

# **Halbzeitbewertung des ZPLR Schleswig-Holstein**

**Zukunftsprogramm Ländlicher Raum 2007 - 2013**

---

## **im Rahmen der 7-Länder-Bewertung**

**von**

**Institut für Ländliche Räume des vTI**

**Institut für Betriebswirtschaft des vTI**

**Institut für Ökonomie der Forst- und  
Holzwirtschaft des vTI**

**entera - Ingenieurgesellschaft für Planung  
und Informationstechnologie**



*im Auftrag des*

**Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume  
Schleswig-Holstein**

**Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission**

**Dezember 2010**

## **Impressum:**

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

regina.grajewski@vti.bund.de

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

bernhard.forstner@vti.bund.de

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

kristin.bormann@vti.bund.de

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

horlitz@entera.de

# **Überblick Inhalte**

**Kurzfassung**

**Summary (englisch)**

**Summary (deutsch)**

**Teil I - Einleitung**

**Teil II - Maßnahmenbewertungen**

**Teil III - Programmbewertung**

**Abkürzungsverzeichnis**



# Halbzeitbewertung des ZPLR Schleswig-Holstein

Zukunftsprogramm Ländlicher Raum 2007 - 2013

---

im Rahmen der 7-Länder-Bewertung

## Kurzfassung

von

Institut für Ländliche Räume des vTI

Institut für Betriebswirtschaft des vTI

Institut für Ökonomie der Forst- und  
Holzwirtschaft des vTI

entera - Ingenieurgesellschaft für Planung  
und Informationstechnologie



*im Auftrag des*  
Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume  
Schleswig-Holstein

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission

Dezember 2010

## **Impressum:**

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

regina.grajewski@vti.bund.de

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

bernhard.forstner@vti.bund.de

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

kristin.bormann@vti.bund.de

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

horlitz@entera.de

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>I</b>
<b>Teil I: Überblick über das Zukunftsprogramm Ländlicher Raum (ZPLR) und die Halbzeitbewertung</b>	<b>1</b>
<b>Teil II: Maßnahmenbewertungen</b>	<b>6</b>
1 Überblick zu Teil II	6
2 Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen (ELER-Code 111)	8
3 Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (Code 121/1 und 121/2)	10
4 Erhöhung der Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen (ELER-Code 123)	13
5 Ländliche Neuordnung einschließlich freiwilliger Landtausch (Flurbereinigung nach GAK) (Code 125/1)	15
6 Ländlicher Wegebau (Code 125/2)	17
7 Maßnahmen zur Verhütung von Hochwasserschäden (Code 126/1)	19
8 Küstenschutz im ländlichen Raum (Code 126/2)	20
9 Zahlung zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind (ELER-Code 212)	22
10 Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und Zahlungen im Zusammenhang mit der Richtlinie 2000/60/EG (ELER-Code 213)	24
11 Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214)	26
12 Forstmaßnahmen (ELER-Code 221, 227)	31
13 Integrierte ländliche Entwicklung (ILE/A) und Lokale Aktionsgruppen (AktivRegionen)	32
14 Investitionen zur Diversifizierung (AFP/B) (Code 311/1)	38
15 Initiative Biomasse und Energie (Code 321/1) – Beratungsdienstleistungen (Code 331/II)	39
16 Anpassung von Kleinkläranlagen an die allgemein anerkannten Regeln der Technik (Nachrüstung) (Code 321/2)	41
17 Naturschutz und Landschaftspflege (Code 323/2) und WRRL (investive Maßnahmen) – Naturnahe Gestaltung von Fließgewässern, Wiedervernässung von Niedermooren (Code 323/3)	43
18 Breitband-Internetinfrastruktur (Code 321/4)	45
<b>Teil III: Ergebnisse der Programmbewertung</b>	<b>46</b>
1 Analyse der Programmwirkungen	46
2 Analyse der Programmdurchführung	50





## **Teil I: Überblick über das Zukunftsprogramm Ländlicher Raum (ZPLR) und die Halbzeitbewertung**

### ***Organisation der Halbzeitbewertung***

Die Halbzeitbewertung des Zukunftsprogramms Ländlicher Raum (ZPLR) ist in einen länderübergreifenden Bewertungsansatz<sup>1</sup> eingebunden. Zur Steuerung der Evaluation wurde ein Lenkungsausschuss eingerichtet, der sich vor allem aus den Verwaltungsbehörden/Fondsverwaltungen der beteiligten Bundesländer und den EvaluatorInnen konstituiert. Den Vorsitz hat das Land Schleswig-Holstein.

Die Federführung der Evaluation hat das Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts (vTI). Kooperationspartner sind das Institut für Betriebswirtschaft und das Institut für Ökonomie der Holz- und Forstwirtschaft (beide vTI) sowie die Ingenieurgesellschaft entera.

### ***Rahmen der Halbzeitbewertung und Berichts Aufbau***

Die EU gibt in ihrem Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen, dem sogenannten Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF), die grundlegende Struktur für die Bewertung vor. Der CMEF nennt für jede Maßnahme und das Programm die zu untersuchenden Fragen, ordnet jeder Maßnahme eine Interventionslogik und Indikatoren zu. Darüber hinaus werden grundsätzliche Hinweise zur Evaluationsmethodik und zum Aufbau der Berichte geben.

Das konkrete Vorgehen der Evaluation wurde an die Besonderheiten in den Bundesländern angepasst, und in Absprache mit der Verwaltungsbehörde und den Fachreferenten erfolgte eine Detailplanung des Untersuchungsdesigns.

Der Bericht zur Halbzeitbewertung gliedert sich in drei Teile:

- Teil I: Überblick/Einleitung (Rahmenbedingungen, Struktur und Umsetzung des ZPLR),
- Teil II: Maßnahmenbewertungen (Übersicht über die angebotenen Maßnahmen, Untersuchungsmethoden und Daten, Output und Ergebnisse sowie Zielerreichung und die Beantwortung der Bewertungsfragen),
- Teil III: Programmbewertung (Programmwirkungen, Programmdurchführung).

---

<sup>1</sup> Gemeinsam mit den Bundesländern Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen/Bremen, Nordrhein-Westfalen und Hessen.

### *Inhaltliche und finanzielle Ausgestaltung des ZPLR*

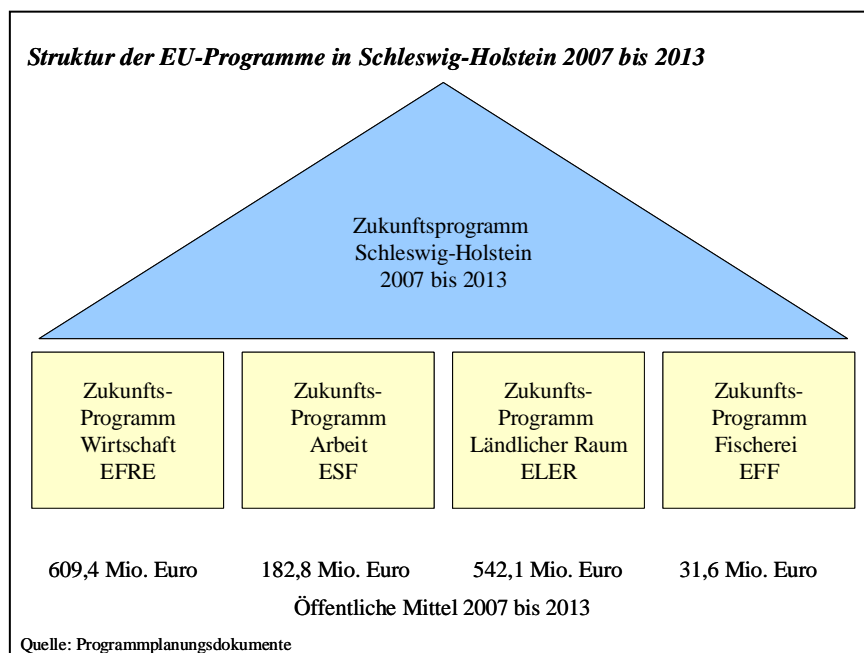
Schleswig-Holstein hat alle EU-Programme unter dem Dach des „Zukunftsprogramm Schleswig-Holstein 2007 bis 2013“ vereint (siehe Abbildung). Dieses Programm dient v. a. der gemeinsamen Außendarstellung. Im Zusammenspiel mit der Struktur- und Regionalpolitik rangiert das ZPLR hinsichtlich seiner finanziellen Bedeutung an 2. Stelle hinter dem Zukunftsprogramm Wirtschaft.

Das ZPLR bildet das Kernstück der Förderung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums. Nur wenige Maßnahmen werden außerhalb des ZPLR ausschließlich aus nationalen Mitteln finanziert. Für zentrale Politikbereiche der EU, wie die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) oder Natura 2000, ist das ZPLR inklusive seiner Artikel-89-Maßnahmen eine

wesentliche Finanzquelle. Energie- und Klimaziele werden zwar auch vom ZPLR unterstützt; hier sind aber andere Finanzierungsquellen bzw. politische Rahmensetzungen, wie das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), wichtiger.

Das ZPLR wurde nach einem intensiven Diskussionsprozess in Projektgruppen im Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (MLUR) und unter Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner erstellt. Die Europäische Kommission hat das ZPLR am 04.12.2007 formal genehmigt. Leitgedanke ist die Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Räumen.

Nach verschiedenen finanziellen Zuflüssen aus der 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) umfasst das ZPLR inzwischen ein Mittelvolumen von 543 Mio. Euro. Ergänzend kommen noch 307 Mio. Euro für Artikel-89-Maßnahmen sowie rund 4,7 Mio. Euro aus Mitteln der Zuckerdiversifizierungsbeihilfe hinzu.



**Finanzstruktur des ZPLR (Stand 12/2009)**

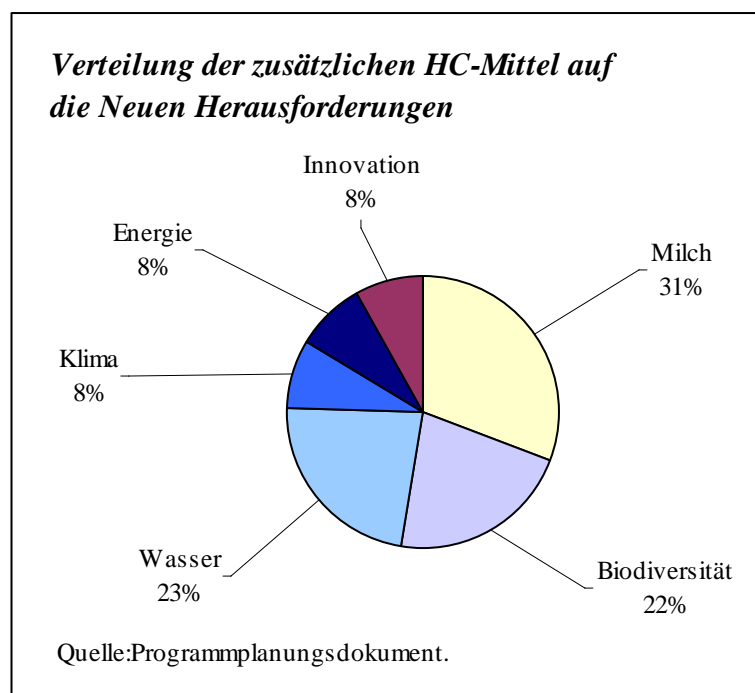
	ELER-Mittel	Nationale öffentliche Mittel	Öffentliche Mittel insgesamt	Private Mittel indikativ	Gesamtkosten	zusätzliche Mittel für Artikel-89-Maßnahmen (1)
Schwerpunkt 1	78.584.341	67.184.341	145.768.682	503.970.406	649.739.088	158.700.000
Schwerpunkt 2	84.622.643	66.570.041	151.192.684	3.925.000	155.117.684	8.116.000
Schwerpunkt 3	75.857.583	60.851.479	136.709.062	65.610.000	202.319.062	140.267.650
Leader	61.708.474	43.909.358	105.617.832	17.886.364	123.504.196	0
Technische Hilfe	1.403.000	1.403.000	2.806.000	0	2.806.000	0
Insgesamt	302.176.041	239.918.219	542.094.260	591.391.770	1.133.486.030	307.083.650

Quelle: Jahresbericht 2009.

Die öffentlichen Mittel (inklusive der Artikel-89-Maßnahmen)<sup>2</sup> verteilen sich wie folgt auf die vier Schwerpunkte des ZPLR:

- 36 % für Schwerpunkt 1: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft,
- 19 % für Schwerpunkt 2: Verbesserung der Umwelt und der Landschaft,
- 45 % für Schwerpunkt 3: Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft sowie Schwerpunkt 4: Leader/Lokale Aktionsgruppen (Aktiv-Regionen).

Die erste Programmänderung bezog sich v. a. auf Detailänderungen an bestehenden Richtlinien. Mit der 2. Programmänderung im Zuge des Health-Checks (HC)/Europäischen Konjunkturprogramms(EKP) wurden weitreichendere Änderungen vorgenommen. Neue Teilmaßnahmen wurden eingeführt. Die zusätzlichen HC/EKP-Mittel in Höhe von 59 Mio. Euro verteilen sich breit auf die verschiedenen Prioritäten der Neuen Herausforderungen. Daneben wurde eine Verschiebung der Mittelansätze



<sup>2</sup> Ohne Technische Hilfe.

von Schwerpunkt-3-Maßnahmen in Leader/Lokale Aktionsgruppen (AktivRegionen) beschlossen. Mit der fast vollständigen Abwicklung der Maßnahmen der Integrierten ländlichen Entwicklung über die Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) ab 2010 beschreitet Schleswig-Holstein neue Wege.

Hauptzielgruppe des ZPLR sind Kommunen und Körperschaften des Öffentlichen Rechts. Unter Berücksichtigung der Artikel-89-Maßnahmen sind für sie nach groben Schätzungen rund 60 % der öffentlichen Mittel vorgesehen. An zweiter Stelle folgen die landwirtschaftlichen Betriebe.

### ***Auswirkungen der Haushaltskonsolidierung***

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich im Betrachtungszeitraum bis Ende 2009 noch nicht in deutlichem Umfang auf die Lage der öffentlichen Haushalte ausgewirkt. Seit 2010 werden aber deutliche Kürzungen im Landeshaushalt vorgenommen; ab 2011 wirken die Einsparungen in der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK). Die Bereitstellung der öffentlichen Kofinanzierung wird zukünftig in noch stärkerem Maße auf die Kommunen und auf die Nutzung von zweckgebundenen Abgabemitteln verlagert werden. Mit den Kürzungen einher geht ein umfangreicher Personalabbau in der öffentlichen Verwaltung. Strategische Spielräume sind so finanziell und personell kaum mehr nutzbar.

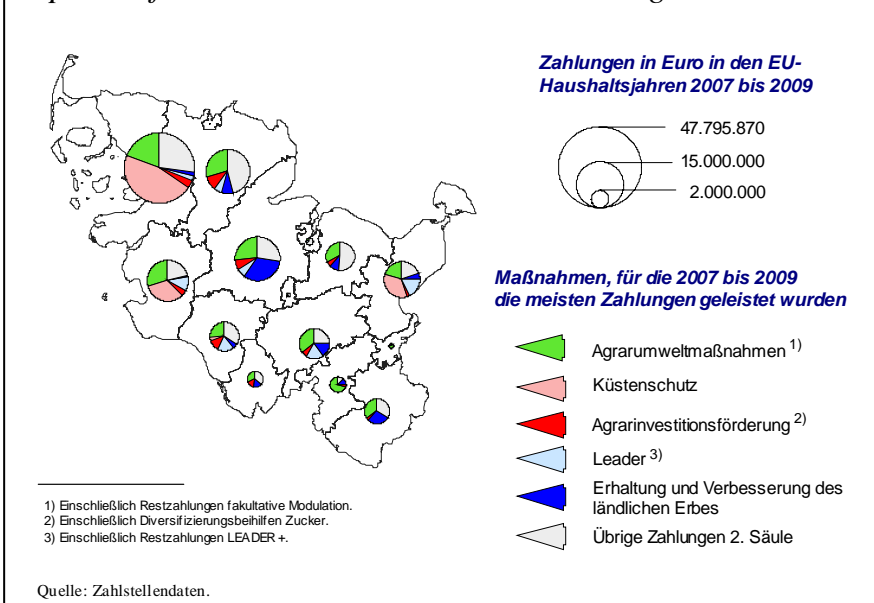
### ***Umsetzungsstruktur und bisherige Umsetzung des ZPLR***

Die Umsetzungsstruktur des ZPLR ist relativ komplex, aber aufgrund des zweistufigen Aufbaus der Landesverwaltung und der Konzentration der Maßnahmen im MLUR schlanker als in anderen Bundesländern. Schleswig-Holstein verfügt mit dem Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (LLUR) über eine Einrichtung, die eine wesentliche Bündelungsfunktion wahrnimmt. Nur wenige Maßnahmen werden außerhalb des LLUR abgewickelt.

Rund 163 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln (ohne Artikel-89-Maßnahmen) wurden bis zum 31.12.2009 verausgabt. Damit weist das ZPLR einen Umsetzungsstand von rund 30 % auf. Der Umsetzungsstand gemessen an den ausgezahlten Mitteln ist im Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“ mit 42 % der geplanten öffentlichen Mittel am höchsten. Dies ist u. a. auf die kontinuierliche Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten (Ausgleichszulage) und die Altverpflichtungen im Agrarumweltbereich zurückzuführen. Auch Schwerpunkt 1 verfügt über einen relativ hohen Auszahlungsstand (37 %). Schwerpunkt 3 und Leader haben mit 18,5 % einen relativ niedrigen Auszahlungsstand, was auch auf die 2009 erfolgte Mittelaufstockung zurückzuführen ist. Zusätzlich zu den EU-kofinanzierten Maßnahmen wurden noch rund 153 Mio. Euro für Artikel-89-Maßnahmen ausgezahlt, rund 55 % allein für den Küstenschutz (ELER-Code 126). Auch Schwerpunkt 3 verfügt über viele Projekte mit rein nationaler Finanzierung.

Eine detaillierte Analyse der Verteilung der Fördermittel auf Regionen und Zuwendungsempfänger erfolgte durch Auswertung der Zahlstellendaten für die EU-Haushaltsjahre 2007 bis 2009, d. h. ausschließlich für EU-kofinanzierte Maßnahmen.

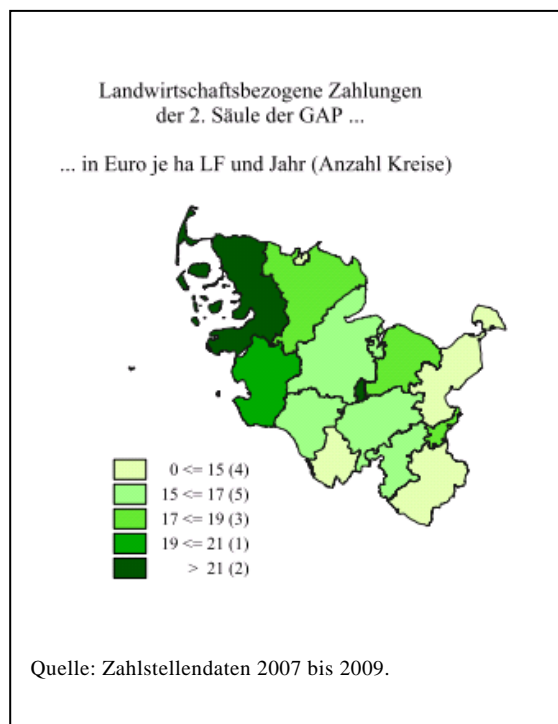
*Top-5-Maßnahmen der ländlichen Entwicklung 2007 bis 2009*



In der absoluten Verteilung der öffentlichen Mittel ist vor allem der Norden Schleswig-Holsteins begünstigt, zurückzuführen in erster Linie auf die große Bedeutung des Küstenschutzes. Die Hamburger Umlandkreise partizipieren deutlich geringer an den Fördermaßnahmen.

Förderintensitäten wurden sowohl für die landwirtschaftsbezogenen Maßnahmen wie auch die ländlichen Entwicklungsmaßnahmen berechnet. Im Durchschnitt liegen die Zahlungen der landwirtschaftsbezogenen Zahlungen (ELER-Codes 121, 212, 213 und 214) bei rund 19 Euro je ha landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF). Die einwohnerbezogene Förderintensität der ländlichen Entwicklungsmaßnahmen (ELER-Codes 125, 126 und Schwerpunkte 3 und 4) liegt im Mittel bei zehn Euro je Einwohner.

Insgesamt 46 % der öffentlichen Mittel wurden in den EU-Haushaltsjahren 2007 bis 2009 direkt an landwirtschaftliche Betriebe ausgezahlt, der Rest an nichtlandwirtschaftliche Zuwendungsempfänger. Landwirtschaftliche Betriebe nehmen am häufigsten an Agrarumweltmaßnahmen teil. Die relative Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen steigt mit der Betriebsgröße (gemessen an der Höhe der Direktzahlungen je Betrieb in 2007) an.



Insgesamt 46 % der öffentlichen Mittel wurden in den EU-Haushaltsjahren 2007 bis 2009 direkt an landwirtschaftliche Betriebe ausgezahlt, der Rest an nichtlandwirtschaftliche Zuwendungsempfänger. Landwirtschaftliche Betriebe nehmen am häufigsten an Agrarumweltmaßnahmen teil. Die relative Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen steigt mit der Betriebsgröße (gemessen an der Höhe der Direktzahlungen je Betrieb in 2007) an.

## **Teil II: Maßnahmenbewertungen**

### **1 Überblick zu Teil II**

Die einzelnen Kapitel behandeln einzelne Maßnahmcodes, Teilmaßnahmen oder auch Gruppen von Maßnahmcodes. In dieser Kurzfassung werden zu den jeweiligen Maßnahmenbewertungen die folgenden Punkte dargestellt:

- *Maßnahmenüberblick* (Beschreibung der Maßnahmen und Stand der Umsetzung),
- *Administrative Umsetzung*,
- *Datenquellen und Methoden* (Besonderheiten der Datenlage und Vorgehensweise),
- *Wesentliche Wirkungen* (insbesondere die Beantwortung der Bewertungsfragen),
- *Wichtigste Empfehlungen*.

Der bisherige Stand der Umsetzung sowie die Zuordnung der Maßnahmcodes zu Kapiteln der HZB sind aus der folgenden Tabelle ersichtlich.

## Übersicht über den Umsetzungsstand der Maßnahmen und Zuordnung zu den Berichtskapiteln

ELER-Code und Maßnahmenbezeichnung	ELER-kofinanzierte Maßnahmen			Art.-89- Maßnahmen Ausgaben bis Ende 2009 (Mio. Euro)	Bewertung siehe Kapitel
	Öffentl. Mittel (Mio. Euro)		Umset- zungs- stand bis 2009		
	Ausgaben geplant (Stand 2009)	Ausgaben bis Ende 2009			
111 Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen	1,72	0,75	43 %	-	II.2
121 Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (1)	36,72	8,83	24 %	0,65	II.3
123 Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse	23,80	9,93	42 %	-	II.4
125 Verbesserung und Ausbau der Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung ...	15,90	6,00	38 %	5,93	
125/1 Ländliche Neuordnung, freiw. Landtausch	-	-	-	-	II.5
125/2 Ländlicher Wegebau	-	-	-	-	II.6
126 Wiederaufbau von durch Naturkatastrophen geschädigtem landwirtschaftlichem ...	72,35	32,80	45 %	83,70	
126/1 Verhütung von Hochwasserschäden	-	-	-	-	II.7
126/2 Küstenschutz im ländlichen Raum	-	-	-	-	II.8
212 Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht ...	7,94	5,16	65 %	-	II.9
213 Zahlungen im Rahmen von Natura 2000, WRRL	13,04	3,80	29 %	-	II.10
214 Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen	120,23	51,99	43 %	-	II.11
221 Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen	5,85	2,34	40 %	0,96	II.12
227 Beihilfen für nichtproduktive Investitionen	4,13	0,67	16 %	3,62	II.12
311 Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen...	4,69	0,00	0 %	0,49	
311/1 Investitionen zur Diversifizierung	-	-	-	-	II.14
311/2 Umnutzung landw. Bausubstanz	-	-	-	-	II.13
312 Beihilfe für die Gründung und Entwicklung von Kleinunternehmen	-	-	-	0,03	II.13
313 Förderung des Fremdenverkehrs	7,50	5,44	73 %	6,32	II.13
321 Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung	28,21	9,11	32 %	6,40	
321/1 Initiative Biomasse und Energie	-	-	-	-	II.15
321/2 Kleinkläranlagen	-	-	-	-	II.16
321/3 Dienstleistungseinr. zur Grundversorgung	-	-	-	-	II.13
321/4 Breitband-Internetinfrastrukturen	-	-	-	-	II.18
322 Dorferneuerung und -entwicklung	14,15	9,09	64 %	26,44	II.13
323 Erhaltung und Verbesserung des ländl. Erbes	81,11	19,73	24 %	17,10	
323/1 Erhalt des ländlichen Kulturerbes	-	-	-	-	II.13
323/2 Naturschutz u. Landschaftspflege	-	-	-	-	II.17
323/3 Investive Maßnahmen WRRL	-	-	-	-	II.17
331 Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen	0,47	0,00	0 %	-	II.13
341 Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung	0,58	0,51	87 %	1,24	II.13
411 Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Wettbewerbsfähigkeit	24,09	0,00	0 %	-	II.13
413 Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Lebensqualität	69,23	0,46	1 %	-	II.13
421 Transnationale und gebietsübergreifende Zusammenarbeit	2,36	0,00	0 %	-	II.13
431 Arbeit der lokalen Aktionsgruppe	9,93	0,46	5 %	-	II.13

(1) Einschließlich Zuckerdiversifizierungsmittel.

Quelle: Jahresbericht 2009.

## **2 Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen (ELER-Code 111)**

### ***Maßnahmenüberblick***

Im Zeitraum 2007 bis 2009 fanden 624 Weiterbildungsveranstaltungen mit rund 5.900 TeilnehmerInnen statt. Über 60 % der Teilnehmenden waren über 40 Jahre alt. Der Anteil der Frauen an den Teilnehmenden lag bei rund 33 %. Die Dauer der Kurse/Lehrgänge betrug zumeist ein bis fünf Tage. Es werden also überwiegend kürzere Veranstaltungen gefördert.

Gemessen am Mittelabfluss entspricht die Inanspruchnahme von 2007 bis 2009 den geplanten Ansätzen. Rund 43 % der insgesamt für die Förderperiode eingestellten Fördermittel wurden verausgabt. Für die Maßnahmendurchführung standen bisher genügend Landesmittel zur Kofinanzierung zur Verfügung. Über die Förderung konnten Kurse angeboten werden, die sonst nicht stattfinden würden. Gleichzeitig können viele Personen aufgrund geringerer Teilnehmergebühren eher teilnehmen. Nach den Angaben der befragten TeilnehmerInnen übt die verbilligte Kursgebühr einen sehr starken positiven Einfluss auf die Teilnahmeentscheidung aus.

### ***Administrative Umsetzung***

Der Verwaltungs-, Abrechnungs- und Kontrollaufwand ist verhältnismäßig gering, weil die Veranstaltungen nur von der Landwirtschaftskammer (LWK) und ihren Lehr- und Versuchsanstalten durchgeführt werden. Dadurch sind in der Regel nur bis zu zwei Anträge pro Jahr erforderlich und zusammenfassende Abrechnungsformen möglich.

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

Die Analyse der erhobenen Kurs- und Teilnehmerdaten bildet die Grundlage der Bewertung. Wichtige Informationen zur Beurteilung der Maßnahmenwirkungen auf Teilnehmende, Betriebe und Umwelt liefern die Teilnehmerbefragungen in längeren Kursen und die Seminarbeurteilungen der Teilnehmenden am Veranstaltungsende. Zur Untersuchung der Wirkungen stehen deutlich mehr Befragungsergebnisse als in der letzten Förderperiode zur Verfügung.

### ***Wesentliche Wirkungen***

Die berufliche Weiterbildung erhöht die Chancen der Teilnehmenden, je nach eigenen Problemlagen, Bedürfnissen oder betrieblichen Herausforderungen schnell hinzuzulernen. Sie unterstützt diese, aktiv Veränderungen und Lösungsmöglichkeiten für die eigene Berufs- bzw. Betriebsperspektive voran zu treiben.

Die vergleichsweise größten Erfolge erreicht die Berufsbildung in Schleswig-Holstein bisher in den Bereichen persönlicher beruflicher Nutzen („nicht monetär bewertbare Verbesserungen“), dazu zählen insbesondere Verbesserungen der fachlichen Kompetenz, Mo-



tivation und Übernahme neuer Aufgaben. Bei den betrieblichen Aspekten werden der größte Nutzen zu Stellung am Markt und Umsatz/Einkünfte erwartet. Die weiteren Anschlussbefragungen werden zeigen, inwieweit bisherige Ergebnisse bestätigt werden.

Durch einige der geförderten Veranstaltungen sind Synergien zu anderen Maßnahmen im ZPLR denkbar. **Synergieansätze** bestehen bei Agrarumweltmaßnahmen, Zielgleichheit zum AFP und Maßnahmen im Schwerpunkt 3 (Diversifizierung, Fremdenverkehr, Biomasse).

### ***Empfehlungen***

Land und Bildungsträger wird empfohlen, die folgenden Anregungen und Hinweise die die „Verbesserung der Bildungsmotivation“ aber auch die „Inhaltliche und thematische Ausgestaltung“ betreffen, für die restliche Programmlaufzeit von 2011 bis 2013 zu beachten.

- Motivation zur beruflichen Weiterbildung verbessern: Das jetzige Modell mit verbilligten Gebühren bietet zwar bereits Anreize, die Weiterbildungsangebote zu nutzen. Trotzdem müssen bildungsferne oder kompetenzschwache Personen intensiver motiviert werden, damit sich die betriebliche Situation der landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betriebe nicht verschlechtert. Um Hemmschwellen abzubauen, können z. B. folgende Lösungsansätze genutzt werden:
  - Förderung der Kommunikation zwischen Teilnehmern und eher ablehnenden Berufskollegen sowie
  - Einsatz von Teilnehmenden nach erfolgreicher Weiterbildung als Multiplikatoren, um durch Schilderungen über die Kurse zur Teilnahme anzuregen.
- Inhaltliche und thematische Ausgestaltung: Als wichtige Themen für die Weiterentwicklung der Betriebe gelten neben neuen Diversifizierungsstrategien zur Einkommenssicherung, der Erzeugung marktorientierter Qualitätsprodukte und der fachlichen Qualifikation, die soziale Kompetenz der BetriebsinhaberIn und der MitarbeiterInnen. Ein Lösungsansatz für Betriebe mit wenig Zeit sind Angebote, die eine Kombination aus Präsenzzeiten und E-Learning beinhalten.
- Außerdem wird dem Land angeraten, eine Staffelung der Förderung nach Zielgruppe und Kursinhalten vorzunehmen: Um den schwächeren Zuspruch in der Zielgruppe von ArbeitnehmerInnen zu erhöhen, wird angeraten, den Förderanteil für ArbeitnehmerInnen von derzeit 50 % auf 70 bis 80 % zu erhöhen. Bei BetriebsleiterInnen wird vorgeschlagen, betriebliche Themen (Management, Kommunikation) mit einem niedrigeren Fördersatz, als Kurse mit Inhalten zu öffentlichen Gütern (u. a. Naturschutz) zu unterstützen.

### **3 Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (Code 121/1 und 121/2)**

#### *Maßnahmenüberblick*

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

Die Förderung findet vor dem Hintergrund vergleichsweise gut strukturierter Betriebe (Bestandsgrößen), eines dynamischen Strukturwandels (Wachstum, Investitionen in Biogas) und vergleichsweise guter Unternehmensergebnisse (Produktivität und Gewinne) statt. Die Finanzierungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit Investitionen sind gegenwärtig für die landwirtschaftlichen Betriebe günstig. Dennoch liegt das wesentliche Ziel der Förderung laut ZPLR darin, die Wettbewerbsfähigkeit der schleswig-holsteinischen Betriebe und des Sektors insgesamt im Zuge fortschreitender Liberalisierung der Märkte zu verbessern. Dies soll erreicht werden, indem Rationalisierungs- und Erweiterungsinvestitionen zur Senkung der Produktionskosten durch die Gewährung einer Kapitalhilfe (Zuschuss) unterstützt werden. Überwiegend werden Stallbauten von Milchviehbetrieben mit zugehöriger Melktechnik gefördert. Die angebotene Förderung umfasst beim AFP bei einem förderfähigen Investitionsvolumen zwischen 175.000 und 500.000 Euro gleichermaßen 25.000 Euro je Förderfall.

Im Jahr 2009 wurde mit zusätzlichen Mitteln in Folge der Health Check-Beschlüsse eine neue Teilmaßnahme zur Begleitung der Umstrukturierung des Milchsektors eingeführt. Diese Agrarinvestitionsförderung für Milchviehbetriebe (MFP) (Code 121/2) wurde vor allem damit begründet, dass aufbauend auf einer Studie zur Abschätzung der künftigen Milcherzeugung in Schleswig-Holstein eine zusätzliche Unterstützung zur Nutzung des prognostizierten Wachstumspotenzials erforderlich ist. Allerdings ist die in dieser Studie gemachte Potenzialeinschätzung mittlerweile, insbesondere aufgrund der Entwicklung im Bereich der Energieproduktion, nicht mehr realistisch. Die absehbaren Haushaltsengpässe, insbesondere die Zwänge zur Haushaltskonsolidierung, haben im Frühjahr 2010 dazu geführt, dass die Agrarinvestitionsförderung ausgesetzt wurde.

#### *Administrative Umsetzung*

Die Umsetzung des AFP lag im Zeitraum 2007 bis 2009 in etwa auf der Linie der ZPLR-Planung. Insgesamt wurden von 2007 bis 2009 623 Förderanträge mit einem Volumen von 183 Mio. Euro förderfähigen Investitionen bewilligt. Die dafür bewilligten Mittel belaufen sich auf 16,8 Mio. Euro. Der Schwerpunkt der Förderung lag klar im Bereich der Milchwirtschaft und hier wiederum bei größeren Investitionen (durchschnittlich 288.000 förder-

fähiges Investitionsvolumen). Das geförderte Investitionsvolumen der Jahre 2007 bis 2009 hat im Vergleich zur letzten Förderperiode etwas zugenommen.

Im Vergleich mit dem Nachbarland Niedersachsen, das ab 2007 eine wesentlich intensivere Agrarinvestitionsförderung praktizierte als Schleswig-Holstein, zeigt sich, dass die durchgeführten baulichen Investitionen in beiden Ländern in den Jahren 2007 und 2008 sowie in den Vorjahren eine vergleichbare Entwicklung genommen haben. Folglich kann hieraus zumindest kurzfristig (2007 bis 2008) kein Effekt des AFP auf das Volumen der baulichen Investitionen in der Landwirtschaft abgeleitet werden. Allerdings sind die Investitionen in die Milchviehhaltung in den Wirtschaftsjahren 2007/08 und 2008/09 in Schleswig-Holstein im Gegensatz zu Niedersachsen deutlich zurückgegangen. Da die Einkommen der Betriebe und auch die Entwicklung der AFP-geförderten Investition in Schleswig-Holstein und Niedersachsen diese unterschiedliche Entwicklung der Investitionen im Milchbereich nicht erklären können, ist anzunehmen, dass der Unterschied zum Teil auf andere Einflüsse wie Investitionen in die Energieerzeugung (Biogas und Fotovoltaik), die in Schleswig-Holstein in Milchviehregionen besonders hoch sind, zurückgeht.

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

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

- (a) Eine Analyse der bereits im Zeitraum 2000 bis 2003 geförderten Betriebe, für die inzwischen mehrere Jahresabschlüsse nach Fertigstellung der geförderten Investitionen verfügbar sind. Auswertungsziel ist die Identifizierung der Entwicklung des Betriebserfolgs vor und nach Durchführung der geförderten Investitionen und des Einflusses der Agrarinvestitionsförderung auf die längerfristige Betriebsentwicklung. Zu diesem Zweck wurden diese Betriebe mit strukturell vergleichbaren Betrieben des Testbetriebsnetzes im Ausgangszeitraum und in der Entwicklung der Wirtschaftsjahre 2004/05 bis 2007/08 verglichen.
- (b) Eine kalkulatorische Betrachtung der in der aktuellen Förderperiode geförderten Betriebe auf der Grundlage der Investitionskonzepte, wobei die Betriebe mit und ohne Förderung im Hinblick auf die Ausschöpfung der langfristigen Kapitaldienstgrenze (LKDG) untersucht wurden. Ziel war, die Bedeutung des AFP hinsichtlich der Finanzierung und der Stabilität der geförderten Betriebe zu identifizieren.

### ***Wesentliche Wirkungen***

Der Vergleich der Förderbetriebe der Vorperiode mit ähnlichen strukturierten Testbetrieben „Vorher“ und „Nachher“ zeigt, dass die Milchviehbetriebe im Vergleich zu den Testbetrieben eine weitgehend übereinstimmende Entwicklung beim Betriebserfolg und Betriebsertrag (Wachstum) über mehrere Wirtschaftsjahre nach Durchführung der geförderten Investitionen verzeichnen. Durch Expertengespräche wurde dieses Ergebnis bestätigt.

Die Ergebnisse des kalkulatorischen Vergleichs anhand der Investitionskonzepte deuten darauf hin, dass das AFP aufgrund des geringen Förderumfangs nur einen geringen Einfluss auf die Finanzierung und Stabilität hat. Während mit AFP circa 20 % der geförderten Betriebe nach Durchführung der Investitionen die LKDG überschreitet, wäre es ohne AFP rund ein knappes Drittel. Besonders häufig wäre dies (ohne AFP) jedoch nicht bei den sehr großen Investitionen (> 500.000 Euro), sondern eher bei den mittleren und kleineren Investitionsvolumina der Fall. Bei den Betrieben, die bereits in der Ausgangssituation eine hohe Ausschöpfung der LKDG aufweisen, liegt der kalkulierte Ausschöpfungsgrad im Zieljahr häufig auch sehr ungünstig und bei rund der Hälfte der Fälle über 100 %.

### ***Schlussfolgerungen***

- Die Konkurrenz zwischen Energie- und Milcherzeugung scheint groß zu sein, wenngleich eindeutige Schlussfolgerungen mangels verfügbarer Daten nicht möglich sind. Die Erlösstützung im Energiesektor durch das EEG ist gravierend und verzerrt die Wettbewerbskraft der verschiedenen Produktionsbereiche der Landwirtschaft. Diese Wettbewerbsbeeinflussung kann auch durch eine Investitionsförderung wie das AFP nicht kompensiert werden.
- Die Förderintensität des AFP (Bewilligungszeitraum 2007 bis 2009) ist insbesondere bei größeren Investitionen so gering (5 bis 10 %), dass ohnehin kaum von einer Beeinflussung der Struktur der durchgeführten Investitionen ausgegangen werden kann, sondern in hohem Maß Mitnahmeeffekte zu vermuten sind.
- Zudem erscheint der Verwaltungsaufwand, der im Zuge der Planung, Durchführung und Kontrolle der Maßnahme entsteht, in einem ungünstigen Verhältnis zu den relativ geringen verausgabten Mitteln.
- Die zur Bewältigung der „Neuen Herausforderung“ erfolgte Aufnahme der Teilmaßnahme Agrarinvestitionsförderung für Milchviehbetriebe (MFP) in das ZPLR (in 2009) ist angesichts der bereits im Jahr 2010 erfolgten Aussetzung des gesamten AFP (121/1 und 121/2) schwer nachvollziehbar.

### ***Empfehlungen***

- Angesichts des derzeit günstigen Zinsniveaus und der Bereitschaft der Banken zur Gewährung von Krediten ist aus der Sicht der Evaluatoren eine Kapitalförderung nicht erforderlich. Die gegenwärtige Aussetzung der allgemeinen Investitionsförderung sollte beibehalten werden. Eine Bürgschaftsregelung sollte jedoch angeboten werden, um die Finanzierung von grundsätzlich rentablen Investitionen im Fall von fehlenden Sicherheiten zu gewährleisten.
- Falls die Bereitstellung von öffentlichen Gütern (z. B. besonders hohe Tier- oder Umweltschutzstandards), die der Gesellschaft von den Betrieben unter gegebenen Marktverhältnissen nicht in ausreichendem Maß angeboten werden, in Zukunft ein prioritäres politisches Ziel darstellt, ist die Gewährung von zielgerichteten Investi-

onsanreizen zu erwägen. Dies gilt allerdings nur da, wo umfangreiche Investitionen zur Zielerreichung erforderlich sind. In diesem Fall, der eine weitreichende Neuausrichtung des AFP bedeuten würde, sollten die verfügbaren Fördermittel aus inhaltlichen und verwaltungstechnischen Gründen auf wenige Kernziele konzentriert werden, um eine hohe Effektivität des Mitteleinsatzes und niedrige Transaktionskosten zu erreichen.

- Wenn Fördermaßnahmen zur Erreichung von öffentlichen Gütern auf der Basis einer klaren und überzeugenden Interventionslogik angeboten werden, sollte unbedingt darauf geachtet werden, dass die potenziellen Fördermittelempfänger verlässlich mit den Fördermaßnahmen kalkulieren können.

#### **4 Erhöhung der Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen (ELER-Code 123)**

##### ***Maßnahmenüberblick***

Mit der Förderung von Investitionen in die Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsmöglichkeiten land- und forstwirtschaftlicher Produkte soll die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen der Ernährungswirtschaft gesteigert und damit zur Absatzsicherung bzw. Erlössteigerung auf der Erzeugerebene beigetragen werden. Damit soll die Wertschöpfung in der Agrar- und in der Ernährungswirtschaft insgesamt erhöht werden.

In Schleswig-Holstein erfolgt die Förderung von Investitionen in die Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsmöglichkeiten gemäß der Nationalen Rahmenregelung (NRR). Das Land legt aber aufgrund der Veränderungen auf dem Milchmarkt und der großen Bedeutung der Milch-(Meierei-)wirtschaft in Schleswig-Holstein besonderen Wert auf die Förderung dieses Sektors.

In den ersten drei Jahren der Förderperiode 2007 bis 2013 wurden im Rahmen dieser Maßnahme in Schleswig-Holstein insgesamt 33 Investitionsvorhaben mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 37 Mio. Euro bewilligt. Die hierfür bewilligten öffentlichen Ausgaben betragen 8,4 Mio. Euro. Davon wurden allein 5,3 Mio. Euro in der Milchwirtschaft (Meiereien) eingesetzt. Damit wurden in den ersten drei Jahren etwas weniger als die Hälfte der für die gesamte Förderperiode anvisierten 85 Förderfälle und 85 Mio. Euro Gesamtinvestitionsvolumen realisiert.

### ***Daten***

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

Aufgrund des Förderschwerpunktes „Milch“ wurden zusätzlich in diesem Sektor Expertengespräche geführt, deren Ergebnisse in die Bewertung einfließen.

### ***Wesentliche Wirkungen***

Während anhand der Daten die tatsächliche Entwicklung der Bruttowertschöpfung und der Arbeitsproduktivität nicht beurteilt werden kann, wird deutlich, dass die getätigten Investitionen mit der Einführung neuer Technologien in den Unternehmen einhergehen, nicht jedoch mit Innovationen.

### ***Empfehlungen***

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

Die Diskussionen um die zukünftige Entwicklung des Meiereisektors zeigen, dass Art und Umfang von Investitionsentscheidungen am besten durch die Unternehmen selbst getroffen werden sollten. Es sollten Rahmenbedingungen geschaffen werden, die es investitionswilligen Unternehmen ermöglicht, Investitionen schnell und zügig durchzuführen. Subventionen sollten aufgrund von möglichen Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden. Über eine Bürgschaftsregelung könnte die Finanzierung von grundsätzlich rentablen Investitionen im Fall von fehlenden Sicherheiten gewährleistet werden.

## **5 Ländliche Neuordnung einschließlich freiwilliger Landtausch (Flurbereinigung nach GAK) (Code 125/1)**

Die Flurbereinigung ist als Teil der Maßnahme „Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft“ im Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ eingeordnet. Die Interventionslogik der Flurbereinigung ist allerdings viel umfassender. Flurbereinigungsverfahren dienen nach dem zugrunde liegenden Flurbereinigungsgesetz der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen der Land- und Forstwirtschaft, aber auch der Förderung der allgemeinen Landeskultur und Landentwicklung. Gefördert werden die Ausführungskosten der Teilnehmergeinschaft, deren Anteil an den Gesamtkosten je nach Verfahren unterschiedlich hoch ist.

In den Jahren 2007 bis 2009 wurden investive Maßnahmen in einem Gesamtumfang von 6,8 Mio. Euro in insgesamt 28 Flurbereinigungsverfahren gefördert. Alle geförderten Verfahren wurden bereits vor der jetzigen Förderperiode eingeleitet. Die Verfahren umfassen eine Gesamtfläche von 62.000 ha, davon sind 52.200 ha landwirtschaftliche Nutzfläche. Rund 25.700 Grundstückseigentümer sind als Teilnehmer in den Verfahren beteiligt, und fast 700 landwirtschaftliche Betriebe wirtschaften in den bearbeiteten Gebieten.

### ***Administrative Umsetzung***

Die Fördermittel der Maßnahme 125/1 fließen in behördlich geleitete Verfahren. Durch den mehrstufigen Prozess der Verfahrensauswahl und Planfeststellung/-genehmigung ist gewährleistet, dass die einzelnen geförderten Projekte den Zielen der Förderung entsprechen. Die administrative Umsetzung wird in dieser Förderperiode dadurch erschwert, dass die anfallende Mehrwertsteuer nicht mehr durch die EU kofinanziert werden kann. Es entsteht zusätzlicher Aufwand für die separate Förderung aus GAK-Mitteln.

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

Die Bewertung stützt sich – neben der Auswertung von Förderdaten, Expertengesprächen und Literatur – auf eine vertiefte Datenerhebung in einer Stichprobe geförderter Verfahren. Zur Ableitung von Wirkungen wurden Modellrechnungen aus der vergangenen Förderperiode genutzt.

### ***Wesentliche Wirkungen***

Flurneuordnung hat das physische Potenzial in den bearbeiteten Gebieten verbessert: durch eine Vergrößerung der landwirtschaftlich genutzten Schläge um rund 50 % sowie eine Erhöhung der Schlaglänge und eine Verkürzung der Hof-Feld-Entfernungen um jeweils rund 30 %. Zudem wurde das ländliche Wegenetz im betrachteten Zeitraum auf einer Gesamtlänge von 70 km erneuert.

Diese Umstrukturierung bewirkt eine dauerhafte Senkung der Produktionskosten landwirtschaftlicher Betriebe. Die Kostenersparnis beträgt nach Modellrechnungen in einer Stichprobe von Betrieben durchschnittlich 31 Euro pro Hektar und Jahr, mit großen Unterschieden bei einzelnen Betrieben. Die Kostensenkung wirkt sich unmittelbar positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Betriebe aus.

Die Förderung der Flurbereinigung hat zur Lösung von Landnutzungskonflikten beigetragen. In einer Verfahrensstichprobe wurden 6 % der bearbeiteten Fläche für verschiedene außerlandwirtschaftliche Zielsetzungen bereitgestellt, überwiegend für Zwecke des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Damit wurden Voraussetzungen für eine weitergehende Verbesserung von Artenvielfalt und Gewässerqualität in den betroffenen Gebieten geschaffen. Direkte Umweltwirkungen hat die Flurbereinigung darüber hinaus durch die Anreicherung der Landschaft mit linienhaften Biotopstrukturen und nicht oder nur extensiv genutzten Landschaftsbestandteilen, häufig über die gemäß Naturschutzrecht erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen hinaus.

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

Flurbereinigung hat Ziele in einem breiten Spektrum quer über die drei Förderschwerpunkte der ELER-Verordnung. Entsprechende Wirkungen konnten in der vorliegenden Bewertung – je nach Verfahren in ganz unterschiedlichem Ausmaß und mit wechselnden Schwerpunkten – festgestellt werden. Die Förderung fließt in die Gesamtfinanzierung der komplexen Verfahren ein; ihr Wirkungsbeitrag lässt sich aber nicht isoliert darstellen.

### ***Empfehlungen***

Dass das Instrument Flurbereinigung gesamtwirtschaftliche Effizienzgewinne erzielen kann, wurde in den vergangenen Jahren mehrfach in Studien aus betriebs- und volkswirtschaftlicher Sicht nachgewiesen. Daher wird empfohlen, die Förderung der Flurneuordnung auch in Zukunft im erforderlichen Umfang fortzusetzen.



## **6 Ländlicher Wegebau (Code 125/2)**

### ***Maßnahmenüberblick***

Die Maßnahme beinhaltet den Ausbau von ländlichen Wegen entsprechend Ziffer 4.1.2.5.3 der Nationalen Rahmenregelung. Ziel ist die Anpassung des ländlichen Wegenetzes an die heutigen Anforderungen der Landwirtschaft und der ländlichen Bevölkerung sowie die Stärkung der touristischen Entwicklung und der Naherholung. Die Wegenetze sollen auf der Grundlage von gemeindeübergreifenden Wegekonzepten und unter Beteiligung der örtlichen und regionalen Akteure entwickelt werden.

Insgesamt wurden Wegstrecken in einer Länge von 117 km ausgebaut, zusätzlich wurden sechs Brückenbauwerke erneuert.

### ***Administrative Umsetzung***

Die zur Verfügung stehenden Mittel für den Ländlichen Wegebau sind für den Zeitraum ab 2009 aus Modulationsmitteln sowie über programminterne Umschichtungen deutlich aufgestockt worden.

In den Jahren 2007 bis 2009 erfolgte der Wegebau in erster Linie über Finanzmittel aus dem Konjunkturpaket II sowie in geringem Umfang auch über ELER- und GAK-Mittel. Der hohe Antragseingang signalisiert ein starkes Interesse der Gemeinden an der Wegebauförderung.

Auf der Grundlage der Ergebnisse der Studie „Wege mit Aussichten – Studie zur Zukunftsfähigkeit des ländlichen Wegenetzes in Schleswig-Holstein“ wurde zu Beginn der Förderperiode die Wegebauförderung auf eine neue konzeptionelle Grundlage gestellt. Es soll zukünftig nur noch das sog. Ländliche Kernwegenetz ausgebaut werden, die Entscheidung über die Projekte soll über die Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) erfolgen.

Die Umschichtung der Finanzmittel für den Ländlichen Wegebau in den ELER-Code 411 bedeutet fördertechnisch eine Neuausrichtung, die in ihren Konsequenzen noch nicht völlig überblickt werden kann. Es bleibt abzuwarten, wie die Abstimmung zwischen den Gemeinden und den LAGn der Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) erfolgen wird. Gespräche mit GemeindevertreterInnen in den Pilotregionen zu diesem Thema sind für 2011 vorgesehen.

### ***Wesentliche Wirkungen***

Die geförderten Wege werden sowohl von Landwirten als auch von der nicht landwirtschaftlichen Bevölkerung genutzt. Im Rahmen des Antragsverfahrens zum Konjunkturpaket II wurden in erster Linie Wege mit hoher außerlandwirtschaftlicher Bedeutung berück-

sichtigt (Ortsverbindungswege, Schulwege, Wege mit touristischer Erschließungsfunktion).

Die Wirkung des Wegeausbaus auf das Einkommen der Landwirte (in Form von unmittelbaren Zeit- und Kostenersparnissen der Transportaktivitäten) kann anhand von einfachen Modellrechnungen in grober Näherung mit etwa 20 bis 30 Euro pro ha und Jahr angesetzt werden, sofern man nur einen einzelnen ausgebauten Wegabschnitt betrachtet. Bezogen auf das gesamte Wegenetz und auf lange Sicht gesehen dürften die Wirkungen jedoch deutlich höher sein, da die Landwirtschaft auf eine funktionelle Infrastruktur angewiesen ist. Können die Gemeinden dieser Aufgabe aus Mangel an finanziellen Ressourcen nicht nachkommen, so hat dies langfristig negative Wirkungen auf die Rentabilität der Landwirtschaft insgesamt.

Vielfach nutzt die ländliche Bevölkerung die Wege für ihre Alltagsgeschäfte und für Freizeit und Erholung, so dass der Ausbau der Wege auch der Lebensqualität im ländlichen Raum zugute kommt und der Erschließung touristischer Potenziale dient.

Negative Umweltwirkungen sind mit der Umsetzung der Maßnahme nicht verbunden, da der Ausbau der Wege ausschließlich auf vorhandener Trasse erfolgte und auch ein Wechsel der Befestigungsart nicht vorkam. Im Übrigen wäre bei Eingriffen in den Naturhaushalt ein Ausgleich zu schaffen, so dass die Netto-Wirkungen demzufolge theoretisch null sein müssten.

### ***Empfehlungen***

Entscheidend wäre im Zusammenhang mit den neu geschaffenen Rahmenbedingungen für die Umsetzung, dass auf der Grundlage der jetzt entwickelten Wegekonzepte auch in den kommenden Förderperioden Finanzmittel in erforderlichem Umfang zur Verfügung gestellt werden, um die Anpassung zumindest des Ländlichen Kernwegenetzes an die gestiegenen Anforderungen zu gewährleisten. Dem Land wird zudem empfohlen zu prüfen, ob eine stärkere Differenzierung der Fördersätze in Abhängigkeit von der Finanzkraft der Gemeinden vorgenommen werden kann. Unter Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände sollte verstärkt nach Lösungen gesucht werden, in welcher Weise die Betreiber von Biogasanlagen in angemessener Weise an den Wegebaukosten beteiligt werden können.

## 7 Maßnahmen zur Verhütung von Hochwasserschäden (Code 126/1)

### *Maßnahmenüberblick*

Über die Maßnahme werden Investitionen für den Neubau und die Erweiterung von Hochwasserschutzanlagen gefördert. Die Investitionen in Hochwasserschutzprojekte können vom Deichneubau über Rückhaltebecken, Deichrückbau zur Gewinnung von Überschwemmungsgebieten, Schöpfwerken bis hin zu konzeptionellen Vorarbeiten und Erhebungen reichen.

Die langfristige Rahmenplanung des Landes Schleswig-Holstein bildet die Grundlagen und Voraussetzungen für die koordinierte, nach Prioritäten festgelegte Durchführung von Hochwasserschutzmaßnahmen im Binnenland.

Gemessen am Mittelabfluss entspricht die **Inanspruchnahme** von 2007 bis 2009 nicht den geplanten Ansätzen. Rund 33 % der insgesamt eingestellten öffentlichen Fördermittel für die Förderperiode wurden für neun Hochwasserschutzmaßnahmen (darunter ein ELER finanziertes Projekt) verausgabt. Für die neun Projekte in vier Landkreisen wurden in den Förderjahren 2007 bis 2009 insgesamt rund 1,4 Mio. Euro öffentliche Mittel in Anspruch genommen. Die geschützte Fläche wird mit insgesamt 10.500 ha angegeben, durch ein Projekt wurden Deiche auf einer Länge von insgesamt rund 1,3 km verstärkt.

### *Wesentliche Wirkungen*

Die Stärken dieser Schutzmaßnahme liegen in dem komplexen Wirkungsgeflecht mit in der Regel grundsätzlich positiven Wirkungen für das geschützte Gebiet, die darin lebende Bevölkerung und die wirtschaftenden (landwirtschaftlichen) Betriebe. Nur in seltenen Fällen können projektbedingt (vorübergehend) Umweltbeeinträchtigungen auftreten, z. B. durch die Entnahme von Deichbaumaterial. Durch die Verbesserung/Erweiterung der Schutzeinrichtungen wird die Versagenswahrscheinlichkeit der Hochwasserschutzanlagen gesenkt. Die unterstützten Förderprojekte bilden die Basis für die Entwicklung weiterer geeigneter Kompensationsmaßnahmen im Hinterland (z. B. Förderung des natürlichen Potenzials der Regen- und Hochwasserrückhaltung lokal und in der Fläche, Anpassung der Landnutzung und Bebauung).

Die im Rahmen vom ZPLR SH mit ELER-Mitteln unterstützte Maßnahme zum Hochwasserschutz im Binnenland fügt sich im übrigen wie die anderen acht außerhalb von ELER geförderten Maßnahmen nahtlos in das langfristig ausgelegte Konzept des Landes zum Hochwasserschutz im Binnenland ein. Die Frage, ob die inhaltlichen Zielsetzungen zum Hochwasserschutz im bisherigen Förderzeitraum erreicht wurden, wird vom Evaluator bejaht. Die Aufwendungen haben dazu beigetragen, landwirtschaftliche Flächen, Siedlungsgebiete sowie Vermögenswerte im ländlichen Raum nachhaltig zu schützen und zu erhalten. Die Gesamtheit der geschützten Werte, d. h. Schutz von landwirtschaftlichem Produktionspotenzial und Vermeidung von Vermögensschäden sind der maßgebende aber

nur sehr aufwändig zu erhebende Indikator für den Wert dieser Hochwasserschutzmaßnahmen.

### ***Empfehlungen***

Die Empfehlung an das Land für die restliche Programmlaufzeit von 2011 bis 2013 bezieht sich auf die geringe Inanspruchnahme bzw. Zahl der Projekte. Damit die Zahl der Maßnahmen zunimmt und weitere Verzögerungen verhindert werden können, scheint es erforderlich, zeitnah die Planungen in den Projekten zu unterstützen bzw. voranzutreiben. Außerdem sind die in Frage kommenden Maßnahmenträger vom Land gezielt anzusprechen, damit diese vermehrt bereit sind, die ELER-Mittel für ihre Hochwasserschutzmaßnahmen zu nutzen. Dies könnte bereits im Jahr 2011 erfolgen.

## **8 Küstenschutz im ländlichen Raum (Code 126/2)**

### ***Maßnahmenüberblick***

Im Rahmen der Teilmaßnahme 126/2 werden ausschließlich investive, d. h. neue Küstenschutzanlagen oder die Verstärkung (Erhöhung und Verbesserung) der Küstenschutzanlage inklusive notwendiger Vorarbeiten (Deichbau, Sandvorspülungen, Vorland) gefördert. Die langfristige Rahmenplanung des Landes Schleswig-Holstein bildet die Grundlagen und Voraussetzungen für die koordinierte, nach Prioritäten festgelegte Durchführung von Küstenschutzmaßnahmen. Die EU-Mittel aus dem ZPLR tragen zu rund einem Sechstel am jährlichen Mittelvolumen für den Küstenschutz bei.

Gemessen am Mittelabfluss der ELER-Mittel entspricht die **Inanspruchnahme** von 2007 bis 2009 ungefähr den geplanten Ansätzen. Rund 54 % der insgesamt eingestellten öffentlichen Fördermittel für die Förderperiode wurden verausgabt. Für die Küstenschutzmaßnahmen des Landes wurden in den bisherigen drei Förderjahren insgesamt rund 113 Mio. Euro öffentliche Mittel mit einem ELER-Anteil in Höhe von rund 16 Mio. Euro in Anspruch genommen. Damit konnten insgesamt 94 Vorhaben gefördert werden, davon sind 15 Vorhaben mit ELER-Mitteln unterstützt worden. Die EU-Mittel wurden ausschließlich bei landeseigenen Küstenschutzmaßnahmen, bei denen das Land der Antragsteller ist, eingesetzt. Diese Vorhaben gehören, bezogen auf die projektbezogenen Fördersummen, zu den größeren Projekten (insgesamt rund 58 % der öffentlichen Ausgaben).

Durch die geförderten Küstenschutzprojekte sind Deiche auf einer Länge von insgesamt rund 8 km verstärkt und rund 23.000 ha landwirtschaftliche Flächen geschützt worden. Außerdem wurden rund 3,4 Mio. m<sup>3</sup> Sand an sandigen Insel- oder Küstenabschnitten vorgespült.

### ***Wesentliche Wirkungen***

Die Stärken dieser Schutzmaßnahme liegen im komplexen Wirkungsgeflecht mit in der Regel grundsätzlich positiven Wirkungen für das geschützte Gebiet, die darin lebende Bevölkerung und die wirtschaftenden (landwirtschaftlichen) Betriebe. Nur in seltenen Fällen können projektbedingt (vorübergehend) Umweltbeeinträchtigungen auftreten, z. B. durch die Entnahme von Deichbaumaterial. Durch die Verbesserung/Erweiterung der Schutzeinrichtungen wird die Versagenswahrscheinlichkeit der Küstenschutzanlagen gesenkt.

Die Teilmaßnahme Küstenschutzschutz fügt sich nahtlos in das langfristig ausgelegte Schutzkonzept des Landes ein. Die Frage, ob die inhaltlichen Zielsetzungen zum Küstenschutz im bisherigen Förderzeitraum erreicht wurden, wird vom Evaluator bejaht. Die Aufwendungen haben dazu beigetragen, das Leben der Menschen, landwirtschaftliche Flächen, Siedlungsflächen sowie Vermögenswerte im ländlichen Raum nachhaltig zu schützen und zu erhalten. Zugleich ist eine sicherere Basis für die bestehenden Arbeitsplätze in den betroffenen Gebietskulissen geschaffen worden. Die Gesamtheit der geschützten Werte, d. h. beispielsweise Schutz von landwirtschaftlichem Produktionspotenzial und Vermeidung von Vermögensschäden, sind ein maßgeblicher aber nur sehr aufwändig zu erhebender Indikator für den Wert dieser vorbeugenden Maßnahme.

Der Erfolg der langfristigen Küstenschutzmaßnahmen zeigt sich auch daran, dass in den letzten Jahrzehnten weder Menschenleben noch größere Sachverluste zu beklagen waren.

### ***Empfehlungen***

Alle Aufwendungen haben dazu beigetragen, die landwirtschaftlichen Flächen und Siedlungsflächen sowie die Sachwerte im ländlichen Raum beschleunigter zu schützen und zu erhalten. Da die prioritären Küstenschutzmaßnahmen zur Erzielung eines gleichen Sicherheitsstandards für alle betroffenen Menschen an der Küste noch nicht zum Abschluss gekommen sind, und auch weiterhin notwendig ist, ergibt es sich von selbst die Empfehlung an das Land, dass die im Rahmen der Förderung angebotenen Mittel und deren Verwendung auch künftig erforderlich ist.

## 9 Zahlung zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind (ELER-Code 212)

### *Maßnahmenüberblick*

Die Ausgleichszulage (Zahlung zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind) ist eine Fördermaßnahme mit langer Förderhistorie. Sie wird in Schleswig-Holstein (SH) seit über 30 Jahren angeboten. Durch die Ausgleichszulage soll die Aufrechterhaltung der Flächennutzung in bestimmten von der Natur benachteiligten Gebieten gesichert werden. Dafür soll durch die Förderung der Einkommensnachteil der Betriebe in den benachteiligten Gebieten gegenüber Betrieben in nicht benachteiligten Gebieten ausgeglichen werden.

In Schleswig-Holstein wurden laut Agrarstrukturerhebung 2007 im benachteiligten Gebiet von 7.228 Betrieben 375.738 ha LF bewirtschaftet. Das Land gewährt eine Ausgleichszulage allerdings nur für einen Teilausschnitt der benachteiligten Gebietskulisse dem sogenannten „Kleinen Gebiet“, worin 22.451 ha durch 476 Betriebe bewirtschaftet werden. Die Zahl der insgesamt von 2007 bis 2009 geförderten Betriebe liegt gemäß EU-Monitoring bei 313 Betrieben.

Im Jahr 2007 wurden insgesamt 13.531 ha mit der Ausgleichszulage gefördert, das entspricht rd. 3,5 % der LF im benachteiligten Gebiet. Davon fielen 12.039 ha auf Grünland. Von 2007 bis 2009 nahm die geförderte Fläche um rd. 855 ha ab. Die vom Land gesteckten Outputziele sind in allen Jahren mehr als erreicht worden.

Die durchschnittliche Förderung je Betrieb betrug im Jahr 2009 ca. 4.000 Euro. Die Fördersätze lagen zwischen 50 und 117 Euro je ha LF. Die Höhe der Fördersätze je Hektar LF richtete sich nach der Flächennutzung und der Lage der Flächen. Ackerflächen wurden nur auf Inseln ohne feste Straßenanbindung gefördert, wobei gewisse Kulturarten (wie bspw. Mais, Zuckerrüben, Weizen etc.) von der Förderung ausgeschlossen sind.

### *Daten*

Für die Evaluation wurden die Daten des Testbetriebsnetzes für nicht geförderte Betriebe und Daten der Auflagenbuchführung für geförderte Betriebe ausgewertet, um Informationen über die Einkommenslage benachteiligter und nicht benachteiligter Betriebe in SH zu ermitteln.

### *Wesentliche Wirkungen*

Die **Ausgleichszulage** gleicht im Durchschnitt im Wirtschaftsjahr 2008/2009 rund 80 % der **Einkommensnachteile** im Vergleich zu den nicht benachteiligten Betrieben in Schleswig-Holstein aus. Der Einkommensbeitrag der Ausgleichszulage liegt im Wirtschaftsjahr 2007/2008 (bezogen auf den Anteil am Gewinn) bei 13 % bei allen landwirt-

schaftlichen Betrieben, die zu 100 % im benachteiligten Gebiet wirtschaften. Das Ziel, die Einkommensunterschiede zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Betrieben auszugleichen, wurde somit in SH in hohem Maße erreicht.

Zur Halbzeitbewertung können noch keine Aussagen zur **Entwicklung der Flächennutzung** getroffen werden. Die Ausgangssituation im Jahr 2007 lässt sich wie folgt zusammenfassen: Im Kleinen Gebiet ist der Dauergrünlandanteil an der LF wesentlich höher als im nicht benachteiligten Gebiet oder in der Benachteiligten Agrarzone. In der Vergangenheit (von 1999 bis 2007) hat das Dauergrünland im Kleinen Gebiet weniger stark abgenommen als im Rest des Landes. Ein besonders starker Rückgang war in der Benachteiligten Agrarzone ohne Ausgleichszulage zu verzeichnen. Welchen Beitrag die Ausgleichszulage zu dieser Entwicklung in der Vergangenheit geleistet hat, kann nicht quantifiziert werden, jedoch kann ein Zusammenhang vermutet werden.

Im Hinblick auf den Beitrag zur Ausgleichszulage zur Aufrechterhaltung der „**lebensfähigen Gesellschaft**“ liegen keine neuen Erkenntnisse vor. Die Bedeutung der Ausgleichszulage für die lebensfähige Gesellschaft hängt aber wesentlich davon ab, welchen Anteil der primäre Sektor an der Bruttowertschöpfung und an den Beschäftigten hat. Es ist davon auszugehen, dass die Ausgleichszulage einen gewissen Beitrag leistet, wenn sie zu Investitionen im ländlichen Raum beiträgt und das Einkommen der in der Landwirtschaft Beschäftigten sichert. Dieser Beitrag ist jedoch nur gering und kann nicht quantifiziert werden, da auch andere Fördermaßnahmen und die Direktzahlungen in die gleiche Richtung wirken.

Von der Ausgleichszulage ist nur ein kleiner **Beitrag zum Schutz der Umwelt** zu erwarten, da von der Maßnahme, so wie sie ausgestaltet ist, nur geringe Umweltwirkungen ausgehen können. Auf Ackerflächen kann sie dem Anbau von Mais entgegenwirken und somit positiv zum Boden- und Gewässerschutz beitragen, wenn so auf den Maisanbau in erosionsgefährdeten Gebieten verzichtet wird. Auf Grünlandflächen kann sie durch die aktive landwirtschaftliche Nutzung (bspw. durch Beweidung) einen Beitrag zum Erhalt der Biodiversität und zum Erhalt der Landschaft leisten. Ein weiterer Beitrag kann aufgrund des für Grünland höheren Fördersatzes in der Aufrechterhaltung der Nutzung des Dauergrünlandes gesehen werden, was den Lebensraum von Wiesenbrütern in Schleswig-Holstein sichert und auch aus Sicht des Gewässerschutzes positiv zu bewerten ist. Allerdings sind mit der Ausgleichszulage keine Bewirtschaftungsauflagen verbunden, die über die Gute Fachliche Praxis hinausgehen, sodass die Lenkungswirkung der Maßnahme nur sehr gering ist. Zudem haben auch andere Fördermaßnahmen und die Direktzahlungen einen Einfluss auf die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung und auf die extensive Landnutzung, sodass die Wirkung der Ausgleichszulage auf den Umweltschutz nicht quantifiziert werden kann.

### ***Empfehlungen***

- Dem Land Schleswig-Holstein wird empfohlen, die Höhe der Ausgleichszulage stärker an den natürlichen Nachteilen auszurichten und eine Kalkulation der Ausgleichszulage anhand stabiler naturbedingter Kriterien festzulegen oder eine Kalkulation der finanziellen Nachteile vorzunehmen, die sich aus der Lage der Betriebe auf den Inseln ohne feste Straßenanbindung im Vergleich zu Betrieben auf dem Festland ergibt.
- Es wird empfohlen, die Ausgleichszulage nicht zur Erreichung der Biodiversitäts-, Boden-, Wasser- oder Klimaschutzziele heranzuziehen. Sie kann allenfalls zum Erhalt der Landschaft beitragen.

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

### ***Maßnahmenüberblick***

Schleswig-Holstein hat die Verpflichtung zur Umsetzung des europäischen ökologischen Netzes Natura 2000. Nachdem die Gebietsmeldungen weitgehend abgeschlossen sind, steht die Erhaltung und Entwicklung der Arten und Lebensräume im Fokus der Aufgaben. Naturräumlich bedingt, hat Schleswig-Holstein eine besondere Verantwortung für die durch Dauergrünland geprägten Landschaften der Küsten und Niederungen. Die Natura-2000-Prämie (NZZ) soll einen Beitrag dazu leisten, die wirtschaftlichen Nachteile der landwirtschaftlichen Betriebe in den Schutzgebieten auszugleichen, eine nachhaltige Landbewirtschaftung zu sichern und die Umwelt-/Biodiversitätssituation zu verbessern. Dafür werden innerhalb der Gebietskulisse 80 bis 150 Euro je Hektar Grünland gewährt. Flächen im Eigentum der Öffentlichen Hand sind von einer Förderung ausgeschlossen.

Die geförderte Natura-2000-Fläche des Jahres 2009 betrug 15.553 ha Grünland, damit konnte das Output-Ziel zu 95 % realisiert werden. Im Landesdurchschnitt werden 44 % des Grünlandes in Natura-2000-Gebieten erreicht. Ein räumlicher Schwerpunkt fällt auf die Landkreise Nordfriesland mit Eiderstedt, Schleswig-Flensburg und Rendsburg-Eckernförde, also auf die nördlichen Landkreise mit hohem Anteil an Flächen in Küstennähe. Der Anteil der geförderten Flächen am förderfähigen Grünland beträgt dort 52 bis 58 %, die Förderfläche dieser Landkreise summiert sich auf knapp drei Viertel der gesamten Förderfläche.

Die an der NZZ teilnehmenden Betriebe erhalten durchschnittlich für 18 ha Grünland oder für ein gutes Drittel ihres Grünlandes Förderung. Bei einer Ausgleichszahlung von 80 Euro/ha Grünland ergibt sich eine durchschnittliche Auszahlungssumme von rund 2.900 Euro/Jahr. Durchschnittlich bewirtschaften die Teilnehmer 95 ha landwirtschaftliche Fläche, davon 50 ha Grünland. Damit ist die Flächenausstattung der teilnehmenden Be-



triebe deutlich größer als die der Nichtteilnehmer, ihr Grünlandanteil ist überdurchschnittlich hoch.

### *Wesentliche Wirkungen*

Die Teilnehmeranalyse lässt darauf schließen, dass mit der Ausweisung von Natura-2000-Gebieten keine Strukturkonservierung einhergeht. 60 % der Förderfläche (10.725 ha) werden von Betrieben bewirtschaftet, die mindestens die Hälfte ihres betrieblichen Grünlandes entsprechend der Förderauflagen der NZZ bewirtschaften.

Über den Ausgleich wirtschaftlicher Nachteile hinausgehend, die durch die Umsetzung des Verschlechterungsverbotes in den Schutzgebieten ausgelöst werden, leistet die NZZ einen aktiven Beitrag zum nachhaltigen Landmanagement in den Natura-2000-Gebieten. Anhand von Fallstudien konnten Wirkungsbeiträge zur Wasserstandshaltung (Bewirtschaftungsauflage „keine zusätzliche Entwässerung“) in der Größenordnung von 3.900 ha und zur Narbenerhaltung (Bewirtschaftungsauflage „keine tief wendende Bodenbearbeitung“) auf 10.300 ha ermittelt werden. Das Bewirtschaftungsgebot („aktive Bewirtschaftung“) stellt sich aktuell als weitgehend theoretisch wirksame Förderauflage dar, da sich landesweit nur eine sehr geringe Tendenz (0,09 % des Grünlands) zur Nutzungsaufgabe abzeichnet, gemessen an den Flächen, die in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GlöZ) gemäß Cross-Compliance-Standard gehalten werden.

Dem langjährig anhaltenden Grünlandverlust in Schleswig-Holstein kann mit der NZZ nicht begegnet werden. Mit der Dauergrünlanderhaltungs-Verordnung besteht seit 2008 ein Instrument, dem flächenmäßigen Verlust von Grünland auch in Natura-2000-Gebieten entgegen zu wirken. Das dafür erforderliche Genehmigungsverfahren ist allerdings nicht hinreichend darauf ausgerichtet, naturschutzfachlich wertvolles Grünland zu schützen. Aus dieser Tatsache lässt sich Handlungsbedarf für die Natura-2000-Förderung ableiten. In der Summe zeigt der Ergebnisindikator ein erfolgreiches Landmanagement mit Beitrag zur Biodiversität auf 15.553 ha Grünland.

### *Empfehlungen*

- Als Empfehlungen lassen sich für das **Land** ableiten: Sofern neben dem Ausgleich des Verschlechterungsverbotes die Erreichung zusätzlicher Umweltziele über die NZZ (und nicht nur über den Vertragsnaturschutz) angestrebt wird, müssen die Bewirtschaftungsvorgaben anders gefasst werden und sich deutlich von den bestehenden ordnungsrechtlichen Vorgaben abheben. Die grundsätzliche Sicherung alter, gewachsener Grünlandnarben mit entsprechenden floristischen und faunistischen Wertigkeiten bietet sich als sinnvolles Ziel an, ebenso wie die bestehenden Auflagen zur Erhaltung von Beet-, Gruppen- und Grabensystemen.
- Der **EU-KOM** wird empfohlen, das CMEF für die Natura-2000-Förderung zu überarbeiten. Der Fragenkatalog sollte auf eine Systematisierung der Förderung nach Kom-

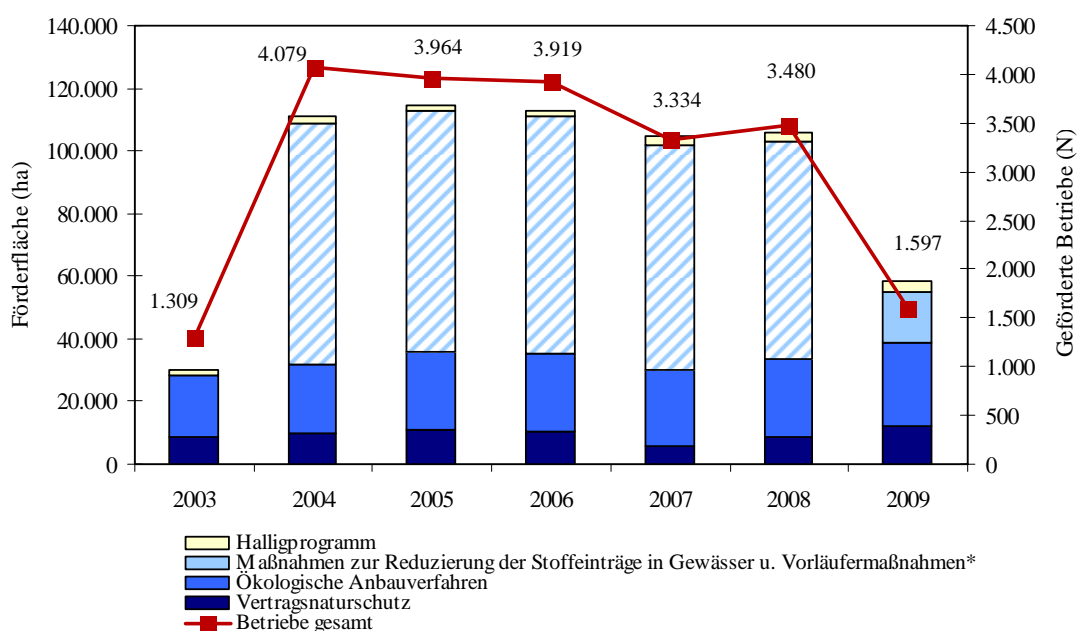
pensation/zusätzlichen Auflagen und auf eine qualitative Bewertung für die Umweltressourcen abheben. Auf Fragestellungen und Indikatoren zur Wirkungsquantifizierung sollte für dieses Instrument der Ausgleichszahlung verzichtet werden.

## 11 Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214)

### Maßnahmenüberblick

Die Agrarumweltmaßnahmen (AUM) setzen sich aus fünf Bausteinen zusammen, die sich z. T. in weitere Teilmaßnahmen untergliedern. Sie haben mit den beiden Zielfeldern Biodiversität und Wasserschutz eine klar definierte Zielstruktur. Während das Dauergrünlandprogramm (214/1), das Halligprogramm (214/2) und die Vertragsnaturschutzmaßnahmen (214/5) Biodiversitätsziele vorrangig im Grünland und Salzgrasland verfolgen, werden Gewässerschutzziele mit den Maßnahmen Reduzierung von Stoffeinträgen in Gewässer (214/3) sowie Ökologische Anbauverfahren (214/4) auch auf Ackerflächen verfolgt.

### Verpflichtungsflächen und teilnehmende Betriebe der AUM Bausteine



\* beinhaltet Teilmaßnahmen der Vorperiode (Schraffur), umweltfreundliche Gülleausbringung und Winterbegrünung und deren Altverpflichtungen (bis 2008). Seit 2009 Teilmaßnahmen mit höheren Förderauflagen.

Quelle: Eigene Berechnungen nach InVeKoS 2000 bis 2009.

Die Bruttoförderfläche der AUM betrug auf Basis der Auszahlungsdaten 2009 rund 62.400 ha, wovon knapp 3.900 ha auf Altmaßnahmen entfallen. Damit finden rechnerisch auf 6,3 % der LF Schleswig-Holsteins Agrarumweltmaßnahmen statt. Die Bruttofläche der Agrarumweltmaßnahmen ist bezogen auf die fortgeführten, aber z. T inhaltlich ambitionierter ausgestalteten Maßnahmen um 43 % geringer als zur Referenz 2006 (siehe folgende Abbildung). Den höchsten Flächenumfang stellen mit 26.300 ha Ökologische Anbauverfahren (214/4). Der Anteil der geförderten Fläche an der LF beträgt 2,8 %. Der Flächenzuwachs verlief in den vergangenen Jahren kontinuierlich. Die Maßnahmen zur Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer in ihrer jetzigen inhaltlich ambitionierten Ausgestaltung als die Vorläufermaßnahmen sind neuer Förderbestandteil der AUM.

Die Förderzahlen beruhen folglich auf (nur) einem Auszahlungsjahr (2009). Die Teilmaßnahme „Verbesserte N-Ausnutzung aus flüssigen Wirtschaftsdüngern“ dominiert mit knapp 16.000 ha oder einem Flächenanteil von 95 % die Förderfläche des Bausteins 214/3. Eine Konzentrierung der Wirtschaftsdüngermaßnahme, die auf der GAK-Maßnahme der umweltfreundlichen Gülleausbringung aufbaut, ist im ackerlanddominierten Hügelland auszumachen. Der Förderumfang der Winterbegrünung als Teilmaßnahme aus 214/3 betrug nach den Auszahlungsdaten des Jahres 2009 weniger als 700 ha. Der Rückgang der Verpflichtungsfläche gegenüber der Vorgängermaßnahme von ZAL (minus 34.400 ha) begründet sich ebenso wie bei der Teilmaßnahme „Verbesserte N-Ausnutzung aus flüssigen Wirtschaftsdüngern“ (minus 15.600 ha) in der deutlich stringenter auf einen Gewässerschutz ausgerichteten Förderauflagenausgestaltung. Für die im Jahr 2008 unter Code 214/3 „Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer“ eingeführte dritte Teilmaßnahme „Anlage von Schonstreifen“ ist mit 59 ha die realisierte Förderfläche gering. Die Förderfläche auf Grundlage von Antrags- und Bewilligungsdaten der Jahre 2009 und 2010 zeigt für die drei Teilmaßnahmen zur „Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer“ einen deutlichen Aufwärtstrend.

Ein deutlicher Anstieg der Förderfläche ist im Vertragsnaturschutz (214/5) zu verzeichnen: Die Förderfläche stieg brutto von 10.200 ha in 2006 auf 15.100 ha in 2009. Rechnerisch stehen rund 1,5 % der landwirtschaftlichen Fläche unter Vertrag. Der Flächenumfang der Neuverträge zeigt, dass der Umstieg in die neue Systematik der Vertragsnaturschutzmaßnahme gelungen ist. Die flächenstärkste Teilmaßnahme aus der Gruppe der Vertragsnaturschutzmaßnahmen ist die Weide-Wirtschaft mit 5.600 ha. Die drei Weidewirtschaftsvarianten binden 45 % der Vertragsnaturschutzfläche und rund drei Viertel aller Teilnehmer. Das neu eingeführte Dauergrünlandprogramm (214/1) zeichnet sich durch eine verhaltende Akzeptanz aus, die sich in 716 ha Grünland sowie 29 Teilnehmern ausdrückt. Das Halligprogramm (214/2) weist seit Jahren eine relativ konstante Verpflichtungsfläche von 1.570 ha (2009) auf.

Der Zielerreichungsgrad als Relation vom Output-Ziel zur geförderten Fläche (2009) beträgt im Mittel über alle Teilmaßnahmen 42 %. Sehr geringe Zielerreichungsgrade weisen

zum Stand der Auszahlung 2009 das Dauergrünlandprogramm (214/1) mit 7 % und die Maßnahmen zur Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer (214/3) mit 20 % auf. Die Zielerreichungsgrade der anderen Programmbausteine sind mit Prozentwerten zwischen 80 und 90 % hoch.

### ***Administrative Umsetzung***

Für die Steuerung der AUM ist das MLUR verantwortlich, entsprechend der ministeriellen Zuständigkeit übernehmen zwei Abteilungen Lenkungsfunction. Der Austausch zwischen den Abteilungen ist bedarfsorientiert, die Abgrenzung der Zuständigkeiten erfolgt über die Zielsetzung der Teilmaßnahmen (Wasserschutz, Biodiversität). Eine übergeordnete Lenkung der AUM ist nicht verortet.

Die Antragsbearbeitung und Bewilligung ist langjährig etabliert. Insgesamt sind keine Auffälligkeiten hinsichtlich der Antragsabwicklung und Bewilligung zu berichten.

### ***Wesentliche Wirkungen***

Es wurden die drei Agrarumweltmaßnahmen mit Biodiversitätszielen im Hinblick auf ihre Wirkungen auf Arten und Lebensräume untersucht. Mit 95 % der Gesamtförderfläche von 14.505 ha brutto dominieren die Maßnahmen mit einer sehr hohen Biodiversitätswirkung. Sie rekrutieren sich aus dem Vertragsnaturschutz und dem Halligprogramm. Das Dauergrünlandprogramm trägt nur zu einer geringen Biodiversitätswirkung bei und ist zudem unter Gesichtspunkten der Flächenausstattung (716 ha), gemessen an den Zielstellungen, fast zu vernachlässigen. Von allen Maßnahmen werden weniger als 0,1 % des schleswig-holsteinischen Ackerlands, aber rd. 4,5 % des Dauergrünlands erreicht. Während in der Normallandschaft nur geringe Wirkungen zu erwarten sind, werden im Natura-2000-Schutzgebietssystem über 53 % des Grünlands durch AUM, auch solchen mit positiven Nebenwirkungen, inklusive der Natura-2000-Prämie, erreicht. Insgesamt ist bei einer hohen lokalen Wirkung aber nur eine geringe Flächenbedeutung der AUM im Hinblick auf die Erreichung von Biodiversitätszielsetzungen zu konstatieren; erst im Kontext mit den landesfinanzierten Artenschutzmaßnahmen ergibt sich ein anderes Bild.

Die mit Wasserschutzzielen verbundenen vier Teilmaßnahmen trugen im Jahr 2009 auf rund 42.660 ha oder 4,3 % der LF zur Erhaltung und Verbesserung der Wasserqualität bei. Positive Wirkungen wurden im Jahr 2009 zum einen durch Minderung des Stickstoffsaldos (N-Saldo) in Höhe von im Mittel 2,0 kg/ha (Schätzwert), zum anderen durch Reduzierung von Stoffeinträgen in Oberflächengewässer über die Quellpfade Erosion und Abschwemmung erzielt. Bezogen auf den N-Saldo aus 2006 errechnet sich ein Minderungsbeitrag von knapp 2 %. Die Teilmaßnahmen Winterbegrünung und Anlage von Schonstreifen erreichten im ersten Antragsjahr 2008 infolge der geringen Akzeptanz zunächst nur einen niedrigen Wirkungsbeitrag. Da durch Anhebung der Fördersätze die Zahl der Neubewilligungen deutlich gesteigert wurde, kann ein Anstieg des Wirkungsbeitrags in den Folgejahren erwartet werden. Eine vergleichende Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen

kann zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung noch nicht vorgenommen werden. Die konkreten Umweltwirkungen der Maßnahmen pro Flächeneinheit werden im Verlauf der Förderperiode untersucht. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen werden im Rahmen der Ex-post-Bewertung in die Bewertung der AUM einfließen.

### ***Empfehlungen***

Die ausgesprochenen Empfehlungen richten sich ausschließlich an das Land.

- Das Land hat sich im ZPLR und sowohl mit dem Artenhilfsprogramm als auch im Umweltzustandsbericht ambitionierte Ziele gesetzt, um den übergeordneten Vorgaben zum Stopp oder zur Umkehr des Biodiversitätsverlustes gerecht zu werden. So soll der Vertragsnaturschutz ausgebaut werden und erheblich an Gewicht gewinnen und die Gruppe der Agrarvögel im Mittelpunkt zukünftiger Bemühungen stehen. Derzeit ist nicht absehbar, wie mit den explizit auf Biodiversität ausgerichteten Maßnahmen des ZPLR diese Ziele erreicht werden können. Die neue Vertragsnaturschutzmaßnahme „Ackerlebensräume“ kann mit ihrem geplanten Flächenumfang nur einen geringen zusätzlichen Beitrag leisten und bei weitem nicht den Verlust der konjunkturellen Flächenstilllegung auffangen.
- Die Erfassungen der übergeordneten Wirkungsindikatoren Feldvögel und HNV sind fortzuführen. Erst auf Grundlage längerer Zeitreihen werden belastbare Aussagen für die Evaluation der AUM generierbar sein.
- Das Dauergrünlandprogramm (214/1) erreicht weder einen relevanten Flächenoutput noch eine gute Wirkungseinschätzung. Die Bewirtschaftungsauflagen liegen nahe dem Cross-Compliance-Referenzlevel und sind nur ungenügend auf die Zielarten des Grünlands abgestimmt. Vor dem Hintergrund fehlender Wirksamkeit und Inanspruchnahme sollte die Maßnahme aus Gründen der Verwaltungseffizienz nicht fortgeführt werden. Optional wäre an den kritischen Stellschrauben für einen effektiven Wiesenvogel- und Amphibienschutz zu drehen. Bei einem Weiterführen des Dauergrünlandprogramms sind Geländekontrollen für den Wirkungsnachweis unabdingbar.
- Der Vertragsnaturschutz wurde umstrukturiert und vollständig neu konzipiert. Die guten Wirkungseinschätzungen bleiben zunächst theoretischer Natur. Hier sind dringend aussagekräftige Wirkungskontrollen für die verschiedenen Varianten zu etablieren und als Basis für eine Fortentwicklung heranzuziehen.
- Durch aktuelle Änderungen im Maßnahmenportofolio des Vertragsnaturschutzes werden zukünftig über die AUM zwei inhaltlich sehr ähnliche Maßnahmen zur Schaffung ortfester Streifenstrukturen auf Ackerland angeboten. Tendenziell stehen beide Maßnahmen in Konkurrenz zueinander, was sich nachteilig auf die Akzeptanzsteigerung der bisher wenig nachgefragten Schonstreifen mit Gewässerschutzzielen auswirken könnte. Eine inhaltliche Abstimmung wird angeraten.
- Aus Sicht des Wasserschutzes ist die Neuausrichtung eines Teils der Agrarumweltmaßnahmen (214/3) auf die Anforderungen der WRRL sehr zu begrüßen. Mit der neu-

en Strategie zum Gewässerschutz wird ein Großteil der für Agrarumweltmaßnahmen vorgesehenen Mittel auf eine aus Landessicht zentrale Problemlage ausgerichtet. Folgende Verbesserungen und Ergänzungen werden vorgeschlagen:

- Im Gegensatz zur konventionellen Landwirtschaft nimmt der Ökologische Landbau insgesamt weniger (endliche) Ressourcen in Anspruch und verursacht weniger Umweltbelastungen. Er leistet daher für sämtliche Schutzgüter positive Beiträge. Das primäre Umweltziel der Förderung des Ökologischen Landbaus im Rahmen des Zielsystems des ZPLR besteht im Wasserschutz. Durch deutliche Reduktion des Nährstoffeinsatzes erzielt er einen hohen Wirkungsbeitrag auf die Senkung der Stickstoffbilanz. Es wird empfohlen, die Förderung des Ökologischen Landbaus fortzusetzen und die Einstellung der Beibehaltungsförderung (seit 2010) wieder aufzuheben. Eine Minderung der Förderprämie, ggf. differenziert nach Betriebsformen, ist zu prüfen.
- Für den Grundwasserschutz in den besonders gefährdeten Gebieten sollen einerseits landesweit angebotene Maßnahmen und andererseits spezifisch die Förderung der Winterbegrünung als Zwischenfrucht oder Untersaat beitragen. Für die Bewertung der Wirkungen im Hinblick auf den Grundwasserschutz soll im Rahmen der Ex-post-Bewertung auf der Grundlage des laufenden maßnahmenbegleitenden Monitorings eine Abschätzung über die durch AUM zu erzielende Emissionsminderung vorgenommen werden. Unter Einbeziehung regionaler Akzeptanzpotenziale sollten daraus dann, möglichst regional differenziert, Zielwerte für die angestrebte Förderfläche in der Kulisse abgeleitet werden.
- Die Förderung ortsfester Schonstreifen war zunächst auf den Schutz von Oberflächengewässern ausgerichtet. Durch Aufhebung der Lagebindung tritt der Grundwasserschutz in den Vordergrund. Entschieden werden sollte, welches der beiden Schutzziele vorrangig verfolgt wird. Bei Ausrichtung auf den Grundwasserschutz sollte das Förderangebot auf die WRRL-Kulisse konzentriert werden. Zudem wird angeraten, nach Vorliegen der Ergebnisse aus den Erfolgskontrollen die Kosten-Wirksamkeitsrelation dieser Maßnahme zu überprüfen.
- Insofern die Ergänzung des Angebotes an Wasserschutzmaßnahmen im Programm erwogen wird – besonders bezogen auf die Kulisse Grundwasserschutz –, sollten einerseits Maßnahmen passgenauer auf die vorherrschenden Anbaustrukturen bezogen (Mais-betonte Futterbau-Fruchtfolgen beachten) und andererseits die Steigerung der Düngereffizienz stärker in den Vordergrund gerückt werden. Dieser Wirkansatz ist gerade für Maßnahmen auf Futterbaubetrieben ein wichtiger Hebel. Es wird angeraten, ggf. über Pilotvorhaben neue, möglicherweise auch ergebnisorientierte Ansätze zu testen. Eine Erhöhung der Düngereffizienz erzeugt dabei stets auch positive synergetische Wirkung für den Klimaschutz.

## **12 Forstmaßnahmen (ELER-Code 221, 227)**

### ***Maßnahmenüberblick***

Im Rahmen der forstlichen Förderung innerhalb des ZPLR werden in Schleswig-Holstein die Erstaufforstung (ELER-Code 221) und der Waldumbau (ELER-Code 227) gefördert.

Insgesamt wurden in der bisherigen Förderperiode 2007 bis 2009 166 ha erstaufgeforstet und 730 ha umgebaut. Die Zielerreichung im Bereich Waldumbau ist damit als sehr gut einzuschätzen. Demgegenüber liegt die Erstaufforstung noch deutlich hinter ihren physischen Zielen zurück.

### ***Datenquellen und Methodik***

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

### ***Administrative Umsetzung***

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

### ***Wesentliche Wirkungen***

Beide Maßnahmen tragen durch die Etablierung standortgerechter Baumarten positiv zur Erhaltung bzw. Schaffung ökologisch nachhaltiger Waldökosysteme bei und weisen einen positiven Beitrag zur Verbesserung des öffentlichen Nutzungswertes der Waldflächen bzw. Landschaft auf. Durch die Etablierung von Laub- und Mischwald bzw. die Erhöhung des Laubbaumanteils in den bestehenden Wäldern wirken beide Maßnahmen langfristig positiv auf alle im Blickpunkt stehenden Umweltgüter (Biodiversität, Wasser/Boden und Klima).

### ***Empfehlungen***

- Der Waldumbau sollte auch zukünftig vom Land Schleswig-Holstein angeboten werden. Die Erstaufforstung ist zwar geeignet, positiv zu den im Blickpunkt stehenden Umweltgütern beizutragen, mit der aktuellen Ausgestaltung der Förderung ist aber nicht damit zu rechnen, dass die Ziele bezüglich der Waldmehrung erreicht werden

können. Eine Weiterführung der Erstaufforstungsförderung in der gegenwärtigen Ausgestaltung wird nicht empfohlen.

- Das von der EU vorgegebene Verwaltungs- und Kontrollsystem sollte vor dem Hintergrund einer sinkenden Akzeptanz bei den umsetzenden Stellen vereinfacht und maßnahmenspezifischer gestaltet werden.

### **13 Integrierte ländliche Entwicklung (ILE/A) und Lokale Aktionsgruppen (AktivRegionen)**

#### *Maßnahmenüberblick*

Die Maßnahmen der **integrierten ländlichen Entwicklung** (ILE/A) des Schwerpunkts 3 werden in Schleswig-Holstein seit 2009 weitgehend über den Schwerpunkt 4 Leader/Lokale Aktionsgruppen (AktivRegionen) umgesetzt. Die beiden Teilmaßnahmen 311/1 und 311/2 können aber auch weiterhin unabhängig von Leader umgesetzt werden.

In den Jahren 2007 bis 2009 erfolgte zunächst eine Fortführung des Förderansatzes aus der vorhergehenden Förderperiode, sodass hier auch die Förderung von Ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalysen (LSEn) sowie Dorfentwicklungskonzepten bewertet werden.

Das Kapitel befasst sich mit den folgenden **Maßnahmcodes**:

- 311/1 „Diversifizierung hin zu nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten“. Teilmaßnahme „Investitionen zur Diversifizierung“ (AFP/B), soweit die Umsetzung über Lokale Aktionsgruppen (AktivRegionen) stattfindet,
- 311/2 „Diversifizierung hin zu nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten“. Teilmaßnahme „Umnutzung landwirtschaftlicher Bausubstanz“,
- 312 „Unterstützung der Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen“,
- 313 „Förderung des Fremdenverkehrs“,
- 321/3 „Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung“. Teilmaßnahme „Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung“,
- 322 „Dorferneuerung und -entwicklung“,
- 323/1 „Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes“: Teilmaßnahme „Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Kulturerbes“,
- 331 „Ausbildung und Information“,
- 341 „Kompetenzentwicklung, Förderveranstaltungen und Durchführung“,



- 41, 421, 431 „Lokale Entwicklungsstrategien“, „Gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit“, „Betreiben einer lokalen Aktionsgruppe, Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung in dem betreffenden Gebiet“.

Zum Umsetzungsstand sind landesweit auswertbare Daten nur zu den mit EU-Mitteln geförderten Projekten und den Leuchtturmprojekten vorhanden. Die darüber hinausgehende rein nationale Förderung kann nicht mit dargestellt werden. Der **Umsetzungsstand** im Sinne der Mittelverausgabung ist bei der Ausfinanzierung der LSEn und Dorfentwicklungspläne sehr unterschiedlich, bei den Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) ist die Mittelauszahlung erst in den Anfängen, da diese Prozesse erst 2009 gestartet sind.

- Bei den Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung in **Schwerpunkt 3** lag der Schwerpunkt der Projekte auf der Dorferneuerung (ELER-Code 322). Hier wurden mit Abstand die meisten Projekte und Mittel umgesetzt. Alle weiteren Maßnahmen mit EU-Mitteln weisen einen deutlich geringeren Umsetzungsstand auf.
- Bei den 21 **Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen)** ist die Etablierung der Regionalmanagements mittlerweile abgeschlossen. Die bisher bewilligten Projekte (bis einschließlich 2009: 112 Projekte) zur Umsetzung der Entwicklungsstrategien lassen sich insbesondere den Maßnahmen 313 „Förderung des Fremdenverkehrs“ und 322 „Dorferneuerung und -entwicklung“ zuordnen.

### *Administrative Umsetzung*

Das Mainstreaming des Leader-Ansatzes in den ELER bringt im Vergleich zu LEADER+ höhere administrative Anforderungen an die Projektträger und die Arbeit der Bewilligungsstellen mit sich. Hier ergaben die empirischen Erhebungen das dringende Bedürfnis nach Vereinfachungen und einer flexibleren Umsetzung. Dies betrifft insbesondere die auf den Regelungen der ersten Säule basierenden Durchführungs- und Kontrollvorschriften und hier vor allem die Sanktionsregelung. Diese Regelungen haben zu einer erheblichen Erhöhung des administrativen Aufwandes geführt. Die Kommunikation und die Arbeit der Umsetzungsstrukturen (Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (LLUR) und das Fachreferat des MLUR) werden jedoch überwiegend gut bewertet.

### *Datenquellen und Methodik*

Bei der Evaluation der in diesem Kapitel behandelten **Schwerpunkt-3-Maßnahmen** konnte auf Datenanalysen und Ergebnisse aus vorhandenen Untersuchungen der letzten Förderperiode zurückgegriffen werden.

Der Untersuchungsansatz zur Bewertung der Lokalen Aktionsgruppen(**AktivRegionen**)-**Förderung** richtet sich auf die Erfassung zweier großer Wirkungsbereiche:

- die Wirkungen des methodischen Ansatzes (Prozessnutzen, v. a. Kooperation der Akteure, Mobilisierung endogener Potenziale) und

- die sozioökonomischen Wirkungen, die durch die Umsetzung von Projekten im Rahmen der Entwicklungsstrategien entstehen.

Die **methodische Herangehensweise** ist durch einen stark empirisch ausgerichteten Ansatz geprägt. Die bisherigen Ergebnisse basieren insbesondere auf den Arbeitsschritten: Dokumenten- und Literaturanalyse, Fallstudie in zwei AktivRegionen (Wagrien-Fehmarn, Eider-Treene-Sorge), Abfrage von Strukturdaten/Aktivitäten der Lokalen Aktionsgruppen (LAGn), schriftliche Befragung der LAG-Mitglieder und RegionalmanagerInnen, Analyse der Selbstbewertungsaktivitäten der LAGn sowie Projektdatenauswertung.

### ***Wesentliche Wirkungen der hier betrachteten Schwerpunkt-3-Maßnahmen***

Die wesentlichen Wirkungen der Förderung der der Jahre 2007 und 2008 liegen in der Verbesserung der Lebensqualität für die ländliche Bevölkerung. Der Schwerpunkt der Förderung lag auf dörflichen Gemeinschaftsgebäuden im weitesten Sinne (Dorfgemeinschaftshäuser, Jugendräume, Multifunktionshallen, MarktTreffs usw.). Die Förderung wirkt damit auf Aspekte der objektiven Lebensbedingungen - Wohnverhältnisse und Wohnumfeld - und trägt zur Verbesserung der Attraktivität der ländlichen Räume bei.

### ***Wesentliche Wirkungen der AktivRegionen***

Die Beantwortung der Bewertungsfragen zu Wirkungen des methodischen Ansatzes der AktivRegionen zeigt ein überwiegend positives Bild.

- Die AktivRegionen-Förderung hat in verschiedener Hinsicht zur Verbesserung der **Governance in den ländlichen Gebieten** beigetragen:
  - Die LAGn bieten den Rahmen für eine Zusammenarbeit von Akteuren aus Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft, wobei die Zufriedenheiten mit den wichtigsten Aspekten der Prozesse insgesamt hoch und relativ ausgeglichen zwischen den drei Akteursgruppen sind.
  - Die Vernetzung unterschiedlicher Akteure wurde durch zahlreiche Beteiligungsangebote auch über den Rahmen der LAGn hinaus ausgeweitet.
  - Die Qualität der Akteursbeziehungen hat sich durch das Kennenlernen und die Zusammenarbeit verbessert.

Handlungsbedarf gibt es insbesondere bei der Integration der Wirtschaft in die Prozesse und der Berücksichtigung der Interessen aus dem sozialen Bereich insbesondere der Jugend. Die gegenwärtigen Rahmenbedingungen (z. B. Fördermodalitäten) setzen hier zwar Grenzen, in einigen Bereichen sind aber auch durch die AktivRegionen selbst noch verstärkte Bemühungen sinnvoll.

Durch die Förderung der AktivRegionen im ländlichen Raum Schleswig-Holsteins ist nahezu flächendeckend eine kontinuierliche Zusammenarbeit auf regionaler Ebene etabliert worden, also etwas, was auf dieser Ebene ohne externe Anreize nur selten zustande kommt.

- Die integrierten Entwicklungsstrategien trugen zur Verdeutlichung der **endogenen Potenziale** bei. Auch die Mobilisierung der Akteure und die Nutzung von endogenen Potenzialen sind gelungen, allerdings sind Defizite im Bereich der Nutzung der regionseigenen ökonomischen Ressourcen vorhanden. Hinsichtlich der Eignung des Regionszuschnittes ergab die LAG-Befragung für die meisten LAGn eindeutig positive Einschätzungen. Allerdings sollten die insgesamt guten Bewertungen nicht darüber hinwegtäuschen, dass in einzelnen Regionen lediglich mittlere Bewertungen vorherrschend waren. So ergab auch die Regionalmanagerbefragung Kritik zu störenden Vorgaben bei der Regionsabgrenzung. Als negativ wurde zumeist die Begrenzung der Einwohnerzahl auf 100.000 benannt (die mittlerweile auf 120.000 angehoben wurde).
- Über die AktivRegionen wird **ein integrativer Ansatz gefördert**. Die beteiligten Akteure in den Gremien sind institutionell sowie thematisch breit aufgestellt und bieten damit eine gute Grundlage für eine integrierte Umsetzung. Zu den grundlegenden Elementen eines integrativen Ansatzes ist Folgendes hervorzuheben:
    - Die Entwicklungsstrategien zeigen breite thematische Ansätze auf.
    - Die Vernetzung mit anderen Prozessen ist regional unterschiedlich, aber überwiegend positiv, wenn auch nicht optimal.
    - Eine tiefergehende Beurteilung der integrierten Ausrichtung zwischen und innerhalb der Projekte und Handlungsfelder kann erst erfolgen, wenn eine ausreichende Anzahl an Projekten abgeschlossen ist.
  - Der **Kapazitätsaufbau** ist insgesamt auf gutem Wege.
    - Die Zufriedenheit mit den Regionalmanagements ist insgesamt sehr hoch. Die Öffentlichkeitsarbeit innerhalb der Regionen hat noch den größten Verbesserungsbedarf.
    - Regionsindividuelle Optimierungen können regionsindividuell gelöst werden. Dafür eignen sich regelmäßige Selbstbewertungen.
    - Die verschiedenen Unterstützungs- und Vernetzungsmöglichkeiten auf Landesebene werden insgesamt positiv bewertet (insbesondere die Kommunikation zwischen den Regionen und dem Fachreferat des MLUR sowie den Bewilligungsstellen der LLUR).
  - Auch wenn es noch keine abgeschlossenen **Kooperationsprojekte** gibt, sollte - begünstigt durch den flächendeckenden Ansatz - das Mindestziel des Landes, dass jede AktivRegion mindestens ein Kooperationsprojekt durchführt, gut erreicht bzw. übertroffen werden können. Zusammenfassend lässt sich festhalten:
    - Auch bei Kooperationsprojekten sind der Aufwand der Anbahnung und die administrativen Rahmensetzungen ein Problembereich.
    - Gerade bei Kooperationsprojekten sind länderübergreifende Rahmenbedingungen anzustreben.
    - Für internationale Projekte besteht ein besonderer Unterstützungsbedarf.

Eine fundierte Analyse der **sozio-ökonomischen Wirkungen** ist erst in den folgenden Berichten vorgesehen. Die Ausprägung typischer Erfolgsfaktoren partizipativer Entwicklungsprozesse deutet jedoch darauf hin, dass für die Zukunft positive Wirkungen zu erwarten sind, die auch über die Wirkung der einzelnen Projekte hinausgehen (durch neue Vernetzungen, verbesserte Kooperation, neue Ideen, bessere Konfliktlösungen). Die direkten sozio-ökonomischen Wirkungen sind allerdings stark auf bestimmte Bereiche – in vielen Regionen insbesondere den Tourismus – beschränkt. Auch für den Bereich Lebensqualität sind Wirkungen zu erwarten. Demgegenüber sind zu den Zielen des Schwerpunktes 1 und 2 nach dem derzeitigen Umsetzungsstand kaum Wirkungen zu erwarten. Davon ausgenommen ist der Bereich Energie/Klima, in dem bisher zahlreiche Initiativen zu vermerken sind: So existieren in den AktivRegionen hierzu bereits 15 Arbeits- und Projektgruppen. Die tatsächliche Wirkung wird aber hier insbesondere von der Nutzung der ab 2010 bereitgestellten Health-Check-Mittel abhängen.

Die bisher aus den Grundbudgets der Regionen angestoßenen Projekte sowie die Leuchtturmprojekte zeigen, dass es gelingt, an ganz unterschiedlichen Problemlagen anzusetzen, die für integrierte Entwicklungsansätze eine hohe Relevanz haben. Allerdings muss klar sein, dass mit dem Budget der AktivRegionen **nicht alle Aufgaben** unterstützt werden können, die für eine umfassende sozioökonomische Entwicklung erforderlich sind. Hier ist eine Überforderung zu vermeiden (und die Potenziale sind gegenüber der Öffentlichkeit realistisch darzustellen). Auch ist zu berücksichtigen, auf **welchen räumlichen Ebenen** am ehesten erfolgversprechende Problembearbeitungen möglich sind. So zeigt sich, dass die AktivRegionen-Ebene für Projekte und integrierte Ansätze im touristischen Bereich oft günstig ist, während die Regionen für Aufgaben wie eine breite Bürgerbeteiligung eher zu groß sind.

Durch die weitgehende **Umsetzung der Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung des Schwerpunkts 3 über die AktivRegionen** entstehen Filterwirkungen hinsichtlich der Art der Projekte, die beschlossen werden. Landesweit bedeutsame und „interessante“ Projekte können über die Leuchtturmprojekte gefördert werden und gesamtregionale Projekte oder auch kleine Projekte über die Grundbudgets der AktivRegionen. Demgegenüber werden mittlere Projekte von eher lokaler Bedeutung (wie MarktTreffs, Dorfgemeinschaftshäuser) durch den aktuellen Förderkontext vernachlässigt. Insbesondere vor dem Hintergrund des nicht übermäßigen Mittelansatzes pro AktivRegion (z. B. im Vergleich mit anderen Bundesländern) ist somit die fast vollständige Integration der ILE-Maßnahmen in die AktivRegionen kritisch zu hinterfragen.

Die **Vor- und Nachteile des AktivRegionen-Ansatzes** lassen sich gut über die Antworten zu einer offen gestellten Frage aus der LAG-Befragung illustrieren. Während die Nachteile sich oft auf administrative Fragen/Fördermodalitäten bezogen, bestätigen die genannten Vorteile die klassischen Stärken des Leader-Ansatzes: So wurden hier die Bereiche bottom up/Partizipation, Vernetzung/Kooperation und die regionale Passfähigkeit hervorgehoben.

Insgesamt zeigt sich die AktivRegionen-Förderung im Prinzip als sinnvoller Rahmen für die **Aktivierung regionaler Akteure**, die gemeinsam in kooperativen Prozessen agieren. Allerdings können viele Chancen, die dieser Förderansatz bietet, bei den derzeitigen Durchführungsmodalitäten nicht genutzt werden. Daher wäre ein Mehr an Flexibilität bei den administrativen Rahmenbedingungen erforderlich. Denn unter den bisherigen Bedingungen sind innovative Projekte nur eingeschränkt möglich und für das Engagement von zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure liegen keine optimalen Rahmenbedingungen vor. Neben den Fördersätzen wirken nicht zuletzt Vorgaben zur Kofinanzierung sehr hemmend für Projektinitiierungen. So gibt es (fast) keine gemeinnützigen Vereine als Projektträger.

### **Empfehlungen**

- Die wesentlichsten **Empfehlungen in Richtung EU-KOM** beziehen sich insbesondere auf den Bereich der Fördermodalitäten (nach Möglichkeit kurzfristig: bessere Möglichkeiten für Kleinprojekte, Aufheben der aus den Flächenmaßnahmen stammenden Sanktions- und Kontrollbedingungen, Änderung der Kofinanzierungsmodalitäten; langfristig: Angleichung an den EFRE, d. h. beispielsweise hinsichtlich der Mehrwertsteuer).
- Nachdem Schleswig-Holstein mit der Aufnahme innovativer Projekte als Fördertatbestand bereits eine kurzfristig machbare Verbesserung umgesetzt hat, beziehen sich die wesentlichsten **Empfehlungen in Richtung Land** auf die zukünftigen Aufgaben. Zum einen sind hier die Beobachtung und ggf. Anpassung der Förderung auf lokaler Ebene zu nennen. In den nächsten Jahren sollte die Art der umgesetzten Projekte in den AktivRegionen und die Gesamtentwicklung in den ländlichen Regionen beobachtet werden, um die genauen Defizite in der Umsetzung von lokalen Projekten feststellen zu können. Das Land sollte anhand eigener Prioritäten dann festlegen, an welcher Stelle und unter welchen Bedingungen die Integration der Schwerpunkt-3-Maßnahmen zugunsten einer „Einzelprojektförderung“ gelockert werden könnte (beispielsweise im Hinblick auf Dorffinnenentwicklung, lokale Versorgung). Zum anderen sind für die nächste Förderperiode die Regionszuschnitte flexibler zu handhaben, hier wären beispielsweise Regionsgrößen zwischen 30.000 und 150.000 EinwohnerInnen zu ermöglichen. Kurzfristig möglich und sinnvoll wäre zudem eine Angleichung der Fördersätze für gemeinnützige, private Projektträger an die Fördersätze der Kommunen.
- Es sollte einen weichen **Übergang zur nächsten Förderperiode** geben, um die Kontinuität als wichtigen Erfolgsfaktor solcher Prozesse nicht zu gefährden. Zudem ist eine stärker prozessorientierte Herangehensweise ohne Bruch bzw. zeitliche Verzögerung zwischen Konzepterstellung der Integrierten Entwicklungsstrategie (IES) und Beginn der Umsetzung von Projekten mit sichtbaren Erfolgen anzustreben. Hier sollte die EU entsprechende Rahmenbedingungen schaffen und das Land einen zügigen Verfahrensablauf (Anerkennung der LAGn etc.) gewährleisten.

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

## **14 Investitionen zur Diversifizierung (AFP/B) (Code 311/1)**

### *Maßnahmenüberblick*

In Schleswig-Holstein wurden im Rahmen der Maßnahme Investitionen zur Diversifizierung (AFP/B) (Code 311/1) in den Jahren 2007 bis 2009 zwei Förderfälle bewilligt. Die förderfähigen Ausgaben lagen bei rund 300.000 Euro, der Umfang der bewilligten öffentlichen Mittel belief sich auf 74.000 Euro. Inhaltlich handelt es sich bei den geförderten Projekten um den Neubau einer barrierefreien Ferienwohnung und die Einrichtung eines Verkaufsraumes.

Im Vergleich zu den Planzahlen verlief die Inanspruchnahme in den ersten Jahren der Förderphase schleppend. Der Hauptgrund liegt in der späten Implementierung der Maßnahme, die erstmalig im Jahr 2009 angeboten wurde, da erst zu diesem Zeitpunkt GAK-Mittel zur öffentlichen Kofinanzierung der ELER-Mittel bereitgestellt werden konnten.

### *Empfehlungen*

Aufgrund der geringen Anzahl an Förderfällen sowie des kurzen Abstands zu den geförderten Investitionen ist eine Wirkungsanalyse zur Zwischenbewertung noch nicht möglich.

## **15 Initiative Biomasse und Energie (Code 321/1) – Beratungsdienstleistungen (Code 331/II)**

### ***Maßnahmenüberblick***

Aufgrund ihrer inhaltlichen Zusammengehörigkeit werden die folgenden beiden Teilmaßnahmen gemeinsam betrachtet:

- Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung (ELER-Code 321) – Teilmaßnahme Initiative Biomasse und Energie (Code 321/1): Fördergegenstände sind Anlagen zur energetischen Nutzung von Biomasse und Biogas und dazugehörige Peripherieaufwendungen sowie Vorhaben zur Brennstoffbeschaffung, -aufbereitung und -logistik für Zwecke der Strom- und Wärmegewinnung sowie zur Herstellung von Biokraftstoffen. Es wurden seit 2007 14 Vorhaben bewilligt, von denen vier abgeschlossen sind. Bei den bewilligten Projekten handelt sich um acht Biogasanlagen und fünf holzbasierte Biomasseanlagen sowie eine Strohheizung. Darüber hinaus wurden drei Vorhaben der vorherigen Förderperiode finanziert sowie sechs Projekte aus Landesmitteln. Die Träger sind zu 95 % private Unternehmen.
- Ausbildung und Information (ELER-Code 331) – Teilmaßnahme Beratungsdienstleistungen (Code 331/II): Fördergegenstände sind Beratungsdienstleistungen zu allgemeinen Fragen der energetischen Biomassenutzung sowie zur Unterstützung der Fördermaßnahme ‚Biomasse und Energie‘. Es wurde ein Vorhaben bewilligt, wodurch die gesamte vorgesehen Fördersumme verplant ist.

Aufgrund von Sparzwängen des schleswig-holsteinischen Haushalts werden seit 2010 keine neuen Vorhaben bewilligt, bei welchen zur Kofianzierung Landesmittel erforderlich sind.

### ***Administrative Umsetzung***

Das von den Regelungen der 1. Säule geprägte Verwaltungs- und Kontrollsystem der EU (wie z. B. die Sanktionsregelung) verursacht in seiner aktuellen Ausgestaltung für die Umsetzung nicht-standardisierbarer investiver Einzelprojekte erheblichen Aufwand für Zuwendungsempfänger und die Verwaltungsstellen des Landes. Die daraus resultierenden komplexen und aufwändigen Anforderungen sind insbesondere für private Akteure, die weniger mit dem EU-Fördergeschäft vertraut sind, schwierig zu erfüllen.

In der Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Stellen zeigen sich bislang keine großen Probleme. Seit 2010 wurde die Zuständigkeit der Verwaltungsabwicklung auf das LLUR in Flensburg übertragen. Eine intensive Begleitung und Beratung der Projektträger wird durch die Energieagentur sichergestellt.

Bei den Förderkriterien gibt es keine direkte Lenkung auf Bioenergielinien oder Anlagentypen mit geringen CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten; lediglich der Ausschluss von Mais als Inputstoff für Biogasanlagen für die Jahre 2009 und 2010 geht in diese Richtung. Weitere Fördervoraussetzungen und -kriterien gewährleisten, dass Wärmeverluste oder klimarelevante Emissionen bei den ausgewählten Vorhaben minimiert werden.

### *Wesentliche Wirkungen*

Im Folgenden werden die Zielsetzungen und die zu betrachtenden Wirkungsbereiche der Maßnahmen dargestellt:

- **Beitrag zum Klimaschutz:** Durch den Einsatz von Biomasse zur energetischen Nutzung wurden im Vergleich zur Nutzung fossiler Rohstoffe etwa 40.000 t CO<sub>2</sub>-Äquivalente eingespart. Vier der ZPLR-geförderten Projekte können den CO<sub>2</sub>-vermeidungskosteneffizienten Technologien zugeordnet werden.
- **Partizipation der Landwirtschaft:** Bei allen Vorhaben kam mindestens 55 % der eingesetzten Primärenergie (der Inputstoffe) aus landwirtschaftlicher Biomasse (inkl. Holz). Außer bei drei Vorhaben (Holzheizanlagen), sind entweder landwirtschaftliche Betriebe Gesellschaftsbeteiligte oder es handelt sich beim Projektträger um einen landwirtschaftlichen Betrieb.
- **Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe und Schaffung von Arbeitsplätzen:** Der Beitrag zur Schaffung von Beschäftigung durch den Ausbau der Bioenergieerzeugung wird vom Wissenschaftlichen Beirat als sehr gering bewertet. In den Projektbeschreibungen ist bei einem Großteil der Projekte die Schaffung neuer Arbeitsplätze vorgesehen.

### *Empfehlungen*

Für einen effizienten Klimaschutz ist es wichtig, dass diejenigen Maßnahmen Verbreitung finden, die die geringsten CO<sub>2</sub>-Minderungskosten aufweisen. Klimaschutz/Klimawandel als globales Problem benötigt eine geeignete übergeordnete (Förder-)politik, da unterschiedliche regionale Ansätze zur Verbreitung ineffizienter oder sich gegenseitig verdrängender Maßnahmen führen können.

Folgende Empfehlungen können an das **Land** gegeben werden.

- Es wird grundsätzlich von einer Förderung über ELER bei Anlagen abgeraten, die hohe CO<sub>2</sub>-Minderungskosten haben.
- Bei Fortsetzung der Förderung wird eine reine Landesfinanzierung angeraten, um den Verwaltungsaufwand kleiner zu halten.
- Ein Förderbedarf kann noch im Bereich flankierender Maßnahmen gesehen werden, z. B. zur Realisierung von Pilotvorhaben oder der Beratung. Sofern es dennoch zu einer weiteren Förderung von Biogasanlagen kommt, sollte zumindest der Ausschluss



- von Mais beibehalten werden, aufgrund des bereits erfolgten Anstiegs des Maisanbaus und den damit verbunden potenziell negativen Umwelteffekten.
- Bei den geförderten Vorhaben werden teilweise auch andere Zielsetzungen als Begründung zur Förderwürdigkeit herangezogen. Sind diese für die Maßnahme relevant, sollten sie als Auswahlkriterien mit aufgenommen werden. Dazu ist teilweise eine genauere Definition erforderlich und müsste z. B. bei innovativen Techniken regelmäßig erneuert werden. Die Anwendung der Auswahlkriterien ohne Festlegung auf bestimmte Grenzwerte ist bei einer fortlaufenden Bewilligung allerdings nicht möglich. Andere Verfahren, z. B. Wettbewerbsverfahren, wären geeigneter, müssten aber noch auf Umsetzbarkeit geprüft werden.
  - Zur Erhöhung der Effizienz der Verwaltungsabläufe sind seit 2008 nur noch die kostenintensiven Hauptkomponenten als förderfähige Investition definiert, wodurch die Dokumentationspflichten für kleinere Positionen entfallen. Dies sollte zunächst beibehalten und die Auswirkungen geprüft werden.
  - Umsetzungsschwierigkeiten werden bei den Finanzplanungs- und Managementqualitäten der Projektträger gesehen. Eine darauf abgestimmte flankierende Beratung und Begleitung ist anzustreben.

## **16 Anpassung von Kleinkläranlagen an die allgemein anerkannten Regeln der Technik (Nachrüstung) (Code 321/2)**

### *Maßnahmenüberblick*

Schleswig-Holstein fördert über diese Teilmaßnahme mit Festbeträgen die Nachrüstung bzw. den Bau von Kleinkläranlagen (KKA) in kleineren Gemeinden (mit weniger als 10.000 EinwohnerInnen) und einzelnen Wohngebäuden an die allgemein anerkannten Regeln der Technik. Bei den KKA handelt es sich um Abwasserreinigungsanlagen mit einem Schmutzwasserzufluss von bis zu 8 m<sup>3</sup>/Tag, was einem Anschlusswert von etwa 50 Einwohnerwerten (EW) entspricht.

Die **Inanspruchnahme** der Maßnahme entspricht bislang in etwa den gesetzten Zielen. Fast 30 % der insgesamt für die Förderperiode eingestellten Fördermittel wurden verausgabt. Im Zeitraum 2007 bis 2009 wurden in 24 Fördervorhaben Kleinkläranlagen (KKA) für rund 1.800 Wohneinheiten mit insgesamt ca. 1,3 Mio. Euro öffentlichen Mitteln, davon 50 % ELER-Mitteln unterstützt. Dabei wurde eine Reinigungskapazität für rund 6.700 Einwohnerwerte (EW) geschaffen, von der aktuell über 5.000 Haushaltsangehörige profitieren.

### *Administrative Umsetzung*

Die Umsetzung dieser ELER-Maßnahme funktioniert aufgrund der einheitlichen Zuschusshöhe und der Flaschenhalsfunktion der Kommunen (zusammenfassende Abrechnung auf Gemeindeebene) gut. Die Maßnahme läuft ohne Probleme und verursacht nur einen geringen Verwaltungsaufwand. Einige Zielwerte, die für die gesamte Förderperiode bei den Output- und Ergebnisindikatoren vorgesehen sind, wurden bereits nach drei Jahren erreicht.

### *Wesentliche Wirkungen*

Im Hinblick auf den Grundwasserschutz leisten KKA einen wichtigen Beitrag in ländlichen Räumen. Zu den drei zentralen Parametern konnten rechnerisch für die mit ELER-Mitteln geförderten Anlagen eine Schadstoffentfrachtung von rund 107 (CSB), 50 (BSB5) und rund acht (NH<sub>4</sub>-N) Tonnen pro Jahr bestimmt werden. Systematische Messungen mit konkreteren Ergebnissen zu den Schadstoffen sind in den nächsten Jahren zu erwarten. Somit könnten zur Ex-post-Bewertung solche Messergebnisse vorliegen (ab 2010 werden für jede Kleinkläranlage Wartungsprotokolle von einem Fachkundigen erstellt), die für weitere Rückschlüsse genutzt werden können.

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

### *Empfehlungen*

- Zum Ende dieser Förderperiode werden vermutlich fast alle Kleinkläranlagen in Schleswig-Holstein nachgerüstet sein. Aus diesem Grund beabsichtigt das Land Schleswig-Holstein, die Förderung auslaufen zu lassen und ab 2014 nicht mehr zu fördern, aus Sicht der Bewertung eine nachvollziehbare Entscheidung. Sollten die Wartungsprotokolle und Messergebnisse in den nächsten Jahren jedoch Hinweise auf einen schlechten Anlagenbetrieb bzw. -zustand enthalten, ist zu überlegen, ob das Land nochmals ein neues finanzielles Anreizsystem zur Verbesserung von Kleinkläranlagen anbietet. Denkbar sind auch gezielte Informations- und Beratungsangebote für die EigentümerInnen und auch für Wartungsfirmen, z. B. zur fachgerechten Wartung. Außerdem sollte das Land darauf hinwirken, dass nur qualifizierte Wartungsfirmen, die sich an Qualitätssicherungssystemen beteiligen, mit der Nachrüstung und der Wartung der KKA beauftragt werden.

## **17 Naturschutz und Landschaftspflege (Code 323/2) und WRRL (investive Maßnahmen) – Naturnahe Gestaltung von Fließgewässern, Wiedervernässung von Niedermooren (Code 323/3)**

### *Maßnahmenüberblick*

Dem Förderbereich des Natürlichen Erbes sind die beiden Teilmaßnahmen 323/2 und 323/3 zuzuordnen. Die Teilmaßnahme „323/2: Naturschutz und Landschaftspflege“ dient im Wesentlichen der Umsetzung der von der Kommission festgelegten Anforderungen an das europaweite Netz Natura 2000. Die Teilmaßnahme „323/3: WRRL (investive Maßnahmen) – Naturnahe Gestaltung von Fließgewässern, Wiedervernässung von Niedermooren“ zielt dagegen auf eine Verbesserung des Zustandes der Gewässer gemäß den Anforderungen der WRRL.

Beide Teilmaßnahmen knüpfen an die vergangene Förderperiode an. Als Fördergegenstand neu eingeführt wurde die Unterstützung der so genannten Lokalen Aktionen im Rahmen von 323/2.

Im Bereich der Teilmaßnahme „Naturschutz und Landschaftspflege“ erfolgt die Umsetzung bisher plangemäß. Inhaltlich stand der Flächenkauf mit 78 % der Fördermittel im Vordergrund. Etwa 72 % der eingesetzten ELER-Mittel wurden in Projekten der Stiftung Naturschutz eingesetzt. Nahezu alle geförderten Projekte zielen auf die nachhaltige Bewirtschaftung und Entwicklung von Natura-2000-Gebieten, 93 % der Finanzmittel werden direkt in Natura-2000-Gebieten verausgabt. Die Umsetzung erfolgt damit sehr fokussiert im Hinblick auf die Umsetzung von Natura 2000 in den landesweit bedeutsamen Schutzgebieten.

Kleinere Projekte von eher lokaler Bedeutung sowie ehrenamtlich geführte Naturschutzverbände als Antragsteller werden dagegen überwiegend über rein nationale Mittel bedient. Damit bleibt das Gleichgewicht zwischen den großen landesweit bedeutsamen Projekten und den eher lokalen (aber oftmals effizienten und für die Akzeptanz für den Naturschutz hoch bedeutsamen) Vorhaben gewahrt.

Die Umsetzung der Teilmaßnahme 323/3 „WRRL (investive Maßnahmen) – Naturnahe Gestaltung von Fließgewässern, Wiedervernässung von Niedermooren“ entspricht ebenfalls weitgehend den Erwartungen.

Etwa die Hälfte der eingesetzten Finanzmittel dient der Wiederherstellung der ökologischen Durchgängigkeit. Für die Gewässerentwicklung wurden rd. 20 % der Finanzmittel eingesetzt, ebenso für die Nährstoffreduktion durch Ankauf von Flächen (ca. 195 ha) und die Einrichtung von Randstreifen. Der Bau von 142 Sohlgleiten und 36 naturnahen Sandfängen sowie die Umsetzung weiterer Maßnahmen führen zu einer Verbesserung der Fließgewässerqualität auf ca. 777 km Fließstrecke.

### ***Wesentliche Wirkungen***

Die **Teilmaßnahme 323/2** ist in Schleswig-Holstein das entscheidende Finanzierungsinstrument zur Umsetzung von Natura 2000. Direkte (Biotopmanagement) oder indirekte Wirkungen (Flächenkauf) sind (in unterschiedlichen Ausprägungen) auf allen Projektflächen zu erwarten.

Die **Teilmaßnahme 323/3** dient der Verbesserung der Gewässermorphologie und der Gewässerbiologie und leistet damit einen Beitrag zur Stabilisierung des Naturhaushalts. Die Projekte, die im Zusammenhang mit der Beseitigung von Querbauwerken stehen, zielen vorrangig auf die Verbesserung der Lebensbedingungen für Arten- und Lebensgemeinschaften und leisten damit auch einen Beitrag zur Umsetzung von Natura 2000 (51 % der eingesetzten Fördermittel).

In den erstmals geförderten Lokalen Aktionen wird eine große Chance für den Naturschutz in Schleswig-Holstein gesehen. Sie entwickeln sich zunehmend zu einem wichtigen naturschutzpolitischen Instrument. Aufgrund ihrer Organisationsstruktur sind sie potenziell in der Lage, auch einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Akzeptanz für den Naturschutz zu leisten. Synergieeffekte verspricht insbesondere auch die koordinierte Umsetzung von Natura 2000, Wasserrahmenrichtlinie und Leader, etwa in der Leader Region Schwentine – Holsteinische Schweiz. Sie leisten aber auch einen wichtigen indirekten Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum, da sie einen größeren Teil der Bevölkerung in die Planungsprozesse im Hinblick auf den Naturschutz einbinden und damit die regionale Identität stärken und auch zu einer stärkeren Identifizierung mit den Vorhaben des Naturschutzes führen. All dies trägt zur Lebensqualität im ländlichen Raum bei („Soziales Leben/Partizipation“).

### ***Empfehlungen***

- Die Förderung im Bereich der Lokalen Aktionen sollte (den sich entwickelnden lokalen Initiativen entsprechend) ausgeweitet werden, die bisherige Begrenzung der Fördersumme sollte aufgehoben werden.
- Die Flächennachfrage aufgrund des Biomasse-Booms hat sich gegenüber der vergangenen Förderperiode weiter verschärft. In einzelnen Gebieten ist der Flächenankauf für Naturschutzzwecke weitgehend zum Erliegen gekommen. Auch vor diesem Hintergrund sollte die Förderpolitik von Bund- und Land im Bereich des Biomasseanbaus überdacht denken.

## **18 Breitband-Internetinfrastruktur (Code 321/4)**

### ***Maßnahmenüberblick***

Die Teilmaßnahme 321/4 ist neu und wurde mit dem zweiten Änderungsantrag 2009 in das ZPLR aufgenommen. Für die Teilmaßnahme werden Mittel aus dem EU-Konjunkturprogramm eingesetzt. Die Förderung erfolgt auf Grundlage der GAK. Ziel der Maßnahme ist es, einen möglichst flächendeckenden Breitbandzugang im Lande zu erreichen. Hierdurch soll das Defizit gegenüber urbanen Regionen gemindert oder sogar ausgeglichen werden.

Bis Ende 2009 wurden 72 rein national finanzierte Projekte gefördert, die vor allem Vorstudien zur Breitbandversorgung und Leerrohrkonzepte zum Inhalt hatten. Darüber hinaus wurden Beraterleistungen, Feinplanungen und europaweite Ausschreibungen unterstützt. Dafür wurden knapp 800.000 Euro ausgegeben. Daneben gab es zur Information der Öffentlichkeit drei regionale Informationsveranstaltungen zur Breitbandförderung. Vereinzelt wurde auch bereits die Wirtschaftlichkeitslücke zur Schaffung einer verbesserten Internetversorgung gefördert. Beispiele für solche Projekte sind die flächendeckende Versorgung der Gemeinde Borgstedt sowie für Gemeinden im Amt Bad Oldesloe-Land.

### ***Empfehlungen***

Mit der Förderung soll ein Defizit gegenüber städtischen Räumen abgebaut werden. Bisher wurden hierzu vor allem durch Vorstudien und Konzepte die Rahmenbedingungen für eine mögliche Förderung erarbeitet. Die Phase der Umsetzung beginnt nun verstärkt. Um die tatsächlichen Verbesserungen im Zugang zu schnelleren Internetanbindungen darstellen zu können und die weitere Bewertung der Maßnahme zu ermöglichen, sollte das Land die entsprechenden Daten einheitlich erheben.

## Teil III: Ergebnisse der Programmbewertung

### 1 Analyse der Programmwirkungen

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

#### Untersuchungsdesign zur Ermittlung der Programmwirkungen

Horizontale wirkungsbezogene Bewertungsfragen (CMEF) nach Themenbereichen	Wirkungsindikatoren (CMEF)	Vertiefungsthemen
<b>Wachstum, Beschäftigung</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten</li> <li>- Verbesserung der Wachstumsbedingungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bruttowertschöpfung</li> <li>- Beschäftigungszuwachs</li> </ul>	<b>1) Wachstum und Beschäftigung</b>
<b>Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Umstrukturierung und Modernisierung des Agrarsektors</li> <li>- Entwicklung eines starken und dynamischen Nahrungsmittelsektors in der EU</li> <li>- Entwicklung hochwertiger Produkte</li> <li>- Förderung von Innovation im europäischen Agrarnahrungsmittelsektor</li> <li>- Berücksichtigung von Besonderheiten landwirtschaftlicher Tätigkeiten im Programmgebiet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bruttowertschöpfung</li> <li>- Beschäftigungszuwachs</li> <li>- Arbeitsproduktivität</li> </ul>	<b>2) Dynamik im Agrarsektor</b>
<b>Umwelt, nachhaltige Entwicklung</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verwirklichung von Umweltzielen</li> <li>- Verpflichtung von Göteborg, den Biodiversitätsrückgang zu stoppen bzw. umzukehren</li> </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.

Im Vertiefungsthema 1 „**Wachstum und Beschäftigung**“ ist der Zeitpunkt der Halbbewertung zu früh, um *strukturelle* Effekte auf Wachstum und Beschäftigung zu messen. Belastbare Aussagen lassen sich erst treffen, wenn zum Abschluss einer geförderten Investition ein gewisser zeitlicher Abstand besteht. Die *konjunkturellen* Einkommens- und Beschäftigungseffekte und ihre regionale Verteilung wurden mit Hilfe volkswirtschaftlicher Input-Output-Modelle quantifiziert (von der Gesellschaft für wirtschaftliche Strukturfor- schung). Nach den Modellergebnissen führt der Einsatz der EPLR-Mittel im Zeitraum 2007 bis 2009 in Schleswig-Holstein zu einer zusätzlichen Bruttowertschöpfung (BWS) von 139 Mio. Euro, was 0,07 % der BWS des Landes in diesem Zeitraum entspricht. Der Wertschöpfungseffekt für SH ist im Vergleich zu den anderen untersuchten Bundesländern unterdurchschnittlich. Dies deutet darauf hin, dass die innerhalb des Landes induzierten Nachfrageeffekte zum Teil in benachbarte Länder abfließen. Die Beschäftigungseffekte summieren sich auf 910 Arbeitsplätze pro Jahr, dies entspricht 0,07 % der Erwerbstätigen in SH. In den strukturschwachen ländlichen Kreisen fällt der Anstieg der BWS (+ 0,10 %) und der Erwerbstätigen (+ 0,11 %) deutlich höher aus als im Landesdurchschnitt. Zur Ein- ordnung der Ergebnisse ist zu bemerken, dass konjunkturelle Effekte bei jedem Einsatz öffentlicher Gelder entstehen. Sie sind zwar ein zusätzliches Argument in wirtschaftlichen Krisenzeiten, wirken aber nicht nachhaltig.

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

Die Strategie des ZPLR zum Schutz der Biodiversität wird schwerpunktübergreifend auf- gebaut, mit Fokus auf den Schwerpunkt 2. Die finanzielle Mittelausstattung sieht für die- sen 28 % der ELER-Mittel vor, womit neben Biodiversitätszielen auch Wasserschutzziele verfolgt werden. Innerhalb der biodiversitätsrelevanten Maßnahmen wird ein klarer Schwerpunkt auf das Grünland sowie die Natura-2000-Gebiete gelegt. Wesentliche Maß- nahmen zur Biodiversitätsentwicklung werden auch außerhalb des ZPLR durchgeführt, die somit die Wirkungsindikatoren maßgeblich beeinflussen können.

Unter den Maßnahmen des ZPLR mit positiver Biodiversitätswirkung sind 62.127 ha geför- derte Fläche und 114 Projekte (23 % der Projekte), allerdings konnte rund ein Drittel aller Projektförderungen noch nicht bewertet werden. Positive Wirkungsbeiträge speisen sich insbesondere aus den Entwicklungsmaßnahmen für das ländliche Erbe (ELER-Code 323) sowie den Flächenmaßnahmen. Bei Letzteren sind 80 % der Förderflächen mit positiven

Wirkungsbeiträgen einzustufen, während 20 % als nicht wirksam zu klassifizieren sind. Diese nicht wirksamen Maßnahmen gehen auf die Ausbringung von flüssigen Wirtschaftsdüngern (ELER-Code 214/3) zurück. Mit den positiv wirksamen Maßnahmen im Agrarland können rd. 6,1 % der schleswig-holsteinischen LF erreicht werden, überwiegend Grünland. Unter den Forstmaßnahmen ist der Anteil der positiv wirkenden Förderflächen mit knapp 1.200 ha wesentlich geringer und erreicht nur 0,7 % der Waldflächen.

Der Förderflächenumfang in der Agrarlandschaft reicht wohl nicht aus, um signifikante positive Änderungen des zentralen Indikators Feldvögel zu bewirken. Die Schwankungen des Indikators sind auf methodische Einflüsse zurückzuführen. Ob eine weitere Verschlechterung des Index verhindert wurde, kann derzeit nicht beurteilt werden. Vermutlich haben treibende Kräfte außerhalb des ZPLR (wie bspw. das Erneuerbare-Energien-Gesetz, der technologische Fortschritt, Spezialisierung und Wachstum der Betriebe) maßgeblich Einfluss auf die Ausprägung des Indikators. Das ZPLR leistet mit hoher Wahrscheinlichkeit einen Beitrag zur Erhaltung der HNV-Flächen und -Landschaftselemente sowohl im Offenland als auch im Forst. Sie konnten bislang nur im Forst mit einem Anteil von 33 % der Waldbestände quantifiziert werden. Der Waldvogelindex stagniert auf niedrigem Niveau.

Die durchgeführten Analysen lassen den vorläufigen Schluss zu, dass ein Beitrag zur „Umkehr des Rückgangs der biologischen Vielfalt“ geleistet wird. Entsprechend der strategischen Ausrichtung wird rund ein Drittel der LF in den Natura-2000-Gebieten bzw. sogar über die Hälfte des Grünlands mit Agrarumweltmaßnahmen erreicht, ein Stopp des Grünlandrückgangs konnte jedoch nicht erreicht werden. Die Normallandschaft außerhalb der Schutzgebiete wird auf 4,5 % der LF nur in sehr geringem Umfang erreicht. Insbesondere im Ackerbau sind kaum biodiversitätsrelevante Maßnahmen vertreten und Defizite zur Erhaltung und Entwicklung von Arten und Lebensgemeinschaften zu verzeichnen.

Das Vertiefungsthema 4 behandelt den Wirkungsbeitrag des Programms zum **Wasserschutz** und die Frage, inwieweit mit dem EPLR Ziele der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) in Schleswig-Holstein umgesetzt werden.

Im ZPLR werden Wasserschutz und die Einhaltung der Zielsetzungen der WRRL als Teilaspekte unter dem Oberziel „Erhalt und Verbesserung der Umweltqualität“ aufgeführt. Der Schwerpunkt 2 bildet mit einem breiten Bündel an Maßnahmen das zentrale Element der Strategie zum Wasserschutz. Die AUM wurden zu diesem Zweck stärker auf dieses Ziel ausgerichtet, z. T. über Bildung fachspezifischer Kulissen für die Problemgebiete nach WRRL. Ergänzend werden im Schwerpunkt 3 die in Bezug auf die Zielerreichung der WRRL notwendigen investiven Maßnahmen zur Vermeidung von Nährstoffeinträgen und zur Behebung der strukturellen Defizite der Gewässer umgesetzt. Die ELER-Maßnahmen sind insbesondere durch die Bezugnahme der WRRL-Maßnahmenpläne auf das Förderangebot des ZPLR gezielter Bestandteil der WRRL-Strategie des Landes geworden. Damit



waren neue Möglichkeiten zur Kofinanzierung verbunden, da für diese spezifischen Förderaspekte auch Mittel der Wasserabgabe verwendet werden können.

Bis zur Halbzeitbewertung konnte im Bereich diffuser Nährstoffeinträge in Gewässer durch eine Reihe von Maßnahmen gesicherte Wirkung erzielt werden (Verbesserung der Abwasserbeseitigung, AUM, Forstmaßnahmen). Besonders die AUM trugen zu einer Reduktion der landesweiten Stickstoffbilanz bei. Es bleibt abzuwarten, ob über die derzeitige Maßnahmenpalette die bestehenden Probleme im Bezug auf Stoffeinträge in Gewässer zu lösen sind. Dies betrifft in besonderem Maße die Zielkulisse der belasteten Grundwasserkörper. In den Plandokumenten ist zudem bislang nicht klar definiert worden, welcher Reduktions-Beitrag über die ELER-Förderung erreicht werden soll. Zur Verbesserung der Zielerreichung wird auch eine Überprüfung des Maßnahmenportfolios der AUM empfohlen. Für die Abwasserbeseitigung über Kleinkläranlagen wird voraussichtlich nach Auslaufen der Förderperiode kein weiterer Förderbedarf bestehen.

Für das WRRL-Ziel der Erreichung des guten ökologischen Zustands von Oberflächengewässern sind umfangreiche Investitionen über die Teilmaßnahme 323/3 vorgenommen worden. Ergänzt werden diese durch gewässerbezogene Maßnahmen innerhalb der Flurbereinigung, die ebenfalls zur Verbesserung der Gewässerqualität beitragen. Maßnahmen zur Gewässerentwicklung sind gemäß Bewirtschaftungsplanung auf mehrere Bewirtschaftungszeiträume verteilt, sodass ein vergleichbares Förderangebot auch im nächsten Entwicklungsplan enthalten sein sollte.

Insgesamt stehen rund 84,6 Mio. Euro und damit 26 % der bisher verausgabten Programmmittel mit positiven Wasserschutzwirkungen in Verbindung. Aus Sicht der Evaluation ist es erforderlich, die wirksamen ELER-Maßnahmen im Kontext mit den übrigen WRRL-Maßnahmen in ein umfassendes Konzept von Erfolgskontrollen und Wirkungsmonitoring einzubinden, das die Wirkungen statistisch abgesichert im Kontext weiterer Wasserschutzaktivitäten des Landes und besonders im Verhältnis zu den gestiegenen Anforderungen der Düngeverordnung aufzeigen kann.

Im Vertiefungsthema 5 wird der Frage nachgegangen, welchen Beitrag das Programm zum **Klimaschutz** und damit zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls leistet. Zwar ist der Bezug des Programms zu den europäischen Prioritäten beim Klimaschutz vorhanden und die in den Leitlinien der Kommission definierten Ziele sind in die Zielsystematik des Programms eingebunden. Aber Klimaschutz ist kein ausdrückliches strategisches Ziel des Programms. Laut Programmstrategie sind daher nur wenige Maßnahmen aus den Schwerpunkten 1 bis 3 mit Klimaschutzzielen verbunden (Codes 111, 221, 227, 321/1, 331). Deren Anteil an den geplanten Mitteln im indikativen Finanzplan liegt bei 10 %. Zudem ist Klimaschutz explizites Ziel in Schwerpunkt 4 auf Maßnahmenebene.

Zur Erzeugung und Nutzung erneuerbarer Energien trägt in erster Linie die unter Teilmaßnahme 321/1 geförderte Initiative „Biomasse und Energie“ bei. Darüber hinaus ist durch die Minderung von Treibhausgas (THG)-Emissionen aus der Landwirtschaft als Wirkung von AUM und durch die Erhaltung der Senkenfunktion im Forst ein positiver Beitrag des ZPLR zum Klimaschutz entstanden. Insgesamt konnte für die Wirkung der Maßnahmen 214, 221, 227 und 321/3 eine Reduzierung von Treibhausgasemissionen im Umfang von 86,2 Gg CO<sub>2äq</sub> für das Jahr 2009 geschätzt werden. Bezogen auf die zuletzt veröffentlichte Zahl für alle THG-Emissionen aus Schleswig-Holstein im Jahr 2006 ergibt sich ein rechnerischer Minderungsbeitrag des Programms von 0,32 %. Die Klimaschutzwirkungen der AUM sind insgesamt als Kuppelprodukt der extensiven Produktionsverfahren anzusehen. Die als wirksam eingeschätzten Maßnahmen sind multifunktional und erbringen in erster Linie wichtige positive Wirkungen für andere Umweltgüter.

Für die Maßnahmen mit berechneten Minderungswirkungen wurden rund 65,2 Mio. Euro und damit rund 20 % der insgesamt verausgabten Programmmittel aufgebracht. Darüber hinaus ist bei einer Reihe von Maßnahmen vor allem aus Schwerpunkt 3 von positiven, aber derzeit nicht quantifizierbaren Wirkungen durch Energieeinsparung auszugehen.

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

## **2 Analyse der Programmdurchführung**

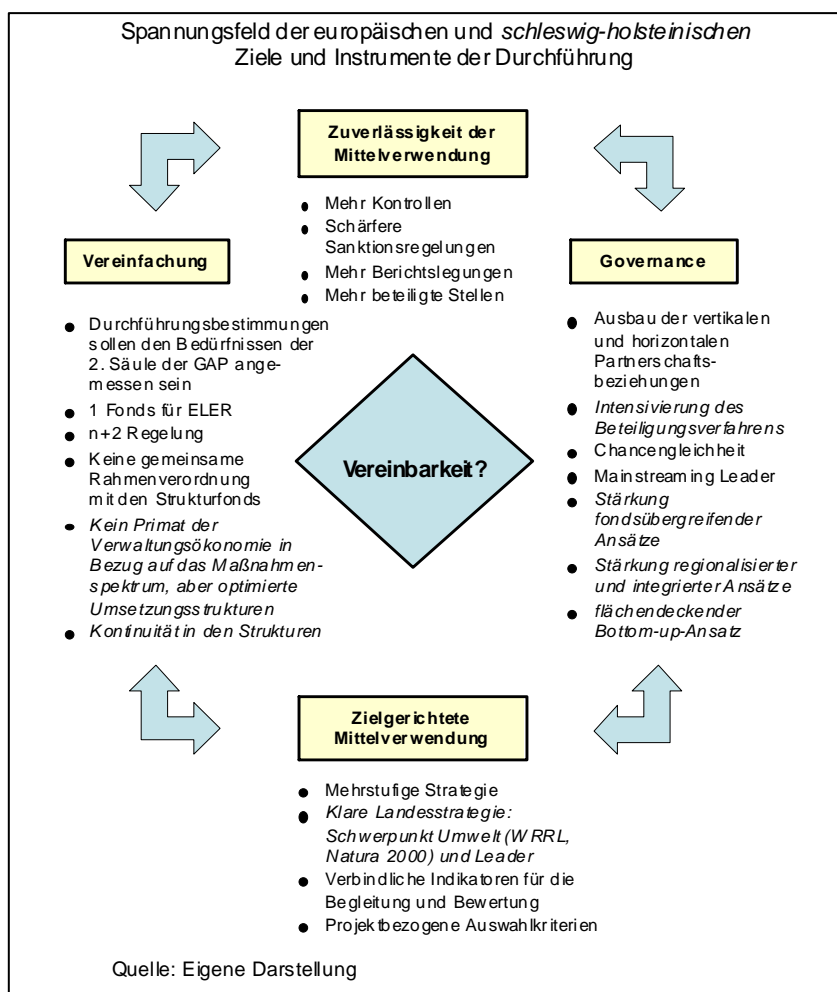
Zur Halbzeitbewertung wurde ein Fokus der Bewertungsaktivitäten auf Programmebene auf Fragen der Durchführung gelegt. Zentrale Aspekte sind die Vereinfachung, die Zuverlässigkeit und Zielgerichtetheit der Mittelverwendung sowie die Stärkung von Governance. Die getroffenen Aussagen basieren im Wesentlichen auf Literatur- und Dokumentenanalysen, Expertengesprächen, den Ergebnissen der Maßnahmenbewertungen und einer Online-Befragung von Wirtschafts- und SozialpartnerInnen.

### **2.1 Themenfeld Vereinfachung und Verbesserung der Fördereffizienz**

Die bereits in der letzten Förderperiode schlanken **Umsetzungsstrukturen** in SH haben sich gegenüber der letzten Förderperiode in den Grundzügen und organisatorischen Zuordnungen nicht verändert und zeichnen sich durch Kontinuität und wachsende Routine aus. Eine zusätzliche Bündelung wurde durch die Reform der Landesverwaltung und der Gründung des LLUR und des Landesbetriebs Küstenschutz, Nationalpark und Meeres-

schutz erzielt. Das LLUR nimmt für die Abwicklung von ZPLR eine zentrale Stellung ein, da das LLUR 22 der insgesamt 35 Maßnahmen und Teilmaßnahmen sowie Leader abwickelt. Daneben sind die 21 flächendeckenden Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) und deren Beirat zu wesentlichen Bestandteilen der Umsetzung des ZPLR geworden.

Ablauforganisatorisch wurden mit der Verankerung des **Ein-Tür-Prinzips** beim LLUR für die LAGn und die Regionalmanagements effektive Strukturen aufgebaut. Der starke Verzug bei der Umsetzung von Leader und Schwerpunkt-3-Maßnahmen ist auf die Etablierung von 15 neuen Regionen, deren relativ späte Anerkennung und die gestiegenen Abwicklungsanforderungen zurückzuführen.



Dreh- und Angelpunkt für die horizontale und vertikale Koordination der Umsetzung ist die **Verwaltungsbehörde** mit einem angewachsenen Aufgabenkatalog. Sie ist personell gering ausgestattet und aufgrund einer hohen Personalfluktuation tendenziell überlastet. Hier sollte über Entlastungsstrategien nachgedacht werden.

Insgesamt gelingt es der schleswig-holsteinischen Verwaltung, eine gut funktionierende Umsetzungsstruktur zu etablieren. Die **Kosten** für die Umsetzung werden aber aufgrund der geänderten

rechtlichen Rahmenbedingungen ansteigen. Der starke **Personalabbau** sowohl beim MLUR als auch insbesondere beim LLUR stellt einen veritablen Engpass in der ZPLR-Umsetzung dar.

Für die Förderperiode 2007 bis 2013 wurde ein neuer, dem Ziel der größeren Zuverlässigkeit verpflichteter Rechtsrahmen geschaffen, der neue **Kontrollformen** und **Berichtslegungen** vorsieht. Die Vielzahl der Kontrollen und die kontinuierliche Konkretisierung und Verfeinerung sowie die „aufgeblähten“ **Änderungsverfahren** bringen die Verwaltung an

den Rand ihrer Leistungsfähigkeit. Das EU-Vorschriftengefüge hat in dieser Förderperiode einen Komplexitätsgrad erreicht, der dazu führt, dass Personalfluktuationen in der Förderverwaltung kaum mehr kompensiert werden können. Besondere Probleme entstehen bei ELER-investiv durch die Übernahme der 3%-Abweichungsregelung der Flächenmaßnahmen. Die **gestiegenen Anforderungen** an Verwaltung und AntragstellerInnen führen bei kleineren Maßnahmen zu einem Akzeptanzverlust bei den AntragstellerInnen und bei der Verwaltung zur Gefahr der „Schere im Kopf“, einer Absicherungskultur und insgesamt verlängerten Verfahrensdauern. „Vorgaben“ und „Kontrollen“ sind für die Wahrnehmung der Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen)-Förderung ein sehr relevantes Thema, und der Verwaltungsaufwand behindert neben Finanzierungsproblemen die Umsetzung von Projekten am stärksten.

Mehraufwand und Verunsicherungen verursachen zwei ELER-Regelungen, die von denen der Strukturfonds abweichen: Zum einen die nicht gegebene Kofinanzierungsfähigkeit der nicht erstattungsfähigen **Mehrwertsteuer**, zum anderen die **Beteiligungsregelung** des ELER-Fonds nur für zuschussfähige öffentliche Ausgaben. Letztere hat zur Folge, dass die Bewilligungsstellen außer bei Kommunen immer im Einzelfall prüfen müssen, ob es sich um öffentliche Mittel handelt. Gerade bei Leader-Projekten, die auf vielfältige Finanzquellen angewiesen sind, ist dies mit einem hohen Verwaltungsaufwand und einem Ausschluss „alternativer“ Finanzierungsquellen verbunden.

Der anfänglich erkennbare **strategische Ansatz des ZPLR**, einen Schwerpunkt auf die Umsetzung von Natura 2000 und WRRL zu legen, ist durch die im Förderzeitraum zusätzlichen Mittelzuweisungen und Mittelumschichtungen „verwässert“ worden. Da keine Landesmittel für deren Kofinanzierung aufgebracht werden können, kommt es zu einer Verschiebung zu kommunal finanzierten Maßnahmen im Interessenbereich der Kommunen. Das sind in erster Linie ILE-Maßnahmen einschließlich des Ländlichen Wegebbaus. Finanztechnisch hat sich faktisch eine Umkehrung der anfänglichen strategischen Schwerpunktsetzung ergeben. Der aufgrund der angespannten Haushaltslage notwendige Rückgriff zur Finanzierung der Agrarumweltmaßnahmen auf die Grundwasserentnahmeabgabe erschwert deren gesamtstrategische Ausrichtung auf alle Schutzgüter.

Die EU-Kommission erwartet klar gefasste **Projektauswahlkriterien (PAK)**, die in das Bewilligungsverfahren eingebunden sind. Die Auswahl von Projekten ist zu dokumentieren. Es herrschte lange Unklarheit über Begrifflichkeiten und den geforderten Grad der Formalisierung und so wurden von SH bereits mehrere Konzepte entwickelt. Im aktuellen Konzept wird zwischen den Basiskriterien und den zusätzlichen Auswahlkriterien bei Antragsüberhang unterschieden. Die „Basiskriterien“ entsprechen weitgehend den Fördervoraussetzungen. Die Auswahlkriterien laufen bei vielen Maßnahmen ins Leere, da kein Antragsüberhang herrscht. Die formalisierten „Auswahlbögen“ sind ein zusätzlicher Dokumentations- und Verwaltungsaufwand mit geringer Lenkungsfunktion. Andere Wege für effektive zielgerichtete Förderung sind vielversprechender, wie z. B. zugrunde liegende

Fachplanungen, Auswahl über Lokale Aktionsgruppen (AktivRegionen), das „Leuchtturmverfahren“ im Beirat oder präzise inhaltliche Fördervoraussetzungen.

Die Gesamteinschätzung des **EU-Monitoring-Systems** ist eher ernüchternd. Das System ist aufwändig, aufgrund der ständigen Änderungen kostenintensiv in der Umsetzung und liefert kaum aussagefähige Daten, weder für Schleswig-Holstein noch für die Kommission. Die Regionaldezernate des LLUR führen in Punkto **Datenhaltung** und Abwicklung noch ein ziemlich großes Eigenleben. Dies gilt insbesondere für die als **Artikel-89-Maßnahmen** umgesetzten Programmbestandteile, die nach jetzigem Stand nicht durch das Datenerfassungssystem profil erler erfasst werden.

Bei der Implementierung von Fördermaßnahmen lassen sich **Mitnahmeeffekte** nie gänzlich ausschließen. Die Relevanz der Effekte hängt von der Art der Zuwendungsempfänger und dem geförderten Gut ab. Besonders anfällig sind Maßnahmen, die sich an private Zuwendungsempfänger richten und an der Förderung privater Güter ansetzen. Insgesamt sind bei rund 131 Mio. Euro (41 %) der bisher verausgabten öffentlichen Mittel Mitnahmeeffekte anzunehmen. Davon 15 % mit hohen und 76 % mit geringen Effekten.<sup>3</sup> Hauptursachen für das insgesamt relativ geringe Niveau auf Programmebene liegen in der starken Ausrichtung auf Infrastrukturmaßnahmen öffentlicher Zuwendungsempfänger, der weitgehenden Integration der Schwerpunkt-3-Maßnahmen in das regionale Auswahlverfahren von Leader, ein hohes Auflagenniveau bei den Agrarumweltmaßnahmen und die Ausrichtung der Förderauflagen auf den gesellschaftlichen Mehrwert.

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

#### ***... für Schleswig-Holstein für die laufende Förderperiode***

- Es muss weiterhin eine Kontinuität in den Strukturen, Zuständigkeiten und dem Personal sichergestellt werden. Kommunalisierungspläne, die die EU-Förderung tangieren, sollten weiterhin konsequent abgewendet werden. Personelle Engpässe vor allem in den LLUR sollten behoben und dürfen nicht weiter verschärft werden.
- Es ist zu reflektieren, ob Maßnahmen oder Untermaßnahmen, bei denen der Förderverlauf zeigt, dass sie „kleine“ Maßnahmen bleiben (wenig Fälle, geringer Umfang, relativ spezifische Fälle) bzw. der Aufwand völlig unverhältnismäßig ist, eventuell aus der ZPLR-Finanzierung genommen werden sollten.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Für ca. 9 % der relevanten Maßnahmenmittel können noch keine Angaben gemacht werden.

<sup>4</sup> Ein erster Anfang wird hier mit der zukünftigen Abwicklung der Bürokostenförderung für die Lokalen Aktionen (Code 323/2) außerhalb von ZPLR gemacht.

- Es sollte geprüft werden, inwieweit zum EU-Recht kompatible Bagatellgrenzen für bestimmte Arbeitsschritte wie Kontrollen, Verwendungsnachweisführung etc. eingeführt werden können, oder inwieweit bestimmte Maßnahmen noch stärker gebündelt werden können.
- Die EDV-Systeme und Datenhaltung sind zu vereinheitlichen und zu verbessern. Die beteiligten Stellen sind hinsichtlich der Datenhaltung noch stärker zu schulen, damit deren Qualität gesichert ist. Eine Integration der Artikel-89-Maßnahmen in die Datenhaltung ist vordringlich.
- Technische-Hilfe-Mittel sollten stärker für das Programmmanagement genutzt werden, weil die Funktionsfähigkeit der Steuerungsebene wesentlich dafür ist, überhaupt verwaltungsökonomische Verfahrensabläufe implementieren zu können.

***... für die EU-KOM in Bezug auf die zukünftigen Durchführungs- und Kontrollbestimmungen***

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

***... für Schleswig-Holstein in Bezug auf die Instrumente zur besseren Zielausrichtung***

- Der Weg, **Qualitätssicherung** über regionale Gremien wie die LAGn zu betreiben, ist sinnvoll und sollte beibehalten werden.
- Für vorrangige **landespolitische** Ziele innerhalb des ZPLR sind ausreichend Landesmittel zur Verfügung zu stellen, da diese Ziele nicht über kommunale Kofinanzierung umgesetzt werden können.

### *... für die europäische Ebene in Bezug auf die Instrumente zur besseren Zielausrichtung*

- Für die **restliche Laufzeit** der Förderperiode wäre zu überlegen, ob die Berichterstattung zu der **Nationalen Strategie** aufrecht erhalten werden oder freie Kapazitäten – gerade in den Bundesländern – für eine nach vorne gewandte strategische Diskussion gewonnen werden sollten.
- **Datensysteme/Monitoring:** EU-weite Anforderungen sollten zukünftig auf ein Mindestmaß reduziert werden. Wenn Daten EU-weit aggregiert werden sollen, muss eine eindeutige Definition vorgegeben werden, die auch in Datenbankstrukturen übersetzbar ist (analog zur BuchführungsVO für die Zahlstellendaten). Es sollten Freiräume geschaffen werden, damit die Berichterstattung stärker auf die Programme und Maßnahmenstruktur im Land ausgerichtet werden kann.

## **2.2 Themenfeld Multilevel-Governance – Good Governance – Regional Governance**

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

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 Länderinteressen nicht einschränken. „Positive“ Koordination und Steuerung erfolgt über das zentrale Instrument Nationale Rahmenregelung (NRR) und die GAK, die aus Sicht der Verwaltungsbehörde (VB) inhaltlich stärker konzentriert werden sollte.

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

Zu beobachten ist eine Stärkung der **regionalen Ebene** in Schleswig-Holstein durch den konsequenten Leader-Ansatz. Der Umgang miteinander und die etablierten Ablaufsysteme zeugen von einer kooperativen Zusammenarbeit zwischen der Landesebene und den Regionen. Dies wird durch die Ergebnisse der Regionalmanagerbefragung bestätigt.

Mit dem Neubeginn der Förderperiode sollte auch die **Beteiligung** auf ein neues Niveau gehoben und der **Begleitausschuss (BA)** als das entscheidende Forum für offene Diskussionen und Einflussnahme auf die Förderpolitik etabliert werden. Für diese neue „Ernsthaftigkeit“ wurde die Liste der vormaligen ZAL-KonsultationspartnerInnen aktualisiert und auf die interessierten ca. 60 PartnerInnen beschränkt. Die SprecherInnen der gebildeten fünf thematischen Gruppen sind die stimmberechtigten Mitglieder des BA. Mit insgesamt elf Sitzen ist dieser klein gehalten. Der **Beteiligungsprozess** wird durch die VB mehrstufig organisiert. Den BA-Sitzungen sind **Informations-** und **Diskussionsveranstaltungen** für alle Partner zur gruppenunabhängigen Diskussion und Meinungsäußerung vorgeschaltet. Die anschließenden BA-Sitzungen sind nicht öffentlich und auf die Mitglieder beschränkt. Entscheidungen sollen vorab durch die GruppensprecherInnen in den Gruppen vorbereitet werden. Das Gruppen- und Sprecherprinzip ist daher in Schleswig-Holstein – anders als in den anderen Ländern – mit einem hohen Anspruch verbunden. Insgesamt überzeugen der organisatorische Rahmen und der abgestufte Prozess. Aufgrund der Engpässe und Personalfuktuation gerät die VB organisatorisch an ihre Grenzen.

Die Ergebnisse der **Online-Befragung** der WiSo-PartnerInnen spiegeln eine hohe Zufriedenheit der PartnerInnen mit der Organisation wider. Teilweise hapert es an der Rechtzeitigkeit der Unterlagenverschickung für eine adäquate Vorbereitung und Abstimmung in der Gruppe. Die hohe Erwartungshaltung an den Prozess schlägt sich in einer relativ verhaltenen Beurteilung der Gesamtzufriedenheit mit der Beteiligung nieder. Im Hinblick auf die Mitsprache vor allem in Bezug auf die Mittelverteilung entspricht der bislang erreichte Partizipationsgrad nicht den Erwartungen, während zu den Aspekten Information und Diskussion sehr gute Bewertungen erfolgen. Der Vergleich mit der Förderperiode 2000 bis 2006 fällt uneingeschränkt positiv aus.

Die Stärkung der **integrierten multi-sektoriellen Entwicklungsstrategien (IES)** mit einem flächendeckenden Bottom-up-Ansatz ist ein wesentliches Ziel des ZPLR, das über **21 Lokale Aktionsgruppen (AktivRegionen)** umgesetzt werden soll. Der flächendeckende Ansatz sichert einen Kompetenzaufbau aller Regionen für integrierte Konzepte und Förderansätze. Die zusätzliche Auswahl von Vorhaben landesweiter Bedeutung (Leuchttürme) ergänzt den Ansatz mit einem Wettbewerbsinstrument und führt zu einer intensiveren Vernetzung der Regionen über den LAG-Beirat. Die aktuelle Entwicklung zur **weitgehenden Integration aller ILE-Maßnahmen** in den flächendeckenden AktivRegionen-Ansatz und in das Entscheidungsregime der LAGn, bringt eine starke Fokussierung auf regional wirksame Vorhaben. Aktuell gibt es nur wenige Förderfälle, die Erstellung eines Dorfentwicklungskonzepts zum Inhalt haben, z. B. Leuchtturmprojekt „Ideen am Küchentisch –



Gemeinde Wensin“. Gleiches gilt für die schleswig-holsteinischen Vorzeigeprojekte, wie die Markttreffs mit kommunaler/lokaler Bedeutung. Diese Instrumente und Vorhaben wurden 2007 bis 2009 zunächst ausfinanziert. Eine Förderung ist über die AktivRegionen weiterhin möglich, fand aber zunächst aufgrund der Priorisierung von regionalwirksamen Maßnahmen nur in sehr geringem Umfang statt. Aus Sicht der regionalen Akteure wurde dies als Schwachstelle des aktuellen Systems benannt. Seit 2010 ist jedoch eine stärkere Einbindung der dörflichen Belange festzustellen. Insbesondere das Thema „Dorf-Innenentwicklung“ rückt nun auch verstärkt in den Fokus der AktivRegionen. Im November 2010 wurde der MarktTreff Heidgraben als Leuchtturmprojekt ausgewählt, elf MarktTreffs sind in der Entwicklung.

Neue Wege geht man in Schleswig-Holstein mit den **Lokalen Aktionen** zur Erstellung und Umsetzung von Managementplänen für die Natura-2000-Gebiete. Hier werden die relevanten regionalen Akteure unter der Leitung einer fachlich qualifizierten Geschäftsführung in die Prozesse und Projekte mit einbezogen. Die erforderlichen Strukturen werden aus der Maßnahme 323/2 gefördert. Hier wurde ein sehr erfolgversprechender (funktionaler) **integrierter Ansatz** zur Umsetzung fachpolitischer Ziele etabliert, der anderen Ländern als gutes Beispiel dienen sollte.

Neben den förderpolitisch begrenzten Ansätzen hat es das Konzept des **Gender-Mainstreaming** im Umfeld eines durch Männer dominierten Feldes der Agrarpolitik – mit den entsprechenden Strukturen in der schleswig-holsteinischen Fachverwaltung und der Fachöffentlichkeit – besonders schwer. Durch die „formalisierte Verankerung“ als Querschnittsziel der Chancengleichheit in den Verordnungstexten läuft es Gefahr, in der Umsetzung auf ein rein schematisches Prüfraster reduziert zu werden. Aus dem festgestellten spezifischen Abwanderungsverhalten von Frauen aus den strukturschwachen ländlichen Räumen folgen im ZPLR keine Handlungsansätze. Nur 0,4 % der bisher verausgabten öffentlichen Mittel fließen in gleichstellungssensible Maßnahmen. Bei den potenziell gleichstellungsorientierten Maßnahmen (25 % der verausgabten Mittel) handelt es sich um Förderungen, mit denen ein Beschäftigungs- bzw. Wachstumsziel verfolgt wird. Die Potenziale werden aber nicht durch spezifische Lenkungsinstrumente (z. B. Auswahlkriterien) genutzt. Positiv für den Bereich der **Teilhabe an Entscheidungsprozessen** ist der starke regionalisierte partizipative Ansatz, über den gerade die potenziell gleichstellungsorientierten Maßnahmen abgewickelt werden. Bei einem Frauenanteil von knapp 20 % in den LAGn sind allerdings noch Entwicklungsmöglichkeiten gegeben. Das gilt auch für den Begleitausschuss, in dem der Frauenanteil mit 20 % der stimmberechtigten Mitglieder weit unter dem Durchschnitt der anderen untersuchten Bundesländer liegt.

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

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

- Die **EU-KOM** sollte die komplexen Umsetzungssysteme der Programme nur in Ausnahmefällen, vorsichtig und nur mit ausgereiften Änderungsvorschlägen modifizieren. Änderungen und Auslegungen des Rechtsrahmens sollten nur noch im Rahmen von transparenten Verfahren erfolgen, wobei das Komitologieverfahren<sup>5</sup> eine Aufwertung erfahren sollte.
- Der **Bund** sollte seine Organisationsrolle stärker wahrnehmen, um Ineffizienzen bei den Ländern zu verringern. Das BMELV sollte beispielsweise Terminen in den BA einen Vorrang einräumen, um seinen Vertretern so oft wie möglich die Teilnahme an den Sitzungen zu ermöglichen. Nur die Einsicht in landesinterne Umsetzungsbedingungen kann zu praktikablen und akzeptablen Koordinierungsvorschlägen führen.
- Bereits in der letzten Förderperiode gefordert, wird es **zukünftig** noch dringender, für die neue Förderperiode einen eindeutigen und rechtzeitig verabschiedeten Rechtsrahmen vorzugeben und die Verordnungstexte sorgfältig abzustimmen.

#### *... zur Beteiligung und dem Begleitausschuss (BA) in Schleswig-Holstein*

Insgesamt werden die Einrichtung des Begleitausschusses und der Konsultationsprozess positiv gesehen, aber der Beteiligungsprozess muss intensiviert werden.

- Die Durchschlagskraft des Gremiums könnte gestärkt werden, indem die politische Ebene in den Diskussionsprozess mit einbezogen wird und es hier einen direkten Austausch gibt. Das Gremium sollte frühzeitig und intensiv in die Diskussionen über 2013 ff eingebunden werden, ggf. mit den BA der anderen Fonds gemeinsam.
- Insgesamt sollte der von der VB eingeschlagene Weg der multilateralen Beteiligung beibehalten und gestärkt werden. Dies gilt auch für Beteiligungen auf Maßnahmenebene, damit die Grenzen zwischen einer partnerschaftlichen partizipativen Umsetzung und Lobbyismus nicht verschwimmen.
- Das im BA diskutierte Themenspektrum sollte auf alle Aspekte des ländlichen Raums ausgeweitet werden, da trotz der Bandbreite der PartnerInnen Landwirtschaftsthemen stark dominieren.
- Der Zuschnitt der Partnergruppen sollte nochmals überdacht werden, da einige Gruppen in sich zu heterogen sind und somit Reibungsverluste auftreten können, die für den Diskussionsprozess nicht förderlich sind.

---

<sup>5</sup> Ausschussverfahren nach Artikel 202 des EU-Vertrages. Beim Komitologieverfahren entscheiden das Europäische Parlament und der Rat über die grundsätzlichen Bestimmungen in den Rechtsakten und übertragen einem Fachausschuss die Regelung der technischen Durchführung.

- Die Informationen und Unterlagen sollten frühzeitiger den PartnerInnen bereitgestellt werden, damit diese sich adäquat vorbereiten können. Hierfür ist die notwendige Kapazität in der VB vorzuhalten. Auch sollte der Internetnettauftritt zu einer besseren Kommunikationsplattform ausgebaut werden, auf die auch Grundsatz- und Hintergrunddokumente eingestellt werden.
- Die konkreten Forderungen der Verbände nach spezifischen Fortbildungsangeboten sollten überprüft und eventuell über die Landesakademien oder die Deutsche Vernetzungsstelle (DVS) angestoßen werden.

### **... zur Chancengleichheit im ZPLR**

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

- Frauenspezifische (Investitions-)Beratung und Öffentlichkeitsarbeit, u. a. bei der Diversifizierungsförderung,
- Nutzen der Vernetzungsstelle für diese Themen (z. B. Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern), beispielsweise für eine bessere Integration frauenspezifischer Qualitäts- oder Auswahlkriterien in den Maßnahmenförderungen,
- stringenteren Vorgaben<sup>6</sup> für die Beteiligungsgremien, v. a. bei Leader und dem BA,
- Berücksichtigung von Leitfäden einer Gender-sensiblen Sprache (in Wort und Bild), die nicht nur Frauen mit meint, sondern Frauen sichtbar macht, in allen Dokumenten und Veröffentlichungen,
- gerade im Zusammenhang mit der Schaffung von Arbeitsplätzen für Frauen sollte im Rahmen des Monitorings und der Bewertung mehr auf die Qualität der Arbeitsplätze abgehoben und keine rein numerische Berichterstattung geleistet werden. Aber auch die quantitative Erfassung ist zu verbessern. Die hierfür erforderlichen Daten müssen erfasst und zur Verfügung gestellt werden, ggf. auch im Rahmen von Zuwendungsempfängerbefragungen in der laufenden Bewertung.

---

<sup>6</sup> Z. B. familienkompatible Sitzungszeiten, Kinderbetreuung bei Konferenzen/Workshops.

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

Das größte Potenzial zur Genese von **Synergieeffekten** liegt in Fördermaßnahmen mit Bündelungsfunktion, das sind umfassend die Integrierten Entwicklungsstrategien (IES) der AktivRegionen und thematisch begrenzt die Flurbereinigung sowie die Lokalen Aktionen. Aufgrund des geringen Umsetzungsstands der IESn lassen sich über tatsächliche Effekte noch kaum Aussagen machen.

Im Hinblick auf die **externe Kohärenz** wurde der Anspruch einer besseren Integration der Fonds auf der europäischen Ebene weder organisatorisch noch inhaltlich-strategisch gut vorbereitet. Daraus resultieren Unstimmigkeiten in den Regelungen wie z. B. der Berechnung der EU-Beteiligung, der Kofinanzierungsfähigkeit der Mehrwertsteuer, der Programmierungstiefe und zur Evaluation.

Wie bereits in der letzten Förderperiode, sind in Schleswig-Holstein alle vier EU Programme unter dem Dach des **Zukunftsprogramms (ZP)** vereint. Das ZP als Label setzt einen unverbindlichen Rahmen und stellt weniger eine Gesamtstrategie dar. Eine Zusammenführung im Sinne einer Auswertung bestimmter Wirkungen des ZP ist nicht vorgesehen. **Austauschstrukturen** wurden mit der Arbeitsgruppe der Fondsverwalter geschaffen, die sich ca. einmal jährlich trifft. Ausfluss der Arbeitsgruppe war es, dass bei der Ausschreibung der EFRE-Evaluation ein Austausch und Verzahnungsgebot mit der ELER-Evaluation in den Terms of Reference verankert wurde. Dies sollte unbedingt im Anschluss an die jeweiligen Zwischen-Evaluationen erfolgen. Des Weiteren erfolgt eine gegenseitige Beteiligung in den Begleitausschüssen, die aber in erster Linie gegenseitiger Information über den Umsetzungsstand dient und weniger einer gemeinsamen themenbezogenen Diskussion. Die Befragung der WiSo-PartnerInnen ergab, dass eine Intensivierung des Austausches für sinnvoll gehalten wird.

Die größte strukturelle und inhaltlich-strategische Komplementarität besteht aus Sicht des ZPLR mit dem **Zukunftsprogramm Wirtschaft (ZPW, EFRE)** und dem **Zukunftsprogramm Fischerei (ZPF, EFF)**, bei letzterem insbesondere mit der Prioritätenachse 4 (Maßnahmen zur nachhaltigen Entwicklung der Fischwirtschaftsgebiete). Aufgrund der inhaltlichen Nähe und des im EFF formulierten Anspruch eines Bottom-up-Ansatzes wurden dieser Maßnahmenstrang und die Coastal-Action-Groups in die LAGn von insgesamt zehn AktivRegionen an Ost- und Nordsee integriert. Hierdurch wird ein Maximum an Abstimmung und Verzahnung erreicht. Der Bündelungsansatz der beiden partizipativen Ansätze wird als sinnvoll erachtet, da er noch stärker zu einer Verzahnung sektoraler und territorialer Ansätze beiträgt.

Von besonderer Bedeutung aus Sicht des ELER sind die **regionalen Vorhaben** des ZPW – dazu gehören unter anderem die Tourismusförderung, Infrastrukturvorhaben und der

Küstenschutz –, die über vier Förderregionen umgesetzt werden. Es wurde der Anspruch formuliert, dass die Regionalbeiräte und Geschäftsstellen der Förderregionen in den 21 Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) präsent sind, und umgekehrt. Der Grad der Verzahnung sollte näher ausgeleuchtet und gegebenenfalls nachgebessert werden. Zum jetzigen Zeitpunkt war dies noch zu früh. Laut Aussagen des Wirtschaftsministeriums ist eine Bevorzugung von Vorhaben, die in Leader eingebettet sind, „als Gedanke“ etabliert und im Rahmen der GRW-Förderung auch formal niedergelegt. Da die EFRE-Förderung häufig mit der GRW gekoppelt ist, können die **IES** als **Auswahlkriterien** fungieren. Hierdurch könnte eine relative Vorzüglichkeit von Vorhaben resultieren, die zur Umsetzung einer IES führen. Auch dieser Effekt wäre noch zu belegen.

Eine im Rahmen der ZPLR-Bewertung vorgenommene Auswertung der bis Ende 2009 ausgezahlten Mittel nach den EFRE-Gebietsklassifizierungen ergibt, dass in die Kulisse **ländliches Gebiet** mit bisher 15,6 Mio. Euro öffentlicher Mittel rund 20 % geflossen sind. Bezogen auf die **gegenseitige Wirkungsoptimierung** können aufgrund des Umsetzungsstands nur sehr vorläufige Aussagen gemacht werden. Die Förderung des **Tourismus** im ZPW wurde bisher hauptsächlich über die Prioritätenachse 3 und die einzelbetriebliche Förderung realisiert. Mit rund 11 Mio. Euro öffentlicher Mittel macht sie immerhin 15 % des gesamten EFRE-Volumens aus und entspricht in etwa dem Ansatz der „Kerntourismusmaßnahme“ 313 im ZPLR (einschließlich der Artikel-89-Maßnahmen). Die räumliche Verteilung der Maßnahmen folgt der Logik des 2006 vom Wirtschaftsministerium verfassten Tourismuskonzeptes, das sich auf „Highlight“-Projekte an der Küste konzentriert. Aus Sicht des ELER kann so eine Förderlücke entstehen, da die Aufgaben, die für den ELER verbleiben, nicht bewältigt werden können.

Für den Wirtschaftszweig **Ernährungswirtschaft** sind nach den Daten des EFRE bis Ende 2009 2,7 Mio. Euro öffentliche Mittel verausgabt worden, darunter auch für Milch verarbeitende Unternehmen. Das entspricht mehr als einem Viertel der aus dem ELER für diesen Sektor abgeflossenen Mittel. Im EFRE spielen neben einzelbetrieblichen Förderungen auch die Förderung von Innovationsassistenten (auch für eine Meierei) und der Aufbau von Kompetenznetzwerken eine Rolle. Das kann als eine sinnvolle Ergänzung des rein auf betriebliche Förderung ausgerichteten ELER-Ansatzes gewertet werden.

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

#### ***... an Schleswig-Holstein***

- Auch wenn ELER und EFRE keine gemeinsame Strategie verfolgen, gibt es Ansatzpunkte zur Verbesserung des Wissenstransfers und gemeinsamer Wirkungsbetrachtung. Zumindest die Themenfelder Tourismusförderung (Überprüfung der These der Förderlücken) und Förderung der Wettbewerbsfähigkeit des Ernährungssektors (Milch) sollten fondsübergreifend analysiert werden.

- In der AG der Fondsverwalter und dem BA sollte eine intensive Diskussion für den Zeitraum nach 2013 erfolgen. Der ELER sollte ebenbürtig in die von der Staatskanzlei einberufene Arbeitsgruppe „Reform der Strukturfonds“ einbezogen sein.
- Die tatsächliche Verzahnung der regionalen Projekte des EFRE mit Leader sollte näher untersucht werden und insgesamt auf ein „Mindestniveau“ gehoben werden. Eventuelle Engpässe für eine Umsetzung der IES (Leader) durch andere Fonds sollten behoben werden.
- Zur tiefergehenden Diskussion sollten gemeinsame themenspezifische Begleitausschusssitzungen organisiert werden.

### *... an die Europäische Ebene*

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

## **2.4 Themenfeld Kapazitätsaufbau**

Bezogen auf das Programmvolumen einschließlich der Artikel-89-Maßnahmen liegt der Anteil der eingesetzten Mittel der **Technischen-Hilfe (TH)** bei nur 0,3 % und damit weit unter dem Niveau anderer Bundesländer. Sie werden fast ausschließlich für Begleitung und externe Evaluation verwendet. Die Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit und zum Kapazitätsaufbau laufen im Wesentlichen ohne Finanzierung aus der TH.

Eine besonders intensive **Öffentlichkeitsarbeit** wird im Bereich der ländlichen Entwicklung und der Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) betrieben. Dazu gibt es ein Medienprojekt AktivRegionen 21 des Schleswig-Holsteinischen Zeitungsverlags.

Auf Ebene der EU und des Bundes wurden **Netzwerkstrukturen** implementiert. Während das Europäische Netzwerk für Schleswig-Holstein geringe Relevanz hat, wird die DVS als Multiplikator interessanter Ideen angesehen. Zwischen dem Regionen-Netzwerk in Schleswig-Holstein und der DVS gibt es einen guten Kontakt.

### *Wesentliche Empfehlungen*

- Die **EU-KOM** sollte ein klareres Profil der geschaffenen Vernetzungsstrukturen entwickeln. Beim Europäischen Netzwerk Ländliche Entwicklung und Contact Point sind die Aufgaben und Serviceangebote nicht immer klar, zumal oftmals eine Verwechslung mit dem Evaluierungsnetzwerk und dem Help desk stattfindet.
- Das Land **Schleswig-Holstein** und die WiSo-PartnerInnen sollten die Möglichkeiten der DVS noch stärker für den Wissenstransfer nutzen.
- Die gegebenen Möglichkeiten der **Landesakademien** sollten noch stärker auch für förderstrategische Diskurse genutzt werden.

## **2.5 Fazit – Balance der Ziele der Programmdurchführung**

Im Zielkanon der Programmdurchführung, der sich aus den Aspekten Vereinfachung, Zuverlässigkeit der Mittelverwendung, zielgerichtete Mittelverwendung und Governance zusammensetzt, dominiert die Verlässlichkeit die anderen Ziele. Der Rechtsrahmen kommt – überspitzt ausgedrückt – weniger den Erfordernissen der ländlichen Entwicklung zugute, sondern ist stark auf den Erhalt der uneingeschränkten Zuverlässigkeitserklärung durch den Europäischen Rechnungshof ausgerichtet, deren Anforderungen unter ExpertInnen als kaum erfüllbar gelten. In der Folge führt die Herstellung von Zahlstellenkonformität zu einem starken Standardisierungsdruck, der für kleine und sehr spezifische bzw. vielfältige Fördermaßnahmen und Leader hinderlich ist und eher „klassische“ Mainstream-Maßnahmen befördert.

Nichtsdestotrotz gelingt es der schleswig-holsteinischen Verwaltung insgesamt, eine gut funktionierende Umsetzungs- und Ablaufstruktur zu etablieren. Erfolgsfaktoren sind die hohe Kontinuität und gebündelte Kompetenzen. Die Kosten für die Umsetzung werden aber ansteigen. Die Auswirkungen des umfassenden Leader-Ansatzes auf alle anderen Durchführungsziele, insbesondere auf die Effektivität der Förderung, werden sich erst zu einem späteren Zeitpunkt bewerten lassen.

Sowohl die starken Sparzwänge in Bezug auf die zur Verfügung stehenden Landesmittel als auch der weiter voranschreitende Personalabbau engen den strategischen Spielraum stark ein und dominieren zum Teil die ursprünglich sowohl strategisch als auch organisatorisch gute Ausgangslage des ZPLR.





# **Halbzeitbewertung des ZPLR**

---

## **Summary**

**(Deutsche Fassung)**

---



## **Zusammenfassung**

Die Halbzeitbewertung des Zukunftsprogramms für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein (ZPLR) 2007 bis 2013 ist in einen länderübergreifenden Bewertungsansatz eingebunden. Zu dem Bewertungsverbund gehören neben Schleswig-Holstein die Bundesländer Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen/Bremen und Nordrhein-Westfalen. Die Evaluation wurde vom Institut für Ländliche Räume, dem Institut für Betriebswirtschaft und dem Institut für Ökonomie der Holz- und Forstwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts (vTI) und der Ingenieurgesellschaft entera durchgeführt.

### **Überblick über das ZPLR**

Das ZPLR verfolgt im Wesentlichen vier Ziele, die dem gemeinsamen Leitgedanken der „Verbesserung der Lebensqualität“ folgen:

- (1) Steigerung der Wirtschaftskraft sowie Sicherung und Steigerung der Beschäftigung,
- (2) Verbesserung des Bildungsstandes,
- (3) Verbesserung der Umweltqualität,
- (4) Verbesserung der Lebensverhältnisse.

Die Ziele des Landes Schleswig-Holstein sollen mit den vier Förderschwerpunkten der ELER-Verordnung umgesetzt werden. Drei Schwerpunkte beziehen sich auf inhaltliche Förderbereiche. Der vierte Schwerpunkt beinhaltet mit Leader einen methodisch ausgerichteten Förderansatz.

Insgesamt steht Schleswig-Holstein ein Mittelvolumen von 542 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln (Stand: 31.12.2009) mit EU-Kofinanzierung zur Verfügung. Hinzu kommen noch 307 Mio. Euro öffentliche Mittel für Artikel-89-Maßnahmen. Aufgrund der schwierigen Haushaltslage des Landes Schleswig-Holstein und der Kürzungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes ist die Bereitstellung der erforderlichen nationalen öffentlichen Kofinanzierung zunehmend schwieriger.

Die öffentlichen Mittel (inklusive der Artikel-89-Maßnahmen) verteilen sich wie folgt auf die vier Schwerpunkte des ZPLR:

- 36 % für Schwerpunkt 1: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft,
- 19 % für Schwerpunkt 2: Verbesserung der Umwelt und der Landschaft,
- 45 % für Schwerpunkt 3: Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft sowie Schwerpunkt 4: Leader/Lokale Aktionsgruppen (Aktiv-Regionen).

2009 kam es im Zuge des Health Checks und des Europäischen Konjunkturprogramms zur ersten größeren Programmänderung. Insgesamt stehen Schleswig-Holstein rund 65 Mio. Euro an EU-Mitteln zusätzlich zur Verfügung, davon war der größte Teil zweckgebunden für die Neuen Herausforderungen und den Ausbau der Breitband-Internetinfrastruktur zu verwenden. Daneben wurde eine umfassende Verschiebung von Mitteln aus Schwerpunkt 3 in den Schwerpunkt 4 vorgenommen. Mit der fast vollständigen Abwicklung der Maßnahmen der Integrierten ländlichen Entwicklung über die Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) ab 2010 beschreitet Schleswig-Holstein neue Wege.

Hauptzielgruppe des ZPLR sind Kommunen und Körperschaften des Öffentlichen Rechts, für die rund 60 % der öffentlichen Mittel vorgesehen sind. An zweiter Stelle folgen die landwirtschaftlichen Betriebe.

Bisher wurden rund 163 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln (ohne Artikel-89-Maßnahmen) verausgabt (Stand: 31.12.2009). Dies entspricht rund 30 % der insgesamt geplanten Ausgaben. In den drei inhaltlichen Schwerpunkten weist Schleswig-Holstein einen zufriedenstellenden Mittelabfluss auf. Schwerpunkt 4 hat einen sehr niedrigen Mittelabfluss, zurückzuführen auf die deutliche Mittelaufstockung in 2009, aber auch auf die erforderliche Findungsphase der Lokalen Aktionsgruppen. Zusätzlich wurden 153 Mio. Euro für Artikel-89-Maßnahmen verausgabt, in erster Linie für den Küstenschutz unter ELER-Code 126 und die Dorferneuerung unter ELER-Code 322.

## Ergebnisse der Maßnahmenbewertungen

### *Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“*

Mit der Hälfte der öffentlichen Mittel liegt ein wesentlicher Fokus von Schwerpunkt 1 auf dem Küstenschutz (einschließlich Hochwasserschutz im Binnenland). An zweiter Stelle folgen betriebliche Investitionen im Sektor Landwirtschaft sowie Verarbeitung- und Vermarktung. Flurbereinigung und Wegebau spielen keine große Rolle im ZPLR. Schlusslicht bildet die Berufsbildung (ELER-Code 111).

Im Rahmen der Teilmaßnahme „**Küstenschutz im ländlichen Raum**“ (Code 126/2) werden ausschließlich investive, d. h. neue Küstenschutzanlagen oder die Verstärkung der Küstenschutzanlagen inklusive notwendiger Vorarbeiten gefördert. Gefördert wurden in den ersten drei Jahren 94 Vorhaben, davon 17 Vorhaben mit ELER-Mitteln. Durch die geförderten Küstenschutzprojekte sind Deiche auf einer Länge von insgesamt rund 18,2 km verstärkt und rund 23.000 ha landwirtschaftliche Flächen geschützt worden. Außerdem wurden rund 7,7 Mio. m<sup>3</sup> Sand an sandigen Insel- oder Küstenabschnitten vorge-spült.

Eine weitere Maßnahme in Schwerpunkt 1 ist das **Agrarinvestitionsförderungsprogramm - AFP (ELER-Code 121)**. Die angebotene Förderung umfasst beim AFP bei einem förderfähigen Investitionsvolumen zwischen 175.000 und 500.000 Euro gleichermaßen 25.000 Euro je Förderfall. Zusätzlich zum AFP wurde im Zuge des Health Checks noch ein spezielles Milchförderungsprogramm (MFP) aufgelegt. Die absehbaren Haushaltsengpässe, insbesondere die Zwänge zur Haushaltskonsolidierung, haben im Frühjahr 2010 dazu geführt, dass die Agrarinvestitionsförderung in Gänze ausgesetzt wurde. Der Schwerpunkt der Förderung lag bis 2009 klar im Bereich der Milchwirtschaft und hier wiederum bei größeren Investitionen (durchschnittlich 288.000 förderfähiges Investitionsvolumen). Das geförderte Investitionsvolumen der Jahre 2007 bis 2009 hat im Vergleich zur letzten Förderperiode etwas zugenommen.

Ein Vergleich AFP-geförderter Milchviehbetriebe der Vorperiode mit strukturell ähnlichen Testbetrieben zeigt eine weitgehend übereinstimmende Entwicklung beim Betriebserfolg und -ertrag über mehrere Wirtschaftsjahre. Ein Effekt der Förderung lässt sich mit den vorliegenden Daten und der genutzten Methode nicht zeigen. Die Ergebnisse eines kalkulatorischen Vergleichs anhand von Planzahlen der Investitionskonzepte deuten darauf hin, dass das AFP/MFP der aktuellen Förderperiode aufgrund des geringen Subventionsniveaus nur einen geringen Einfluss auf die Finanzierungsfähigkeit und Stabilität der geförderten Betriebe hat. Trotzdem würden circa 31 % der Betriebe ohne den AFP/MFP-Zuschuss die langfristige Kapitaldienstgrenze (LKDG) nach Durchführung der Investitionen überschreiten. Andererseits dürfte bei mindestens 10 % der geförderten Betriebe die Förderung nicht notwendig gewesen sein, weil diese Betriebe auch ohne AFP/MFP-Zuschuss die LKDG lediglich zu

unter 50 % nach Durchführung der Investitionen ausschöpfen. Ob das mit dem AFP/MFP geförderte betriebliche Wachstum zu mehr sektoraler Wettbewerbsfähigkeit führt, lässt sich nicht anhand von einzelbetrieblichen Analysen feststellen. Eine derartige Beurteilung ist auf der Grundlage von sektoralen Untersuchungen möglich, die im weiteren Evaluationsverlauf vorgesehen sind.

*Angesichts der derzeit günstigen Zinsniveaus und der Bereitschaft der Banken zur Gewährung von Krediten ist aus der Sicht der Evaluatoren eine Kapitalförderung nicht erforderlich. Die gegenwärtige Aussetzung der allgemeinen Investitionsförderung sollte daher beibehalten werden. Eine Bürgschaftsregelung sollte jedoch weiterhin angeboten werden, um die Finanzierung von grundsätzlich rentablen Investitionen im Fall von fehlenden Sicherheiten zu gewährleisten. Langfristig sollten sich Investitionsanreize auf die Schaffung oder Erhaltung von öffentlichen Gütern beschränken, die der Gesellschaft von den Betrieben unter gegebenen Marktverhältnissen nicht in ausreichendem Maß bereitgestellt werden.*

Eine weitere **einzelbetriebliche Investitionsförderung (ELER-Code 123) wird Verarbeitungs- und Vermarktungsbetrieben** gewährt. Dadurch soll die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen der Ernährungswirtschaft gesteigert und somit zur Absatzsicherung bzw. Erlössteigerung auf der Erzeugerebene beigetragen werden. SH legt aufgrund der Veränderungen auf dem Milchmarkt und der großen Bedeutung der Milch- (Meierei-)wirtschaft in Schleswig-Holstein besonderen Wert auf die Förderung dieses Sektors. Bislang wurden etwas weniger als die Hälfte der für die gesamte Förderperiode anvisierten 85 Förderfälle und 85 Mio. Euro Gesamtinvestitionsvolumen bewilligt.

*Im Bereich der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung sollten wettbewerbsverzerrende Kapitalsubventionen unterbleiben. Es sollten Rahmenbedingungen geschaffen werden, die es investitionswilligen Unternehmen ermöglicht, Investitionen schnell und zügig durchzuführen. Subventionen sollten aufgrund von möglichen Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden. Über eine Bürgschaftsregelung könnte die Finanzierung von grundsätzlich rentablen Investitionen im Fall von fehlenden Sicherheiten gewährleistet werden.*

### **Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“**

Drei landwirtschaftliche Maßnahmen und zwei Forstmaßnahmen werden in Schwerpunkt 2 angeboten. Im Zentrum der Förderung stehen die Agrarumweltmaßnahmen unter ELER-Code 214. Die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (ELER-Code 212) wird nur in einem kleinen Ausschnitt der Gebietskulisse angeboten, daher fällt sie finanziell im Gesamtprogramm kaum ins Gewicht. Dies gilt gleichermaßen für die Natura-2000-Ausgleichszahlung (ELER-Code 213) und die beiden forstlichen Maßnahmen.

Die **Agrarumweltmaßnahmen (AUM)** setzen sich aus fünf Bausteinen zusammen. Sie haben mit den beiden Zielfeldern Biodiversität und Wasserschutz eine klar definierte Zielstruktur. Während das Dauergrünlandprogramm (Code 214/1), das Halligprogramm

(214/2) und die Vertragsnaturschutzmaßnahmen (Code 214/5) Biodiversitätsziele vorrangig im Grünland und Salzgrasland verfolgen, werden Gewässerschutzziele mit den Maßnahmen Reduzierung von Stoffeinträgen in Gewässer (Code 214/3) sowie Ökologische Anbauverfahren (Code 214/4) auch auf Ackerflächen verfolgt.

Die Bruttoförderfläche der AUM betrug auf Basis der Auszahlungsdaten 2009 rund 62.400 ha (einschließlich der Altverpflichtungen). Damit finden rechnerisch auf 6,3 % der LF Schleswig-Holsteins Agrarumweltmaßnahmen statt. Den höchsten Flächenumfang stellen mit 26.300 ha Ökologische Anbauverfahren (Code 214/4). Deutliche Anstiege der Förderfläche sind im Vertragsnaturschutz (Code 214/5) zu verzeichnen. Der Flächenumfang der Neuverträge zeigt, dass der Umstieg in die neue Systematik der Vertragsnaturschutzmaßnahme gelungen ist.

Nahezu alle Agrarumweltmaßnahmen haben mittlere bis sehr positive Biodiversitätswirkungen. Von allen Maßnahmen werden weniger als 0,1 % des schleswig-holsteinischen Ackerlands, aber rd. 4,5 % des Dauergrünlands erreicht. Während in der Normallandschaft nur geringe Wirkungen zu erwarten sind, werden im Natura-2000-Schutzgebietssystem über 53 % des Grünlands durch AUM erreicht.

Die mit Wasserschutzzielen verbundenen vier Teilmaßnahmen trugen im Jahr 2009 auf rund 42.660 ha oder 4,3 % der LF zur Erhaltung und Verbesserung der Wasserqualität bei. Positive Wirkungen wurden im Jahr 2009 zum einen durch Minderung des Stickstoffsaldos in Höhe von im Mittel 2,0 kg/ha (Schätzwert), was einem Minderungsbeitrag von knapp 2 % entspricht, zum anderen durch Reduzierung von Stoffeinträgen in Oberflächengewässer erreicht.

*Das Land hat sich im ZPLR ambitionierte Ziele gesetzt, um den übergeordneten Vorgaben zum Stopp oder zur Umkehr des Biodiversitätsverlustes gerecht zu werden. So soll der Vertragsnaturschutz ausgebaut werden und die Gruppe der Agrarvögel im Mittelpunkt zukünftiger Bemühungen stehen. Dabei sollten vor allem auf Biodiversität ausgerichtete Maßnahmen für das Ackerland im Vordergrund stehen.*

*Aus Sicht des Wasserschutzes ist die Neuausrichtung der Agrarumweltmaßnahmen (214/3) auf die Anforderungen der WRRL zu begrüßen. Mit der neuen Strategie zum Gewässerschutz wird ein Großteil der für Agrarumweltmaßnahmen vorgesehenen Mittel auf eine aus Landessicht zentrale Problemlage ausgerichtet.*

*Wirkungskontrollen sind zu etablieren, damit fundierte Aussagen zur Abschätzung der Wirkungen auf Arten und Lebensräume getroffen werden können. Für die Normallandschaft ist ein landesspezifischer Feldvogelindex zu erarbeiten.*

*Es wird empfohlen, die Förderung des Ökologischen Landbaus fortzusetzen und die Einstellung der Beibehaltungsförderung (seit 2010) wieder aufzuheben. Eine Minderung der Förderprämie, ggf. differenziert nach Betriebsformen ist zu prüfen.*

**Schwerpunkt 3 „Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“ und Schwerpunkt 4 „Leader“**

Die Maßnahmen der **integrierten ländlichen Entwicklung** (ILE) im Schwerpunkt 3 werden in Schleswig-Holstein mittlerweile weitgehend über den **Schwerpunkt 4 Leader/Lokale Aktionsgruppen (AktivRegionen)** umgesetzt. In den Jahren 2007 bis 2009 erfolgte zunächst eine Fortführung des Förderansatzes aus der vorhergehenden Förderperiode mit Ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalysen sowie Dorferneuerungskonzepten. Neben den ILE-Maßnahmen spielen in Schwerpunkt 3 nur noch der investive Natur- und Wasserschutz unter ELER-Code 323 eine größere finanzielle Rolle.

Nahezu der gesamte ländliche Raum ist mit den 21 AktivRegionen abgedeckt und hierzu wurden die erforderlichen Organisationsstrukturen und Beteiligungsgremien erfolgreich etabliert. Bei der bisherigen Umsetzung zeigt sich bei den Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung in Schwerpunkt 3 ein hoher Anteil der Projekte aus der Dorferneuerung. Die über die Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) umgesetzten Projekte lassen sich insbesondere bei den Maßnahmen „Förderung des Fremdenverkehrs“ und „Dorferneuerung und -entwicklung“ verorten. Die Projektumsetzung lief im Betrachtungszeitraum erst spät an, was auf die späte Anerkennung/Etablierung der Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) zurückzuführen ist.

Die Beantwortung der Bewertungsfragen zu Wirkungen des methodischen Ansatzes der Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) zeigt ein überwiegend positives Bild: so sind insbesondere Verbesserungen von Governance, die Mobilisierung endogener Potenziale und der gelungene Kapazitätsaufbau hervorzuheben. Die Entwicklungsstrategien zeigen breite thematische Ansätze auf, eine tiefergehende Beurteilung der integrierten Ausrichtung zwischen und innerhalb der Projekte und Handlungsfelder kann jedoch erst erfolgen, wenn eine ausreichende Anzahl an Projekten abgeschlossen ist.

*Insgesamt zeigt sich die AktivRegionen-Förderung als sinnvoller Rahmen für kooperative Prozesse, in den die Kreativität und das Engagement regionaler Akteure aus ganz unterschiedlichen Bereichen der Gesellschaft zusammenwirken können. Allerdings können viele Chancen, die dieser Förderansatz bietet, bei den derzeitigen Durchführungsmodalitäten nicht genutzt werden. Daher wäre ein Mehr an Flexibilität bei den administrativen Rahmenbedingungen erforderlich.*



*Die wesentlichsten Empfehlungen in Richtung EU beziehen sich insbesondere auf den Bereich der Förderregularien. Dem Land wird die weitere Beobachtung und ggf. Anpassung der Förderung für Projekte auf lokaler Ebene sowie eine flexiblere Handhabung der Regionszuschüsse für die nächste Förderperiode empfohlen.*

Dem Förderbereich des **Natürlichen Erbes** sind die beiden Teilmaßnahmen 323/2 und 323/3 zuzuordnen. Die Teilmaßnahme 323/3 dient der Verbesserung der Gewässermorphologie und der Gewässerbiologie und leistet damit einen Beitrag zur Stabilisierung des Naturhaushalts. Die Teilmaßnahme 323/2 ist in Schleswig-Holstein das entscheidende Finanzierungsinstrument zur Umsetzung von Natura 2000. In den diesbezüglich erstmals geförderten **Lokalen Aktionen** wird eine große Chance für den Naturschutz in Schleswig-Holstein gesehen. Sie entwickeln sich zunehmend zu einem wichtigen naturschutzpolitischen Instrument. Aufgrund ihrer Organisationsstruktur sind sie potenziell in der Lage, auch einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Akzeptanz für den Naturschutz zu leisten.

*Die Förderung im Bereich der Lokalen Aktionen sollte (den sich entwickelnden lokalen Initiativen entsprechend) ausgeweitet werden, die bisherige Begrenzung der Fördersumme sollte aufgehoben werden. Die Flächennachfrage aufgrund des Biomasse-Booms hat sich weiter verschärft, was Flächenankäufe für den Naturschutz stark erschwert daher sollte die Förderpolitik im Bereich des Biomasseanbaus überdacht werden.*

## **Ergebnisse der Programmbewertung**

### ***Programmwirkungen***

Auf Programmebene wurden für sechs Wirkungsbereiche Vertiefungsthemen konzipiert.

Für das Thema „**Einkommens- und Beschäftigungseffekte**“ wurde eine modellgestützte Analyse in Auftrag gegeben. Mit Hilfe eines Input-Output-Modells wurden konjunkturelle Beschäftigungseffekte von rund 910 Arbeitsplätzen pro Jahr, dies entspricht 0,07 % der Erwerbstätigen in SH errechnet. Nach den Modellergebnissen führt der Einsatz der ZPLR-Mittel im Zeitraum 2007 bis 2009 in Schleswig-Holstein zu einer zusätzlichen Bruttowertschöpfung (BWS) von 139 Mio. Euro, was 0,07 % der BWS des Landes in diesem Zeitraum entspricht. Der Wertschöpfungseffekt für SH ist im Vergleich zu den anderen untersuchten Bundesländern unterdurchschnittlich. Dies deutet darauf hin, dass die innerhalb des Landes induzierten Nachfrageeffekte zum Teil in benachbarte Länder abfließen. In den strukturschwachen ländlichen Kreisen fällt der Anstieg der BWS (+ 0,10 %) und der Erwerbstätigen (+ 0,11 %) deutlich höher aus als im Landesdurchschnitt. Die hier aufgezeigten konjunkturellen Effekte bewegen sich in dem Rahmen, der auch in anderen Analysen z. B. bezüglich der Effekte der Konjunkturprogramme 2009/2010 ermittelt wurde. Für ein strukturell wirkendes Programm ergeben sich daraus keine steuerungsrelevanten Schlussfolgerungen.

Bei den Themen „**Biodiversität**“ und „**Wasserschutz**“ entsprechen die Ergebnisse bislang den Ergebnissen bei den Agrarumweltmaßnahmen, weiterhin hat die Förderung des natürlichen Erbes hierzu Beiträge geliefert. Es wurden bislang positiv und negativ wirkende Maßnahmen identifiziert, deren Effekte aber noch nicht quantifiziert werden konnten.

Beim Thema „**Klimaschutz**“ gehen Wirkungen insbesondere von den Agrarumweltmaßnahmen, der forstlichen Förderung und den Bioenergiemaßnahmen in Schwerpunkt 3 aus. Insgesamt wird als Wirkung der Maßnahmen eine Reduzierung von Treibhausgasemissionen im Umfang von 86,2 Gigagramm CO<sub>2</sub>-Äquivalenten für das Jahr 2009 geschätzt. Daraus errechnet sich ein Minderungsbeitrag von 0,32 %. Für die Maßnahmen mit berechneten Minderungswirkungen wurden rund 65,2 Mio. Euro und damit rund 20 % der insgesamt verausgabten Programmmittel aufgebracht. Darüber hinaus wurden 13,9 Mio. Euro für Maßnahmen verausgabt, bei denen ebenfalls von positiven, aber derzeit nicht quantifizierbaren Wirkungen ausgegangen wird. Die Wirkungen des ZPLR im Bereich Erneuerbare Energien werden allerdings durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) überlagert, welches wesentlich stärkere Impulse setzt.

Zu den Themen „**Dynamik im Agrarsektor**“ und „**Lebensqualität**“ werden erst in den nächsten Jahren eigene Modulberichte erstellt.

### ***Programmdurchführung***

Der Fokus der Bewertungsaktivitäten auf Programmebene lag für die Halbzeitbewertung auf Fragen der Durchführung. Im **Zielkanon** der vier Ziele der Programmdurchführung dominiert die „**Zuverlässigkeit der Mittelverwendung**“ deutlich die Ziele der „Vereinfachung“, der „Zielgerichteten Mittelverwendung“ sowie der „Governance“. Der Rechtsrahmen kommt dadurch weniger den Erfordernissen der ländlichen Entwicklung zugute, sondern ist stark auf den Erhalt der uneingeschränkten Zuverlässigkeitserklärung durch den Europäischen Rechnungshof ausgerichtet. In der Folge führt die Herstellung von Zahlstellenkonformität zu einem starken Standardisierungsdruck, der für kleine und sehr spezifische bzw. vielfältige Fördermaßnahmen und Leader hinderlich ist und eher „klassische Mainstream-Maßnahmen“ befördert.

Die Probleme der komplexen EU-Regularien können in Schleswig-Holstein teilweise durch die gut arbeitenden Umsetzungsstrukturen abgefedert werden. Erfolgsfaktoren sind die hohe Kontinuität und gebündelte Kompetenzen. Die **Kosten** für die Umsetzung werden aber aufgrund der geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen ansteigen.

In der aktuellen Förderperiode wurde die **Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner in SH** auf ein neues Niveau gehoben und der **Begleitausschuss (BA)** als das entscheidende Forum für offene Diskussionen und Einflussnahme auf die Förderpolitik etabliert. Insgesamt überzeugen der von der VB etablierte organisatorische Rahmen, das überwiegend gut funktionierende Sprecherprinzip und der mehrstufige Beteiligungsprozess.

Schwachstellen der Umsetzung sind der starke **Personalabbau** sowohl beim MLUR als auch insbesondere beim LLUR, der einen veritablen Engpass darstellt und die **Datenhaltung**. In diesem Punkt führen zum einen die Regionaldezernate des LLUR ein zu großes Eigenleben. Zum anderen werden die als **Artikel-89-Maßnahmen** umgesetzten Programmbestandteile nach jetzigem Stand nicht durch profil-ELER erfasst.

Die anfänglich erkennbare **strategische Ausrichtung des ZPLR** auf Natura 2000 und die Wasserrahmenrichtlinie ist durch die zusätzlichen Mittelzuweisungen bzw. Mittelum-schichtungen an das Programm im Förderzeitraum abgeschwächt worden. Da keine Landesmittel zu deren Kofinanzierung aufgebracht werden konnten, wurde verstärkt auf kommunalfinanzierte Maßnahmen von kommunalem Interesse zurückgegriffen. Das sind in erster Linie ILE-Maßnahmen einschließlich des Ländlichen Wegebbaus. Finanztechnisch hat sich damit faktisch eine Umkehrung der strategischen Schwerpunktsetzung ergeben. Der aufgrund der angespannten Haushaltslage notwendige Rückgriff zur Finanzierung der Agrarumweltmaßnahmen auf die Grundwasserentnahmeabgabe erschwert deren gesamtstrategische Ausrichtung auf alle Schutzgüter.

*Um eine aktivierende Förderung zu bestärken ist es auf **europäischer Ebene** notwendig, die Misstrauenskultur, von der die derzeitigen Durchführungsbestimmungen geprägt sind, abzubauen. Dazu gehören im Wesentlichen eine Modifizierung der Kontroll- und Sanktionsregelungen mit der Abschaffung der 3 %-Abweichungsklausel für ELER-investiv, eine Entschlackung der Berichtslegungspflichten, stark vereinfachte Programmänderungsverfahren und das Vorantreiben des Prinzips des „single audits“ für das Kontrollwesen.*

*In **Schleswig-Holstein** muss weiterhin eine Kontinuität in den Strukturen, Zuständigkeiten und dem Personal sichergestellt werden. Kommunalisierungspläne, die die EU-Förderung tangieren, sollten weiterhin konsequent abgewendet werden. Personelle Engpässe vor allen im LLUR sollten behoben und dürfen nicht weiter verschärft werden. Die EDV-Systeme und Datenhaltung sind zu vereinheitlichen und zu verbessern. Hierzu gehört vor-dringlich eine Integration der Artikel-89-Maßnahmen und eine stärkere Schulung der mit der Datenhaltung befassten Stellen.*

*Insgesamt sollte der von der Verwaltungsbehörde eingeschlagene Weg der **multilateralen Beteiligung** beibehalten und die Durchschlagskraft des BA gestärkt werden. Wege hierfür können unter anderem in einer stärkere Einbeziehung der politischen Ebene, einer Ausweitung des Themenspektrums auf alle Aspekte des ländlichen Raums und einer Veränderung der Zusammensetzung der Partnergruppen sein.*

Für vorrangige **landespolitische** Ziele innerhalb des ZPLR sind ausreichend Landesmittel zur Verfügung zu stellen, da diese Ziele nicht über kommunale Kofinanzierung umgesetzt werden können.

# **Mid-term evaluation of the RDP Schleswig-Holstein**

---

## **Summary**

---



## Summary

The mid-term evaluation of the Future Programme for the Rural Development of Schleswig-Holstein (ZPLR) 2007 to 2013 is part of a multi-state evaluation. The participating Federal States are Hesse, North Rhine-Westphalia, Lower Saxony and Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein and Mecklenburg-Western Pomerania. The evaluation was performed by the Institute of Rural Studies, the Institute of Farm Economics and the Institute of Forest Based Sector Economics at the Johann Heinrich von Thünen-Institute (vTI), and entera, a consulting company.

### Overview of the ZPLR

The ZPLR has four main objectives that follow the common theme of “Improving the quality of life”:

- (1) Increase economic strength, and secure and boost employment,
- (2) Improve educational levels,
- (3) Improve environmental quality,
- (4) Improve living conditions.

The objectives of the State of Schleswig-Holstein are to be implemented under the four funding axes of the Rural Development Programme. Three axes deal with thematic support areas. The fourth axis comprises Leader, a methodological approach to funding.

Overall, Schleswig-Holstein has a budget of 542 million euros in public funds (as per 31.12.2009) and EU co-financing. In addition, there are 307 million euros in public funds for Article 89 measures. Because of the difficult budgetary situation of the State of Schleswig-Holstein and the reductions under the Community Mission for the Improvement of Agricultural Structures and Coastal Protection, provision of the requisite national public co-financing is proving increasingly difficult.

Public funds (including the Article 89 measures) are distributed among the four axes of the ZPLR as follows:

- 36 % for Axis 1: Improving the competitiveness of the agricultural and forestry sector,
- 19 % for Axis 2: Improving the environment and the countryside,
- 45 % for Axis 3: Improving the quality of life in rural areas and encouraging diversification of economic activity, and Priority 4: Leader/Local Action Groups (LAG, active regions).

The first major change of programme came in 2009 in the wake of the Health Check and the European Economic Recovery Plan. Schleswig-Holstein can call on an additional total of 65 million euros of EU funding, the bulk of which was to be used for new challenges and the expansion of broadband internet infrastructure. In addition, a comprehensive shift of funds from Axis 3 to Axis 4 was made. With LAGs (active regions) being responsible for almost the entire implementation of the integrated RDP measures from 2010 on, Schleswig-Holstein is treading new ground.

The main target group of the ZPLR is communities and statutory corporations, for which approximately 60% of public funds is earmarked. Agricultural holdings follow in second place.

To date, approximately 163 million euros of public funds (excluding Article 89 measures) have been disbursed (as per 31.12.2009). This is about 30% of the total planned expenditure. Schleswig-Holstein has a satisfactory outflow of funds in the three thematic Axes. Axis 4 has a very low outflow of funds due to the significant funding top-up in 2009, as well as to the necessary decision-taking and consolidation phase for the LAGs. In addition, a sum of 153 million euros has been disbursed on Article 89 measures, primarily for Coastal Protection (EAFRD code 126) and Village Renewal (EAFRD code 322).

## Results of the Measure Evaluations

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

Accounting for half of public funds, a major focus of Axis 1 is on coastal protection (including flood control in the inland area). In second place come farm investments in agriculture, and processing and marketing (EAFRD codes 121 and 123). Land consolidation and rural infrastructure (EAFRD Code 125) do not play a major role in the ZPLR. Last comes Vocational Training (EAFRD code 111).

Sub-measure **Coastal Protection in Rural Areas (code 126/2)** is being used to fund only investment-related measures, i.e. new coastal defences or strengthening of existing coastal defences, including the necessary preparatory work. Some 94 projects were supported in the first three years, 17 of them with EAFRD funds. Coastal defence projects have strengthened some 18.2 km of dikes and protected about 23,000 ha agricultural land. In addition, around 7.7 million m<sup>3</sup> of sand was used for shore nourishment on sandy islands or coastal sections.

A further Axis 1 measure is **Farm Investment Aid (EAFRD code 121)**. Support offered under Farm Investment Aid, which has an eligible investment volume of 175,000 to 500,000 euros, is available in amounts of 25,000 euros in each funding case. In addition to Farm Investment Aid, a special milk funding programme (MFP) was set up in the wake of



the Health Check. The anticipated budget constraints, especially those of budgetary consolidation, led to the complete suspension of Farm Investment Aid in the spring of 2010. The focus of the funding up until 2009 had clearly been on the dairy industry and, again, on major investments (an average of 288,000 euros of eligible investment volume). The funded investment volume for the years 2007 to 2009 increased slightly compared to the prior period.

A comparison between dairy cattle holdings supported with Farm Investment Aid in the previous period and structurally similar test holdings reveals a largely consistent trend in the success of holdings and their earnings over a number of financial years. The available data and the methodology employed cannot be used to demonstrate any effect exerted by the funding. The results of a costing comparison based on projected figures for the investment schemes suggest that Farm Investment Aid/MFP in the current funding period has only a small effect on the financial viability and stability of supported holdings due to the low subsidy level. Nevertheless, about 31% of holdings not in receipt of Farm Investment Aid/MFP subsidy would exceed the long-term debt service limit after the investments were made. On the other hand, it is likely that at least 10% of funded holdings did not need funding, because, even without Farm Investment Aid/MFP, they utilise just less than 50% of the long-term debt service limit after the investments have been made. Analyses of individual holdings cannot serve to determine whether the growth funded with Farm Investment Aid/MFP improves the sectoral competitiveness. Such an assessment is only possible on the basis of sectoral studies, which are scheduled as part of the ongoing evaluation.

*Given the current favourable interest rates and the willingness of banks to extend credit, the evaluators believe that capital funding is not required. The current suspension of general investment funding should therefore be maintained. A guarantee scheme should continue to be offered to ensure the financing of fundamentally profitable investments where collateral is lacking. In the long term, the investment incentives should be limited to the creation or preservation of public goods which the farms cannot provide society with to a sufficient degree in the present market conditions.*

Further investment support for individual agricultural holdings is provided to holdings engaged in **processing and marketing (EAFRD code 123)**. The purpose of this is to increase the competitiveness of companies in the food industry and help to secure sales or revenue increases at the producer level. On account of changes in the dairy market and the importance of its milk (dairy) industry, Schleswig-Holstein places special emphasis on funding this sector. To date, slightly less than half of the 85 funding cases targeted for the entire funding period and 85 million euros of total investment have been approved.

*Capital subsidies which distort competition in the area of processing and marketing support should cease. An environment should be created that allows willing investment companies to invest quickly and expeditiously. Subsidies should be avoided because of possible distortion of competition. A guarantee scheme could guarantee the financing of fundamentally profitable investments where collateral is lacking.*

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

Three agricultural and two forestry measures are offered under Axis 2. The focus of funding is on Agri-Environment Measures (EAFRD code 214). The Compensatory Allowance in Disadvantaged Areas (EAFRD code 212) is offered only in a small section of the territory, and so it has little financial bearing on the general programme. This applies equally to the Natura 2000 Compensatory Payment (EAFRD code 213) and the two forestry measures.

The **Agri-Environment Measures (AEMs)** are composed of five modules. In the two target areas of biodiversity and water conservation, they have a clearly defined target structure. While the Permanent Grassland Programme (code 214/1), the Hallig Programme (214/2) and the Contractual Nature Conservation Measures (code 214/5) primarily pursue biodiversity in grasslands and salt grasslands, water conservation is also the goal of the measures Reducing Substance Inputs into Water (code 214/3) and Organic Farming Methods (code 214/4) on arable land.

The total supported area of the AEM, based on the information on payments made in 2009, came to about 62,400 ha (including legacy obligations). Consequently, AEMs are theoretically being implemented on 6.3% of the area of Schleswig-Holstein. At 26,300 ha, Organic Farming Methods (Code 214/4) make up the largest area. Substantial increases in total supported area can be seen in Contractual Nature Conservation Measures (code 214/5). The size of the area covered by the new contracts shows that the transition to the new systematology of contractual nature conservation has been a success.

Almost all Agri-Environment Measures have moderate to very positive biodiversity impacts. Of all the measures, less than 0.1% of Schleswig-Holstein’s arable land, but around 4.5% of permanent grassland is reached. Whereas only small impacts are to be expected on agricultural land outside protect areas, AEMs reach some 53% of grassland in the area protected by Natura 2000.

The four sub-measures associated with water conservation goals helped to conserve and improve water quality on around 42,660 ha or 4.3 % of the land in 2009. Positive effects in 2009 stemmed first from an average reduction of 2.0 kg/ha (estimate) in the nitrogen balance, representing just under 2 % of the reduction, and second by reducing substance inputs into surface waters.

*The State has set itself ambitious goals for its ZPLR as a way of meeting the overriding need to stop or reverse the loss of biodiversity. Consequently, contractual nature conservation is to be extended and field birds are to figure prominently in future endeavours. In this regard, the focus will be on biodiversity-oriented measures for arable land.*

*From the viewpoint of water conservation, the realignment of the AEMs (214/3) with the requirements of the WFD is welcome. The new strategy for water conservation will align a large part of the funds intended for Agri-Environment Measures with what, in the State's eyes, is a central problem area.*

*Impact checks need to be established so that sound pronouncements regarding the assessment of the impacts on species and habitats may be made. For agricultural land outside protect areas, a State-specific field-bird index needs to be developed.*

*It is recommended that funding of organic farming be continued and cessation of maintenance support (since 2010) be repealed again. Consideration should be given to reducing the funding premium, if necessary differentiated by farm type.*

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

In Schleswig-Holstein, the Axis 3 measures of **integrated rural development (ILE)** are now largely implemented under **Axis 4 Leader/LAGs (active regions)**. The years from 2007 to 2009 initially saw a continuation of funding from the previous funding period in the form of rural structural and development analyses as well as village development schemes. Apart from integrated rural development measures of Axis 3, only investments in nature conservation and water conservation under the EAFRD code 323 are of any financial significance.

Almost the entire rural area is covered by the 21 active regions and, for this purpose, the necessary organisational structures and participation committees were successfully established. Implementation to date shows that there is a high proportion of village renewal projects among the integrated rural development measures of Axis 3. The projects implemented via the LAGs (active regions) can be categorised in particular under the measures Tourism, and Village Renewal and Development. Project implementation started late in the period under review, a fact which is due to late recognition/establishment of the LAGs (active regions).

The responses to the evaluation questions on the impacts of the methodological approach of the LAGs (active regions) reveal a predominantly positive picture: thus, improvements particularly in governance, mobilization of endogenous potential and the successful build-up of capacity merit special mention. The development strategies are broad in their ap-

proach; a more thorough assessment of the integrated alignment between and within the projects and action areas can only be done when a sufficient number of projects have been completed.

*Overall, the funding of active regions is proving to be a useful framework for cooperative processes in which the creativity and commitment of regional actors from all different sectors of society can interact. However, many opportunities offered by this funding approach cannot be used in the current implementation arrangements. Extra flexibility in the administrative framework conditions would be needed.*

*The main recommendations to the EU relate in particular to funding rules. The State is encouraged to conduct further monitoring and adjustment, where necessary, of support for projects at local level as well as flexibility in defining regions for the next funding period.*

The two sub-measures 323/2 and 323/3 concern the **natural heritage**. Sub-measure 323/3 serves to improve the morphology and biology of surface waters, and helps to stabilise the ecosystem. Sub-measure 323/2 is the crucial financing instrument in Schleswig-Holstein for the implementation of Natura 2000. The **local actions** which have been funded for the first time in this connection are deemed to offer a great opportunity for nature conservation in Schleswig-Holstein. They are increasingly evolving into an important policy instrument for nature conservation. On account of their organisational structure, they have the potential to even make a substantial contribution to increasing acceptance of nature conservation.

*Funding in the field of local actions should be extended (in line with developing local initiatives) and the previous restriction on funding should be repealed. The demand for land due to the biomass boom has further increased, a fact which has greatly hampered land purchases for conservation; the State should therefore rethink its funding policy on biomass production.*

## Results of the programme evaluation

### *Programme impacts*

At the programme level, key themes for further analysis were drawn up for six spheres of action. For **income and employment effects**, a model-based analysis has been commissioned. An input-output model has identified economic employment effects of around 910 jobs, representing 0.07 % of the workforce in Schleswig-Holstein. According to the model results, the deployment of ZPLR funds in Schleswig-Holstein from 2007 to 2009 is generating additional gross value added (GVA) of 139 million euros, representing 0.07% of the GVA of the State during this period. The added value effect for Schleswig-Holstein is below average in comparison to the other Federal States studied. This suggests that some of the demand effects induced within the State are dissipating into neighbouring States. In the less-developed rural districts, the increase in GVA (+ 0.10%) and employment (+ 0.11%) is significantly higher than the State average. The economic effects shown here are in line with those identified in other analyses, such as the effects of the 2009/2010 economic programmes. No conclusions of a steering nature can be made in respect of a programme with structural impacts.

As for **biodiversity** and **water conservation**, results to date match the results from the Agri-Environment Measures; with funding of the natural heritage continuing to make a contribution here. To date, positive and negative measures have been identified, but their effects could not yet be quantified.

With regard to **climate protection**, impacts are emanating specifically from the Agri-Environment Measures, Forestry Measures and Bioenergy Measures of Axis 3. Overall, the measures are estimated to have reduced greenhouse gas emissions for 2009 by 86.2 gigagrams of CO<sub>2</sub> equivalents. This represents a reduction contribution of 0.32 %. Around 65.2 million euros, or roughly 20% of the total programme funds disbursed, were expended on measures with calculated reduction effects. In addition, 13.9 million euros were disbursed on measures for which positive, but currently non-quantifiable effects are assumed. The impacts of the ZPLR on renewable energies, however, is overshadowed by the Renewable Energies Act, which sets a much stronger tone. Module reports on the topics **dynamics in the agricultural sector** and **quality of life** will not be created for another few years.

### *Programme implementation*

At programme level, the focus of the evaluation activities for the mid-term evaluation lay on matters of implementation. In the **canon** for implementation of the four objectives, **reliability of the use of funds** takes clear precedence over the objectives of simplification, targeted use of funds and governance. The legal framework is therefore of less benefit to the needs of rural development, but rather is highly aligned with a strong commit-

ment to maintenance of the unqualified declaration of assurance by the European Court of Auditors. As a result, the creation of paying-agency compliance leads to strong standardization pressure which poses an obstacle to small and very specific or diverse funding measures and Leader, and tends to promote more “traditional mainstream activities”.

In Schleswig-Holstein, the problems of the complex EU regulations can be partially mitigated by the well-functioning implementation structures. Success factors are the high level of continuity and combined expertise. The **costs** of implementation will increase, however, due to the changed legal framework.

In the current funding period, the **participation of economic and social partners in Schleswig-Holstein** has been raised to a new level and the **Monitoring Committee (MC)** has been established as the crucial forum for open discussion and influencing funding policy. Overall, the organisational framework, the largely well-functioning speaker principle and the multi-level participation process established by the administrative agency are compelling.

Shortcomings in the realization are the extensive **job cuts** both in MLUR (Ministry of Agriculture, the Environment and Rural Areas) and especially the LLUR (State Agency for Agriculture, Environment and Rural Areas), which represents a veritable bottleneck, and **data management**. In this point, the regional departments of the LLUR are too independent for one thing. For another, the programme components, implemented as **Article 89 measures**, are not being captured by the profil-ELER, as things stand.

The initial discernible **strategic alignment of the ZPLR** with Natura 2000 and the Water Framework Directive has been weakened by the additional funding allocations or reallocations to the programme within the funding period. Since it was not possible to raise State funds for co-financing, greater resort has been made to municipally-financed measures of municipal interest. These are primarily integrated RDP measures, including Rural Infrastructure. Financially, this has de facto led to a reversal of the strategic priorities. The recourse to groundwater extraction levies to finance the Agri-Environment Measures because of budgetary constraints is hampering the overall strategic alignment with all protected assets.

*To encourage activation funding, it is necessary to dissipate the culture of distrust within **European service departments** which currently dominates the implementation provisions. This essentially includes a need to modify the monitoring and sanction mechanisms and to abolish the 3% deviation clause for EAFRD investment, to streamline the reporting obligations, to greatly simplify procedures for changing programmes, and to promote the principle of “single audits” for financial controlling.*

*In Schleswig-Holstein, continuity of structures, responsibilities and personnel must be safeguarded. Municipalisation plans which affect EU funding should continue to be averted. Personnel shortages, especially in the LLUR, should be rectified and not further exacerbated. The computer systems and data management need to be standardised and improved. To this end, priority should be accorded to integrating the Article 89 measures and providing advanced training for the bodies involved in data management.*

*Overall, the policy of the administrative agency of **multilateral participation** should be retained and the power of the MC strengthened. Ways of accomplishing this could include greater involvement at the political level, extending the range of topics to all aspects of rural areas and altering the composition of the partner groups.*

Priority **State policy objectives** within the ZPLR necessitate the availability of sufficient state funds, as these objectives cannot be implemented via municipal financing.