedlicher Annahmen bezüglich Kompensation sowie Verdrängungseffekten bei eingesetzten privaten Mitteln auf das Analyseergebnis**



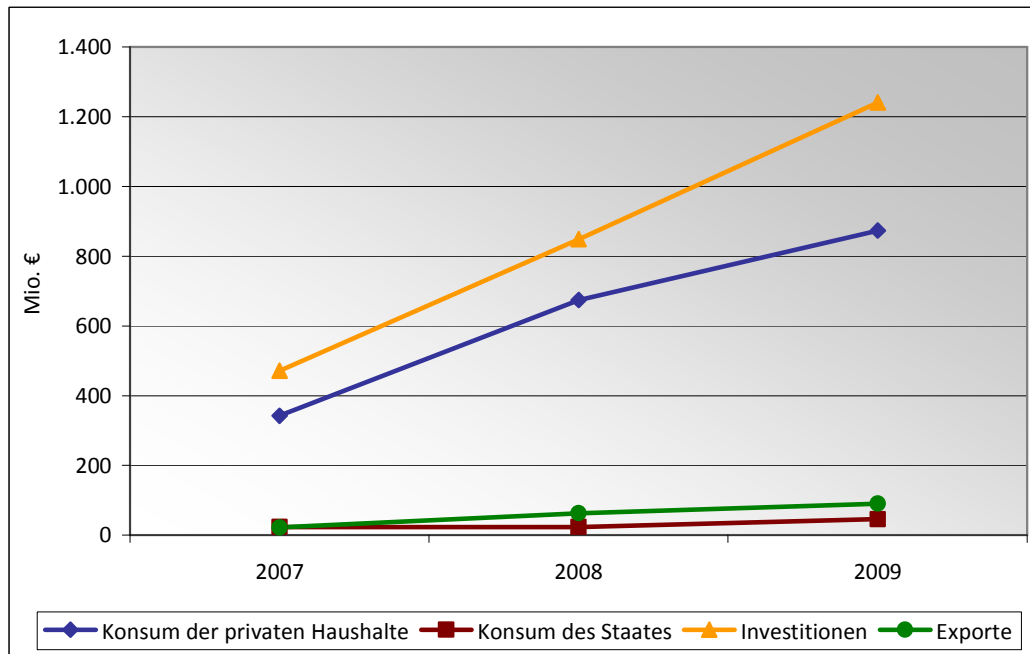
Basisannahmen:	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nur öffentliche Mittel führen zu zusätzlicher Nachfrage, Kofinanzierung aus privaten Mitteln verdrängt alternative Verwendung</li> <li>Nationale Mittel werden durch Steuererhöhungen wieder kompensiert</li> </ul>
Variante 1:	<ul style="list-style-type: none"> <li>Auch eingesetzte private Mittel führen zu zusätzlicher Nachfrage</li> <li>Nationale Mittel werden durch Steuererhöhungen wieder kompensiert</li> </ul>
Variante 2:	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nur öffentliche Mittel führen zu zusätzlicher Nachfrage, Kofinanzierung aus privaten Mitteln verdrängt alternative Verwendung</li> <li>Programme werden nicht durch Steuererhöhungen kompensiert sondern führen zu Erhöhung der Staatsverschuldung</li> </ul>
Variante 3:	<ul style="list-style-type: none"> <li>Auch eingesetzte private Mittel führen zu zusätzlicher Nachfrage</li> <li>Programme werden nicht durch Steuererhöhungen kompensiert sondern führen zu Erhöhung der Staatsverschuldung</li> </ul>

Die Abbildung 11 zeigt die Entwicklung der Komponenten der Endnachfrage. Die Investitionsnachfrage wird über die ländlichen Entwicklungsmaßnahmen spürbar gesteigert. Insgesamt wird ein zusätzliches Investitionsvolumen von fast 2,6 Mrd. Euro generiert, das über Kreislaufeffekte die direkt in den Maßnahmen enthaltenen Investitionsaktivitäten von gut 1,5 Mrd. Euro deutlich übersteigt.

Zudem kommt es aufgrund der durch Nachfrageimpulse angestoßenen Einkommenseffekte zu positiven Multiplikatoreffekten, die sich in erster Linie in einem deutlich positiven Impuls auf den Konsum der Privaten Haushalte widerspiegeln.

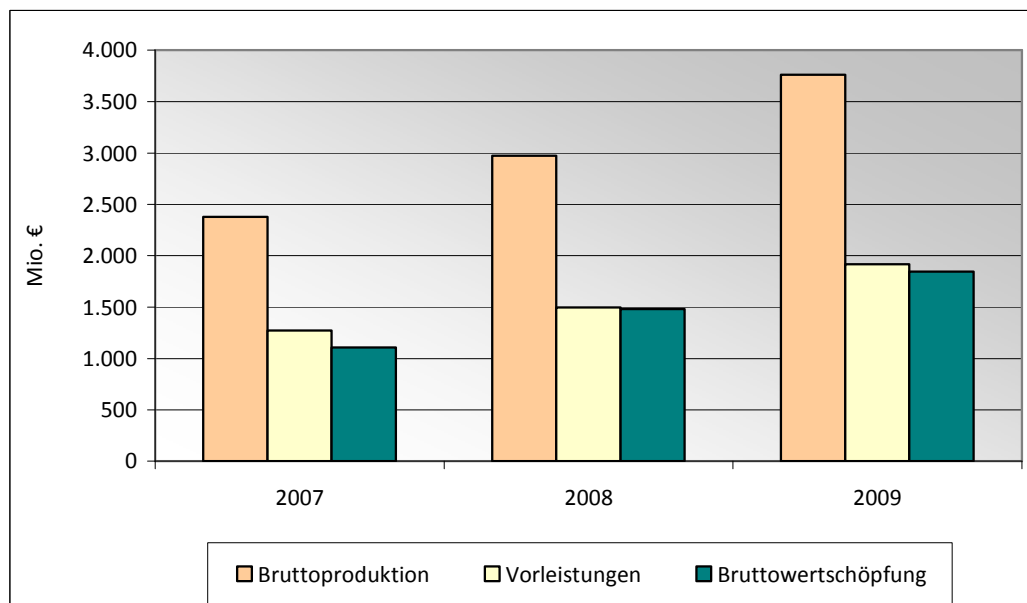
Infolge der wachsenden privaten Konsum- als auch Investitionsnachfrage steigt die Bruttonachfrage und damit sowohl Vorleistungseinsatz als auch Bruttowertschöpfung in der Gesamtwirtschaft (Abbildung 12).

**Abbildung 11: Entwicklung der Komponenten der letzten Verwendung infolge der ländlichen Entwicklungsprogramme**



- Abweichungen Basisszenario zu Alternativszenario in Mio. €; Angaben in jeweiligen Preisen

**Abbildung 12: Entwicklung von Bruttoproduktion, Vorleistungseinsatz und Bruttowertschöpfung infolge der ländlichen Entwicklungsprogramme**



- Abweichungen Basisszenario zu Alternativszenario in Mio. €; Angaben in jeweiligen Preisen

Bei der Betrachtung der Entwicklung der Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftsbereichen (vgl. Tabelle 3) zeigt sich, dass durch die Maßnahmen die höchste durchschnittliche zusätzliche Bruttowertschöpfung im Bereich der Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistung erzielt wird. Allein ein Viertel der induzierten Bruttowertschöpfung entfällt auf diesen Wirtschaftsbereich gefolgt vom Produzierenden Gewerbe (ohne Bau) (21%) sowie der Land- und Forstwirtschaft (17%).

Der Anteil des Baugewerbes, der öffentlichen und privaten Dienstleister sowie des Handels, Gastgewerbes und Verkehrs an der zusätzlichen Bruttowertschöpfung liegt bei je rd. 12%. Im Laufe des Untersuchungszeitraumes zeigt sich, dass über die Kreislaufeffekte der Anteil der zusätzlich erzielten Bruttowertschöpfung des Produzierenden Gewerbes zulasten der Land- und Forstwirtschaft steigt. Während die ländlichen Entwicklungsprogramme somit zunächst unmittelbar auf die Bruttowertschöpfung der eigenen Branche wirken, können über die induzierten Investitionen und Kreislaufeffekte höhere Wertschöpfungseffekte in anderen Branchen erzielt werden.

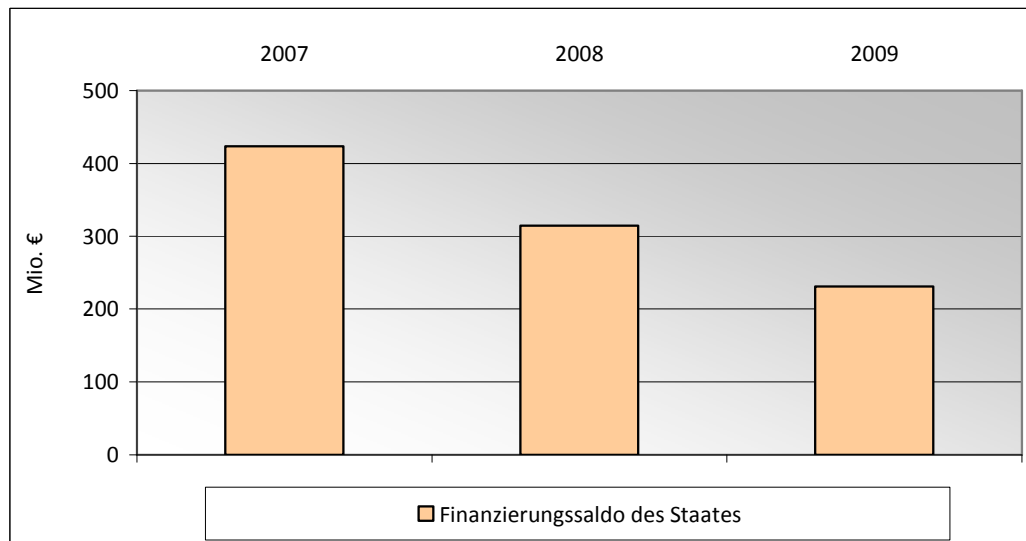
**Tabelle 3: Entwicklung der Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftsbereichen**

	2007	2008	2009
Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	324	207	220
Produzierendes Gewerbe (ohne Bau)	191	347	410
Baugewerbe	80	183	287
Handel; Gastgewerbe und Verkehr	130	183	233
Finanzierung; Vermietung und Unternehmens-DL	280	373	462
Öffentliche und private Dienstleister	102	185	235
Insgesamt	1.107	1.479	1.847

- Abweichungen Basisszenario zu Alternativszenario in Mio. €; Angaben in jeweiligen Preisen

Nachstehende Abbildung 13 zeigt, dass die durch die Maßnahmen angestoßenen positiven Multiplikatoreffekte im gesamten Untersuchungszeitraum zu wachsenden Staatseinnahmen führen und sich diese positiv auf das Finanzierungssaldo des Staates auswirken. Über die drei Jahre kumuliert erreicht dieser Effekt ein Volumen von knapp 970 Mio. Euro. Setzt man dieses Modellergebnis in Relation zu den eingesetzten nationalen Mitteln (1,67 Mrd. Euro) wird deutlich, dass, sollte der Staat auf eine Kompensation der eingesetzten Mittel (z.B. über Steuererhöhungen) verzichten, mit einem Anstieg der Staatsverschuldung infolge der ländlichen Entwicklungsprogramme zu rechnen wäre.

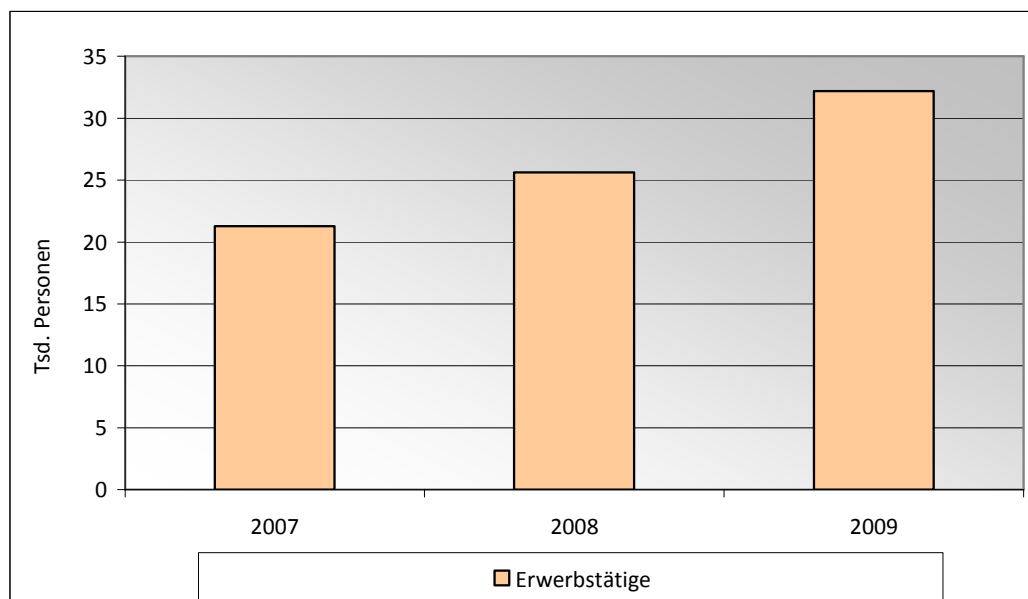
**Abbildung 13: Entwicklung des Finanzierungssaldos des Staates infolge der ländlichen Entwicklungsprogramme**



- Abweichungen Basisszenario zu Alternativszenario in Mio. €; Angaben in jeweiligen Preisen

Nachdem bisher die Auswirkungen der ländlichen Entwicklungsprogramme auf Wertschöpfung und Bruttoinlandsprodukt im Fokus standen, gilt es im Folgenden, die Beschäftigungswirkungen darzustellen. Abbildung 14 zeigt, dass im Durchschnitt die Anzahl der Erwerbstätigen um über 26 Tsd. Personen pro Jahr höher liegt als in einer Situation ohne ländliche Entwicklungsprogramme. Das bedeutet, dass im Durchschnitt Erwerbstätigkeit von 26 Tsd. Personen erhalten oder geschaffen wird. Hierbei fällt der Effekt auf die Erwerbstätigkeit im letzten Jahr mit einem Anstieg um über 32 Tsd. Erwerbstätige am stärksten aus.

**Abbildung 14: Entwicklung der Anzahl der Erwerbstätigen infolge der ländlichen Entwicklungsprogramme**



- Abweichungen Basisszenario zu Alternativszenario in Tsd. Personen

Der höchste Erwerbstätigeneffekt wird in der Land- und Forstwirtschaft erzielt (Tabelle 4). Im Vergleich zum Referenzszenario ohne Förderung liegt die Anzahl der Erwerbstätigen in diesem Wirtschaftszweig in jedem Jahr des Untersuchungszeitraums um fast 11 Tsd. Personen höher. Damit entfallen mehr als 40% des Erwerbstätigeneffektes alleine auf die Land- und Forstwirtschaft. Dieses Bild relativiert sich jedoch, wenn man statt der gesamten Erwerbstätigen, also inklusive Selbständige und mithelfende Familienangehörige, lediglich die abhängig Beschäftigten (Arbeitnehmer) in den Fokus nimmt. Bei dieser Betrachtungsweise reduziert sich der auf die Land- und Forstwirtschaft entfallende Anteil am Gesamteffekt auf unter ein Viertel. Mit anderen Worten: die Maßnahmen führen im Agrarsektor in erster Linie zu einem strukturkonservierenden Effekt, der sich in einem Erhalt der Anzahl der Selbständigen (und damit der Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe) äußert.

Darüber hinaus kann auch die Erwerbstätigkeit in den Wirtschaftsbereichen „Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistung“ sowie „Öffentliche und private Dienstleister“ über positive Kreislaufeffekte von den Maßnahmen stark profitieren. Der Effekt auf die Anzahl der Erwerbstätigen liegt in diesen Wirtschaftsbereichen bei etwa 4,6 Tsd. (Unternehmensdienstleistungen) beziehungsweise 4 Tsd. (öffentliche und private Dienstleistungen) Personen pro Jahr. Im Baugewerbe sind es noch rd. 3,4 Tsd. Erwerbstätige pro Jahr.

Setzt man die Effekte auf die Anzahl der Erwerbstätigen in Relation zur Anzahl der Erwerbstätigen in der jeweiligen Branche, wird deutlich, dass die angeführten Beschäftigungswirkungen in den Dienstleistungsbereichen kaum ins Gewicht fallen. Im Baugewerbe entsprechen die 3,4 Tsd. Erwerbstätigen hingegen einem Anteil von immerhin 0,16% aller Erwerbstätigen in der Branche. Die ländlichen Entwicklungsprogramme haben hier folglich einen merklichen Beitrag zum Beschäftigungserhalt geliefert. Selbiges gilt auch für die Land- und Forstwirtschaft.

**Tabelle 4: Entwicklung der Anzahl der Erwerbstätigen [und Arbeitnehmer] nach Wirtschaftsbereichen**

	2007	2008	2009
Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	11,6 [4,6]	10,6 [4,3]	10,6 [4,3]
Produzierendes Gewerbe (ohne Bau)	0,9 [0,8]	1,6 [1,5]	2,4 [2,3]
Baugewerbe	1,4 [1,4]	3,4 [3,2]	5,4 [5,1]
Handel; Gastgewerbe und Verkehr	1,1 [1,0]	1,8 [1,7]	2,6 [2,4]
Finanzierung; Vermietung und Unternehmens-DL	4,0 [3,5]	4,3 [3,7]	5,6 [4,8]
Öffentliche und private Dienstleister	2,3 [1,9]	4,0 [3,4]	5,6 [4,7]
Insgesamt	21,3 [13,2]	25,6 [17,7]	32,2 [23,6]

- Abweichungen Basisszenario zu Alternativszenario in Tsd. Personen

Wie in Kapitel 1.2.1 dargelegt, wurden für die modellbasierte Ermittlung der volkswirtschaftlichen Effekte die in den ländlichen Entwicklungsprogrammen enthaltenen Maßnahmen anhand der Nachfrageimpulse zu fünf Maßnahmentypen zusammengefasst. Abschließend zu den gesamtwirtschaftlichen Effekten gilt es vor diesem Hintergrund der Frage nachzugehen, mit welchem dieser Maßnahmentypen besonders hohe und mit

welchem besonders niedrige Wertschöpfungs- beziehungsweise Erwerbstätigeneffekte einhergehen. Zusammenfassend zeigt die Tabelle 5 die Effekte je eingesetztem Euro, differenziert nach den fünf Maßnahmentypen. Die höchste Wirkung geht hierbei vom Maßnahmentyp 5 „Dienstleistungen Forst & Agrar“ aus. Durch einen Euro, den der Staat in Maßnahmen dieses Typs an nationalen Mitteln einsetzt, nimmt das Bruttoinlandsprodukt um 3,4 Euro zu. Auch die Beschäftigungswirkung ist mit über 19 Erwerbstätigenjahren je 1 Mio. Euro Mitteleinsatz am stärksten. Bei der Interpretation der Analyseergebnisse zum Vergleich der Maßnahmentypen gilt es jedoch zu beachten, dass für die Abbildung des Maßnahmentyps „Dienstleistungen Forst & Agrar“ in INFORGE im Gegensatz zu den anderen Maßnahmentypen die Setzung einer Reihe von Annahmen nötig war. Damit stehen die angeführten Ergebnisse für den Maßnahmentyp 5 unter dem Vorbehalt der Richtigkeit dieser Annahmen (vgl. Kap. 1.2.1), welche sich vor allem aus der Sonderstellung dieses Maßnahmentyps ergeben (vgl. auch Kap. 1.6 und 4).

Setzt man die Wirkungen hingegen ins Verhältnis zu den eingesetzten Gesamtmitteln (inkl. EU-Mittel), reduzieren sich die Relationen deutlich. Auch bei dieser Betrachtung sind die Wirkungen je 1 Mio. eingesetzte Euro mit 1,2 Mio. Euro Bruttoinlandsprodukt beziehungsweise 8,2 Erwerbstätigenjahren beim Maßnahmentyp 5 am höchsten.<sup>15</sup>

Der geringste positive BIP-Effekt geht hingegen mit Maßnahmen der Beratung, Forschung und Bildung einher, was insbesondere darin begründet liegt, dass von diesen Maßnahmen kaum Impulse auf die interindustriellen Lieferverflechtungen einhergehen. Da jedoch bei den Maßnahmen der „Beratung, Bildung, Forschung“ sehr arbeitsintensive Bereiche angesprochen werden, fällt die Bilanz im Hinblick auf die induzierten Erwerbstätigenjahre deutlich positiver aus.

---

<sup>15</sup> Der BIP-Effekt je eingesetzten Euro ist nicht gleichzusetzen mit dem Multiplikatoreffekt, welcher bei der Darstellung der Ergebnisse in den Regionen thematisiert wird. Der Multiplikator gibt Auskunft darüber, wie die Relation zwischen Gesamteffekt und Primärimpuls (Bruttowertschöpfung) ist. Der ermittelte gesamtwirtschaftliche Multiplikator der ländlichen Entwicklungsprogramme der Jahre 2007 bis 2009 liegt bei knapp 1,8.



**Tabelle 5: Effekte je eingesetztem Euro nach Maßnahmentypen**

	eingesetzte Mittel in Mio. €		Veränderung BIP in jew. Preisen in Mio. €	Veränderung BIP je eingesetztem Euro	
	nationale Mittel	Gesamt- mittel		nationale Mittel	Gesamt- mittel
Beratung, Forschung, Bildung	28,6	75,9	40	1,4	0,5
Investitionen Tief- und Galabau	236,3	585,8	580	2,5	1,0
Betriebliche Investitionen	228,3	530,6	560	2,5	1,1
Regionale Investitionen, vorwiegend Bau	180,2	495,2	390	2,2	0,8
Dienstleistungen Forst & Agrar	1000,0	2371,5	3.400	3,4	1,4
Alle Maßnahmen	1673,4	4059,0	4.970	3,0	1,2

	eingesetzte Mittel in Mio. €		Veränderung Erwerbstätige pro Jahr	Erwerbstätigenjahre je 1 Mio. Euro eingesetzte Mittel	
	nationale Mittel	Gesamt- mittel		nationale Mittel	Gesamt- mittel
Beratung, Forschung, Bildung	28,6	75,9	330	11,5	4,3
Investitionen Tief- und Galabau	236,3	585,8	2.230	9,4	3,8
Betriebliche Investitionen	228,3	530,6	2.860	12,5	5,4
Regionale Investitionen, vorwiegend Bau	180,2	495,2	1.520	8,4	3,1
Dienstleistungen Forst & Agrar	1000,0	2371,5	19.420	19,4	8,2
Alle Maßnahmen	1673,4	4059,0	26.360	15,8	6,5

### Exkurs

Um die Relevanz der Annahmen bezüglich der Anpassungsreaktionen aufgrund von Maßnahmen des Typs „Dienstleistungen Forst & Agrar“ auf die Ergebnisse zu ermitteln, wurden im Rahmen der Studie modellbasierte Sensitivitätsanalysen durchgeführt. Dabei zeigte sich, dass in erster Linie die Annahme, dass sich die Art der Mittelverwendung nicht von derjenigen unterscheidet, welche aus anderen Geldzuflüssen (insbesondere aus dem Verkauf von Produkten) entsteht, von entscheidender Bedeutung für die Effekte ist. Letztlich geht diese Annahme in einem makroökonomischen Modell mit der Folge einher, dass sich die Produktionsleistung der Land- und Forstwirtschaft gegenüber einem Zustand ohne Mittelzufluss erhöht, und zwar in gleichem Maße, wie im Durchschnitt der jeweiligen Branche mit den Einsatzfaktoren produziert wird. Für die Evaluation der Auswirkungen dieser Systemzusammenhänge auf die Analyseergebnisse wurde in einer Alternativrechnung stattdessen unterstellt, dass es trotz erhöhten Vorleistungs- und Arbeitseinsatzes der Land- und Forstwirtschaft zu keinen Änderungen der Produktionsleistung dieser Wirtschaftsbereiche kommt.<sup>16</sup> In dieser Alternativrechnung

<sup>16</sup> Diese Alternativrechnung ist sicher nur als Gedankenexperiment zu werten und nicht als ein alternatives Szenario, welches gleichberechtigt zu den Grundannahmen bei der modellmäßigen Abbildung von Maßnahmentyp 5 ist. In der Alternativrechnung wird quasi unterstellt, dass die mit den Zuwendungen

kommt es gesamtwirtschaftlich sogar zu leicht negativen Effekten des Maßnahmentyps 5 auf das Bruttoinlandsprodukt und zu einem neutralen Bild bei den Beschäftigungseffekten.

Als Fazit aus den Sensitivitätsanalysen zu Maßnahmentyp 5 lässt sich festhalten, dass die modellbasiert abgebildeten Wirkungszusammenhänge nicht zuletzt aufgrund der Vielschichtigkeit der im Typ zusammengefassten Einzelmaßnahmen nur ein sehr stark vereinfachtes Bild der Wirklichkeit liefern können und die Ergebnisse für den Maßnahmentyp insgesamt tendenziell zu positiv ausfallen. In zukünftigen Untersuchungen wäre es daher wünschenswert, in diesem Bereich eine stärkere Differenzierung und bessere empirische Fundierung der modellhaft abzubildenden volkswirtschaftlichen Effekte zu erreichen.

---

finanzierte zusätzliche Nachfrage nach Vorleistungen und Arbeitsleistung im Produktionsprozess der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe grundsätzlich nicht genutzt beziehungsweise „verschwendet“ wird.

### 3 ÖKONOMISCHE EFFEKTE AUF DER REGIONALEN EBENE

Vor dem Hintergrund der gesamtwirtschaftlichen Effekte der ländlichen Entwicklungsprogramme auf das Wirtschaftswachstum und die Erwerbstätigkeit in Deutschland wird im Folgenden auf die spezifische Wirkung dieser Programme auf die sechs auftraggebenden Bundesländer eingegangen. Hierbei handelt es sich um die Hansestadt Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, im Verbund Niedersachsen und die Hansestadt Bremen sowie Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein.

Ausgehend von der Zusammensetzung der durchgeführten Maßnahmen, dem so genannten Maßnahmenmix, wird analysiert, zu welchen Ergebnissen die modellbasierte Simulation und Lokalisierung (vgl. Kapitel 1) im Hinblick auf die Effekte der ländlichen Entwicklungsprogramme der Jahre 2007 bis 2009 auf die Bruttowertschöpfung und auf die Anzahl der Erwerbstätigen kommt.<sup>17</sup> Zunächst wird jeweils die Dimension und Struktur der ermittelten Effekte im gesamten Untersuchungsgebiet und damit die Ergebnisse der Lokalisierung auf Länderebene dargestellt. Zudem wird der Frage nachgegangen, wie sich die Analyseergebnisse ändern würden, wenn statt der bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme lediglich die in der Region durchgeführten Maßnahmen einer modellbasierten Simulation zugrunde gelegt würden.

In einem zweiten Schritt wird der Fokus auf die Auswirkungen auf Wertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen in den Landkreisen und kreisfreien Städten des jeweiligen Bundeslandes und damit die Ergebnisse der Lokalisierung auf Kreisebene gesetzt. Ziel dieser Ausführungen ist es aufzuzeigen, ob die modellbasierten Berechnungen der Effekte eine Stärkung der Wirtschaftskraft in den Zielgebieten durch die ländlichen Entwicklungsprogramme bestätigen können. Um die Effektivität des Mitteleinsatzes und die räumliche Umwälzung zu beleuchten, wird dabei zusätzlich die relative Bedeutung des Primärimpulses analysiert.

---

<sup>17</sup> In den folgenden Ergebnisdarstellungen wird die Zahl der über die Maßnahmen zusätzlichen erhaltenen oder geschaffenen Erwerbstätigen als absolute Zahl im Durchschnitt pro Jahr angegeben. Eine Kumulierung der Effekte auf die Anzahl der Erwerbstätigen in den einzelnen Jahren ist zwar ebenfalls möglich, vom Aussagegehalt jedoch schwer interpretierbar. Die kumulierte Größe über den Gesamtzeitraum würde Auskunft geben zu den induzierten Erwerbstätigenjahren.

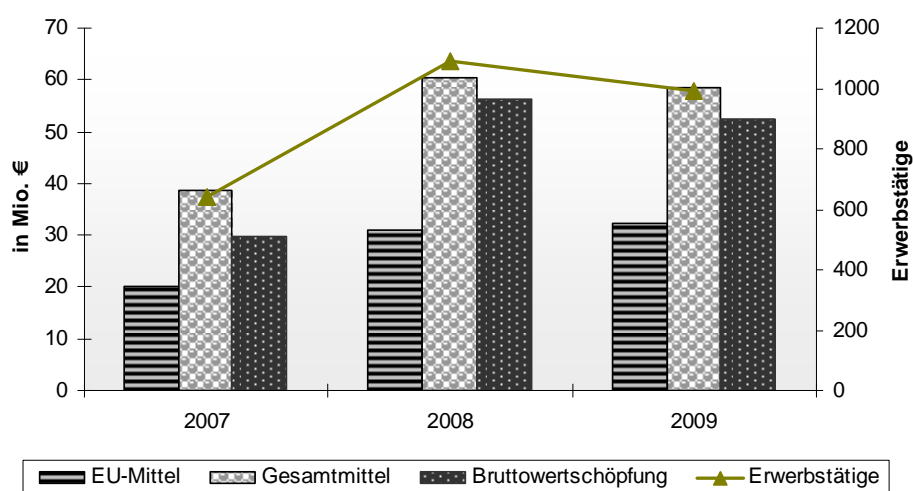
### 3.1 SCHLESWIG-HOLSTEIN

#### 3.1.1 DIE EFFEKTE DER DURCHFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF SCHLESWIG-HOLSTEIN IN DEN JAHREN 2007 BIS 2009

Während des gesamten Untersuchungszeitraumes sind knapp 160 Mio. Euro in ländliche Entwicklungsmaßnahmen in Schleswig-Holstein geflossen. Dies entspricht einem Anteil von 3,9 % an den bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen.

Abbildung 15 zeigt die zusätzliche Bruttowertschöpfung sowie die zusätzliche Anzahl an Erwerbstätigen, die aufgrund der durchgeführten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in Schleswig-Holstein generiert werden konnten. Dabei fällt auf, dass  $\frac{3}{4}$  der Gesamtmittel in den Jahren 2008 und 2009 verausgabt wurden. Darüber hinaus zeigt sich, dass die über die ländlichen Entwicklungsprogramme zusätzlich generierte Bruttowertschöpfung die eingesetzten Mittel in keinem Jahr übersteigt. Insgesamt wurden über 3 Jahre 139 Mio. Euro zusätzlich generiert, was 0,07 % der Bruttowertschöpfung des Bundeslandes entspricht. Setzt man die durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme induzierte Bruttowertschöpfung in Schleswig-Holstein ins Verhältnis zu den in der Region eingesetzten Mitteln, so zeigt sich, dass jeder selbst eingesetzte Euro einer zusätzlichen Wertschöpfung von 0,9 Euro gegenübersteht. Bei den gesamtdeutschen Ergebnissen (vgl. Kapitel 2 zeigte sich hingegen eine Relation von 1:1,1 Euro. Diese Entwicklung kann zum einen mit dem Maßnahmenmix erklärt werden. Zum anderen nehmen auf dieses modellbasierte Ergebnis aber auch die wirtschaftliche Stärke des Bundeslandes, die spezifische Wirtschaftsstruktur vor Ort sowie die geographische Lage entscheidenden Einfluss.

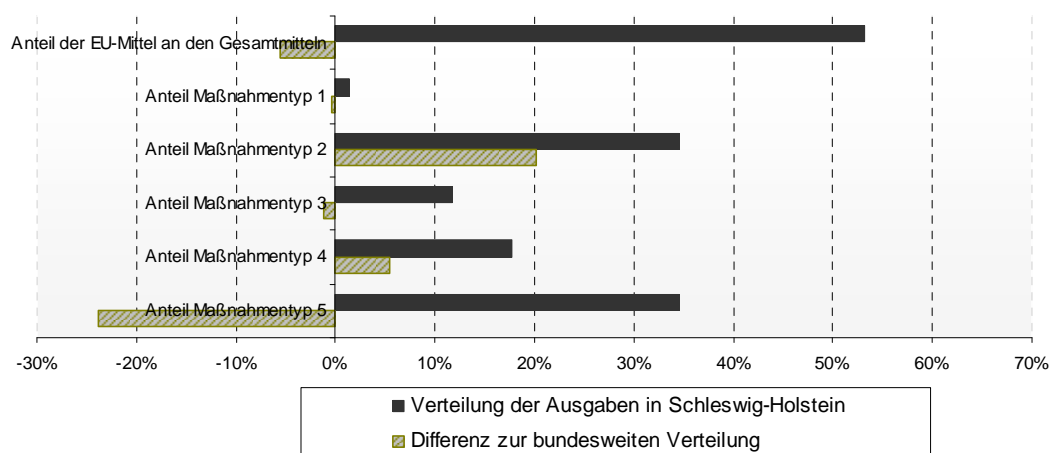
**Abbildung 15: Effekte auf Bruttowertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in Schleswig-Holstein**



Aus der Abbildung 16, die das Gewicht der durchgeführten Maßnahmen in Relation zum Bundesdurchschnitt zeigt, lässt sich herauslesen, dass Schleswig-Holstein seinen Schwerpunkt auf Maßnahmen des Typs 2 und 4 legt. Der Maßnahmentyp 5 („Dienstleistung Forst & Agrar“) ist hingegen deutlich unterrepräsentiert. Ihr Anteil ist um

knapp 25 %-Punkte niedriger als im Bundesdurchschnitt. Die Investitionen in Tief- und Galabau (Maßnahmentyp 2) und die Regionalen Investitionen, vorrangig Bau (Maßnahmentyp 4) zeichnen sich durch hohe Bauinvestitionen seitens der Kommunen aus sowie durch Bau- und Ausrüstungsinvestitionen seitens von Privatpersonen (vgl. Kapitel 1.2.1).

**Abbildung 16: Verteilung der eingesetzten Mittel in Schleswig-Holstein auf die Maßnahmentypen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt**



Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in dieser Untersuchungsregion die ermittelten Wertschöpfungseffekte unterdurchschnittlich ausfallen. Zurückführen lässt sich dieses Analyseergebnis zunächst auf den spezifischen Maßnahmenmix in Schleswig-Holstein. Ein weiterer Hintergrund zeigt sich, wenn man den berechneten Primärimpuls<sup>18</sup> ins Verhältnis zum Maßnahmenvolumen setzt. Diese Relation beträgt für Schleswig-Holstein 0,55 und liegt damit unter dem Bundesdurchschnitt von 0,62. Dies deutet daraufhin, dass in Schleswig-Holstein induzierte Nachfrageeffekte in nicht unerheblichem Maße über Landesgrenzen abfließen. Als drittes Argument für die unterdurchschnittlichen Wertschöpfungseffekte in Schleswig-Holstein dient der modellbasiert ermittelte regionale Multiplikator. Dieser beläuft sich auf etwa 1,61 und damit ebenfalls geringer als im Bundesdurchschnitt.

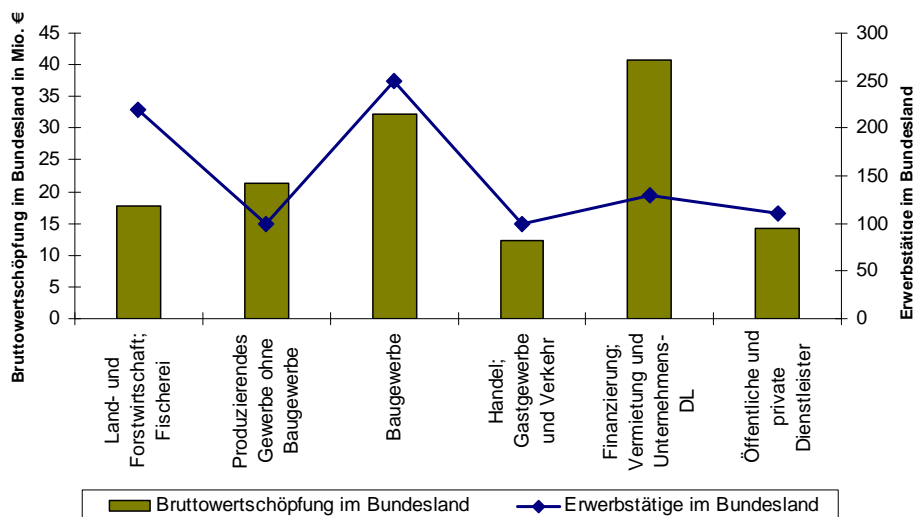
Ein Vergleich dieser Ergebnisse mit denjenigen einer Simulationsrechnung, welche ausschließlich die durchgeführten Maßnahmen in den schleswig-holsteinischen Landkreisen und kreisfreien Städten berücksichtigt, liefert für diese Untersuchungsregion keine weitergehenden Einblicke in die Hintergründe der Modellergebnisse.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Der Primärimpuls bezeichnet die primäre Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die in der jeweiligen Region stattgefunden hat, und beinhaltet zusätzlich die Wertschöpfungseffekte, die direkt auf die gezahlten Zuwendungen zurückzuführen sind (vgl. Kapitel 1.3.3).

<sup>19</sup> Für Schleswig-Holstein ergibt sich bei dieser Simulationsrechnung ein Gesamteffekt auf die Wertschöpfung in Höhe von 113 Mio. Euro. Damit entspricht die Relation zwischen dem Gesamteffekt aufgrund der isolierten Betrachtung und dem Gesamteffekt aufgrund der Simulation der bundesweiten Programme hier knapp 0,8 und damit exakt dem Durchschnitt dieser Relationen für alle sechs

Auf die Verteilung der induzierten Bruttowertschöpfung auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche wird nun im Folgenden eingegangen. Aus Abbildung 17 geht hervor, dass die höchste zusätzliche Bruttowertschöpfung in Schleswig-Holstein im Wirtschaftsbereich „Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistung“ mit 40 Mio. Euro erzielt wird, gefolgt vom Baugewerbe (32 Mio. Euro) und dem Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe (21 Mio. Euro). Die Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei, die im Bundesdurchschnitt immerhin einen Anteil von 17 % an der gesamten zusätzlichen Bruttowertschöpfung einnehmen, kommen in Schleswig-Holstein auf nur 13 % bzw. auf 18 Mio. Euro (vgl. auch Abbildung 18). Dies ist auf das verhältnismäßig geringe Maßnahmenvolumen für „Dienstleistungen Forst & Agrar“ zurückzuführen, wovon dieser Wirtschaftsbereich besonders profitieren kann, zurückzuführen. Der Handel, das Gastgewerbe und der Verkehr partizipieren an den durchgeführten Maßnahmen mit zusätzlichen 12 Mio. Euro Bruttowertschöpfung kumuliert über die drei Jahre und nehmen damit einen Anteil von knapp 9 % der Bruttowertschöpfung ein.

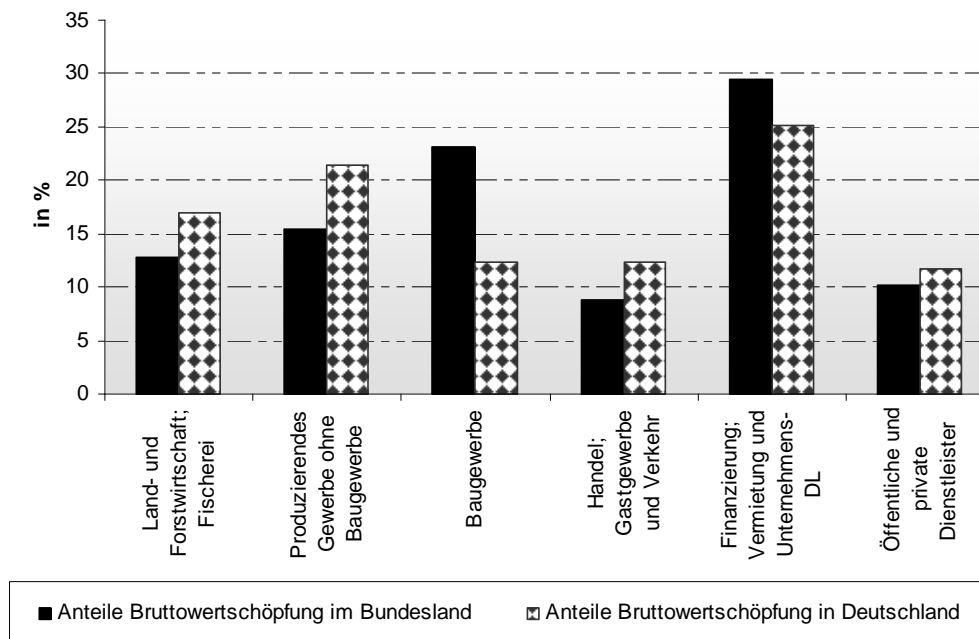
**Abbildung 17: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)**



Der relative Effekt wiederum ist in der Land- und Forstwirtschaft mit +0,65 % am höchsten, gefolgt vom Baugewerbe (+0,36 %). Die relativen Abweichungen der Bruttowertschöpfung liegen in den anderen Wirtschaftsbereichen zwischen +0,03 und +0,07 % deutlich unter diesen Werten. Eine ähnliche Konstellation ergibt sich bei einer relativen Betrachtung der Erwerbstätigeneffekte.

Untersuchungsregionen. Zu den Grundlagen und der Interpretation der isolierten Simulationsrechnung vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 1.4. Die Struktur des Modells LÄNDER und die als flächendeckend angenommene Kompensationsannahme bringt mit sich, dass partialanalytische – sprich regionale Einzelsimulationen – nicht inhaltlich konsistent mit der Simulation unter Basisannahmen verglichen werden können und Auswertungen nur entlang von Relationen möglich sind.

**Abbildung 18: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung in Schleswig-Holstein im Vergleich zum Bundesdurchschnitt**



Der von Schleswig-Holstein gesetzte Maßnahmenswerpunkt auf die Investitionen in Tief- und Galabau sowie die Regionalen Investitionen, vorrangig Bau spiegelt sich deutlich im überdurchschnittlich hohen Bruttowertschöpfungszuwachs im Baugewerbe wider. Dieser nimmt mit 23 % einen deutlich höheren Bruttowertschöpfungsanteil ein als in Deutschland mit lediglich rd. 13 %. Die im untersuchten Bundesland durchgeführten Maßnahmen führen ferner über die expansiven Kreislaufeffekte zu einem verhältnismäßig hohen Bruttowertschöpfungseffekt auf den Wirtschaftsbereich Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistungen mit einem Wertschöpfungsanteil von knapp 30 %.

Insgesamt nehmen die Effekte auf die Anzahl der Erwerbstätigen erwartungsgemäß mit zunehmendem Maßnahmenvolumen zu. Der Großteil der im Durchschnitt zusätzlich erhaltenen oder geschaffenen Erwerbstätigen entfällt auf das Jahr 2008 (vgl. Abbildung 15). Durchschnittlich konnte in Schleswig-Holstein pro Jahr nach den modellbasierten Berechnungen die Anzahl der Erwerbstätigen durch die Maßnahmen um knapp 910 erhöht werden. Dies entspricht 0,07 % der Erwerbstätigen im Land. Mit durchschnittlich 250 Erwerbstätigen sind die Effekte vor allem dem Baugewerbe zuzuordnen (vgl. Abbildung 17). Die Land- und Forstwirtschaft liegt mit 220 Erwerbstätigen an zweiter Stelle, obgleich ihr Wertschöpfungsanteil im bundesweiten Vergleich niedrig ist (vgl. Abbildung 18). Der wertschöpfungsintensive Wirtschaftsbereich Finanzierung, Vermietung, Unternehmensbezogene Dienstleistungen kann im Durchschnitt 130 Erwerbstätige erhalten oder schaffen.

### 3.1.2 DIE EFFEKTE DER DURCHFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF DIE KREISE IN SCHLESWIG-HOLSTEIN IM ZEITRAUM 2007 BIS 2009

Die 15 Landkreise und kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein teilen sich auf in vier städtische Regionen, welche kein Zielgebiet der ländlichen Entwicklungsprogramme sind, vier ländliche Regionen der Kategorie 1, bestehend aus den Hamburger Umlandkreisen,



sowie sieben ländliche, strukturschwache Regionen (Kategorie 2), welche überwiegend im Norden und Nordosten des Untersuchungsgebiets zu finden sind (vgl. Abbildung 19). Diese drei Raumkategorien beinhalten mit der Gruppierung städtischer Kreise auch eine siedlungsstrukturelle Komponente. Die Analyse wirtschaftlicher Effekte entlang dieser drei Kategorien verdeutlicht die Bedeutung siedlungsstruktureller Begebenheiten und ermöglicht Aussagen zur Effektivität der Förderung in den Zielgebieten.

Die Verteilung der Maßnahmentypen innerhalb der Raumkategorien unterscheidet sich nicht sehr stark. In den Raumkategorien ist der Maßnahmentyp 5 mit 33 bis 46 % vertreten, der Anteil für den Maßnahmentyp 3 schwankt zwischen 11 und 16 %. In den städtischen Kreisen ist der Maßnahmentyp 1 stark überrepräsentiert (44 %), während die Maßnahmentypen 2 und 4 nicht gefördert wurden. In den ländlichen Gebieten ist der Anteil des Typs 1 vernachlässigbar, jedoch wurden bis zu 38 % (strukturschwache Gebiete) der Förderung im Maßnahmentyp 2 verausgabt. Auf den Maßnahmentyp 4 entfallen in den ländlichen Gebieten 17 bis 18 % der Förderung.

In Tabelle 6 ist zu sehen, dass in den strukturschwachen Kreisen etwa 85 % des Maßnahmenvolumens verausgabt wurden. Auf diesen Teilraum entfallen jedoch nur etwa 55 % der Effekte für die Bruttowertschöpfung. Der Anteil an den Erwerbstätigeneffekten innerhalb Schleswig-Holsteins ist jedoch mit 60 % wieder etwas höher. In den ländlichen Regionen im Hamburger Umland konnten aus 14 % der Mittel etwa 29 % der Effekte im Untersuchungsgebiet erzielt werden. Der Anteil an der im Durchschnitt generierten Erwerbstätigkeit ist hier mit 26 % etwas geringer. Die Bilanz zwischen eingesetzten Mitteln und zusätzlich generierter Bruttowertschöpfung ist in den städtischen Kreisen besonders positiv. Nur etwa 1 % der eingesetzten Mittel führen zu etwa 16 % der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und etwa 14 % der erhaltenen bzw. generierten Erwerbstätigkeit.

**Tabelle 6: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Schleswig-Holstein – Anteile am Gesamteffekt in Schleswig-Holstein**

Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung kumuliert	Erwerbstätige	Maßnahmenvolumen kumuliert
städtisch, kein Zielgebiet	16,3%	13,7%	0,9%
ländlich, Kategorie 1	28,5%	26,4%	13,8%
ländlich, Kategorie 2	55,1%	59,8%	85,3%
Schleswig-Holstein insgesamt	100,0%	100,0%	100,0%

Die 23 Mio. Euro zusätzliche Bruttowertschöpfung in städtischen Gebieten entsprechen jedoch nur etwa 0,04 % der gesamten Bruttowertschöpfung in dieser Gruppe und 0,04 % der gesamten Anzahl der Erwerbstätigen (vgl. Tabelle 7, Spalte 1 und 2<sup>20</sup>). In den ländlichen, strukturschwachen Regionen ist die relative Abweichung der Erwerbstätigkeit mehr als doppelt so hoch und die zusätzlichen 76 Mio. Euro Bruttowertschöpfung entsprechen 0,1 % der zusammengefassten regionalen Wirtschaftskraft. In den übrigen Gebietsaggregaten liegen die relativen Werte wiederum nahe beieinander (0,05 und

<sup>20</sup> Tabelle 7 weist in Spalte 1 (Bruttowertschöpfung) und Spalte 2 (Erwerbstätige) sowohl den Absolutbetrag des Effektes als auch den relativen Effekt (in eckigen Klammern) – d.h. den Absolutbetrag im Verhältnis zur vorhandenen Bruttowertschöpfung / Erwerbstätigkeit im Basisszenario – aus.



0,06 %). Der Blick auf das Verhältnis zwischen Primärimpuls und Gesamteffekt gibt einen ersten Eindruck von den Hintergründen der unterschiedlichen Durchschlagskraft der Maßnahmen im regionalen Kontext (vgl. Tabelle 7, Spalte 3 und Spalte 4<sup>21</sup>). Die städtischen Regionen, vereinen 13 % des Primärimpulses auf sich, obwohl nur etwa 1 % der Mittel dort verausgabt wurde. Die überregionale maßnahmen-spezifische Nachfrage entfällt bereits größtenteils auf die wirtschaftlich stärkeren Städte und ländliche Kreise im Hamburger Umland, während in den strukturschwachen Gebieten der Anteil am Primärimpuls geringer ausfällt als der Anteil an den Mitteln. Dieser Effekt der regionalen Nachfrageverlagerung in die Städte und wirtschaftsstarken Regionen verstärkt sich zusätzlich mit der Berücksichtigung interregionaler Lieferverflechtungen (Zweit- und Drittrundeneffekte) sowie der induzierten Multiplikatoreffekte. In den städtischen Kreisen ist die Bedeutung des Primärimpulses für den Gesamteffekt relativ gering. Die Vervielfältigung des Effekts durch die intra- und interregionalen Lieferverflechtungen und die Multiplikatorwirkungen ist hier besonders groß, während in den ländlichen, strukturschwachen Gebieten der Primärimpuls eine größere Bedeutung hat.

**Tabelle 7: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Schleswig-Holstein – Weitere Indikatoren für Bruttowertschöpfung und Erwerbstätigkeit**

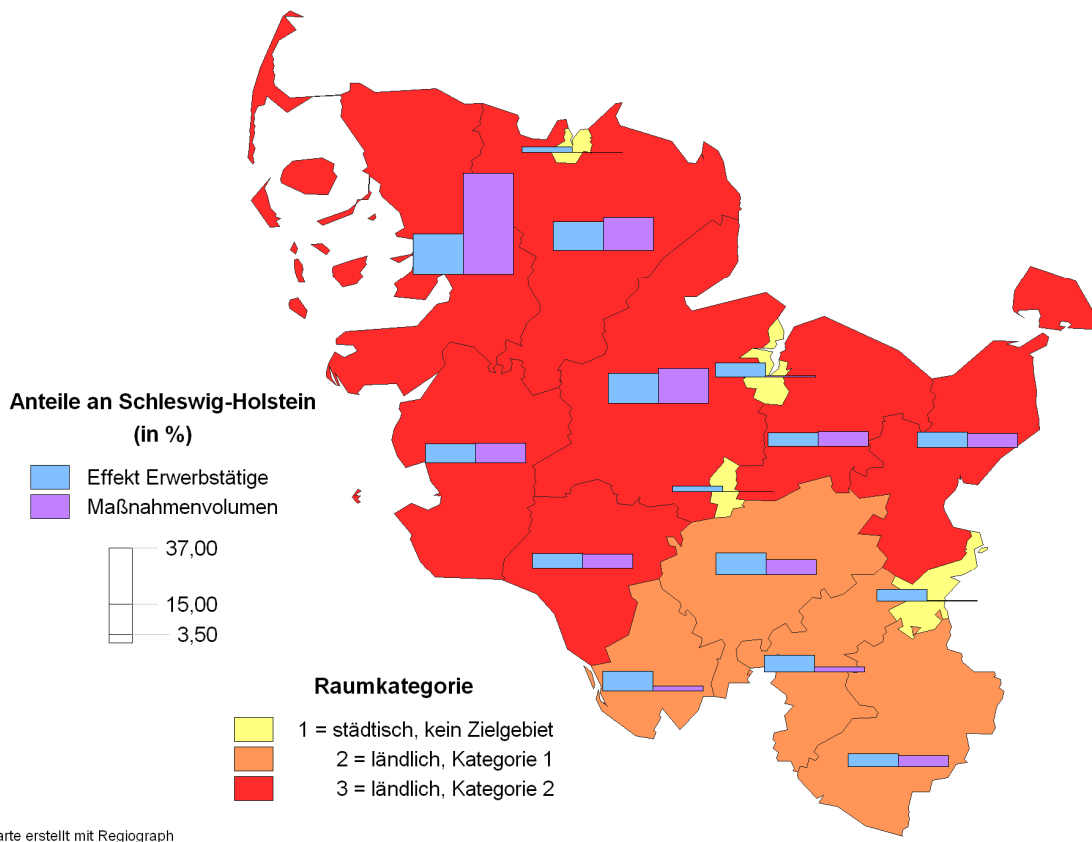
Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung, 2007 bis 2009 kumuliert, Absolut, [relativ]	Erwerbstätige, Durchschnitt pro Jahr (2007 bis 2009), Absolut, [relativ]	Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Gesamteffekt	Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Untersuchungsgebiet
städtisch, kein Zielgebiet	22,6 [0,04%]	124,7 [0,04%]	49,3%	13,0%
ländlich, Kategorie 1	39,5 [0,05%]	239,9 [0,06%]	54,1%	24,8%
ländlich, Kategorie 2	76,4 [0,10%]	542,8 [0,11%]	70,2%	62,3%
Schleswig-Holstein insgesamt	138,5 [0,07%]	907,3 [0,07%]	62,2%	100,0%

Die etwas geringere Durchschlagskraft der Maßnahmen in ländlichen, strukturschwachen Gebieten wird relativiert durch die höhere relative Bedeutung der erzielten Effekte und die größere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit. Durch die überwiegend geringere Erwerbstätigenproduktivität wird mit etwas geringeren wirtschaftlichen Effekten ein relativ hoher Effekt bei der Erwerbstätigkeit erreicht.

Neben den erwähnten siedlungsstrukturellen Auswirkungen lässt sich Abbildung 19 erkennen, dass in den ländlichen Kreisen Steinburg, Dithmarschen, Plön und Ostholstein der Anteil am Erwerbstätigeneffekt ähnlich hoch ist wie der Anteil am Fördervolumen. In den nördlichen Landkreisen ist der Anteil am Erwerbstätigeneffekt teilweise deutlich geringer als an dem verausgabten Maßnahmenvolumen. Abfluss von Nachfrage und wirtschaftlichen Effekten findet wiederum in den wirtschaftsstarken Landkreisen nördlich von Hamburg kaum statt. In den Städten und Stadtregionen übertrifft der Effektanteil den Mittelanteil um ein mehrfaches.

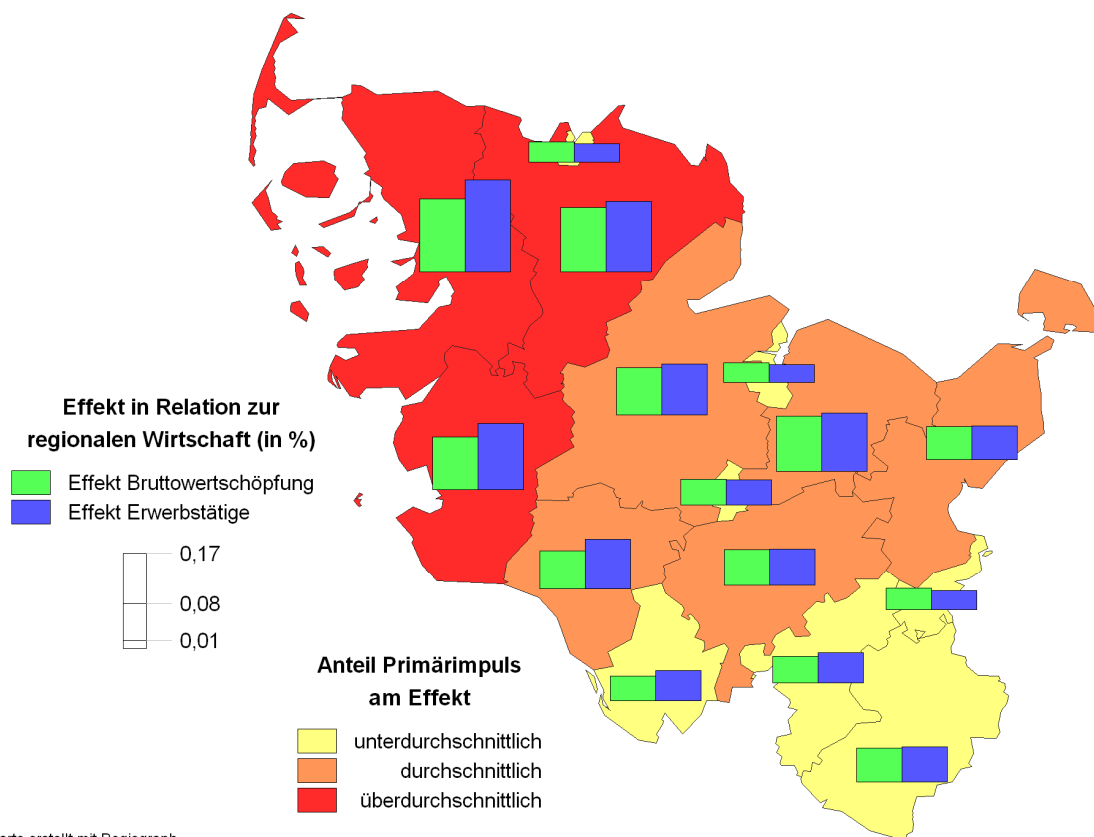
<sup>21</sup> Tabelle 7 zeigt in Spalte 3 den Anteil des primären Impulses am Gesamteffekt (Absolutbetrag in Spalte 1). Der Beitrag der übrigen Kreislaufeffekte ergibt sich aus der Differenz aus 100 %. In Spalte 4 wird der primäre Impuls der Gebietseinheit in Bezug gesetzt zum gesamten Primären Impuls im Bundesland. Diese Werte ermöglichen damit einen Vergleich mit den Werten in Tabelle 6.

**Abbildung 19: Räumliche Verteilung der Effekte, Anteile am Maßnahmenvolumen und Raumkategorien in Schleswig-Holstein**



Die erzielten Effekte im Bezug auf die regionale Wirtschaftskraft bzw. den regionalen Arbeitsmarkt fallen in vielen ländlichen Kreisen sehr positiv aus, wie Abbildung 20 verdeutlicht. Spitzenwerte weisen die ländlichen Kreise im Nordwesten auf. Weitere Kreise im Osten des Landes, die Kreise Rendsburg-Eckernförde und Plön, fallen auch durch hohe relative Werte auf. Jedoch fällt die relative Bedeutung des Maßnahmenvolumens im Nordwesten auch besonders stark aus. In diesen Regionen ist das Ausmaß der abgeflossenen Nachfrage besonders hoch, bzw. der Grad der Vervielfältigung besonders gering, wie der Anteil des Primärimpulses verdeutlicht. Von der räumlichen Umverteilung der Nachfrage (direkt und indirekt) profitieren alle Städte und die Landkreise im Umland von Hamburg, in denen die Bedeutung des Primärimpulses unterdurchschnittlich ist. Diese Regionen können jedoch relativ gesehen nur geringe Effekte erzielen.

Abbildung 20: Räumliche Ausprägungen der Effekte in Schleswig-Holstein



Karte erstellt mit Regiograph

Viele ländliche Kreise können nicht genügend primäre Nachfrage und indirekte Vorleistungsnachfrage im überregionalen Kontext anziehen, um die eingesetzten Mittel ähnlich stark zu vervielfältigen, wie wirtschaftsstarke Kreise und Städte. Der spezifische Maßnahmenmix erzeugt in strukturschwachen Räumen im Vergleich zum Durchschnitt keine signifikant höhere lokale Nachfrage, so dass Mittelabflüsse nicht kompensiert werden können. Die stärkere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit und das höhere Gewicht der generierten Nachfrage innerhalb dieser weniger wirtschaftsstarke Räume bessert die Bilanz für die strukturschwachen Regionen auf.

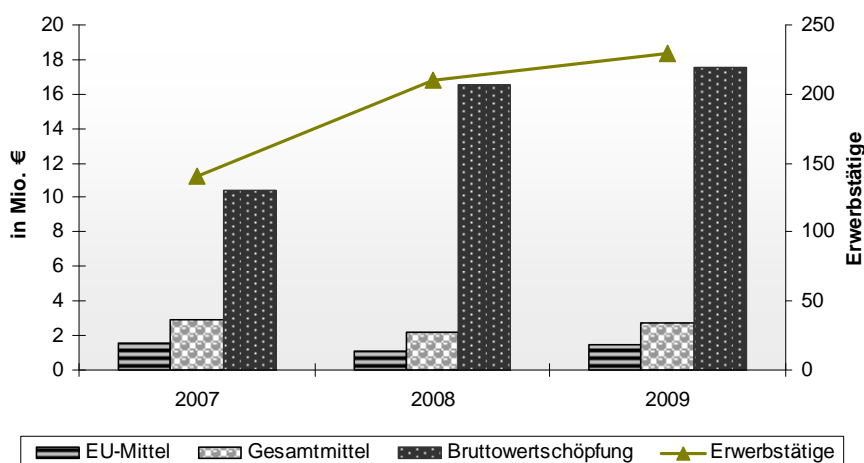
### 3.2 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF HAMBURG IN DEN JAHREN 2007 BIS 2009

Während des gesamten Untersuchungszeitraumes sind fast 8 Mio. Euro in ländliche Entwicklungsmaßnahmen in die Freie Hansestadt Hamburg geflossen. Dies entspricht einem Anteil von 0,2% an den bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen.

Abbildung 21 zeigt die zusätzliche Bruttowertschöpfung sowie die zusätzliche Anzahl an Erwerbstätigen, die aufgrund der durchgeführten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in Hamburg generiert werden konnten. Es ist erkennbar, dass die Summe der Gesamtmittel über den gesamten Untersuchungszeitraum nahezu gleichmäßig verteilt ist. Die darin enthaltenen EU-Mittel machen in etwa einen Anteil von der Hälfte aus. Darüber hinaus, fällt die zusätzlich generierte Bruttowertschöpfung auf, die die eingesetzten Mittel weit übersteigt. Diese Entwicklung kann weniger entlang der in Hamburg durchgeführten Maßnahmen als durch die Stellung Hamburgs als bedeutendes Handels- und Dienstleistungszentrum erklärt werden. Insgesamt wurden nach den Modellberechnungen durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme über 3 Jahre in Hamburg 44,5 Mio. Euro zusätzliche Bruttowertschöpfung generiert, was einem relativen Effekt 0,02% entspricht. Setzt man die durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme induzierte Bruttowertschöpfung in der Hansestadt ins Verhältnis zu den in der Region eingesetzten Mitteln, so zeigt sich, dass jeder selbst eingesetzte Euro einer zusätzlichen Wertschöpfung von 5,7 Euro gegenübersteht. Bei den gesamtdeutschen Ergebnissen (vgl. Kapitel 2) zeigte sich eine Relation von 1:1,1Euro.

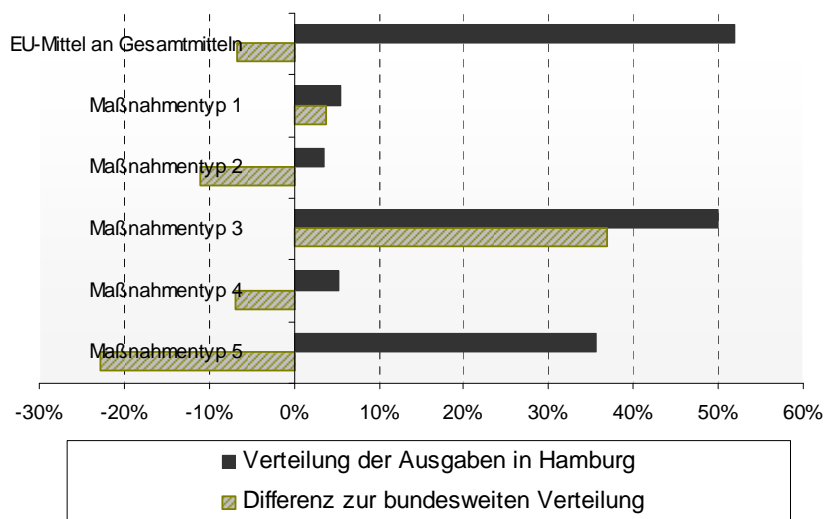
Prägende Einflussfaktoren für die nachfolgend dargestellten Analyseergebnisse sind die spezifische Wirtschaftsstruktur in der Region, die geografische Lage des Untersuchungsgebietes sowie Höhe und Struktur der ländlichen Entwicklungsprogramme, auch in den an das Untersuchungsgebiet angrenzenden Bundesländern. Für Hamburg kommt vor allem zum Tragen, dass das Ausmaß an angezogener Nachfrage nach Vorleistungen aus anderen Bundesländern jenem der abgeflossenen primären Nachfrage weit übersteigt.

**Abbildung 21: Effekte auf Bruttowertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in Hamburg**



Aus der Abbildung 22, die das Gewicht der durchgeführten Maßnahmen in Relation zum Bundesdurchschnitt zeigt, lässt sich herauslesen, dass Hamburg seinen Schwerpunkt auf Maßnahmen des Typs 1 und 3 legt. Die Maßnahmentypen 2 („Investitionen Tief- und Galabau“), 4 („Regionale Investitionen, vorrangig Bau,“) und 5 („Dienstleistung Forst & Agrar“) sind hingegen deutlich unterrepräsentiert. Ihr Anteil ist um bis zu 23%-Punkte niedriger als im Bundesdurchschnitt. Ein besonderes Gewicht wird in den untersuchten Bundesländern auf die „Beratung, Forschung, Bildung“ (Maßnahmentyp 1) und auf die Betriebliche Investitionen (Maßnahmentyp 3) gelegt. Diese zeichnen sich zum einen durch eine hohe Nachfrage nach Unternehmensdienstleistungen und nach öffentlichen und privaten Dienstleistungen aus sowie zum anderen durch hohe Bau- und Ausrüstungsinvestitionen seitens der landwirtschaftlichen Betriebe und der Unternehmen der Ernährungsindustrie (vgl. Kapitel 1.2.1).

**Abbildung 22: Verteilung der eingesetzten Mittel in Hamburg auf die Maßnahmentypen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt**



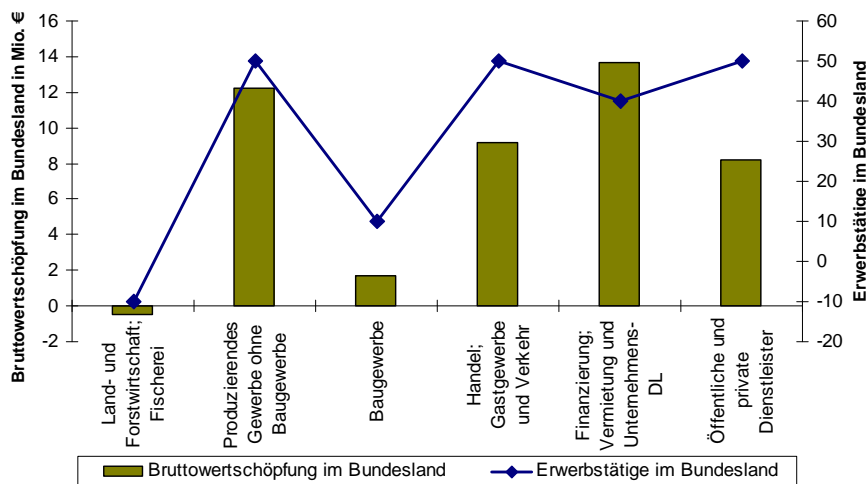
Der ermittelte Gesamteffekt für die Hansestadt Hamburg ist nur zu einem sehr kleinen Anteil auf Höhe und Struktur der ländlichen Entwicklungsprogramme in Hamburg zurückzuführen. Dies zeigt sich auch, wenn ausschließlich die durchgeführten Maßnahmen in Hamburg den Simulationsrechnungen zugrunde gelegt würden.<sup>22</sup> Es zeigt sich, dass die kumulierten Effekte auf die Bruttowertschöpfung mit knapp 4,3 Mio. Euro in dieser Simulationsrechnung wesentlich geringer ausfallen als bei den Berechnungen für die Effekte der bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme (44,5 Mio. Euro). Dies deutet darauf hin, dass Hamburg vor allem von der zusätzlichen Nachfrage aus den Programmen anderer Bundesländer profitiert. Es fließt weniger durch lokale Maßnahmen induzierte Bruttowertschöpfung in andere Bundesländer ab, als durch Maßnahmen in anderen Bundesländern induzierte Bruttowertschöpfung nach Hamburg hinzu fließt. Der

<sup>22</sup> Zu den Grundlagen und der Interpretation dieser Simulationsrechnung vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 1.6

Multiplikator für Hamburg beläuft sich unter Basisannahmen auf etwa 1,84 und ist damit etwas höher als im Bundesdurchschnitt. Das bedeutet dass der relativ hohe Gesamteffekt der Maßnahmen nicht nur auf die zusätzlich zugeflossene primäre Nachfrage (der Primärimpuls beträgt etwa 24 Mio. Euro) sondern auch auf einen hohen Kreislaufeffekt zurückzuführen ist.

Auf die Verteilung der induzierten Bruttowertschöpfung auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche wird nun im Folgenden eingegangen. Aus Abbildung 23 geht hervor, dass die höchste zusätzliche Bruttowertschöpfung in Hamburg im Wirtschaftsbereich „Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistung“ mit 14 Mio. Euro erzielt wird, gefolgt vom Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe (12 Mio. Euro). Der Handel, das Gastgewerbe und der Verkehr partizipieren an den durchgeführten Maßnahmen mit zusätzlichen 9 Mio. Euro Bruttowertschöpfung kumuliert über die drei Jahre. Der Beitrag der Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei, die im Bundesdurchschnitt immerhin 17% an der gesamten zusätzlichen Bruttowertschöpfung beträgt, ist in Hamburg negativ (vgl. auch Abbildung 24). Der Anteil der Land- und Forstwirtschaft Hamburgs an der jeweiligen Bruttowertschöpfung in Deutschland beträgt nur etwa 0,8%. Genaue Aussagen zu den absoluten Effekten lassen sich bei diesen Größenordnungen modellgestützt nicht ermitteln. Deutlich ist jedoch, dass die Land- und Forstwirtschaft innerhalb Hamburgs und innerhalb Deutschlands im Rahmen des Szenarios mit Blick auf die Effekte stark verdrängt wird.

**Abbildung 23: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)**

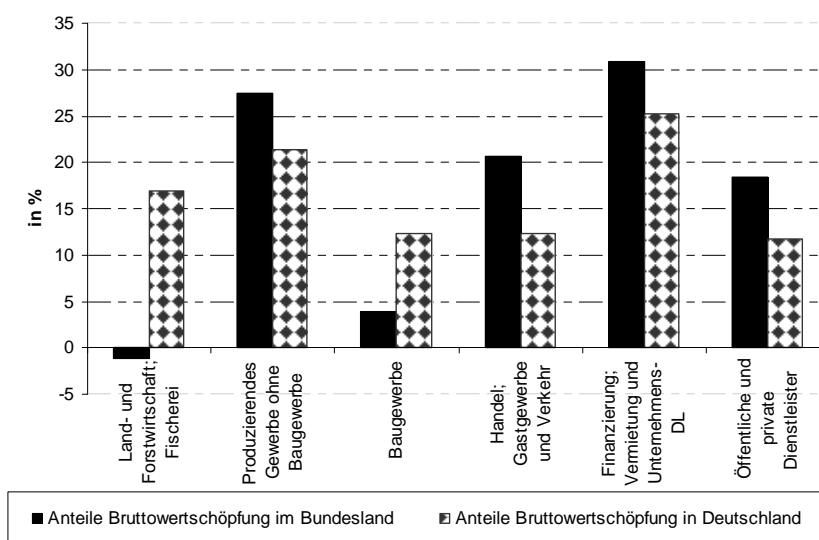


Der relative Effekt wiederum ist im Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe mit +0,04% am höchsten, dicht gefolgt von den relativen Abweichungen der Bruttowertschöpfung im Baugewerbe. In der Land- und Forstwirtschaft ist der relative Effekt negativ mit -0,13%. In den übrigen Wirtschaftsbereichen betragen die Werte 0,02 bis 0,01%. Eine ähnliche Konstellation ergibt sich bei dem Vergleich der Erwerbstätigeneffekte mit den bestehenden Erwerbstätigenzahlen in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen.

Sowohl der von Hamburg gesetzte Maßnahmenschwerpunkt auf die Beratung, Forschung, Bildung sowie auf die Betrieblichen Investitionen als auch die durch ländliche

Entwicklungsprogramme in anderen Bundesländern induzierten Nachfrage- und Kreislaufeffekte auf Hamburg spiegeln sich deutlich im überdurchschnittlich hohen Bruttowertschöpfungszuwachs im Produzierenden Gewerbe; ohne Bau (27,5%) und im Dienstleistungsbereich wider. Die Unternehmensdienstleistungen kommen auf einen Wertschöpfungsanteil von 31% (Gesamtwirtschaft: 25%), die öffentlichen und privaten Dienstleister auf 18% (Gesamtwirtschaft: 12%). Die bundesweit durchgeführten Maßnahmen führen ferner über die expansiven Kreislaufeffekte zu einem verhältnismäßig hohen Bruttowertschöpfungseffekt auf den Wirtschaftsbereich „Handel, Gastgewerbe, Verkehr“ mit einem Anteil von 21%.

**Abbildung 24: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung in Hamburg im Vergleich zum Bundesdurchschnitt**



Insgesamt nehmen die Effekte auf die Anzahl der Erwerbstätigen erwartungsgemäß mit zunehmendem Maßnahmenvolumen zu. Der Großteil der im Durchschnitt zusätzlich erhaltenen oder geschaffenen Erwerbstätigen entfallen auf das letzte Untersuchungsjahr (vgl. Abbildung 21). Durchschnittlich konnte in Hamburg pro Jahr nach den modellbasierten Berechnungen die Anzahl der Erwerbstätigen durch die Maßnahmen um 190 erhöht werden. Dies entspricht 0,02% der Erwerbstätigen im Land. Mit durchschnittlich je 50 Erwerbstätigen sind die Effekte vor allem dem Produzierenden Gewerbe, dem Handel, Gastgewerbe und Verkehr sowie den öffentlichen und privaten Dienstleistern zuzuordnen (vgl. Abbildung 23). Dem Wirtschaftsbereich Finanzierung, Vermietung, Unternehmensbezogene Dienstleistungen, der bezogen auf die Bruttowertschöpfung im untersuchten Bundesland ein hohes Gewicht einnimmt, kommen mit 40 Erwerbstätigen ein verhältnismäßig geringer Anteil zu. (vgl. Abbildung 24).



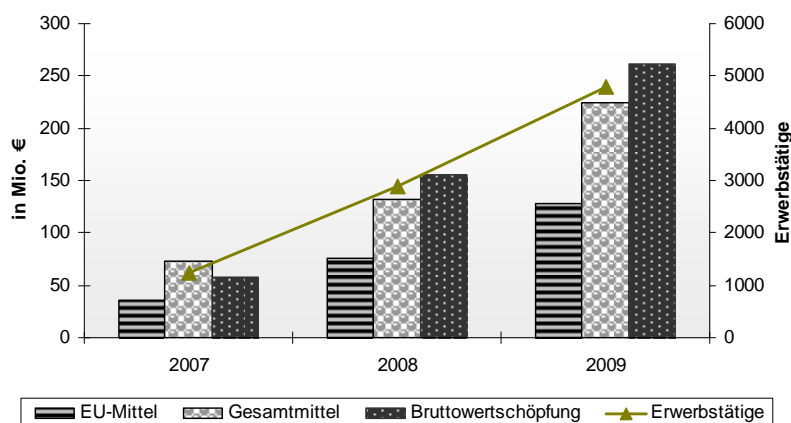
### 3.3 NIEDERSACHSEN/BREMEN

#### 3.3.1 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF NIEDERSACHSEN/BREMEN IN DEN JAHREN 2007 BIS 2009

Während des gesamten Untersuchungszeitraumes sind gut 430 Mio. Euro in ländliche Entwicklungsmaßnahmen in Niedersachsen/Bremen geflossen. Dies entspricht einem Anteil von 10,5% an den bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen.

Abbildung 25 zeigt die zusätzliche Bruttowertschöpfung sowie die zusätzliche Anzahl an Erwerbstätigen, die aufgrund der durchgeführten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in Niedersachsen/Bremen generiert oder erhalten werden konnten. Es ist erkennbar, dass die Summe der Gesamtmittel sich im Laufe des Untersuchungszeitraumes kontinuierlich erhöht. Die hierüber zusätzlich generierte Bruttowertschöpfung übersteigt jedoch erst ab dem Jahre 2008 die eingesetzten Mittel. Der über die drei Jahre kumulierte Wertschöpfungseffekt beläuft sich auf 475 Mio. Euro, was 0,07% der Bruttowertschöpfung des Bundeslandes entspricht. Setzt man die durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme induzierte Bruttowertschöpfung in Niedersachsen/Bremen ins Verhältnis zu den in der Region eingesetzten Mitteln, so zeigt sich, dass jeder selbst eingesetzte Euro einer zusätzlichen Wertschöpfung von 1,1 Euro gegenübersteht. Bei den gesamtdeutschen Ergebnissen (vgl. Kapitel 2) zeigte sich eine nur wenig geringere Relation. Diese Entwicklung kann zum einen mit dem spezifischen Maßnahmenmix im Bundesland erklärt werden. Zum anderen nehmen auf dieses modellbasierte Ergebnis aber auch die wirtschaftliche Stärke des Bundeslandes, die spezifische Wirtschaftsstruktur vor Ort sowie die geographische Lage entscheidenden Einfluss.

**Abbildung 25: Effekte auf Bruttowertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in Niedersachsen/Bremen**

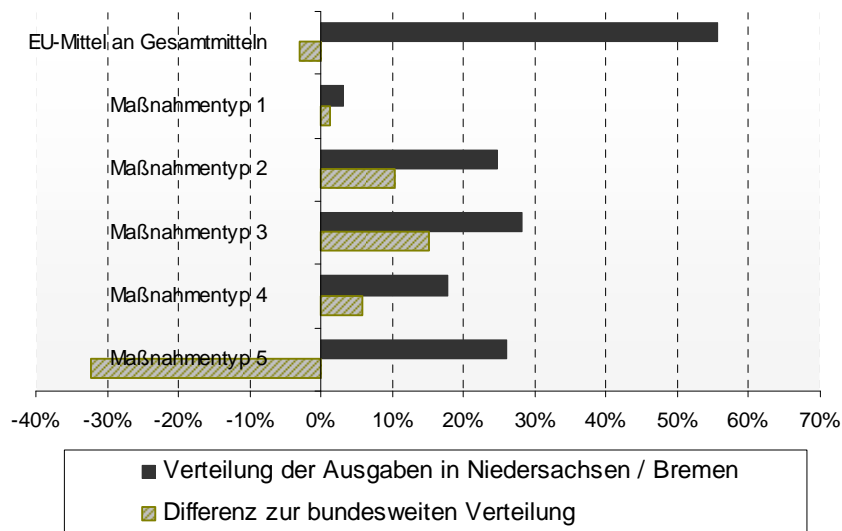


Aus der Abbildung 26, die das Gewicht der durchgeführten Maßnahmen in Relation zum Bundesdurchschnitt zeigt, lässt sich herauslesen, dass die Bundesländer Niedersachsen und Bremen ihren Schwerpunkt auf Maßnahmen des Typs 1 bis 4 legen. Der Maßnahmentyp 5 („Dienstleistung Forst & Agrar“) ist hingegen deutlich unterrepräsentiert. Ihr Anteil ist um über 30%-Punkte niedriger als im Bundesdurchschnitt. Ein besonderes Gewicht wird in den untersuchten Bundesländern auf die Investitionen Tief- und Galabau (Maßnahmentyp 2) und auf die Betriebliche Investitionen



(Maßnahmentyp 3) gelegt. Diese zeichnen sich durch hohe Bauinvestitionen seitens der Kommunen sowie der landwirtschaftlichen Betriebe aus sowie durch hohe Ausrüstungsinvestitionen seitens der landwirtschaftlichen Betriebe und der Unternehmen der Ernährungsindustrie (vgl. Kapitel 1.2.1).

**Abbildung 26: Verteilung der eingesetzten Mittel in Niedersachsen/Bremen auf die Maßnahmentypen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt**



Der spezifische Maßnahmenmix in Niedersachsen/Bremen erklärt zu einem großen Teil die Höhe und Struktur der ermittelten Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte. Andere Erklärungshintergründe zeigen sich, wenn man den berechneten Primärimpuls<sup>23</sup> ins Verhältnis zum Maßnahmenvolumen setzt. Diese Relation beträgt für Niedersachsen/Bremen 0,61 und liegt damit nur geringfügig unter dem Bundesdurchschnitt von 0,62. Dies deutet darauf hin, dass in diesen Bundesländern in geringfügig überdurchschnittlichem Maße induzierte Nachfrageeffekte über Landesgrenzen abfließen, was durchaus mit dem Schwerpunkt auf investitionsfördernde Maßnahmen zu tun hat. Die leicht überdurchschnittlichen Wertschöpfungseffekte sind demnach besonders auf den regionalen Multiplikator zurückzuführen, welcher mit 1,82 über dem Bundesdurchschnitt liegt. Der verbleibende lokale Impuls stimuliert folglich verhältnismäßig umfangreiche expansive Kreislaufeffekte.

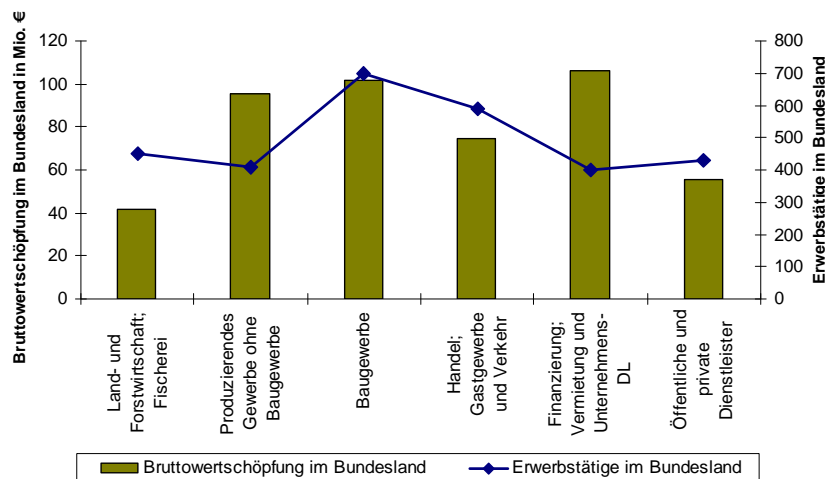
Ein Vergleich mit denjenigen Simulationsrechnungen welche ausschließlich die durchgeführten Maßnahmen in den niedersächsischen Landkreisen und kreisfreien Städten sowie in Bremen und Bremerhaven den Simulationsrechnungen berücksichtigt, liefert keine weitergehende Einsicht in die Hintergründe der Modellergebnisse.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Der Primärimpuls bezeichnet die primäre Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die in der jeweiligen Region stattgefunden hat, und beinhaltet zusätzlich die Wertschöpfungseffekte, die direkt auf die gezahlten Zuwendungen zurückzuführen sind (vgl. Kapitel 1.3.3).

<sup>24</sup> Für Niedersachsen/Bremen ergibt sich bei dieser Simulationsrechnung ein Gesamteffekt von knapp 490 Mio. Euro. Damit liegt die Relation zwischen dem Gesamteffekt aufgrund der isolierten Betrachtung

Auf die Verteilung der induzierten Bruttowertschöpfung auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche wird nun im Folgenden eingegangen. Aus Abbildung 27 geht hervor, dass die höchste zusätzliche Bruttowertschöpfung in Niedersachsen/Bremen im sog. Wirtschaftsbereich „Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistung“ mit 106 Mio. Euro erzielt wird, gefolgt vom Baugewerbe (102 Mio. Euro) und dem Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe (96 Mio. Euro). Der Handel, das Gastgewerbe und der Verkehr partizipieren an den durchgeführten Maßnahmen mit zusätzlichen 75 Mio. Euro Bruttowertschöpfung kumuliert über die drei Jahre. Die Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei, die im Bundesdurchschnitt immerhin einen Anteil von 17% an der gesamten zusätzlichen Bruttowertschöpfung einnehmen, kommen in Niedersachsen/Bremen auf einen nur halb so hohen Anteil bzw. auf 42 Mio. Euro (vgl. auch Abbildung 28). Dies ist auf das verhältnismäßig geringe Maßnahmenvolumen für „Dienstleistungen Forst & Agrar“ zurückzuführen.

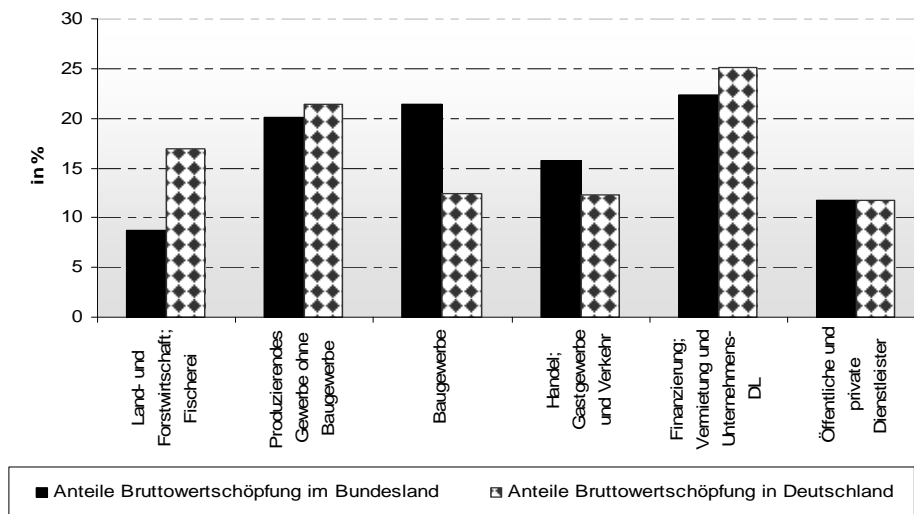
**Abbildung 27: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)**



Der relative Effekt wiederum ist in der Land- und Forstwirtschaft mit +0,45% am höchsten, dicht gefolgt vom Baugewerbe (+0,32%). Die relativen Abweichungen der Bruttowertschöpfung liegen in den anderen Wirtschaftsbereichen zwischen +0,03 und +0,06% deutlich unter diesen Werten. Eine ähnliche Konstellation ergibt sich bei dem Vergleich der Erwerbstätigeneffekte mit den bestehenden Erwerbstätigenzahlen in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen.

und dem Gesamteffekt aufgrund der Simulation der bundesweiten Programme mit etwa 1,0 relativ deutlich über dem Durchschnitt dieser Relationen für alle sechs Untersuchungsregionen. Zu den Grundlagen und der Interpretation der isolierten Simulationsrechnung vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 1.4. Die Struktur des Modells LÄNDER und die als flächendeckend angenommene Kompensationsannahme bringt mit sich, dass partialanalytische – sprich regionale Einzelsimulationen – nicht inhaltlich konsistent mit der Simulation unter Basisannahmen verglichen werden können und Auswertungen nur entlang von Relationen möglich sind.

**Abbildung 28: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung in Niedersachsen/Bremen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt**



Der von Niedersachsen /Bremen gesetzte Maßnahmenswerpunkt auf die Betrieblichen Investitionen sowie die Investitionen in Tief- und Galabau spiegelt sich deutlich im überdurchschnittlich hohen Bruttowertschöpfungszuwachs im Baugewerbe wider. Dieser nimmt mit 21,5% einen deutlich höheren Bruttowertschöpfungsanteil ein als in Deutschland mit lediglich rd. 12,5%. Die in den beiden untersuchten Bundesländern durchgeführten Maßnahmen führen ferner über die expansiven Kreislaufeffekte zu einem verhältnismäßig hohen Bruttowertschöpfungseffekt auf den Wirtschaftsbereich „Handel, Gastgewerbe, Verkehr“.

Insgesamt nehmen die Effekte auf die Anzahl der Erwerbstätigen erwartungsgemäß mit zunehmendem Maßnahmenvolumen zu. Der Großteil der im Durchschnitt zusätzlich erhaltenen oder geschaffenen Erwerbstätigen entfällt auf das letzte Untersuchungsjahr (vgl. Abbildung 25). Durchschnittlich konnte in Niedersachsen/Bremen pro Jahr nach den modellbasierten Berechnungen die Anzahl der Erwerbstätigen durch die Maßnahmen um knapp 3.000 erhöht werden. Dies entspricht 0,07% der Erwerbstätigen im Land. Mit durchschnittlich 700 Erwerbstätigen sind die Effekte vor allem dem Baugewerbe zuzuordnen (vgl. Abbildung 27). Auch im Handel, Gastgewerbe und Verkehr kann infolge der durchgeführten Maßnahmen die Erwerbstätigkeit von fast 600 Personen gesichert werden. Die Land- und Forstwirtschaft liegt mit 450 Erwerbstätigen an dritter Stelle, obgleich ihr Wertschöpfungsanteil im bundesweiten Vergleich sehr niedrig ist (vgl. Abbildung 28). Dahingegen entfällt auf das Produzierende Gewerbe ohne Baugewerbe sowie auf den Wirtschaftsbereich Finanzierung, Vermietung, Unternehmensbezogene Dienstleistungen, die bezogen auf die Bruttowertschöpfung im untersuchten Bundesland ein hohes Gewicht einnehmen, mit etwas über 400 Erwerbstätigen nur ein relativ geringer Anteil. An dieser Stelle wird die hohe Arbeitsintensität der Land- und Forstwirtschaft im Vergleich zum Produzierenden Gewerbe ohne Baugewerbe sowie dem Bereich der Finanzierung, Vermietung und der Unternehmensbezogenen Dienstleistungen deutlich.

### 3.3.2 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF DIE KREISE IN NIEDERSACHSEN UND AUF BREMEN IM ZEITRAUM 2007 BIS 2009

Die 48 Landkreise und kreisfreien Städte in Niedersachsen und Bremen teilen sich auf in acht städtische Regionen, welche kein Zielgebiet der ländlichen Entwicklungsprogramme sind, zehn ländliche, strukturschwache Regionen (Kategorie 2), welche im Nordosten des Untersuchungsgebiets zu finden sind (Konvergenzgebiet), sowie 30 ländliche Regionen außerhalb des Konvergenzgebiets (Kategorie 1, vgl. Abbildung 29). Diese drei Raumkategorien beinhalten mit der Gruppierung städtischer Kreise auch eine siedlungsstrukturelle Komponente, wobei im Fall Niedersachsen/Bremen berücksichtigt werden muss, dass die Städte Bremen und Bremerhaven aufgrund des eigenen Programms als ländlich eingestuft werden. Auch die z.T. stark städtisch geprägte Region Hannover ordnet sich in der Gruppe der ländlichen Regionen (Kategorie 1) ein. Die Analyse wirtschaftlicher Effekte entlang dieser drei Kategorien verdeutlicht die Bedeutung siedlungsstruktureller Begebenheiten und ermöglicht Aussagen zur Effektivität der Förderung in den Zielgebieten.

Die Verteilung der Maßnahmentypen innerhalb der Raumkategorien unterscheidet sich nicht stark. In der Region Hannover und den Kreisen des Landes Bremen sind die Maßnahmentypen 1 und 5 überrepräsentiert und besonders der Anteil für den Maßnahmentyp 4 ist geringer. In den Konvergenzgebieten fällt ein hoher Anteil des Maßnahmentyps 5 und ein sehr geringer Anteil des Typs 1 auf.

In Tabelle 8 ist zu sehen, dass in den Konvergenzgebieten knapp 30% des Maßnahmenvolumens verausgabt wurden. Auf diesen Teilraum entfallen jedoch nur etwa 20% der Effekte für die Bruttowertschöpfung. Der Anteil an den Erwerbstätigeneffekten innerhalb Niedersachsen/Bremen ist jedoch mit 21% wieder etwas höher. In den Nicht-Konvergenzgebieten konnten aus 62% der Mittel mehr als 66% der Effekte im Untersuchungsgebiet erzielt werden. Der Anteil an der im Durchschnitt generierten Erwerbstätigkeit ist wiederum etwas geringer. Eine Ausgliederung der städtisch geprägten Regionen Hannover und Bremen offenbart jedoch, dass in den ländlich geprägten Regionen dieser Gruppe aus etwa 58% der Mittel nur etwa 42% der Effekte für die Wirtschaftskraft generiert wurden. Die Durchschlagskraft auf die Erwerbstätigkeit dürfte um 2-4 Prozentpunkte höher sein. Die Bilanz zwischen eingesetzten Mitteln und zusätzlich generierter Bruttowertschöpfung ist in den städtischen Kreisen besonders positiv. Nur etwa 8% der eingesetzten Mittel generieren etwa 14% der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und etwa 13% der erhaltenen bzw. generierten Erwerbstätigkeit.

**Tabelle 8: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Niedersachsen/Bremen – Anteile am Gesamteffekt in Niedersachsen/Bremen**

Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung kumuliert	Erwerbstätige	Maßnahmenvolumen kumuliert
städtisch, kein Zielgebiet	14,2%	13,2%	8,0%
ländlich, Kategorie 1	66,7%	65,5%	62,0%
<i>Region Hannover, Land Bremen</i>	24,5%	21,2%	4,5%
<i>ohne Region Hannover, Land Bremen</i>	42,3%	44,3%	57,5%
ländlich, Kategorie 2	19,1%	21,3%	30,0%
Niedersachsen/Bremen insgesamt	100,0%	100,0%	100,0%

In den städtischen Gebieten entsprechen die rund 67 Mio. Euro zusätzliche Bruttowertschöpfung nur etwa 0,05% der gesamten Bruttowertschöpfung in dieser Gruppe und nur 0,05% der gesamten Anzahl der Erwerbstätigen (vgl. Tabelle 9, Spalte 1 und 2<sup>25</sup>). In den Konvergenzgebieten ist die relative Abweichung der Erwerbstätigkeit doppelt so hoch und die zusätzlichen 90,7 Mio. Euro Bruttowertschöpfung entsprechen 0,08% der zusammengefassten regionalen Wirtschaftskraft. In den übrigen Gebietsaggregaten liegen die relativen Werte wiederum nahe beieinander (0,06 bis 0,08%). Der Blick auf das Verhältnis zwischen Primärimpuls und Gesamteffekt gibt einen ersten Eindruck von den Hintergründen der unterschiedlichen Durchschlagskraft der Maßnahmen im regionalen Kontext (vgl. Tabelle 9, Spalte 3 und Spalte 4<sup>26</sup>). Die städtischen Regionen, inkl. Hannover und Land Bremen, vereinen zusammen rund 27% des Primärimpulses auf sich, obwohl nur etwa 13% der Mittel dort verausgabt wurden. Die überregionale maßnahmenspezifische Nachfrage entfällt bereits größtenteils auf die wirtschaftlich stärkeren Städte, während in den ländlichen Räumen der Anteil am Primärimpuls geringer ausfällt als der Anteil an den Mitteln. Dieser Effekt der regionalen Nachfrageverlagerung in die Städte verstärkt sich zusätzlich mit der Berücksichtigung interregionaler Lieferverflechtungen (Zweit- und Drittrundeneffekte) sowie der induzierten Multiplikatoreffekte. In den städtischen Kreisen ist die Bedeutung des Primärimpulses für den Gesamteffekt relativ gering. Die Vervielfältigung des Effekts durch die intra- und interregionalen Lieferverflechtungen und die Multiplikatorwirkungen ist hier besonders groß, während in den ländlichen Gebieten der Primärimpuls eine größere Bedeutung hat.

<sup>25</sup> Tabelle 9 weist in Spalte 1 (Bruttowertschöpfung) und Spalte 2 (Erwerbstätige) sowohl den Absolutbetrag des Effektes als auch den relativen Effekt (in eckigen Klammern) – d.h. den Absolutbetrag im Verhältnis zur vorhandenen Bruttowertschöpfung / Erwerbstätigkeit im Basisszenario – aus.

<sup>26</sup> Tabelle 9 zeigt in Spalte 3 den Anteil des primären Impulses am Gesamteffekt (Absolutbetrag in Spalte 1). Der Beitrag der übrigen Kreislaufeffekte ergibt sich aus der Differenz aus 100%. In Spalte 4 wird der primäre Impuls der Gebietseinheit in Bezug gesetzt zum gesamten Primären Impuls im Bundesland. Diese Werte ermöglichen damit einen Vergleich mit den Werten in Tabelle 8.

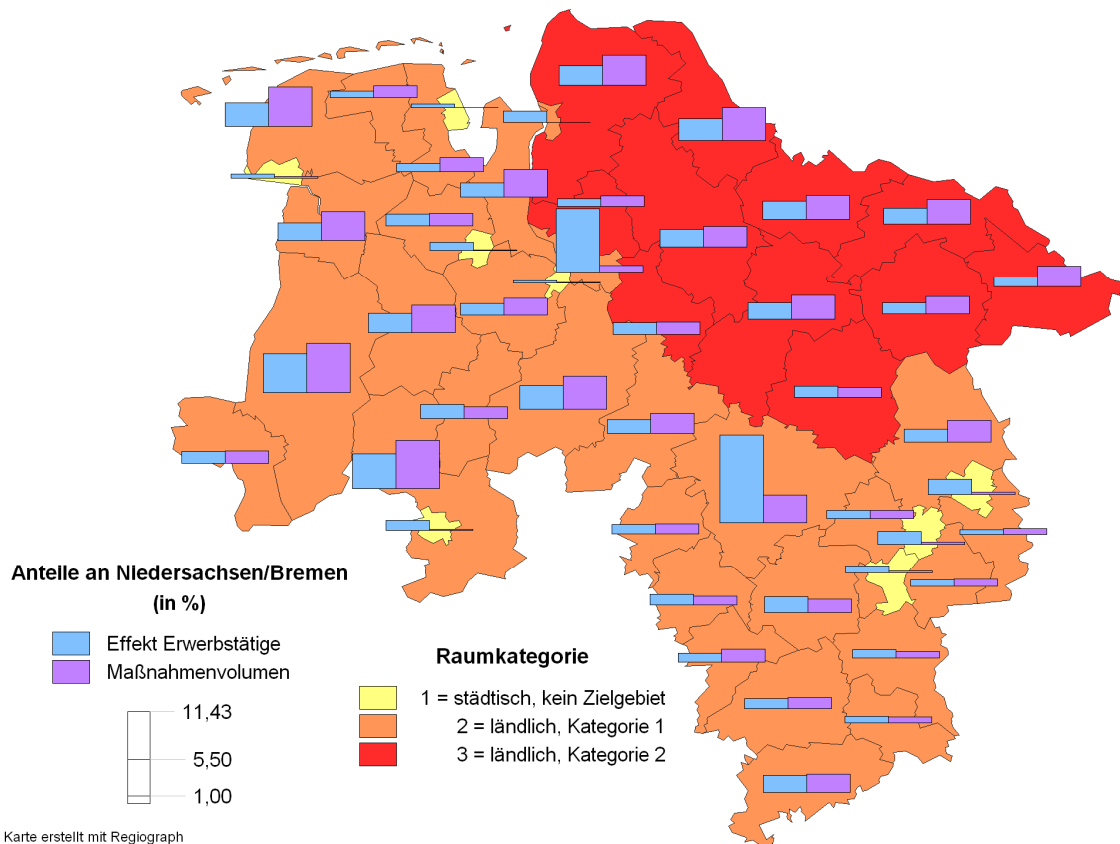
**Tabelle 9: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Niedersachsen/Bremen – Weitere Indikatoren für Bruttowertschöpfung und Erwerbstätigkeit**

Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung, 2007 bis 2009 kumuliert, Absolut, [relativ]	Erwerbstätige, Durchschnitt pro Jahr (2007 bis 2009), Absolut, [relativ]	Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Gesamteffekt	Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Untersuchungsgebiet
städtisch, kein Zielgebiet	67,3 [0,05%]	391,7 [0,05%]	51,1%	13,2%
ländlich, Kategorie 1	316,8 [0,07%]	1950,1 [0,08%]	51,7%	62,9%
<i>Region Hannover, Land Bremen</i>	<i>116,1 [0,06%]</i>	<i>631,2 [0,06%]</i>	<i>31,7%</i>	<i>14,1%</i>
<i>ohne Region Hannover, Land Bremen</i>	<i>200,7 [0,08%]</i>	<i>1318,9 [0,08%]</i>	<i>63,3%</i>	<i>48,8%</i>
ländlich, Kategorie 2	90,7 [0,08%]	635,2 [0,10%]	68,7%	23,9%
Niedersachsen/Bremen insgesamt	474,9 [0,07%]	2977,0 [0,07%]	54,9%	100,0%

Die etwas geringere Durchschlagskraft der Maßnahmen in den Konvergenzgebieten wird relativiert durch die höhere relative Bedeutung der erzielten Effekte und die größere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit. Durch die überwiegend geringere Erwerbstätigenproduktivität wird mit etwas geringeren wirtschaftlichen Effekten ein relativ hoher Effekt bei der Erwerbstätigkeit erreicht.

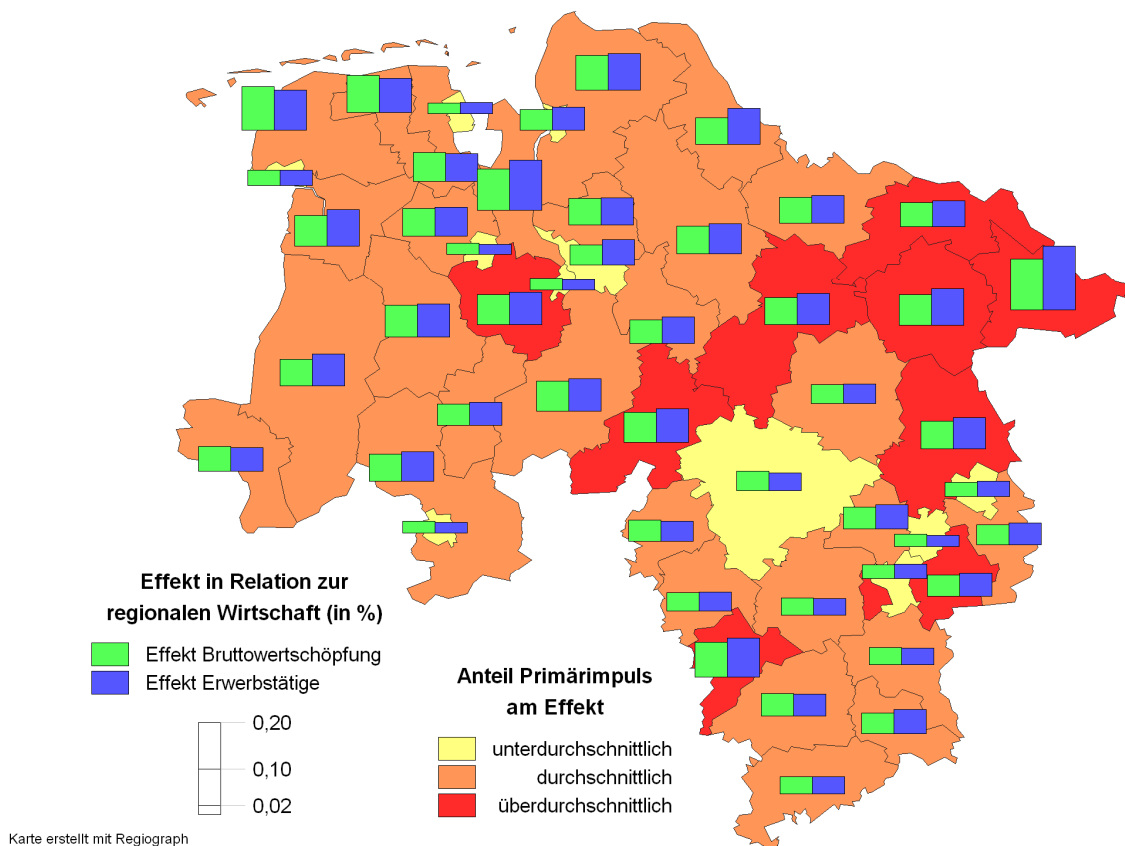
Neben den erwähnten siedlungsstrukturellen Auswirkungen lässt sich Abbildung 29 erkennen, dass in den ländlichen Kreisen im Süden und Südwesten Niedersachsens die Erwerbstätigeneffekte etwa den Mittelanteilen entsprechen. Dazu zählen auch zwei Kreise des Konvergenzgebiets im Norden von Hannover. Insgesamt überwiegt der Befund, dass in den Landkreisen der Anteil am Erwerbstätigeneffekt nicht jenem an dem verausgabten Maßnahmenvolumen entspricht. Im gesamten Norden des Untersuchungsgebiets macht sich diesbezüglich kein Unterschied zwischen Konvergenz- und Nicht-Konvergenzgebiet bemerkbar. In den Städten und Stadtregionen übertrifft der Effektanteil den Mittelanteil meist um ein Mehrfaches.

**Abbildung 29: Räumliche Verteilung der Effekte, Anteile am Maßnahmenvolumen und Raumkategorien in Niedersachsen/Bremen**



Die erzielten Effekte im Bezug auf die regionale Wirtschaftskraft bzw. den regionalen Arbeitsmarkt fallen in vielen ländlichen Kreisen sehr positiv aus, wie Abbildung 30 verdeutlicht. Spitzenwerte weisen das Wendland, die südliche Lüneburger Heide und Teile des Weserberglands auf. Jedoch fällt die relative Bedeutung des Maßnahmenvolumens hier auch besonders stark aus. In diesen Regionen ist das Ausmaß der abgeflossenen Nachfrage besonders hoch, bzw. der Grad der Vervielfältigung besonders gering, wie der Anteil des Primärimpulses verdeutlicht. Von der räumlichen Umverteilung der Nachfrage (direkt und indirekt) profitieren alle kreisfreien Städte und die Region Hannover. Diese Regionen können jedoch relativ gesehen nur geringe Effekte erzielen.

Abbildung 30: Räumliche Ausprägungen der Effekte in Niedersachsen/Bremen



Die meisten ländlichen Kreise können nicht genügend primäre Nachfrage und indirekte Vorleistungsnachfrage im überregionalen Kontext anziehen, um die eingesetzten Mittel ähnlich stark zu vervielfältigen, wie wirtschaftsstarke Kreise und Städte. Der spezifische Maßnahmenmix erzeugt in ländlichen Räumen im Vergleich zum Durchschnitt keine signifikant höhere lokale Nachfrage, so dass Mittelabflüsse nicht kompensiert werden können. Die stärkere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit und das höhere Gewicht der generierten Nachfrage innerhalb dieser weniger wirtschaftsstarken Räume bessert die Bilanz für die Konvergenzgebiete auf.



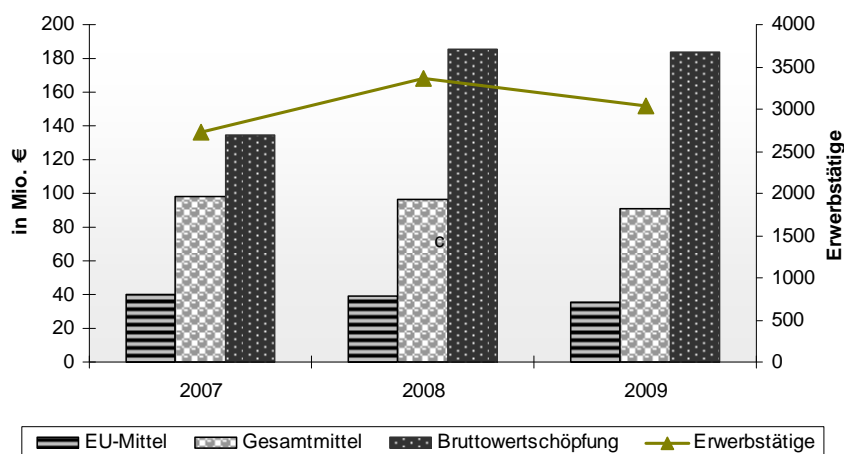
### 3.4 NORDRHEIN-WESTFALEN

#### 3.4.1 DIE EFFEKTE DER DURCHFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF NORDRHEIN-WESTFALEN IN DEN JAHREN 2007 BIS 2009

Während des gesamten Untersuchungszeitraumes sind gut 285 Mio. Euro in ländliche Entwicklungsmaßnahmen in Nordrhein-Westfalen geflossen. Dies entspricht einem Anteil von 7% an den bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen.

Abbildung 31 zeigt die zusätzliche Bruttowertschöpfung sowie die zusätzliche Anzahl an Erwerbstätigen, die aufgrund der durchgeführten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in Nordrhein-Westfalen generiert werden konnten. Es ist erkennbar, dass die Summe der Gesamtmittel über den gesamten Untersuchungszeitraum nahezu gleichmäßig verteilt ist und die darin enthaltenen EU-Mittel in etwa 40% ausmachen. Darüber hinaus fällt die zusätzlich generierte Bruttowertschöpfung auf, die die eingesetzten Mittel deutlich übersteigt. Insgesamt wurden nach den Modellberechnungen durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme über 3 Jahre in Nordrhein-Westfalen 504 Mio. Euro zusätzliche Bruttowertschöpfung generiert, was einem relativen Effekt von ca. 0,03% entspricht. Setzt man die durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme induzierte Bruttowertschöpfung in Nordrhein-Westfalen ins Verhältnis zu den in der Region eingesetzten Mitteln, so zeigt sich, dass jeder selbst eingesetzte Euro einer zusätzlichen Wertschöpfung von 1,8 Euro gegenübersteht. Bei den gesamtdeutschen Ergebnissen (vgl. Kapitel 2) zeigte sich eine Relation von nur 1:1,1. Prägende Einflussfaktoren für die nachfolgend dargestellten Analyseergebnisse sind die spezifische Wirtschaftsstruktur in der Region, die geografische Lage des Untersuchungsgebietes sowie Höhe und Struktur der ländlichen Entwicklungsprogramme auch in den an das Untersuchungsgebiet angrenzenden Bundesländern.

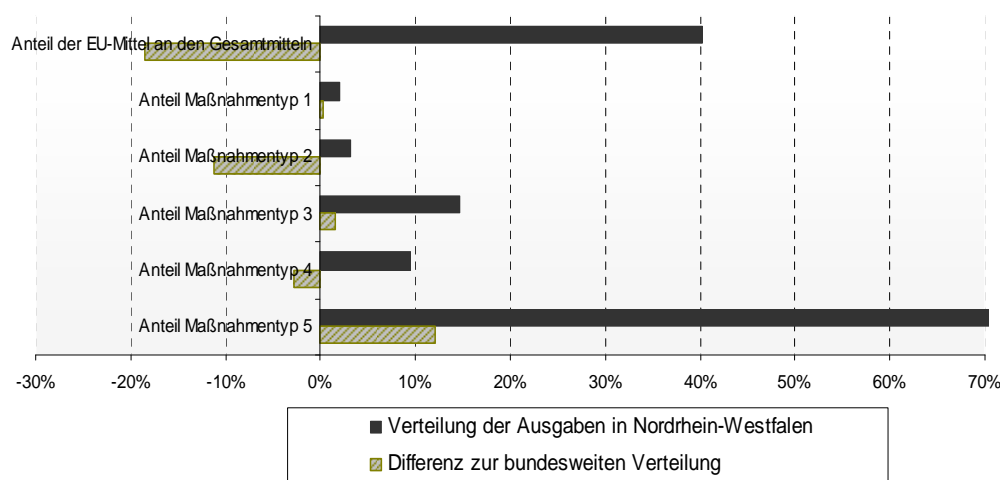
**Abbildung 31: Effekte auf Bruttowertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in Nordrhein-Westfalen**



Aus Abbildung 32, die das Gewicht der durchgeführten Maßnahmen in Relation zum Bundesdurchschnitt zeigt, lässt sich herauslesen, dass das untersuchte Bundesland seinen

Schwerpunkt auf Maßnahmen des Typs 3 und 5 legt. Maßnahmen des Typs 2 sind hingegen deutlich unterrepräsentiert. Ihr Anteil ist um über 11%-Punkte niedriger als im Bundesdurchschnitt. Die Betrieblichen Investitionen (Maßnahmentyp 3) sowie die Dienstleistungen Forst & Agrar (Maßnahmentyp 5) zeichnen sich zum einen durch hohe Bau- und Ausrüstungsinvestitionen seitens der landwirtschaftlichen Betriebe und der Unternehmen der Ernährungsindustrie aus zum anderen durch die direkte Förderung der heimischen Produktion ohne gleichzeitig die Gesamtnachfrage zu stärken (vgl. Kapitel 1.2.1).

**Abbildung 32: Verteilung der eingesetzten Mittel in Nordrhein-Westfalen auf die Maßnahmentypen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt**



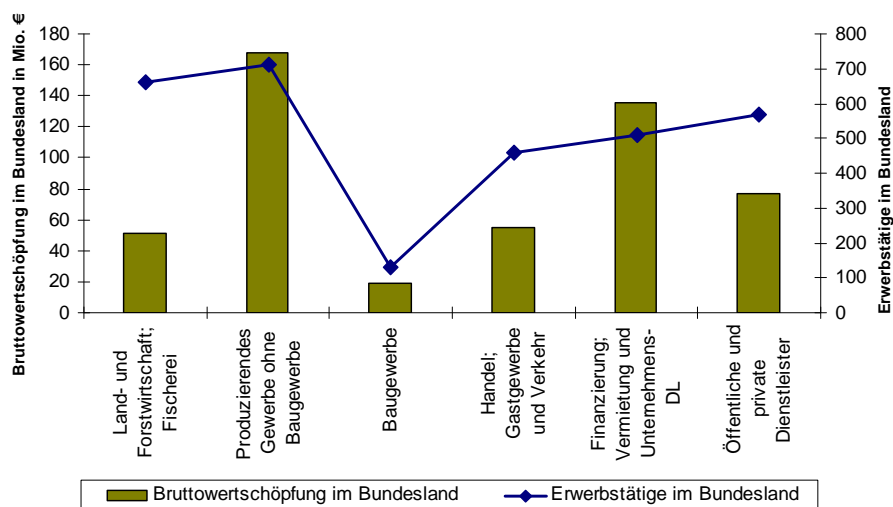
Dieses zentrale Untersuchungsergebnis für Nordrhein-Westfalen ist nur zu einem Teil auf Höhe und Struktur der ländlichen Entwicklungsprogramme in Nordrhein-Westfalen zurückzuführen. Dies zeigt sich auch, wenn ausschließlich die durchgeführten Maßnahmen in Nordrhein-Westfalen den Simulationsrechnungen zugrunde gelegt würden.<sup>27</sup> Es zeigt sich, dass die kumulierten Effekte auf die Bruttowertschöpfung mit knapp 290 Mio. Euro in dieser Simulationsrechnung wesentlich geringer ausfallen. Dies deutet daraufhin dass für Nordrhein-Westfalen eine positive Bilanz der überregionalen Nachfrage sowie der Kreislaufeffekte zu verzeichnen ist. Es fließt weniger durch lokale Maßnahmen induzierte Bruttowertschöpfung in andere Bundesländer ab, als durch Maßnahmen in anderen Bundesländern induzierte Bruttowertschöpfung nach Nordrhein-Westfalen hinzu fließt. Der Multiplikator für Nordrhein-Westfalen beläuft sich unter Basisannahmen auf etwa 1,97 und ist damit deutlich höher als im Bundesdurchschnitt (1,77). Das bedeutet, dass der relativ hohe Gesamteffekt der Maßnahmen nicht nur auf die zusätzlich zugeflossene

<sup>27</sup> Zu den Grundlagen und der Interpretation dieser Simulationsrechnung vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 1,4.

primäre Nachfrage zurückzuführen ist (der Primärimpuls<sup>28</sup> beträgt etwa 256 Mio. Euro) sondern auch auf einen hohen Kreislaufeffekt.

Auf die Verteilung der induzierten Bruttowertschöpfung auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche wird nun im Folgenden eingegangen. Aus Abbildung 33 geht hervor, dass die höchste zusätzliche Bruttowertschöpfung in Nordrhein-Westfalen im Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe mit 170 Mio. Euro erzielt wird, gefolgt vom Wirtschaftsbereich „Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistung“ (135 Mio. Euro). Die hohe Bedeutung des Verarbeitenden Gewerbes innerhalb Nordrhein-Westfalens als auch innerhalb Deutschlands trägt dazu bei, dass Nordrhein-Westfalen von bundesweiten Maßnahmen, welche Nachfrage in der Industrie generieren, zusätzlich stark profitiert. Hiervon können die unternehmensnahen Dienstleistungen wiederum profitieren. Der Handel, das Gastgewerbe und der Verkehr partizipieren an den durchgeführten Maßnahmen mit zusätzlichen 55 Mio. Euro Bruttowertschöpfung kumuliert über die drei Jahre. Die über die Maßnahme des Typs 5 begünstigte Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei, die im Bundesdurchschnitt immerhin einen Anteil von 17% an der gesamten zusätzlichen Bruttowertschöpfung einnehmen, kommen in Nordrhein-Westfalen auf einen Anteil von nur 10% bzw. auf 50 Mio. Euro (vgl. auch Abbildung 34). Auch das Baugewerbe schneidet mit unter 20 Mio. Euro zusätzlicher Bruttowertschöpfung kumuliert über drei Jahre unterdurchschnittlich ab.

**Abbildung 33: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)**

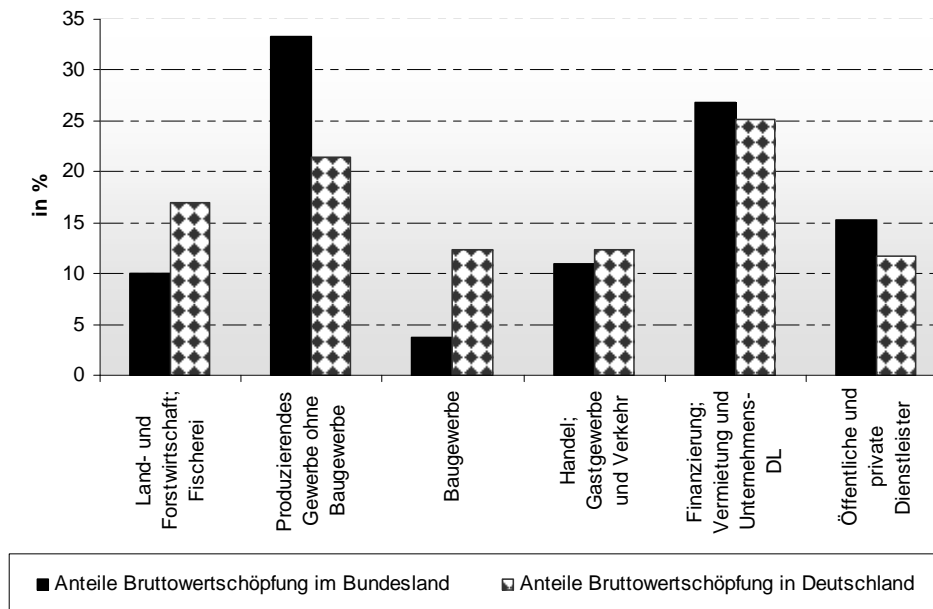


Der relative Effekt wiederum ist in der Land- und Forstwirtschaft mit +0,6% am höchsten. Die relativen Abweichungen der Bruttowertschöpfung liegen in den anderen Wirtschaftsbereichen zwischen +0,02 und +0,05% deutlich unter diesen Werten. Eine

<sup>28</sup> Der Primärimpuls bezeichnet die primäre Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die in der jeweiligen Region stattgefunden hat, und beinhaltet zusätzlich die Wertschöpfungseffekte, die direkt auf die gezahlten Zuwendungen zurückzuführen sind (vgl. Kapitel 1.3.3).

ähnliche Konstellation ergibt sich bei dem Vergleich der Erwerbstätigeneffekte mit den bestehenden Erwerbstätigenzahlen in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen.

**Abbildung 34: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung in Nordrhein-Westfalen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt**



Der von Nordrhein-Westfalen gesetzte Maßnahmenschwerpunkt auf die Betrieblichen Investitionen, aber auch die starke Bedeutung des nordrhein-westfälischen Produzierenden Gewerbes spiegelt sich im überdurchschnittlich hohen Bruttowertschöpfungszuwachs im Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe wider. Dieser nimmt mit 33% einen deutlich höheren Bruttowertschöpfungsanteil ein als in der Gesamtwirtschaft mit rd. 21,5%. Die Maßnahmen führen ferner über expansive Kreislaufeffekte zu einem verhältnismäßig hohen Bruttowertschöpfungseffekt auf alle Dienstleistungsbereiche.

Insgesamt nehmen die Effekte auf die Anzahl der Erwerbstätigen erwartungsgemäß mit zunehmendem Maßnahmenvolumen zu. Der Großteil der im Durchschnitt zusätzlich erhaltenen oder geschaffenen Erwerbstätigen entfällt auf das Jahr 2008 (vgl. Abbildung 31). Durchschnittlich konnte in Nordrhein-Westfalen pro Jahr nach den modellbasierten Berechnungen die Anzahl der Erwerbstätigen durch die Maßnahmen um gut 3.000 erhöht werden. Dies entspricht 0,04% der Erwerbstätigen im Land. Mit durchschnittlich 700 Erwerbstätigen sind die Effekte vor allem dem Produzierende Gewerbe ohne Baugewerbe zuzuordnen (Abbildung 33). Auch in der Land- und Forstwirtschaft; Fischerei kann infolge der durchgeführten Maßnahmen die Erwerbstätigkeit von über 650 Personen gesichert werden. Der öffentliche und private sowie der unternehmensnahe Dienstleistungsbereich liegen mit je über 500 Erwerbstätigen an dritter bzw. vierter Stelle, was ihrem relativ hohen Wertschöpfungsanteil im bundesweiten Vergleich entspricht (vgl. Abbildung 34). Dahingegen entfällt auf das Baugewerbe mit 130 Erwerbstätigen der geringste Effekt auf die Erwerbstätigkeit.

### 3.4.2 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF DIE KREISE IN NORDRHEIN-WESTFALEN IM ZEITRAUM 2007 BIS 2009

Die 54 Landkreise und kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen teilen sich auf in 24 städtische Regionen, welche kein Zielgebiet der ländlichen Entwicklungsprogramme sind, und 30 ländliche Regionen. (vgl. Abbildung 35). Diese zwei Raumkategorien beinhalten mit der Gruppierung städtischer Kreise auch eine siedlungsstrukturelle Komponente. Die Analyse wirtschaftlicher Effekte entlang dieser zwei Kategorien verdeutlicht die Bedeutung siedlungsstruktureller Begebenheiten und ermöglicht Aussagen zur Effektivität der Förderung in den ländlichen Gebieten.

Die Verteilung der Maßnahmentypen innerhalb der Raumkategorien unterscheidet sich nicht sehr stark. In beiden Raumkategorien ist der Maßnahmentyp 5 stark vertreten, in den ländlichen Gebieten etwas stärker (rund 71%). Im Vergleich zu den städtischen Gebieten fällt dagegen der Maßnahmentyp 1 deutlich geringer aus, während der Anteil des Typs 4 mit fast 10% doppelt so hoch ausfällt wie in den städtischen Kreisen. Der Maßnahmentyp 3 hat in beiden Gebieten etwa den gleichen Anteil (ca. 14%).

In Tabelle 10 ist zu sehen, dass in den ländlichen Kreisen etwa 93% des Maßnahmenvolumens verausgabt wurden. Auf diesen Teilraum entfallen jedoch nur etwa 60% der Effekte für die Bruttowertschöpfung. Der Anteil an den Erwerbstätigeneffekten innerhalb Nordrhein-Westfalens ist jedoch mit 66% wieder etwas höher. Die Bilanz zwischen eingesetzten Mitteln und zusätzlich generierter Bruttowertschöpfung ist in den städtischen Kreisen besonders positiv. Nur etwa 7% der eingesetzten Mittel generieren etwa 40% der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und etwa 34% der erhaltenen bzw. generierten Erwerbstätigkeit. Davon entfallen über die Hälfte auf die Metropolkerne Düsseldorf, Duisburg, Essen, Köln, Bonn und Dortmund, obgleich nur etwa 1,3% der Mittel in diese Städte geflossen ist.

**Tabelle 10: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Nordrhein-Westfalen – Anteile am Gesamteffekt in Nordrhein-Westfalen**

Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung kumuliert	Erwerbstätige	Maßnahmenvolumen kumuliert
städtisch	40,7%	34,4%	6,6%
ländlich	59,3%	65,6%	93,4%
Nordrhein-Westfalen insgesamt	100,0%	100,0%	100,0%

Die 205 Mio. Euro zusätzliche Bruttowertschöpfung in den städtischen Gebieten entsprechen jedoch nur etwa 0,03% der gesamten Bruttowertschöpfung in dieser Gruppe und die durchschnittlich 1050 Erwerbstätigen, die zusätzlich generiert oder erhalten werden, nur 0,02% der gesamten Anzahl der Erwerbstätigen (vgl. Tabelle 11, Spalte 1 und 2<sup>29</sup>). In den ländlichen Regionen ist die relative Abweichung der Erwerbstätigkeit etwa doppelt so hoch und die zusätzlichen 299 Mio. Euro Bruttowertschöpfung entsprechen 0,04% der zusammengefassten regionalen Wirtschaftskraft. Der Blick auf das Verhältnis

<sup>29</sup> Tabelle 11 weist in Spalte 1 (Bruttowertschöpfung) und Spalte 2 (Erwerbstätige) sowohl den Absolutbetrag des Effektes als auch den relativen Effekt (in eckigen Klammern) – d.h. den Absolutbetrag im Verhältnis zur vorhandenen Bruttowertschöpfung / Erwerbstätigkeit im Basisszenario – aus.

zwischen Primärimpuls und Gesamteffekt gibt einen ersten Eindruck von den Hintergründen der unterschiedlichen Durchschlagskraft der Maßnahmen im regionalen Kontext (vgl. Tabelle 11, Spalte 3 und Spalte 4<sup>30</sup>). Die städtischen Regionen vereinen rund 27% des Primärimpulses auf sich, obwohl nur etwa 7 % der Mittel dort verausgabt wurden. Die überregionale maßnahmenpezifische Nachfrage entfällt bereits größtenteils auf die wirtschaftlich stärkeren Städte, während in den ländlichen Räumen der Anteil am Primärimpuls geringer ausfällt als der Anteil an den Mitteln. Dieser Effekt der regionalen Nachfrageverlagerung in die Städte verstärkt sich zusätzlich mit der Berücksichtigung der interregionalen Lieferverflechtungen (Zweit- und Drittrundeneffekte) sowie der induzierten Multiplikatoreffekte. In den städtischen Kreisen ist die Bedeutung des Primärimpulses für den Gesamteffekt relativ gering. Die Vervielfältigung des Effekts durch die intra- und interregionalen Lieferverflechtungen und die Multiplikatorwirkungen ist hier besonders groß, während in den ländlichen Regionen der Primärimpuls eine größere Bedeutung hat. Die etwas höhere Bedeutung des Maßnahmentyps 5 in den ländlichen Gebieten macht sich nicht in einem geringeren Abfluss an Nachfrage bemerkbar.

**Tabelle 11: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Nordrhein-Westfalen – Weitere Indikatoren für Bruttowertschöpfung und Erwerbstätigkeit**

Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung, 2007 bis 2009 kumuliert, Absolut, [relativ]	Erwerbstätige, Durchschnitt pro Jahr (2007 bis 2009), Absolut, [relativ]	Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Gesamteffekt	Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Untersuchungsgebiet
städtisch	204,9 [0,03%]	1046,8 [0,02%]	34,2%	27,4%
ländlich	298,9 [0,04%]	1994,3 [0,04%]	62,1%	72,6%
Nordrhein-Westfalen insgesamt	503,8 [0,03%]	3041,1 [0,03%]	50,8%	100,0%

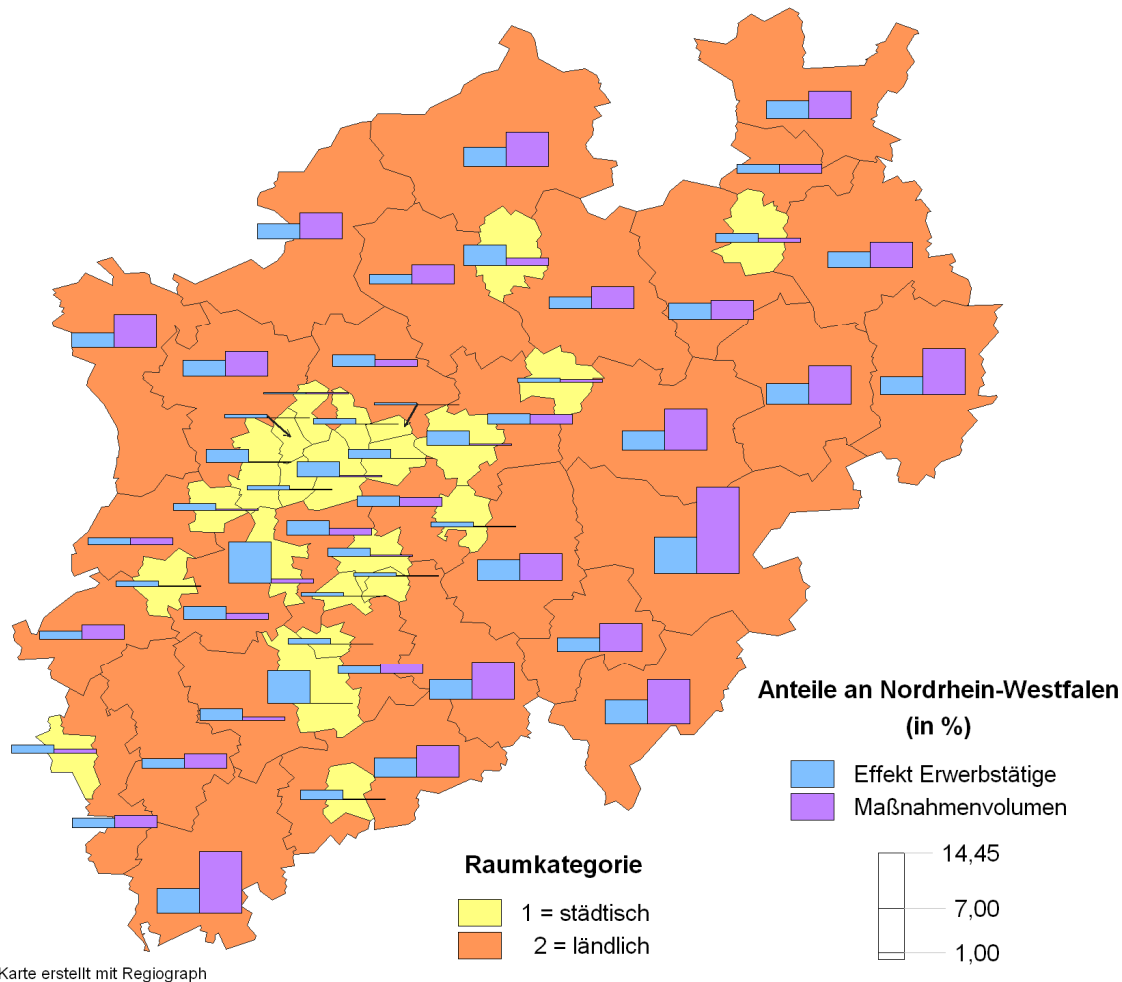
Die etwas geringere Durchschlagskraft der Maßnahmen in ländlichen Gebieten wird relativiert durch die höhere relative Bedeutung der erzielten Effekte und die größere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit. Durch die überwiegend geringere Erwerbstätigenproduktivität wird mit etwas geringeren wirtschaftlichen Effekten ein relativ hoher Effekt bei der Erwerbstätigkeit erreicht.

Neben den erwähnten siedlungsstrukturellen Auswirkungen lässt sich auf Abbildung 35 erkennen, dass in wirtschaftsstärkeren Landkreisen im weiteren Umland der Städte und Agglomerationen der Anteil am Erwerbstätigeneffekt ähnlich hoch ist wie der Anteil am Fördervolumen. Insgesamt überwiegt jedoch der Befund, dass in den Landkreisen der Anteil am Erwerbstätigeneffekt nicht jenem an dem verausgabten Maßnahmenvolumen entspricht. Der Abfluss von Nachfrage und wirtschaftlichen Effekten ist in den abgelegenen Landkreisen am größten, sowohl im Süden und Osten als auch im äußersten

<sup>30</sup> Tabelle 11 zeigt in Spalte 3 den Anteil des primären Impulses am Gesamteffekt (Absolutbetrag in Spalte 1). Der Beitrag der übrigen Kreislaufeffekte ergibt sich aus der Differenz aus 100%. In Spalte 4 wird der primäre Impuls der Gebietseinheit in Bezug gesetzt zum gesamten Primären Impuls im Bundesland. Diese Werte ermöglichen damit einen Vergleich mit den Werten in Tabelle 10

Nordwesten. In den Städten und Stadtregionen übertrifft der Effektanteil den Mittelanteil meist um ein mehrfaches.

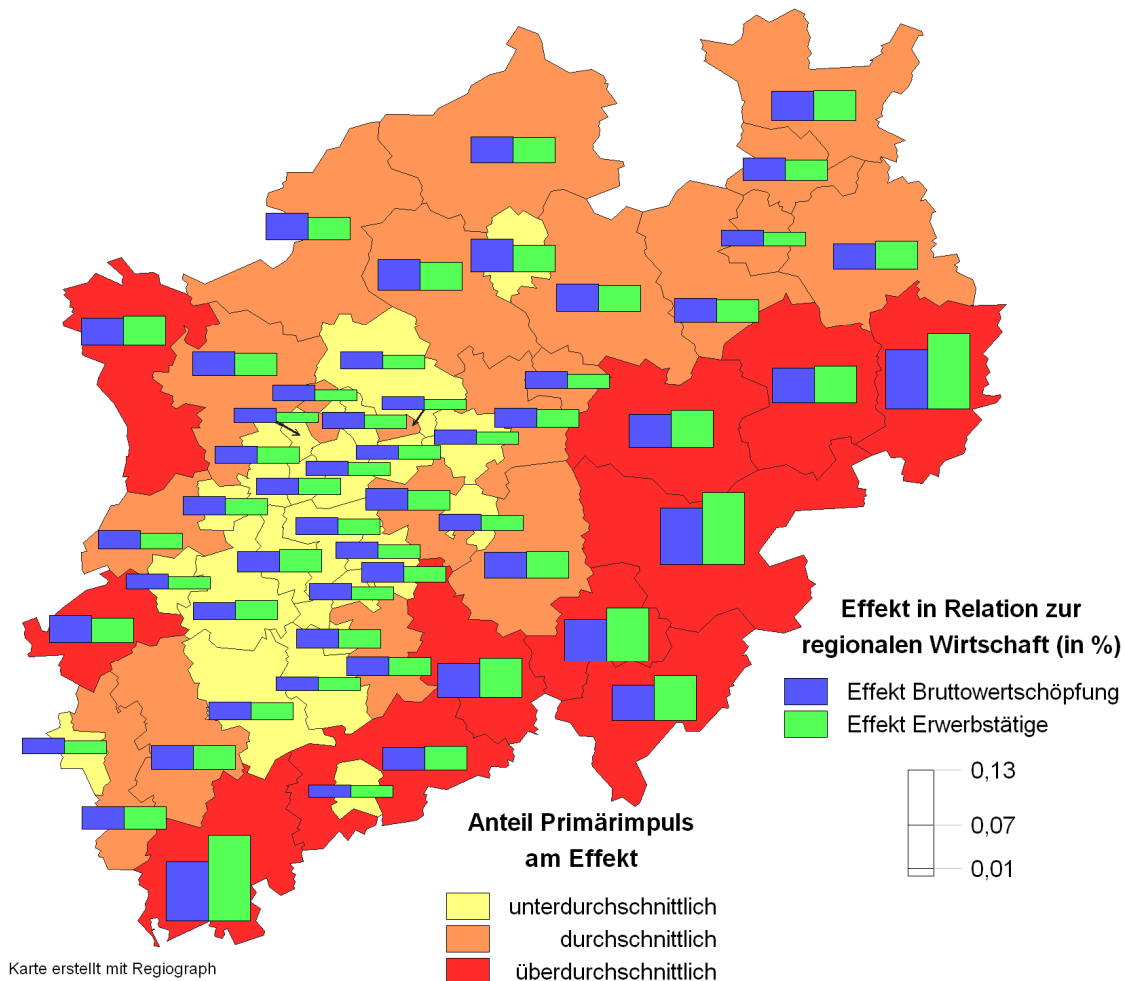
**Abbildung 35: Räumliche Verteilung der Effekte, Anteile am Maßnahmenvolumen und Raumkategorien in Nordrhein-Westfalen**



Die erzielten Effekte im Bezug auf die regionale Wirtschaftskraft bzw. den regionalen Arbeitsmarkt fallen in vielen ländlichen Kreisen sehr positiv aus, wie Abbildung 36 verdeutlicht. Spitzenwerte weisen Euskirchen, die Kreise im Siegerland und Sauerland sowie der Kreis Höxter auf. Weitere ländliche Kreise fallen im Münsterland durch hohe relative Werte auf. Jedoch ist die relative Bedeutung des Maßnahmenvolumens in vielen dieser Regionen auch besonders stark. Das Ausmaß der abgeflossenen Nachfrage ist in den ländlichen Gebieten besonders hoch, bzw. der Grad der Vervielfältigung besonders gering, wie der Anteil des Primärimpulses verdeutlicht. Er ist entlang einer Achse von Süden bis südlicher Nordosten des Landes besonders hoch. Von der räumlichen Umverteilung der Nachfrage (direkt und indirekt) profitieren alle Städte und wirtschaftsstarken Landkreise im Agglomerationsraum Rhein-Ruhr sowie die Städte Münster und Aachen. Diese Regionen können jedoch relativ gesehen nur geringe Effekte erzielen.



Abbildung 36: Räumliche Ausprägungen der Effekte in Nordrhein-Westfalen



Die meisten ländlichen Kreise können nicht genügend primäre Nachfrage und indirekte Vorleistungsnachfrage im überregionalen Kontext anziehen, um die eingesetzten Mittel ähnlich stark zu vervielfältigen, wie wirtschaftsstarke Kreise und Städte. Der spezifische Maßnahmenmix erzeugt in den ländlichen Gebieten im Vergleich zum Durchschnitt keine signifikant höhere lokale Nachfrage, so dass Mittelabflüsse nicht kompensiert werden können. Die stärkere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit und das höhere Gewicht der generierten Nachfrage innerhalb dieser weniger wirtschaftsstarke Räume bessert die Bilanz für die ländlichen Regionen auf.



### 3.5 HESSEN

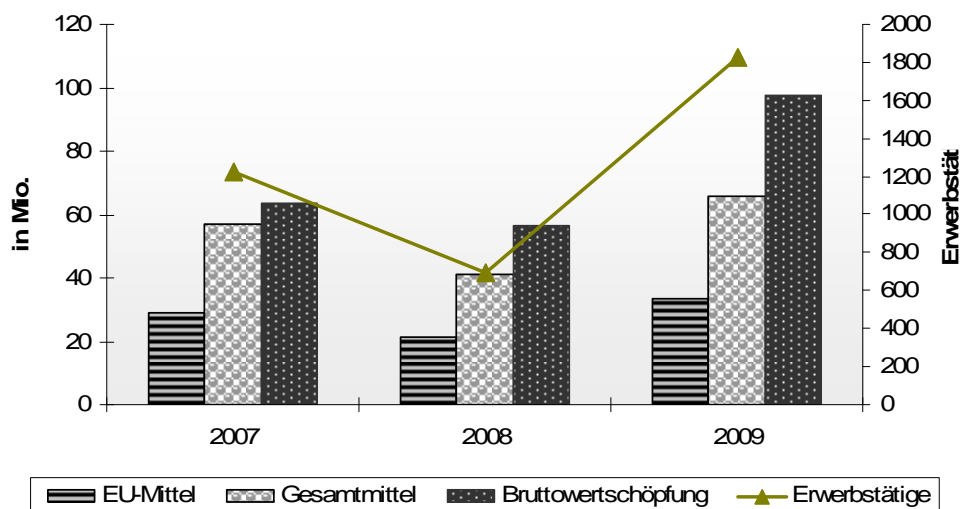
#### 3.5.1 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF HESSEN IN DEN JAHREN 2007 BIS 2009

Während des gesamten Untersuchungszeitraumes sind gut 164 Mio. Euro in ländliche Entwicklungsmaßnahmen in Hessen geflossen. Dies entspricht einem Anteil von 4% an den bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen.

Abbildung 37 zeigt die zusätzliche Bruttowertschöpfung sowie die zusätzliche Anzahl an Erwerbstätigen, die nach den modellbasierten Berechnungen durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in Hessen induziert wurden. Die Summe der verausgabten Mittel ist nicht gleichmäßig über den Untersuchungszeitraum verteilt, sondern geht im Jahre 2008 einmalig zurück. Das Verhältnis der eingesetzten EU-Mittel zu den nationalen Mitteln ist jedoch während dieses gesamten Zeitraumes paritätisch aufgeteilt. Gut zwei Fünftel der Gesamtsumme finden im letzten Jahr Verwendung und führen damit auch zur höchsten Wertschöpfung in diesen drei Jahren. Der über die drei Jahre kumulierte Effekt auf die Bruttowertschöpfung beläuft sich auf knapp 220 Mio. Euro, was 0,04% der Bruttowertschöpfung des Bundeslandes entspricht. Setzt man die durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme induzierte Bruttowertschöpfung in Hessen ins Verhältnis zu den in der Region eingesetzten Mitteln, so zeigt sich, dass jeder selbst eingesetzte Euro einer zusätzlichen Wertschöpfung von 1,3 Euro gegenübersteht. Bei den gesamtdeutschen Ergebnissen (vgl. Kapitel 2) zeigte sich eine Relation von 1:1,1.

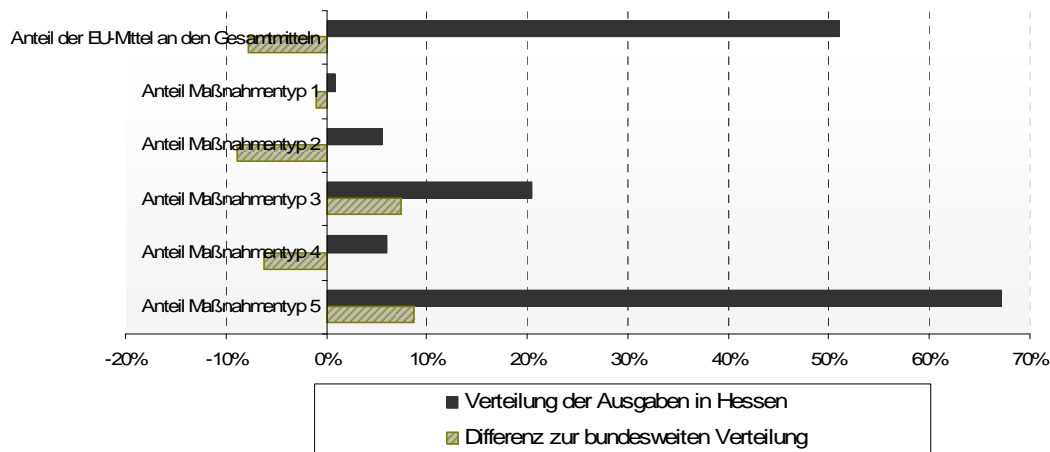
Prägende Einflussfaktoren für die nachfolgend dargestellten Analyseergebnisse sind die spezifische Wirtschaftsstruktur in der Region, die geografische Lage des Untersuchungsgebietes sowie Höhe und Struktur der ländlichen Entwicklungsprogramme auch in den an das Untersuchungsgebiet angrenzenden Bundesländern.

**Abbildung 37: Effekte auf Bruttowertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in Hessen**



Aus der Abbildung 38, die das Gewicht der durchgeführten Maßnahmen in Relation zum Bundesdurchschnitt zeigt, lässt sich herauslesen, dass das Bundesland Hessen seinen Schwerpunkt auf Maßnahmen des Typs 3 und 5 legt. Die anderen Maßnahmentypen sind hingegen unterrepräsentiert (vgl. Kapitel 1.2.1). Ferner zeigt Abbildung 38, dass der EU-Anteil in Hessen im Verhältnis zum bundesdeutschen Durchschnitt um etwa 8%-Punkte schwächer ausgeprägt ist.

**Abbildung 38: Verteilung der eingesetzten Mittel in Hessen auf die Maßnahmentypen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt**



Der ermittelte Gesamteffekt für Hessen ist nur zu einem Teil auf Höhe und Struktur der ländlichen Entwicklungsprogramme in Hessen zurückzuführen. Dies zeigt sich auch, wenn ausschließlich die durchgeführten Maßnahmen in Hessen den Simulationsrechnungen zugrunde gelegt würden.<sup>31</sup> Es zeigt sich, dass die kumulierten Effekte auf die Bruttowertschöpfung mit knapp 155 Mio. Euro in dieser Simulationsrechnung deutlich geringer ausfallen. Dies deutet daraufhin dass für Hessen eine positive Bilanz der räumlichen Umwälzung der Nachfrage sowie der Kreislaufeffekte zu verzeichnen ist. Es fließt weniger durch lokale Maßnahmen induzierte Bruttowertschöpfung in andere Bundesländer ab, als durch Maßnahmen in anderen Bundesländern induzierte Bruttowertschöpfung nach Hessen hinzu fließt. Der Multiplikator für Hessen beläuft sich unter Basisannahmen auf etwa 1,67 und ist damit etwas geringer als im Bundesdurchschnitt (1,77). Das bedeutet dass der relativ hohe Gesamteffekt der Maßnahmen vor allem auf die zusätzlich zugeflossene primäre Nachfrage zurückzuführen ist (der Primärimpuls<sup>32</sup> beträgt etwa 130 Mio. Euro) und weniger auf einen hohen Kreislaufeffekt.

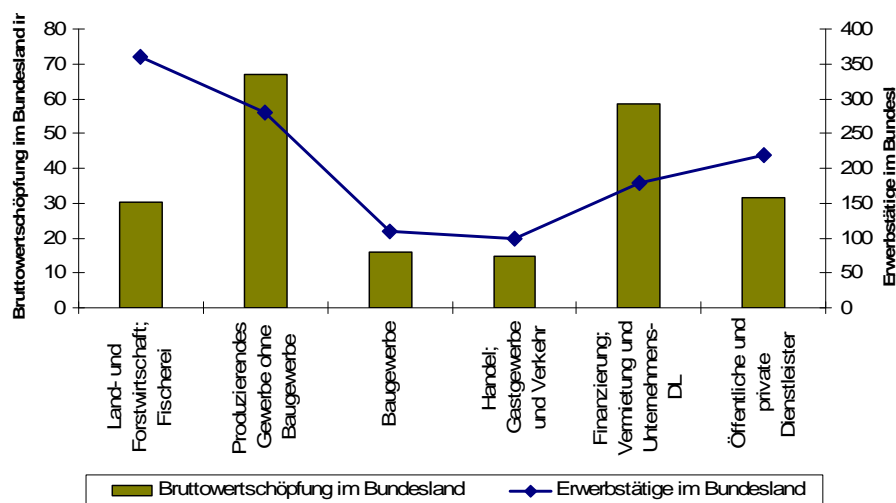
<sup>31</sup> Zu den Grundlagen und der Interpretation dieser Simulationsrechnung vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 1.6.

<sup>32</sup> Der Primärimpuls bezeichnet die primäre Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die in der jeweiligen Region stattgefunden hat, und beinhaltet zusätzlich die Wertschöpfungseffekte, die direkt auf die gezahlten Zuwendungen zurückzuführen sind (vgl. Kapitel 1.3).

Auf die Verteilung der induzierten Bruttowertschöpfung auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche wird nun im Folgenden eingegangen. Aus Abbildung 39 geht hervor, dass die höchste zusätzliche Bruttowertschöpfung in Hessen im Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe erzielt wird (67 Mio. Euro), gefolgt von der Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistung mit 60 Mio. Euro. Die Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei und die öffentlichen und privaten Dienstleistungen partizipieren an den durchgeführten Maßnahmen mit jeweils zusätzlichen 30 Mio. Euro an der Bruttowertschöpfung kumuliert über die drei Jahre. Der Handel, das Gastgewerbe und der Verkehr, die im Bundesdurchschnitt immerhin ein Achtel an der gesamten zusätzlichen Bruttowertschöpfung einnehmen, kommen in Hessen auf einen nur etwa halb so hohen Anteil.

Das über die Maßnahmen auch begünstigte Baugewerbe erzielt lediglich eine zusätzliche Bruttowertschöpfung von 16 Mio. Euro (entspricht einem Anteil von 7,5%) und liegt damit deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von rd. 12,5% (vgl. auch Abbildung 40). Dies ist auf das verhältnismäßig geringe Maßnahmenvolumen für die Investitionen Tief- und Galabau (Maßnahmentyp 2) und für Regionale Investitionen, vorrangig Bau (Maßnahmentyp 4), von denen das Baugewerbe in einem größeren Umfang profitiert, zurückzuführen. Der von Hessen gesetzte Maßnahmenswerpunkt auf die betrieblichen Investitionen spiegelt sich hingegen deutlich im überdurchschnittlich hohen Bruttowertschöpfungszuwachs im Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe wider. Dieser nimmt mit 31% einen deutlich höheren Bruttowertschöpfungsanteil ein als in Deutschland mit rd. 22%. Hierzu leistet aber auch die überregionale Nachfrage einen hohen Beitrag. Die bundesweit durchgeführten Maßnahmen führen ferner über die expansiven Kreislauffeffekte zu einem verhältnismäßig hohen Bruttowertschöpfungseffekt auf den Wirtschaftsbereich Finanzierung, Vermietung, Unternehmensbezogene Dienstleistungen.

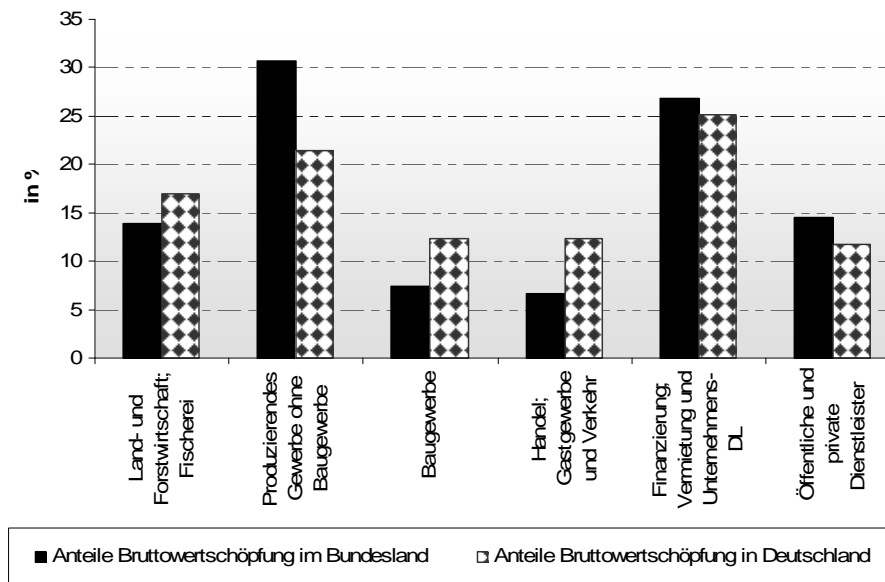
**Abbildung 39: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)**



Der relative Effekt wiederum ist in der Land- und Forstwirtschaft mit +0,99% am höchsten, gefolgt vom Produzierenden Gewerbe und dem Baugewerbe (0,06% und 0,07%). Die relativen Abweichungen der Bruttowertschöpfung liegen in den anderen

Wirtschaftsbereichen zwischen +0,01 und +0,03% deutlich unter diesen Werten. Eine ähnliche Konstellation ergibt sich bei dem Vergleich der Erwerbstätigeneffekte mit den bestehenden Erwerbstätigenzahlen in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen.

**Abbildung 40: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung in Hessen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt**



Insgesamt nehmen die Effekte auf die Anzahl der Erwerbstätigen erwartungsgemäß mit zunehmendem Maßnahmenvolumen zu. Der Großteil der im Durchschnitt zusätzlich erhaltenen oder geschaffenen Erwerbstätigen entfällt auf das letzte Untersuchungsjahr (vgl. Abbildung 37). Durchschnittlich konnte in Hessen pro Jahr nach den modellbasierten Berechnungen die Anzahl der Erwerbstätigen durch die Maßnahmen um knapp 1.250 erhöht werden. Dies entspricht 0,04% der Erwerbstätigen im Land. Mit durchschnittlich 360 Erwerbstätigen pro Jahr sind die Effekte vor allem der Land- und Forstwirtschaft zuzuordnen (vgl. Abbildung 39), gefolgt vom Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe mit 280 Erwerbstätigen. Die öffentlichen und privaten Dienstleister liegen mit 220 Erwerbstätigen an dritter Stelle, was auch ihrem hohen Wertschöpfungsanteil im bundesweiten Vergleich entspricht (vgl. Abbildung 40). Dahingegen entfällt auf die Finanzierung, Vermietung und Unternehmensbezogene Dienstleistungen, die bezogen auf die Bruttowertschöpfung im untersuchten Bundesland ein hohes Gewicht einnimmt, mit 180 Erwerbstätigen nur ein relativ geringer Anteil. An dieser Stelle wird die Arbeitsintensität der Forst- und Landwirtschaft im Vergleich zum Bereich der Finanzierung, Vermietung und der Unternehmensbezogenen Dienstleistungen deutlich.

### 3.5.2 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF DIE KREISE IN HESSEN ÜBER DEN ZEITRAUM 2007 BIS 2009

Die 26 Landkreise und kreisfreien Städte in Hessen teilen sich auf in neun städtische Regionen, welche kein Zielgebiet der ländlichen Entwicklungsprogramme sind, zwölf ländliche Regionen der Kategorie 1, welche als strukturstarke gelten, sowie fünf ländliche, strukturschwache Regionen (Kategorie 2), welche überwiegend im Nordosten des

Untersuchungsgebiets zu finden sind (vgl. Abbildung 41). Diese drei Raumkategorien beinhalten mit der Gruppierung städtischer Kreise auch eine siedlungsstrukturelle Komponente. Die Analyse wirtschaftlicher Effekte entlang dieser drei Kategorien verdeutlicht die Bedeutung siedlungsstruktureller Begebenheiten und ermöglicht Aussagen zur Effektivität der Förderung in den Zielgebieten.

Die Verteilung der Maßnahmentypen innerhalb der Raumkategorien unterscheidet sich nicht sehr stark. In allen Raumkategorien ist der Maßnahmentyp 5 stark vertreten, in den strukturstarken ländlichen Gebieten am stärksten (72%). In den städtischen Kreisen ist der Maßnahmentyp 3 überrepräsentiert (34%) und der Maßnahmentyp 1 hat nur hier einen nennenswerten Anteil (7%). Der Typ 4 macht in den strukturschwachen ländlichen Gebieten etwa 8,3% des Maßnahmenvolumens aus und ist damit doppelt so stark wie in den anderen Gebieten vertreten. Der Maßnahmentyp 3 spielt auch in den ländlichen Gebieten eine große Rolle, der Anteil liegt zwischen ca. 26% (strukturstark) und rund 13% (strukturschwach).

In Tabelle 12 ist zu sehen, dass in den strukturschwachen Kreisen etwa 32% des Maßnahmenvolumens verausgabt wurden. Auf diesen Teilraum entfallen jedoch nur etwa 17% der Effekte für die Bruttowertschöpfung. Der Anteil an den Erwerbstäigeneffekten innerhalb Hessen ist jedoch mit 21% wieder etwas höher. In den strukturstarken, ländlichen Regionen konnten aus 61% der Mittel nur etwa 45% der Effekte im Untersuchungsgebiet erzielt werden. Der Anteil an der im Durchschnitt generierten Erwerbstätigkeit ist auch hier etwas höher als der Bruttowertschöpfungseffekt. Die Bilanz zwischen eingesetzten Mitteln und zusätzlich generierter Bruttowertschöpfung ist in den städtischen Kreisen besonders positiv. Nur etwa 7% der eingesetzten Mittel generieren etwa 38% der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und etwa 29% der erhaltenen bzw. generierten Erwerbstätigkeit.

**Tabelle 12: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Hessen – Anteile am Gesamteffekt in Hessen**

Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung kumuliert	Erwerbstätige	Maßnahmenvolumen kumuliert
städtisch, kein Zielgebiet	38,1%	28,6%	7,3%
ländlich, Kategorie 1	44,7%	50,2%	60,5%
ländlich, Kategorie 2	17,2%	21,1%	32,3%
Hessen insgesamt	100,0%	100,0%	100,0%

Die 83 Mio. Euro zusätzliche Bruttowertschöpfung in den Städten entsprechen jedoch nur etwa 0,02% der gesamten Bruttowertschöpfung in dieser Gruppe und nur 0,02% der gesamten Anzahl der Erwerbstätigen (vgl. Tabelle 13, Spalte 1 und 2<sup>33</sup>). In den ländlichen, strukturschwachen Regionen ist die relative Abweichung der Erwerbstätigkeit über dreimal so hoch und die zusätzlichen 37,4 Mio. Euro Bruttowertschöpfung entsprechen 0,07% der zusammengefassten regionalen Wirtschaftskraft. In den übrigen Gebietsaggregaten liegen die relativen Werte wiederum nahe beieinander (0,04 und 0,05%). Der Blick auf die

<sup>33</sup> Tabelle 13 weist in Spalte 1 (Bruttowertschöpfung) und Spalte 2 (Erwerbstätige) sowohl den Absolutbetrag des Effektes als auch den relativen Effekt (in eckigen Klammern) – d.h. den Absolutbetrag im Verhältnis zur vorhandenen Bruttowertschöpfung / Erwerbstätigkeit im Basisszenario – aus.

Bedeutung des Primärimpulses und das Verhältnis zum Gesamteffekt gibt einen Eindruck von den Hintergründen der unterschiedlichen Durchschlagskraft der Maßnahmen im regionalen Kontext (vgl. Tabelle 13, Spalte 3 und Spalte 4<sup>34</sup>). Die städtischen Regionen, vereinen rund 27% des Primärimpulses auf sich, obwohl nur etwa 7 % der Mittel dort verausgabt wurden. Die überregionale maßnahmenpezifische Nachfrage entfällt bereits größtenteils auf die wirtschaftlich stärkeren Städte, während in den ländlichen Räumen der Anteil am Primärimpuls geringer ausfällt als der Anteil an den Mitteln. Dieser Effekt der regionalen Nachfrageverlagerung in die Städte verstärkt sich zusätzlich mit der Berücksichtigung interregionaler Lieferverflechtungen (Zweit- und Drittrundeneffekte) sowie der induzierten Multiplikatoreffekte. In den städtischen Kreisen ist die Bedeutung des Primärimpulses für den Gesamteffekt relativ gering. Die Vervielfältigung des Effekts durch die intra- und interregionalen Lieferverflechtungen und die Multiplikatorwirkungen ist hier besonders groß, während in den ländlichen Regionen der Primärimpuls eine größere Bedeutung hat. Auffällig ist jedoch, dass der Primärimpuls in den ländlichen Gebieten anteilig nicht wesentlich geringer ist als das Maßnahmenvolumen. Dies liegt in der hohen Bedeutung des Maßnahmentyps 5 begründet, welcher vor allem lokale Nachfrage generiert.

**Tabelle 13: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Hessen – Weitere Indikatoren für Bruttowertschöpfung und Erwerbstätigkeit**

Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung, 2007 bis 2009 kumuliert, Absolut, [relativ]	Erwerbstätige, Durchschnitt pro Jahr (2007 bis 2009), Absolut, [relativ]	Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Gesamteffekt	Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Untersuchungsgebiet
städtisch, kein Zielgebiet	83,0 [0,02%]	357,0 [0,02%]	42,5%	27,0%
ländlich, Kategorie 1	97,3 [0,04%]	626,3 [0,05%]	68,8%	51,3%
ländlich, Kategorie 2	37,4 [0,07%]	263,2 [0,09%]	75,5%	21,7%
Hessen insgesamt	217,7 [0,04%]	1246,4 [0,04%]	59,9%	100,0%

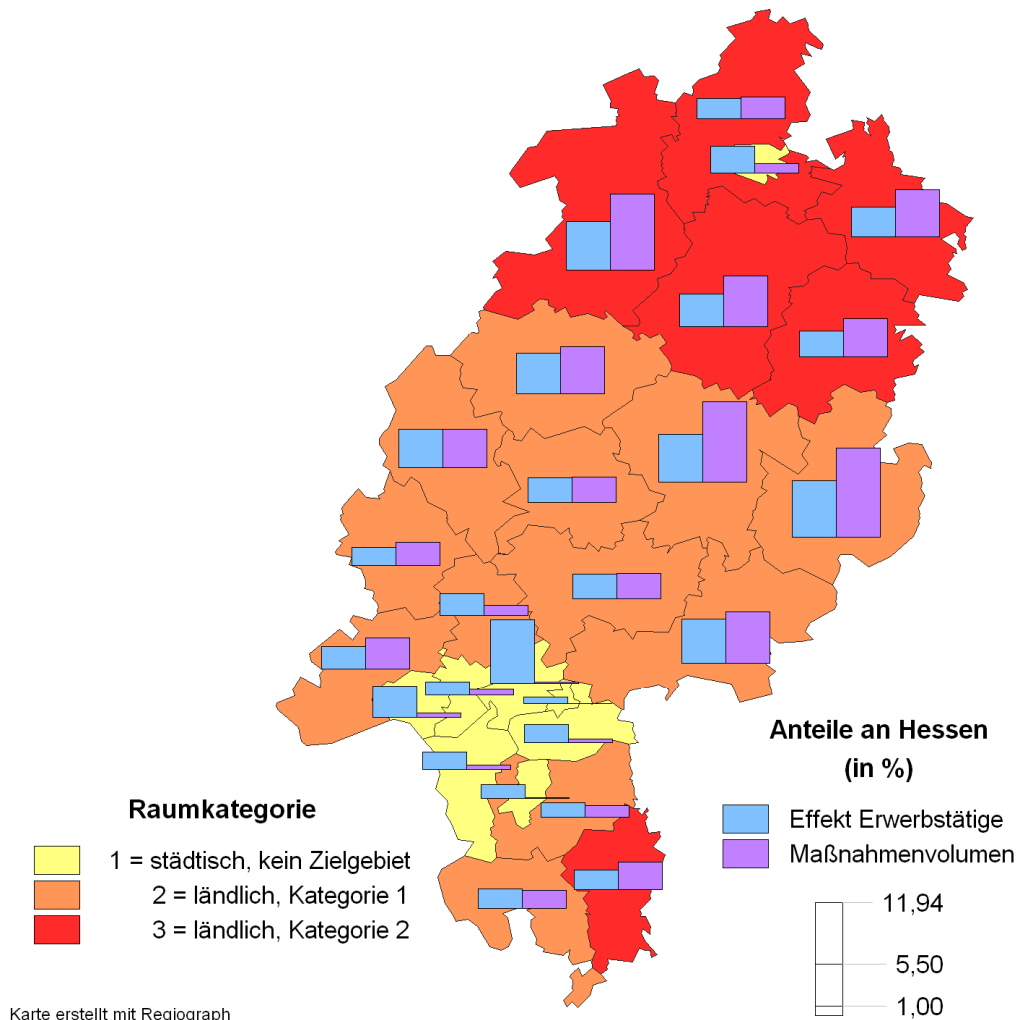
Die etwas geringere Durchschlagskraft der Maßnahmen in ländlichen Gebieten wird relativiert durch die höhere relative Bedeutung der erzielten Effekte und die größere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit. Durch die überwiegend geringere Erwerbstätigenproduktivität wird mit etwas geringeren wirtschaftlichen Effekten ein relativ hoher Effekt bei der Erwerbstätigkeit erreicht.

Neben den erwähnten siedlungsstrukturellen Auswirkungen lässt sich Abbildung 41 erkennen, dass in wirtschaftsstärkeren Landkreisen im weiteren Umland der Städte und Agglomerationen der Anteil am Erwerbstätigen effekt ähnlich hoch ist wie der Anteil am Fördervolumen. Insgesamt überwiegt jedoch der Befund, dass in den Landkreisen der Anteil am Erwerbstätigen effekt nicht jenem an dem verausgabten Maßnahmenvolumen entspricht. Der Abfluss von Nachfrage und wirtschaftlichen Effekten ist in den

<sup>34</sup> Tabelle 13 zeigt in Spalte 3 den Anteil des primären Impulses am Gesamteffekt (Absolutbetrag in Spalte 1). Der Beitrag der übrigen Kreislaufeffekte ergibt sich aus der Differenz aus 100%. In Spalte 4 wird der primäre Impuls der Gebietseinheit in Bezug gesetzt zum gesamten Primären Impuls im Bundesland. Diese Werte ermöglichen damit einen Vergleich mit den Werten in Tabelle 12.

abgelegenen Landkreisen am größten. In den Städten und Stadtregionen übertrifft der Effektanteil den Mittelanteil um ein mehrfaches.

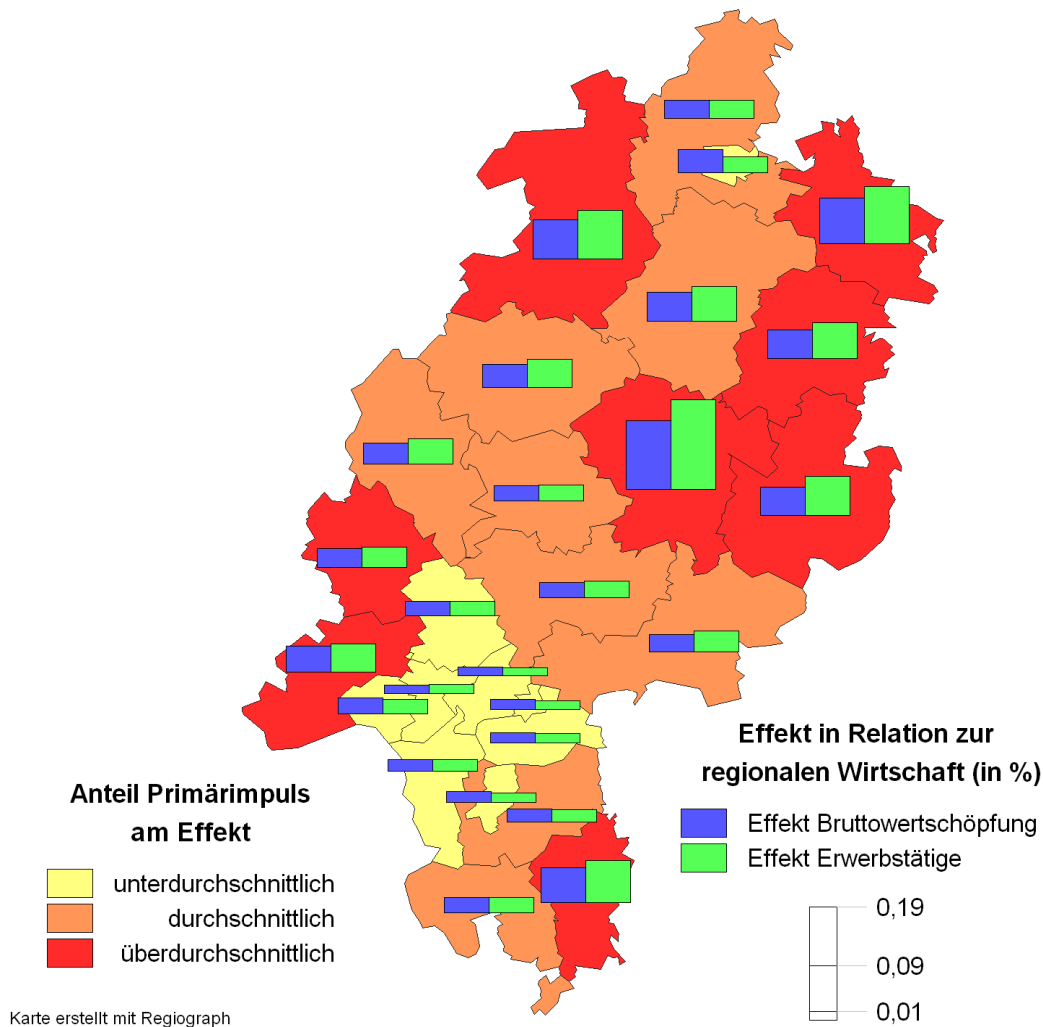
**Abbildung 41: Räumliche Verteilung der Effekte, Anteile am Maßnahmenvolumen und Raumkategorien in Hessen**



Die erzielten Effekte im Bezug auf die regionale Wirtschaftskraft bzw. den regionalen Arbeitsmarkt fällt in vielen ländlichen Kreisen sehr positiv aus, wie Abbildung 42 verdeutlicht. Spitzenwerte weisen der Vogelsbergkreis und der Werra-Meißner-Kreis auf. Weitere Kreise im Osten, der Kreis Waldeck-Frankenberg und auch Odenwaldkreis fallen auch durch hohe relative Werte auf. Jedoch ist die relative Bedeutung des Maßnahmenvolumens hier auch besonders groß. In diesen Regionen ist das Ausmaß der abgeflossenen Nachfrage besonders hoch, bzw. der Grad der Vervielfältigung besonders gering, wie der Anteil des Primärimpulses verdeutlicht. Von der räumlichen Umverteilung der Nachfrage (direkt und indirekt) profitieren alle Städte und wirtschaftsstarken Landkreise im Agglomerationsraum Rhein-Main sowie die Stadt Kassel. Diese Regionen können jedoch relativ gesehen nur geringe Effekte erzielen.



Abbildung 42: Räumliche Ausprägungen der Effekte in Hessen



Die meisten ländlichen Kreise können nicht genügend primäre Nachfrage und indirekte Vorleistungsnachfrage im überregionalen Kontext anziehen, um die eingesetzten Mittel ähnlich stark zu vervielfältigen, wie wirtschaftsstarke Kreise und Städte. Der spezifische Maßnahmenmix erzeugt in strukturschwachen Räumen im Vergleich zum Durchschnitt keine signifikant höhere lokale Nachfrage, so dass Mittelabflüsse nicht kompensiert werden können. Die stärkere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit und das höhere Gewicht der generierten Nachfrage innerhalb dieser weniger wirtschaftsstarke Räume bessert die Bilanz für die strukturschwachen Regionen auf.



### 3.6 MECKLENBURG-VORPOMMERN

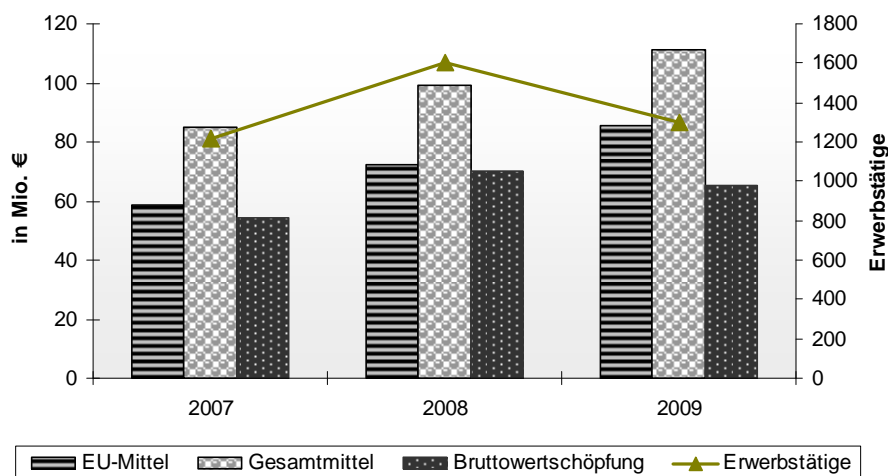
#### 3.6.1 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF MECKLENBURG-VORPOMMERN IN DEN JAHREN 2007 BIS 2009

Während des gesamten Untersuchungszeitraumes sind gut 300 Mio. Euro in ländliche Entwicklungsmaßnahmen in Mecklenburg-Vorpommern geflossen. Dies entspricht einem Anteil von 7% an den bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen.

Abbildung 43 zeigt die zusätzliche Bruttowertschöpfung sowie die zusätzliche Anzahl an Erwerbstätigen, die nach den modellbasierten Berechnungen durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in Mecklenburg-Vorpommern induziert wurde. Es ist erkennbar, dass die Summe der Gesamtmittel sich im Laufe des Untersuchungszeitraumes kontinuierlich erhöht. Darüber hinaus zeigt sich, dass die über die ländlichen Entwicklungsprogramme zusätzlich generierte Bruttowertschöpfung die eingesetzten Mittel in keinem Jahr übersteigt. Der über die drei Jahre kumulierte Effekt auf die Bruttowertschöpfung beläuft sich auf knapp 190 Mio. Euro, was 0,18% der Bruttowertschöpfung des Bundeslandes entspricht. Setzt man die durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme induzierte Bruttowertschöpfung in Mecklenburg-Vorpommern ins Verhältnis zu den in der Region eingesetzten Mitteln, so zeigt sich, dass jeder selbst eingesetzte Euro einer zusätzlichen Wertschöpfung von 0,6 Euro gegenübersteht. Bei den gesamtdeutschen Ergebnissen (vgl. Kapitel 2) zeigte sich eine Relation von 1:1,1.

Diese zentralen Untersuchungsergebnisse für Mecklenburg-Vorpommern sind zu einem Großteil auf Höhe und Struktur der ländlichen Entwicklungsprogramme in Mecklenburg-Vorpommern zurückzuführen.

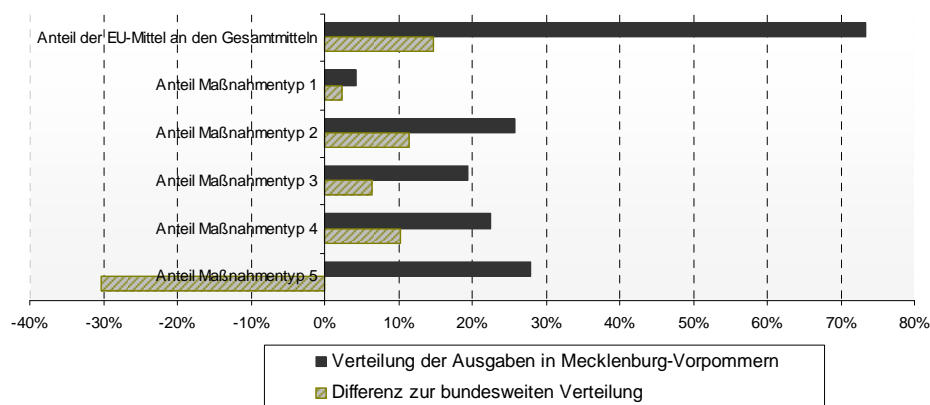
**Abbildung 43: Effekte auf Bruttowertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in Mecklenburg-Vorpommern**



Aus der Abbildung 44, die das Gewicht der durchgeführten Maßnahmen in Relation zum Bundesdurchschnitt zeigt, lässt sich herauslesen, dass das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern seinen Schwerpunkt auf Maßnahmen des Typs 1 bis 4 legt. Der

Maßnahmentyp 5 („Dienstleistung Forst & Agrar“) ist hingegen deutlich unterrepräsentiert. Sein Anteil ist um über 30%-Punkte niedriger als im Bundesdurchschnitt. Ein besonderes Gewicht wird in dem untersuchten Bundesland auf die Investitionen Tief- und Galabau (Maßnahmentyp 2) und auf die Regionalen Investitionen, vorrangig Bau (Maßnahmentyp 4) gelegt. Diese zeichnen sich durch hohe (z.T. lokale) Bauinvestitionen seitens der Kommunen sowie durch Privatpersonen aus (vgl. Kapitel 1.2.1).

**Abbildung 44: Verteilung der eingesetzten Mittel in Mecklenburg-Vorpommern auf die Maßnahmentypen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt**



Der spezifische Maßnahmenmix in Mecklenburg-Vorpommern kann jedoch nur zum Teil als Erklärungshintergrund für Höhe und Struktur der ermittelten Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte herangezogen werden. Weitere, das Analyseergebnis prägende Einflussfaktoren sind die spezifische Wirtschaftsstruktur in der Region und die geografische Lage des Untersuchungsgebietes. Dies zeigt sich, wenn man den berechneten Primärimpuls<sup>35</sup> ins Verhältnis zum Maßnahmenvolumen setzt. Diese Relation beträgt für Mecklenburg-Vorpommern 0,42 und liegt damit deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 0,62. Dies deutet darauf hin, dass in Mecklenburg-Vorpommern induzierte Nachfrageeffekte in nicht unerheblichem Maße über Landesgrenzen abfließen. Als weiteres Argument für die unterdurchschnittlichen Wertschöpfungseffekte dient der modellbasiert ermittelte Multiplikator. Dieser beläuft sich auf etwa 1,53 und ist damit ebenfalls geringer als im Bundesdurchschnitt (1,77), was darauf hindeutet, dass auch induzierte Wertschöpfungseffekte aus Mecklenburg-Vorpommern abfließen.

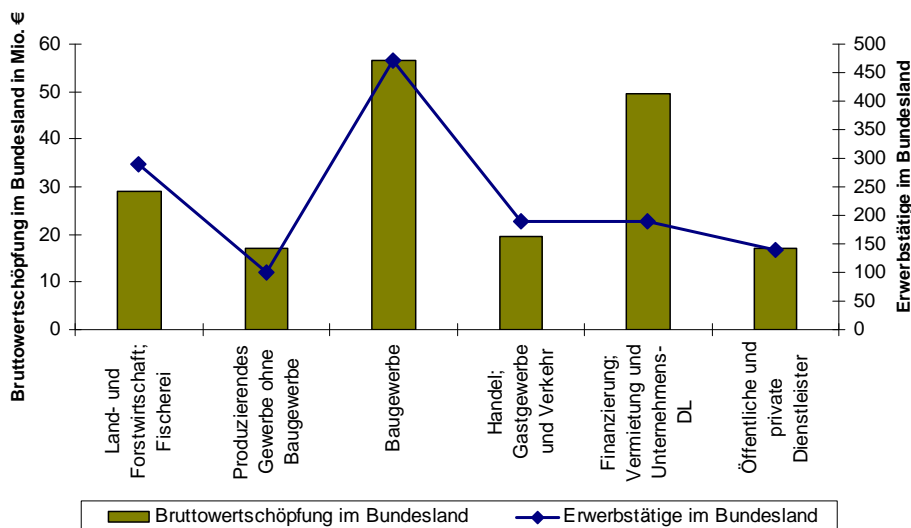
Ein Vergleich mit denjenigen Simulationsrechnungen welche ausschließlich die durchgeführten Maßnahmen in den Landkreisen und kreisfreien Städten Mecklenburg-

<sup>35</sup> Der Primärimpuls bezeichnet die primäre Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die in der jeweiligen Region stattgefunden hat, und beinhaltet zusätzlich die Wertschöpfungseffekte, die direkt auf die gezahlten Zuwendungen zurückzuführen sind

Vorpommerns berücksichtigt, liefert keine weitergehende Einsicht in die Hintergründe der Modellergebnisse.<sup>36</sup>

Auf die Verteilung der induzierten Bruttowertschöpfung auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche wird nun im Folgenden eingegangen. Aus Abbildung 45 geht hervor, dass die höchste zusätzliche Bruttowertschöpfung in Mecklenburg-Vorpommern im Baugewerbe mit 56 Mio. Euro erzielt wird, gefolgt vom Wirtschaftsbereich „Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistung“ mit 50 Mio. Euro. Die Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei, die im Bundesdurchschnitt immerhin einen Anteil von 17% an der gesamten zusätzlichen Bruttowertschöpfung einnehmen, kommen in Mecklenburg-Vorpommern auf einen geringfügig kleineren Anteil bzw. auf 30 Mio. Euro (vgl. auch Abbildung 46). Dies ist auf das verhältnismäßig geringe Maßnahmenvolumen für „Dienstleistungen Forst & Agrar“ zurückzuführen.

**Abbildung 45: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)**

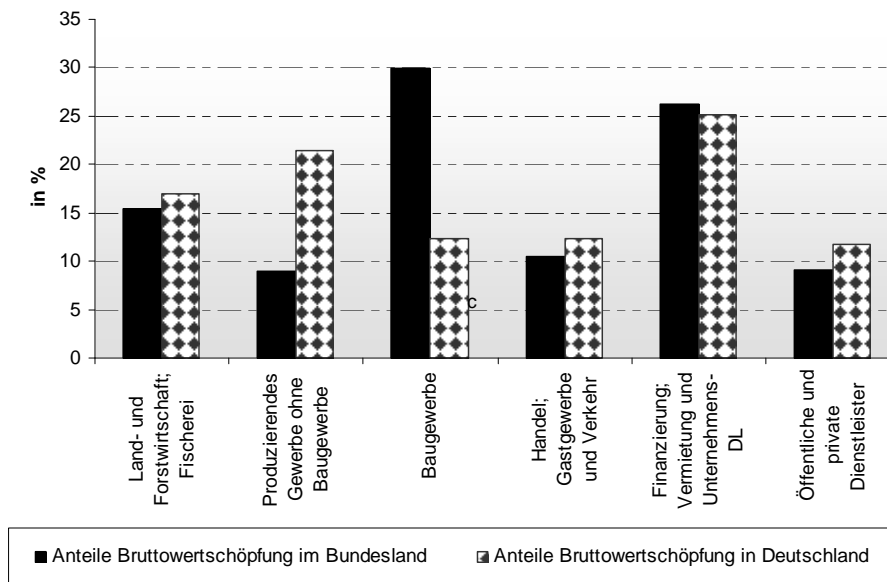


Der relative Effekt wiederum ist in der Land- und Forstwirtschaft mit +1,27% am höchsten, dicht gefolgt vom Baugewerbe (+1,04%). Die relativen Abweichungen der Bruttowertschöpfung liegen in den anderen Wirtschaftsbereichen zwischen +0,05 und +0,18% deutlich unter diesen Werten. Eine ähnliche Konstellation ergibt sich bei dem

<sup>36</sup> Für Mecklenburg-Vorpommern ergibt sich bei dieser Simulationsrechnung ein Gesamteffekt von knapp 187 Mio. Euro. Damit liegt die Relation zwischen dem Gesamteffekt aufgrund der isolierten Betrachtung und dem Gesamteffekt aufgrund der Simulation der bundesweiten Programme mit etwa 1,0 relativ deutlich über dem Durchschnitt dieser Relationen für alle sechs Untersuchungsregionen. Zu den Grundlagen und der Interpretation der isolierten Simulationsrechnung vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 1.4. Die Struktur des Modells LÄNDER und die als flächendeckend angenommene Kompensationsannahme bringt mit sich, dass partialanalytische – sprich regionale Einzelsimulationen – nicht inhaltlich konsistent mit der Simulation unter Basisannahmen verglichen werden können und Auswertungen nur entlang von Relationen möglich sind.

Vergleich der Erwerbstätigeneffekte mit den bestehenden Erwerbstätigenzahlen in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen.

**Abbildung 46: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum Bundesdurchschnitt**



Der von Mecklenburg-Vorpommern gesetzte Maßnahmenschwerpunkt auf die Investitionen in Tief- und Galabau und auf die Regionalen Investitionen, vorrangig Bau spiegelt sich deutlich im überdurchschnittlich hohen Bruttowertschöpfungszuwachs im Baugewerbe wider. Dieser nimmt mit 30% einen deutlich höheren Bruttowertschöpfungsanteil ein als in Deutschland mit lediglich rd. 12,5%. Dass das Bundesland kaum Effekte im Produzierenden Gewerbe (ohne Bau) generieren kann, geht wiederum vor allem auf die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit im Bereich Investitionsgüter zurück, welche ohnehin selten regional nachgefragt werden. Die in dem untersuchten Bundesland durchgeführten Maßnahmen führen ferner über die expansiven Kreislaufeffekte zu einem verhältnismäßig hohen Bruttowertschöpfungseffekt auf den Wirtschaftsbereich Finanzierung, Vermietung, Unternehmensbezogene Dienstleistungen.

Durchschnittlich konnte in Mecklenburg-Vorpommern pro Jahr nach den modellbasierten Berechnungen die Anzahl der Erwerbstätigen durch die Maßnahmen um knapp 1.400 erhöht werden. Dies entspricht 0,19% der Erwerbstätigen im Land. Mit durchschnittlich 470 Erwerbstätigen pro Jahr sind die Effekte vor allem dem Baugewerbe zuzuordnen (vgl. Abbildung 45). Auch in der Land- und Forstwirtschaft kann infolge der durchgeführten Maßnahmen die Erwerbstätigkeit von fast 300 Personen gesichert werden. Der Wirtschaftsbereich Handel, Gastgewerbe und Verkehr sowie die unternehmensbezogenen Dienstleistungen stehen mit je fast 200 Erwerbstätigen an dritter Stelle, obgleich der Wertschöpfungsanteil des Handels im bundesweiten Vergleich niedrig ist (vgl. Abbildung 46).

### 3.6.2 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF DIE KREISE IN MECKLENBURG-VORPOMMERN ÜBER DEN ZEITRAUM 2007 BIS 2009

Die 18 Landkreise und kreisfreien Städte in Mecklenburg-Vorpommern teilen sich auf in sechs städtische Regionen, welche kein Zielgebiet des ländlichen Entwicklungsprogramms sind, und zwölf ländliche Regionen als Zielgebiet des Programms. Für die Analyse wurden die ländlichen Regionen noch einmal auf je sechs Regionen im Westen (Kategorie 1) und im Osten (Kategorie 2), des Untersuchungsgebiets aufgeteilt (vgl. Abbildung 47). Die Raumkategorien beinhalten mit der Gruppierung städtischer Kreise auch eine siedlungsstrukturelle Komponente. Die Analyse wirtschaftlicher Effekte entlang dieser Kategorien verdeutlicht die Bedeutung siedlungsstruktureller Begebenheiten und ermöglicht Aussagen zur Effektivität der Förderung in den Zielgebieten.

Die Verteilung der Maßnahmentypen innerhalb der Raumkategorien variiert stark. Der Anteil für den Maßnahmentyp 5 ist in den städtischen Gebieten sehr gering (7%), in den ländlichen Gebieten im Osten mit 34% am höchsten. Ebenso nimmt der Maßnahmentyp 4 in Stadtgebieten nur etwa 13% ein, in den anderen Raumkategorien beträgt er jeweils über 21%. Der Maßnahmentyp 1 wiederum spielt in den ländlichen Gebieten keine Rolle, während in den Stadtgebieten fast 47% darauf entfallen. Hohen Anteilen (24 bis 29%) für den Typ 2 in den Landkreisen steht ein Anteil von 7% in den städtischen Gebieten gegenüber.

In Tabelle 14 ist zu sehen, dass in den ländlichen Kreisen im Osten etwa 43% des Maßnahmenvolumens verausgabt wurden. Auf diesen Teilraum entfallen jedoch nur etwa 33% der Effekte für die Bruttowertschöpfung. Der Anteil an den Erwerbstätigeneffekten innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns ist jedoch mit 35% wieder etwas höher. In den ländlichen Gebieten im Westen konnten aus 54% der Mittel nur etwa 44% der Effekte im Untersuchungsgebiet erzielt werden. Der Anteil an der im Durchschnitt generierten Erwerbstätigkeit ist hier auch höher. Die Bilanz zwischen eingesetzten Mitteln und zusätzlich generierter Bruttowertschöpfung ist in den städtischen Kreisen besonders positiv. Nur etwa 3% der eingesetzten Mittel generieren etwa 23% der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und etwa 18% der erhaltenen bzw. generierten Erwerbstätigkeit.

**Tabelle 14: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Mecklenburg-Vorpommern – Anteile am Gesamteffekt in Mecklenburg-Vorpommern**

Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung kumuliert	Erwerbstätige	Maßnahmenvolumen kumuliert
städtisch, kein Zielgebiet	22,7%	18,4%	3,3%
ländlich, Kategorie 1	44,4%	46,5%	54,2%
ländlich, Kategorie 2	33,0%	35,1%	42,5%
Mecklenburg-Vorpommern insgesamt	100,0%	100,0%	100,0%

Die 43 Mio. Euro zusätzliche Bruttowertschöpfung in städtischen Gebieten entsprechen jedoch nur etwa 0,1% der gesamten Bruttowertschöpfung in dieser Gruppe und 0,09% der

gesamten Anzahl der Erwerbstätigen (vgl. Tabelle 15, Spalte 1 und 2<sup>37</sup>). In den ländlichen Gebieten im Osten ist die relative Abweichung der Erwerbstätigkeit mehr als doppelt so hoch und die zusätzlichen 62 Mio. Euro Bruttowertschöpfung entsprechen 0,25% der zusammengefassten regionalen Wirtschaftskraft. In den westlichen Landkreisen liegen die relativen Werte bei 0,24 bzw. 0,27%. Der Blick auf das Verhältnis zwischen Primärimpuls und Gesamteffekt gibt einen ersten Eindruck von den Hintergründen der unterschiedlichen Durchschlagskraft der Maßnahmen im regionalen Kontext (vgl. Tabelle 15, Spalte 3 und Spalte 4<sup>38</sup>). Die städtischen Regionen, vereinen rund 15% des Primärimpulses auf sich, obwohl nur etwa 3% der Mittel dort verausgabt wurden. Die überregionale maßnahmenspezifische Nachfrage entfällt bereits größtenteils auf die wirtschaftlich stärkeren Städte, während in den ländlichen Räumen der Anteil am Primärimpuls geringer ausfällt als der Anteil an den Mitteln. Dieser Effekt der regionalen Nachfrageverlagerung in die Städte verstärkt sich zusätzlich mit der Berücksichtigung interregionaler Lieferverflechtungen (Zweit- und Drittrundeneffekte) sowie der induzierten Multiplikatoreffekte. In den städtischen Kreisen ist die Bedeutung des Primärimpulses für den Gesamteffekt relativ gering. Die Vervielfältigung des Effekts durch die intra- und interregionalen Lieferverflechtungen und die Multiplikatorwirkungen ist hier besonders groß, während in den ländlichen Regionen der Primärimpuls eine größere Bedeutung hat. Auffällig ist jedoch, dass der Primärimpuls in den ländlichen Gebieten anteilig nicht wesentlich geringer ist als das Maßnahmenvolumen. Dies liegt in der hohen Bedeutung des Maßnahmentyps 5 begründet, welcher vor allem lokale Nachfrage generiert.

**Tabelle 15: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Mecklenburg-Vorpommern – Weitere Indikatoren für Bruttowertschöpfung und Erwerbstätigkeit**

Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung, 2007 bis 2009 kumuliert, Absolut, [relativ]	Erwerbstätige, Durchschnitt pro Jahr (2007 bis 2009), Absolut, [relativ]	Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Gesamteffekt	Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Untersuchungsgebiet
städtisch, kein Zielgebiet	42,9 [0,10%]	253,0 [0,09%]	43,9%	15,2%
ländlich, Kategorie 1	83,9 [0,24%]	637,6 [0,27%]	70,3%	47,8%
ländlich, Kategorie 2	62,4 [0,25%]	481,7 [0,25%]	73,3%	37,0%
Mecklenburg-Vorpommern insgesamt	189,1 [0,18%]	1372,3 [0,19%]	65,3%	100,0%

Die etwas geringere Durchschlagskraft der Maßnahmen in ländlichen Gebieten wird relativiert durch die höhere relative Bedeutung der erzielten Effekte und die größere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit. Durch die überwiegend geringere

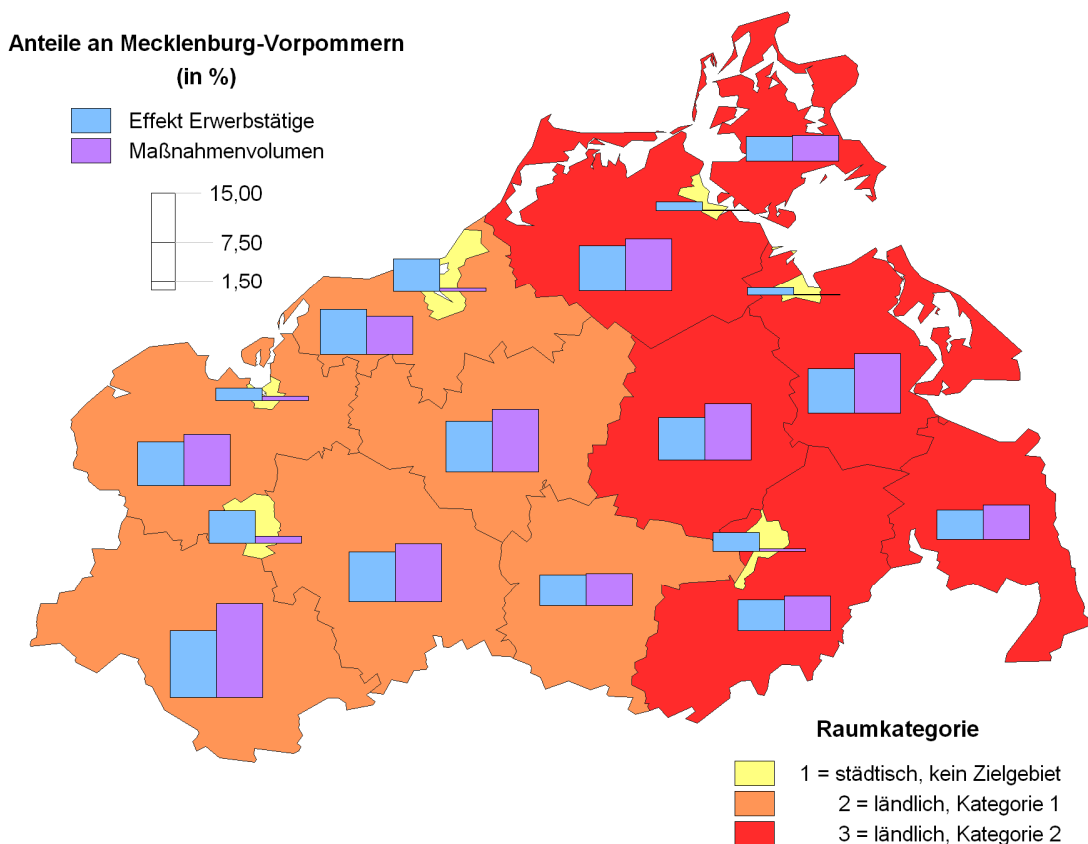
<sup>37</sup> Tabelle 15 weist in Spalte 1 (Bruttowertschöpfung) und Spalte 2 (Erwerbstätige) sowohl den Absolutbetrag des Effektes als auch den relativen Effekt (in eckigen Klammern) – d.h. den Absolutbetrag im Verhältnis zur vorhandenen Bruttowertschöpfung / Erwerbstätigkeit im Basisszenario – aus.

<sup>38</sup> Tabelle 15 zeigt in Spalte 3 den Anteil des primären Impulses am Gesamteffekt (Absolutbetrag in Spalte 1). Der Beitrag der übrigen Kreislaufeffekte ergibt sich aus der Differenz aus 100%. In Spalte 4 wird der primäre Impuls der Gebietseinheit in Bezug gesetzt zum gesamten Primären Impuls im Bundesland. Diese Werte ermöglichen damit einen Vergleich mit den Werten in Tabelle 14.

Erwerbstätigenproduktivität wird mit etwas geringeren wirtschaftlichen Effekten ein relativ hoher Effekt bei der Erwerbstätigkeit erreicht.

Neben den erwähnten siedlungsstrukturellen Auswirkungen lässt sich in Abbildung 47 erkennen, dass in nur wenigen Kreisen der Anteil am Erwerbstätigeneffekt ähnlich hoch ist wie der Anteil am Fördervolumen. In fast allen Landkreisen ist der Anteil am Erwerbstätigeneffekt geringer als an dem verausgabten Maßnahmenvolumen. Ein Zufluss von Nachfrage und wirtschaftlichen Effekten findet nur im Landkreis Bad Doberan im Umland von Rostock statt. In den Städten und Stadtregionen übertrifft der Effektanteil den Mittelanteil um ein Mehrfaches.

**Abbildung 47: Räumliche Verteilung der Effekte, Anteile am Maßnahmenvolumen und Raumkategorien in Mecklenburg-Vorpommern**

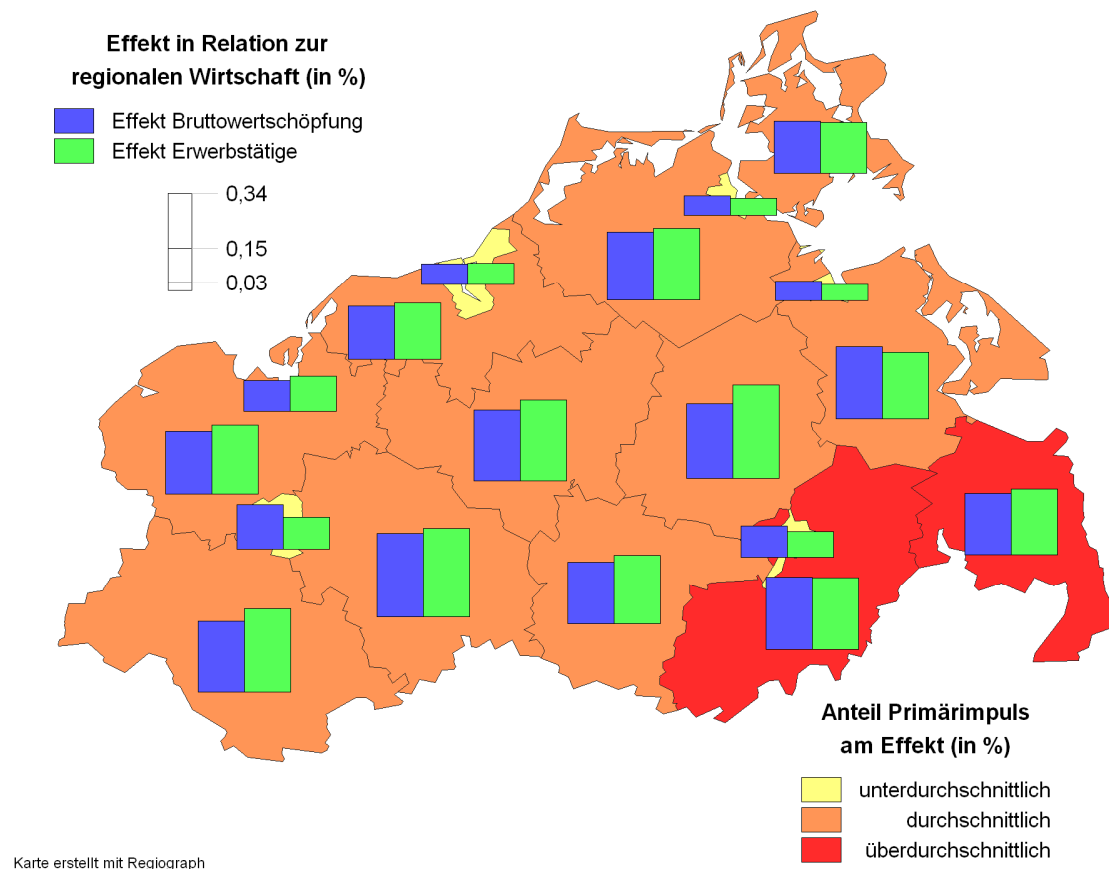


Karte erstellt mit Regiograph

Die erzielten Effekte im Bezug auf die regionale Wirtschaftskraft bzw. den regionalen Arbeitsmarkt fallen in vielen ländlichen Kreisen sehr positiv aus, wie Abbildung 48 verdeutlicht. Unter den ländlichen Gebieten fällt der relative Effekt nur in Kreisen im Nordwesten und für den Kreis Rügen etwas geringer aus. In den anderen Landkreisen können relativ hohe Effekte realisiert werden. Jedoch ist die relative Bedeutung des Maßnahmenvolumens in vielen Kreisen auch besonders hoch. In den ländlichen Regionen ist das Ausmaß der abgeflossenen Nachfrage besonders hoch, bzw. der Grad der Vervielfältigung besonders gering, wie der Anteil des Primärimpulses verdeutlicht. Die höchste Abhängigkeit von lokaler Nachfrage deutet sich im Südosten des Bundeslands an. Von der räumlichen Umverteilung der Nachfrage (direkt und indirekt) profitieren alle Städte. Diese können jedoch relativ gesehen nur geringe Effekte erzielen.



Abbildung 48: Räumliche Ausprägungen der Effekte in Mecklenburg-Vorpommern



Viele ländliche Kreise können nicht genügend primäre Nachfrage und indirekte Vorleistungsnachfrage im überregionalen Kontext anziehen, um die eingesetzten Mittel ähnlich stark zu vervielfältigen, wie wirtschaftsstarke Kreise und Städte. Der spezifische Maßnahmenmix erzeugt in ländlichen Räumen im Vergleich zum Durchschnitt eine etwas höhere lokale Nachfrage, so dass Mittelabflüsse z.T. kompensiert werden können. Die Unterschiede innerhalb der Landkreise sind im Vergleich zu anderen Bundesländern relativ gering. Die stärkere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit und das höhere Gewicht der generierten Nachfrage innerhalb dieser weniger wirtschaftsstarke Räume bessert die Bilanz für die ländlichen Regionen auf.



## 4 ZUSAMMENFASSENDE WERTUNG DER ERGEBNISSE

Die vorliegende Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die ländlichen Entwicklungsprogramme in den Jahren 2007 bis 2009 einen, wenn auch begrenzten, Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung in Deutschland liefern konnten. Diese Analyseergebnisse sind in nicht unerheblichem Maße durch die positiven Anpassungsreaktionen in Folge der Maßnahmen „Dienstleistungen Forst & Agrar“ geprägt. Auf die Einschränkungen der Möglichkeiten einer modellbasierten Abbildung in diesem Bereich wurde umfassend hingewiesen. Damit sind diese Analyseergebnisse aber auch davon abhängig, dass insbesondere drei Voraussetzungen gegeben sind, die im Rahmen dieser Studie nicht verifiziert werden konnten:

- die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe reagieren auf Zuwendungen im Rahmen von ländlichen Entwicklungsprogrammen als Mengenanpasser,
- die Verwendung der Mittel durch die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe unterscheidet sich nicht von derjenigen, welche aus anderen Geldzuflüssen (insbesondere aus dem Verkauf von Produkten) entsteht,
- selbst wenn eine vollständige Einstellung der Zuwendungen an land- und forstwirtschaftliche Betriebe im Rahmen von ländlichen Entwicklungsprogrammen für die Land- und Forstwirtschaft einen Strukturbruch darstellen würde, reagiert der Wirtschaftsbereich auf diese veränderten Bedingungen nicht anders als auf marginale Veränderungen seiner Produktionsgegebenheiten.

Zudem gilt es zu beachten, dass der Fokus der Analysen auf der Ermittlung der nachfrageseitig induzierten kurzfristigen Effekte liegt. Wie bei den Ausführungen zum Instrumentarium dargestellt, sind im Modellkontext auch Auswirkungen auf den technischen Fortschritt im Sinne von Veränderungen der Produktqualitäten abgebildet. Dennoch bleibt zu konstatieren, dass bei der vorliegenden Studie mittel- bis langfristige Wirkungen auf den Strukturwandel aufgrund von veränderten Produktionsbedingungen und Lerneffekten der Akteure nur in sehr begrenztem Umfang abgebildet sind.<sup>39</sup>

Mit den Maßnahmentypen 1 bis 4 ist in der Regel jedoch explizit das Ziel einer mittel- bis langfristigen Umstellung und Stärkung der (Standort-) Bedingungen im ländlichen Raum verbunden, was für die „Dienstleistungen Forst & Agrar“ nur in geringerem Maße gilt. Es ist folglich davon auszugehen, dass die Fokussierung auf kurzfristige und nachfrageseitige Aspekte gegenüber einer mittel- bis langfristigen Sichtweise, die stärkeres Gewicht auf die Analyse des induzierten technischen Fortschritts und seiner Wirkungen legt, das Analyseergebnis zugunsten des Maßnahmentyps „Dienstleistungen Forst &

---

<sup>39</sup> Grundsätzlich steht mit dem Modellverbund aus INFORGE, LÄNDER und REGIO ein Instrumentarium zur Verfügung, welches auch diese Wirkungskanäle umfassend empirisch fundiert abbilden kann. Hierzu wären jedoch umfangreichere Analysen und Anpassungen notwendig, als dies im Rahmen des begrenzten Budgets der vorliegenden Studie möglich war.

Agrar“ verzerrt. Daher sei an dieser Stelle explizit davor gewarnt, die Ergebnisse der Studie dahingehend zu interpretieren, dass aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive Maßnahmen des Typs „Dienstleistungen Forst & Agrar“ den übrigen Maßnahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme vorzuziehen sind.

Bei den regionalen Analyseergebnissen zeichnet sich ab, dass die Wirksamkeit, im Sinne der Erzielung regionalwirtschaftlicher Effekte, nur zum Teil mit der Höhe und Ausgestaltung der Maßnahmen und ihrem Volumen beeinflusst werden können. In einem flächendeckenden Kontext, d.h. unter Berücksichtigung aller Maßnahmen im Bundesgebiet, entscheidet auch der Standort des Angebots, sprich die regionale Verteilung der Wirtschaftsbereiche und ihr wirtschaftliches Gewicht, über die Durchschlagskraft der Maßnahmen. Das Ausmaß, mit dem Regionen überregionale Nachfrage auf sich ziehen können, stellt im überregionalen Kontext die wichtigste Einflussgröße auf den wirtschaftlichen Erfolg der ländlichen Entwicklungsprogramme für eine Region dar. Gleichwohl führen die ländlichen Entwicklungsprogramme in allen Regionen dazu, dass der Rückgang der Erwerbstätigkeit weniger stark ausfällt. Die Bedeutung auch nur kleiner Erwerbstätigeneffekte kann in den strukturschwachen Regionen relativ gesehen durchaus ins Gewicht fallen.

Unter den getroffenen Annahmen können die Maßnahmen im Bereich „Dienstleistungen Forst & Agrar“ dem Grad der räumlichen Diffusion der Effekte entgegenwirken. Dies stellt neben dem Zufluss von Nachfrage aus anderen Bundesländern einen wichtigen Erklärungshintergrund für die hohe Durchschlagskraft der Programme in Nordrhein-Westfalen und Hessen dar. Auf Ebene der Wirtschaftsbereiche wird deutlich, dass vor allem das produzierende Gewerbe direkt von den Nachfrageimpulsen der Maßnahmen profitiert. Hier liegen die höchsten Potenziale für eine Multiplikation von Effekten, jedoch auch das höchste Ausmaß der räumlichen Verlagerung. In hohem Maße profitieren Regionen mit einer starken industriellen Basis. Die relativ geringen Wirkungen auf die Erwerbstätigkeit im Verarbeitenden Gewerbe selbst werden dann ergänzt durch zusätzliche positive Effekte in den unternehmensnahen Dienstleistungen, insbesondere wenn hier eine hohe regionale Ausstattung vorhanden ist.

Vor diesem Hintergrund fallen die regionalen Effekte in den Städten Nordrhein-Westfalens am höchsten aus, während in den strukturschwachen Gebieten Mecklenburg-Vorpommerns nur wenig zusätzlich generierte Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit erreicht wird. Eine Verbesserung der Effektivität der Maßnahmen in strukturschwachen Gebieten kann unter diesen Gesichtspunkten vor allem durch eine Verbesserung der Wirtschaftsstruktur erreicht werden.

Die isolierte Betrachtung regionaler Programme und deren regionale Effekte konnte im Rahmen dieser Untersuchung nur begrenzt vorgenommen werden. Diese Betrachtung erfordert eine spezifische Szenariengestaltung und einige Anpassungen in der Modellierung.

## 5 LITERATUR

- Ahlert, G., Distelkamp, M., Lutz, C., Meyer, B., Mönnig, A. & Wolter, M.I. (2009): Das IAB/INFORGE Modell. In: Schnurr, P. & Zika, G. [Hrsg]: Das IAB/INFORGE- Modell. Ein sektorales makroökonomisches Projektions- und Simulationsmodell zur Vorausschätzung des längerfristigen Arbeitskräftebedarfs. IAB-Bibliothek 318, Nürnberg, S. 15-175.
- Distelkamp, M., Hohmann, F., Lutz, C., Meyer, B. & Wolter, M. I. (2003): Das IAB/INFORGE-Modell: Ein neuer ökonomischer Ansatz gesamtwirtschaftlicher und länderspezifischer Szenarien. In: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB), Band 275, Nürnberg.
- Färber, G., Dalezios, H., Arndt, O., Steden, P. (2007): Die Formale und effektive Inzidenz von Bundesmitteln – Endbericht. Speyer, Basel.
- Frohn, J., Pu, C., Lemke, W. & Pullen, M. (2001): Abschlussbericht zum Projekt „Abschätzung der Auswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen zur Erreichung von Umweltzielen mit Hilfe ökonomischer Modelle. Bielefeld.
- Junankar, S, Lofsnaes, O. & Summerton, P. (2007): MDM-E3. A short technical description. Cambridge Econometrics Working Paper. Cambridge (UK).
- Lutz, C. & Meyer, B. (2009): Environmental and Economic Effects of Post-Kyoto Carbon Regimes. Results of Simulations with the Global Model GINFORS. Energy Policy, 37, pp. 1758-1766.
- Lutz, C. & Wiebe, K. (2009): GINFORS. In: Van Drunen et al. [ed.]: Modelling future linkages, Deliverable number D2.5 of INDI-LINK Indicator-based evaluation of interlinkages between different sustainable development objectives, Vienna.
- Meyer, B., Bockermann, A. & Lutz, C. (1999): PANTA RHEI. In: Forum für Energiemodelle und Energiewirtschaftliche Systemanalysen in Deutschland (Hrsg.): Energiemodelle zum Klimaschutz in Deutschland, Heidelberg, S. 85ff.



# **Halbzeitbewertung des EPLR M-V**

---

## **Teil III – Anhang 4**

### **Leitfäden für Expertengespräche zur Bewertung der Programmdurchführung**

---

Autorinnen:

Barbara Fährmann

Regina Grajewski

Braunschweig, Dezember 2010



## **Interviewleitfaden für das Gespräch mit der ELER-Fondsverwaltung am 16.03.2009**

### **Programmerstellung nach den Vorgaben der ELER VO**

**1. Hat die ELER-VO neue inhaltliche Impulse für die Förderpolitik für den ländlichen Raum gesetzt?**

**2. Welche Rolle haben die Vorgaben aus den strategischen Leitlinien der EU und der Nationalen Strategie gespielt?**

- Ist die Nationale Strategie als inhaltliches Steuerungsinstrument relevant?
- Welche Rolle spielt sie für Sie?
- Zusammenfassende Wertung: Bedeutung der strategische Vorgaben der Strategiekaskade

**3. Halten Sie die vorgeschriebenen Mindestausstattungen der Achsen für sachgerecht?**

- Hätten Sie ohne diese Vorgaben andere finanzielle Schwerpunkte gesetzt?

**4. Wie waren die Entscheidungsstrukturen im Land organisiert**

- Wie wurden die Fachreferate und andere beteiligter Ministerien eingebunden?
- Wie war die Programmerstellung organisiert? Bestehen bestimmte Arbeitsgruppen noch fort?
- Wurde eher ein Top-down Ansatz verfolgt oder Ansätze der einzelnen Stellen „gesammelt und zu einem Paket geschnürt“?
- Welchen Einfluss hatte die Staatskanzlei?
- In welchem Gremium wurde die Letztentscheidung sowohl über Maßnahmen wie auch Finanzen getroffen?
- In wieweit war das Parlament mit eingebunden? Zu welchen Zeitpunkten wurde es eingebunden?

**4. Was hat die Programminhalte am Wesentlichsten beeinflusst. Nennen Sie die drei wichtigsten Einflussfaktoren.**

**5. Es gibt den Kabinettsbeschluss über die gemeinsame Förderstrategie und das gemeinsame Zielsystem. Sähren die Programme ohne den Kabinettsbeschluss und das gemeinsame Zielsystem anders aus?**

**Worin schlägt sich Ihrer Meinung der Anspruch eines integrierten sektorübergreifenden Programms nieder?**

- Liegt der Förderung im ELER eher das Prinzip des Ausgleichs oder der Wachstumsmotoren zugrunde?

**6. Wenn Sie ein Journalist fragen würde, was dieses Programm gegenüber dem Vorläuferprogramm auszeichnet, würden Sie die folgenden drei Schlagworte nennen:**

- Welche Maßnahme würden Sie besonders herausstellen?

**7. Im Programm ist eine Interventionslogik „festgelegt“ (Abbildung 15) auf der die 4 Oberziele auf einer Ebene sind. Wir haben eine graphische Gewichtung der Ziele vorgenommen.**

- Entspricht dies den Prioritäten?

**8. Diesen Zielen können die gemeinsamen und programmspezifischen Wirkungsindikatoren zugeordnet werden. Wie weit ist das Land mit der Quantifizierung von Wirkungszielen?**

## **Bewertung**

**9. Was sind aus Programmsicht die wesentlichen programmbezogenen Bewertungsfragen**

**10. Wir befinden uns im Jahr 2012 – der neuen Programmierungsphase – welche Erkenntnisse möchten Sie bis dahin gewonnen haben?**

**11. Unser Angebot sieht für die Analyse der Durchführung folgende Bausteine vor.**

- Welche Fragen würden Sie gerne dem Bund, der Kommission, Regionalen Vertretern stellen?

**12. Der gemeinsame Bewertungsplan klingt sehr ambitioniert – wir haben hiervon noch wenig gespürt.....Wie schätzen Sie seine Bedeutung ein?**

- Was ist mit der Förderung des Tourismus? Müsste diese Förderung nicht auch fondsübergreifend bewertet werden?



## **Formale Anforderungen an die Programmerstellung und die Genehmigung**

**13. Was sind aus Ihrer Sicht die wesentliche Änderungen gegenüber der ELER VO und der Durchführungsbestimmungen gegenüber 2000 – 2006:**

**14. Konnte bei der Programmerstellung auf den Erfahrungen und dem Know-How der letzten Periode aufgebaut werden?**

## **Programmgenehmigung**

**15. Was waren die wesentliche Veränderungen im Verfahrensablauf gegenüber 1999/2000?**

**16. Was waren die wesentlichen Knackpunkte für die Genehmigungsfähigkeit des Programms**

## **Kommunikation und Kooperation im Mehrebenensystem**

Die folgenden Fragen beziehen sich auf die Phase der Programmerstellung, Genehmigung und Abwicklung

**17. Wie sehen Sie die Rolle des Bundes in dem Mehrebenensystem?**

**Offen gefragt:**

**Beurteilen Sie bitte die Rolle des Bundes im Kommunikations- und Abstimmungsprozess**

**18. Wie stark treffen die folgenden „Rollenbeschreibungen“ auf den Bund im Kommunikationsprozess zwischen den Ländern – speziell für ihr Bundesland – und der Kommission zu ?**

**19. Haben die folgenden Aspekte die Rolle des Bundes verändert?**

- Nationale Strategie
- Netzwerk Ländlicher Raum (Dt Vernetzungsstelle)
- Einrichtung einer Koordinierungsstelle

**20. Erleben Sie den Bund insgesamt als stärker oder schwächer im Vergleich mit der zurückliegenden Förderperiode?**

**21. Ihr größtes Anliegen gegenüber dem Bund im Zusammenhang mit der Umsetzung und Steuerung des EPLR**

**22. Beurteilen Sie bitte die Rolle der EU Kommission im Kommunikations- und Abstimmungsprozess**

**23. Wie würden Sie insgesamt die Zusammenarbeit mit der Kommission beschreiben?**

**24. Wenn Defizite bestehen, wie haben diese sich ausgewirkt?**

**25. Ihr größtes Anliegen gegenüber der KOM im Zusammenhang mit der Umsetzung und Steuerung des EPLR:**

**26. Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang das SFC?**

**28. Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang**

- den Contact Point der EU KOM und das Netzwerk
- das Netzwerk Ländlicher Raum auf Bundesebene
- Was versprechen Sie sich von diesen Einrichtungen und wie planen Sie sie zu nutzen?

### **Formale Anforderungen an die Programmabwicklung**

**29. Was sind aus Ihrer Sicht die wesentliche Änderungen gegenüber 2000 – 2006:**

- Institutioneller Rahmen /Zuständige Behörde, Verwaltungsbehörde....
- Kontrollmechanismen
- Indikatoren
- Projektauswahlkriterien

**30. Wie beurteilen Sie in Bezug auf die Abwicklung die Integration der ehemaligen Ausrichtungsmaßnahmen und LEADER in das EPLR gegenüber der vorherigen Situation?**

**31. Was unterscheidet aus ihrer Sicht die Verwaltungsbehörde von der der vorherigen Stellung als PK?**

- Gibt es ein neues Selbstverständnis auch im Hinblick auf eine inhaltliche Verantwortung für das Programm?

**32. Wie klappt Zusammenspiel Zahlstelle-Verwaltungsbehörde? Gibt es Abgrenzungsschwierigkeiten?**

**33. Gibt es eine systematische Koordination der Verwaltungsbehörde .....?**

- mit Zahlstelle
- mit Fachreferaten
- mit anderen beteiligten Ministerien

**34. Wo liegen die größten Schwierigkeiten bei der Abwicklung des EPLR nach ELER-VO?**

**35. Welche Rolle spielen die Aufstellungsprozedere für Förderrichtlinien auf die Einstellung und Umsetzung von Maßnahmen?**

**36. Welche Faktoren beeinflussen am stärksten die Implementationskosten?**

**37. Ihre erste Prognose für die Fördereffizienz in Bezug auf der Entwicklung der Implementationskosten und der zweckmäßigen Mittelverwendung verglichen mit der zurückliegenden Förderperiode (unter zweckmäßigere wird auch eine wirksamere Mittelverwendung gefasst)**

Auswirkungen der jetzigen.....	auf die Höhe der Implementationskosten	auf die zweckmäßige Mittelverwendung
Auswahlkriterien		
Kontrollmechanismen		
Indikatorenerfassung		
Organisation der Zahlstelle		
EDV / Datenbanken		

+ Positive Auswirkungen (bei IK kostensenkend bzw. geringe IK), 0 = Neutrale Auswirkungen (IK Kosten gleichbleibend), - = Negative Auswirkung (bei IK kostensteigernd bzw. hohe IK)

Insgesamt wird die Fördereffizienz aus ihrer Sicht  steigen,  gleich bleiben,  sinken?

**38. Wie würde unter den gegebenen Rahmenbedingungen ein aus ihrer Sicht verwaltungsökonomisch optimiertes Programm aussehen? Welche Maßnahmen würden sie herausnehmen? Welche aufstocken?**

**39. Wie laufen die Verfahren zu Programmänderungen ab?**

## **Implementationsstruktur und Verflechtungen**

**40. Diskussion der Programmimplementationsstruktur des Landes anhand eines vorbereiteten Organigramms**

**41. Abgrenzung zur Gemeinsamen Verwaltungsbehörde**

- Grad der Einbindung /Einflussnahme auf
  - Umsetzung
  - Kommunikationsprozess mit dem Bund
  - Kommunikationsprozess mit der Kommission

**42. Wo besteht noch Verbesserungsbedarf in der Organisation, wo wird sich voraussichtlich etwas ändern?**

**43. Wo besteht noch Verbesserungsbedarf in Bezug auf die Befähigung des für die Implementation eingesetzten Personals und Organisationseinheiten (Schulungen, EDV etc). Sollte die Technische Hilfe gezielter hierfür eingesetzt werden?**

**44. Sind Größere Umstrukturierungen der Landesverwaltung geplant?**

## **Vollzug des Programms und Rahmenbedingungen für die Umsetzung des EPLR**

**45. Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang die Planbarkeit der Zahlungsströme im bisherigen Verlauf der Förderperiode?**

- N+2 Regelung (interne Handhabung)
- Die vierteljährliche Ausgabeerklärungen, Erstattungsverfahren mit Vorfinanzierung
- Was wird passieren, wenn die Mindestausstattungen der Schwerpunkte nicht zu halten sein wird?
- Wie ist die Mittelumschichtung innerhalb des Landes zwischen den Maßnahmen / Schwerpunkten organisiert/ möglich?
- Warum erfolgte die Mittelfreigabe ( z. B. 311, 323) so zögerlich?

**46. Erwarten Sie, dass im Ablauf des Programms die n+2 Regelung greifen wird und Mecklenburg Mittel wird abgeben müssen?**

**47. Ist eine räumliche Lenkung der Mittelverteilung geplant? Über Mittelkontingentierung für bestimmte Räume bzw. regionale Ebenen? Oder rein Nachfrage induzierte Mittelverteilung?**

**48. Geplante Mittelaufteilung und momentaner Stand der Inanspruchnahme. Meinen Sie, dass diese Ungleichgewichtung noch im Laufe der Zeit den Zielwerten angenähert werden kann?**

**49. Im Gemeinsamen Bewertungsplan ist das Prozedere eines Frühwarnsystem und Analysen der GVB festgelegt? Gibt es hierzu Dokumente? Sieht es in den anderen Fonds ähnlich aus?**

**50. Wie beurteilen Sie dass es keine Bundestabelle mehr gibt mit dem Bund als Verteilungsmoderator?**

**51. Stichwort Diversifizierungsbeihilfe Zucker: Wie beurteilen Sie die Praktikabilität der getrennten Mittelverwaltung**

**52. Stichwort Health Check: Stand des Meinungsbildungsprozesses und des Genehmigungsverfahrens**

**53. Was bewirken die Wirtschafts- und Finanzkrise für die Programmumsetzung und den Programmerfolg?**

### **Kohärenz, Synergie**

**54. Die Überschneidungen und „Abgrenzungsregeln“ zwischen den Fonds in Kapitel 10 muten sehr komplex an und zum teil liegen ihnen unbestimmte Begriffe zu Grunde.**

**55. Wie wirken sich ihrer Meinung nach der gemeinsame Begleitausschuss und die Gemeinsame Verwaltungsbehörde auf eine kohärente Programmabwicklung aus?**

- Wie ist es zu dieser Struktur gekommen
- Wo liegen ihrer Meinung nach die Vor- und die Nachteile?
- Wird der ELER von den anderen Programmen dominiert, hat er hier genug Raum?
- Vorbild für andere Bundesländer?

**56. Wo sehen Sie bezogen auf die Wirkungen der Interventionen konkrete Synergien mit**

- dem EFRE - Programm?
- dem EFF?
- dem ESF?

**57. Sehen Sie Defizite und Verbesserungsvorschläge für die Zukunft?**

### **Chancengleichheit (Gender Mainstraming)**

**58. Worin hat sich dieses Querschnittsziel bei der Programmierung und bei der Umsetzung niedergeschlagen?**

### **Prinzip der Partnerschaft in Programmerstellung und Begleitung**

**59. Was waren aus Ihrer Sicht Neuerungen gegenüber letzter Förderperiode in Bezug auf:**

- Spektrum der Beteiligten
- Abläufe der Beteiligung
- Form der Beteiligung

Welche davon waren besonders erfolgreich?

**60. Aus welchem Themenfeld und Institutionellen Umfeld kamen und kommen die Hauptakteure?**

**61. Wie haben Sie die Partner ausgesucht – gab es Vorgaben hierzu?**

**62. Ist der Begleitausschuss mit seinem Sprecherprinzip das einzige Instrument zur Beteiligung im Rahmen der Programmumsetzung oder in welcher Form werden Wiso noch beteiligt?**

**63. Welchen Nutzen kann die Verwaltungsbehörde aus der Beteiligung ziehen, welche Impulse bekommt sie hieraus?**

**64. Wie beurteilen Sie die Einrichtung länderbezogenen BGAs im Vergleich zum Bundesbegleitausschuss**

**65. Wie beurteilen Sie den Einfluss der verschiedenen Vertreter**

**66. Wie schätzen Sie die Befähigung der Verbände für eine qualifizierte Beteiligung ein?**

- Wäre es aus ihrer Sicht sinnvoll oder notwendig, die Technische Hilfe mehr hierfür einzusetzen?

**67. Sind Sie mit dem bisherigen Verfahren zufrieden oder könnte es aus Ihrer Sicht besser laufen?**

**68. Es ist eine Befragung von Vertretern des Begleitausschusses als Feedback über den BGA und die Beteiligung geplant.**

- Was wäre aus Ihrer Sicht interessant zu wissen?
- Wie wird eigentlich die Umsetzung des Kommunikationsplans verfolgt und begleitet?

## **Interviewleitfaden für das Gespräch mit der Gemeinsamen Verwaltungsbehörde am 16.03.2009**

### **Programmerstellung nach den Vorgaben der ELER VO**

**Wie stark war die GVB in den Erstellungsprozess und die inhaltliche Diskussion eingebunden?**

**1. Hat die ELER-VO neue inhaltliche Impulse für die Förderpolitik für den ländlichen Raum gesetzt?**

**2. Welche Rolle haben die Vorgaben aus den strategischen Leitlinien der EU und der Nationalen Strategie gespielt?**

- Ist die Nationale Strategie als inhaltliches Steuerungsinstrument relevant?
- Welche Rolle spielt sie für Sie?
- Zusammenfassende Wertung: Bedeutung der strategische Vorgaben der Strategiekaskade

**3. Wie waren die Entscheidungsstrukturen im Land organisiert**

- Welchen Einfluss hatte die Staatskanzlei? Welche Rolle spielten die Fondsverwalter?
- In welchem Gremium wurde die Letztentscheidung sowohl über Maßnahmen wie auch Finanzen getroffen?
- In wie weit war das Parlament mit eingebunden? Zu welchen Zeitpunkten wurde es eingebunden?

**4. Was hat die Programminhalte aus Ihrer Sicht am Wesentlichsten beeinflusst. Nennen Sie die drei wichtigsten Einflussfaktoren.**

**5. Es gibt den Kabinettsbeschluss über die gemeinsame Förderstrategie und das gemeinsame Zielsystem. Sähen die Programme ohne den Kabinettsbeschluss und das gemeinsame Zielsystem anders aus?**

**Worin schlägt sich Ihrer Meinung der Anspruch eines integrierten sektorübergreifenden Programms nieder?**



**6. Wenn Sie ein Journalist fragen würde, was dieses Programm gegenüber dem Vorläuferprogramm auszeichnet, würden Sie die folgenden drei Schlagworte nennen:**

- 
- Welche Maßnahme würden Sie besonders herausstellen?

**7. Im Programm ist eine Interventionslogik „festgelegt“ (Abbildung 15) auf der die 4 Oberziele auf einer Ebene sind. Wir haben eine graphische Wichtung der Ziele vorgenommen.**

- Entspricht dies den Prioritäten?

## **Bewertung**

**8. Der gemeinsame Bewertungsplan klingt sehr ambitioniert – wir haben hiervon noch wenig gespürt.....Wie schätzen Sie seine Bedeutung ein?**

- Nur nach vereinheitlichten Vorgaben oder tatsächlich gemeinsam?
- Wie weit ist die gemeinsame Datenbank etabliert?.... erhöht Sie bereits den ressortübergreifenden Informationsfluss?
- Was waren die bisherigen Aktivitäten der Lenkungsgruppe Bewertung?

**9. Was ist mit der Förderung des Tourismus? Müsste diese nicht auch fondsübergreifend bewertet werden?**

**10. Was ist mit dem EFF? Warum ist er in der Bewertungsplanung nicht integriert?**

**11. Was sind aus Sicht der GVB die wesentlichen programmbezogenen Bewertungsfragen/Themen?**

**12. Wir befinden uns im Jahr 2012 – der neuen Programmierungsphase – welche Erkenntnisse möchten Sie bis dahin gewonnen haben?**

## **Kommunikation und Kooperation im Mehrebenensystem**

Die folgenden Fragen beziehen sich auf die Phase der Programmerstellung, Genehmigung und Abwicklung

**13. Wie ist der Kommunikationsprozess zwischen den Fondsverwaltern und der GVB organisiert?**

**14. Sind die Kompetenzen aus Ihrer Sicht klar abgegrenzt?**

**15. Sind sie in die Kommunikationsstränge mit dem Bund und der EU KOM eingebunden?**

**16. Wie sehen Sie die Rolle des Bundes in dem Mehrebenensystem?**

**17. Wie stark treffen die folgenden „Rollenbeschreibungen“ auf den Bund im Kommunikationsprozess zwischen den Ländern – speziell für ihr Bundesland – und der Kommission zu ?**

**18. Erleben Sie den Bund insgesamt als stärker oder schwächer im Vergleich mit der zurückliegenden Förderperiode?**

**19. Ihr größtes Anliegen gegenüber dem Bund im Zusammenhang mit der Umsetzung und Steuerung des EPLR**

**20. Beurteilen Sie bitte die Rolle der EU Kommission im Kommunikations- und Abstimmungsprozess**

**21. Wie würden Sie insgesamt die Zusammenarbeit mit der Kommission beschreiben?**

**22. Wenn Defizite bestehen, wie haben diese sich ausgewirkt?**

**23. Ihr größtes Anliegen gegenüber der KOM im Zusammenhang mit der Umsetzung und Steuerung des EPLR:**

### **Formale Anforderungen an die Programmabwicklung**

**24. Was sind aus Ihrer Sicht die wesentliche Änderungen gegenüber 2000 – 2006:**

- Was davon ist positiv
- Was ist negativ

**25. Wie ist die GVB in die Umsetzungsprozesse eingebunden?**

- Koordiniert Sie Abstimmungen mit den anderen Ressorts?
- Wie klappt aus Ihrer Sicht das Zusammenspiel GVB, FV und Zahlstelle?

**26. Wo liegen aus Ihrer Sicht die größten Schwierigkeiten bei der Abwicklung des EPLR nach ELER-VO?**

**27. Ihre erste Prognose für die Fördereffizienz in Bezug auf der Entwicklung der Implementationskosten und der zweckmäßigen Mittelverwendung verglichen mit der zurückliegenden Förderperiode (unter zweckmäßigere wird auch eine wirksamere Mittelverwendung gefasst)**

Auswirkungen der jetzigen.....	auf die Höhe der Implementationskosten	auf die zweckmäßige Mittelverwendung
Auswahlkriterien		
Kontrollmechanismen		
Indikatorenerfassung		
Organisation der Zahlstelle		
EDV / Datenbanken		

+ Positive Auswirkungen (bei IK kostensenkend bzw. geringe IK), 0 = Neutrale Auswirkungen (IK Kosten gleichbleibend), - = Negative Auswirkung (bei IK kostensteigernd bzw. hohe IK)

Insgesamt wird die Fördereffizienz aus ihrer Sicht  steigen,  gleich bleiben,  sinken?

**28. Wie würde unter den gegebenen Rahmenbedingungen ein aus ihrer Sicht verwaltungsökonomisch optimiertes Programm aussehen? Welche Maßnahmen würden sie herausnehmen? Welche aufstocken?**

**30. Wie laufen die Verfahren zu Programmänderungen ab? Ist das Frühwarnsystem der GVB maßgeblich?**

### **Implementationsstruktur und Verflechtungen**

**31. Diskussion der Programmimplementationsstruktur des Landes anhand eines vorbereiteten Organigramms**

**32. Wo besteht noch Verbesserungsbedarf in der Organisation, wo wird sich voraussichtlich etwas ändern?**

## **Vollzug des Programms und Rahmenbedingungen für die Umsetzung des EPLR**

**33. Erwarten Sie, dass im Ablauf des Programms die n+2 Regelung greifen wird und Mecklenburg-Vorpommern Mittel wird abgeben müssen?**

**34. Geplante Mittelaufteilung und momentaner Stand der Inanspruchnahme: Meinen Sie, dass diese Ungleichgewichtung noch im Laufe der Zeit den Zielwerten angenähert werden kann?**

**35. Im Gemeinsamen Bewertungsplan ist das Prozedere eines Frühwarnsystem und Analysen der GVB festgelegt? Gibt es hierzu Dokumente? Sieht es in den anderen Fonds ähnlich aus?**

**36. Was bewirken die Wirtschafts- und Finanzkrise für die Programmumsetzung und den Programmerfolg bzw. die Strategie des Landes?**

- Wie sollen Konjunkturprogramm II und Maßnahmen aufeinander abgestimmt werden
- Wie sollten die Programme reagieren?

## **Kohärenz, Synergie**

**37. Die Überschneidungen und „Abgrenzungsregeln“ zwischen den Fonds in Kapitel 10 muten sehr komplex an und zum Teil liegen ihnen unbestimmte Begriffe zu Grunde.**

- Klappt die Abgrenzung und Abstimmung bei der Bewilligung und Umsetzung.
- Wo gibt es die meisten Reibungsverluste und Unsicherheiten bei den Behörden und den Antragstellern?

**38. Wie wirken sich ihrer Meinung nach der gemeinsame Begleitausschuss und die Gemeinsame Verwaltungsbehörde auf eine kohärente Programmabwicklung aus?**

- Wie ist es zu dieser Struktur gekommen
- Wo liegen ihrer Meinung nach die Vor- und die Nachteile?
- Haben hier alle Programme gleich viel Raum?
- Vorbild für andere Bundesländer?

**39. Wo sehen Sie bezogen auf die Wirkungen der Interventionen konkrete Synergien mit**

- dem EFRE - Programm?
- dem EFF?
- dem ESF?

**40. Sehen Sie Defizite und Verbesserungsvorschläge für die Zukunft?**

**Prinzip der Partnerschaft in Programmerstellung und Begleitung**

**41. Was waren aus Ihrer Sicht Neuerungen gegenüber letzter Förderperiode in Bezug auf:**

- Spektrum der Beteiligten
- Abläufe der Beteiligung
- Form der Beteiligung

Welche davon waren besonders erfolgreich?

**42. Aus welchem Themenfeld und Institutionellen Umfeld kamen und kommen die Hauptakteure?**

**43. Welchen Nutzen kann die GVB aus der Beteiligung ziehen, welche Impulse bekommt sie hieraus?**

**44. Wie beurteilen Sie die Einrichtung länderbezogenen BGAs im Vergleich zum Bundesbegleitausschuss**

**45. Wie beurteilen Sie den Einfluss der verschiedenen Vertreter**

**46. Wie schätzen Sie die Befähigung der Verbände für eine qualifizierte Beteiligung ein?**

**47. Sind Sie mit dem bisherigen Verfahren zufrieden oder könnte es aus Ihrer Sicht besser laufen?**

**48. Es ist eine Befragung von Vertretern des Begleitausschusses als Feedback über den BGA und die Beteiligung geplant.**

Was wäre aus Ihrer Sicht interessant zu wissen?

## **Interviewleitfaden für das Gespräch mit der Zahlstelle Mecklenburg-Vorpommern am 12.03.2009**

### **Mitarbeiterstruktur**

- EDV, Trennung in inhaltlichen und operativen Bereich?
- PROFIL-CS/ELER, welche Software?

### **Abgrenzung der Zahlstelle im Konglomerat GVB und Fondsverwaltung**

- Selbstverständnis der Zahlstelle (wie 1. Säule und 1257/1999 oder wie EAGFL-Ausrichtung)
- Sind die Zuständigkeiten klar geregelt oder gibt es Überschneidungen?

### **Gestiegene Anforderungen an die Zahlstelle gegenüber 2000 bis 2006?**

- Sehen Sie das auch so?
- In welchen Bereichen?

### **Finanzierungssysteme im Vergleich**

- Hinsichtlich des Verwaltungsaufwandes
- Haushaltsdisziplin (Bugwelle)
- Erstattungsverfahren mit Zwischenfinanzierung seitens des Landes
- MwSt-Regelung
- Parallelität der Abwicklungsstrukturen (Übergangsverordnung)

### **Bewilligung, Prüfung, Zahlung, Verbuchung**

- Zum Teil an andere Stellen delegiert: viele dezentrale Dienste
- Wie wird Qualitätssicherung gewährleistet?
- Beteiligung der Zahlstelle an der Festlegung von Projektauswahlkriterien
- Zentrale und Besondere Dienstanweisungen?
- Geschäftsverteilungsplan (Organigramm der Zahlstellenorganisation)
- Wo sind aus Ihrer Sicht die besonders problematischen Maßnahmen?

## Kontrolle

- Dezentrale Kontrollinstanzen?
- Klare Trennung Beratung – Bewilligung, Kontrolle
- Zentraler technischer Prüfdienst?

## Abwicklungstechnische Einschätzung

- Zuckerdiversifizierung
- Health Check
- EU-Konjunkturprogramm

## Gesamteinschätzung

Das neue Finanzierungssystem ist im Vergleich zu den 2000 bis 2006 bestehenden gekennzeichnet von

	Trifft voll zu	Trifft zu	Trifft kaum zu	Trifft nicht zu
einem erhöhten Verwaltungs- und Kontrollaufwand				
einer Kombination von unterschiedlich ausdifferenzierten Finanzierungssystemen				
zusätzlichen Erklärungs- und Berichtspflichten				
einer gestiegenen finanziellen Mitverantwortung				
neuen Anlastungstatbeständen				
einer mangelnden Kohärenz zu den Bestimmungen anderer VO'en				
Rechtsunsicherheiten und Umsetzungsproblemen				

## **Interviewleitfaden für das Gespräch mit Vertretern des Bundes (BMELV) am 21.04.2010 in Bonn**

### **ELER VO und Nationale Strategie**

#### **1. Hat die ELER-VO neue inhaltliche Impulse für die Förderpolitik für den ländlichen Raum gesetzt?**

Wesentliche inhaltliche Veränderung gegenüber der Periode 2000 – 2006

#### **2. Welche Rolle haben die Vorgaben aus den strategischen Leitlinien der EU und der Nationalen Strategie gespielt?**

- Ist die Nationale Strategie als inhaltliches Steuerungsinstrument relevant?
- Welche Rolle spielt sie für Sie?
- Verhältnis von Aufwand zu Nutzen
- Wie groß ist Ihrer Meinung nach der Einfluss?

(standardisierte Abfrage)

### **Selbstverständnis und die Rolle des Bundes im Mehrebenensystem**

Die folgenden Fragen beziehen sich auf die Phase der Programmerstellung, Genehmigung und Abwicklung

#### **3. Wie sehen Sie die Rolle des Bundes in dem Mehrebenensystem? Beurteilen Sie bitte die Rolle des Bundes im Kommunikations- und Abstimmungsprozess**

(standardisierte Abfrage)

#### **4. Wie stark treffen die folgenden „Rollenbeschreibungen“ auf den Bund im Kommunikationsprozess zwischen den Ländern und der Kommission zu?**

(standardisierte Abfrage)

#### **5. Haben die folgenden Aspekte die Rolle des Bundes verändert?**

- Nationale Strategie
- NRR
- Netzwerk Ländlicher Raum (Dt Vernetzungsstelle)
- MEN-D
- (Einrichtung einer Koordinierungsstelle)
- Contact Point der EU KOM und das Netzwerk



6. **Erleben Sie den Bund insgesamt als stärker oder schwächer im Vergleich mit der zurückliegenden Förderperiode? Woran machen Sie dies fest?**
7. **Ihr größtes Anliegen gegenüber den Ländern im Zusammenhang mit der Umsetzung der EPLR? Welche Rolle würden Sie gerne einnehmen – was sind hierfür die Hindernisse?**
8. **Beurteilen Sie bitte die Rolle der EU Kommission im Kommunikations- und Abstimmungsprozess**

(standardisierte Abfrage)

9. **Wie würden Sie insgesamt die Zusammenarbeit mit der Kommission beschreiben? (standardisierte Abfrage)**
10. **Was wäre aus Ihrer Sicht das größte Anliegen gegenüber der KOM ?**
11. **Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang das SFC? (standardisierte Abfrage)**

### **Formale Anforderungen an die Programmabwicklung**

12. **Was sind die wesentlichen Knackpunkte für Programmabwicklung?**
  - Was sind nach wie vor Stolpersteine / Unsicherheiten/Verzögerungsgründe?
  - Was war hierbei die Rolle des Bundes?
13. **Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang die Planbarkeit der Zahlungsströme im bisherigen Verlauf der Förderperiode und das Verhalten der Länder?**
14. **Halten Sie den Optimismus, der in den Ländern in Bezug auf die prognostizierte Mittelverausgabung zur Schau gestellt wird, für berechtigt?**
15. **Was bewirken die Finanz- und Wirtschaftskrise für die Programmumsetzung und den Programmerfolg?**
16. **Wie beurteilen Sie die Neuerung in Bezug auf die Abwicklung v.a. die Integration von LEADER in das EPLR?**
17. **Gibt es eine systematische Koordination des Referats 521.....?**
  - mit 615
  - mit Fachreferaten
  - Stellung im Hause??
  - mit anderen Ressorts

**18. Wie laufen die Verfahren zu Programmänderungen ab?**

- Von außen betrachtet scheint das Verfahren sehr langwierig und komplex zu sein. Woran liegt dies im Wesentlichen?
- Wird die neue D-VO Erleichterungen bringen?

**Implementationsstrukturen und -kosten****19. Diskussion der Programmimplementationsstrukturen der Länder****20. Wo sehen Sie aus Sicht des Bundes problematische wo gute Organisationsstrukturen?**

**Diskussion der Implementationskostenanalyse – Berücksichtigung der Bundesebene (zumindest für den NSP)**

**Kohärenz, Synergie zu anderen Fonds aus Sicht des Bundes****21. Kohäsionsleitlinien/Strukturfondsverordnung haben einen dezidierten territorialen Aspekt und Bezug zum ländlichen Raum ( - Flankierungsauftrag)? Für wie nachhaltig halten Sie den?****22. Wo gibt es aus ihrer Sicht „Förderlücken“ bzw. weiße Flecken vor allem in Bezug auf wirtschaftliche Impulse im ländlichen Raum?****23. Kohärenz aus Ihrer Sicht ausreichend – auch auf den übergeordneten Ebenen; was eher gute Strukturen – schlechte Strukturen?**

Wo liegen ihrer Meinung nach die Vor- und die Nachteile integrierterer Strukturen wie beispielsweise in MV?

**24. Wo sehen Sie bezogen auf die Wirkungen der Interventionen konkrete Synergien mit**

- dem EFRE - Programm?
- dem EFF?
- dem ESF?

**25. Sehen Sie Defizite und Verbesserungsvorschläge für die Zukunft in Bezug auf Strukturen zur besseren Abstimmung auf der Bundesebene? Wäre die IMAG nicht das geeignete Instrument hierfür?**

## **Bewertung**

- 26. Es gibt keine länderübergreifende GAK-Bewertung mehr. Trotzdem beziehen sich die Länderbewertungen auf alle Fördergegenstände der GAK. Wie könnte systematischer auf die Ergebnisse zurückgegriffen werden?**
- 27. Welche Themen wären aus Ihrer Sicht dringend fondsübergreifend zu bewerten bzw. einzuordnen?**

## **Prinzip der Partnerschaft in Programmerstellung und Begleitung**

- 28. Wie bewerten Sie das Fehlen des Bundesbegleitausschusses?**
- 29. Wie sehen Sie die Präsenz des Bundes in den Landesbegleitausschüssen. Ihr Eindruck von den BGAs?**
- Diskussionskultur
  - Entscheidungsbefugnisse
  - Vertretene Belange
- 30. Welchen Nutzen kann der BUND aus der Beteiligung ziehen, welche Impulse bekommt er hieraus?**
- Ergebnisse der Befragung:
  - Wird die Perspektive des Bundes nachvollziehbarer (trifft eher zu, 3,28)
  - Entscheidungen transparenter (trifft eher nicht zu 3,08)
  - Können Anliegen beim Bund angebracht werden (2,58)
- 31. Gibt es etwas, was sich aus Ihrer Sicht verbessern müsste ?**

## **Ausblick auf 2014ff**

- 32. Wie läuft aus ihrer Sicht die Diskussion?**
- 33. Welche Aspekte der ELER-Verordnung halten Sie für sachgerecht? Wo würden Sie Veränderungsbedarf sehen?**
- Mindestausstattung der Achsen
  - Kulisse ländlicher Raum – Lenkungsfunktion / Mittelkontingentierung
  - Indikatoren
  - Auswahlkriterien
  - Begleitungs- und Bewertungssystem

## **Interview mit Referat 615 - EU Agrarfinanzierung, Koordinierungsstelle des BMELV am 21.04.2010 in Bonn**

### **Mitarbeiterstruktur**

Wie groß ist das Referat 615 und ist es nach Länderzuständigkeiten organisiert?

### **Selbstverständnis der Koordinierungsstelle**

#### **Aufgaben der Koordinierungsstelle (Artikel 4 VO 885/2006)**

- Im Bereich Sammlung und Bündelung der für die Kommission bestimmten Informationen und Unterlagen
- Im Bereich Förderung /Harmonisierung der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechtes

### **Abgrenzung zu / Koordinierung mit 521?**

### **Selbstverständnis und die Rolle des Bundes im Mehrebenensystem**

- Wie sehen Sie die Rolle des Bundes in dem Mehrebenensystem? Beurteilen Sie bitte die Rolle des Bundes im Kommunikations- und Abstimmungsprozess im Rahmen der zahlstellenkonformen Abwicklung.
- Wie viel davon ist Bündelung, „Postweg“, aktive Koordination? (standardisierte Abfrage)
- Wie viel Mitverantwortung hat der Bund?
- Wie stark treffen die folgenden „Rollenbeschreibungen“ auf den Bund im Kommunikationsprozess zwischen den Ländern und der Kommission zu? (standardisierte Abfrage)
- Ihr größtes Anliegen gegenüber den Ländern im Zusammenhang mit der Umsetzung der EPLR? Welche Rolle würden Sie gerne einnehmen – was sind hierfür die Hindernisse?
- Beurteilen Sie bitte die Rolle der EU Kommission im Kommunikations- und Abstimmungsprozess (standardisierte Abfrage)
- Wie würden Sie insgesamt die Zusammenarbeit mit der Kommission beschreiben? (standardisierte Abfrage)
- Was wäre aus Ihrer Sicht das größte Anliegen gegenüber der KOM ?
- Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang das SFC? (standardisierte Abfrage)

**Wie würden Sie die Anforderungen an die Zahlstellen gegenüber 2000 bis 2006 beschreiben. Was kennzeichnet die neue Förderperiode aus?**

- Was sind aus Ihrer Sicht sinnvolle Entwicklungen im Rechts- und Handlungsrahmen?
- Führen diese Instrumente aus Ihrer Sicht zu einer zweckmäßigeren Mittelverwendung?
- Stehen Aufwand und Nutzen noch in einem Verhältnis?
- Was ist Ihre Einschätzung zur aktuellen Diskussion zur Wesentlichkeitsschwelle?

**Zahlstellenkonforme Abwicklung: Bewilligung, Prüfung, Zahlung, Verbuchung**

- Was bereitet den Ländern am Meisten Bauchschmerzen in diesem Kontext?
- Wo sind aus Ihrer Sicht die besonders problematischen Maßnahmen?
  - Invekos-Maßnahmen
  - Nicht-Invekos-Maßnahmen
  - LEADER
- Sehen Sie schwierige Organisationsformen für zahlstellenkonforme Abläufe in einzelnen Bundesländern?
- Machen Sie ein Qualitätseinstufung der Zahlstellensystem der Länder?
- Qualitätssicherung durch Austausch?

**Abwicklungstechnische Einschätzung anderer Finanzquellen**

- Zuckerdiversifizierung
- Health Check
- EU-Konjunkturprogramm

Sind diese unterschiedlichen Finanzierungssystem noch handhabbar?

## FAZIT Neuerungen

Das neue Finanzierungssystem ist im Vergleich zu den 2000 bis 2006 bestehenden gekennzeichnet von ...

	Trifft voll zu	Trifft zu	Trifft kaum zu	Trifft nicht zu
Einem erhöhten Verwaltungs- und Kontrollaufwand				
Einer Kombination von unterschiedlich ausdifferenzierten Finanzierungssystemen				
Zusätzlichen Erklärungs- und Berichtspflichten				
Einer gestiegenen finanziellen Mitverantwortung				
Neuen Anlastungstatbeständen				
Einer mangelnden Kohärenz zu den Bestimmungen anderer VO'en				
Rechtsunsicherheiten und Umsetzungsproblemen				

\* bezieht sich auf die rigorosere Regelung zur Widereinzahlung von Außenständen

## Implementationskosten / Kontrollkostenerhebung der EU

Wir haben eine Analyse gemacht und möchten diese wiederholen. Was wäre hierbei aus Ihrer Sicht ein sinnvolles Vorgehen?

- Gehört der Bund mit dazu?
- Könnte man Anteile von 615 bestimmten Ländern zuordnen?
- Ihr Eindruck von den gelieferten Daten der Länder zu der Kontrollkostenerhebung der EU? Sehr heterogene Auslegung der Vorgaben der EU – wurde ein Vorgehen nicht abgestimmt?

## Perspektive 2014:

Wo müsste es aus Ihrer Sicht in Bezug auf die Kontroll- und Finanzbestimmungen hingehen, wenn Vereinfachung ernst genommen werden soll?

## Abfrageblätter für das Gespräch mit der ELER-Fondsverwaltung und der Gemeinsamen Verwaltungsbehörde

### Welche Rolle haben die Vorgaben aus den strategischen Leitlinien der EU und der Nationalen Strategie gespielt?

Die Strategiekaskade ....	trifft zu.....trifft nicht zu				
...war hilfreich für den Diskussionsprozess	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... hat zu klaren Zielformulierungen geführt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... hat Raum für landesspezifische Erfordernisse gelassen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... hat einen inhaltlichen Einfluss auf die Programmgestaltung gehabt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

(trifft zu / trifft vorwiegend zu / teils teils / trifft vorwiegend nicht zu / trifft überhaupt nicht zu)

### Wie sehen Sie die Rolle des Bundes in dem Mehrebenensystem?

#### Beurteilen Sie bitte die Rolle des Bundes im Kommunikations- und Abstimmungsprozess

Was erhalten Sie vom Bund	trifft zu.....trifft nicht zu				
– rechtzeitige Information	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– eindeutige Information	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– lückenlose Information	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– aktive Unterstützung bei Problemen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– zeitnahe Klärungen offener Fragen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– verbindliche Hilfestellungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

(trifft zu / trifft vorwiegend zu / teils teils / trifft vorwiegend nicht zu / trifft überhaupt nicht zu)

**Wie stark treffen die folgenden „Rollenbeschreibungen“ auf den Bund im Kommunikationsprozess zwischen den Ländern – speziell für ihr Bundesland – und der Kommission zu?**

<b>Der Bund ist.....</b>	<b>trifft zu.....trifft nicht zu</b>				
...der formaler Kommunikationsweg der Bundesländer an die KOM	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...Bündelungsinstanz für an die KOM adressierte Fragen, Erfordernisse und Vorschläge der Länder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...Kooperationspartner der Länder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...Interessenvertreter der Länder gegenüber der KOM	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...eine Vermittlungsinstanz zwischen Ländern und KOM					
...Sprachrohr der KOM an die Länder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...Interessenvertreter der KOM gegenüber den Ländern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...Verfechter seiner eigenen Interessen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...ein aktiver Mitgestalter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...reaktiv auf Anforderungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

(trifft zu / trifft vorwiegend zu / teils teils / trifft vorwiegend nicht zu / trifft überhaupt nicht zu)

**Beurteilen Sie bitte die Rolle der EU Kommission im Kommunikations- und Abstimmungsprozess**

<b>Was erhalten Sie von der Kommission....</b>	<b>Trifft zu.....trifft nicht zu</b>				
– rechtzeitige Information	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– eindeutige Information	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– lückenlose Information	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– aktive Unterstützung bei Problemen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– zeitnahe Klärungen offener Fragen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– verbindliche Hilfestellungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

(trifft zu / trifft vorwiegend zu / teils teils / trifft vorwiegend nicht zu / trifft überhaupt nicht zu)



**Wie würden Sie insgesamt die Zusammenarbeit mit der Kommission beschreiben?**

**Wie stark treffen die folgenden Beschreibungen zu?**

**Trifft zu.....trifft nicht zu**

Die Entscheidungen der KOM sind transparent.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Entscheidungen der KOM sind nachvollziehbar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Kompetenzen zwischen Kommission und Land sind klar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Zuständigkeiten in der Kommission sind für Sie klar geregelt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die KOM spricht mit einer Stimme.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Diskussionen mit der KOM sind ergebnisoffen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die KOM ist ein Kooperationspartner der Länder.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bedenken und Anregungen der Länder werden von der KOM ernst genommen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die KOM bezieht die Länder in ihre Entscheidungen mit ein	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Es überwiegen top-down Entscheidungen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

(trifft zu / trifft vorwiegend zu / teils teils / trifft vorwiegend nicht zu / trifft überhaupt nicht zu)

**Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang das SFC?**

**Wie stark treffen die folgenden Beschreibungen zu?**

**Das SFC....**

**trifft zu.....trifft nicht zu**

... erleichtert die Kommunikation mit der Kommission	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... erleichtert die Arbeit der Verwaltungsbehörde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... führt zu mehr Transparenz, da alle wesentlichen Dokumente aller MS und der KOM zeitnah eingesehen werden können	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... ist ausreichend bedienerfreundlich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...ist wenig störanfällig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

(trifft zu / trifft vorwiegend zu / teils teils / trifft vorwiegend nicht zu / trifft überhaupt nicht zu)

**Ihre erste Prognose für die Fördereffizienz in Bezug auf der Entwicklung der Implementationskosten und der zweckmäßigen Mittelverwendung verglichen mit der zurückliegenden Förderperiode** (unter zweckmäßiger wird auch eine wirksamere Mittelverwendung gefasst)

Auswirkungen der jetzigen.....	auf die Höhe der Implementationskosten	auf die zweckmäßige Mittelverwendung
Auswahlkriterien		
Kontrollmechanismen		
Indikatorenerfassung		
Organisation der Zahlstelle		
EDV / Datenbanken		

+ Positive Auswirkungen (bei IK kostensenkend bzw. geringe IK), 0 = Neutrale Auswirkungen (IK Kosten gleichbleibend), - = Negative Auswirkung (bei IK kostensteigernd bzw. hohe IK)

### Wie beurteilen Sie die Intensität der Mitarbeit der folgenden Vertreter im BGA bzw. in den Konsultationsprozessen

Mitarbeit der folgenden Vertreter	sehr engagiert				sehr zurückhaltend
Kommission	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
BMELV	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Finanzministerium MV	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Staatskanzlei	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
MW	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
MBWK	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sozialministerium	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Innenministerium	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
LU	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Städte- und Landkreistag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Mitarbeit der folgenden WISO und Umweltpartner aus:	Sehr engagiert				sehr zurückhaltend
Umweltverbände	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Frauen/Gleichstellung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Industrie-, Handels und Handwerkskammern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
DGB	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
AWO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bauernverband	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Landjugend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kirche	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## Abfrageblätter für die Gespräche mit dem Bund

### Die strategischen Leitlinien ....

	trifft überhaupt nicht zu			trifft voll und voll und ganz zu	
	1	2	3	4	5
...waren hilfreich für den Diskussionsprozess					
... haben zu klaren Zielformulierungen geführt					
... haben Raum für landesspezifische Erfordernisse gelassen					
... haben einen inhaltlichen Einfluss auf die Programmgestaltung gehabt					

## Die nationale Strategie war ....

	trifft überhaupt nicht zu			trifft voll und voll und ganz zu	
	1	2	3	4	5
...war hilfreich für den Diskussionsprozess					
... hat zu klaren Zielformulierungen geführt					
... hat Raum für landesspezifischen Erfordernissen gelassen					
... hat einen inhaltlichen Einfluss auf die Programmgestaltung gehabt					

## Was erhalten Sie von der Kommission ....

	trifft überhaupt nicht zu			trifft voll und voll und ganz zu	
	1	2	3	4	5
– rechtzeitige Information					
– eindeutige Information					
– lückenlose Information					
– aktive Unterstützung bei Problemen					
– zeitnahe Klärungen offener Fragen					
– verbindliche Hilfestellungen					

## Der Bund ist.....

	trifft überhaupt nicht zu			trifft voll und voll und ganz zu	
	1	2	3	4	5
....der formale Kommunikationsweg					
....Bündelungsinstanz für an die KOM adressierte Anliegen der Länder					
...Kooperationspartner der Länder					
....Interessenvertreter der Länder gegenüber KOM					
...eine Vermittlungsinstanz zwi. Ländern und KOM					
....Sprachrohr der KOM an die Länder					
....Interessenvertreter der KOM gegenüber den Ländern					
....Verfechter seiner eigenen Interessen					
....ein aktiver Mitgestalter					
....reaktiv auf Anforderungen					

## Wie stark treffen die folgenden Beschreibungen zu?

	trifft überhaupt nicht zu			trifft voll und voll und ganz zu	
	1	2	3	4	5
Die Entscheidungen der KOM sind transparent.					
Die Entscheidungen der KOM sind nachvollziehbar					
Die Kompetenzen zwischen Kommission und Bund sind klar					
Die Zuständigkeiten in der Kommission sind für Sie klar geregelt.					
Die KOM spricht mit einer Stimme.					
Die Diskussionen mit der KOM sind ergebnisoffen.					
Die KOM ist ein Kooperationspartner des Bundes.					
Bedenken und Anregungen des Bundes werden von der KOM ernst genommen					
Die KOM bezieht den Bund in Entscheidungen ein					
Es überwiegen top-down Entscheidungen.					

## Das SFC ...

	trifft überhaupt nicht zu			trifft voll und voll und ganz zu	
	1	2	3	4	5
... erleichtert die Kommunikation mit der Kommission					
... erleichtert die Arbeit der Verwaltungsbehörde					
... führt zu mehr Transparenz					
... ist ausreichend bedienerfreundlich					
...ist wenig störanfällig					

## Im Vergleich zu 2000 – 2006 ist das neue Finanzierungssystem gekennzeichnet von ....

	trifft nicht zu	trifft kaum zu	trifft zu	trifft voll zu
– einem erhöhten Kontroll- und Verwaltungsaufwand				
– einer Kombination unterschiedlich ausdifferenzierter Systeme				
– zusätzlicher Erklärungs- und Berichtspflichten				
– einer gestiegenen finanziellen Mitverantwortung				
- neuen Anlastungsbeständen				
– mangelnder Kohärenz zu Bestimmungen anderer VO' en (EFRE)				
– Rechtsunsicherheiten und Umsetzungsproblemen				

