

# Halbzeitbewertung des ZPLR

---

## Teil III – Programmbewertung

---

Autoren:

Barbara Fährmann

Antje Fitschen-Lischewski

Bernhard Forstner

Regina Grajewski

Andrea Moser

Marion Pitsch

Andrea Pufahl

Karin Reiter

Wolfgang Roggendorf

Achim Sander

Andreas Tietz



| <b>Inhaltsverzeichnis</b>  | <b>Seite</b> |
|--|--------------|
| <b>Inhaltsverzeichnis</b>  | <b>I</b>     |
| <b>Abbildungsverzeichnis</b>   | <b>IV</b>    |
| <b>Kartenverzeichnis</b>   | <b>VI</b>    |
| <b>Tabellenverzeichnis</b>   | <b>VII</b>   |
| <b>1 Einleitung</b>  | <b>1</b>     |
| 1.1    Untersuchungsdesign, -methoden und verwendete Daten für die<br>Programmbewertung                        | 1            |
| 1.1.1    Untersuchungsdesign   | 1            |
| 1.1.2    Methoden und Datenbasis   | 5            |
| 1.2    Programmziele und Relevanzprüfung   | 6            |
| <b>2 Programmwirkungen</b>   | <b>9</b>     |
| 2.1    Beitrag des Programms zu Beschäftigung und Wachstum (Frage 1)   | 9            |
| 2.1.1    Fachlicher und politischer Kontext  | 9            |
| 2.1.2    Relevante Maßnahmen   | 10           |
| 2.1.3    Bewertungsindikatoren und -kriterien  | 13           |
| 2.1.4    Maßnahmen- und Programmwirkungen  | 14           |
| 2.1.5    Beantwortung der Bewertungsfrage  | 15           |
| 2.1.6    Nachfrageseitige Einkommens- und Beschäftigungseffekte  | 16           |
| 2.2    Beitrag des Programms zur Modernisierung des Agrarsektors<br>(Fragen 7-10)                              | 28           |
| 2.2.1    Fachlicher und politischer Kontext  | 28           |
| 2.2.2    Relevante Maßnahmen   | 29           |
| 2.2.3    Bewertungsindikatoren und -kriterien  | 31           |
| 2.2.4    Beantwortung der Bewertungsfrage(n)   | 43           |
| 2.3    Vertiefungsthemen Umwelt (Biodiversität, Wasser, Klima)   | 44           |
| 2.3.1    Fachlicher und politischer Kontext  | 44           |
| 2.3.2    Beitrag des Programms zur Biodiversität (Frage 2a, 3a)  | 50           |
| 2.3.3    Beitrag des Programms zum Wasserschutz und zur Umsetzung der<br>Wasserrahmenrichtlinie (Frage 2b, 3b) | 82           |
| 2.3.4    Beitrag des Programms zum Klimaschutz und zur Umsetzung des<br>Kyoto-Protokolls (Frage 2c, 3c)        | 98           |
| 2.4    Anpassung an Bevölkerungsschwund oder -druck (Frage 6)  | 113          |
| 2.4.1    Fachlicher und politischer Kontext  | 113          |

|          | <b>Seite</b>  |            |
|----------|---|------------|
| 2.4.2    | Relevante Maßnahmen des ZPLR und deren Wirkungen  | 114        |
| 2.4.3    | Beantwortung der Bewertungsfrage  | 114        |
| 2.5      | Lebensqualität (programmspezifische Frage)  | 115        |
| 2.5.1    | Fachlicher und politischer Kontext  | 118        |
| 2.5.2    | Relevante Maßnahmen   | 120        |
| 2.5.3    | Bewertungsindikatoren und -kriterien  | 121        |
| 2.5.4    | Maßnahmen- und Programmwirkungen  | 122        |
| 2.5.5    | Fazit und Ausblick  | 124        |
| 2.6      | Fazit Programmwirkungen   | 124        |
| 2.7      | Schlussfolgerungen und Empfehlungen   | 127        |
| <b>3</b> | <b>Beitrag des ZPLR zu den Zielen der ELER-Verordnung, den übergeordneten Strategieebenen und den Neuen Herausforderungen</b> | <b>134</b> |
| 3.1      | Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und der Flankierung der GAP-Reform                                   | 134        |
| 3.1.1    | Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts  | 134        |
| 3.1.2    | Flankierung der GAP-Reform  | 136        |
| 3.2      | Übergeordnete Strategieebenen   | 138        |
| 3.2.1    | EU-Strategie  | 138        |
| 3.2.2    | Nationale Strategie   | 141        |
| 3.3      | Neue Herausforderungen  | 143        |
| <b>4</b> | <b>Programmdurchführung</b>   | <b>148</b> |
| 4.1      | Zielsetzungen und Kontext   | 148        |
| 4.2      | Themenfeld: Vereinfachung und Verbesserung der Fördereffizienz (programmspezifische Frage)                                    | 154        |
| 4.2.1    | Institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen und deren Einfluss auf die Programmumsetzung                                 | 154        |
| 4.2.2    | Instrumente zur Verbesserung der Fördermittelwirksamkeit  | 169        |
| 4.3      | Themenfeld: Multilevel-Governance – Good Governance – Regional Governance   | 193        |
| 4.3.0    | Kontext   | 193        |
| 4.3.1    | Partnerschaft (Frage 11)  | 194        |
| 4.3.2    | Integrierte ländliche Entwicklung (Frage 15)  | 210        |
| 4.3.3    | Gleichberechtigung (Frage 12)   | 221        |

|  | <b>Seite</b> |
|--|--------------|
| 4.4 Themenfeld: Interne und externe Kohärenz, Komplementarität Synergien (Fragen 13 und 14)  | 231          |
| 4.4.1 Komplementarität, Kohärenz und Synergien zwischen den Programmschwerpunkten  | 232          |
| 4.4.2 Externe Komplementarität, Kohärenz und Synergie: zwischen Anspruch und Wirklichkeit  | 236          |
| 4.5 Themenfeld: Kapazitätsaufbau (Fragen 16 und 17)  | 248          |
| 4.5.1 Technische Hilfe (Frage 16) und Kapazitätsaufbau   | 249          |
| 4.5.2 Kapazitätsaufbau zur Verbesserung der Selbstentwicklungsfähigkeit von Regionen im Rahmen des Leader-Ansatzes   | 253          |
| 4.5.3 Netzwerk für ländliche Entwicklung (Frage 17)  | 254          |
| 4.6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen  | 256          |
| 4.6.1 Vereinfachung und Verwaltungsökonomie  | 256          |
| 4.6.2 Zuverlässigkeit der Mittelverwendung   | 262          |
| 4.6.3 Zielgerichtete Mittelverwendung  | 265          |
| 4.6.4 Governance   | 269          |
| 4.6.5 Gesamtfazit Balance der Durchführungsziele im ZPLR   | 278          |
| <b>Literaturverzeichnis</b>  | <b>280</b>   |
| <b>Anhang 1 Vertiefungsthema Biodiversität</b>   |              |
| <b>Anhang 2 Länderübergreifendes Vertiefungsthema Mainstreaming LEADER</b>   |              |
| <b>Anhang 3 Modellgestützte Analyse der Effekte auf Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit in ausgewählten ländlichen Entwicklungsprogrammen für die Jahre 2007 bis 2009</b> |              |
| <b>Anhang 4 Leitfäden für Expertengespräche zur Bewertung der Programmdurchführung</b>   |              |

| <b>Abbildungsverzeichnis</b>  | <b>Seite</b> |
|---|--------------|
| Abbildung 2.1: Effekte auf Bruttowertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in Schleswig-Holstein                            | 19           |
| Abbildung 2.2: Verteilung der eingesetzten Mittel in Schleswig-Holstein auf die Maßnahmentypen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt                | 20           |
| Abbildung 2.3: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)             | 21           |
| Abbildung 2.4: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung in Schleswig-Holstein im Vergleich zum Bundesdurchschnitt                          | 22           |
| Abbildung 2.5: Mögliche Wirkung der treibenden Kräfte auf die Basisindikatoren  | 45           |
| Abbildung 2.6: Wirkung Basisindikatoren auf Wirkungsindikatoren   | 46           |
| Abbildung 2.7: Entwicklung Milchkuhbestand Schleswig-Holstein   | 49           |
| Abbildung 2.8: Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Schwerpunkt 2   | 50           |
| Abbildung 2.9: Operationalisierung der horizontalen Bewertungsfragen für das Vertiefungsthema Biodiversität                                       | 53           |
| Abbildung 2.10: Entwicklung des Teilindikators Vögel der Agrarlandschaft für Deutschland  | 55           |
| Abbildung 2.11: Entwicklung des vorläufigen Indikators Feldvögel von 2004 bis 2009  | 56           |
| Abbildung 2.12: Naturnähe der Baumarten der Hauptbestockung   | 58           |
| Abbildung 2.13: Übergeordnete Vorgaben zum Schutz der Biodiversität und deren Einbindung in die Programmstrategie                                 | 64           |
| Abbildung 2.14: Förderung von Projekten und Flächen mit unterschiedlichen Biodiversitätswirkungen, Mitteleinsatz und Förderumfang                 | 76           |
| Abbildung 2.15: Summe aller Treibhausgasflüsse aus der Landwirtschaft und Landschaft für die Jahre 2000 bis 2004 (©Carbo-Europe Team)             | 101          |
| Abbildung 2.16: Set objektiver Lebensbedingungen ländlicher Räume und mögliche Indikatoren  | 118          |
| Abbildung 2.17: Einordnung der Politik für den ländlichen Raum  | 119          |
| Abbildung 2.18: Verausgabte öffentliche Mittel (2007 bis 2009, einschließlich Artikel 89) nach Wirkungsrichtung der Maßnahmen*                    | 125          |
| Abbildung 3.1: An landwirtschaftliche Betriebe ausgezahlte öffentliche Mittel <sup>1)</sup> in den EU-Haushaltsjahren 2007 bis 2009 in %          | 137          |
| Abbildung 3.2: Geplante und verausgabte öffentliche Mittel des ZPLR (Stand 31.12.2009) in prioritären Zielbereichen des Nationalen Strategieplans | 142          |
| Abbildung 3.3: Verteilung der zusätzlichen ELER-Mittel auf die Prioritäten der Neuen Herausforderungen  | 144          |

|  | <b>Seite</b> |
|--|--------------|
| Abbildung 4.1: Spannungsfeld der europäischen und schleswig-holsteinischen Ziele und Instrumente für die Durchführung  | 150          |
| Abbildung 4.2: Kontrollkaskade bei der Umsetzung des ZPLR  | 159          |
| Abbildung 4.3: Multiplikator auf Grundlage des primären Impulses   | 191          |
| Abbildung 4.4: Einschätzung der WiSo-Partner zur Präsenz des Bundes bei BA-Sitzungen („Welchen Wert messen Sie der Präsenz der Vertreter des Bundes im Begleitausschuss bei?“) (n=78)  | 197          |
| Abbildung 4.5: Einschätzung der WiSo-Partner zur Präsenz der Kommission in den BGAn („Welchen Wert messen Sie der Präsenz der Vertreter der Kommission im Begleitausschuss bei?“) (n=78)   | 200          |
| Abbildung 4.6 Zusammensetzung der Konsultationspartner nach Belangen in den sechs Bundesländern (Anzahl Partner)   | 205          |
| Abbildung 4.7: Funktionserfüllung des BA aus Sicht der WiSo-Partner („Wie stark erfüllt Ihrer Meinung nach der BA die folgenden Funktionen?“) (n=16)   | 207          |
| Abbildung 4.8: Nutzen des BA für die Verbände („Ein Nutzen des BA für meinen Verband liegt ...“) (n=17)  | 208          |
| Abbildung 4.9: „Wie zufrieden sind Sie bisher mit der Beteiligung im Sinne einer partnerschaftlichen Programmumsetzung?“ (n=105)   | 209          |
| Abbildung 4.10: „Sollte der BA auch für die nächste Förderperiode beibehalten werden?“ (n=27)  | 210          |
| Abbildung 4.11: Wenn Gleichheit mit Gleichstellung verwechselt wird ...  | 224          |
| Abbildung 4.12: Zufriedenheit von Männern und Frauen mit den Funktionen der Begleitausschüsse in sechs Bundesländern (n=78)  | 229          |
| Abbildung 4.13: Arbeitsschritte, untersuchungsleitende Fragen und Hypothesen   | 231          |
| Abbildung 4.14: Anders als beim ELER ist bei den EU-Strukturfonds (EFRE, ESF) eine Förderung der WiSo für deren Beteiligung möglich. Wie weit treffen aus Ihrer Sicht die Aussagen über die Notwendigkeit und Rechtfertigung einer solchen Finanzierung auch aus ELER-Mitteln zu? (n=27) | 251          |
| Abbildung 4.15: Für wie sinnvoll halten Sie die folgenden Vorschläge, um Ihre Kapazitäten für die Beteiligung zu erhöhen? (n=27)   | 252          |
| Abbildung 4.16: Struktur des Europäischen Netzwerkes   | 255          |
| Abbildung 4.17: Wie werden die Implementationskosten der Maßnahmen unter ELER 2007 bis 2013 im Vergleich zu 2000 bis 2006 ausfallen?   | 257          |

| <b>Kartenverzeichnis</b>  | <b>Seite</b> |
|---|--------------|
| Karte 2.1: Räumliche Verteilung der Effekte, Anteile am Maßnahmenvolumen und Raumkategorien in Schleswig-Holstein                               | 26           |
| Karte 2.2: Räumliche Ausprägungen der Effekte in Schleswig-Holstein   | 27           |
| Karte 4.1: Gender-Index 2007  | 222          |
| Karte 4.2: Vergleich der räumlichen Verteilung der Fördermittel von ELER-investiv <sup>1)</sup> und dem ZPW in Schleswig-Holstein 2007 bis 2009 | 246          |

| <b>Tabellenverzeichnis</b>  | <b>Seite</b> |
|---|--------------|
| Tabelle 1.1: Gemeinsame Bewertungsfragen, Wirkungsindikatoren und deren Zuordnung zu den wirkungsbezogenen Vertiefungsthemen                    | 2            |
| Tabelle 1.2: Themenfelder der Programmdurchführung und zugeordnete Bewertungsfragen und -grundlagen   | 4            |
| Tabelle 1.3: Zeitplanung der Vertiefungsthemen  | 5            |
| Tabelle 1.4: Verwendete Datenquellen  | 6            |
| Tabelle 2.1: Relevante Maßnahmen – Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum  | 11           |
| Tabelle 2.2: Verausgabte öffentliche Mittel (2007 bis 2009), differenziert nach Faktoren mit Einfluss auf die regionale Wirtschaftskraft        | 12           |
| Tabelle 2.3: Verwendete Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren  | 13           |
| Tabelle 2.4: Output relevanter Maßnahmen: Wirtschaftswachstum und Beschäftigung   | 14           |
| Tabelle 2.5: ZPLR-Maßnahmen nach Zuwendungsempfängern und Maßnahmentypen  | 18           |
| Tabelle 2.6: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Schleswig-Holstein – Anteile am Gesamteffekt in Schleswig-Holstein                    | 24           |
| Tabelle 2.7: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Schleswig-Holstein – Weitere Indikatoren für Bruttowertschöpfung und Erwerbstätigkeit | 25           |
| Tabelle 2.8: Planzahlen für den Förderzeitraum 2007-2013 der relevanten Maßnahmen für die Modernisierung des Agrarsektors in Schleswig-Holstein | 30           |
| Tabelle 2.9: Basisindikatoren für die Vertiefungsthemen Umwelt  | 47           |
| Tabelle 2.10: Horizontale Bewertungsfragen mit Bezug zum Schutzgut Biodiversität sowie zugeordnete gemeinsame Wirkungsindikatoren               | 51           |
| Tabelle 2.11: Weitere wichtige Basisindikatoren als Bewertungsgrundlage für das Vertiefungsthema Biodiversität                                  | 54           |
| Tabelle 2.12: Liste der 33 Vogelarten, für die Schleswig-Holstein im Sinne der CBD eine besondere Schutzverantwortung trägt                     | 57           |
| Tabelle 2.13: Natura-2000-Gebiete in Schleswig-Holstein   | 59           |
| Tabelle 2.14: Relevante Probleme mit Bezug zur Biodiversität  | 60           |
| Tabelle 2.15: Herleitung der Förderstrategie und Maßnahmen aus der SWOT-Analyse (Auszug für biodiversitätsrelevante Themen)                     | 62           |
| Tabelle 2.16: Prüfung des logischen Zusammenhangs von Ausgangslage, Strategie und Maßnahmenansatz mit Bezug zur Biodiversität                   | 62           |
| Tabelle 2.17: Indikative Mittelansätze 2007 bis 2013 für Maßnahmen mit Biodiversitätszielen   | 65           |

| <b>Tabellenverzeichnis</b>  | <b>Seite</b> |
|---|--------------|
| Tabelle 2.18: Naturschutzförderung außerhalb des ZPLR   | 67           |
| Tabelle 2.19: Im Vertiefungsthema Biodiversität berücksichtigte Maßnahmen   | 68           |
| Tabelle 2.20: Ziele und Zielquantifizierung für potenziell biodiversitätsrelevante Maßnahmen  | 70           |
| Tabelle 2.21: Finanzielle Umsetzung und Output potenziell biodiversitätsrelevanter Maßnahmen  | 72           |
| Tabelle 2.22: Biodiversitätswirkung relevanter Maßnahmen  | 74           |
| Tabelle 2.23: Übersicht über die Programmwirkungen zur Halbzeitbewertung  | 78           |
| Tabelle 2.24: Agrarumweltmaßnahmen in der Natura-2000-Gebietskulisse  | 80           |
| Tabelle 2.25: <i>Light-</i> und <i>Dark green</i> -Programmwirkungen im Hinblick auf die Biodiversität sowie verausgabte Finanzmittel   | 81           |
| Tabelle 2.26: Basisindikatoren Vertiefungsthema Wasser  | 83           |
| Tabelle 2.27: Ergebnis der Bestandsaufnahme nach Art. 5 WRRL  | 84           |
| Tabelle 2.28: Schwächen und Risiken im Umweltbereich mit Bezug zu Wasser  | 85           |
| Tabelle 2.29: Maßnahmen mit Bezug zu Wasser- und Bodenschutz  | 86           |
| Tabelle 2.30: Relevante Maßnahmen – Wasserschutz  | 90           |
| Tabelle 2.31: Output, Ergebnis und Wirkung relevanter Maßnahmen: Wasserschutz   | 93           |
| Tabelle 2.32: Basisindikatoren Vertiefungsthema Klima   | 100          |
| Tabelle 2.33: Schwächen im Bereich von Umwelt und Landschaft mit Bezug zu Klima   | 102          |
| Tabelle 2.34: Fördermöglichkeiten zur Erzeugung Erneuerbarer Energien   | 103          |
| Tabelle 2.35: Relevante Maßnahmen – Klimaschutz   | 105          |
| Tabelle 2.36: Output, Ergebnisse und Wirkungen relevanter Maßnahmen: Klimaschutz  | 107          |
| Tabelle 2.37: Auswahl relevanter Maßnahmen – Lebensqualität   | 121          |
| Tabelle 2.38: Output und Wirkungseinschätzung – Lebensqualität  | 122          |
| Tabelle 3.1: Rang der Region Schleswig-Holstein bezogen auf das BIP/Kopf in Kaufkraftparitäten (2004)                                   | 135          |
| Tabelle 3.2: Finanzielle Kenndaten von lissabonfähigen Maßnahmen des ZPLR   | 139          |
| Tabelle 3.3: Finanzielle Kenndaten von Maßnahmen des ZPLR mit Relevanz für die Göteborg-Strategie ( <i>kursiv</i> : Bundesdurchschnitt) | 140          |
| Tabelle 3.4: Mittelvolumen und Verwendung für Vorhaben im Rahmen der Neuen Herausforderungen  | 143          |
| Tabelle 4.1: Einschätzung der Zahlstellenverwaltungen der Länder und des Bundes zum Finanzierungssystem 2007 bis 2013                   | 167          |

| <b>Tabellenverzeichnis</b>  | <b>Seite</b> |
|---|--------------|
| Tabelle 4.2: Befragungsergebnisse zur Bedeutung der strategischen Leitlinien  | 170          |
| Tabelle 4.3: Befragungsergebnisse zur Bedeutung der Nationalen Strategie  | 171          |
| Tabelle 4.4: Ausgewählte Problembereiche des EU-Monitorings   | 178          |
| Tabelle 4.5: Qualität der gelieferten Sekundärdaten   | 182          |
| Tabelle 4.6: Mitnahmeeffekte und praktizierte Ansätze zur Reduzierung von Mitnahmeeffekten relevanter ZPLR Maßnahmen  | 188          |
| Tabelle 4.7: Befragungsergebnisse: Informationsfluss Bund – Länder  | 195          |
| Tabelle 4.8: Befragungsergebnisse: Informationsfluss von der Kommission an den Bund und die Länder  | 198          |
| Tabelle 4.9: Befragungsergebnisse: Rolle und Funktion der Kommission  | 199          |
| Tabelle 4.10: Befragungsergebnisse zu SFC   | 201          |
| Tabelle 4.11: Merkmale der Fördermaßnahmen, die einen integrierten Ansatz verfolgen   | 213          |
| Tabelle 4.12: Umfang und Anteil der bis zum 31.12.2009 ausgezahlten Mittel, die über Lokale Aktionsgruppen (AktivRegionen) umgesetzt wurden                   | 215          |
| Tabelle 4.13: Umfang und Anteil bewilligter Maßnahmen 2007 bis 2009, die über Lokale Aktionsgruppen (AktivRegionen) umgesetzt wurden und werden <sup>1)</sup> | 216          |
| Tabelle 4.14: Gender-Budgeting - Relevanz der 2007 bis 2009 getätigten Ausgaben des ZPLR für das Ziel Chancengleichheit (ohne Artikel-89-Maßnahmen)           | 226          |
| Tabelle 4.15: Gleichstellungsmerkmale der bis zum 31.12.2009 verausgabten Mittel (*)  | 227          |
| Tabelle 4.16: Verteilung der öffentlichen Mittel der Technischen Hilfe in den EU-Haushaltsjahren 2007 bis 2009 nach ihrer Zweckbestimmung                     | 249          |
| Tabelle 4.17: Einschätzung der Zielerreichung Vereinfachung und Verwaltungsökonomie und Auswirkungen auf die anderen Zielbereiche                             | 258          |
| Tabelle 4.18: Einschätzung der Zielerreichung Zuverlässigkeit der Mittelverwendung und Auswirkungen die anderen Zielbereiche                                  | 263          |
| Tabelle 4.19: Einschätzung der Zielerreichung zielgerichtete Mittelverwendung und Auswirkungen die anderen Zielbereiche                                       | 266          |
| Tabelle 4.20: Einschätzung der Zielerreichung „Governance“ und Auswirkungen die anderen Zielbereiche  | 270          |



## **1 Einleitung**

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

#### **1.1.1 Untersuchungsdesign**

Wie in Teil I des Halbzeitbewertungsberichts bereits dargestellt wurde, bildet der CMEF (2006c, Artikel 2) den wesentlichen Rahmen für die Bewertung. Er enthält neben Bewertungsfragen auf Maßnahmenebene auch 19 Bewertungsfragen auf Programmebene. Diese Bewertungsfragen sind eine unsystematische Aneinanderreihung von thematischen, wirkungs- und umsetzungsbezogenen Fragen, die sich in der im CMEF enthaltenen Form kaum für eine strukturierte Evaluation eignen. Schon im Angebot zur Evaluation wurden die Bewertungsfragen stärker strukturiert, indem sie den Bereichen Programmwirkungen, Programmdurchführung und Mehrwert der Ländlichen Entwicklungspolitik zugeordnet wurden (siehe auch LR et al., 2009). Des Weiteren wurden inhaltlich zusammenhängende Fragen gebündelt (z. B. Biodiversität und Natura 2000) und die gemeinsamen Wirkungsindikatoren den Fragekomplexen zugeordnet.

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

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

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

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

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

Quelle: Eigene Darstellung.

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

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

Der zweite Teil der Programmbewertung fasst den Beitrag des ZPLR zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (Frage 6) und der Flankierung der GAP-Reform zusammen. Darüber hinaus wird anhand der geplanten und verausgabten Mittel dargestellt, in welchem Umfang EU-Strategie und Nationale Strategie Berücksichtigung finden. In einem gesonderten Untersuchungsansatz (Vertiefungsthema „Folgenabschätzung Kontextwan-

del“) wird zudem dargestellt, inwieweit die im Rahmen des Health Check vorgenommenen Programmänderungen zu einem Mehrwert im Zusammenhang mit den Neuen Herausforderungen führen, und ob das Programm hiermit eine stärkere Profilierung erfahren hat.

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

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

- (1) Vereinfachung und Verbesserung der Fördereffizienz,
- (2) Multilevel und Good Governance,
- (3) Interne und Externe Synergien sowie
- (4) Kapazitätsaufbau.

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

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

Mit der nahezu flächendeckenden Umsetzung von Leader über die Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) hat Schleswig-Holstein im Vergleich zu anderen Bundesländern einen sehr weitgehenden Ansatz gewählt. Ab 2010 werden die ILE-Maßnahmen der Schwerpunkte 1 (Wegebau) und 3 vollständig über die Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) abgewickelt.

Das Mainstreaming von Leader ist aber auch mit Problemen behaftet. Daher wird in einem gesonderten länderübergreifend angelegten **Vertiefungsthema** folgenden Fragen nachgegangen.

- Beitrag des Mainstreaming von Leader zu einem integrierten Ansatz für die Entwicklung ländlicher Räume, der auch die Schwerpunkte 1 und 2 sowie die Strukturfonds mitberücksichtigt.
- Impulse innovativer Maßnahmen für die Ausgestaltung der „Mainstream“-Maßnahmen.

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

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

Quelle: Eigene Darstellung.

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

### 1.1.2 Methoden und Datenbasis

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

**Tabelle 1.3:** Zeitplanung der Vertiefungsthemen

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

Quelle: Eigene Darstellung.

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

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

**Tabelle 1.4:** Verwendete Datenquellen

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

Quelle: Eigene Darstellung.

## 1.2 Programmziele und Relevanzprüfung

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

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

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

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

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

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

- Abschätzung der Wirkung auf direkt/indirekt Begünstigte<sup>4</sup> anhand von Output- und Ergebnisindikatoren, Benchmarkdaten etc. Vergleich mit der kontrafaktischen Situation.
- Schätzung des Beitrags des Programms zum allgemeinen Trend (Baseline), wo die Wirkung des Programms realisierbar/statistisch signifikant ist oder Durchführung einer allgemeinen qualitativen Abschätzung.

---

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

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

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

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

---

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

## 2 Programmwirkungen

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

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

- die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten?
- die Verbesserung der Wachstumsbedingungen?

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

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

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

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

#### 2.1.1 Fachlicher und politischer Kontext

Die Wirtschaft des Landes Schleswig-Holstein wird durch den Dienstleistungssektor dominiert, der v. a. in den Städten und den Tourismusschwerpunkten eine große Bedeutung hat. In diesem Wirtschaftszweig werden 76 % der BWS Schleswig-Holsteins erwirtschaftet. Das Produzierende Gewerbe trägt mit 22 % zur BWS bei. Der primäre Sektor hat mit einem Anteil von knapp 2 % an der BWS eine marginale Bedeutung, wenn er auch in einigen Regionen Anteile von bis zu 4,7 % erreicht (MLUR, 2009c, S. 39).

---

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

Der Abbau regionaler Disparitäten und der Anschluss strukturschwacher Regionen an die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung sind zentrale Ziele der Regionalen Strukturpolitik in Schleswig-Holstein. Hierfür werden verschiedene Instrumente auf EU-, Bundes- und Landesebene genutzt. Dies sind auf EU-Ebene der EFRE, auf Bundesebene die Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsstruktur und das Konjunkturprogramm sowie weitere Landesprogramme. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind auf benachteiligte Personengruppen und Arbeitslose ausgerichtet (Bernhard et al., 2008), jedoch nicht explizit auf strukturschwache Regionen. Im Vergleich zu anderen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen hat die ELER-Förderung aus finanzieller Sicht eine geringere Bedeutung.

Mit der ELER-Förderung sollen der Wandel im ländlichen Raum und die sich verändernden Anforderungen an die Land- und Forstwirtschaft gestaltet und flankiert werden, sowie eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen und der Erhalt der Kulturlandschaft gesichert werden. Dabei sollen insbesondere die wirtschaftliche Situation und die Lebensverhältnisse in den ländlichen Gebieten Schleswig-Holsteins verbessert werden und Arbeitsplätze im außerlandwirtschaftlichen Bereich geschaffen werden, z. B. durch die Förderung des Tourismus, der Biomassenutzung sowie durch den Ausbau des regionalen Dienstleistungsangebotes (MLUR, 2009c).

### **2.1.2 Relevante Maßnahmen**

In der Analyse des Beitrags der ELER-Förderung zur Lissabon-Strategie werden alle Maßnahmen berücksichtigt, die laut ZPLR ein Beschäftigungs- oder Wachstumsziel haben oder von denen entsprechende Wirkungen zu erwarten sind. Ein Beschäftigungs- oder Wachstumsziel ist insbesondere für Maßnahmen aus Schwerpunkt 3 mit Bezug auf außerlandwirtschaftliche Entwicklung sowie für Maßnahmen aus Schwerpunkt 1 im Hinblick auf eine landwirtschaftliche Produktivitätssteigerung formuliert. Aus Schwerpunkt 2 wurden nur die Ökologischen Anbauverfahren aufgenommen. Durch die Umstellung auf Ökologischen Landbau steigt der betriebliche Arbeitseinsatz verschiedenen Autoren zufolge um 20 bis 30 Prozent gegenüber konventionellen Betrieben (von Münchhausen et al., 2006).

In Tabelle 2.1 sind die relevanten ELER-Maßnahmen mit ihren Output-, Ergebnis- und Wirkungszielen dargestellt. Bezüglich der Steigerung der BWS erwartet das Land insbesondere bei den Maßnahmen 121 und 123 eine hohe Steigerung in den geförderten Unternehmen (24.000 bzw. 200.000 Euro pro Unternehmen). Konkrete Ziele für die Schaffung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen werden vor allem in einigen Schwerpunkt-3-Maßnahmen sowie in Leader angegeben. Insgesamt erwartet das Land eine Steigerung der BWS um rund 100 Mio. Euro und die Schaffung von 450 Arbeitsplätzen (MLUR, 2009c).

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

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

| Relevante Maßnahmen                      | Relevanz |        | Quantifizierte Ziele |  |                                 |                                       |                                  |                                     |
|--|----------|--------|----------------------|--|---------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|
|  |          |        | Output               |  | Ergebnis                        |                                       | Wirkung                          |                                     |
|  |          |        | Förderfälle          | BWS in<br>geförderten<br>Betrieben<br>(R2, R7) | Neue<br>Arbeits-<br>plätze (R8) | Gesicherte<br>Arbeits-<br>plätze (P2) | Wirtschafts-<br>wachstum<br>(I1) | Beschäftigungs-<br>wachstum<br>(I2) |
|  |          | Anzahl | 1.000 Euro           | Anzahl   | Anzahl                          | 1.000 Euro                            | FTE                              |                                     |
| 111 Qualifizierung                       |          | X      | 7.000 <sup>1)</sup>  | *  | **                              | *                                     |                                  |                                     |
| 121 Agrarinvestitionsförderung           | X        |        | 950                  | 22.800   | **                              | *                                     |                                  |                                     |
| 123 Verarbeitung & Vermarktung           | X        | X      | 85                   | 17.000   | **                              | *                                     |                                  |                                     |
| 125 Infrastruktur                        | X        |        | 250                  | 0  | **                              | **                                    |                                  |                                     |
| 214 AUM (Öko-Landbau)                    | O        | O      | 30.000 <sup>2)</sup> | **   | **                              | **                                    |                                  |                                     |
| 311/1 Investitionen zur Diversifizierung | X        | X      | 60                   | 300  | 30                              | *                                     | insgesamt<br>100.000 450         |                                     |
| 311/2 Umnutzung                          | X        | X      | 15                   | 150  | 15                              | 5                                     |                                  |                                     |
| 312 Unternehmensgründung                 | X        | X      | 5                    | 40   | 5                               | *                                     |                                  |                                     |
| 313 Fremdenverkehr                       | X        | X      | 250                  | 4  | 50                              | *                                     |                                  |                                     |
| 321/1 Initiative Biomasse Energie        | X        | X      | 40 <sup>3)</sup>     | *  | *                               | *                                     |                                  |                                     |
| 321/3 Grundversorgung                    |          | X      | 100                  | **   | 50                              | 50                                    |                                  |                                     |
| 322 Dorferneuerung                       |          | X      | 500 <sup>4)</sup>    | **   | 40                              | 40                                    |                                  |                                     |
| 323/2 Naturschutz, Landschaftspflege     |          | X      | 120                  | *  | 8                               | **                                    |                                  |                                     |
| 41 Leader                                | X        | X      | 2.100                | **   | 170                             | *                                     |                                  |                                     |

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

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

1) Anzahl Teilnehmer, 2) Hektar, 3) Anlagen, 4) Dörfer

Quelle: MLUR (2009c).

Ein Teil der Maßnahmen mit beschäftigungs- und wirtschaftspolitischen Zielen oder potenziellen Wirkungen kommt dem primären Sektor zugute. Bezogen auf die bis 2009 verausgabten Mittel des ZPLR (unter Berücksichtigung der Artikel-89-Maßnahmen) flossen bislang etwa 12 % der Mittel in solche Maßnahmen (vgl. Tabelle 2.2). Auf die Förderung nichtlandwirtschaftlicher Aktivitäten mit entsprechenden Zielen entfielen im Zeitraum 2007 bis 2009 rund 27 % des Gesamtbudgets des ZPLR. Die von der EU-KOM benannten,

innovativen Maßnahmen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung (312, 331, 41)<sup>7</sup> hatten bisher dagegen mit 0,1 % einen marginalen Anteil an den Gesamtausgaben.

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

| Relevante Maßnahmen   | Einflussfaktoren auf die regionale Wirtschaftskraft |               |                           |                          |               |              |                |                              |
|---|---|---------------|---------------------------|--------------------------|---------------|--------------|----------------|------------------------------|
|   | Geographische Lage                                  | Verstädterung | Sektorale Primärer Sektor | Struktur andere Sektoren | Sozialkapital | Verkehrsgüte | Human- kapital | Landes- spezifische Faktoren |
| Anteil an den Gesamtausgaben (2007-2009) inklusive Artikel-89-Maßnahmen |   |               |                           |                          |               |              |                |                              |
| 111   | Qualifizierung                                      |               | 0,2                       |                          |               |              |                |                              |
| 121   | Agrarinvestitionsförderung                          |               | 3,0                       |                          |               |              |                |                              |
| 123   | Verarbeitung & Vermarktung                          |               |                           | 3,1                      |               |              |                |                              |
| 125   | Infrastruktur                                       |               | 3,7                       |                          |               |              |                |                              |
| 214   | AUM (Öko-Landbau)                                   |               | 5,1                       |                          |               |              |                |                              |
| 311   | Diversifizierung                                    |               | 0,2                       |                          |               |              |                |                              |
| 312   | Unternehmensgründung                                |               |                           | 0,0                      |               |              |                |                              |
| 313   | Fremdenverkehr                                      |               |                           |                          |               |              |                | 3,7                          |
| 321/1   | Initiative Biomasse Energie                         |               |                           | 1,9                      |               |              |                |                              |
| 321/3   | Grundversorgung                                     |               |                           | 1,8                      |               |              |                |                              |
| 322   | Dorferneuerung                                      |               |                           | 11,1                     |               |              |                |                              |
| 323/2   | Naturschutz, Landschaftspflege                      |               |                           | 5,4                      |               |              |                |                              |
| 41  | Leader  |               |                           |                          | 0,1           |              |                |                              |
| Summe   |   |               | 11,9                      | 23,3                     | 0,1           |              |                | 3,7                          |

Quelle: MLUR (2010c; 2010d), Blume und Döring (2009).

Aus der bisherigen Analyse bleibt festzuhalten:

- Ein Teil der Förderung stärkt direkt oder indirekt den primären Sektor und verlangsamt dessen relativen Bedeutungsverlust bezogen auf die Gesamtwirtschaft.
- Die Förderung von wirtschaftlichen Aktivitäten außerhalb des primären Sektors hat in der bisherigen Umsetzung des ZPLR eine nachgeordnete Bedeutung.
- Die Maßnahmen, die die Kommission als vorrangig für die Lissabon-Strategie einschätzt, wie beispielsweise F&E-Aktivitäten, spielen so gut wie gar keine Rolle in der bisherigen Umsetzung.

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

### 2.1.3 Bewertungsindikatoren und -kriterien

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

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

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

Quellen: Eigene Darstellung nach EU-KOM (2009).

Die EU-KOM (2006a) schlägt vor, die Wirkungsindikatoren ausgehend von den Output- und Ergebnisindikatoren der Maßnahmen zu quantifizieren, wobei Mitnahme- und Verdrängungseffekte zu berücksichtigen sind. Dieses Vorgehen führt zu wenig aussagekräftigen Ergebnissen, da belastbare Aussagen zu Verdrängungs- und Multiplikatoreffekten nicht vorliegen. Zudem sind indirekte Einkommens- und Beschäftigungseffekte durch die infrastrukturellen Maßnahmen, aber auch Synergieeffekte zu berücksichtigen, die sich bottom up nicht ermitteln lassen. Daher ergibt sich aus der Addition der maßnahmenspezifischen Effekte nicht der gesamtwirtschaftliche Effekt. Zu einem späteren Zeitpunkt soll versucht werden, mit Hilfe von ökonometrischen Analysen die Wachstums- und Beschäftigungseffekte des ZPLR abzuschätzen.

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

## 2.1.4 Maßnahmen- und Programmwirkungen

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

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

| Relevante Maßnahmen                      | Relevanz                 |                             | Output                            |                                      |  |  | Wirkung                        |                                    | Qualitative Einschätzung   |  |
|--|--------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|--|--|--------------------------------|------------------------------------|----------------------------|--|
|  | Wirtschafts-<br>wachstum | Beschäftigungs-<br>wachstum | Förder-<br>fälle 2007<br>bis 2009 | Förderfälle<br>(geplant lt.<br>EPLR) | Ziel-<br>errei-<br>chung <sup>7)</sup> | Um-<br>setzungs-<br>grad <sup>8)</sup> | Mit-<br>nahme<br><sup>9)</sup> | Gesamtwirtschaft-<br>liche Wirkung | Beschäftigungs-<br>wirkung |  |
|  |                          |                             | Anzahl                            | Anzahl                               | %                                      |  |                                |                                    |                            |  |
| 111 Qualifizierung                       |                          | X                           | 5.847 <sup>2)</sup>               | 7.000 <sup>2)</sup>                  | 83,5                                   | ++                                     | X ↓                            |                                    | +                          |  |
| 121 Agrarinvestitionsförderung           | X                        |                             | 199 <sup>6)</sup>                 | 950 <sup>6)</sup>                    | 20,9                                   | -                                      | X ↑                            | 0                                  | -                          |  |
| 123 Verarbeitung & Vermarktung           | X                        | X                           | 29                                | 85                                   | 34,1                                   | +                                      | X ↑                            | 0                                  | +                          |  |
| 125/1 Flurbereinigung                    | X                        |                             | 28                                | 100                                  | 28,0                                   | -                                      | X n.r.                         | +                                  |                            |  |
| 125/2 Ländlicher Wegebau                 | X                        |                             | 85 <sup>4)</sup>                  | 150                                  | 56,7                                   | ++                                     | X n.r.                         | 0                                  |                            |  |
| 214 AUM (Öko-Landbau)                    | O                        | O                           | 26.285 <sup>1)</sup>              | 30.000 <sup>1)</sup>                 | 87,6                                   | ++                                     | X ↓                            | +                                  | +                          |  |
| 311/1 Investitionen zur Diversifizierung | X                        | X                           | 9                                 | 60                                   | 15,0                                   | -                                      | X k.A.                         | 0                                  | 0                          |  |
| 311/2 Umnutzung                          | X                        | X                           | 5 <sup>5)</sup>                   | 15                                   | 33,3                                   | +                                      | X ↓                            | 0                                  | 0                          |  |
| 312 Unternehmensgründung                 | X                        | X                           | 1 <sup>5)</sup>                   | 5                                    | 20,0                                   | -                                      | X k.A.                         | 0                                  | 0                          |  |
| 313 Fremdenverkehr                       | X                        | X                           | 113 <sup>5)</sup>                 | 250                                  | 45,2                                   | +                                      | X n.r.                         | +                                  | +                          |  |
| 321/1 Initiative Biomasse Energie        | X                        | X                           | 15                                | 40                                   | 37,5                                   | +                                      | X k.A.                         | +                                  | +                          |  |
| 321/3 Grundversorgung                    |                          | X                           | 44 <sup>5)</sup>                  | 100                                  | 44,0                                   | +                                      | X n.r.                         |                                    | +                          |  |
| 322 Dorferneuerung                       |                          | X                           | 327 <sup>3,5)</sup>               | 500 <sup>3)</sup>                    | 65,4                                   | ++                                     | X ↓                            |                                    | +                          |  |
| 323/2 Naturschutz, Landschaftspflege     |                          | X                           | 115 <sup>5)</sup>                 | 120                                  | 95,8                                   | ++                                     | X n.r.                         | -                                  | +                          |  |
| 41 Leader                                | X                        | X                           | 158                               | 2.100                                | 7,5                                    | -                                      | X ↓                            | +                                  | +                          |  |

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

1) Hektar 2) Teilnehmer 3) Dörfer 4) bezogen auf das Ziel 2007-2013 5) zu Mitnahmen siehe Kapitel 4.2.2.4 der Programmbewertung.

4) teilweise aus Konjunktur II finanziert 5) teilweise aus LEADER finanziert 6) teilweise aus Zuckermitteln finanziert

7) bezogen auf das Ziel 2007-2013. 8) - unter 30 %; + 30 bis 50 %; ++ über 50 %. 9) zu Mitnahmen siehe Kapitel 4.2.2.4 der Programmbewertung.

↑ hoher Effekt, ⇒ mittlerer Effekt, ← geringer Effekt, n.r. nicht relevant, k.A. keine Angabe

*Wirkungseinschätzung Wachstum:*

+ positiv

0 zu vernachlässigen

- negativ

Es ist von einer einkommenschaffenden Wirkung der Maßnahme auszugehen.

In Einzelfällen oder nie einkommenschaffende Maßnahme.

Keine einkommenschaffende Wirkung oder Förderung eines schrumpfenden Wirtschaftszweigs.

*Wirkungseinschätzung Beschäftigung:*

+ positiv

0 zu vernachlässigen

- negativ

Tendenziell ist von einem Zuwachs an Arbeitsplätzen auszugehen.

Nur in Einzelfällen beschäftigungsschaffend.

Tendenziell ist von einem Verlust an Arbeitsplätzen auszugehen.

Quelle: Eigene Darstellung, MLUR (2010d), Projektlisten.

### ***Überlegungen zu Wirkungen***

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

Auch wenn die Höhe der eingesetzten Mittel keine Garantie für eine große Wirkung ist, so kann doch umgekehrt ein geringer Umsetzungsstand in Verbindung mit einem geringen Mitteleinsatz die erwartbare Wirkung mindern. Mit dem dritten Förderjahr der aktuellen Förderperiode wäre für alle nicht-flächenbezogenen Maßnahmen bei kontinuierlicher Umsetzung ein Umsetzungsstand von 35 bis 50 % zu erwarten. Dieser ist bei den meisten Maßnahmen erreicht.

Größte Wirkungen auf Wirtschaft und Beschäftigung sind aus Schwerpunkt 3 zu erwarten. Die dort bisher eingesetzten Gelder von insgesamt 102 Mio. Euro (einschließlich Artikel-89-Maßnahmen) entsprechen einem Anteil von 32 % der gesamten ausgezahlten öffentlichen Mittel. Dabei ging der Großteil mit fast 37 Mio. Euro in die Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes (323) und hier zu einem großen Anteil in nicht relevante Bereiche. Annähernd ebenso hoch ist der verausgabte Betrag in Maßnahme 322, die ebenfalls überwiegend nicht relevant für die Fragestellung ist.

Durch die Maßnahmen in Schwerpunkt 3 sollen laut ZPLR insgesamt etwa 95 Arbeitsplätze gesichert und 200 neu geschaffen werden. Darüber, inwieweit dieses Ziel durch das ZPLR erreicht werden, kann zu diesem Zeitpunkt noch keine Aussage getroffen werden. Nach Aussage des Ministeriums wurden jedoch bisher durch 312 zwei und durch 313 elf Arbeitsplätze neu geschaffen, während 321/3 zur Sicherung bzw. Schaffung von 34 Arbeitsplätzen beitrug und zudem durch 323/3 fünf der geplanten acht Projektstellen geschaffen werden konnten (MLUR, 2010d). Nach Einschätzung der Maßnahmenevaluatoren haben auch die in 322 geförderten dörflichen Gemeinschaftseinrichtungen zu Beschäftigungseffekten vor Ort geführt.

### **2.1.5 Beantwortung der Bewertungsfrage**

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

**Antwort:** Entsprechend den bisherigen Überlegungen und Analysen kann nicht davon ausgegangen werden, dass die ELER-Förderung in Schleswig-Holstein einen dauerhaften Beitrag zur Schaffung von Beschäftigung und Wachstum und damit zur Umsetzung der Lissabon-Strategie leistet. Zum einen ist das Instrumentarium der ELER-Förderung nur in Einzelfällen geeignet, Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für dauerhaftes Wachstum und Beschäftigung zu verbessern. Zum anderen ist die ELER-Förderung in Schleswig-Holstein z. T. auf den primären Sektor fokussiert; gesamtwirtschaftliche Wachstumsimpulse sind von der Land- und Forstwirtschaft jedoch nicht zu erwarten. Bei allen betrieblichen Investitionen spielt der Aspekt Innovation zudem bislang eine untergeordnete Rolle. Aus den Schwerpunkten 3 und 4 liegen bisher nur vereinzelte Informationen über die Schaffung von dauerhaften Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten im Sinne einer Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft vor.

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

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

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

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

### **2.1.6.1 Daten**

Datengrundlage für das Modell war eine regionalisierte Auswertung der vom Land Schleswig-Holstein bereitgestellten Zahlstellendaten (MLUR, 2009h; 2010c). Diese umfassen die Zahlungen in den EU-Haushaltsjahren 2007 bis 2009 für das ZPLR und die Restzahlungen aus der fakultativen Modulation. Zusätzlich wurden die Restzahlungen aus LEADER+ berücksichtigt (MLUR, 2009a). Artikel-89-Maßnahmen konnten nicht berücksichtigt werden. Aus den anderen an der 7-Länder-Evaluation beteiligten Ländern lagen entsprechende regionalisierte Daten vor; für die übrigen Bundesländer wurden Auszahlungsdaten der EU-KOM verwendet.

Die einzelnen Maßnahmen und Teilmaßnahmen des ZPLR wurden in Zusammenarbeit mit den Maßnahmenevaluatoren nach Zuwendungsempfängern und Maßnahmentypen kategorisiert. Zudem wurde festgelegt, welche Vorleistungen nachgefragt werden und wie die Vorleistungsnachfrage räumlich verteilt ist. Letzteres beruht auf empirischen Untersuchungen der vorhergehenden Bewertungen sowie auf eigenen Annahmen. Tabelle 2.5 stellt die Maßnahmen des ZPLR und ihre jeweilige Zuordnung zu Maßnahmentypen und Arten von Zuwendungsempfängern dar.

**Tabelle 2.5:** ZPLR-Maßnahmen nach Zuwendungsempfängern und Maßnahmentypen

| EPLR-Maßnahme  | Haupt-zuwendungs-empfänger | Anteil an Zuwendungen geschätzt | Maßnahmen-typ |
|--|----------------------------|---------------------------------|---------------|
| 111 Berufsbildung  | 1                          | 0,9                             | 1             |
| 111 Berufsbildung  | 2                          | 0,1                             | 1             |
| 121 Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe                   | 1                          | 1                               | 3             |
| 123 V & V  | 3                          | 1                               | 3             |
| 125 Infrastruktur  | 6                          | 1                               | 2             |
| 126 Küstenschutz   | 6                          | 1                               | 2             |
| 212 Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten | 1                          | 1                               | 5             |
| 213 Zahlungen im Rahmen von Natura 2000                            | 1                          | 1                               | 5             |
| 214 Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen                             | 1                          | 1                               | 5             |
| 221 Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen                   | 1                          | 1                               | 5             |
| 227 Nichtproduktive Investitionen Forst                            | 2                          | 1                               | 5             |
| 311 Diversifizierung   | 1                          | 1                               | 4             |
| 312 Kleinstunternehmen   | 5                          | 1                               | 4             |
| 313 Förderung des Fremdenverkehrs                                  | 4                          | 0,5                             | 4             |
| 313 Förderung des Fremdenverkehrs                                  | 6                          | 0,5                             | 4             |
| 321/1 Biomasse   | 4                          | 0,1                             | 3             |
| 321/1 Biomasse   | 6                          | 0,9                             | 3             |
| 321/2 Kleinkläranlagen   | 6                          | 1                               | 2             |
| 321/3 Grundversorgung  | 6                          | 1                               | 4             |
| 322 Dorferneuerung und -entwicklung                                | 6                          | 1                               | 4             |
| 322 Dorferneuerung und -entwicklung                                | 6                          | 1                               | 1             |
| 323/1 Kulturerbe   | 4                          | 0,1                             | 4             |
| 323/1 Kulturerbe   | 6                          | 0,9                             | 4             |
| 323/2 Naturschutz und Landschaftspflege                            | 6                          | 1                               | 2             |
| 323/3 Fließgewässer  | 6                          | 1                               | 2             |
| 331 Bildung und Informationsmaßnahmen                              | 4                          | 1                               | 1             |
| 341 Kompetenzentwicklung   | 4                          | 1                               | 1             |
| 411 Leader Schwerpunkt 1   | 6                          | 1                               | 2             |
| 412 Leader Schwerpunkt 2   | 1                          | 1                               | 5             |
| 413 Leader Schwerpunkt 3   | 4                          | 0,2                             | 4             |
| 413 Leader Schwerpunkt 3   | 6                          | 0,8                             | 4             |
| 421 Leader Kooperationsprojekte                                    | 6                          | 1                               | 4             |
| 431 Leader Regionalmanagement                                      | 6                          | 0,7                             | 1             |
| 431 Leader Regionalmanagement                                      | 7                          | 0,3                             | 1             |
| 511 Technische Hilfe   | 6                          | 1                               | 1             |

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

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

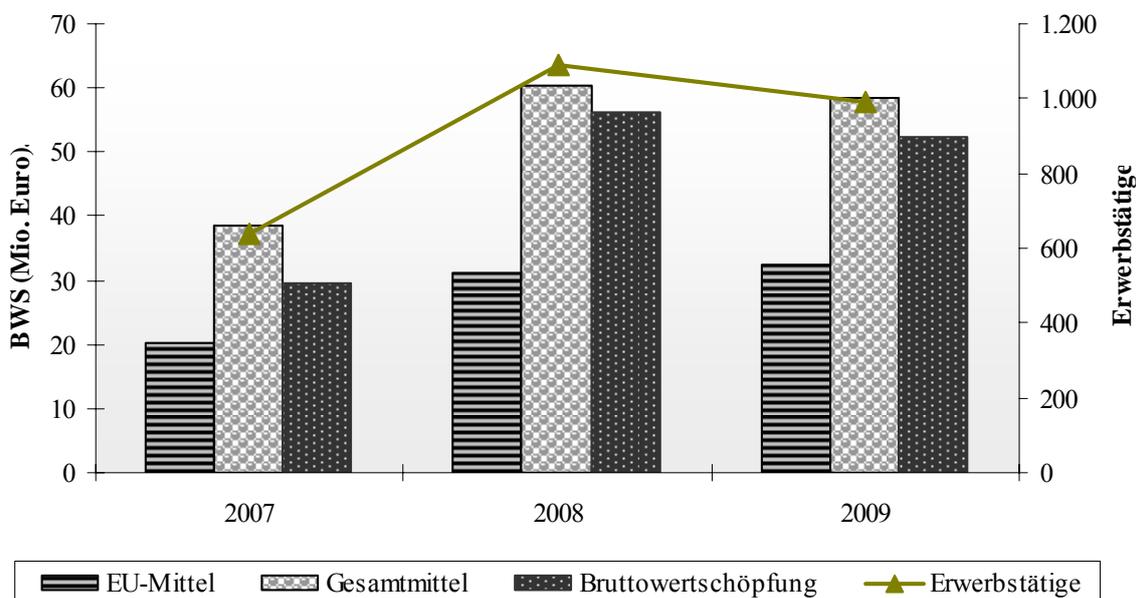
Quelle: Eigene Darstellung.

### 2.1.6.2 Ergebnisse auf Ebene des Landes Schleswig-Holstein

Den Modellrechnungen zugrunde liegen knapp 160 Mio. Euro öffentliche Mittel, die in EU-kofinanzierte ländliche Entwicklungsmaßnahmen in Schleswig-Holstein geflossen sind. Dies entspricht einem Anteil von 3,9 % an den bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen.

Abbildung 2.1 zeigt die zusätzliche BWS sowie die zusätzliche Anzahl an Erwerbstätigen, die aufgrund der durchgeführten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in Schleswig-Holstein generiert werden konnten. Dabei fällt auf, dass  $\frac{3}{4}$  der Gesamtmittel in den Jahren 2008 und 2009 verausgabt wurden. Darüber hinaus zeigt sich, dass die über die ländlichen Entwicklungsprogramme zusätzlich generierte BWS die eingesetzten Mittel in keinem Jahr übersteigt. Insgesamt wurden über drei Jahre 139 Mio. Euro zusätzlich generiert, was 0,07 % der BWS des Bundeslandes entspricht. Setzt man die durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme induzierte BWS in Schleswig-Holstein ins Verhältnis zu den in der Region eingesetzten Mitteln, so zeigt sich, dass jeder selbst eingesetzte Euro einer zusätzlichen Wertschöpfung von 0,9 Euro gegenübersteht. Bei den gesamtdeutschen Ergebnissen (vgl. Anhang 3) zeigte sich hingegen eine Relation von 1:1,1 Euro. Diese Entwicklung kann zum einen mit dem Maßnahmenmix erklärt werden. Zum anderen nehmen auf dieses modellbasierte Ergebnis aber auch die wirtschaftliche Stärke des Bundeslandes, die spezifische Wirtschaftsstruktur vor Ort sowie die geographische Lage entscheidenden Einfluss.

**Abbildung 2.1:** Effekte auf Bruttowertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in Schleswig-Holstein

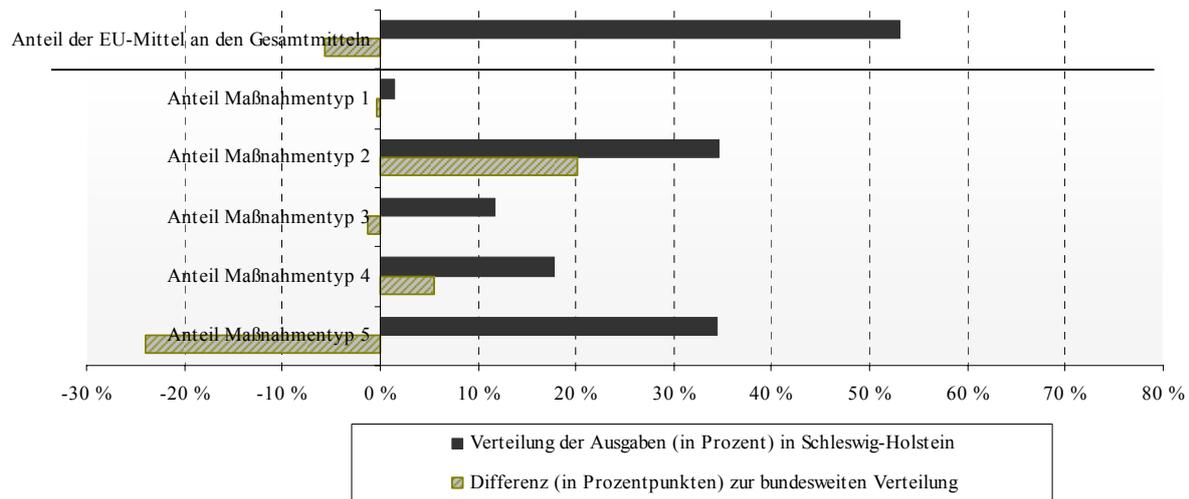


Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

Aus der Abbildung 2.2, die das Gewicht der durchgeführten Maßnahmen in Relation zum Bundesdurchschnitt zeigt, lässt sich herauslesen, dass Schleswig-Holstein seinen Schwerpunkt auf Maßnahmen des Typs 2 und 4 legt. Der Maßnahmentyp 5 („Dienstleistungen Forst & Agrar“) ist hingegen deutlich unterrepräsentiert. Ihr Anteil ist um knapp 25 %-Punkte niedriger als im Bundesdurchschnitt. Die Investitionen in Tief- und Garten- und Landschafts- (GaLa-)Bau (Maßnahmentyp 2) und die Regionalen Investitionen, vorrangig

Bau (Maßnahmentyp 4) zeichnen sich durch hohe Bauinvestitionen seitens der Kommunen aus sowie durch Bau- und Ausrüstungsinvestitionen seitens von Privatpersonen.

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



Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

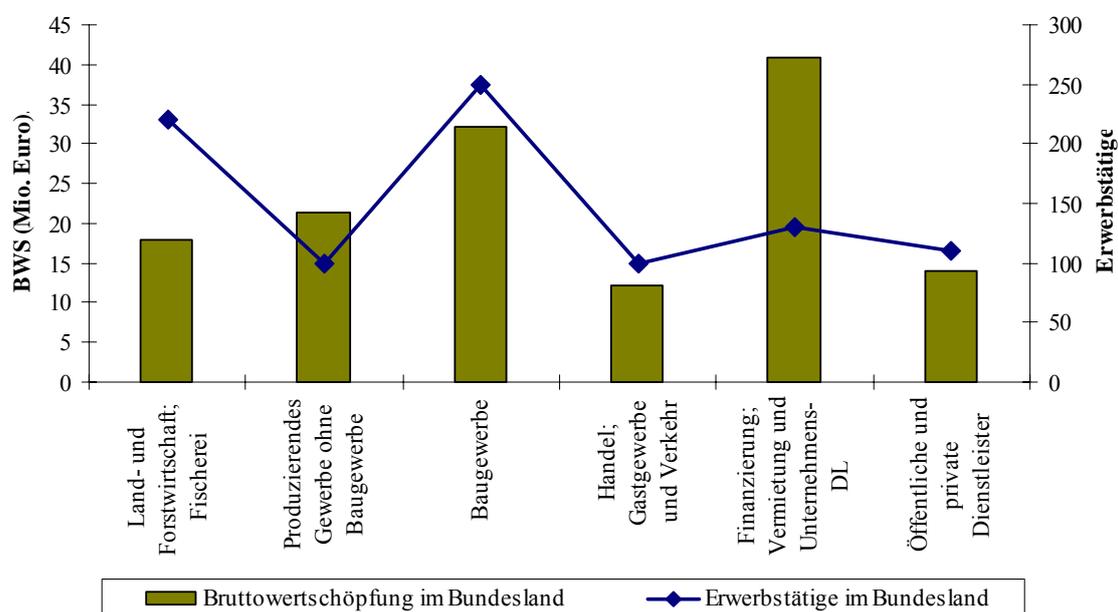
Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in dieser Untersuchungsregion die ermittelten Wertschöpfungseffekte unterdurchschnittlich ausfallen. Zurückführen lässt sich dieses Analyseergebnis zunächst auf den spezifischen Maßnahmenmix in Schleswig-Holstein. Ein weiterer Hintergrund zeigt sich, wenn man den berechneten Primärimpuls<sup>8</sup> ins Verhältnis zum Maßnahmenvolumen setzt. Diese Relation beträgt für Schleswig-Holstein 0,55 und liegt damit unter dem Bundesdurchschnitt von 0,62. Dies deutet daraufhin, dass in Schleswig-Holstein induzierte Nachfrageeffekte in nicht unerheblichem Maße über Landesgrenzen abfließen. Als drittes Argument für die unterdurchschnittlichen Wertschöpfungseffekte in Schleswig-Holstein dient der modellbasiert ermittelte regionale Multiplikator. Dieser beläuft sich auf etwa 1,61 und damit ebenfalls geringer als im Bundesdurchschnitt.

Auf die Verteilung der induzierten BWS auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche wird nun im Folgenden eingegangen. Aus Abbildung 2.3 geht hervor, dass die höchste zusätzliche BWS in Schleswig-Holstein im Wirtschaftsbereich „Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleistungen“ mit 40 Mio. Euro erzielt wird, gefolgt vom Baugewerbe (32 Mio. Euro) und dem Produzierenden Gewerbe ohne Baugewerbe (21 Mio. Euro). Die

<sup>8</sup> Der Primärimpuls bezeichnet die primäre Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die in der jeweiligen Region stattgefunden hat, und beinhaltet zusätzlich die Wertschöpfungseffekte, die direkt auf die gezahlten Zuwendungen zurückzuführen sind (vgl. Kapitel 1.3.3).

Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei, die im Bundesdurchschnitt immerhin einen Anteil von 17 % an der gesamten zusätzlichen BWS einnehmen, kommen in Schleswig-Holstein auf nur 13 % bzw. auf 18 Mio. Euro (vgl. auch Abbildung 2.4). Dies ist auf das verhältnismäßig geringe Maßnahmenvolumen für „Dienstleistungen Forst & Agrar“ zurückzuführen. Der Handel, das Gastgewerbe und der Verkehr partizipieren an den durchgeführten Maßnahmen mit zusätzlichen 12 Mio. Euro BWS kumuliert über die drei Jahre und nehmen damit einen Anteil von knapp 9 % der BWS ein.

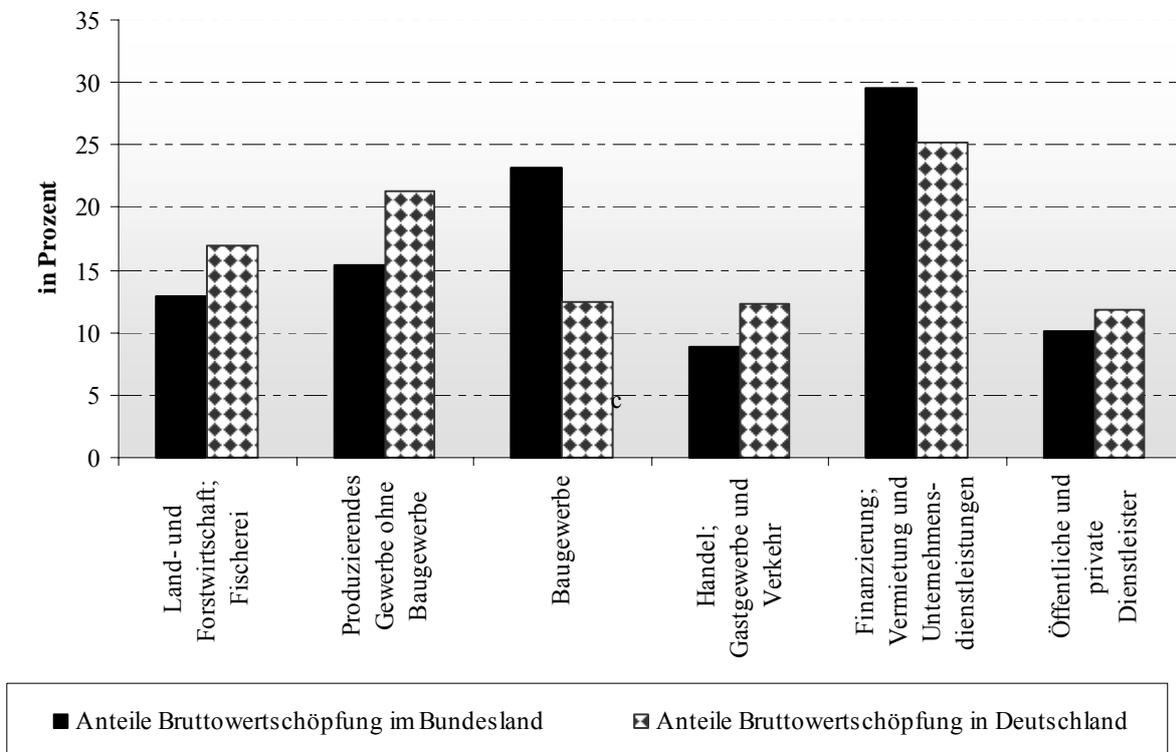
**Abbildung 2.3:** Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)



Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

Der relative Effekt wiederum ist in der Land- und Forstwirtschaft mit +0,65 % am höchsten, gefolgt vom Baugewerbe (+0,36 %). Die relativen Abweichungen der BWS liegen in den anderen Wirtschaftsbereichen zwischen +0,03 und +0,07 % deutlich unter diesen Werten. Eine ähnliche Konstellation ergibt sich bei einer relativen Betrachtung der Erwerbstätigeneffekte.

**Abbildung 2.4:** Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung in Schleswig-Holstein im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

Der von Schleswig-Holstein gesetzte Maßnahmenswerpunkt auf die Investitionen in Tief- und GaLa-Bau sowie die Regionalen Investitionen, vorrangig Bau spiegelt sich deutlich im überdurchschnittlich hohen Bruttowertschöpfungszuwachs im Baugewerbe wider. Dieser nimmt mit 23 % einen deutlich höheren Bruttowertschöpfungsanteil ein als in Deutschland mit lediglich rd. 13 %. Die im untersuchten Bundesland durchgeführten Maßnahmen führen ferner über die expansiven Kreislaufeffekte zu einem verhältnismäßig hohen Bruttowertschöpfungseffekt auf den Wirtschaftsbereich Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleistungen mit einem Wertschöpfungsanteil von knapp 30 %.

Insgesamt nehmen die Effekte auf die Anzahl der Erwerbstätigen erwartungsgemäß mit zunehmendem Maßnahmenvolumen zu. Der Großteil der im Durchschnitt zusätzlich erhaltenen oder geschaffenen Arbeitsplätze entfällt auf das Jahr 2008 (vgl. Abbildung 2.1). Durchschnittlich konnte in Schleswig-Holstein pro Jahr nach den modellbasierten Berechnungen die Anzahl der Erwerbstätigen durch die Maßnahmen um knapp 910 erhöht werden. Dies entspricht 0,07 % der Erwerbstätigen im Land. Mit durchschnittlich 250 Erwerbstätigen sind die Effekte vor allem dem Baugewerbe zuzuordnen (Abbildung 2.3). Die Land- und Forstwirtschaft liegt mit 220 Erwerbstätigen an zweiter Stelle, obgleich ihr Wertschöpfungsanteil im bundesweiten Vergleich niedrig ist (Abbildung 2.4). Der wert-

schöpfungsintensive Wirtschaftsbereich Finanzierung, Vermietung, Unternehmensdienstleistungen kann im Durchschnitt 130 Erwerbstätige erhalten oder schaffen.

### 2.1.6.3 Ergebnisse auf Ebene der Landkreise

Die 15 Landkreise und kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein teilen sich auf in vier städtische Regionen, welche kein Zielgebiet der ländlichen Entwicklungsprogramme sind, vier ländliche Regionen der Kategorie 1, bestehend aus den Hamburger Umlandkreisen, sowie sieben ländliche, strukturschwache Regionen (Kategorie 2), welche überwiegend im Norden und Nordosten des Untersuchungsgebiets zu finden sind (vgl. Karte 2.1). Diese drei Raumkategorien beinhalten mit der Gruppierung städtischer Kreise auch eine siedlungsstrukturelle Komponente. Die Analyse wirtschaftlicher Effekte entlang dieser drei Kategorien verdeutlicht die Bedeutung siedlungsstruktureller Begebenheiten und ermöglicht Aussagen zur Effektivität der Förderung in den Zielgebieten.

Die Verteilung der Maßnahmentypen innerhalb der Raumkategorien unterscheidet sich nicht sehr stark. In den Raumkategorien ist der Maßnahmentyp 5 (Dienstleistungen Forst & Agrar) mit 33 bis 46 % vertreten, der Anteil für den Maßnahmentyp 3 (Betriebliche Investitionen) schwankt zwischen 11 und 16 %. In den städtischen Kreisen ist der Maßnahmentyp 1 (Beratung, Forschung, Bildung) stark überrepräsentiert (44 %), während die Maßnahmentypen 2 (Investitionen im Tief- und GaLa-Bau) und 4 (Regionale Investitionen, vorrangig Bau) nicht gefördert wurden. In den ländlichen Gebieten ist der Anteil des Typs 1 vernachlässigbar, jedoch wurden bis zu 38 % (strukturschwache Gebiete) der Förderung im Maßnahmentyp 2 verausgabt. Auf den Maßnahmentyp 4 entfallen in den ländlichen Gebieten 17 bis 18 % der Förderung.

In Tabelle 2.6 ist zu sehen, dass in den strukturschwachen Kreisen etwa 85 % des Maßnahmenvolumens verausgabt wurden. Auf diesen Teilraum entfallen jedoch nur etwa 55 % der Effekte für die BWS. Der Anteil an den Erwerbstätigeneffekten innerhalb Schleswig-Holsteins ist jedoch mit 60 % wieder etwas höher. In den ländlichen Regionen im Hamburger Umland konnten aus 14 % der Mittel etwa 29 % der Effekte im Untersuchungsgebiet erzielt werden. Der Anteil an der im Durchschnitt generierten Erwerbstätigkeit ist hier mit 26 % etwas geringer. Die Bilanz zwischen eingesetzten Mitteln und zusätzlich generierter BWS ist in den städtischen Kreisen besonders positiv. Nur etwa 1 % der eingesetzten Mittel führen zu etwa 16 % der zusätzlichen BWS und etwa 14 % der erhaltenen bzw. generierten Erwerbstätigkeit.

**Tabelle 2.6:** Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Schleswig-Holstein – Anteile am Gesamteffekt in Schleswig-Holstein

| Gebietsaggregat              | Bruttowertschöpfung<br>kumuliert | Erwerbstätige | Maßnahmenvolumen<br>kumuliert |
|------------------------------|----------------------------------|---------------|-------------------------------|
| städtisch, kein Zielgebiet   | 16,3 %                           | 13,7 %        | 0,9 %                         |
| ländlich, Kategorie 1        | 28,5 %                           | 26,4 %        | 13,8 %                        |
| ländlich, Kategorie 2        | 55,1 %                           | 59,8 %        | 85,3 %                        |
| Schleswig-Holstein insgesamt | 100,0 %                          | 100,0 %       | 100,0 %                       |

Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

Die 23 Mio. Euro zusätzliche BWS in städtischen Gebieten entsprechen jedoch nur etwa 0,04 % der gesamten BWS in dieser Gruppe und 0,04 % der gesamten Anzahl der Erwerbstätigen (vgl. Tabelle 2.7, Spalte 1 und 2<sup>9</sup>). In den ländlichen, strukturschwachen Regionen ist die relative Abweichung der Erwerbstätigkeit mehr als doppelt so hoch und die zusätzlichen 76 Mio. Euro BWS entsprechen 0,1 % der zusammengefassten regionalen Wirtschaftskraft. In den übrigen Gebietsaggregaten liegen die relativen Werte wiederum nahe beieinander (0,05 und 0,06 %). Der Blick auf das Verhältnis zwischen Primärimpuls und Gesamteffekt gibt einen ersten Eindruck von den Hintergründen der unterschiedlichen Durchschlagskraft der Maßnahmen im regionalen Kontext (vgl. Tabelle 2.7, Spalte 3 und Spalte 4<sup>10</sup>). Die städtischen Regionen, vereinen 13 % des Primärimpulses auf sich, obwohl nur etwa 1 % der Mittel dort verausgabt wurde. Die überregionale maßnahmenspezifische Nachfrage entfällt bereits größtenteils auf die wirtschaftlich stärkeren Städte und ländliche Kreise im Hamburger Umland, während in den strukturschwachen Gebieten der Anteil am Primärimpuls geringer ausfällt als der Anteil an den Mitteln. Dieser Effekt der regionalen Nachfrageverlagerung in die Städte und wirtschaftsstarken Regionen verstärkt sich zusätzlich mit der Berücksichtigung interregionaler Lieferverflechtungen (Zweit- und Drittrundeneffekte) sowie der induzierten Multiplikatoreffekte. In den städtischen Kreisen ist die Bedeutung des Primärimpulses für den Gesamteffekt relativ gering. Die Vervielfältigung des Effekts durch die intra- und interregionalen Lieferverflechtungen und die Multiplikatorwirkungen ist hier besonders groß, während in den ländlichen, strukturschwachen Gebieten der Primärimpuls eine größere Bedeutung hat.

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

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

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

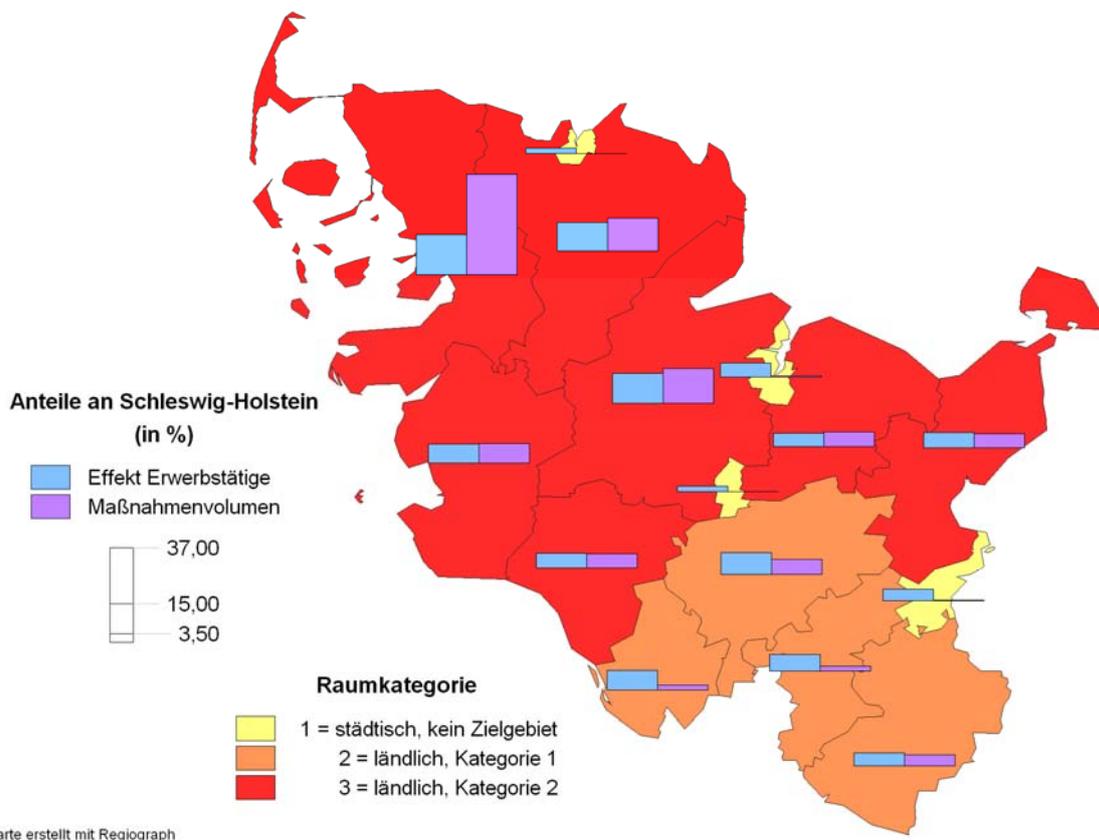
| Gebietsaggregat              | Bruttowertschöpfung,<br>2007 bis 2009<br>kumuliert | Erwerbstätige,<br>Durchschnitt pro Jahr<br>(2007 bis 2009) | Bruttowertschöpfung aufgrund des<br>primären Impulses im Kreis<br>(Nachfrage, Zuwendung) |                                       |
|------------------------------|--|--|--|---------------------------------------|
|                              |  |  | Anteil am<br>Gesamteffekt  | Anteil am<br>Untersuchungs-<br>gebiet |
| städtisch, kein Zielgebiet   | 22,6 [0,04%]                                       | 124,7 [0,04%]  | 49,3 %   | 13,0 %                                |
| ländlich, Kategorie 1        | 39,5 [0,05%]                                       | 239,9 [0,06%]  | 54,1 %   | 24,8 %                                |
| ländlich, Kategorie 2        | 76,4 [0,10%]                                       | 542,8 [0,11%]  | 70,2 %   | 62,3 %                                |
| Schleswig-Holstein insgesamt | 138,5 [0,07%]                                      | 907,3 [0,07%]  | 62,2 %   | 100,0 %                               |

Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

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

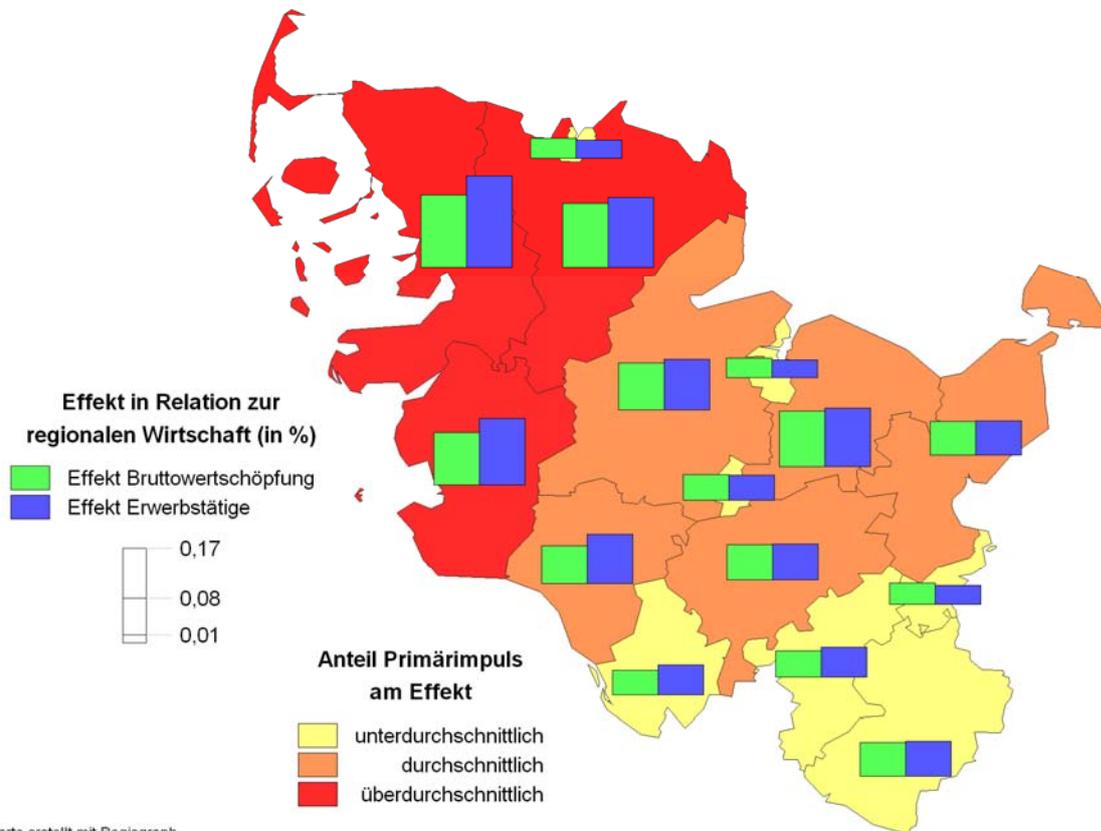
Neben den erwähnten siedlungsstrukturellen Auswirkungen lässt sich auf Karte 2.1 erkennen, dass in den ländlichen Kreisen Steinburg, Dithmarschen, Plön und Ostholstein der Anteil am Erwerbstätigeneffekt ähnlich hoch ist wie der Anteil am Fördervolumen. In den nördlichen Landkreisen ist der Anteil am Erwerbstätigeneffekt teilweise deutlich geringer als an dem verausgabten Maßnahmenvolumen. Abfluss von Nachfrage und wirtschaftlichen Effekten findet wiederum in den wirtschaftsstarke Landkreisen nördlich von Hamburg kaum statt. In den Städten und Stadtregionen übertrifft der Effekanteil den Mittelanteil um ein Mehrfaches.

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



Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

Die erzielten Effekte im Bezug auf die regionale Wirtschaftskraft bzw. den regionalen Arbeitsmarkt fallen in vielen ländlichen Kreisen sehr positiv aus, wie Karte 2.2 verdeutlicht. Spitzenwerte weisen die ländlichen Kreise im Nordwesten auf. Auch die Kreise Rendsburg-Eckernförde und Plön fallen durch hohe relative Werte auf. Jedoch fällt die relative Bedeutung des Maßnahmenvolumens im Nordwesten auch besonders stark aus. In diesen Regionen ist das Ausmaß der abgeflossenen Nachfrage besonders hoch, bzw. der Grad der Vervielfältigung besonders gering, wie der Anteil des Primärimpulses verdeutlicht. Von der räumlichen Umverteilung der Nachfrage (direkt und indirekt) profitieren alle Städte und die Landkreise im Umland von Hamburg, in denen die Bedeutung des Primärimpulses unterdurchschnittlich ist. Diese Regionen können jedoch relativ gesehen nur geringe Effekte erzielen.

**Karte 2.2:** Räumliche Ausprägungen der Effekte in Schleswig-Holstein

Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

Viele ländliche Kreise können nicht genügend primäre Nachfrage und indirekte Vorleistungsnachfrage im überregionalen Kontext anziehen, um die eingesetzten Mittel ähnlich stark zu vervielfältigen, wie wirtschaftsstarke Kreise und Städte. Der spezifische Maßnahmenmix erzeugt in strukturschwachen Räumen im Vergleich zum Durchschnitt keine signifikant höhere lokale Nachfrage, sodass Mittelabflüsse nicht kompensiert werden können. Die stärkere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit und das höhere Gewicht der generierten Nachfrage innerhalb dieser weniger wirtschaftsstarke Räume bessert die Bilanz für die strukturschwachen Regionen auf.

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

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

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

### 2.2.1 Fachlicher und politischer Kontext

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

Sowohl der landwirtschaftliche und gartenbauliche Sektor als auch das nachgelagerte verarbeitende und vermarktende Gewerbe unterliegen einem beständigen strukturellen Wandel, der von vielen Faktoren beeinflusst wird. Unter Modernisierung wird hier Folgendes verstanden: Technologische, strukturelle und soziale Anpassungs- und Erneuerungsprozesse, die zu einer Verbesserung der Produktivität sowie der Lebens- und Arbeitsbedingungen durch die Nutzung materieller, technischer und organisatorischer Neuerungen führen. Dynamik und Richtung des Wandels werden im Wesentlichen von den veränderten Rahmenbedingungen (Knappheiten und Chancen) bestimmt.

Die Fragen des CMEF zu diesem Kapitel zielen auf den Beitrag des Programms auf folgende Bereiche ab (EU-KOM, 2006c):

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

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

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

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

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

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

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

## 2.2.2 Relevante Maßnahmen

Die Thematik „Modernisierung des Agrarsektors“ bezieht sich zwar schwerpunktmäßig auf die Achse 1 des ELER (Investitionen in Human- und Sachkapital zur Steigerung der

---

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

Wettbewerbsfähigkeit), aber auch Maßnahmen der anderen ELER-Achsen, die eine deutliche (positive oder negative) strukturelle Wirkung im Hinblick auf den Agrarsektor erwarten lassen, werden in die Untersuchung zum Schwerpunkt „Modernisierung des Agrarsektors“ einbezogen. Dazu zählen erwartungsgemäß Berufsbildungsmaßnahmen (ELER-Code 111), die Ländliche Neuordnung einschließlich freiwilliger Landtausch (Flurbereinigung nach GAK) und der ländliche Wegebau (FB-LW, ELER-Code 125), die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (AFP, Code 121/1 und MFP 121/2) sowie Förderung der Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte (VV, ELER-Code 123). Aber auch von den Agrarumweltmaßnahmen (AUM, ELER-Code 214) und der Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten (Ausgleichszulage) (AZ, ELER-Code 212) aus der Achse 2 (Umweltschutz und Landmanagement) kann ein maßgeblicher Einfluss auf die Modernisierung des Agrarsektors - bezogen auf die Erwartungen der Gesellschaft - erwartet werden.<sup>12</sup> Als einzige der genannten Maßnahmen zielt VV nicht wenigstens teilweise direkt auf die landwirtschaftlichen Betriebe als unmittelbare Empfänger oder Nutznießer ab, weshalb die sektorale Strukturwirkung dieser Maßnahme sehr indirekt ist. In Tabelle 2.8 ist ein Überblick der relevanten Maßnahmen mit den geplanten Förderzahlen gegeben.

**Tabelle 2.8:** Planzahlen für den Förderzeitraum 2007-2013 der relevanten Maßnahmen für die Modernisierung des Agrarsektors in Schleswig-Holstein

| ELER Code           | Maßnahme                                 | Förderfälle | Förderumfang            | Öffentliche Ausgaben |              |
|---------------------|--|-------------|-------------------------|----------------------|--------------|
|                     |  | Anzahl      |                         | in 1000 Euro         | in v.H.      |
| 111                 | Berufsbildung                            | 7.000       | 21.000<br>Schulungstage | 1.720                | 0,2          |
| 121                 | Agrarinvestitionsförderung               | 950         | 531 Mio. Euro           | 33.980               | 4,0          |
|                     | 121/1 AFP                                | 200         | 200 Mio. Euro           | 16.880               | 2,0          |
|                     | 121/2 MFP                                | 750         | 250 Mio. Euro           | 17.100               | 2,0          |
| 123                 | Verarbeitung & Vermarktung               | 85          | 100 Mio. Euro           | 23.800               | 2,8          |
| 125                 | Infrastruktur (Wegebau, Flurbereinigung) | 175         | 16,6 Mio. Euro          | 15.900               | 1,9          |
| 211, 212            | Ausgleichszulage (benachteil. Gebiete)   | 300         | 77.000 ha               | 7.944                | 0,9          |
| 214                 | Agrarumweltmaßnahmen                     | 4.386       | 300.250 ha              | 120.231              | 14,2         |
| <b>ZPLR, gesamt</b> |  |             |                         | <b>849.178</b>       | <b>100,0</b> |

Quelle: ZPLR des Landes Schleswig-Holstein 2007-2013 (nach 2. Änderungsantrag), eigene Darstellung.

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

Von den genannten Maßnahmen sind in Achse 1 die Agrarinvestitionsförderung und die Förderung von Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte von neuem Relevanz, während bei Achse 2 die Agrarumweltmaßnahmen mit rund 14 % des gesamten ZPLR-Budgets zu beachten sind. Insgesamt ist der Budgetanteil für die Modernisierung des Agrarsektors in Schleswig-Holstein verglichen mit anderen Bundesländern relativ klein (11 % in Achse 1). Nachdem die Förderung der Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (ELER-Code 121) im Februar 2010 im Zuge von Sparmaßnahmen auf Landesebene ausgesetzt wurde (MLUR, 2010a), liegt die Bedeutung der Modernisierung der Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im ZPLR noch wesentlich niedriger.

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

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

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

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

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

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

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

- Technische Effizienz
- Umwelteffizienz (Beanspruchung öffentl. Güter)
- Einstellung von Fremd-Arbeitskräften

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

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

### ***1 Verbesserung und Ausbau der Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft (125)***

Das Hauptziel der Flurbereinigung liegt inzwischen im Bereich der Auflösung von Ziel- und Nutzungskonflikten, wie sie zum Beispiel zwischen Naturschutz, Infrastrukturmaßnahmen und Landwirtschaft bestehen können. Die Maßnahme dient vor diesem Hintergrund der Koordination von Fachplanungen, Nutzer- und Eigentümerinteressen. Aufgrund der zum Teil komplizierten Koordinierungsprozesse ist die Dauer der einzelnen Verfahren insgesamt mit oft mehr als zwölf Jahren sehr lang. Der Wegebau stellt einen Anreiz für die Landwirte zur Teilnahme an der Flurbereinigung dar. Es ist nicht immer bekannt, ob die Prozesse, die der Flurbereinigung zugeordnet werden, nicht auch ohne die staatlichen Unterstützungen stattgefunden hätten. Die Ermittlung und verbindliche Festlegung eines Fördermittelbudgets ist aber bereits Teil der Vorplanung eines neuen Verfahrens. Es profitieren alle landwirtschaftlichen Betriebe, vor allem aber größere, und darüber hinaus Landeigentümer sowie Lohnunternehmer.

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

Die Wirkung der Flurbereinigung auf das betriebliche Flächenwachstum ist unklar: Einerseits profitieren kleine (Nebenerwerbs-)Betriebe aufgrund der arbeitssparenden Effekte, andererseits gewinnen Flächen durch die Zusammenlegung an Attraktivität als Pachtobjekt für weiter entfernte größere Betriebe.

Die außerlandwirtschaftliche Diversifizierung kann durch den Wegebau insbesondere im Zusammenhang mit Fernradwanderwegen begünstigt werden. Betriebliche Kooperationen (überbetriebliche Maschinenverwendung) werden theoretisch durch eine Flurbereinigung begünstigt, empirische Hinweise auf eine solche Wirkung gibt es jedoch kaum.

Flurbereinigung wirkt zum Teil entscheidend auf die Betriebsaufgabeentscheidung. Auch im Rahmen der Hofübergabeentscheidung ist die Flurbereinigung nach Angaben von

Landwirten oftmals zentral für die Entscheidung zur Weiterbewirtschaftung. Rund 17 % von 360 befragten Landwirten haben 2006 geantwortet, die Flurbereinigung hätte einen entscheidenden oder wichtigen Einfluss auf die Entscheidung gehabt, den Betrieb weiter zu bewirtschaften. Regional ist der Brückenbau ein zentrales Thema; dieser hat z. T. große Effekte, wenn beispielsweise im Zusammenhang mit Fernstraßenbauten keine direkten Übergänge errichtet werden, um die Wirtschaftsflächen zu erreichen.

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

Flurbereinigung und Wegebau führen zu einer Ersparnis an Arbeitszeit. Die Wirkung dieser Ersparnis ist im agrarstrukturellen Sinne ambivalent, weil nicht klar ist, ob die eingesparte Arbeit im Betrieb oder außerhalb des Betriebes eingesetzt wird. Zum Teil wird der Einsatz schlagkräftigerer eigener Maschinen möglich, es kann aber auch mehr Arbeit an Lohnunternehmer gehen. In jedem Fall wird ein positiver Effekt auf die technische Effizienz der Betriebe gesehen.

Intensivkulturen wie Zuckerrüben, Kartoffeln oder Mais können nur angebaut werden, wenn es entsprechende Transportwege gibt.

Die durch den Wegebau zu erwartenden Umwelteffekte sind tendenziell positiv, zum Beispiel durch die Treibstoffersparnis aufgrund kürzerer Wege. Die Versiegelung spielt nur eine geringe Rolle, da i. d. R. auf vorhandenen Trassen gebaut wird und Ausgleichmaßnahmen vorgeschrieben sind. Relevanter ist in diesem Zusammenhang die Flurbereinigung, z. B. durch den Ausweis von Gewässerschutzstreifen, die zu einem entsprechenden Verlust für die Landbewirtschaftung führt. Flächentausch ermöglicht die Bewirtschaftung von Flächen in sensiblen Gebieten durch extensiv wirtschaftende Betriebe; durch ganzheitliche Planung werden Strukturelemente in der Landschaft geschaffen und Flächen können so angelegt werden, dass erosionsmindernd gewirtschaftet wird. Negative Umwelteffekte sind aufgrund größerer Schläge und Maschinen insbesondere in klein strukturierten Regionen denkbar.

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

Auf die Produktion von Nahrungsmitteln und von Energie wird tendenziell eine positive Wirkung erwartet (steigende Flächenproduktivität auf größeren Schlägen). Gleichzeitig werden Flächen aus der Produktion genommen für Strukturelemente in der Landschaft und Ersatzmaßnahmen im Wegebau, sodass die Gesamtbilanz in diesem Punkt unklar ist.

Aus den oben genannten Gründen werden positive Naturschutzwirkungen und positive Wirkungen auf den Tourismus erwartet. Auch im Hinblick auf die regionale Wertschöpfung wird tendenziell eine positive Wirkung durch Bauaufträge, Intensivierung und Diversifizierung erwartet.

Die regionale Kultur wird durch die Zusatzmaßnahmen im Rahmen der Flurbereinigung, z. B. zur Förderung von Tourismus und Naherholung, befördert.

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

Bezüglich der Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit ist die Referenzsituation und die Fristigkeit der Betrachtung entscheidend. In einigen Regionen würde ohne entsprechende Maßnahmen in der Vergangenheit heute keine Landwirtschaft mehr stattfinden.

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

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

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

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

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

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

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

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

Auf den Umweltschutz kann bei einem hohen Anteil entsprechender Kurse und einem hohen Anteil von Betriebsleitern von einem eher hohen positiven Effekt ausgegangen werden. Ziel ist die Kenntnis und Beachtung der bestehenden gesetzlichen Anforderungen.

## **2C Einfluss auf Programmziele**

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

Das Ziel der meisten Kurse ist die Sicherung bzw. Erhöhung des betrieblichen Einkommens. In Schleswig-Holstein gibt es einige Angebote mit der Zielrichtung Tourismus unter den geförderten Kursen. Wird das durch Diversifizierung oder Steigerung der Effizienz erreicht, so könnte ein marginaler positiver Einfluss auf die regionale Wertschöpfung bestehen. Regionale Arbeitsplatzeffekte sind nur als sehr gering einzuschätzen.

## **3 Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind (212)**

Die Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten (AZ) richtet sich nach regionalen Förderkulissen innerhalb der Benachteiligten Gebiete. Es werden nur Flächen in Kleinen Gebiet I gefördert. Dazu zählen Inseln ohne feste Straßenanbindungen,

Deiche und Deichvorland. Die Benachteiligten Gebiete wurden anhand natürlicher Bedingungen (hoher Grünlandanteil, schlechte Erreichbarkeit, geringe Bodenqualität u. a.) sowie nach einigen sozioökonomischen Faktoren abgegrenzt. Erreicht werden somit insbesondere sozioökonomisch periphere und ertragsschwache Regionen. Es profitieren von dieser Flächenzahlung die Antragsteller am stärksten, die die meiste Fläche besitzen (da die Zahlung der AZ an die Fläche gebunden ist) und die Betriebsleiter, die ein niedriges außerlandwirtschaftliches Einkommen aufweisen, da eine Prosperitätsgrenze von 40.000 Euro (bei verheirateten) Antragstellern nicht überschritten werden darf. Die Wirkung auf die nachfolgenden Aspekte hängt davon ab, ob die AZ tatsächlich zur Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung beiträgt. Unter den gegebenen Umständen mit einer Vielzahl an Fördermaßnahmen, unter denen die AZ nur eine ist, drohen kaum Flächen in nennenswertem Umfang brach zu fallen. Insbesondere die Vereinheitlichung der Flächenprämien in Deutschland trägt hierzu bei. Die Frage nach der Wirksamkeit der AZ ist also auch eine Frage nach der Referenz (mit oder ohne andere Fördertatbestände).

Während die AZ auf den Inseln eine große Relevanz besitzt, ist sie insgesamt, d. h. für den Agrarsektor, nicht bedeutsam.

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

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

Mitunter können durch die AZ-Förderung Betriebe erhalten werden. Während überwiegend Grünland gefördert wird, können auf Inseln ohne feste Straßenanbindung auch Ackerflächen eine Förderung erhalten. Auf den Inseln sollen durch die AZ höhere Transportkosten ausgeglichen werden, um die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung zu gewährleisten. Dies gilt sowohl für die Milchwirtschaft als auch für den Ackerbau.

Nach einer Befragung spielt die AZ für die Betriebsübernahmeentscheidung kaum eine Rolle. Allerdings muss auch hier wieder eine Marginalbetrachtung angestellt werden. Die AZ wird für die Finanzierung von Investitionen direkt eingeplant und dient damit tendenziell der Stabilisierung von Betrieben. Der agrarstrukturelle Wandel verläuft in der Benachteiligten Agrarzone (ohne AZ) schneller ab als im Kleinen Gebiet mit AZ oder im nicht benachteiligten Gebiet in Schleswig-Holstein.

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

Betriebe in benachteiligten Gebieten haben häufig mehr Familien-AK. Da es in den entsprechenden Regionen in der Regel weniger außerbetriebliche Arbeitsmöglichkeiten gibt, werden durch die AZ tendenziell mehr Familienmitglieder auf den Betrieben und in den Regionen gehalten.

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

Intensivfrüchte (Zuckerrüben, Mais, Weizen, Obstbau, etc.) und das Mulchen von Flächen („Glözen“) sind von der Ausgleichszulage ausgeschlossen. Auf Flächen, auf denen potenziell Intensivfrüchte angebaut werden können, begünstigt die AZ eine Extensivierung, während sie auf nicht produktiv genutzten Flächen eine Intensivierung begünstigt. Die Gefahr der Intensivierung ist aber häufig allein durch die natürlichen Gegebenheiten kleiner, da viele Standorte gar nicht für den Anbau von Intensivkulturen wie bspw. Zuckerrüben, Weizen oder Mais aufgrund der Bodenqualität oder der Flächenarten (Deiche und Deichvorländereien) geeignet sind. Ein eindeutiger Gesamteffekt ist nicht feststellbar.

Da die Zahlung der AZ nach Flächen erfolgt, besteht kein direkter Anreiz zur Viehhaltung, außer, dass der Aufwuchs der Grünlandflächen genutzt werden muss, da Mulchflächen ausgeschlossen sind. Andererseits ist es möglich, dass die AZ die Tierproduktion in einigen Betrieben stabilisiert, sodass eine eindeutige Einschätzung zur Wirkung auf die Viehintensivität nicht gegeben werden kann.

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

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

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

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

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

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

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

#### **4 Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen (AUM, 214 )**

Es gibt im Rahmen der AUM-Förderung sehr unterschiedliche Maßnahmen, die einerseits den Schutz bzw. die Verbesserung bestimmter Ressourcen (v. a. Wasser, Boden, Biodiversität, Luft/Klima) haben und andererseits in unterschiedlichem Maß zur Steigerung der Attraktivität von Landschaften und der ländlichen Räume beitragen. Es kann grob unterschieden werden in Maßnahmen, die (a) auf einen Betriebszweig, (b) auf den Gesamtbetrieb oder (c) auf Einzelflächen bezogen durchgeführt werden.

Zur ersten Gruppe zählen die Förderung des Ökologischen Landbaus und die betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung, die jedoch in Schleswig-Holstein nicht mehr angeboten wird. Vertragsnaturschutzmaßnahmen sind je nach Ausgestaltung der Förderung der ersten oder der zweiten Maßnahmengruppe zuzurechnen. Als Betriebszweigkonzept ist bspw. die halboffene Weidemaßnahme konzipiert. Mehrheitlich handelt es sich bei den Vertragsnaturschutzmaßnahmen jedoch um auf Einzelflächen bezogene Förderansätze, die auf spezifische Lebensraumtypen und zu schützende Arten ausgerichtet sind. Zur zweiten Gruppe der Maßnahmen zählen die Förderung umweltfreundlicher Gülleausbringung, der Anlage von Blühstreifen, des Zwischenfruchtanbaus oder der Mulch- und Direktsaat.

Die zentrale Fragestellung ist die nach der angemessenen Kompensation für die Bereitstellung von Umweltleistungen. Eine Überkompensation führt immer zu unerwünschten Allokationseffekten, wobei Überkompensationen bei Pauschalzahlungen („flat-rate“) nicht vollständig vermieden werden können. Bei freiwilliger Teilnahme kommt es fast notwendigerweise zu Überkompensationen, wenn die Heterogenität der möglichen Teilnehmer nicht in Betracht gezogen wird. Überkompensations- und Mitnahmeeffekte resultieren daraus, dass die Grenzkostenkurve der Betriebe nicht von der Prämie abgebildet werden. Um der Problematik von Überkompensation und Mitnahme entgegen zu wirken wird in den Bundesländern mit unterschiedlichen Instrumentarien gearbeitet: (a) Gebietskulissen der Förderung, (b) Höhe der Förderauflagen und (c) Bagatellgrenzen. Bei besonders intensiv wirtschaftenden Betrieben mit Spezial- und Sonderkulturen sowie Gemüse- und Obstbau, bei denen vermutlich hohe positive Umweltwirkungen erzielt werden könnten, müsste

die Prämie wegen hoher Opportunitätskosten aber relativ hoch sein. Aber auch bei diesen Betrieben wären bei nicht betriebsindividueller Ausgestaltung der Prämien Überkompensations- und Mitnahmeeffekte zu erwarten.

Die Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen steht in einem positiven Zusammenhang zur Förderung durch Ausgleichszahlungen. Synergien können sich für die Ökoprämie und die Agrarinvestitionsförderung ergeben, da mit einer Umstellung auf den Ökolandbau oft auch Erfordernisse im Bereich von Investitionen, z. B. in neue Ställe, auf die Betriebe zukommen.

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

Betriebe mit Förderung des ökologischen Landbaus und Betriebe, die an betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierungsmaßnahmen teilnehmen, verfügen im Durchschnitt bereits vor der Teilnahme an diesen Agrarumweltmaßnahmen über eine höhere Flächenausstattung. Diese Betriebe wachsen im Durchschnitt auch stärker in der Fläche als andere Betriebe.

Betriebe im Ökoprogramm sind im Durchschnitt stärker diversifiziert als andere Betriebe. Zudem zeigen sie eine stärkere Neigung zur außerlandwirtschaftlichen Diversifizierung, zum Beispiel im Bereich der Direktvermarktung. Nur wenige Betriebe, die am Vertragsnaturschutz teilnehmen, sind im Bereich der Landschaftspflege spezialisiert (z. B. Schafhaltung auf Deichen).

Spezifische Produktionsverfahren werden häufig über Lohnunternehmer ausgeführt, die in die Spezialtechnik investieren (allerdings kaum bei Mulch- und Direktsaatverfahren). Effekte im Bereich der überbetrieblichen Kooperation (z. B. durch Maschinengemeinschaften) oder der zunehmenden Mechanisierung der landwirtschaftlichen Betriebe sind daher nur bedingt zu erwarten. Ob von der AUM-Förderung ein stabilisierender Effekt ausgeht, ist unklar. Am ehesten zu erwarten wäre dies bei der Grünlandextensivierung, die jedoch in Schleswig-Holstein nicht mehr angeboten wird.

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

Die ökologisch betriebene Landwirtschaft ist im Durchschnitt arbeitsintensiver als die konventionelle Bewirtschaftung. Extensivierungsorientierte Maßnahmen wie die betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung gibt es in Schleswig-Holstein nicht mehr.

Während durch Agrarumweltmaßnahmen einerseits die Inputintensität sinkt, steigt andererseits tendenziell die Effizienz der Faktorverwertung. Beispiele sind eine effizientere Gülleverwertung durch den Einsatz entsprechender Techniken sowie die bessere Verwertung des Potenzials einer Fruchtfolge durch Mulch- und Direktsaatverfahren, und der Zwischenfruchtbau. Die Maßnahmen steigern also zielgemäß die Umwelteffizienz der Betriebe.

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

Gewisse negative Wirkungen der Agrarumweltförderung auf andere Ziele im Bereich der Produktion regenerativer Energien und im Bereich der Wettbewerbsfähigkeit sind dann denkbar, wenn deutliche Allokationseffekte der Förderung auftreten (und umgekehrt, schließlich heilt man jetzt mit AUM die Folgen des EEG (Maisanbau). Das wäre zum Beispiel der Fall, wenn die Förderung durch Überkompensation Renten erzeugt und dadurch stabilisierend auf die jeweiligen Betriebe wirkt. Eine Reduzierung der Anpassungsfähigkeit der Betriebe an sich wandelnde Rahmenbedingungen kann sich aber auch zum Beispiel aus vertraglichen Bindungsfristen im Zuge der Förderung ergeben.

Die wesentlichen Wirkungen entfalten die Maßnahmen im Bereich des Erhalts der Kulturlandschaft. Inwiefern allerdings dieser Erhalt weitere positive ökonomische Wirkungen entfaltet, indem zum Beispiel der Tourismus davon profitiert, konnte bisher nicht quantifiziert werden; positive Effekte sind jedoch zu erwarten. Beispiele wären Öko-Betriebe, die gleichzeitig Tourismusangebote machen oder Vertragsnaturschutz auf Deichen in Verbindung mit Tourismus. Eine generelle positive Verbindung von AUM und Tourismuseffekten ist jedoch nicht bekannt. Die zu erwartenden Wirkungen der AUM auf die regionale Wertschöpfung können lediglich als marginal eingeschätzt werden. Multiplikatoreffekte über die indirekte Förderung umweltfreundlicher technischer Neuerungen (v. a. MDM, Gülle, Öko) und der Inanspruchnahme von Lohnunternehmern dürften sich ebenfalls nur in sehr begrenztem Umfang ergeben.

#### **5 Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (121)**

Die Agrarinvestitionsförderung wird im Wesentlichen durch die Nachfrage gesteuert, wengleich 2009 mit dem Milchförderungsprogramm (MFP) eine Investitionsförderung aufgelegt wurde, die ausschließlich Milchviehhaltern zur Finanzierung von Anpassungsinvestitionen für die Bewältigung der Änderung der Milchmarktordnung (Abschaffung der Milchquoten) offen stand. Die Aussetzung der Maßnahmen zur Förderung von betrieblichen Investitionen im Februar 2010 dokumentiert, dass die zuständige Fachpolitik andere Maßnahmen (z. B. ELER-Code 123, Förderung der Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse) wichtiger einstuft. Im Folgenden sollen die möglichen Wirkungen der bisherigen Durchführung der Agrarinvestitionsförderung eingeschätzt werden.

Für die Maßnahme gibt es keine definierten räumlichen Förderschwerpunkte, bestimmte Investitionsobjekte (z. B. Landkauf, Maschinen und Technik der Außenwirtschaft) sind jedoch von der Förderung ausgeschlossen. Gefördert werden vor allem größere Betriebe<sup>13</sup>,

---

<sup>13</sup> Das förderfähige Investitionsvolumen beträgt beim AFP 175.000 Euro und beim MFP 120.000 Euro, das heißt, dass kleine Betriebe mit eher kleinen Investitionen von der Förderung ausgeschlossen sind, aber auch größere Betriebe nur für größere Investitionen eine Förderung beantragen können.

die gewisse Mindestanforderungen an die Wirtschaftlichkeit gemäß der Buchführung erfüllen und bestimmte Einkommens- oder Vermögensobergrenzen nicht überschreiten. Eine gezielte Steuerung der Strukturentwicklung findet nicht statt. Räumliche Förderschwerpunkte entstehen dort, wo die Wettbewerbsfähigkeit und damit die Investitionsneigung der Betriebe ohnehin hoch ist, und wo, aufgrund der Schwerpunktsetzung bei Gebäuden (AFP und MFP) und Milchviehhaltung (MFP), Tierproduktion stattfindet. Entscheidend für die Beurteilung der Wirkungen der Förderung ist die Möglichkeit zur Unterscheidung zwischen Investitionen, die sowieso statt gefunden hätten und solchen, die nur aufgrund der Förderung möglich waren. Aufgrund der geringen Förderhöhe von pauschal 25.000 Euro (30.000 Euro beim MFP) ist angesichts der großen Investitionen davon auszugehen, dass die Investitionen ganz überwiegend auch ohne Förderung durchgeführt worden wären und die Zuschussförderung eine aus betrieblicher Sicht willkommene Stabilisierung und Liquiditätsverbesserung darstellt, ohne betrieblich oder gar sektoral eine strukturelle Wirkung zu entfalten.

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

Eine Wirkung der Förderung auf die Verfolgung von bestimmten Unternehmensstrategien durch die Betriebe ist aufgrund des oben Gesagten nicht wahrscheinlich..

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

Generell wird durch die Agrarinvestitionsförderung der Faktor Kapital verbilligt, was tendenziell zu einer erhöhten Kapitalintensität führt. Die Wirkung auf den Arbeitseinsatz wird dadurch bedingt, ob der Substitutions- oder der Wachstumseffekt überwiegt und ob Kapital und Arbeit bei den entsprechenden Investitionen substitutiv oder komplementär wirken. Mit Blick auf die betrieblichen Wirkungen und die Effekte auf den Gesamtsektor kann davon ausgegangen werden, dass die praktizierte Investitionsförderung keinen nennenswerten Einfluss hat.

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

Weder im Hinblick auf den Anstoß von Investitionen und mögliche Rationalisierungs- oder Wachstumswirkungen noch bezüglich weiterer positiver regionalökonomischer Effekte dürfte die Agrarinvestitionsförderung in Schleswig-Holstein nennenswerte Einflüsse haben. Die Förderintensität ist dafür einfach zu gering angesichts der förderbaren Mindestinvestitionsvolumina.

### **6 Erhöhung der Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen (123)**

Die Förderung der Verbesserung der Verarbeitung und Verbesserung landwirtschaftlicher Erzeugnisse soll dazu beitragen, den Absatz des landwirtschaftlichen Rohstoffs zu sichern und die Erlöse auf Erzeugerebene zu verbessern. Aufgrund der großen Bedeutung der

Milchwirtschaft in Schleswig-Holstein wird wie in der vergangenen Förderperiode auch ein Schwerpunkt in der Milchverarbeitung liegen. Anders als im Förderzeitraum 2000 bis 2006 werden nur kleine und mittlere Unternehmen der Ernährungswirtschaft gefördert, die Produkte mit bestimmten Qualitätsanforderungen herstellen.

#### **6A Einfluss auf Unternehmensstrategien**

Die Unternehmensstrategie landwirtschaftlicher Betriebe wird durch die V&V-Förderung nur dann beeinflusst werden, wenn durch die Investitionen im V&V-Bereich eine ausreichend große Nachfrage nach dem jeweiligen landwirtschaftlichen Rohstoff ausgelöst wird und attraktive Erzeugerpreise resultieren.

Der Schwerpunkt der Förderung in Schleswig-Holstein liegt in der Milchverarbeitung und kann die Strategie der Milchviehbetriebe durch die Höhe des realisierten Milchauszahlungspreises beeinflussen. Dessen längerfristige Höhe ist ein Kriterium für die strategischen Entscheidungen der Betriebe. Allerdings wird der Milchpreis zum einen vor allem durch den Weltmarktpreis beeinflusst und ist zum anderen dann höher, wenn die Milch stärker veredelt wird. Letzteres gelingt in Schleswig-Holstein nur für einen Teil der produzierten Milchmenge, da der Markt für z. B. höherwertigen Käse nicht so groß ist, als dass die gesamte Milch hierfür verarbeitet werden könnte.

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

#### **6B Einfluss auf die Organisation der Produktion**

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

#### **6C Einfluss auf Programmziele**

Durch die Investitionen regionaler Unternehmen im Ernährungssektor werden sowohl die regionale Wertschöpfung, die regionale Beschäftigung als auch die Produktion von Nahrungsmitteln positiv beeinflusst. Dazu tragen in Schleswig-Holstein insbesondere die Aktivitäten im Milchsektor bei, wenn dadurch die Milch weiterhin im Land verarbeitet wird. Allerdings geht aus Expertengesprächen hervor, dass der Großteil der Investitionen auch ohne Förderung getätigt worden wäre, weshalb der Einfluss der Förderung auf diese Ziele nur gering sein wird.

## 2.2.4 Beantwortung der Bewertungsfrage(n)

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

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

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

Während die Einführung betrieblicher Neuerungen durch die Förderung unterstützt wird, sind Effekte der Förderung auf die Entwicklung und Verbreitung von Innovationen im engeren Sinne zurzeit kaum zu erwarten. Auch die Wirkungen im Bereich der Produktqualität und Produktvielfalt werden insgesamt als vernachlässigbar eingestuft.

Wie bereits zu Beginn des Kapitels erwähnt, wird eine intensivere Beschäftigung mit dem Vertiefungsthema „Modernisierung des Agrarsektors“ erst ab Ende 2010 möglich sein. Dann sollen die sektoralen Wirkungen der EPLR-Maßnahmen qualitativ und quantitativ anhand von empirisch gestützten Modellanalysen untersucht werden. Die Ergebnisse werden dem Auftraggeber dann im Jahr 2013 in einem Sonderbericht zur Verfügung gestellt.

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

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

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

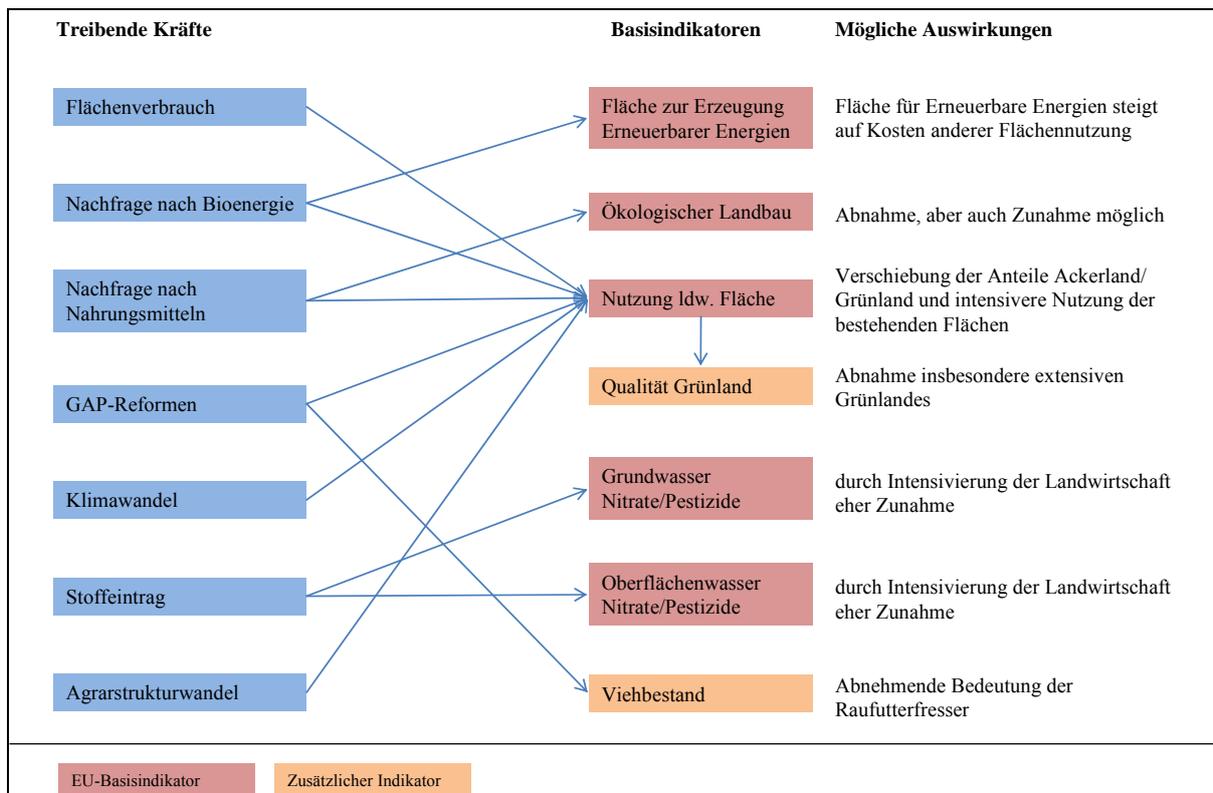
Zunächst wird die Ausgangslage anhand der von der EU vorgegebenen Basisindikatoren beschrieben. Als relevante Indikatoren wurden die mit dem Vertiefungsthema in Zusammenhang stehenden zielorientierten Basisindikatoren und die diese Indikatoren beeinflussenden kontextbezogenen Basisindikatoren gewählt.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

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

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

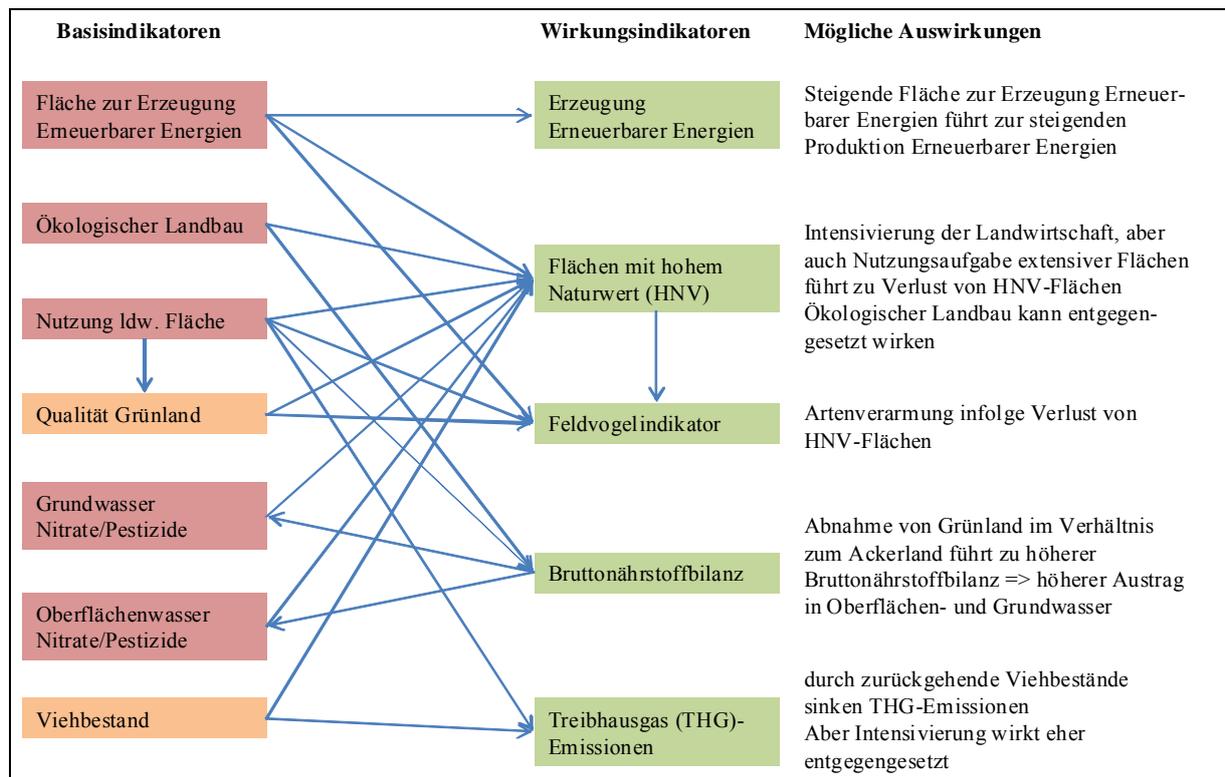
Einige der treibenden Kräfte sind bereits in Teil I, Kapitel 3 dargestellt worden. An dieser Stelle soll die Wirkung auf die relevanten Indikatoren in den Blick genommen werden. Abbildung 2.5 gibt einen Überblick. Dargestellt sind die relevanten treibenden Kräfte mit ihrer Wirkung auf einzelne Basisindikatoren.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

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



Quelle: Eigene Darstellung.

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

**Abbildung 2.6:** Wirkung Basisindikatoren auf Wirkungsindikatoren

Quelle: Eigene Darstellung.

### 2.3.1.2 Themenübergreifende Indikatoren

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

**Tabelle 2.9:** Basisindikatoren für die Vertiefungsthemen Umwelt

| Nr.   | Indikator   | Bezugs-<br>jahr | Wert      |
|-------|---|-----------------|-----------|
| BC 3  | Nutzung landwirtschaftlicher Flächen (% LF)   |                 |           |
|       | Ackerland   | 2006            | 64,6      |
|       | Dauerkulturen   | 2006            | 0,7       |
|       | Dauergrünland und Wiese   | 2006            | 34,7      |
| BC 7  | Bodenbedeckung  |                 |           |
|       | % landwirtschaftliche Fläche  | 2006            | 79,4      |
|       | % forstwirtschaftliche Fläche   | 2006            | 9,5       |
|       | % sonstige natürliche Fläche  | 2006            | 2,1       |
|       | % überbaute Fläche  | 2006            | 7,0       |
| BC 8  | Benachteiligte Gebiete  |                 |           |
|       | % LF nicht benachteiligte Gebiete   | 2006            | 62,2      |
|       | % LF Berggebiete  | 2006            | 0         |
|       | % LF andere benachteiligte Gebiete  | 2006            | 35,6      |
|       | % LF durch spezifische Nachteile gekennzeichnete Gebiete                                | 2006            | 2,2       |
| BC 9  | Extensiv genutzte landwirtschaftliche Fläche  |                 |           |
|       | % LF für umfangreich extensive bewirtschaftete Kulturpflanzen                           | 2006            | 2,4       |
|       | % LF extensiv genutztes Weideland   | 2006            | 3,0       |
| Z 1   | Viehbestand <sup>14</sup>   |                 |           |
|       | Rinder insgesamt  | 2009            | 1.166.022 |
|       | davon Milchkühe   | 2009            | 371.245   |
|       | Schafe insgesamt <sup>15</sup>  | 2008            | 344.322   |
| B 23  | Ökolandbau (ha)   | 2006            | 32.003    |
| Z 2   | Fläche Energiepflanzenanbau <sup>16</sup>   | 2008            | 29.581    |
|       | davon Winterraps  | 2008            | 5.235     |
|       | davon Silomais  | 2008            | 21.450    |
| BC 12 | Durchschnittliche jährliche Zunahme von Wald und sonstigen bewaldeten Flächen (ha/Jahr) | 2006            | 480       |
| BC 13 | Zustand der Waldökosysteme (% der Bäume in Nadel-/Laubverlust-Klassen 2-4)              |                 |           |
|       | Nadelwald (%)   | 2006            | 17        |
|       | Laubwald (%)  | 2006            | 40        |
|       | Mischwald (%)   | 2006            | 43        |

Quelle: MLUR (2009c).

Ca. drei Viertel der Fläche Schleswig-Holsteins sind **landwirtschaftliche Nutzfläche**. Das ist deutlich mehr als der Bundesdurchschnitt. In den nördlichen Kreisen ist der Anteil der landwirtschaftlichen Fläche am höchsten. Ackerbaulich genutzt werden davon 62 %, 37 % entfallen auf Dauergrünland und 1 % auf Dauerkulturflächen. Während das Dauergrünland zwischen 1990 und 2003 um ca. 21 % zurückgegangen ist, haben die Ackerflächen in der-

<sup>14</sup> [http://www.statistik-nord.de/uploads/tx\\_standdocuments/C\\_III\\_3\\_hj092.pdf](http://www.statistik-nord.de/uploads/tx_standdocuments/C_III_3_hj092.pdf), Stand: 22.04.2010

<sup>15</sup> [http://www.statistik-nord.de/uploads/tx\\_standdocuments/C\\_III\\_j08.pdf](http://www.statistik-nord.de/uploads/tx_standdocuments/C_III_j08.pdf), Stand: 22.04.2010

<sup>16</sup> [http://www.umweltdaten.landsh.de/agrar/bericht/ar\\_tm\\_tabelle.php?ntabid=1072&Ref=GSB](http://www.umweltdaten.landsh.de/agrar/bericht/ar_tm_tabelle.php?ntabid=1072&Ref=GSB), Stand: 22.04.2010 (Flächenumfang des Anbaus von Energiepflanzen/Energiepflanzenprämie)

selben Zeit um 47.000 ha zugenommen. Die Umwandlung in Acker ist eine Hauptursache für den Rückgang des Grünlandes. Daneben werden Grünlandflächen aber auch in Siedlungs- und Verkehrsflächen umgewidmet.

Die verstärkte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen durch Siedlung und Verkehr, aber auch im Rahmen des Hochwasser-, Trinkwasser- und Naturschutzes führt zunehmend zu Nutzungskonflikten zwischen den verschiedenen Interessensgruppen.

2005 gab es 466 ökologisch wirtschaftende Betriebe, die eine Fläche von 31.423 ha bearbeiteten, in 2006 waren es 32.003 ha. Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt ist der Anteil von 2,6 % aller Betriebe gering. Der Markt für ökologisch erzeugte Produkte ist weiterhin wachsend.

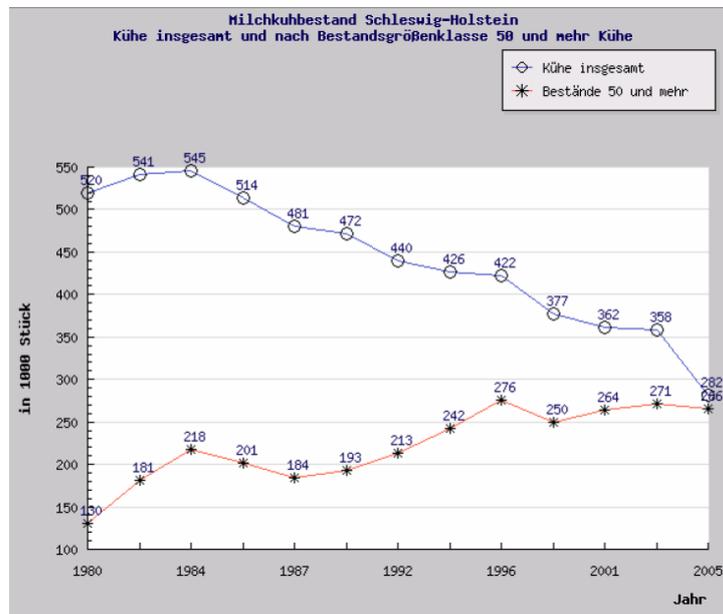
Die Strategie des Landes in Bezug auf die Nutzung der **erneuerbaren Energien** wurde bereits in Teil I erläutert. Auf die in den Vertiefungsthemen behandelten Umweltgüter hat der verstärkte Anbau von Biomasse zur Erzeugung von Energie unterschiedliche Auswirkungen. Der Beitrag zum Klimaschutz ist überwiegend positiv. Aber aus Biodiversitäts- und Wasserschutzsicht ist die Entwicklung eher kritisch zu betrachten.

Die **Viehhaltung**, besonders die Milchviehhaltung, ist in Schleswig-Holstein von großer Bedeutung. Der Viehbesatz liegt mit 105 GVE/100 ha LF (2005) über dem Bundesdurchschnitt von 79 GVE/100 ha LF. Die Viehhaltung konzentriert sich in den nördlichen Landkreisen.

Im Zeitraum 1999 bis 2005 konnte ein kontinuierlicher Rückgang der Rindviehbestände beobachtet werden. Der Rückgang betrug in diesem Zeitraum 9,7 %. Die Milchkuhbestände sind seit den 80er Jahren, bei einer gleichzeitigen Vergrößerung der durchschnittlichen Herdengröße, kontinuierlich zurückgegangen (Abbildung 2.7). Der Rückgang ist v. a. auf eine Leistungssteigerung bei der Milchproduktion zurückzuführen.

Durch den Wegfall der Tierprämien im Zuge der Agrarreform besteht die Gefahr, dass Rindermast und Mutterkuhhaltung auf extensiven Standorten an Wettbewerbsfähigkeit verlieren und die grünlandgebundene Tierhaltung aufgegeben wird. Ähnliches gilt für die Schafhaltung. Mögliche Folge ist die Zunahme der Flächen, die mit Minimalpflege in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gehalten werden.

Verstärkt werden die Auswirkungen der GAP-Reform durch die Entwicklungen im Zuge der Novellierung des EEG. Dadurch wurde die Erzeugung von Biogas ein rentabler Betriebszweig. Die zunehmende Zahl von Biogasanlagen führt zu einer vermehrten Nachfrage nach Flächen für den Energiepflanzenanbau. Für die Milchviehbetriebe bedeutet das einerseits erhöhte Futterkosten und eine weiter verminderte Wettbewerbsfähigkeit. Andererseits stellt der Betrieb von Biogasanlagen ein zusätzliches wirtschaftliches Standbein dar.

**Abbildung 2.7:** Entwicklung Milchkuhbestand Schleswig-Holstein

Quelle: MLUR (2009c).

Der Waldflächenanteil liegt in Schleswig-Holstein mit 9,5 % deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von ca. 31 %. Die Forstflächen konzentrieren sich insbesondere im südöstlichen Landesteil. Ziel des Landes ist es den Waldflächenanteil zu erhöhen. Dabei steht die Aufforstungsbereitschaft in Konkurrenz mit der Alternativnutzung der Flächen, insbesondere die Nutzung der Flächen zur Erzeugung von Biomasse für die Energiegewinnung wird hier wahrscheinlich zukünftig eine starke Konkurrenz darstellen.

In den Wäldern Schleswig-Holsteins nehmen **Nadelhölzer** einen Anteil von 39 % ein, der Anteil der **Laubhölzer** liegt bei 61 %. 39 % sind reine Laubwälder, 17 % reine Nadelwälder. Der Rest sind Mischwälder, 20 % Laubwälder mit Nadelbeimischung, 24 % Nadelwälder mit Laubbeimischung. Von Natur aus würde der Anteil der Laubhölzer bei 90 % liegen. Zum Zeitpunkt der ersten Bundeswaldinventur lag der Laubholzanteil noch bei 53 %, der Nadelholzanteil bei 47 %. Die Zunahme der Laubhölzer auf Kosten der Nadelhölzer ist auf den verstärkten Waldumbau seit den neunziger Jahren zurückzuführen.

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

### 2.3.2.1 Einleitung und Zielsetzung

Zum Verständnis des Konzepts der Vertiefungsthemen sei auf das Kapitel 1 sowie auf den Anhang 1 verwiesen. Nachfolgend werden Rahmenbedingungen und Ausgangslage für das Vertiefungsthema Biodiversität näher erläutert.

#### 2.3.2.1.1 Rahmenbedingungen und Zielsetzung des Vertiefungsthemas Biodiversität

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

Diese Schwerpunktsetzung spiegelt sich in den Strategien der EU (Abbildung 2.8) bzw. der Bundesrepublik Deutschland und Schleswig-Holsteins wider (eine differenzierte Betrachtung der Biodiversitätsziele im Rahmen des ZPLR erfolgt im Kapitel 2.3.2.3).

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

##### Strategische Leitlinie der Gemeinschaft

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

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

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

Damit wird den Zielen der Konferenz von Rio de Janeiro von 1992 Rechnung getragen. Dort wurde der Schutz der Biodiversität mit der *Convention on Biological Diversity* (CBD) auf die internationale Agenda gesetzt (CBD 1992). Die Staats- und Regierungschefs der EU einigten sich 2001 auf das Ziel einer „Eindämmung des Verlustes der biologischen Vielfalt bis zum Jahr 2010“ (KOM (2001) 264 endg). Auf Ebene der Europäischen Gemeinschaften dienen u. a. die „Naturschutzrichtlinien“ FFH- und Vogelschutzrichtlinie

(RL 92/43/EWG; RL 79/409/EWG) der Umsetzung der Ziele der CBD. Die nach den Naturschutzrichtlinien ausgewiesenen besonderen Schutzgebiete bilden im Wesentlichen das kohärente Netz Natura 2000. Dementsprechend kommen die Länder ihren Verpflichtungen zum Schutz der Biodiversität schwerpunktmäßig über die Einrichtung des Natura-2000-Netzes nach. Schleswig-Holstein hat die Förderung von naturschutzfachlichen Agrarumweltmaßnahmen in der Förderperiode 2007 bis 2013 stark auf die Kulisse der Natura 2000-Gebiete konzentriert, Maßnahmen im Forst werden nicht auf das Schutzgebietsnetz fokussiert.

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

### 2.3.2.1.2 Fragestellung und zu beantwortende Untersuchungsfragen

Das Handbuch für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen (CMEF) gibt der Evaluation sog. horizontale Bewertungsfragen an die Hand, mit deren Hilfe der Beitrag des Entwicklungsprogramms zur Erhaltung der Biodiversität dargestellt werden soll (Tabelle 2.10). Dazu werden auf Programmebene zwei Wirkungsindikatoren vom CMEF vorgegeben, der Feldvogelindikator und der HNV-Indikator (ebenfalls Tabelle 2.10).

**Tabelle 2.10:** Horizontale Bewertungsfragen mit Bezug zum Schutzgut Biodiversität sowie zugeordnete gemeinsame Wirkungsindikatoren

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

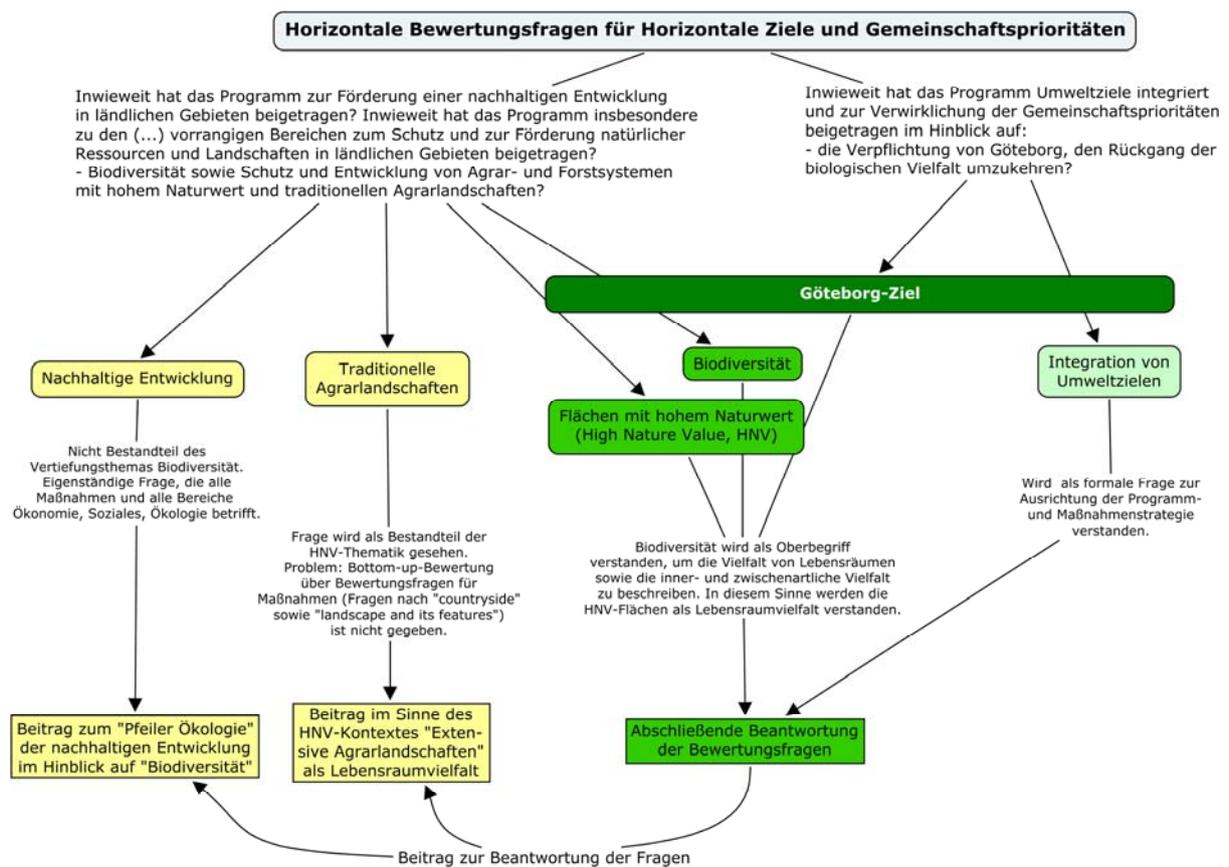
Quelle: CMEF, Hinweise B und J (GD Agri, 2006).

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

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

Die Prüfung der Integration von Umweltzielen in der Programm- und Maßnahmenstrategie kann formal anhand der Programmdokumente und Förderrichtlinien erfolgen. Die Integration von Umweltzielen in die Förderstrategie sowie ihre Berücksichtigung in den Förderbedingungen ist Mindestvoraussetzung, um zielgerichtet positive Biodiversitätswirkungen zu erzeugen. Ohne entsprechend ausgerichtete Strategie kann es sich nur um zufällige Wirkungsbeiträge handeln.

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



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

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

Die Teilfrage nach der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung in ländlichen Gebieten (Abbildung 2.9) wird ebenfalls nicht als zentrale Aufgabenstellung für das Vertiefungsthema betrachtet. Wird Nachhaltigkeit über die drei Eckpfeiler ökonomische, ökologische und soziale Nachhaltigkeit definiert (UNCED, 1992), so liefert das Vertiefungsthema für den Pfeiler ökologische Nachhaltigkeit einen Input, der jedoch nicht abschließend sein kann, da andere Aspekte wie z. B. der Ressourcenschutz von Boden, Wasser, Klima, Luft nicht berücksichtigt werden.

Es ist festzuhalten, dass sich das Vertiefungsthema Biodiversität auf die Aufgabe konzentriert, **die Programmwirkungen auf die Vielfalt innerhalb und zwischen den Arten so-**

**wie auf die Mannigfaltigkeit der Lebensräume zu ermitteln und zu bewerten.** Damit soll zentral die Frage beantwortet werden, ob das Entwicklungsprogramm für die ländlichen Räume **einen Beitrag zum Stopp oder zur Umkehr des Biodiversitätsverlusts geleistet hat (Göteborg-Ziel).**

### 2.3.2.2 Fachlicher und politischer Kontext

Die nachfolgenden Darstellungen ergänzen die umweltrelevanten Erörterungen im Kapitel 2.3.1 um Aspekte, die vorrangig für die Fragestellungen zur Erhaltung und Entwicklung der Diversität von Arten und Lebensräumen Relevanz haben. Es wird im Wesentlichen auf die Basisindikatoren der ELER-DVO bzw. des CMEF Bezug genommen. Wo erforderlich und sinnvoll erfolgt ein Update der Indikatorwerte bzw. es wird der bisherige Werteverlauf betrachtet.

**Tabelle 2.11:** Weitere wichtige Basisindikatoren als Bewertungsgrundlage für das Vertiefungsthema Biodiversität

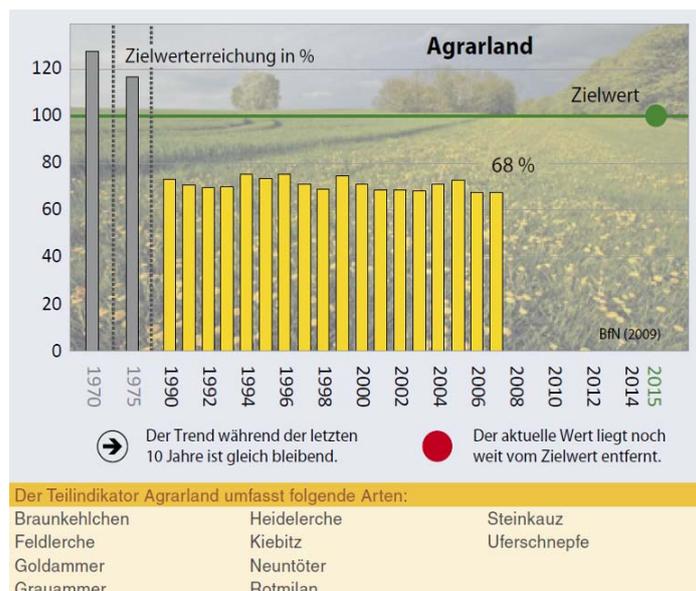
| Basisindikator |   | Stand | Wert  |
|----------------|---|-------|-------|
| B 17           | Biodiversität: Bestand der Feldvögel (% Zielwerterreichung)                   | 2003  | 85,9  |
| B 18           | Biodiversität: ökologisch wertvolle landwirtschaftliche Flächen – HNV (% LF)  | 2006  | 7,3   |
|                | Ökologisch wertvolle forstwirtschaftliche Fläche (% Waldfläche) <sup>1)</sup> |       |       |
|                | sehr naturnah   | 2002  | 17    |
|                | naturnah  | 2002  | 16    |
| B 19           | Biodiversität: Baumartenzusammensetzung                                       |       |       |
|                | Nadelwald   | 2006  | 40,4  |
|                | Laubwald  | 2006  | 56,6  |
|                | Mischwald   | 2006  | 1     |
| BC 10          | Natura-2000-Gebiete   |       |       |
|                | % des Gebietes in Natura 2000   | 2006  | 9,5   |
|                | % der LF in Natura 2000   | 2006  | 5,5   |
|                | % der Forstfläche in Natura 2000  | 2006  | 25,5  |
| BC 11          | Biodiversität: geschützte Wälder (%)  |       |       |
|                | MCPFE 4.9 Klasse 1.1  | 2006  | 0     |
|                | MCPFE 4.9 Klasse 1.2  | 2006  | 1,68  |
|                | MCPFE 4.9 Klasse 1.3  | 2006  | 27,78 |
|                | MCPFE 4.9 Klasse 2  | 2006  | 0,64  |

Quelle: Alle Angaben MLUR (2009c), außer <sup>1)</sup> (BMELV, 2010c).

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

kator Agrarland (**Feldvogelindikator**, Abbildung 2.10). Im Gegensatz zum vorgeschlagenen EU-Feldvogelindikator nimmt er Bezug auf einen fachlich abgestimmten Zielwert für das Jahr 2015 und nicht auf ein gewähltes Basisjahr. Für **Gesamtdeutschland** lag der Wert im Jahr 2006 bei 68 % mit einem gleichbleibenden Trend (2007: 68 %; 2008: 69 %). Allerdings hat sich die Situation für die Feldvögel und Bodenbrüter weiter verschlechtert<sup>17</sup>. Im Zeitraum der letzten fünf Jahre haben 27 von 64 häufigen Brutvogelarten eine Abnahme ihrer Bestände erfahren. Damit hat sich die negative Tendenz des Vorjahres (21 Arten) weiter verstärkt (Sudfeldt et al., 2009). Hauptgründe für den anhaltenden Rückgang der Vögel der Agrarlandschaft sind v. a. die hohe Intensität der landwirtschaftlichen Nutzungen. Aufgrund des Wegfalls der EU-Pflichtstilllegungen, des verstärkten Anbaus von Energiepflanzen und des verstärkten Grünlandumbruchs ist in naher Zukunft eher noch mit einer Verschlechterung zu rechnen (Sudfeldt et al., 2009).

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



Quelle: Sudfeldt et al. (2009).

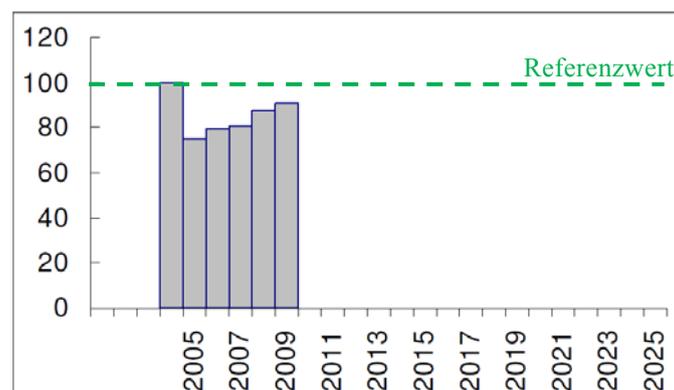
Für **Schleswig-Holstein** liegt der Verlauf des Indikators „Repräsentative Arten“ für verschiedene Teilbereiche, u. a. Feld-, Wald-, Siedlungsvögel vor (siehe Anhang 1). Die Ergebnisse sind derzeit noch im Sinne eines Methodentests zu verstehen und umfassen nur die Zeitreihe 2004 bis 2009 (Mitschke, 2009). Die prozentuale Entwicklung der Indikatoren wird anhand des Basisjahres 2004 dargestellt (2004 = 100 %).

<sup>17</sup> Dieser scheinbare Widerspruch hängt mit der Berechnung des Indikators zusammen: Theoretisch könnte z. B. die Hälfte der Indikatorarten aussterben, wenn die andere Hälfte im gleichen Maße zunimmt. Deshalb sind ergänzende Betrachtungen auf Ebene der einzelnen Arten sinnvoll.

Für die fünf Arten Braunkehlchen, Feldlerche, Goldammer, Kiebitz und Neuntöter lassen sich aus dem Monitoring in der Normallandschaft bereits nach wenigen Jahren Aussagen zum Bestandstrend ableiten. Der vorläufige Indikator wird in seinem Verlauf stark durch den Bestandseinbruch des Neuntöters nach dem ersten Jahr sowie geringer Untersuchungsflächenzahlen im Startjahr beeinflusst. In dieser ersten Testversion eines Indikators für die Agrarlandschaft ergeben sich daher noch keine deutlichen Trends (Mitschke, 2009). Aufgrund der unterschiedlichen Referenz (Zielwert bzw. Basisjahr) ist ein Vergleich mit dem Bundesindikator Feldvögel nicht möglich.

**Abbildung 2.11:** Entwicklung des vorläufigen Indikators Feldvögel von 2004 bis 2009

| Agrarlandschaft | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Braunkehlchen   | 100,0 | 92,5  | 113,4 | 147,9 | 158,1 | 170,9 |
| Feldlerche      | 100,0 | 91,7  | 88,2  | 87,8  | 93,7  | 94,2  |
| Goldammer       | 100,0 | 119,3 | 113,2 | 112,0 | 114,7 | 113,3 |
| Kiebitz         | 100,0 | 63,9  | 66,2  | 49,8  | 65,2  | 63,6  |
| Neuntöter       | 100,0 | 37,8  | 42,0  | 47,9  | 47,3  | 54,1  |
| geometr. Mittel | 100,0 | 75,4  | 79,4  | 80,9  | 87,9  | 91,1  |



Quelle: Mitschke (2009). Zu den Indikatorenentwicklung für Wald und Siedlung vgl. Anhang 1.

In Schleswig-Holstein gibt es schätzungsweise 8.000 Pflanzen- und 40.000 Tierarten. Besondere Verantwortung trägt das Land für 100 Pflanzenarten, deren Verbreitungsschwerpunkt innerhalb Deutschlands in Schleswig-Holstein liegt, sowie für neun weltweit gefährdete und eine weltweit vom Aussterben bedrohte Pflanzenart und für 33 Vogelarten (Tabelle 2.12). Die Tabelle wurde ergänzt um die (vorläufigen) Bestandstrends, die sich aus dem Monitoring der Normallandschaft ergeben. Nur wenige Arten zeigen deutliche negative Trends, häufig sind jedoch hohe Bestandsschwankungen zu beobachten.

Über die Hälfte der heimischen Arten ist auf dem Rückzug. Hauptursache ist die Veränderung der spezifischen Lebensräume, z. B. durch Trockenlegung, Überbauung, Zerschneidung, Änderung der Nutzung sowie Schadstoff- und Stoffeinträge. Örtlich kommt starker Erholungsdruck hinzu. Mehr als 50 % aller im Rahmen der Roten Liste bewerteten Tier- und Pflanzenarten sind in ihrem Bestand gefährdet. Etwa 10 % sind bereits ausgestorben. Innerhalb der Farn- und Blütenpflanzen zeigen insbesondere die Arten des Feuchtgrünlandes seit 1990 einen auffälligen Rückgang. Hauptursache ist zum einen die intensive Ent-

wässerung zum anderen aber auch Nutzungsaufgabe und folgende Verbrachung. Durch die Umwandlung von Weiden in Silagegrünland sind zusätzlich noch die Arten bedroht, die zumindest auf Weiden bis vor kurzem noch häufig waren (MLUR, 2007).

**Tabelle 2.12:** Liste der 33 Vogelarten, für die Schleswig-Holstein im Sinne der CBD eine besondere Schutzverantwortung trägt

| Art, besondere Verantwortung | Monitoring Normallandschaft | Art, besondere Verantwortung | Monitoring Normallandschaft | Art, besondere Verantwortung | Monitoring Normallandschaft |
|------------------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| Rothalstaucher               | ▼                           | Mittelsäger                  | n.e.                        | Mantelmöwe                   | n.e.                        |
| Ohrentaucher                 | n.e.                        | Austernfischer               | ►                           | Dreizehenmöwe                | n.e.                        |
| Eissturmvogel                | n.e.                        | Säbelschnäbler               | ▲                           | Lachseeschwalbe              | n.e.                        |
| Basstölpel                   | n.e.                        | Sandregenpfeifer             | ►                           | Brandseeschwalbe             | n.e.                        |
| Rohrdommel                   | ?                           | Seeregenpfeifer              | ►                           | Flusseeschwalbe              | ?                           |
| Nonnengans                   | n.e.                        | Kampfläufer                  | n.e.                        | Küstenseeschwalbe            | ▼                           |
| Brandgans                    | ▲                           | Rotschenkel                  | ►                           | Zwergseeschwalbe             | ?                           |
| Pfeifente                    | n.e.                        | Steinwälzer                  | n.e.                        | Trottellumme                 | n.e.                        |
| Schnatterente                | ▲                           | Sturmmöwe                    | ►                           | Tordalk                      | n.e.                        |
| Bergente                     | n.e.                        | Heringsmöwe                  | ▲                           | Sumpfohreule                 | ?                           |
| Eiderente                    | ►                           | Weißkopfmöwe                 | n.e.                        | Saatkrähe                    | ►                           |

Legende zum Monitoring in der Normallandschaft 2004-2009: n.e. = Art in den Stichprobenquadraten nicht erfasst; ? = Trend nicht eindeutig; ▼ = negativer Trend; ▲ = positiver Trend; ► = Trend gleichbleibend.

Trendeinschätzung vorläufig, da erste Kartierjahre (2004, 2005) noch mit geringer Stichprobendichte.

Quelle: Zusammengestellt nach MLUR (2007) und Mitschke (2009).

Die in den letzten Jahrzehnten vorherrschenden Gründe für den Artenrückgang, Nutzungsintensivierung, Eutrophierung, Nährstoffeintrag in Oberflächengewässer sowie Beseitigung von Kleinstrukturen, haben in den letzten Jahren an Bedeutung verloren, da sich die Intensivierung hauptsächlich auf bereits stark verarmte Flächen konzentriert. Bedeutender für die floristische Verarmung ist in den letzten Jahren die Auflassung und Verbrachung von kleinteiligen und ertragsarmen Ungunststandorten. Von gleichbleibender Bedeutung ist der Faktor Flächenverbrauch für Siedlung, Gewerbe und Verkehr. Der anhaltende quantitative Verlust von Grünland (vgl. Kapitel 2.3.1) spielt jedoch eine wichtige Rolle.

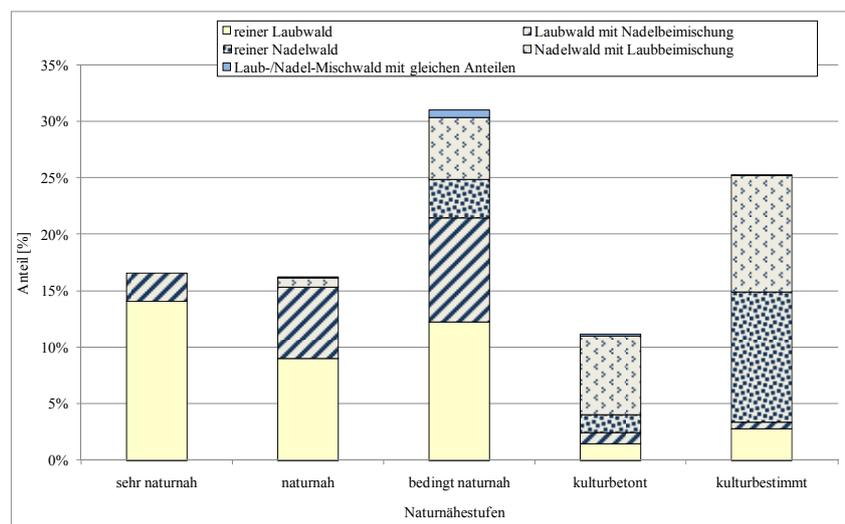
Ein weiterer Biodiversitätsindikator wurde mit dem **HNV-Indikator** neu eingeführt. Die Erstkartierung des HNV-farmland-Indikators wurde und wird von Schleswig-Holstein unter Koordinierung des BfN in den Jahren 2009/10 vorgenommen. Daten liegen daher noch nicht vor. Die ermittelten Basiswerte werden noch nicht interpretationsfähig, Vergleiche zu anderen Bundesländern nur bedingt zulässig sein. Erst eine Zeitreihe im Rahmen langjähriger Wiederholungskartierungen wird Aussagen über den Einfluss der Landnutzung (im weiteren Sinne) auf HNV-Bestände zulassen.

Eine Abschätzung zum Umfang der HNV-Flächen im Forstbereich erfolgt auf Grundlage der Bundeswaldinventur (BWI II). Dazu wird die Einschätzung der Naturnähe der Baumartenzusammensetzung, die sogenannten Naturnähestufen genutzt. Die Einschätzung der Naturnähe erfolgt über den Vergleich der aktuellen Bestockung mit der potenziellen natür-

lichen Waldgesellschaft (BMELV, 2010c). Der Leitfaden zur Anwendung des HNV-Indikators (EEN, 2009) teilt die Wälder in drei Typen ein und gibt deren jeweilige Bedeutung für den HNV-Status an. Die drei Typen sind Plantagen, naturnahe Wälder und natürliche (unberührte) Wälder (vgl. Anhang 1). In Bezug auf die beschriebenen Kategorien werden die Naturnähestufen sehr naturnah und naturnah der BWI als HNV-Flächen Forst verwendet.

Abbildung 2.12 zeigt die Verteilung des schleswig-holsteinischen Waldes auf die Naturnähestufen. Der größte Teil der Wälder ist bedingt naturnah. Die als besonders wertvoll anzusehenden sehr naturnahen Flächen nehmen ungefähr 17 % der Waldfläche ein. Als naturnah können noch 16 % der Waldfläche eingestuft werden. Beide Kategorien sind v. a. durch Laubwaldtypen gekennzeichnet. Nadelwaldtypen sind vorwiegend als kulturbetont oder kulturbestimmt eingestuft.

**Abbildung 2.12:** Naturnähe der Baumarten der Hauptbestockung



Quelle: BMELV (2010c).

Von besonderer Bedeutung sind nicht oder extensiv genutzte, naturnahe und halbnatürliche Ökosysteme. Diese Lebensräume mit landesweiter Bedeutung nehmen etwa 150.000 ha oder 10 % der Landesfläche ein. **FFH-Gebiete** nehmen in Schleswig-Holstein eine terrestrische Fläche von 113.601 ha ein, dies entspricht 7,2 % der terrestrischen Landesfläche (Landfläche). Hinzu kommen 104.885 ha **EU-Vogelschutzgebiete** (Landfläche). Insgesamt nehmen die **Natura-2000-Gebiete** in Schleswig-Holstein 9,5 % der Landfläche ein. Da die Gebietsmeldungen jetzt (weitgehend) als abgeschlossen gelten, ist für die Zukunft mit gleichbleibenden Flächenanteilen von Natura 2000 zu rechnen.

**Tabelle 2.13:** Natura-2000-Gebiete in Schleswig-Holstein

| Gebietstyp                               | Anzahl     | Fläche                   |                      | Anteil an der Landfläche  |
|--|------------|--------------------------|----------------------|---------------------------|
|  |            | inkl. mariner Bereiche   | ohne marine Bereiche |                           |
| FFH-Gebiete <sup>1)</sup>                | 271        | 693.607 ha               | 113.601 ha           | 7,2%                      |
| EU-Vogelschutzgebiete <sup>2)</sup>      | 46         | 844.000 ha <sup>3)</sup> | 104.885 ha           | 6,7%                      |
| <b>Natura-2000-Gebiete</b> <sup>4)</sup> | <b>311</b> | <b>921.000 ha</b>        | <b>156.000 ha</b>    | <b>9,5%</b> <sup>3)</sup> |

1) BfN, Meldestand 31.08.2009; [http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/natura2000/meldestand\\_ffh.pdf](http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/natura2000/meldestand_ffh.pdf), Stand 15.06.2010.

2) BfN, Meldestand 01.07.2009; [http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/natura2000/meldestand\\_spa.pdf](http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/natura2000/meldestand_spa.pdf), Stand 15.06.2010.

3) MUNF, 2007 (ZPLR).

4) MLUR: Einführung Natura-2000; [http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/NaturschutzForstJagd/05\\_Natura2000/ein\\_\\_node.html](http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/NaturschutzForstJagd/05_Natura2000/ein__node.html), Stand 16.06.2010.

Quelle: Eigene Zusammenstellung anhand der angegebenen Quellen.

63 % der FFH-Gebiete und 52 % der Vogelschutzgebiete waren 2006 als NSG, Nationalpark oder Biosphärenreservat geschützt. Geplant ist die gesetzliche Unterschutzstellung aller Natura-2000-Gebiete (MLUR, 2007).

Der Anteil geschützter Biotope an der Waldfläche liegt bei ca. 5 % und umfasst einen hohen Anteil von Bruch-, Sumpf- und Auwäldern. Fast 25 % der Waldfläche sind als FFH- oder Vogelschutzgebiet gemeldet. 19.000 ha liegen im Nichtstaatswald. Ein Viertel der Waldlebensraumtypen weist einen ungünstigen Erhaltungszustand auf. Mit einem ökologisch ausgerichteten Waldbau (z. B. Umbau standortfremder Nadelholzbestände zu Laub- und Mischwäldern) soll die Entwicklung zu naturnahen Wäldern vorangetrieben werden. Neben dem hoheitlichen Schutz sind auch freiwillige Verpflichtungen möglich.

Tabelle 2.14 fasst abschließend die Kernproblembereiche im Hinblick auf Biodiversitätszielsetzungen zusammen.

**Tabelle 2.14:** Relevante Probleme mit Bezug zur Biodiversität

| <b>Bereich</b>                                       | <b>Problem</b>   | <b>FFH</b>   |
|--|--|--|
| Grünland   | Fortschreitender Artenverlust aufgrund Intensivierung (Düngung, Umbruch, Entwässerung) der landwirtschaftlichen Nutzung<br>Auf ertragsschwachen Standorten Gefahr des Brachfallens, wegen Rückgang der extensiven Tierhaltungsformen<br>Rückgang auch durch Umwandlung in Ackerland  | 5 % im Natura-2000-Netz, FFH-LRT im Umfang von ca. 1.000 ha  |
| Heiden, Mager-<br>rasen                              | Durch Aufforstung und Intensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung nur noch Restflächen, diese durch Nutzungsaufgabe und Nährstoffeinträge weiter gefährdet   | Erhaltungszustand bei FFH gemeldeten Flächen nicht mehr günstig                                      |
| Binnengewässer                                       | Großer Teil Fließ- und Stillgewässer hinsichtlich Wasserqualität durch Abwassereinleitung und diffuse Einträge von Nährstoffen, Schadstoffen und Feinsedimenten beeinträchtigt, diffuse Einträge (v. a. aus landwirtschaftlichen Nutzflächen) nach wie vor ein Problem<br>Größere Fließgewässer durch Ausbau und Begradigung sowie Einschränkung der natürlichen Überflutungsräume gefährdet | Nur ein kleiner Teil gehört zu FFH-LRT, mehr als die Hälfte weisen ungünstigen Erhaltungszustand auf |
| Küstenbiotope  |  | Fast alle Anhang I der FFH-RL, meist in günstigem Erhaltungszustand, Ausnahme: Ästuar                |
| Halligen   | Bestandteil des Ökosystems Wattenmeer, damit hohe ökologische Bedeutung, Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung gefährdet   |  |
| Hoch-/ Nieder-<br>moore, Moor-<br>heiden             | Durch Entwässerung, Nährstoffeinträge aus Landwirtschaft und örtlichen Torfabbau sowie die Aufgabe traditioneller Nutzung beeinträchtigt   |  |
| Landschaftsele-<br>mente (Hecken,<br>Knicks, Gräben) | Hohe ökologische Bedeutung in landwirtschaftlich geprägter Kulturlandschaft, durch Intensivierung der Landwirtschaft und Standortnivellierung oft verschwunden   |  |

Quelle: Eigene Darstellung nach MLUR (2007).

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

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

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

Die schleswig-holsteinische Programmstrategie gliedert sich in den **Leitgedanken** „Verbesserung der Lebensqualität“ und auf die drei Schwerpunkte bezogene **Oberziele**. Das

Oberziel im SP 2 folgt mit der Formulierung von „Erhaltung und Verbesserung der Umweltqualität“ den Vorgaben von ELER-VO und Strategischen Leitlinien der EU. Im Programm werden aufbauend auf der SWOT folgende Ziele mit Bezug auf die Umweltthemen für die Programmplanung abgeleitet:

- Erhaltung der Schleswig-Holstein besonders prägenden Kulturlandschaften durch eine nachhaltige Bewirtschaftung land- und forstwirtschaftlicher Flächen;
- Erhaltung besonders schutzwürdiger Lebensräume und heimischer Arten, insbesondere zum Aufbau und zur Weiterentwicklung des Natura-2000-Netzes;
- Verbesserung des ökologischen Zustandes der Gewässer durch Umsetzung der WRRL.

Ziel der schleswig-holsteinischen Agrarumweltpolitik ist, die Anforderungen des europäischen Arten-, Biotop- und Gewässerschutzes v. a. auf freiwilliger Basis gemeinsam mit den Flächeneigentümern ohne die Anwendung des Ordnungsrechtes umzusetzen. Maßnahmen mit Bezug zu Natura 2000 und WRRL stellen somit einen Schwerpunkt der Mittelverteilung dar. Im ZPLR wird in transparenter Form (Tabelle 2.15) der strategische Förderansatz aus der SWOT abgeleitet. Im Strategieansatz im Hinblick auf den Schutz und die Entwicklung von Biodiversität haben somit die Maßnahmen des SP 2, aber auch jeweils eine Maßnahme aus SP 1 und SP 3 Bedeutung. Die Strategie wird zielorientiert und schwerpunktübergreifend gebildet. Bei genauerer Analyse fällt jedoch auf, dass nicht alle Schwächen und Risiken Eingang in die Strategie gefunden haben und auch argumentativ nicht behandelt werden (Tabelle 2.16). Darüber hinaus werden die Natura-2000-Prämie (ELER-Code 213) und Beihilfen für nichtproduktive Investitionen im Forst (ELER-Code 227) nicht in den strategischen Ansatz eingeordnet. Ein wichtiger Punkt ist der überdurchschnittliche Rückgang des Dauergrünlands, der weitreichende Folgen für Qualität und Quantität von Arten und Lebensräumen hat. Der Rückgang wird zwar als Schwäche identifiziert, aber nicht konsequent in der Strategie aufgegriffen und mit Handlungsansätzen unterlegt.

**Tabelle 2.15:** Herleitung der Förderstrategie und Maßnahmen aus der SWOT-Analyse (Auszug für biodiversitätsrelevante Themen)

| Schwäche gemäß SWOT-Analyse  | Strategischer Förderansatz   | Code |
|--|--|------|
| Unterschiedliche Nutzungsansprüche im ländlichen Raum  | Strukturanpassungen durch Flurneuordnung   | 125  |
| Trend zur Bewirtschaftungsaufgabe in aufgrund der natürlichen Produktionsbedingungen benachteiligten Gebieten  | Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete   | 212  |
| Umweltbelastungen durch Intensivierung der Landwirtschaft  | Ausgleichszahlungen im Rahmen von AUM  | 214  |
| Beeinträchtigung der biotischen und abiotischen Ressourcen durch Nutzungsintensivierung                        | Ausgleichszahlungen im Rahmen von AUM und in Natura-2000-Gebieten                          | 214  |
| Hoher Anteil der Gewässer erreicht die Ziele der WRRL bis 2015 nicht (stoffliche Belastungen)                  | Agrarumweltmaßnahmen zur Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer                         | 214  |
| Niedriger Waldanteil   | Aufforstungsförderung  | 221  |
| Geringe Eigenversorgung mit Holz   | Aufforstungsförderung  | 221  |
| Beeinträchtigung einer intakten Kulturlandschaft   | Förderung des Naturschutzes und der Landschaftspflege                                      | 323  |
| Hoher Anteil der Gewässer erreicht die Ziele der WRRL bis 2015 nicht (Beeinträchtigung der Gewässerstrukturen) | Förderung der naturnahen Entwicklung von Fließgewässern, Wiedervernässung von Niedermooren | 323  |

Quelle: MLUR (2007).

**Tabelle 2.16:** Prüfung des logischen Zusammenhangs von Ausgangslage, Strategie und Maßnahmenansatz mit Bezug zur Biodiversität

| Schwächen/ Risiken laut Programm  | In der Beschreibung der Ausgangslage enthalten? | In der Programmstrategie angesprochen? | Untersetzung mit Maßnahmen |
|---|---|--|----------------------------|
| Umweltbelastungen durch intensive Landwirtschaft  | X   | X                                      | 214                        |
| Gefährdung und Vernichtung wichtiger Lebensräume von Flora und Fauna  | X   | (X)                                    | (214)                      |
| Überdurchschnittlicher Rückgang von Dauergrünland   | X   | (X)                                    | (214)                      |
| Niedriger Waldanteil und dadurch geringere Eigenversorgung mit Holz   | X   | X                                      | 221                        |
| Durch GAP-Reformen veränderte Flächennutzung und Bewirtschaftungsintensität   | X   | X                                      | 214                        |
| Ziel einer umfassenden, flächendeckenden Integration des Naturschutzes rückt in weite Ferne, Segregation wird wichtiger | --  | --                                     | --                         |
| Ggf. Zielkonflikte zwischen potenziellen Förderschwerpunkten (Bsp. Bioenergie)  | X   | --                                     | --                         |

Quelle: Eigene Darstellung.

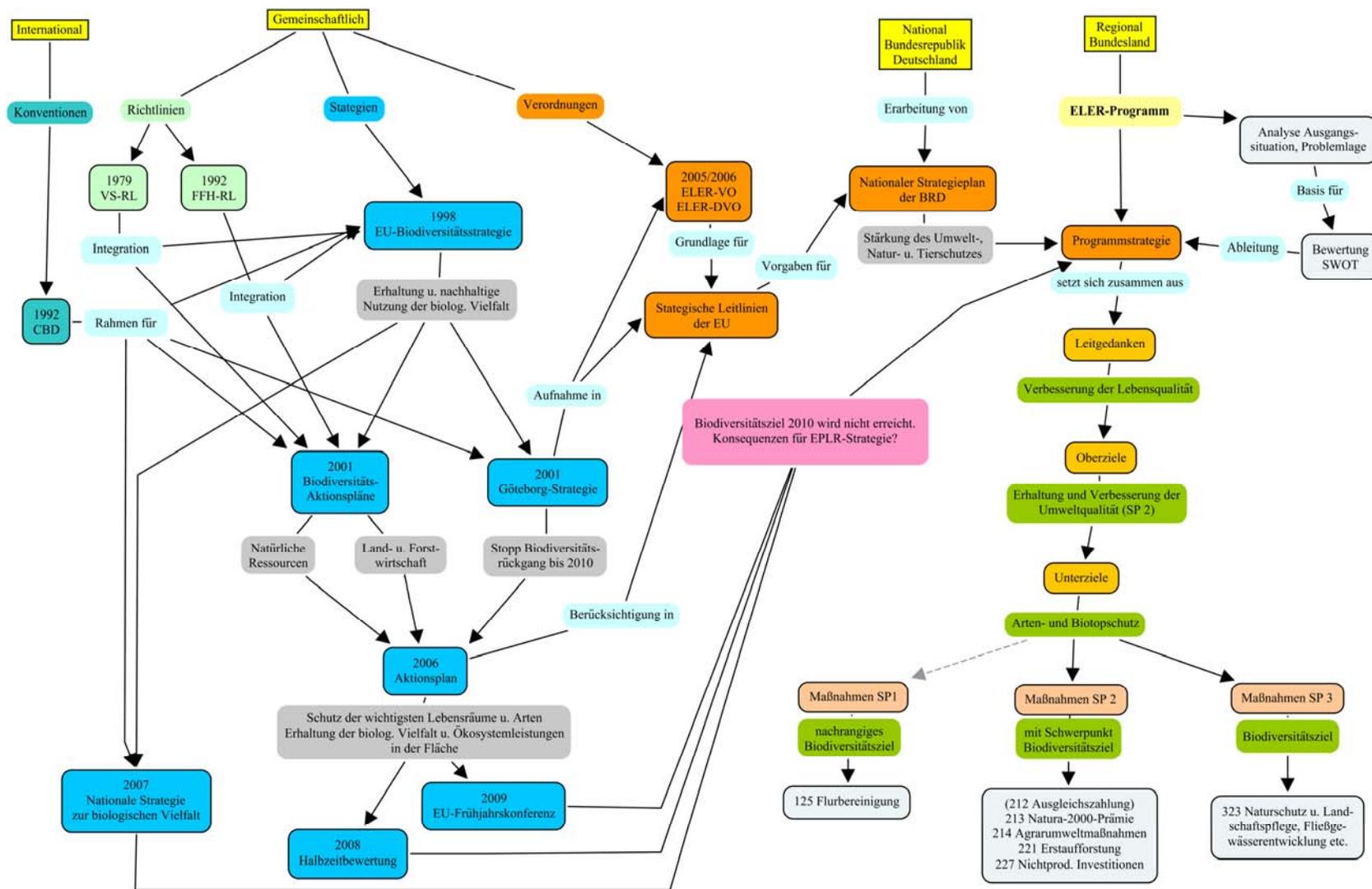
Für die Schwerpunkte (SP) 1 bis 4 des ZPLR werden jeweils eigene Strategien vorgestellt. Im Rahmen der Mittelausstattung wird ein finanzieller Schwerpunkt auf den SP 2 gelegt (32 % der ZPLR-Mittel). Umweltbelange sind somit wichtiges Ziel des ZPLR. Es erfolgt keine begründet nachvollziehbare Prioritätensetzung zwischen den Schutzgutzielen, Schwerpunkte werden aber bei Wasser und Biodiversität gesetzt. Innerhalb der biodiversitätsrelevanten Maßnahmen wird ein klarer Schwerpunkt auf das Grünland i. w. S. sowie die Schutzgebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (Natura 2000) gesetzt. Erläuterungen, warum z. B. ackerdominierte Agrarlandschaften nicht oder nur in geringem Umfang Zielraum für Biodiversitätsmaßnahmen sind fehlen. Biodiversitätsdefizite in Ackerlandschaften wurden auch nur ungenügend in der Ausgangslage und der SWOT herausgearbei-

tet, obwohl hier klare Bezüge zu negativen Trends wichtiger Indikatoren sowie dem Rückgang von einzelnen Arten der „Normallandschaft“ bestehen.

Abbildung 2.13 verdeutlicht, dass formal die biodiversitätsrelevanten Vorgaben in der Strategie berücksichtigt werden. Zur Programmplanungsphase konnten dabei manche Erkenntnisse nicht oder nur bedingt Eingang finden, wie z. B. die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt (2007) oder die Halbzeitbewertung zum EU-Aktionsplan (2008), die ein Verfehlen des Göteborger Biodiversitätsziels offensichtlich werden ließ. Das Programm hat mit den Änderungsanträgen 2009 jedoch z. T. auf diese neuen Sachverhalte reagiert, indem z. B. Maßnahmenspektrum für den SP 2 im Hinblick auf den Schutz der Biodiversität ausgeweitet wurde.

Tabelle 2.17 gibt die indikativen Mittelansätze für die laut Strategie relevanten Maßnahmen wieder. Zu beachten ist, dass auf Ebene der Maßnahmcodes nicht zwischen Maßnahmenbestandteilen mit bzw. ohne Biodiversitätszielen differenziert werden kann. Einige Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen haben ihren Schwerpunkt bei anderen Zielen, z. B. die Flurbereinigung (125) oder Teile der Untermaßnahmen der Agrarumweltmaßnahmen (Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer 214/4). Die indikativen Finanzmittelansätze für den Zielbereich Biodiversität schwanken somit grob gerechnet zwischen 228 und 252 Mio. Euro in der Programmlaufzeit, der weitaus größte Teil liegt bei den Agrarumweltmaßnahmen mit 120 Mio. Euro (auch diese enthalten umfangreiche Maßnahmen ohne Biodiversitätszielsetzung).

**Abbildung 2.13:** Übergeordnete Vorgaben zum Schutz der Biodiversität und deren Einbindung in die Programmstrategie



Quelle: Eigene Darstellung.

**Tabelle 2.17:** Indikative Mittelansätze 2007 bis 2013 für Maßnahmen mit Biodiversitätszielen

| Maßnahme  | Gesamtkosten (Mio. Euro) |                  |               | Anmerkung                              |
|---|--------------------------|------------------|---------------|--|
|   | Öffentliche Ausgaben     | Private Ausgaben | Gesamt        |  |
| 125 Verbesserung Infrastruktur                          | 15,90                    | 0,00             | 15,90         | überwiegend keine Biodiversitätsziele  |
| 212 Ausgleichszahlung                                   | 7,94                     | 0,00             | 7,94          | überwiegend Erschwernisausgleich       |
| 213 Natura-2000-Prämie                                  | 13,04                    | 0,00             | 13,04         |  |
| 214 Agrarumweltmaßnahmen                                | 120,23                   | 0,00             | 120,23        | auch Wasser-, Boden-, Klimaschutzziele |
| 221 Erstaufforstung landw. Flächen                      | 5,85                     | 1,33             | 7,18          | auch Biodiversitätsziele               |
| 227 Nichtproduktive Investitionen Forst                 | 4,13                     | 2,60             | 6,72          | auch Biodiversitätsziele               |
| 323 Ländliches Erbe                                     | 81,11                    | 0,10             | 81,21         | auch Biodiversitätsziele               |
| <b>Summe Maximum<br/>(alle Maßnahmen)</b>               | <b>248,20</b>            | <b>4,03</b>      | <b>252,23</b> |  |
| <b>Summe Minimum<br/>(213, 213, 214, 221, 227, 323)</b> | <b>224,36</b>            | <b>4,03</b>      | <b>228,38</b> |  |

Quelle: MLUR (2009c).

Es ist festzuhalten, dass eine an formalen Schwerpunkten ausgerichtete Förderstrategie die tatsächlichen Prioritäten des Programms nur schlecht wiedergeben kann. Hilfreicher wäre eine Orientierung an fachlichen Zielen, die Maßnahmen ganz unterschiedlicher Schwerpunkte auf sich vereinen können. Für diese Ziele wären dann auch besser nachvollziehbare politische wie finanzielle Prioritätensetzungen erkennbar. Die Förderung zur Erhaltung und Entwicklung von Arten- und Lebensraumvielfalt (Biodiversität) als Teilbereich der Umweltförderung nimmt im ZPLR eine wichtige Stellung ein. Eine strategische Verzahnung zwischen den Schwerpunkten im Sinne von gezielt angestrebten Synergien und Komplementärwirkungen ist nur bedingt zu erkennen.

### 2.3.2.3.2 Weitere Förderungen mit Bezug zur Biodiversität

Um Veränderungen in der Ausprägung der Basis-/Wirkungsindikatoren interpretieren und ggf. auf das ZPLR zurückführen zu können, müssen theoretisch alle Aktivitäten in Schleswig-Holstein bekannt sein, die positiven oder negativen Einfluss auf die Indikatoren haben können. Die Ermittlung dieser Informationen ist nicht zu leisten. Jedoch wurde versucht die größten Maßnahmen außerhalb der ELER-Kofinanzierung zusammenzutragen<sup>18</sup>. Tabelle 2.18 gibt, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, einen Überblick über die Förderaktivitäten abseits des ZPLR, soweit möglich mit Angaben zu Flächenbedeutung und Finanzvolumen. Alle Werte sind lediglich als grobe Anhaltspunkte zu verstehen, um einen

<sup>18</sup> Aus dem MLUR gab es auf eine entsprechende Anfrage hierzu keine Rückmeldung. Die Angaben wurden anhand der frei verfügbaren Quellen zusammengetragen.

Eindruck zu bekommen, in welchem Ausmaß die Biodiversitätsentwicklung in Schleswig-Holstein positiv beeinflusst werden könnte. Potenziell negativ wirkende Aktivitäten wurden hier nicht aufgenommen.

In Schleswig-Holstein spielen neben den EU-kofinanzierten Life-Natur-Projekten (zusammen 7,9 Mio. Euro) insbesondere die rein landesfinanzierten Artenschutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen eine große Rolle (zusammen 8,6 Mio. Euro in vier Jahren). Hierzu sind keine Flächenangaben verfügbar. Flächenmäßig spielt die FFH-Managementplanung eine wichtige Rolle, die nicht nur – im Hinblick auf die Biodiversität – vorbereitende Wirkungen hat, sondern auch direkt die Akzeptanz von beteiligten Landnutzern steigert. Mehrere kleinere Maßnahmen können lokal sehr wichtige Beiträge zum Artenschutz liefern, wie z. B. der Feuerwehrtopf für den Gelege- und Kükenschutz von Wiesenbrütern. Studien zeigen, dass diese Maßnahme – auch in Kombination mit dem Vertragsnaturschutz - entscheidend für einen erfolgreichen Wiesenvogelschutz sein kann. Alle Maßnahmen dürften massiven Einfluss auf die Ausprägung von Naturschutzwerten haben. Ob und in welchem Umfang diese sich in landesweiten Indikatoren niederschlagen ist jedoch nicht einfach zu beantworten. Der Einfluss von bestimmten Artenschutzmaßnahmen dürfte jedoch sehr hoch sein.

**Tabelle 2.18:** Naturschutzförderung außerhalb des ZPLR

| Projekt/ Programm  | Projektgebiet   |               | Finanzvolumen<br>(Mio. Euro) <sup>1)</sup> | Zeitraum<br>(Jahr)         |
|--|---|---------------|--|----------------------------|
|  | Anzahl  | Größe (ha)    |  |                            |
| FFH-Managementpläne  | 50 Gebiete  | 14.900        |  | bis 2009<br>in Bearbeitung |
|  | 90 Gebiete  | 70.000        |  |                            |
| Artenschutzmaßnahmen<br>(Rotbauchunke, Wechselkröte, Kreuzkröte, Laubfrosch, Fledermäuse, ...) | 110 Maßnahmen   | k.A.          | 3,20                                       | 2006-2009                  |
| Schutz- u. Entwicklungsmaßnahmen<br>(Seesanieung, Heidepflege, Wiedervernässung, ...)          | 1.182 Maßnahmen   | k.A.          | 5,41                                       | 2006-2009                  |
| Life-Projekte  | Rotbauchunkenpopulation<br>Ostseeraum                             |               | 2,23                                       | 2004-2009                  |
|  | Küstenlebensräume Ostsee  |               | 5,69                                       | 2005-2011                  |
| Feuerwehrtopf Eider-Treene-Sorge<br>(Wiesenvögel)  | 150 Euro/Nest bzw. 300 Euro/Kolonie                               |               |  | laufend                    |
| Optimierung Heidelerche-Standorte  | 300 Euro/ha Ackerrandstreifen bzw.<br>150 Euro/ha Waldrandbiotope |               |  | 2007                       |
| Saumbiotop u. Vernetzungsstreifen  | max. 300 Euro/ha  |               |  | 2007-2009                  |
| Ablenkungsfütterung Weißwangengänse<br>auf Eiderstedt  | 1 Gebiet  | 30            | 0,07                                       | 2008-2009                  |
| Weideflächen für Deich- u.<br>Vorland Schäfer  |   | 74            | 0,03                                       | ab 2009                    |
| Bieterverfahren Blühendes Steinburg  |   | 230           |  | 2007                       |
| Amphibienschutz in der Fischzucht  | 1 Projekt   |               | 0,085                                      | 2007-2011                  |
| <b>Summe (Minimum)</b>   |   | <b>85.234</b> | <b>16,69</b>                               |                            |

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

Quelle: Eigene Zusammenstellung (Elscher, 2009; Landesregierung Schleswig-Holstein, 2010).

Insgesamt ergibt sich ein zusätzliches Finanzvolumen in der Laufzeit 2007-2013 in der Höhe von 16,7 Mio. Euro. Diese Summe beträgt rd. 6,6 bis 7,3 % der indikativen Mittelansätze für Umwelt-/Biodiversitätsmaßnahmen (vgl. Tabelle 2.17). Damit kann die Förderung außerhalb des ZPLR, rein finanziell betrachtet, eine gewisse Rolle spielen. Es ist zudem zu berücksichtigen, dass viele Maßnahmen, die vor der Programmlaufzeit abgeschlossen wurden ihre Wirkung erst jetzt entfalten. Sie wurden hier nicht mit aufgenommen. Flächen- und Finanzsummen dürften sich damit stark erhöhen.

### 2.3.2.3.3 Maßnahmen mit relevantem Beitrag zur Biodiversität

#### 2.3.2.3.3.1 Auswahl relevanter Maßnahmen

Die Methodik zur Bestimmung der Maßnahmen mit positiven oder negativen Beiträgen zum Biodiversitätsschutz wurde im bereits dargelegt. Hintergrund der beschriebenen Vorgehensweise ist, dass das Prinzip der Interventionslogiken und der formale Ablauf zur Programmierung einer Maßnahme wie theoretisch im CMEF dargestellt (von der Aus-

gangssituationsbeschreibung über die SWOT-Analyse zur Strategiebildung und Maßnahmenkonzipierung) keine ausreichenden Anhaltspunkte über Wirkungen von Maßnahmen auf die biologische Vielfalt gibt. Insbesondere multiple Wirkungen abseits der intendierten Ziele werden dabei nicht konsequent berücksichtigt. Die Evaluation muss jedoch alle direkten, indirekten, gewollten und ungewollten Wirkungen mit einbeziehen.

Einen Kurzüberblick auf die Ergebnisse der verschiedenen Prüfschritte gibt Tabelle 2.19. Die Ergebnisse der einzelnen Prüfschritte sind im Anhang 1 dokumentiert.

**Tabelle 2.19:** Im Vertiefungsthema Biodiversität berücksichtigte Maßnahmen

| Maßnahmen (Kurztitel)              | Beeinflussung von Biodiversitätsaspekten | Berücksichtigung im Vertiefungsthema |
|------------------------------------|--|--------------------------------------|
| 111 Berufsbildung                  | I  | nein                                 |
| 121 Modernisierung (AFP)           | ■  | ja                                   |
| 123 Verarbeitung u. Vermarktung    | --                                       | nein                                 |
| 125 Flurbereinigung, Wegebau       | ■  | ja                                   |
| 126 Hochwasserschutz, Küstenschutz | ■  | ja                                   |
| 212 Ausgleichszulage               | I  | nein                                 |
| 213 Natura-2000-Förderung          | ■  | ja                                   |
| 214 Agrarumweltmaßnahmen           | ■  | ja                                   |
| 221 Erstaufforstung                | ■  | ja                                   |
| 227 Investition Forst              | ■  | ja                                   |
| 311 Diversifizierung               | --                                       | nein                                 |
| 312 Kleinstunternehmen             | --                                       | nein                                 |
| 313 Fremdenverkehr                 | ■  | ja                                   |
| 321 Dienstleistungen               | I/--                                     | ja/nein                              |
| 322 Dorferneuerung                 | ■  | ja                                   |
| 323 Ländliches Erbe                | ■  | ja                                   |
| 331 Information, Ausbildung        | --/I                                     | nein                                 |
| 341 Kompetenzentwicklung           | --                                       | nein                                 |
| 411-431 Leader                     | --/■                                     | ja                                   |

-- keine Beeinflussung bzw. irrelevant; I indirekte Beeinflussung z.T. erst über lange Wirkungsketten;  
 ■ negative/positive Beeinflussung vorhanden.

Quelle: Eigene Darstellung.

Insgesamt wurden 26 Maßnahmen, Teilmaßnahmen oder Maßnahmengruppen im Hinblick auf ihre Berücksichtigung im Vertiefungsthema Biodiversität geprüft (vgl. Anhang 1). Bei allen Prüfschritten war der Fokus auf eine mögliche Beeinflussung von Arten und Lebensräumen gerichtet. Bei Maßnahmen mit prägnanter Biodiversitätszielsetzung sind (positive) Wirkungen zu erwarten, das betrifft insbesondere den SP 2 sowie einige Maßnahmen aus den SP 1 und 3. Andere Maßnahmen formulieren zwar vage Biodiversitätsziele („Beitrag zu...“), haben aber so indirekte Wirkungsketten, dass eine tatsächliche Schutzgutwirkung kaum nachvollzogen werden kann, wie z. B. bei Bildungsmaßnahmen. Zusätzlich besteht bei diesen Maßnahmen häufig eine unzureichende Datenlage, um biodiversitätsrelevante

Lehrinhalte von anderen Umweltinhalten zu differenzieren. Bei einigen Maßnahmen mit Biodiversitätsnebenwirkungen kann derzeit noch nicht abschließend festgelegt werden, ob sie für die Programmbewertungsebene relevant sind, da entweder die Datenlage zu schlecht/wenig differenziert ist oder der Umsetzungsstand gering ist. Hier ist zur Ex-post-Bewertung ggf. eine Neubewertung erforderlich.

Derzeit werden 14 (Teil-)Maßnahmen als relevant für die Bewertung von Biodiversitätswirkungen des ZPLR eingestuft. Da auch bei diesen Maßnahmen die Datenlage z. T. unbefriedigend, der Umsetzungsstand von wichtigen Förderinhalten noch gering ist oder insbesondere bei Maßnahmen mit Nebenwirkungen noch keine Studien zur Einschätzung von Biodiversitätswirkungen durchgeführt werden konnten, kann zur Halbzeitbewertung nur ein vorläufiges Bild der Programmwirkungen gezeichnet werden.

### **2.3.2.3.2 Biodiversitätsziele und Zielquantifizierung relevanter Maßnahmen**

Tabelle 2.20 gibt eine Übersicht über die Zielsetzungen der Maßnahmen mit Biodiversitätswirkungen (positiv/negativ) sowie ihren quantifizierten Zielangaben (Langfassung der Tabelle im Anhang 1). Insgesamt wurden unter den als relevant ausgewählten Maßnahmen neun (Teil-) Maßnahmen identifiziert, die zumindest in den Nebenzielen ein Biodiversitätsziel haben (z. B. 125/1, 221) oder dort den Zielschwerpunkt sehen (z. B. 214/5, 227, 323/2). 12 (Teil-) Maßnahmen haben keine Ziele zur Erhaltung und Entwicklung von Arten und Lebensräumen, können aber sehr wohl Biodiversitätswirkung entfalten (z. B. 125/2, 321, Leader-Projekte).

Die Maßnahmen mit flächenhaften Biodiversitätszielen summieren sich auf 51.945 ha Zielansatz<sup>19</sup>. Das entspricht rd. 5 % der schleswig-holsteinischen LF und 1,6 % der Waldfläche, jeweils für land- und forstwirtschaftliche Zielansätze getrennt betrachtet.

Die beiden CMEF-Wirkungsindikatoren sehen ein Halten des Status quo als Ziel vor.

---

<sup>19</sup> Diverse Zielangaben erfolgten daneben in Anzahl Projekte oder Längenangaben etc.

**Tabelle 2.20:** Ziele und Zielquantifizierung für potenziell biodiversitätsrelevante Maßnahmen

| ELER-Code und Maßnahme                             | Maßnahmenziel      |   | Quantifizierte Ziele für die wichtigsten Indikatoren  |         |
|--|--------------------|---|---|---------|
|  | Biodiv.<br>ja/nein | Zielbeschreibung  | Output  | Wirkung |
| 121 Modernisierung                                 |                    |   |   |         |
| 121/1 AFP  | nein               | konkurrenzfähige Betriebe   | 200 Betriebe  |         |
| 121/2 MFP  | nein               | Konkurrenzfähige Milchviehbetriebe  | 750 Betriebe  |         |
| 125 Infrastruktur                                  |                    |   |   |         |
| 125/1 Flurbereinigung                              | ja                 | Sicherung u. Verbesserung der Einkommen, der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, Freizeit u. Erholung              | 250 Vorhaben<br>100 Flächen   |         |
| 125/2 Wegebau                                      | nein               | Anpassung an moderne Verkehrsanforderungen, touristische Entwicklung  | 150 Flächen   |         |
| 126 Wiederaufbau                                   |                    |   |   |         |
| 126/1 Verhütung Hochwasserschäden                  | nein               | Sicherung der Vorflut von Niederungen, Deichbau   | 5524 ha geschützte Fläche<br>10 Vorhaben  |         |
| 126/2 Küstenschutz                                 | nein               | vorsorgliche Planung  | 372.200 ha geschützte Fläche  |         |
| 213 Natura 2000                                    | ja                 | Beibehaltung der Nutzung; Vermeidung des Grünland-Umbruchs  | 12.000 ha   |         |
| 214 Agrarumweltmaßnahmen                           |                    |   |   |         |
| 214/1 Dauergrünland-Programm                       | ja                 | Förderung von Wiesenbrütern u. Amphibien, Wiederbesiedlung verwaister Flächen   | 10.000 ha   |         |
| 214/2 Halligprogramm                               | ja                 |   | 1.750 ha  |         |
| 214/3 Reduzierung von Stoffeinträgen               | nein               | Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer   | 11.857 ha   |         |
| 214/4 Ökolandbau                                   | nein               | positiven Umwelteffekte; Vorrang Wasserschutz   | 30.000 ha   |         |
| 214/5 Vertragsnaturschutz                          | ja                 | Schutz von Tier- u. Pflanzenarten   | 15.000 ha   |         |
| 221 Erstaufforstung                                | ja                 | Erhöhung Waldanteil   | 1.400 ha  |         |
| 227 Nichtproduktive Investitionen Forst            | ja                 | Umwandlung in standortgerechte Laub-/Mischbestände  | 1.200 ha  |         |
| 313 Fremdenverkehr <sup>1)</sup>                   | nein               | attraktive touristische Infrastruktur, wirtschaftliche Entwicklung  | 250 geförderte Projekte   |         |
| 321 Dienstleistung                                 |                    |   |   |         |
| 321/1 Biomasse                                     | nein               | Anstreben eines Energiemixes  | 40 geförderte Vorhaben  |         |
| 321/2 Kleinkläranlagen                             | nein               | Ausrüstung Kleinkläranlagen auf allgemein anerkannte Regeln der Technik   | 67 geförderte Vorhaben  |         |
| 321/3 Grundversorgung <sup>1)</sup>                | nein               | Sicherung Versorgungsinfrastr., Beschäftigungswachstum  | 100 geförderte Vorhaben   |         |
| 322 Dorferneuerung <sup>1)</sup>                   |                    | Sicherung Versorgungsinfrastr., Beschäftigungswachstum, Verhinderung Abwanderung, Lebensqualität                      | 500 Dörfer mit Maßnahmen  |         |
| 323 Ländliches Erbe                                |                    |   |   |         |
| 323/1 Erhalt/Verbesserung Kulturerbe <sup>1)</sup> | nein               | Verbesserung Lebensqualität u. touristischer Werte  | 100 geförderte Maßnahmen  |         |
| 323/2 Naturschutz u. Landschaftspflege             | ja                 | Erhaltung der natürlichen Umwelt u. Kulturlandschaft, aktive ökol. Gestaltung; Entwicklung eines Biotopverbundsystems | 120 geförderte Vorhaben<br>20 Anzahl Managementpläne<br>3.000 ha Grunderwerb<br>200 Anzahl Biotopmaßnahmen<br>2.000 ha aufgewertete Fläche<br>5.000 lfd. Meter Knicks<br>100.000 qm, Fläche angelegter Kleingewässer<br>10 Anzahl Sensibilisierungs-/Besucherlenkungsaktionen<br>10 Anzahl regionaler/ lokaler Aktionen |         |
| 323/3 Gewässerschutz, WRRL                         | ja                 | Eigendynamische Entwicklung   | 500 Maßnahmen<br>1.300 ha geförderte Fläche<br>780 km Fließstrecke  |         |
| 411-413 Leader                                     | nein               | Ziele von SP 1-3 umsetzen   | 21 Anzahl LAG<br>14.000 qkm, Gesamtfläche aller LAG-Gebiete   |         |

Wirkungsindikator Nr. 4: Umkehr des Biodiversitätsverlustes, gemessen an der Veränderung des Trends des Feldvogelindicators (Prozentwert der Veränderung im Indexwert) = 0%

Wirkungsindikator Nr. 5: Erhaltung von Flächen mit hohem ökologischem Wert (HNW, high nature value), gemessen an der Veränderung des Flächenumfanges von land- und forstwirtschaftlichen HNW-Flächen = 0 ha

<sup>1)</sup> In SH wird seit 2009 die integrierte ländliche Entwicklung nur noch über Schwerpunkt 4 umgesetzt. Projekte bei den Maßnahmen 312, 313, 321\_3, 322 und 323\_1 gab es daher nur in den Jahren 2007 und 2008. Die Maßnahmenbewertung geht in ihren Untersuchungen auf diese Projekte nicht mehr intensiv ein, weil sie eine Ausfinanzierung der letzten Förderperiode darstellen.

Quelle: Eigene Darstellung (MLUR, 2009c).

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

Während Tabelle 2.20 die Zielrichtung und den quantitativen Zielansatz der Maßnahmen untersucht hat, soll im Folgenden (Tabelle 2.21) die tatsächliche Umsetzung beleuchtet werden (Langfassung der Tabelle im Anhang 1). Der bisherige Umsetzungsstand gibt in der Zusammenschau mit den (potenziellen) Wirkungen der Maßnahmen (Tabelle 2.22) Hinweise auf die Biodiversitätswirkungen auf Programmebene und lässt im Abgleich zu den gesetzten Zielen einen Ausblick auf den Rest der Förderperiode zu.

**Tabelle 2.21:** Finanzielle Umsetzung und Output potenziell biodiversitätsrelevanter Maßnahmen

| ELER-Code und Maßnahme                  | Biodiver-<br>sitäts-<br>ziel | Output  |   | Anteil vom<br>Outputziel | Finanzabfluss<br>als Anteil vom<br>indikativen<br>Mittelansatz | Stand der<br>Umsetzung <sup>1)</sup> |
|---|------------------------------|---------|---|--------------------------|--|--------------------------------------|
|   |                              | ja/nein | Wert  | Einheit                  | %  | %                                    |
| 121 Modernisierung                      |                              |         |   |                          |  |                                      |
| 121/1 AFP                               | nein                         | 188     | Betriebe  | 94,0                     |  | 2, 2009                              |
| 121/2 MFP                               | nein                         | 190     | Betriebe  | 38,0                     | 30,7   | 2, 2009                              |
| 125 Infrastruktur                       |                              |         |   |                          | 37,8   | 3, bis IV/2009                       |
| 125/1 Flurbereinigung                   | ja                           | 99      | Verfahren   | 39,6                     |  | 3, 2007-2009                         |
|   |                              | 8.718   | ha Flächenbereitstellung                                |                          |  |                                      |
|   |                              | 475     | km linienhafte Biotopstrukturen u. Gewässerrandstreifen |                          |  |                                      |
|   |                              | 399     | ha flächenhafte Biotope                                 |                          |  |                                      |
|   |                              | 31      | km Gewässerrenaturierung                                |                          |  |                                      |
| 125/2 Wegebau                           | nein                         | 21      | Vorhaben  |                          |  | 2, 2009                              |
| 126 Wiederaufbau                        |                              |         |   |                          |  |                                      |
| 126/1 Verhütung Hochwasserschäden       | nein                         | 1       | Projekte  | 10,0                     |  | 3, 2007-2009                         |
| 126/2 Küstenschutz                      | nein                         | 21      | km  | 101,9                    |  | 3, 2007-2009                         |
|   |                              | 3       | Projekte  | 6,0                      |  | 3, 2007-2009                         |
| 213 Natura 2000                         | ja                           | 10.247  | ha  | 85,4                     | 29,2   | 3, bis IV/2009                       |
| 214 Agrarumweltmaßnahmen                |                              |         |   |                          | 43,2   | 3, bis IV/2009                       |
| 214/1 Dauergrünland-Programm            | ja                           | 716     | ha  | 7,2                      |  | 3, 2009                              |
| 214/2 Halligprogramm                    | ja                           | 1.570   | ha  | 89,7                     |  | 3, 2009                              |
| 214/3 Reduzierung von Stoffeinträgen    |                              |         |   | 140,9                    |  | 3, 2009                              |
| Winterbegrünung                         | nein                         | 719     | ha  |                          |  |                                      |
| Schonstreifen                           | nein                         | 59      | ha  |                          |  |                                      |
| N-Ausnutzung flüssiger organ. Dünger    | nein                         | 15.927  | ha  |                          |  |                                      |
| 214/4 Ökolandbau                        | nein                         | 26.285  | ha  | 87,6                     |  | 3, 2009                              |
| 214/5 VNS                               | ja                           | 12.219  | ha  | 81,5                     |  | 3, 2009                              |
| 221 Erstaufforstung                     | ja                           | 166     | ha  | 12,0                     | 10,0   | 3, 2007-2009                         |
| 227 Nichtproduktive Invest. Forst Umbau | ja                           | 1.029   | ha  | 86,0                     | 16,2   | 3, 2007-2009                         |
| 313 Fremdenverkehr                      | nein                         | 51      | Projekte, davon   |                          | 72,6   | 3, bis IV/2009                       |
|   |                              | 5       | Gebäude   |                          |  | 3, 2007-2009                         |
|   |                              | 21      | Rad- und Wanderwege                                     |                          |  | 3, 2007-2009                         |
|   |                              | 5       | Badestellen   |                          |  | 3, 2007-2009                         |
|   |                              | 9       | Studien   |                          |  | 3, 2007-2009                         |
|   |                              | 11      | Sonstige  |                          |  | 3, 2007-2009                         |
| 321 Dienstleistung                      |                              |         |   |                          | 32,3   | 3, bis IV/2009                       |
| 321/1 Biomasse                          | nein                         | 16      | Anlagen (10 Biogas, 6 Biomasse)                         |                          |  |                                      |
| 321/2 Kleinkläranlagen                  | nein                         | 24      | Vorhaben  | 35,8                     |  |                                      |
| 321/3 Grundversorgung                   | nein                         | 12      | Projekte  | 12,0                     |  |                                      |
| 322 Dorferneuerung                      | nein                         | 74      | Projekte, davon   |                          | 64,2   | 3, bis IV/2009                       |
|   |                              | 26      | Gemeinschaftsgebäude (überw. Sanierung)                 |                          |  |                                      |
|   |                              | 25      | Straßen und Plätze in Dörfern                           |                          |  |                                      |
|   |                              | 23      | Sonstige  |                          |  |                                      |
| 323 Ländl. Erbe                         |                              |         |   |                          | 24,3   | 3, bis IV/2009                       |
| 323/1 Erhalt/Verbesserung Kulturerbe    | nein                         | 14      | Projekte (Arbeiten an bestehenden Gebäuden)             |                          |  |                                      |
| 323/2 Naturschutz u. Landschaftspflege  | ja                           | 114     | Projekte, davon   |                          |  |                                      |
|   |                              | 78      | Anzahl, Flächenkäufe                                    |                          |  |                                      |
|   |                              | 31      | Anzahl, Biotopgestaltung                                |                          |  |                                      |
|   |                              | 5       | Anzahl, Lokale Aktionen                                 |                          |  |                                      |
| 323/3 Gewässerschutz, WRRL              | ja                           | 539     | km Verbesserung   | 69,1                     |  | 3, 2007-2009                         |
| 411-413 Leader                          | nein                         | 158     | Projekte, davon   |                          |  | 2 u. 3, bis 2009                     |
|   |                              | 137     | Projekte diverse Förderung                              |                          |  | 2 u. 3, bis 2009                     |
|   |                              | 19      | Projekte mit Neubauten                                  |                          |  | 2 u. 3, bis 2009                     |
|   |                              | 2       | Projekte mit Dachsanierung                              |                          |  | 2 u. 3, bis 2009                     |

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

2) Für die einzelnen Agrarumweltmaßnahmen wird die jährliche Auszahlung passend zu den Förderflächen angegeben, nicht die kumulierte Auszahlung.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Förderdaten.

Zur Orientierung: Ein gleichmäßig auf die Förderjahre verteilter finanzieller Umsetzungsstand bedeutet für 2009 (nach drei Jahren) theoretisch 43 % der indikativen Mittelansätze.

Gemessen an den Outputzielen zeigen viele Maßnahmen bereits einen guten oder sehr guten Umsetzungsstand; die finanzielle Umsetzung hinkt dem z. T. deutlich hinterher, was dadurch bedingt wird, dass sich viele Projekte noch in der Umsetzung befinden und daher noch keine abschließende Auszahlung erfolgte. Auffallend schlechten Umsetzungsstand hat z. B. das Dauergrünland-Programm (214/1), Maßnahmen zur Verhütung von Hochwasserschäden (126/1) oder auch die Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen (221). Die meisten Agrarumweltmaßnahmen haben ihre Zielwerte bereits mit über 80 % annähernd erreicht. Auch das AFP und der Waldumbau (227) fallen in diese Kategorie.

Die Maßnahmen mit flächenhaften Biodiversitätszielen auf der LF mit knapp 49.350 ha Zielansatz haben bis Ende 2009 eine Zielerreichung von 75,2 % oder 3,4 % der schleswig-holsteinischen LF (33.870 ha). Gemessen an den Zielen sind noch geringe Steigerungsraten zu erwarten. Im Forstbereich werden mit derzeit 1.195 ha rd. 0,7 % der Waldflächen oder 46 % des Zielansatzes erreicht. Hier sind noch deutlichere Steigerungsraten zu erwarten.

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

Tabelle 2.22 gibt einen Überblick über vorläufige Wirkungseinschätzungen der Maßnahmen des Programms, die einen Einfluss auf die Biodiversitätsentwicklung in Schleswig-Holstein haben können. Aufgrund der zuvor beschriebenen Restriktionen, müssen viele Einschätzungen vorläufig ausfallen, insbesondere die der investiven Maßnahmen aus den SP 1 und 3. Die Wirkungseinschätzung erfolgt auf einer 5-stufigen ordinalen Skala von sehr negativ (--) über negativ (-), neutral (0) bis zu positiv (+) und sehr positiv (++).

Tatsächlich ausgelöste Biodiversitätswirkungen im ländlichen Raum sind aus den Spalten Output und Nettowirkungseinschätzung abzulesen. So hat z. B. die Winterbegrünung/Zwischenfruchtanbau (214/3) auf 719 ha Ackerland eine geringe positive (+) Wirkung auf die Vielfalt von Arten und Lebensräumen. Da Mitnahmeeffekte als möglich eingeschätzt werden, kann sich der Förderflächenumfang, auf dem die Wirkung tatsächlich durch die Förderung ausgelöst wird, verringern. Der Umfang der Betriebe bzw. Flächen, auf denen eine Bewirtschaftungsanpassung erfolgt, kann jedoch nicht beziffert werden.

Die Wirkungseinschätzungen basieren auf den Angaben der Maßnahmenbewertungen. Sofern dort keine Betrachtung der Biodiversitätswirkung erfolgte, wurde die Einschätzung anhand vereinfachter Wirkungspfade (vgl. Abbildung im Anhang 1) vorgenommen. In vielen Fällen können derzeit noch keine Aussagen getroffen werden (Eintrag „kA“ für keine Angabe). Auch die bereits getroffenen Wirkungseinschätzungen stehen unter Vorbehalt, da sich z. B. die Gewichtung von Förderinhalten bis zum Ende der Laufzeit verschieben kann oder Wirkungsstudien erst noch durchgeführt werden.

**Tabelle 2.22:** Biodiversitätswirkung relevanter Maßnahmen

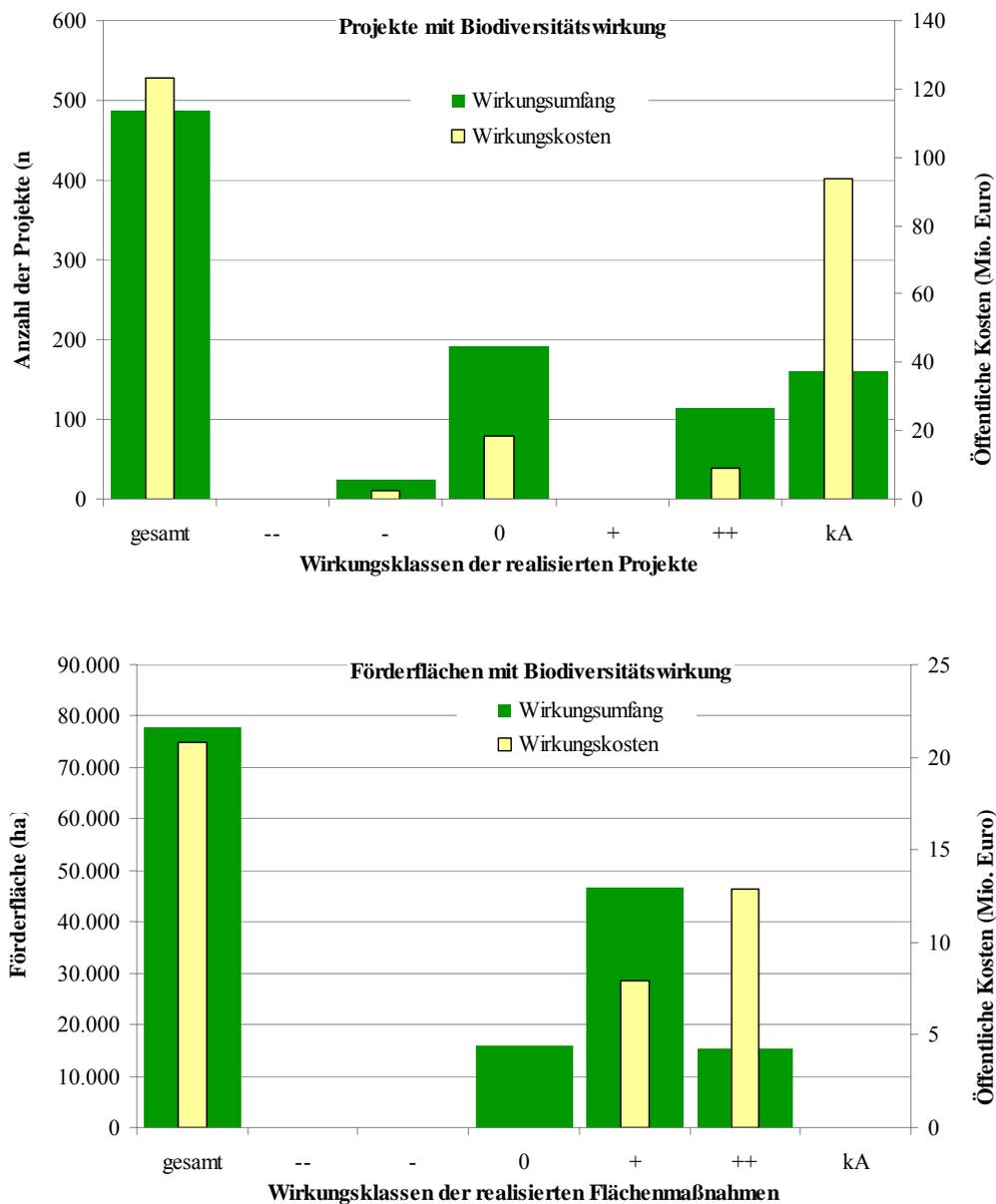
| Maßnahmen                                  | Output |          | Art der Förderung  | Wirkungen auf das Schutzgut Biodiversität |        |          |                                 |              |                                |
|--|--------|----------|--|---|--------|----------|---------------------------------|--------------|--------------------------------|
|  | Wert   | Einheit  |  | Bruttoeffekte                             |        |          | Nettoeffekte                    |              |                                |
|  |        |          | dauerhaft  | nicht dauerhaft                           | direkt | indirekt | Bruttowirkungs-<br>einschätzung | Mitnahme (%) | Nettowirkungs-<br>einschätzung |
| 121 Modernisierung                         |        |          |  |   |        |          |                                 |              |                                |
| 121/1 AFP                                  | 188    | Betriebe |  |   |        |          | bisher keine Erkenntnisse über  |              | kA                             |
| 121/2 MFP                                  | 190    | Betriebe |  |   |        |          | Zusammenhang AFP-Biodiversität  |              | kA                             |
| 125 Infrastruktur                          |        |          |  |   |        |          |                                 |              |                                |
| 125/1 Flurbereinigung                      | 99     | Projekte |  |   |        |          |                                 |              |                                |
|  | 8.718  | ha       | Flächenbereitstellung für  | x   |        | x        | +                               | 0            | +                              |
|  |        |          | Naturschutz u. Wasserwirtschaft  |   |        |          |                                 |              |                                |
|  | 475    | km       | Biotopstrukturen u. Uferrandstreifen   | x   | x      |          | ++                              | 0            | ++                             |
|  | 399    | ha       | Biotope  | x   | x      |          | ++                              | 0            | ++                             |
|  | 31     | km       | Gewässerrenaturierung  | x   | x      |          | ++                              | 0            | ++                             |
| 125/2 Wegebau                              | 21     | Projekte | 21,9 km nur auf alter Trasse, 8,56 km Spurbahnen, 0,4 km wassergeb. Decke                              | x   | x      |          | 0                               | 0            | 0                              |
| 126 Wiederaufbau                           |        |          |  |   |        |          |                                 |              |                                |
| 126/1 Verhütung Hochwasserschäden          | 1      | Projekte |  | x   | x      |          |                                 | 0            | kA                             |
| 126/2 Küstenschutz                         | 21     | km       | Deiche, Schutzmauer, Schöpfwerke   | x   | x      |          |                                 | 0            | kA                             |
|  | 3      | Projekte | Sandvorspülung, Deichvorfeld, Sicherungsarbeiten   | x   | x      |          |                                 | 0            | kA                             |
| 213 Natura 2000                            | 10.247 | ha       | Ausgleichszahlung  |   |        |          | +                               |              | +                              |
| 214 Agrarumweltmaßnahmen                   |        |          |  |   |        |          |                                 |              |                                |
| 214/1 Dauergrünland-Programm               | 716    | ha       | Extensivierung für Wiesenvögel, Amphibien  | x   | x      |          | +                               | 0            | +                              |
| 214/2 Halligprogramm                       | 1.570  | ha       | Extensivierung, Limikolen, Salzwiesenvegetation  | x   | x      |          | ++                              | 0            | ++                             |
| 214/3 Reduzierung von Winterbegrünung      | 719    | ha       | Zwischenfrüchte  | x   | x      |          | +                               | möglich      | +                              |
| 214/3 Streifen                             | 59     | ha       | Streifen mit Blütmischungen  | x   | x      |          | ++                              | 0            | ++                             |
| 214/3 N-Ausnutzung flüssiger organ. Dünger | 15.927 | ha       | Gülleausbringung, technischer Fortschritt  | x   |        |          | 0                               | möglich      | 0                              |
| 214/4 Ökolandbau                           | 26.285 | ha       |  | x   | x      |          | +                               | möglich      | +                              |
| 214/5 VNS                                  | 12.219 | ha       |  | x   | x      |          | ++                              | 0            | ++                             |
| 221 Erstaufforstung                        | 166    | ha       | Schaffung Neuwaldflächen   | x   | x      |          | ++                              | 0            | ++                             |
| 227 Nicht-produktive Invest. Forst Umbau   | 1.029  | ha       | Umbau nicht-standortgerechter Reinbestände/ Wiederaufforstung zu standortgerechten Misch-/ Laubwäldern | x   | x      |          | ++                              | 0            | ++                             |
| 313 Fremdenverkehr                         | 51     | Projekte | Gebäude, Radwege, Studien, etc.  | x   | x      | x        | x                               |              | kA                             |
| 321 Dienstleistung                         |        |          |  |   |        |          |                                 |              |                                |
| 321/1 Biomasse                             | 16     | Projekte | Biomasse   | x   | x      | x        |                                 |              | kA                             |
| 321/2 Kleinkläranalgen                     | 24     | Projekte |  | x   |        |          |                                 |              | 0                              |
| 321/3 Grundversorgung                      | 3      | Projekte | Neubau Mehrzweckhalle  | x   | x      |          | -                               |              | -                              |
|  | 9      | Projekte | Sanierung, Umnutzung, Studien  |   |        |          | 0                               |              | 0                              |
| 322 Dorferneuerung                         | 74     | Projekte | Gebäudesanier., Straßen, Plätze  | x   | x      |          |                                 |              | kA                             |
| 323 Ländl. Erbe                            |        |          |  |   |        |          |                                 |              |                                |
| 323/1 Erhalt/ Verbesserung Kulturerbe      | 14     | Projekte | Gebäudesanierung   | x   | x      |          |                                 |              | kA                             |
| 323/2 Naturschutz u. Landschaftspflege     | 114    | Projekte | 728 ha Flächenerwerb, 134 Kleingewässer, 3,7 km Knicks   | x   | x      |          | ++                              | 0            | ++                             |
| 323/3 Gewässerschutz, WRRL                 | 539    | km       | 226 km Verbess. Durchgängigkeit, 10 km Gewässerrandstreifen, 106 ha Retentionsflächen etc.             | x   | x      |          | ++                              | 0            | ++                             |
|  | 234    | ha       | Flächenerwerb, 106 ha Retentionsflächen, 6 ha Moorrenaturierung  | x   | x      |          | ++                              | 0            | ++                             |
| 411-413 Leader                             | 137    | Projekte | Wirkungen nicht ermittelbar bzw. neutral   |   |        |          | 0                               |              | 0                              |
|  | 19     | Projekte | Flächeninanspruchnahme   | x   | x      |          | -                               |              | -                              |
|  | 2      | Projekte | Beeinträchtigung Gebäudehabitats   | x   | x      |          | -                               |              | -                              |

Quelle: Eigene Darstellung.

Dennoch gibt Tabelle 2.22 ein gutes vorläufiges Bild der Programmwirkung. Es zeigt sich, dass im ZPLR Maßnahmen mit positiven Biodiversitätswirkungen bei weitem überwiegen. Von 33 untersuchten Fördertatbeständen/Wirkungspfaden (zeilenweise Betrachtung in der Tabelle) werden 16 Fördertatbestände mit einer positiven oder sehr positiven Wirkung auf Arten und Lebensräume eingeschätzt. Darunter sind gut 62.100 ha geförderte Fläche und 114 Projektförderungen. Dafür wurden gut 29,6 Mio. Euro investiert. Die Abbildung 2.14 veranschaulicht die nach den geförderten Typen Projekte und Fläche aufgeschlüsselten Förderverhältnisse zwischen Wirkungsklasse, Mitteleinsatz und Förderumfang. Für die betriebsbezogenen Förderungen liegen bislang keine Bewertungen vor. Dabei ist zu berücksichtigen (siehe Tabelle 2.21), dass nicht für alle Wirkungspfade eindeutig Finanzdaten zugeordnet werden konnten. Insbesondere der finanzielle Mitteleinsatz kann daher nur als grober Anhaltspunkt gesehen werden. Immerhin können damit Größenordnungen angegeben werden. Aus der Abbildung wird am Beispiel der Flächenmaßnahmen auch deutlich, dass für hoch wirksame Maßnahmen i. d. R. überproportional mehr Finanzmittel eingesetzt werden müssen als für gering wirksame Maßnahmen. Hierbei sind nur Vergleiche innerhalb der Fördertypen Projekte oder Fläche zulässig.

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

**Abbildung 2.14:** Förderung von Projekten und Flächen mit unterschiedlichen Biodiversitätswirkungen, Mitteleinsatz und Förderumfang



Quelle: Eigene Darstellung.

Die durchgeführten **Projekte/Vorhaben** speisen sich insbesondere aus den Maßnahmen Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe - AFP/MFP (121), Erhaltung und Verbesserung des Ländlichen Erbes (323) und den Leader-Projekten. Hinzu kommen Infrastrukturprojekte aus den Bereichen Flurbereinigung/Wegebau, Tourismus- und Dienstleistungsförderungen. Rund ein Drittel dieser Maßnahmen kann derzeit noch nicht bewertet werden, weitere 40 % wurden mit neutraler Wirkung (0) eingestuft. Auf diese beiden Gruppen entfallen ca. 39 % der gesamten im ZPLR eingesetzten Finanzmittel. Negative Wirkungen (-) wurden für 5 % oder 24 Projekte festgestellt; dafür wurden weniger als 1 % der Ge-

samtmittel eingesetzt. 23 % der Projekte haben sehr positive Biodiversitätswirkungen. Sie speisen sich aus den Entwicklungsmaßnahmen für das ländliche Erbe (323) und binden ca. 7,2 % der Mittel für alle Projekte bzw. 3,1 % der Gesamtmittel.

Die Maßnahmen, die auf **Betriebe** abzielen (AFP, MFP) fallen bislang ausschließlich in die Kategorie der noch nicht zu bewertenden (kA) Wirkungen. Hier wurden bislang 378 Betriebe mit insgesamt 10,4 Mio. Euro mit privaten Investitionen von 130,2 Mio. Euro gefördert.

Die **Flächenmaßnahmen** haben einen Schwerpunkt im Bereich der positiven (+) (46.685 ha) und sehr positiven (++) Wirkungen (15.442 ha); neutrale Wirkungen treten im Umfang von 15.927 ha auf. Die nicht wirksamen Maßnahmen gehen auf die Ausbringung von flüssigen Wirtschaftsdüngern (214/3) zurück. Die positiv und sehr positiv wirkenden Flächenmaßnahmen umfassen 62.127 ha (79,6 % der Förderflächen) und binden einen Großteil der Flächenmittel. 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 im ZPLR-Fördergebiet<sup>20</sup>.

Auch die Flurbereinigung kann (aus hochgerechneten Zahlen generiert<sup>21</sup>) dauerhafte Beiträge für den Biodiversitätsschutz leisten, gleichfalls die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Erbes, die als hoch wirksam einzustufen ist. Zusammen stellen sie z. B. 1.045 km lineare Biotopstrukturen, Gewässerrandstreifen und renaturierte Fließgewässerabschnitte. Einen zusammenfassenden Überblick über die Förderwirkungen gibt Tabelle 2.23.

---

<sup>20</sup> Zu berücksichtigen ist dabei im Hinblick auf den Waldumbau, dass sich nicht alle Nadelwaldbestände in einem umbaufähigen Alter befinden und es sich um langfristige Ziele handelt.

<sup>21</sup> Vermutlich deutliche Überschätzung der hochgerechneten Zahlen, da insbesondere die Angaben für die linearen Biotopstrukturen stark durch ein einzelnes Verfahrensgebiet geprägt werden.

**Tabelle 2.23:** Übersicht über die Programmwirkungen zur Halbzeitbewertung

| Wirkungsstärke    | Fördertatbestände <sup>1)</sup> | Wirkungsumfang, gemessen in   |                  |               |                   | Wirkungskosten, bezogen auf <sup>3)</sup> |         |                   |
|-------------------|---------------------------------|-------------------------------|------------------|---------------|-------------------|---|---------|-------------------|
|                   |                                 | Anzahl Vorhaben <sup>2)</sup> | erreichte Fläche |               |                   | gesamt<br>Mio. Euro                       | Euro/ha | Euro/<br>Vorhaben |
|                   |                                 |                               | gesamt<br>(ha)   | der LF<br>(%) | des Waldes<br>(%) |   |         |                   |
| -- sehr negativ   | 0                               | 0                             | 0                |               | 0,00              |   |         |                   |
| - negativ         | 3                               | 24                            | 0                |               | 2,58              |   | 107.593 |                   |
| 0 keine/neutral   | 5                               | 191                           | 15.927           | 1,6           | 18,23             | 0   | 95.458  |                   |
| + positiv         | 5                               | 0                             | 46.685           | 4,7           | 7,90              | 169                                       |         |                   |
| ++ sehr positiv   | 11                              | 114                           | 15.442           | 1,4           | 21,75             | 836                                       |         |                   |
| k.A. keine Angabe | 9                               | 537                           | 0                |               | 234,19            |   | 436.109 |                   |
| Summe/Schnitt     | 33                              | 866                           | 78.054           | 7,7           | 284,65            | 267                                       | 304.660 |                   |

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

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

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

Quelle: Eigene Darstellung.

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

- Der Förderflächenumfang in der Agrarlandschaft reicht wohl nicht aus, um signifikante Änderungen des zentralen **Indikators Feldvögel** zu bewirken (zur Aussagekraft des Indikators vgl. Anhang 1), der insbesondere die „Normallandschaft“ abbildet. Der als vorläufig anzusehende Verlauf und Trend des Basisindikators scheinen das zu bestätigen, zumindest haben die Maßnahmen keine Trendumkehr bewirken können, soweit man das in der kurzen Beobachtungsphase beurteilen kann. Ob eine weitere Verschlechterung verhindert wurde, kann derzeit nicht beurteilt werden. Ein wesentlicher Teil der intensiv genutzten Agrarlandschaft wird nicht durch Feldvögel fördernde Maßnahmen erreicht, vielmehr scheinen anhaltende Intensivierungstrends (z. B. Maisanbau, Grünlandumbruch, Verlust von Wiesen, engere Fruchtfolgen, größere Schlagkraft) zu dominieren. Hier wäre eine dauerhafte Habitataufwertung erforderlich, die – so zeigen einige Untersuchungen für Feldvögel – insbesondere auf den genutzten Flächen selbst durchgeführt werden muss (z. B. mehr Sommerungen, erweiterte Fruchtfolgen, verringerter Betriebsmitteleinsatz, geringere Viehbesatzdichten und verschobene Nutzungstermine), aber auch die (temporäre) Außernutzungnahme von LF bedeutet (z. B. Brachen, Säume, Hecken, Einzelbäume).
- Es ist anzunehmen, dass auch die Förderprojekte außerhalb des ZPLR (vgl. Tabelle 2.18) keinen wesentlichen Beitrag zur Ausprägung des Feldvogelindikators und somit für die Biodiversität in der Normallandschaft liefern können, sehr wohl jedoch in Schutzgebieten.

- Im Forst werden marginale Förderanteile erreicht. Aufgrund langer Entwicklungszeiten ist es darüber hinaus unwahrscheinlich, dass Wirkungen auf den **Waldvogelindex** gemessen werden können. Im Programm sind keine Waldumweltmaßnahmen (ELER-Code 225) vorgesehen.
- Die Anteile von Flächen/Landschaftselementen mit hohem Naturwert (**HNV**) können hingegen z. T. durch die Förderung positiv beeinflusst werden. Im Gegensatz zur Beeinflussung des Vogelindikators kommt es hier lediglich auf Einzelflächenqualitäten an, nicht auf räumlich, zeitlich und strukturell ideal verteilte Komplexe in der Landschaft. Der HNV-Indikator ist in diesem Sinne nur bedingt ein geeigneter Indikator für Landschaftsqualitäten (*landscape scale*), auf die z. B. Feldvögel, aber auch Säugetiere u. a. angewiesen sind.
- Die forstlichen Fördermaßnahmen zur Entwicklung einer standortgerechten **Baumartenzusammensetzung** haben bereits zur Halbzeit ihr Outputziel mit 1.029 ha weitgehend erreicht. Mit dem Waldumbau kann langfristig auch die Naturnähe der Bestände und damit ihr **HNV**-Wert erhöht werden. Gleichwohl werden mit der Maßnahme lediglich 1,6 % der Nadelholzbestände erreicht.
- Es ist nicht erkennbar, dass die Maßnahmen entscheidend Einfluss auf die **Erhaltung des Grünlands** nehmen können. Die Basisindikatoren zeigen einen weiter abnehmenden Grünlandanteil an der LF. Seit Anfang 2008 gilt die Dauergrünland-Erhaltungsverordnung, die ggf. einen effektiveren Schutz des Grünlandumfangs bewirken kann. Gleichzeitig deutet vieles darauf hin, dass die Grünlandqualitäten (Artenvielfalt) weiter abnehmen.
- Die Förderung der hoch wirksamen Maßnahmen konzentriert sich auf das gemeinschaftliche Schutzgebietssystem **Natura 2000** sowie auf Trittsteinbiotope, die dessen Kohärenz steigern (Tabelle 2.24). Insgesamt liegen knapp 37.500 ha AUM in der Natura-Kulisse, das entspricht einem Drittel der dortigen LF. Im näheren Umfeld der Gebiete (500 m-Radius, Pufferflächen) liegen weitere 9.400 ha Fördermaßnahmen. In der Maßnahmenbewertung konnte gezeigt werden, dass in diesen Gebieten erhebliche positive Wirkungen auf die Biodiversität erzielt werden. Der Flächenumfang insbesondere des erreichten Grünlands legt nahe, dass die Qualitäten dieser Gebiete, die i. d. R. Grund für eine Schutzgebietsausweisung waren, somit erhalten oder sogar verbessert werden. Inwiefern das z. B. auf die Erhaltungszustände von Lebensraumtypen oder Vogelarten durchschlägt kann jedoch erst im weiteren Verlauf des FFH- bzw. Vogel-Monitorings beurteilt werden.

**Tabelle 2.24:** Agrarumweltmaßnahmen in der Natura-2000-Gebietskulisse

|                                | Fläche in ... (ha) |                    |                     |                    |
|--------------------------------|--------------------|--------------------|---------------------|--------------------|
|                                | FFH-Gebiete        | Vogelschutzgebiete | Natura-2000-Gebiete | Naturschutzgebiete |
| <b>Landnutzung</b>             |                    |                    |                     |                    |
| LF                             | 108.162            | 62.868             | 115.772             | 22.870             |
| AF                             | 49.437             | 20.487             | 50.505              | 7.226              |
| GL                             | 58.508             | 42.303             | 65.051              | 15.604             |
| <b>Agrarumweltmaßnahmen</b>    |                    |                    |                     |                    |
| NZP                            | 15.868             | 15.141             | 19.466              | 3.098              |
| DGP                            | 106                | 120                | 145                 | 80                 |
| HP                             | 1.298              | 1.298              | 1.298               | 324                |
| VNS <sup>1)</sup>              | 9.409              | 8.480              | 11.517              | 1.106              |
| MSL <sup>2)</sup>              | 4.944              | 2.594              | 5.061               | 2.102              |
| <b>Summe brutto</b>            | <b>31.624</b>      | <b>27.631</b>      | <b>37.486</b>       | <b>6.710</b>       |
| Anteil an LF (%)               | 29,2               | 44,0               | 32,4                | 29,3               |
| Anteil an AF (%) <sup>3)</sup> | 5,5                | 7,2                | 5,5                 | 1,8                |
| Anteil an GL (%) <sup>4)</sup> | 49,3               | 61,6               | 53,2                | 35,3               |

1) Alt- und Neuverpflichtungen.

2) Umfasst hier die flächengebundenen Maßnahmen Ökolandbau, Winterbegrünung (Zwischenfrüchte) und Schonstreifen.

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

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

Quelle: Eigene Auswertung.

### 2.3.2.5 Beantwortung der Bewertungsfragen

#### *Integration von Umweltzielen*

Das Programm hat formal betrachtet die Voraussetzungen geschaffen, um Beiträge zur Göteborg-Strategie zu leisten. Die biodiversitätsrelevanten Teile der Strategie werden stark auf das kohärente Schutzgebietssystem Natura 2000<sup>22</sup> ausgerichtet, um Lebensräume und Arten gemeinschaftlicher Bedeutung zu erhalten bzw. in einen guten Erhaltungszustand zu bringen (z. B. 49 % der AUM-Förderung innerhalb von Natura 2000). Die zur Programmplanungsphase und auch zum *Health Check* offensichtliche Dringlichkeit des Handlungsbedarfs wurde zum Anlass genommen, um auch zusätzliche Impulse im Hinblick auf den Arten- und Lebensraumschutz im ländlichen Raum zu setzen (neue Vertragsmuster Dauerweide und Ackerlebensräume). Dadurch können jetzt auch seitens des Vertragsnaturschutzes Ackerflächen erreicht werden.

<sup>22</sup> inkl. Gebiete, die zur Vernetzung dienen können (Trittsteinbiotop).

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

Obwohl die Einzelmaßnahmen z. T. sehr gute Biodiversitätswirkungen entfalten und auf Einzelflächen bzw. im lokalen Maßstab dazu beitragen hohe Naturschutzwerte zu erhalten, ist die flächenhafte Wirkung in der Normallandschaft sowohl im Offenland als auch im Wald als gering einzustufen. Tabelle 2.25 zeigt eine Klassifizierung der Fördertatbestände (Maßnahmen mit Flächenbezug sowie Projekte und betriebliche Förderung als Vorhaben zusammengefasst) im Hinblick auf die Wirkungsstärke für die Vielfalt von Arten und Lebensräumen. Es wird deutlich, dass mit zusammen 10,4 % geringe Anteile an verausgabten Kosten auf das Biodiversitätsziel entfallen. Auch die Flächenwirkung ist mit 62.127 ha oder 5,4 % Anteil an der LF und Waldfläche gering (zuzüglich der 114 Projekte aus dem Förderbereich Ländliches Erbe ohne Flächenangaben). Allerdings sind im Offenland außerhalb des ZPLR Schutzaktivitäten in großem Umfang vorhanden.

**Tabelle 2.25:** *Light- und Dark green-Programmwirkungen im Hinblick auf die Biodiversität sowie verausgabte Finanzmittel*

|                            | <b>Wirkung auf Biodiversität</b> |                        |
|----------------------------|----------------------------------|------------------------|
|                            | <b>light green (+)</b>           | <b>dark green (++)</b> |
| Fläche (ha)                | 46.685                           | 15.442                 |
| Vorhaben (n)               | 0                                | 114                    |
| Kosten (Euro)              | 7.897.569                        | 21.745.643             |
| Anteil an Gesamtkosten (%) | 2,8                              | 7,6                    |

Quelle: Eigene Darstellung.

Angesichts der Flächenrelevanz der Maßnahmen, insbesondere der AUM, ist ein nennenswerter Beitrag zum Feldvogel- oder Waldvogelindikator nicht zu vermuten (vgl. hierzu und im Folgenden auch die kritische Diskussion des Indikators in Anhang 1). Deren Trends werden offensichtlich durch Kräfte bestimmt, die nicht oder nur in vernachlässigbarem Umfang im Sinne des Biodiversitätsschutzes durch das Programm beeinflusst werden können. Vielmehr werden mit hohen Finanzmitteln Maßnahmen gefördert, die einer weiteren Intensivierung Vorschub leisten können, wie z. B. das AFP/MFP, die Flurbereinigung, der Wegebau, die Dienstleistungsförderung. Alle diese Maßnahmen haben für sich genommen kaum oder keine negativen Biodiversitätswirkungen, bereiten in der Summe jedoch den Boden<sup>23</sup> für eine immer effizientere Landbewirtschaftung: Einsatz schwererer, größerer Maschinen mit höherer Schlagkraft und Effizienz, neue Einkommensmöglichkeiten mit monokulturellen Anbaustrukturen, weitergehende Segregation von Schutz und

<sup>23</sup> d. h. sie wirken auch zusammen mit anderen treibenden Kräften (z. B. technischer Fortschritt, Agrarpreise).

Nutzung in der Landschaft. Im ländlichen Siedlungsbereich ist nicht von positiven Wirkungen des Programms auf Vogelpopulationen auszugehen. Wenn überhaupt, sind hier durch den Verlust von Gebäudehabitaten tendenziell negative Wirkungen zu erwarten.

Die Programmstrategie für Biodiversitätsziele konzentriert sich auf Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (Natura 2000). Hier ist ein sehr wichtiger Beitrag zur Erhaltung und Entwicklung von besonders schutzbedürftigen Arten und Lebensräumen zu erwarten. Die dort erzielten Qualitäten im Grünland können wesentlich zu einem hohen HNV-Anteil an der LF beitragen. Insbesondere durch die Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes, ggf. auch durch MSL-Maßnahmen, werden somit auch wesentliche Beiträge zur Erhaltung von traditionellen Agrarlandschaften geleistet.

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

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

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

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

**Wirkungsindikator 6:** *Verbesserung der Wasserqualität*

Beide Fragen korrespondieren zudem mit dem Wirkungsindikator 6: Verbesserung der Wasserqualität (s. u.). Dessen Operationalisierung in Form der Messung von Nährstoffbilanzen allein deckt aber nicht die vielfältigen Aspekte des Wasserschutzes ab. Insbesondere

re durch die Verknüpfung beider Bewertungsfragen ist hier breiter anzusetzen und zu bewerten, inwiefern das Programm zu allen relevanten, in der Wasserrahmenrichtlinie angesprochenen Schutzziele einen Beitrag leistet.

### 2.3.3.1 Fachlicher und politischer Kontext

#### *Ausgangslage anhand der Basisindikatoren*

Gemäß den oben umrissenen Fragestellungen ist zunächst die aktuelle Ausgangslage in Schleswig-Holstein, ausgehend von den Ausführungen im ZPLR, zu beschreiben:

**Tabelle 2.26:** Basisindikatoren Vertiefungsthema Wasser

| Nr.   | Basisindikator  | Datenstand |       |
|-------|---|------------|-------|
| B 20  | Wasserqualität: Bruttonährstoffbilanz   |            |       |
|       | Brutto-Stickstoffbilanz (kg/ha)   | 2006       | 99,4  |
|       | Brutto-Phosphorbilanz (kg/ha)   | 2006       | 6     |
| B 21  | Wasserqualität: Verschmutzung durch Nitrat und Pestizide                            |            |       |
|       | Konzentration von Nitrat im Oberflächenwasser (mg NO <sub>3</sub> /L)               | 2006       | 0     |
|       | Konzentration von Nitrat im Grundwasser (mg NO <sub>3</sub> /L)                     | 2006       | 39    |
|       | Konzentration von Pestiziden im Oberflächenwasser (ug/L)                            | 2006       | 0     |
|       | Konzentration von Pestiziden im Grundwasser (ug/L)                                  | 2006       | < 0,5 |
| B 22  | Boden: von Bodenerosion bedrohte Gebiete (t/ha)                                     | 2006       | 0,75  |
| BC 14 | Wasserqualität (% der Gebiete mit „Nitrate Vulnerable Zone“-Klassifizierung)        | 2006       | 100   |
| BC 15 | Wasserverbrauch (% bewässerte LF)   | 2006       | 0,52  |
| BC 16 | Schutzwälder – hauptsächlich Boden und Wasser (% der forstwirtschaftlichen Flächen) | 2006       | 5     |

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von MLUR (2009c).

Bis Ende 2009 wurden Bewirtschaftungspläne entsprechend der Wasserrahmenrichtlinie für die Schleswig-Holsteiner Anteile an den Flussgebietseinheiten von Elbe, Eider und Schlei/Trave erstellt. Die Pläne zeigen erheblichen Handlungsbedarf auf, da nach der Bestandsaufnahme der WRRL ein Großteil der Gewässer die angestrebten Ziele nicht erreichen wird (Tabelle 2.27). Bei den Fließgewässern ist dies hauptsächlich durch die strukturellen und morphologischen Veränderungen bedingt. Die Binnen- und Küstengewässer sowie das Grundwasser sind mit Nähr- und Schadstofffrachten belastet.

**Tabelle 2.27:** Ergebnis der Bestandsaufnahme nach Art. 5 WRRL

| Analyseebene   | Ergebnis  |
|----------------|---|
| Fließgewässer  | 98 % des Gewässernetzes (rd. 8.000 km) Zielerreichung gefährdet (durch Gewässer-ausbau), erheblich verändert (schiffbare Gewässer) oder künstlich (Kanäle, Marsch-gräben) |
| Seen           | 93 % der Seen (61 von 65 Seen) Zielerreichung gefährdet (Nährstoffproblematik)  |
| Küstengewässer | 95 % der Fläche Zielerreichung gefährdet (Nährstoffproblematik)   |
| Grundwasser    | 50 % der Fläche Zielerreichung gefährdet (Nährstoffproblematik), der gute men-genmäßige Zustand des Grundwassers wird dagegen i.d.R. wahrscheinlich erreicht              |

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von MLUR (2009c).

Grundwasser: Belastungen des Grundwassers stammen überwiegend aus diffusen Quellen der Landwirtschaft. Gefährdet sind insbesondere Gebiete mit einer hohen Viehbesatzdichte und durchlässigen sandigen Deckschichten, die ein geringes natürliches Schutzpotenzial bieten. Die Nitratbelastung des Grundwassers bewegt sich im gesamten Bundesland auf einem sehr hohen Niveau (vgl. Indikator B21). Über die Hälfte der Messstellen weisen eine deutliche Erhöhung bzw. sogar eine über dem Grenzwert der Trinkwasserverordnung liegende Nitratbelastung auf. In einigen Gebieten sind zudem überhöhte Pflanzenschutzmittel-Konzentrationen zu finden (MLUR, 2009b). Das Grundwasser weist hingegen einen guten mengenmäßigen Zustand auf, da u. a. wegen der vergleichsweise hohen Niederschläge auch nur ein geringer Beregnungsbedarf besteht (Indikator BC15). Aufgrund des geringen Bewaldungsgrades in Schleswig-Holstein können Wälder nur in sehr begrenztem Umfang Schutzfunktionen gegenüber Schadstoffeinträgen übernehmen.

Oberflächengewässer: Die Landschaft Schleswig-Holsteins ist von Küsten-, Fließgewässern und Seen geprägt. Flüsse und Bäche summieren sich auf 30.000 km. Etwa 300 Seen nehmen 1,7 % der Landesfläche ein. Mittlerweile sind viele Gewässer anthropogen überprägt. Der Nährstoffeintrag stammt mittlerweile hauptsächlich aus dem flächenhaften Aus-trag aus den landwirtschaftlich genutzten Flächen in den Einzugsgebieten der Gewässer, mehr als 90 % des Stickstoffs aus diffusen Quellen. Die Abwasserbeseitigung ist inzwi-schen auf einem hohen Niveau und trägt nur noch gering zur Gesamtbelastung bei.

Die Gefährdung durch Wassererosion ist eher gering. Höher ist die Gefährdung durch Winderosion, insbesondere auf den leichten und trockenen Sandböden der Geeststandorte sowie den ackerbaulich genutzten Niedermoorböden in den Niederungen der Geestland-schaften. Verstärkt wird die Erosionsgefährdung durch den hohen Anteil erosionsanfälli-ger Kulturen wie Silomais oder Hackfrüchten. Erosionsmindernd wirkt das Knicknetz.

Stickstoffbilanzsaldo: Die aktuelle Höhe der Bruttonährstoffbilanzen gibt als emissions-seitiger Indikator (B 20) einen Hinweis auf die potenzielle Belastung von Grund- und Oberflächenwasser sowie weiterer natürlicher Ressourcen durch Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft. Die tatsächliche Belastung hängt aber von zahlreichen weiteren Faktoren ab. Der Stickstoffbilanzsaldo wurde auf Basis des Agrarsektormodells RAUMIS berechnet

(Erhard et al., 2002). Im bundesweiten Vergleich weist Schleswig-Holstein mittlere bis hohe Bilanzsalden auf. Der Bilanzüberschuss wird von West nach Ost geringer.

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

Im Programm werden aufbauend auf der SWOT-Analyse mehrere Oberziele mit Bezug auf die Umweltthemen für die Programmplanung abgeleitet, zu denen auch die Verbesserung des (ökologischen) Zustandes der Gewässer durch Umsetzung der WRRL zählt.

Die nachfolgende Übersicht in Tabelle 2.28 stellt die Interventionslogik in Bezug zum übergeordneten Wasserschutzziel des Programms dar (inklusive Bodenschutz), indem die Schwächen gemäß SWOT-Analyse dem gewählten strategischen Förderansatz gegenübergestellt werden (Programm S. 181 f).

Der Schwerpunkt 2 bildet mit einem breiten Bündel an Maßnahmen das zentrale Element der Strategie 2007 bis 2013. Als Ziel der Schleswig-Holsteiner Agrarumweltpolitik wird herausgestellt, auch die Anforderungen des europäischen Gewässerschutzes vor allem auf freiwilliger Basis gemeinsam mit den Flächeneigentümern ohne die Anwendung des Ordnungsrechtes umzusetzen. Maßnahmen mit Bezug zur WRRL stellen somit einen Schwerpunkt der Mittelverteilung dar. Neben den Agrarumweltmaßnahmen, die stärker auf konkrete Umweltleistungen wie den Gewässerschutz ausgerichtet werden, sollen auch die übrigen Maßnahmen des SP2 und vor allem die forstlichen Maßnahmen einen Beitrag zum Gewässer- und Bodenschutz leisten (Tabelle 2.29).

**Tabelle 2.28:** Schwächen und Risiken im Umweltbereich mit Bezug zu Wasser

| <b>Schwächen/Risiken</b>  | <b>In Beschreibung Ausgangslage erwähnt?</b> | <b>In Strategie erwähnt?</b> | <b>Maßnahmen</b> |
|---|--|------------------------------|------------------|
| Umweltbelastungen durch intensive Landwirtschaft  | X  | X                            |                  |
| Überdurchschnittlicher Rückgang von Dauergrünland                                       | X  | (X)                          |                  |
| Hoher Anteil der Gewässer erreichen Umweltziele nach WRRL bis 2015 wahrscheinlich nicht | X  | X                            | SP2, 321, 323    |
| Hohes N-Bilanzsaldo, dadurch Gewässer- und Bodenschutzproblematik                       | X  | (X)                          | 214              |
| Erhebliche Strukturdefizite an Oberflächengewässern                                     | X  | (X)                          | 323              |
| Lokale Gefährdung durch Wasser und Winderosion  | X  |                              |                  |
| Durch GAP-Reformen veränderte Flächennutzung und Bewirtschaftungsintensität             | X  | X                            |                  |

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von MLUR (2009c).

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 Schwerpunktsetzung steht weitgehend in Übereinstimmung mit der SWOT-Analyse.

Darüber hinaus ergänzen zum einen die Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen (ELER-Code 111) durch die Verbesserung gewässerschutzbezogener Kenntnisse und zum anderen die Ländliche Neuordnung (ELER-Code 125/1, Flurbereinigung nach GAK) durch Flächenbereitstellung für Wasserschutzzwecke den strategischen Ansatz.

**Tabelle 2.29:** Maßnahmen mit Bezug zu Wasser- und Bodenschutz

|   | <b>Bodenschutz</b> | <b>Gewässer-<br/>schutz</b> |
|---|--------------------|-----------------------------|
| Zielgruppenspezifische Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen (111)  | x                  | x                           |
| Ländliche Neuordnung einschließl. freiwilligem Landtausch (125/1)   |                    | x                           |
| Natura 2000-Prämie (213)  | x                  | x                           |
| Dauergrünland-Programm (214/1)  | x                  | x                           |
| Halligprogramm (214/2)  | x                  | x                           |
| Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer (214/3)   | x                  | x                           |
| Ökologische Anbauverfahren (214/4)  | x                  | x                           |
| Vertragsnaturschutz (214/5)   | x                  | x                           |
| Erstaufforstung (221)   | x                  | x                           |
| Waldumbau (227)   | x                  | x                           |
| Anpassung von Kleinkläranlagen an die allgemein anerkannten Regeln der Technik (Nachrüstung) (321/2)            |                    | x                           |
| WRRL (investive Maßnahmen) – Naturnahe Gestaltung von Fließgewässern, Wiedervernässung von Niedermooren (323/3) |                    | x                           |

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von MLUR (2009c).

Durch die Programmänderungen zur Umsetzung der Health-Check-Beschlüsse wird ein finanziell deutlich größeres Gewicht auf Maßnahmen des Schwerpunktes 2 (Verbesserung der Umwelt und der Landschaft) gelegt, um die Ausrichtung auf die Göteborg-Strategie noch stärker zu betonen. Zur Umsetzung der WRRL sollen bis Ende der Förderperiode 30 % der Gewässer in einen guten Zustand versetzt und die diffusen Nährstoffeinträge um die Hälfte verringert werden. Der Anteil der landwirtschaftlichen Fläche, die mit umweltschonenden Produktionsverfahren bewirtschaftet und durch Agrarumweltmaßnahmen gefördert wird, soll bis zum Jahr 2013 anwachsen.

Es wird aber betont, dass nicht alle Umweltprobleme über Agrarumweltmaßnahmen gelöst werden können. So wird z. B. zur weiteren Verringerung des Stickstoffüberschusses auch künftig eine Kombination aus Beratungs- und Informationsmaßnahmen, ordnungsrechtlichen Maßnahmen (z. B. Düngeverordnung), Agrarumweltmaßnahmen und freiwilligen Kooperationen (z. B. mit der Wasserwirtschaft) notwendig sein.

### ***Allgemeine Wasserschutzförderung und Bedeutung des ZPLR***

Im Rahmen der Umsetzung der WRRL wurden für Flussgebietseinheiten der Eider, Schlei-Trave und Elbe umfangreiche Maßnahmenprogramme erstellt. Für die Finanzierung werden allgemeine und zweckgebundene Landesmittel aus den Wassernutzungsabgaben zur Kofinanzierung von Fördermitteln des Bundes aus der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruk-

tur und Küstenschutz sowie der Fördermittel des ELER verwendet<sup>24</sup>. Zusätzlich werden noch weitere Finanzquellen in die Umsetzung mit einbezogen.

Für die notwendige Reduzierung der diffusen Stoffeinträge wurden Maßnahmen entwickelt, die auf die Kulisse der „gefährdeten Grundwasserkörper“ abzielen. Das Maßnahmenkonzept besteht aus zwei Säulen. Es sieht vor

- die Beratung und Schulung in der Landwirtschaft zu intensivieren und in Hinblick auf Gewässerschutzaspekte zu qualifizieren (ohne ELER-Förderung) und
- vertragliche Vereinbarungen zu gewässerschonenden Bewirtschaftungsmaßnahmen in der Landwirtschaft im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen (AUM) anzubieten.

Die geplante Gewässerschutzberatung für die Landwirtschaft zur Verringerung der Nährstoffeinträge in das Grundwasser in den am stärksten belasteten Gebieten ist Anfang August 2008 angelaufen. Schwerpunkte sind die Optimierung des Düngemanagements, vor allem für Stickstoff, Maßnahmen zur Verbesserung der Fruchtfolgegestaltung und zur Reduzierung der Bodenbearbeitung sowie die Bewirtschaftung und Vermeidung von Umbrüchen bei Grünland. In den sechs Beratungsgebieten werden von der Beratung Arbeitskreise mit Landwirten sowie den örtlichen Vertretern von Bauernverband, Landwirtschaftsberatung, Landwirtschaftskammer sowie Wasser- und Bodenverbänden eingerichtet. Darüber wird die Beratung auf die Erfordernisse vor Ort angepasst und es werden regionale Schwerpunkte gesetzt. In diesen Gremien soll auch ein Austausch von Erfahrungen und Erkenntnissen zu gewässerschonenden Bewirtschaftungsweisen erfolgen.

Die Trinkwassergewinnung in Schleswig-Holstein stützt sich zu 100 % auf Grundwasser. Dort wo die standörtlichen Verhältnisse es erforderlich machen, werden Wasserschutzgebiete als ein wesentliches Instrument des räumlich differenzierten Grundwasserschutzes ausgewiesen. Die Ausweisung von Wasserschutzgebieten wird für insgesamt 47 Wasserwerke der öffentlichen Trinkwasserversorgung angestrebt. Im Jahre 2009 waren hiervon bereits 37 Gebiete mit einer Gesamtgröße von rund 57.200 ha rechtsverbindlich festgesetzt. Für die in Wasserschutzgebietesverordnungen festgesetzten Bereiche werden bestimmte Gebote, Duldungs- und Handlungspflichten erlassen, um die zur Trinkwasserversorgung genutzten Grundwasservorkommen zu schützen. Ein Ausgleich für auflagenbedingte Bewirtschaftungseinschränkungen in den Gebieten wird über die Wassernutzungsabgaben finanziert. Außerdem sind die Wasserschutzgebiete Bestandteil der Kulisse für den Fördertatbestand 214/3 innerhalb der AUM.

Kleinkläranlagen (KKA) werden in Schleswig-Holstein seit 1988 aus Mitteln der Abwasserabgabe gefördert. Eine EU-Kofinanzierung setzt mit Beginn des neuen EU-

---

<sup>24</sup> <http://www.wasser.sh/de/fachinformation/umsetzung/bwfinanzierung.html>, Stand: 08.04.2010.

Förderprogramms ab 2007 ein. Rund 6-7 % der Bevölkerung in Schleswig-Holstein (ca. 200.000 Einwohner) müssen auf Dauer ihr Abwasser dezentral in KKA reinigen. Von 1988 bis 2006 wurden bereits rd. 43.000 KKA von insgesamt rd. 57.000 KKA nachgerüstet. Insgesamt gibt es rund 65.200 über KKA entsorgte Wohneinheiten. Der über ELER finanzierte Küstenschutz wird aus EFRE kofinanziert.

### 2.3.3.2 Bewertungsindikatoren und -kriterien

Die Programmwirkungen zum Wasserschutz werden über den Indikator „Verbesserung der Wasserqualität“ erfasst. Dieser soll laut CMEF über die Veränderungen von Nährstoffbilanzen gemessen werden<sup>25</sup>. Dem Indikator liegt eine emissionsseitige Betrachtung zugrunde. Er ist als Pressure-Indikator einzuordnen und kann vorwiegend betriebliche Effekte und Veränderungen der Landbewirtschaftung erfassen. Auch der durch forstliche Maßnahmen beeinflusste Nährstoffüberhang und der daraus resultierende Nährstoffaustrag unter Waldflächen kann über den Indikator dargestellt werden.

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

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

Die Programmwirkungen sollen auch in den Zusammenhang mit den Baselineindikatoren gestellt werden. Der Baselinetrend zur Nährstoffbilanz korrespondiert unmittelbar mit dem Wirkungsindikator. Schwieriger zu ermitteln sind die Zusammenhänge zu den Baselinetrends auf der Immissionsseite, also dem Zustand von Grund- und Oberflächengewässern. Die Immissionssituation wird abgebildet über die Konzentration von Nitrat und Pestiziden (siehe Kapitel 2.3.3.1). Die Zusammenhänge zwischen Nährstoffbilanzen und Messwerten zur chemischen Belastung von Grund- und Oberflächenwasser sind meist recht komplex. Reaktionen und Effekte am Ende der Wirkungskette treten mit zum Teil

---

<sup>25</sup> Wirkungen des Programms auf die Nährstoffbilanzen konnten bislang nicht quantifiziert werden, da keine geeigneten Daten auf Maßnahmenebene vorliegen. Die entsprechenden Monitoringsysteme befinden sich noch im Aufbau. Im Folgenden werden daher Abschätzungen über den Wirkungsumfang anhand von Literaturangaben und Expertenschätzungen vorgenommen (Osterburg und Runge, 2007).

erheblicher Zeitverzögerung ein. Komplexe Systeme mit verschiedenen Wirkungspfaden können über komplexe Modellsysteme abgebildet werden, deren Einsatz aber erst nach der Halbzeitbewertung in Absprache mit den Fachbehörden erwogen werden soll.

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

In der Analyse des Beitrags der ZPLR-Förderung zum Gewässerschutz werden alle Maßnahmen berücksichtigt, die laut ZPLR ein Wasserschutzziel aufweisen oder von denen entsprechende Wirkungen inklusive negativer Wirkungen als Kuppelprodukt zu erwarten sind. In Tabelle 2.30 sind die relevanten Maßnahmen mit ihren Output-, Ergebnis- und Wirkungszielen dargestellt.

Bereits die Analyse der Programmstrategie hat gezeigt, dass das ZPLR in Bezug auf die Zielstellung Wasserschutz sehr breit aufgestellt ist. Neben den zahlreichen schon in der Programmstrategie mit Wasserschutzzielen gelisteten Maßnahmen sind noch weitere Maßnahmen aufzuführen, bei denen auf Maßnahmenebene Wasserschutzziele formuliert wurden oder von denen relevante (Neben-)Wirkungen für den Wasserschutz erwartet werden. Von einigen wenigen Maßnahmen können auch negative Wirkungen ausgehen.

In der Strategie noch nicht aufgeführt wurde unter den relevanten Maßnahmen im Schwerpunkt 1 die Agrarinvestitionsförderung, die zum einen zur Verbesserung der Ressourceneffizienz, u. a. auch des Wasserverbrauchs, auf geförderten Betrieben beitragen soll. Vor allem ist mit der Förderung aber häufig eine Aufstockung der Lagerkapazitäten für Gülle verbunden, die zur Verbesserung des betrieblichen Wirtschaftsdüngermanagement beitragen kann und einen gezielten Einsatz des Wirtschaftsdüngers erlaubt.

**Tabelle 2.30:** Relevante Maßnahmen – Wasserschutz

| Titel   | Maßnahme                            | Maßnahmenziel           |  | Quantifizierte Ziele |   |                            |  |
|---------|-------------------------------------|-------------------------|--|----------------------|---|----------------------------|--|
|         |                                     | Wasserschutz<br>ja/nein | Zielbeschreibung   | Output               |   | Ergebnis                   |  |
|         |                                     |                         |  | Wert                 | Einheit                                   | Wert                       | Einheit  |
| 111     | Berufsbildung                       | ja                      | Arbeitsplätze, Einkommen, Umweltschutz, techn. und wirtschaftl. Bildungsstand  | 7000<br>840          | Teilnehmer<br>Kurse                       |                            |  |
| 121/1   | Agrarinvestitionsförderung (AFP)    | nein                    | Einkommen, Produktivität, Umwelt- und Tierschutz (Güllelager)                  | 200<br>200           | Betriebe<br>Mio. Euro Invest.vol.         | 24.000<br>200              | Euro je Betrieb BWS<br>Betriebe mit neuen Produkten/Verfahren                                  |
| 121/2   | AFP für Milchviehbetriebe           | nein                    | Einkommen, Produktivität   | 750<br>250           | Betriebe<br>Mio. Euro                     | 500                        | Betriebe mit neuen Produkten/Verfahren   |
| 125/1   | Flurbereinigung                     | ja                      | Einkommen, Produktivität, Leistungsfähigkeit Naturhaushalt                     | 100<br>250           | Verfahren<br>Anträge                      | 30.000                     | Verfahrensteilnehmer   |
| 213     | Natura 2000                         | ja                      | Schutz Dauergrünland; Vermeidung GL-Umbruch                                    | 114.000              | ha  | 114.000                    | ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität   |
| 214     | AUM                                 | ja                      |  |                      |   |                            |  |
| 214/1   | Dauergrünland-Prog.                 | nein                    | Wiesenbrütern u. Amphibien   | 70.000               | ha  | 70.000                     | ha Btrg. Biodiversität   |
| 214/2   | Halligprogramm                      | nein                    | Halligenschutz   | 12.250               | ha  | 12.250                     | ha Btrg. Biodiversität   |
| 214/3   | Reduzierung von Stoffeinträgen      | ja                      | Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer                                      | 83.000               | ha  | 83.000                     | ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Wasserqualität  |
| 214/4   | Ökolandbau                          | ja                      | Vorrang Wasserschutz   | 30.000               | ha  | 30.000                     | ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Wasserqualität  |
| 214/5   | Vertragsnaturschutz                 | nein                    | Tier- u. Pflanzenarten der Kulturlandschaft                                    | 105.000              | ha  | 105.000                    | ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität   |
| 221     | Erstaufforstung                     | ja                      | Schaffung Neuwaldflächen, Erhöhung Waldanteil                                  | 1.400                | ha  | 1.400                      | ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Wasserqualität  |
| 227     | Nichtproduktive Investitionen Forst | ja                      | Umbau / Wiederaufforstung Schutzfunktion Wasser                                | 1.200                | ha  | 1.200                      | ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Wasserqualität  |
| 321/1   | Biomasse                            | nein                    | Energiemix mit gewichtiger Rolle der Biomasse                                  | 40                   | Biogas-Anlagen                            |                            |  |
| 321/2   | Kleinkläranlagen                    | ja                      | Modernisierung Abwassertechnik   | 3000<br>67           | Wohneinheiten<br>Gemeinden                | 6.132                      | EW geschaffene Reinigungskapazität   |
| 323/2   | Naturschutz und Landschaftspflege   | ja                      | Natur- und Landschaft, WRRL, Schwerpunkt Moorschutz ab 2010                    | 3.000<br>10          | ha<br>ha Anlage Kleingewässer             |                            |  |
| 323/3   | Gewässerschutz,                     | ja                      | Naturnahe Gestaltung von Fließgewässern, Moorschutz, Wasser- und Stoffrückhalt | 500<br>1300<br>780   | Maßnahmen<br>ha Fläche<br>km Fließstrecke | 130<br>1.040<br>170<br>290 | [km] Retention<br>[km] Wasser- und Biotopqualität<br>[ha] Moorwachstum<br>[ha] Moor, Retention |
| 411-431 | Leader                              |                         | indirekt Ziel von SP 1-3 umsetzen  |                      |   |                            |  |

**Programmwirkungen: Verbesserung der Gewässerqualität**

Zielwert Veränderung in der Stickstoffbilanz: - 15 kg / ha

erfolgr. Maßn. m. Btrg. Wasserqualität = Erfolgreiche Landbewirtschaftungsmaßnahmen mit Beitrag zur Wasserqualität

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von MLUR (2009c).

Entsprechend der strategischen Ausrichtung des Programms soll mit den land- und forstwirtschaftlichen Maßnahmen des Schwerpunktes 2 und den Abwassermaßnahmen des Schwerpunktes 3 zur Minderung oder Vermeidung direkter oder indirekter Nähr- und

Schadstoffeinträge in Gewässer, vor allem in das Grundwasser, beigetragen werden. Inklusive der forstwirtschaftlichen Maßnahmen wird insgesamt durch erfolgreiches Landmanagement auf einer Fläche von brutto 115.600 ha eine Verbesserung der Gewässerqualität erwartet. Agrarumweltmaßnahmen allein sollen im Umfang von 113.000 ha (physische Fläche) zur Gewässerqualität beitragen. In der Abwasserbeseitigung soll in einem Umfang von rund 6.000 Einwohnergleichwerten Verbesserung durch das Programm erreicht werden. Zusätzlich sollen über die Berufsbildung, die als konzeptionelle Maßnahme im Sinne der WRRL einzuordnen ist, die Fähigkeiten der Landbewirtschaftler zum nachhaltigen Umgang mit Wasserressourcen verbessert werden.

Gemessen am finanziellen Gewicht (20 % des Gesamtbudgets) besteht ein ebenso bedeutender, gewässerschutzbezogener Programmschwerpunkt bei den investiven Maßnahmen in Schwerpunkt 3. Hervorzuheben sind vor allem die Maßnahmen zur Gewässerentwicklung unter ELER-Code 323, die den ökologischen Zustand von Oberflächengewässern und Mooren verbessern sollen. Die Umsetzung dieser Maßnahmen sowie weiterer Gewässerschutzprojekte außerhalb der ELER-Förderung werden durch die Bereitstellung von Puffer- und Entwicklungsflächen über die Flurbereinigung unterstützt.

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

Die auf Basis der Output- und Ergebnisindikatoren qualitativ eingeschätzten Wasserschutzwirkungen des ZPLR sind in Tabelle 2.31 dargestellt. Quantitative Wirkungsnachweise liegen bisher für keine Maßnahme vor<sup>26</sup>. Ob erhebliche Wirkungen vorliegen, ist zum einen von der Wirkungsintensität der Maßnahme abhängig (potenzielle Wirkung), wird aber zum zweiten ganz entscheidend durch den Umfang der Maßnahmenumsetzung beeinflusst. Der bisher realisierte Förderumfang (Output) der als wirksam eingeschätzten Maßnahmen geht als wichtiger Faktor mit in die abschließende qualitative Bewertung ein (vgl. Spalte Nettowirkungseinschätzung).

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

Im Hinblick auf die diffusen Nähr- und Schadstoffeinträge in Gewässer sind vor allem zwei Maßnahmen des Programms mit deutlich positiver Wirkung zu bewerten. Gemessen am Umfang der Förderung und der als wirksam einzustufenden Flächen sind zunächst die Agrarumweltmaßnahmen als die Programmbausteine mit den deutlichsten Wasserschutz-

---

<sup>26</sup> Vertiefte Wirkungsuntersuchungen können erst nach der Halbzeitbewertung durchgeführt werden und sind zudem nur für relevante Maßnahmen mit erheblichen Wirkungen gerechtfertigt. Zudem führen erst mehrjährige Zeitreihen zu belastbaren Ergebnissen und erlauben ein Abscheiden von Nettowirkungen. Für die AUM ist ein fachliches Monitoring als Mit/Ohne-Vergleich auf Testbetrieben von Seiten der Fachverwaltung in 2009 etabliert worden. Ergebnisse werden aber erst nach einer Erhebungsphase von drei Jahren vorliegen.

wirkungen hervorzuheben. Daneben gehen auch von den Maßnahmen zur Abwassereinigung positive Wirkungen in einem Umfang aus, der auch überregionale Einflüsse auf Schadstofffrachten ausüben dürfte.

Positive Wirkungen für den Wasserschutz werden bis auf das Dauergrünlandprogramm von allen übrigen Agrarumweltmaßnahmen (AUM) erzielt. Neben den spezifisch auf den Wasserschutz ausgerichteten Maßnahmen zur Reduzierung von Stoffeinträgen (teilweise an Kulissen gebunden) und dem Ökolandbau verringern auch die meisten Vertragsnaturschutzmaßnahmen und das Halligprogramm durch eine Minderung des Nährstoffeinsatzes und der Besatzdichten diffuse Nährstoffeinträge in Gewässer. Gegenüber der vorangegangenen Förderperiode wurde das Spektrum wirksamer Maßnahmen deutlich verändert, und durch die Einführung von Kulissen die Maßnahmen stärker auf Problemgebiete gelenkt. Die Inanspruchnahme einiger relevanter Maßnahmen zur Reduzierung von Stoffeinträgen war aber in den ersten Förderjahren sehr verhalten. Im Ergebnis umfasst die Fläche für erfolgreiches Landmanagement als Beitrag zur Wasserqualität aktuell rund 43.000 ha. Insgesamt wurden für AUM bis zur Halbzeit rund 52 Mio. Euro verausgabt.

In Bezug auf die Wirkungen der AUM ist gemäß der VO (EG) Nr. 1698 vor allem ihr Einfluss auf die Veränderung von Nährstoffbilanzen zu ermitteln. Zur Halbzeitbewertung wurde mangels direkter Erhebungen bei den Begünstigten zunächst (vgl. Teil II, Kapitel 11.7) eine Wirkungsabschätzung bezüglich des Maßnahmeneinflusses auf die Stickstoffbilanz vorgenommen. Die Phosphorbilanz wurde bislang gar nicht betrachtet. Durchgeführt wurde die Abschätzung anhand von Hochrechnungsfaktoren, die im Rahmen der vom vTI durchgeführten Studie im Auftrag der LAWA (Osterburg und Runge, 2007) sowie im WAgriCo-Projekt, basierend auf einer umfangreichen Literaturanalyse und Expertenschätzungen, ermittelt wurden<sup>27</sup>. Die eingesparte Menge Stickstoff bewegt sich in 2009 bei landesweiter Betrachtung zwischen 1.090 und 4.700 t um einen Mittelwert von rund 2.430 t. Umgerechnet auf die LF ergibt dies einen Reduktionsbeitrag von AUM zur aktuellen N-Bilanz im Jahr 2009 in Höhe von 2,5 kg/ha (Spanne 1,1 bis 4,8 kg).

---

<sup>27</sup> Die Schätzwerte können nicht eine Überprüfung der tatsächlich im Land erreichten Stickstoffreduzierung ersetzen, da die Schätzwerte durchweg auf älteren Studien beruhen, also aktuelle Einflüsse wie die Wirkung der DüV nicht einbezogen sind und zudem nicht vorbehaltlos auf die lokalen Verhältnisse im Bundesland übertragen werden können. Eine Verifizierung über betriebliche Erhebungen im Land ist unerlässlich, kann aber erst nach der Halbzeitbewertung und nur für ausgewählte Maßnahmen durchgeführt werden.

**Tabelle 2.31:** Output, Ergebnis und Wirkung relevanter Maßnahmen: Wasserschutz

| Titel   | Maßnahmen                           | Output                              |                 | Input <sup>1)</sup> |                      | Ergebnis mit Umweltrelevanz |        | Wirkung Wasserschutz               |          |                 |           |                 |        |          |              |
|---------|-------------------------------------|-------------------------------------|-----------------|---------------------|----------------------|-----------------------------|--------|------------------------------------|----------|-----------------|-----------|-----------------|--------|----------|--------------|
|         |                                     | Wert                                | Einheit         | Zielerreichung      | Öffentliche Ausgaben | Wirksamer Anteil            | Anzahl | Einheit                            | Mitnahme | potenz. Wirkung | dauerhaft | nicht dauerhaft | direkt | indirekt | Nettowirkung |
|         |                                     |                                     |                 | %                   | 1.000 EUR            | %                           |        |                                    |          |                 |           |                 |        |          |              |
| 111     | Berufsbildung                       | 624                                 | Kurse           | 74                  | 747                  | 19                          | 100    | Kurse mit Umweltbezug              | k.A.     | +               | x         | x               | x      | ?        |              |
|         |                                     | 5.873                               | Teilnehmer      | 84                  |                      |                             | 1.465  | Teilnehmer                         |          |                 |           |                 |        |          |              |
| 121/1   | AFP                                 | 188                                 | Betriebe        | 94                  | 9.480                | ?                           | 199    | Betriebe mit neuer Technik         | ++       | +/-             | x         |                 | x      | ?        |              |
| 121/2   | MFP                                 | 190                                 | Betriebe        | 38                  |                      |                             |        |                                    |          |                 |           |                 |        |          |              |
| 125/1   | Flurbereinigung                     | 99                                  | Verfahren       | 99                  | 3.233                | 18                          | 710    | ha Flächen für Wasserwirtschaft    |          |                 | x         |                 | x      | ++       |              |
|         |                                     |                                     |                 |                     |                      |                             | 58     | km Randstreifen                    |          |                 |           |                 |        |          |              |
|         |                                     |                                     |                 |                     |                      |                             | 31     | km Gewässerrenaturierung           |          |                 |           |                 |        |          |              |
| 213     | Natura 2000                         | 10.247                              | ha              |                     | 3.804                | 2                           | 175    | ha Vermeidung Grünlandumbruch      | 0        | +               |           | x               | x      | +        |              |
| 214     | Agrarumweltmaßnahmen                |                                     |                 |                     | 51.990               | 95                          | 43.420 | ha Maßn. Btrg. Wasserqualität      |          |                 |           | x               | x      | + / ++   |              |
| 214/1   | Dauergrünland-Programm              | 716                                 | ha              | 1                   |                      |                             |        | keine messbaren Effekte            | 0        | 0               | x         | x               | 0      |          |              |
| 214/2   | Halligprogramm                      | 1.570                               | ha              | 13                  |                      |                             | 1.570  | ha Red. Düngung                    | 0        | +               | x         | x               | +      |          |              |
| 214/3   | Reduzierung Stoffeinträge           | 16.705                              | ha              | 20                  |                      |                             | 16.705 | ha Red. Düngung; Auswaschung       | +        | +               | x         | x               | +      |          |              |
| 214/4   | Ökolandbau                          | 26.285                              | ha              | 88                  |                      |                             | 26.285 | ha Red. Nährstoffe, PSM            | +        | ++              | x         | x               | ++     |          |              |
| 214/5   | Vertragsnaturschutz                 | 12.219                              | ha              | 12                  |                      |                             | 12.219 | ha Red. Nährstoffe, PSM            | 0        | +               | x         | x               | +      |          |              |
| 221     | Erstaufforstung                     | 166                                 | ha              | 12                  | 897                  | 100                         | 20     | ha Maßn. Btrg. Wasserqualität      | 0        |                 | x         |                 | x      | +        |              |
| 227     | Nichtproduktive Investitionen Forst | 1.029                               | ha              | 86                  | 7.024                | 100                         | 731    | ha Maßn. Btrg. Wasserqualität      | 0        |                 | x         |                 | x      | +        |              |
| 321/1   | Biomasse                            | 16                                  | Projekte        | 50                  | 5.253                | ?                           |        |                                    | +        | +               | x         |                 | x      | ?        |              |
| 321/2   | Kleinkläranlagen                    | 1.761                               | Wohneinheiten   | 59                  | 3.620                | 100                         | 11.000 | Einwohnerwerte                     | k.A.     | +               | x         |                 | x      | +        |              |
| 323/2   | Naturschutz und Landschaftspflege   | 590                                 | ha Grunderwerb  | 20                  | 17.320               | ?                           | 590    | ha Flächenextensivierung           | 0        | +               | x         |                 | x      | +        |              |
|         |                                     |                                     |                 |                     |                      |                             | 5      | ha Kleingewässer                   |          |                 |           |                 |        |          |              |
| 323/3   | Gewässerschutz, WRRL                | 253                                 | Maßnahmen       | 51                  |                      |                             | 60     | km Fließgewässer (Retention +)     |          |                 |           |                 |        |          |              |
|         |                                     | 249                                 | ha Fläche       | 19                  | 16.300               | 100                         | 609    | km Fließstrecke (Wasserqualität +) | 0        | +               | x         |                 | x      | ++       |              |
|         |                                     | 777                                 | km Fließstrecke | 100                 |                      |                             | 3      | ha Moorwachstum                    |          |                 |           |                 |        |          |              |
|         |                                     |                                     |                 |                     |                      |                             | 233    | ha Moorfläche (Retention +)        |          |                 |           |                 |        |          |              |
| 411-431 | Leader                              | keine relevanten Projekte umgesetzt |                 |                     |                      |                             |        |                                    |          |                 |           |                 |        |          |              |

1) Alle Maßnahmen inkl. Top-Ups.

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

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

Die landesweite Bruttostickstoffbilanz betrug 2006 99,4 kg/ha. Ein aktueller Indikatorwert für 2009 liegt nicht vor. Bezogen auf den N-Saldo aus 2006 errechnet sich ein Mindebeitrag von knapp 2,5 %. Eine Verbesserung der Stickstoffbilanz durch AUM kann noch nicht nachgewiesen werden. Einerseits hat die wirksame AUM-Förderfläche gegenüber dem Ende der vorangegangenen Förderperiode stark abgenommen hat (Wegfall MDM-Verfahren und deutlicher Rückgang Umweltfreundliche Gülleausbringung und Grünlandextensivierung). Andererseits ist aufgrund der bei einigen Maßnahmen gestiegenen gewässerschutzbezogenen Auflagen mit einer größeren Schutzwirkung je ha Förderfläche zu rechnen. Dass in bestimmten Regionen gegenläufige Tendenzen zu verzeichnen ist<sup>28</sup>, ist nicht auszuschließen.

Innerhalb der AUM wird zum jetzigen Stand der Programmumsetzung der weitaus größte Beitrag durch den Ökologischen Landbau sowie die Umweltfreundliche Gülleausbringung geleistet, die im Jahr 2009 zusammen mehr als 99 % der Wirkung von AUM auf die Absenkung der Stickstoffbilanz ausmachen.

Bei der Maßnahme 321/3 ist ebenfalls von einer deutlich positiven Wirkung und einem Beitrag zur Verbesserung der Gewässerqualität auszugehen. Zudem konnte zur Halbzeit der Förderperiode ein weit höheres Förderergebnis erzielt werden als erwartet. Durch die in die dezentrale Abwasserbeseitigung in dünn besiedelten Räumen geflossenen Fördermittel konnten für 11.000 EW moderne Klärtechniken eingeführt werden, die rechnerisch zu einer deutlichen Schadstoffentfrachtung geführt haben. Durch nachgerüstete Kleinkläranlagen erfolgt in jedem Fall eine gezielte Kohlenstoff-Eliminierung entsprechend dem Stand der Technik (Abwasserverordnung → CSB = 150 mg/l und BSB<sub>5</sub> = 40 mg/l), und zudem ist eine Stickstoff-Eliminierung in der Größenordnung von 40 % zu verzeichnen. Wirkungsnachweise durch Messungen an den Anlagen werden erst in Zukunft vorliegen. Bei der Förderung von Kleinkläranlagen ist bei Fortsetzung des bis zur Halbzeit erreichten Umsetzungsstands damit zu rechnen, dass bis zum Ende der Förderperiode die Anpassung an den erforderlichen Stand der Technik in der dezentralen Abwasserbeseitigung erreicht werden kann und eine weitere Förderung nach 2013 entbehrlich wird.

Die Wirkung der Forstmaßnahmen wird als positiv eingeschätzt, ist allerdings wegen der geringen Förderflächenumfänge nur lokal von Bedeutung. Für die Erstaufforstung (Code 221) resultiert das schlechte Ergebnis aus der geringen Inanspruchnahme. Zudem wurden nur 10 ha auf Flächen aufgeforstet, die für Gewässer Schutzfunktionen ausüben. Der unter Code 227 geförderte Umbau nicht standortgerechter Reinbestände in Misch- oder Laubwäldern findet in Schleswig-Holstein unter Verwendung herkunftsgerechter und im Land bewährter Baumarten statt. Die Wirkung des Waldumbaus für den Wasserschutz entsteht

---

<sup>28</sup> Aktuelle regionale N-Bilanzen auf Kreis- oder Gemeindeebene liegen nicht vor, sollen aber möglicherweise vom vTI im Auftrag des LLUR erstellt werden.

zum einen, weil Depositionseinträge und davon abhängig auch die Austräge von Stickstoff unter Laubholz geringer sind als unter Nadelholz. Außerdem weisen standortgerechte Bestände eine erhöhte Stabilität auf, die wiederum vor Schadausfällen schützt und damit die Gefahr von Nährstoffauswaschungen unter Kahlfächen mindert. Laut Ergebnissen des Monitorings trägt die Maßnahme damit potenziell auf rund 730 ha zur Verbesserung der Wasserqualität bei.

Auch für die Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und Zahlungen im Zusammenhang mit der Richtlinie 2000/60/EG (ELER-Code 213) werden gemäß der Programmstrategie Wasserschutzwirkungen erwartet. Allerdings wurde kein entsprechender Ergebnisindikator festgelegt. Wasserschutzwirkungen der Natura-2000-Ausgleichszahlungen können durch Förderauflagen entstehen, die über die jeweiligen Schutzgebietsauflagen hinausgehen. In Schleswig-Holstein zählen dazu vor allem die zusätzlichen Auflagen mit Verbot des Grünlandumbruchs sowie das Verbot der zusätzlichen Entwässerung. Eigene Analysen haben ergeben, dass nach grober Schätzung das Umbruchverbot auf rund 58 % der Kulisse relevant ist und das Entwässerungsverbot auf rund 22 % der Schutzgebietsflächen. Laut einer Studie von Osterburg et al. (2009) wurde zwischen 2005 und 2007 in vier nordwestdeutschen Bundesländern durchschnittlich gerechnet 2,5 % des Grünlands umgebrochen, in Schutzgebieten aber deutlich weniger. Wenn man überschlägig den genannten Prozentwert auf die Förderfläche überträgt, ergäbe sich eine Größenordnung von rund 175 ha vermiedener Grünlandumbruch<sup>29</sup>. Resümierend kann die Maßnahme zwar von der potenziellen Wirkung her als sehr positiv bewertet werden, hinsichtlich der relevanten Wirkfläche ist sie aber für den Wasserschutz nur von sehr begrenzter Bedeutung.

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

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

Die als ergänzende Maßnahmen im Programm fungierende Berufsbildung dürfte nach derzeitigem Umsetzungsstand nur sehr indirekt und vermutlich eher marginal wirken. Ein Wasserschutzbezug kann unter den nach Kursschwerpunkten systematisierten Berufsbil-

---

<sup>29</sup> 12.000 ha \* 0,58 \* 0,025 = 174 ha

dungsangeboten nicht bestimmt werden, und nur 15 der 84 durchgeführten Kurse lassen sich dem Oberthema 6 „Erhaltung und Verbesserung von Landschaft, Umweltschutz sowie Biomassenutzung und Klimaschutz“ zuordnen.

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

Die Verbesserung der Gewässerqualität von Oberflächengewässern ist, abgeleitet aus den festgestellten Problemen in der Strategie, ein weiterer gewässerschutzbezogener Schwerpunkt des Förderprogramms. Neben den bereits erwähnten Wirkungen von AUM und Beratung auf Schadstoffeinträge in Gewässer trägt die Teilmaßnahme „323/3: WRRL (investive Maßnahmen) - Naturnahe Gestaltung von Fließgewässern, Wiedervernässung von Niedermooren“ zu einer Verbesserung des Zustandes der Gewässer gemäß den Anforderungen der WRRL bei.

Im Rahmen der Maßnahme 323/3 Fließgewässerentwicklung werden strukturelle Defizite beseitigt und die Durchlässigkeit verbessert. Bis zur Halbzeit der Förderperiode waren 30 % der geplanten Mittel verausgabt. Diese wurden durch Zuwendungen des Landes ohne EU-Kofinanzierung ergänzt. Insgesamt konnten Fließgewässer auf rund 35 km naturnah entwickelt werden, die durch zusätzlichen Flächenkauf und Anlage von Gewässerrandstreifen (rund 200 ha) in ihrer Wirkung verstärkt werden. Nach Angaben des MLUR führten die Maßnahmen zu einer Verbesserung der Fließgewässerqualität auf 777 km Fließstrecke<sup>30</sup>. Auch im Rahmen der Flurbereinigung wurden Maßnahmen an Gewässer durchgeführt, die zur Verbesserung der Strukturgüte führen. Nach eigenen Schätzungen wurden dabei rund 58 km Randstreifen angelegt und rund 33 km renaturiert<sup>31</sup>.

Insgesamt wurden mit Hilfe des ELER auf rund 68 km Fließgewässerstrecke durch Gewässerentwicklungsmaßnahmen zur Verbesserung des ökologischen Zustands beigetragen sowie zusätzlich Randstreifen zur Unterstützung der ökologischen Wirkung angelegt. Eine unterstützende Wirkung wird außerdem über Flächenbereitstellung im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren erzielt, die für Maßnahmen für die Wasserwirtschaft in einem Umfang von 710 ha realisiert wurden. Zudem trägt die Wiedervernässung von Niedermooren und Gewässerauen unter Maßnahme 323/3 durch Schaffung von Retentionsflächen zu den Zielen der WRRL bei. In dieser Förderperiode sind bislang rund 236 ha auch mit Hilfe von Top-ups umgesetzt worden.

---

<sup>30</sup> Quantifizierungen dieser Art sind allerdings problematisch, da punktuellen baulichen Maßnahmen nur schwierig ein Wirkungsbereich in Form einer Fließgewässerstrecke zugeordnet werden kann. Die Zahlen geben aber einen ersten Anhaltspunkt für die erreichbaren Wirkungen.

<sup>31</sup> Diese Maßnahmen weisen allerdings im Vergleich zu den unter 323 realisierten Renaturierungsprojekten eine wesentlich geringere Eingriffsintensität auf.

Alle aufgeführten Maßnahmen haben somit einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der WRRL in Schleswig-Holstein geleistet. Insgesamt stehen damit rund 19,5 Mio. Euro oder rund 12 % der bisher verausgabten Programmmittel im Zusammenhang mit der Verbesserung des ökologischen Zustands von Oberflächengewässern. Einen direkten Beitrag leisten rund 16,3 Mio. Euro (=10 %). Mit dem nun im Auftrag des LLUR vorliegenden Monitoringprogramm für Maßnahmen zur Fließgewässerentwicklung liegt ein systematisch aufgebautes Konzept von Vorher-Nachher-Untersuchungen vor (BBS Büro Greuner Pönicke, 2009), das für ausgewählte Fördervorhaben eine sichere Abschätzung der Wirkungen von strukturverbessernden Maßnahmen an Fließgewässern zulässt. Zur Halbzeitbewertung konnten sich Effekte beim ökologischen Zustand noch nicht (messbar) niederschlagen, da die Maßnahmen erst ab 2009 umgesetzt wurden.

### **2.3.3.5 Beantwortung der Bewertungsfragen**

Das Programm hat über eine Reihe von Maßnahmen einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Wasserqualität und damit zu den Zielen der Wasserrahmenrichtlinie geleistet. Insgesamt stehen rund 84,6 Mio. Euro und damit 26 % der bisher verausgabten Programmmittel mit Wasserschutzwirkungen in Verbindung.

Zum einen konnte im Bereich diffuser Nährstoffeinträge in Gewässer durch eine Reihe von Maßnahmen gesicherte Wirkung erzielt werden (Verbesserung der Abwasserbeseitigung, AUM, Forstmaßnahmen). Fast die gesamten für AUM verausgabten Mittel trugen mit sehr positiven Wirkungen zu einer Verbesserung der Stickstoffbilanzen bei. Bezogen auf die LF in Schleswig-Holstein errechnet sich ein Minderungsbeitrag zum N-Saldo im Jahr 2009 von im Mittel 2,5 kg/ha (Spanne 1,1 bis 4,8 kg). Die berechneten Werte basieren auf Literaturangaben und Expertenschätzungen (Bruttoangaben), Daten zur Ableitung von Nettoeffekten liegen nicht vor. Der Referenzwert in der Baseline betrug 2006 99,4 kg/ha. Ein aktueller Wert 2010, der auch erste Einflüsse der verschärften Anforderungen der Düngeverordnung abbilden könnte, liegt nicht vor. Allerdings ist zur Halbzeit nicht von einer Verbesserung des Indikatorwertes im Vergleich zum Beginn der Förderperiode auszugehen, vor allem wegen der geringen Akzeptanz wichtiger Maßnahmen mit Wasserschutzzielen. Es bleibt abzuwarten, ob über die derzeitige Maßnahmenpalette die bestehenden Probleme im Bezug auf Nährstoffeinträge in Gewässer zu lösen sind.

Zum zweiten sind für das WRRL-Ziel der Erreichung des guten ökologischen Zustands von Oberflächengewässern bedeutende Förderbeiträge durch das Programm geleistet worden. Insgesamt stehen rund 19,5 Mio. Euro oder rund 12 % der bisher verausgabten Programmmittel im Zusammenhang mit der Verbesserung des ökologischen Zustands von Oberflächengewässern. Die Erfolge der Maßnahmen lassen sich kurz nach der Umsetzung noch nicht bestimmen.

Die Wasserschutzwirkungen der ELER-Maßnahmen sind insbesondere durch die Bezugnahme der WRRL-Maßnahmenpläne auf das Förderangebot des ZPLR gezielter Bestandteil der WRRL-Strategie des Landes geworden. Aber auch umgekehrt hat das Programm eine explizite Ausrichtung auf die Umsetzung der WRRL-Richtlinie und damit auf europäische Umweltziele bekommen. Besonders bei Oberflächengewässer sind die Outputziele für den ELER bis 2013 sehr konkret auf die Bewirtschaftungsziele bis 2015 abgestimmt worden. Für den Bereich der diffusen Stoffeinträge wird in den offiziellen Plandokumenten aber weniger klar definiert, welcher Reduktions-Beitrag über die ELER-Förderung erreicht werden soll. Auch aus diesem Grund kann dieser Beitrag aus Sicht der Wirkungen des Programms derzeit noch nicht abschließend bewertet werden!

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

Ähnlich wie zum Wasserschutz sind auch in Bezug auf Klimaschutzaspekte auf Programmebene zwei Bewertungsfragen zu beantworten (siehe Kasten). Auch diese Fragen hängen nach Auffassung der Evaluatoren wieder eng zusammen und werden daher im folgenden Kapitel gemeinsam beantwortet. Mit Frage 2 zum Beitrag des Programms wird eher auf Wirkungsaspekte in Bezug auf den Ressourcenschutz abgehoben<sup>32</sup>, während Frage 3 klären soll, ob und in welchem Umfang das ZPLR überhaupt auf die europäischen Klimaschutzziele und insbesondere auf die Zielvorgaben des Kyoto-Protokolls ausgerichtet wurde. Ob das Programm zur Verwirklichung der Gemeinschaftsziele beiträgt, wird durch eine Zielanalyse des Entwicklungsprogramms sowie dessen Einordnung in den Kontext weiterer Instrumente und Programme des Landes untersucht. Neben der Nennung explizierter Programm- oder Maßnahmenziele ist der Beitrag des Programms aber auch wieder durch die Wirkungen von Maßnahmen zu überprüfen, sodass in einer gesamthaften Bewertung letztlich beide Fragestellungen integriert zu betrachten sind.

---

<sup>32</sup> Aspekte der Anpassung an den Klimawandel werden hier nicht weiter betrachtet. Zwar können entsprechende Ziele in den Entwicklungsplänen vorkommen, z. B. bei Maßnahmen zum Küsten- und Hochwasserschutz, jedoch ist die Kommissionsfrage auf Ressourcenschutzaspekte ausgerichtet.

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

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

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

Aus Sicht des CMEF und der Fragen der Kommission sind unter den Gesichtspunkten des Klimaschutzes zwei getrennte Fragestellungen zu verfolgen. Zum einen ist der Einfluss des ZPLR auf die Erzeugung Erneuerbarer Energien zu bestimmen (Wirkungsindikator 7 und korrespondierender Baselineindikator 24). Da Klimaschutzwirkungen nicht allein mit der Produktion Erneuerbarer Energien verbunden sind, ist zum zweiten in Verbindung mit Baselineindikator B 26 von Interesse, wie sich das Programm auf die Entwicklung der Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft auswirkt. In der folgenden Bewertung wird darüber hinaus versucht, für die Bestimmung der Klimaschutzwirkungen den Blick auf alle Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) mit Bezug zu ZPLR-Maßnahmen zu weiten, weil nichtlandwirtschaftliche Programmbestandteile – wie z. B. die forstlichen Maßnahmen – ebenfalls Einfluss auf das Emissionsgeschehen haben können<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Außerdem wird in der aktuellen Berichterstattung über THG-Emissionen aus der Landwirtschaft von einzelnen Emissionsquellen (Düngerproduktion, Kraftstoffverbrauch) in anderen Sektoren berichtet.

### 2.3.4.1 Fachlicher und politischer Kontext

#### *Ausgangslage anhand der Basisindikatoren*

**Tabelle 2.32:** Basisindikatoren Vertiefungsthema Klima

| Nr.  | Basisindikator   | Datenstand | Menge  |
|------|--|------------|--------|
| B 24 | Klimawandel: Erzeugung Erneuerbarer Energien aus Landwirtschaft und Forstwirtschaft                  |            |        |
|      | Aus Landwirtschaft (Kilotonnen)  | 2006       | 110    |
|      | Aus der Forstwirtschaft (Kilotonnen)   | 2006       | 141    |
| B 25 | Klimawandel: der Erzeugung Erneuerbarer Energien gewidmete LF mit Energie- und Biomassepflanzen (ha) | 2006       | 77.879 |
| B26  | Klimawandel/Luftqualität: Gas-Emissionen aus der Landwirtschaft                                      |            |        |
|      | THG-Emissionen aus der LaWi (1.000 t CO <sub>2</sub> -Äquivalent)                                    | 2006       | 5.418  |
|      | Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft (1.000 t)  | 2006       | 60     |
| W7   | Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels  |            |        |
|      | Zunahme der Produktion Erneuerbarer Energien (kt)  |            | 740    |

Quelle: ZPLR, konsolidierte Fassung nach 2. Änderungsantrag (MLUR, 2009c).

Gemäß den oben umrissenen Fragestellungen ist zunächst die aktuelle Ausgangslage in Schleswig-Holstein, ausgehend von den Ausführungen im ZPLR, zu beschreiben:

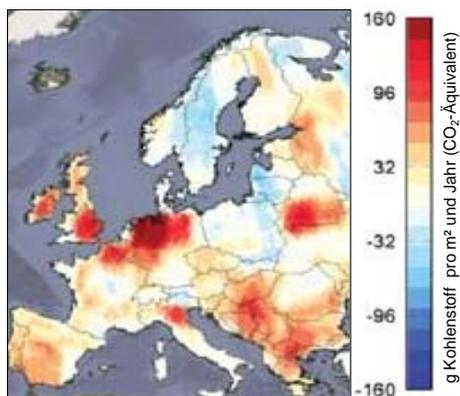
**Bioenergie:** Die Stromerzeugung aus regenerativen Energien ist ein Wirtschaftszweig mit besonderer Ausprägung in Schleswig-Holstein, dessen Bedeutung mit der Verabschiedung des Gesetzes für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG) vom 1. April 2000 in den vergangenen Jahren stetig gewachsen ist (vgl. Teil I). Mit einer Stromerzeugung von 2.250 GWh übernahm die Windenergie mit nahezu 90 % den Löwenanteil an der Stromerzeugung aus regenerativen Energieträgern. Die schleswig-holsteinische Landesregierung ist bestrebt, die Biomasse neben der Windkraft und Sonnenenergie zur dritten Säule bei der Nutzung regenerativer Energien auszubauen. Für eine energetische Verwertung kommen dabei vorrangig land- und forstwirtschaftliche Stoffe (Holz, Stroh, Biogas) sowie biogene Reststoffe in Betracht.

Biogasanlagen haben 2008 704.632 MWh netto an Strom produziert und damit einen Anteil von 3,1 % an der Stromerzeugung in SH insgesamt eingenommen (Statistikamt Nord, 2010). Aufgrund zunehmender Kritik an maisbasierten Biogasanlagen aus Umweltsicht sollen laut Nachhaltigkeitsbericht des Landes Schleswig-Holstein zukünftig Anlagen auf Basis vorhandener Reststoffe in den Vordergrund rücken. Dieser Ansatz soll in den kommenden Jahren mit folgenden Maßnahmenswerpunkten umgesetzt bzw. unterstützt werden (MLUR, 2010e):

- Ausweitung der Biogaserzeugung aus Bioabfällen,
- Initiierung eines Pilotprojektes für ein virtuelles Kraftwerk,

- Ansiedlung einer Biomassepelletproduktion in SH,
- Unterstützung von unternehmerischen Initiativen für eine integrierte stoffliche und energetische Nutzung von nachwachsenden Rohstoffen (Bioraffinerie).

Treibhausgas- und Ammoniak-Emissionen: Der Anteil der Schleswig-Holsteiner Landwirtschaft am Gesamtausstoß an CO<sub>2</sub>-Äquivalenten liegt bei 21 %. Im Bundesdurchschnitt liegt der Anteil der Landwirtschaft bei 8,6 %. Schleswig-Holstein zählt mit rund 6.100 kt CO<sub>2</sub>-Äquivalenten oder 8,8 % Anteil an Treibhausgas(THG)-Emissionen aus der Landwirtschaft (2008) zu den Hauptemittenten dieser Quellgruppe in Deutschland (Haenel, 2010). Die Landwirtschaft hat bedeutende Anteile am Ausstoß der klimarelevanten Gase Methan (50 %) und Lachgas (80%) (BMELV, 2006a). Die Menge der Emissionen aus der Landwirtschaft in Schleswig-Holstein ist in den letzten zehn Jahren weitgehend gleich geblieben (Haenel, 2010). Einige Landkreise sind vor allem bedingt durch ihre hohen Viehbesatzdichten hinsichtlich des Ausstoßes von Treibhausgasen als kritisch einzustufen. Die Leistung der Forstwirtschaft besteht im Hinblick auf THG-Emissionen in der Funktion als CO<sub>2</sub>-Senke.



**Abbildung 2.15:**

Summe aller Treibhausgasflüsse aus der Landwirtschaft und Landschaft für die Jahre 2000 bis 2004 (©Carbo-Europe Team)

Quelle:

Zwischenbericht 2010 gemäß Art. 82 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005.

Den Belastungen durch Ammoniakemissionen kommt im Rahmen der Luftreinhaltung eine besondere Bedeutung zu. Ammoniak ist nicht direkt klimawirksam, wird aber durch Umwandlung zu Lachgas und trägt über den Austrag von Stickstoff zur Bodenversauerung bei. Zur Verbesserung der Luftqualität hat die NEC-Richtlinie der EG (EG-Richtlinie 2001/81/EG) als nationale Höchstmengen an Ammoniakemissionen für 2010 einen Höchstwert von 550 Gg vorgesehen, Deutschland wird diesen Zielwert voraussichtlich nicht erreichen. Derzeit stammen 95 % der Ammoniakemissionen in Deutschland (Wert 2004) aus der Landwirtschaft, 75 % aus der Tierhaltung (BMELV, 2006). Die Emissionen ergeben sich vor allem durch Menge, Handhabung und Lagerung von Gülle. Die Landwirtschaft in Schleswig-Holstein hatte mit 37,6 Gg NH<sub>3</sub> in 2008 einen Anteil von 8,2 % an den Emissionen der Landwirtschaft in Deutschland.

### **SWOT Klima und Programmstrategie**

Ziel des Programms ist die ressourcenschonende Nutzung der Umweltgüter. Speziell genannt wird der Schutz abiotischer Ressourcen wie Wasser, Boden und Luft. Anders als die Themen Arten- und Biotopschutz sowie der Gewässerschutz ist der Beitrag zum Klimaschutz kein ausdrückliches strategisches Ziel des Schleswig-Holsteiner Programms. Allgemein sollen Maßnahmen des SP2 zur Integration der in den Leitlinien der KOM genannten Umweltziele, also auch die Umsetzung des Kyoto-Protokolls, genutzt werden.

Um die Interventionslogik des Programms nachvollziehen und einordnen zu können, werden in Tabelle 2.33 die in der Ausgangslage beschriebene Umweltsituation, die als Schwächen und Risiken bewerteten Umweltprobleme und die Strategien sowie ihre Unterlegung durch Maßnahmen mit Bezug zum Klimaschutz gegenübergestellt.

**Tabelle 2.33:** Schwächen im Bereich von Umwelt und Landschaft mit Bezug zu Klima

| <b>Schwächen/Risiken</b>  | <b>In Beschreib. Ausgangslage angesprochen</b> | <b>In Strategie angesprochen</b> | <b>Maßnahmen</b> |
|---|--|----------------------------------|------------------|
| Umweltbelastungen durch Intensivierung der Landwirtschaft                               | X  | X                                | 214              |
| Beeinträchtigung der biotischen und abiotischen Ressourcen durch Nutzungsintensivierung | X  | X                                | 214              |
| Überdurchschnittlicher Rückgang von Dauergrünland                                       | X  | (X)                              |                  |
| Hoher Anteil der Landwirtschaft an den Klimagasemissionen des Landes                    | X  |                                  |                  |
| Niedriger Waldanteil/Eigenversorgung mit Holz   | X  | X                                | 221              |
| Beanspruchung fossiler Energieressourcen  |  | X                                | 321              |
| Ggf. Zielkonflikte zwischen potenziellen Förderschwerpunkten (Bsp. Bioenergie)          | X  |                                  |                  |

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von MLUR (2009c).

In der Beschreibung der Ausgangslage werden die meisten Aspekte der Klimaschutzproblematik in Schleswig-Holstein erwähnt. In der Strategie wiederum finden sich die meisten Aspekte wieder und es werden Bezüge durch Zuordnung einzelner Maßnahmen (ELER-Codes 214, 221, 321) zu den verschiedenen in der SWOT-Analyse angesprochenen Problemen hergestellt. Weder in der Strategie direkt aufgegriffen noch explizit mit Maßnahmen unterlegt ist aber das Problem der THG-Emissionen der Landwirtschaft. Agrarumweltmaßnahmen (AUM) sollen ganz allgemein der Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion und Beeinträchtigung abiotischer und biotischer Ressourcen entgegenwirken. Ein spezielles Klimaschutzziel wurde ursprünglich unter den AUM dem Ökolandbau zugeschrieben. Allerdings ist diese Zielsetzung vom Fachreferat in ein reines Wasserschutzziel geändert worden. Ein Beitrag zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls durch Stabilisierung bestehender und Schaffung neuer, langfristiger Kohlenstoffsenken soll durch die forstwirtschaftlichen Maßnahmen geleistet werden. Aus SP 3 zielt die Initiative Biomasse und Energie (321/1) auf die Minderung von CO<sub>2</sub>-Emissionen über den Ausbau der Produk-

tion von regenerativen Energien. Allerdings werden seit 2009 keine Anlagen mehr gefördert, die Mais einsetzen<sup>34</sup>. Die Liste der mit Klimaschutzziele versehenen Maßnahmen im Programm enthält daneben noch als weitere ‚ergänzende‘ Maßnahme unter ELER-Code 111 die Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen.

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

Die Landesregierung Schleswig-Holstein betreibt seit mehreren Jahren eine aktive Klimaschutz- und Luftreinhaltepolitik. In Teil I wurden hierzu bereits Ausführungen gemacht. Die Landesregierung hatte die Mittel für die Biomasseförderung in den vergangenen Jahren aufgestockt. Im Schleswig-Holstein-Fonds hatte sie dafür zusätzliche Mittel von 4,6 Mio. Euro bis Ende 2009 veranschlagt. Im Bereich der Erzeugung Erneuerbarer Energien gibt es in Schleswig-Holstein verschiedene Möglichkeiten der Förderung:

**Tabelle 2.34:** Fördermöglichkeiten zur Erzeugung Erneuerbarer Energien

|  |  |
|--|--|
| Bundesprogramm zur Förderung von Maßnahmen zur Nutzung Erneuerbarer Energien | Zuschüsse des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausführungkontrolle (BAFA) für Solar- und Biomasseanlagen<br>Darlehen mit Tilgungszuschuss aus dem KfW-Programm „Erneuerbare Energien“ (Premium)<br>Förderung von Wärmenetzen nach dem Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG) |
| Initiative „Biomasse und Energie“ des Landes S-H                             | Darlehen aus dem KfW-Programm „Erneuerbare Energien“ (Standard)<br>Landwirtschaftliche Rentenbank Sonderkreditprogramm „Energie vom Land“  |

Quelle: Infoblatt der Landwirtschaftskammer SH.

### **2.3.4.2 Bewertungsindikatoren und -kriterien**

Laut ELER-VO ist der Beitrag der Förderprogramme zur Bekämpfung des Klimawandels durch den Indikator W7 „Anstieg der Produktion Erneuerbarer Energie“ zu erfassen, gemessen in Kilotonnen Erdöläquivalenten (ktoe) pro Jahr. Dabei kommt für alle relevanten Maßnahmen ein einheitliches Berechnungsverfahren zur Anwendung. Die Ergebnisse werden nach landwirtschaftlichen, forstwirtschaftlichen und anderen Quellen getrennt ausgewiesen. Der Wirkungsindikator steht im Zusammenhang mit den Baseline-Indikatoren zur Produktion (Menge, Fläche) Erneuerbarer Energien (vgl. Tabelle 2.32). Wenn möglich, wird im Folgenden aber bei wirksamen Maßnahmen nicht nur die mit der Förderung produzierte Menge an Erneuerbarer Energie angegeben, sondern mit etablierten Faktoren in die eingesparte Menge an CO<sub>2</sub>-Äquivalenten (CO<sub>2</sub>-Äq) umgerechnet.

<sup>34</sup> Ab dem Jahr 2011 können die betreffenden Zuschussempfänger allerdings einen Antrag auf Überprüfung und Löschung dieser Auflage stellen (MLUR, 2009g).

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

### **2.3.4.3 Relevante Maßnahmen**

In der Analyse des Beitrags der ELER-Förderung zum Klimaschutz werden alle Maßnahmen als relevant berücksichtigt, die laut ZPLR<sup>35</sup> ein Klimaschutzziel aufweisen oder von denen entsprechende Wirkungen inklusive negativer Wirkungen als Kuppelprodukt zu erwarten sind. In Tabelle 2.35 sind die relevanten ZPLR-Maßnahmen mit ihren Output-, Ergebnis- und Wirkungszielen dargestellt. Auf die Wirkungen selbst wird im folgenden Unterkapitel 2.3.4.4 eingegangen.

---

<sup>35</sup> Die Maßnahmenziele wurden teilweise durch die zuständigen Fachbehörden korrigiert, sodass es zu Abweichungen zu den Zielen im genehmigten ZPLR kommen kann.

**Tabelle 2.35:** Relevante Maßnahmen – Klimaschutz

| Titel                              | Maßnahme  | Klima-<br>schutz<br>ja/nein | Maßnahmenziel<br><br>Zielbeschreibung  | Quantifizierte Ziele |                                      |               |  |
|------------------------------------|---|-----------------------------|--|----------------------|--------------------------------------|---------------|--|
|                                    |   |                             |  | Output               |                                      | Ergebnis      |  |
|                                    |   |                             |  | Wert                 | Einheit                              | Wert          | Einheit  |
| 111                                | Berufsbildung                                   | ja                          | Arbeitsplätze, Einkommen, Umweltschutz, techn. und wirtschaftl. Bildungsstand        | 7000<br>840          | Teilnehmer<br>Kurse                  |               |  |
| 121/1                              | Agrarinvestitionsförderungs-<br>förderung (AFP) | nein                        | Einkommen, Produktivität, Umweltschutz (Güllelager), energiespar. Gewächshäuser      | 200<br>200           | Betriebe<br>Mio. Euro<br>Invest.vol. | 24.000<br>200 | Euro je Betrieb BWS<br>Betriebe mit neuen<br>Produkten/Verfahren |
| 121/2                              | AFP für Milch-<br>viehbetriebe                  | nein                        | Einkommen, Produktivität   | 750<br>250           | Betriebe<br>Mio. Euro                | 500           | Betriebe mit neuen<br>Produkten/Verfahren                        |
| 123                                | Wertschöpfung luf<br>Erzeugnisse                | nein                        | Erhöhung Wertschöpfung bei<br>luf Erzeugnissen                                       | 100                  | Mio Euro<br>Invest.vol.              | 85            | Betriebe mit neuen<br>Produkten/Verfahren                        |
| 125/1                              | Flurbereinigung                                 | nein                        | Einkommen, Produktivität,<br>Reduzierung Energieverbrauch                            | 100<br>250           | Verfahren<br>Anträge                 | 30.000        | Verfahrensteilnehmer   |
| 213                                | Natura 2000                                     | nein                        | Schutz Dauergrünland;<br>Vermeidung GL-Umbruch                                       | 114.000              | ha                                   | 114.000       | ha erfolgr. Maßn. m.<br>Btrg. Biodiversität                      |
| 214                                | AUM   | nein                        |  |                      |                                      |               |  |
| 214/1                              | Dauergrünland-Prog.                             | nein                        | Wiesenbrütern u. Amphibien   | 70.000               | ha                                   | 70.000        | ha Btrg. Biodiversität   |
| 214/2                              | Halligprogramm                                  | nein                        | Halligschutz   | 12.250               | ha                                   | 12.250        | ha Btrg. Biodiversität   |
| 214/3                              | Reduzierung von<br>Stoffeinträgen               | nein                        | Reduzierung der Stoffeinträge<br>in Gewässer   | 83.000               | ha                                   | 83.000        | ha Btrg. Wasserqualität  |
| 214/4                              | Ökolandbau                                      | nein                        | Vorrang Wasserschutz   | 30.000               | ha                                   | 30.000        | ha Btrg. Wasserqualität  |
| 214/5                              | Vertragsnaturschutz                             | nein                        | Tier- u. Pflanzenarten der<br>Kulturlandschaft                                       | 105.000              | ha                                   | 105.000       | ha Btrg. Biodiversität   |
| 221                                | Erstaufforstung                                 | ja                          | Schaffung Neuwaldflächen,<br>Erhöhung Waldanteil                                     | 1.400                | ha                                   | 1.400         | ha Btrg. Klimaschutz   |
| 227                                | Nicht-produktive<br>Investitionen Forst         | ja                          | Umbau / Wiederaufforstung<br>Stabile Bestände  | 1.200                | ha                                   | 1.200         | ha Btrg. Klimaschutz   |
| 321/1                              | Biomasse  | ja                          | Energiemix mit gewichtiger<br>Rolle der Biomasse                                     | 40                   | Biogas-<br>Anlagen                   |               |  |
| 322                                | Dorferneuerung                                  | nein                        |  | 500                  | Förderfälle                          |               |  |
| 323/2                              | Naturschutz und<br>Landschaftspflege            | nein                        | Entwicklung Natur-/ Land-<br>schaft, Flächensicherung                                | 3.000                | ha                                   |               |  |
| 323/3                              | Gewässerschutz,<br>WRRL                         | nein                        | Naturnahe Gestaltung von<br>Fließgewässern, Moorschutz,<br>Wasser- und Stoffrückhalt | 500<br>1300          | Maßnahmen<br>ha Fläche               | 170<br>290    | [ha] Moorbachstum<br>[ha] Moor, Retention                        |
| 331                                | Information,<br>II) Ausbildung                  | ja                          | Beratungsdienstleistungen zur<br>energ. Biomassenutzung                              | 70<br>450            | Infotage<br>Personen                 | 150<br>50     | Initialberatungen<br>Projektberatungen                           |
| 411                                | LEADER  | indirekt                    | Ziel von SP 1-3 umsetzen   |                      |                                      |               |  |
| <b>Programmwirkung Klimaschutz</b> |   |                             | Zielwert Zunahme der Produktion erneuerbarer Energien (kt): 740                      |                      |                                      |               |  |

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von MLUR (2009c).

Wie schon die Analyse der Programmstrategie gezeigt hat, sind im ZPLR relativ wenige Maßnahmen oder Fördertatbestände mit einem Klimaschutzziel verbunden (ELER-Codes 111, 221, 227, 321/1). Ausgehend von den Mittelansätzen auf Maßnahmenebene können insgesamt 10 % des geplanten Mittelansatzes Klimaschutzzielen zugeordnet werden.

Da unter den Flächenmaßnahmen nur die Forstmaßnahmen in Schwerpunkt 2 ein Klimaschutzziel aufweisen, wird auch lediglich auf einer Fläche von 2.600 ha ein Beitrag zum Ergebnisindikator R6 für erfolgreiches Landmanagement (hier Forstbewirtschaftungsmaßnahmen) zur Bekämpfung des Klimawandels erwartet. Der im Programm geplante Anstieg der Produktion Erneuerbarer Energien in Höhe von 740 kt (Wirkungsindikator 7) soll alleinig über die Initiative Biomasse und Energie unter ELER-Code 321/3 (Dienstleistungseinrichtungen) erzielt werden.

Darüber hinaus werden aber noch weitere Maßnahmen aus allen drei Schwerpunkten als relevant in die Bewertung mit einbezogen, da von ihnen positive (Neben-)Wirkungen für den Klimaschutz zu erwarten sind. Verbesserungen und Modernisierungen in den Produktionsprozessen durch die Maßnahmen 121 und 123 und eine effizientere Außenwirtschaft infolge der Flurbereinigung (Maßnahme 125) können zu Energie- bzw. Treibstoffeinsparungen führen. Über die Grundanforderungen hinausgehende Landbewirtschaftungsmethoden in Schwerpunkt 2 können ebenfalls positive Wirkungen für den Klimaschutz durch Senkung von Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft erzielen. In Schwerpunkt 3 können Auflagen bzw. Förderungen zur Wärmedämmung bei Sanierungs- und Umnutzungsmaßnahmen, die Fördertatbestände in mehreren Maßnahmen darstellen, Klimaschutzwirkungen zur Folge haben. Schließlich kann durch Maßnahmen zur Moorrenaturierung (ELER-Code 323) die Wirkung einer CO<sub>2</sub>-Senke entstehen.

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

Die auf Basis der Output- und Ergebnisindikatoren qualitativ eingeschätzten Klimaschutzwirkungen des ZPLR sind in Tabelle 2.36 dargestellt. Quantitative Wirkungsnachweise liegen bisher für keine Maßnahme vor<sup>36</sup>. Für einige Maßnahmen werden aber im Folgenden quantitative Wirkungsabschätzungen aufgrund von Literaturangaben aus den Outputzahlen hochgerechnet. Ob erhebliche Wirkungen vorliegen, ist zum einen von der Wirkungsintensität der Maßnahme abhängig (potenzielle Wirkung), wird aber zum zweiten ganz entscheidend durch den Umfang der Maßnahmenumsetzung beeinflusst.

---

<sup>36</sup> Vertiefte Wirkungsuntersuchungen können aus Zeitgründen erst nach der Halbzeitbewertung durchgeführt werden, und sind zudem nur für relevante Maßnahmen mit erheblichen Wirkungen gerechtfertigt. Zudem führen erst mehrjährige Zeitreihen zu belastbaren Ergebnissen und erlauben ein Abscheiden von Nettowirkungen. Bislang ist geplant, diese vor allem für die AUM durchzuführen.

**Tabelle 2.36:** Output, Ergebnisse und Wirkungen relevanter Maßnahmen: Klimaschutz

| Titel  | Maßnahmen                       | Output |                | Input <sup>1)</sup> |                                   | Ergebnis mit Umweltrelevanz |        | Wirkung Wasserschutz                        |          |                 |           |                 |        |          |
|--------|---------------------------------|--------|----------------|---------------------|-----------------------------------|-----------------------------|--------|---|----------|-----------------|-----------|-----------------|--------|----------|
|        |                                 | Wert   | Einheit        | Zielerreichung<br>% | Öffentliche Ausgaben<br>1.000 EUR | Wirk-samer Anteil<br>%      | Anzahl | Einheit                                     | Mitnahme | potenz. Wirkung | dauerhaft | nicht dauerhaft | direkt | indirekt |
| 111    | Berufsbildung                   | 624    | Kurse          | 74                  | 747                               | 19                          | 100    | Kurse mit Umweltbezug                       | k.A.     | +               | x         | x               | x      | ?        |
| 121/1  | AFP                             | 188    | Betriebe       | 94                  | 9.480                             | ?                           | 630    | Investitionen, 4 Gewächshäuser              | ++       | +/-             | x         |                 | x      | ?        |
| 121/2  | MFP                             | 190    | Betriebe       | 38                  |                                   |                             | 76     | Wirtschaftdüngerlager                       |          |                 |           |                 |        |          |
| 123    | Wertschöpfung                   | 31     | Unternehmen    | 36                  | 9.929                             | ?                           | 4      | Unternehmen im Ökosektor                    | k.A.     | +               | x         |                 | x      | ?        |
| 125/1  | Flurbereinigung                 | 99     | Verfahren      | 99                  | 3.233                             | ?                           | k.A.   | Kraftstoffersparnis                         | 0        | +               | x         |                 | x      | ?        |
| 213    | Natura 2000                     | 10.247 | ha             |                     | 3.804                             | 2                           | 175    | ha Vermeidung Grünlandumbruch               | 0        | +               |           | x               | x      | +        |
| 214    | Agrarumweltmaßnahmen            |        |                |                     | 51.990                            | 95                          | 26     | Gg/a CO <sub>2</sub> -Einsparung kalkuliert |          |                 |           | x               | x      | + / ++   |
| 214/2  | Halligprogramm                  | 1.570  | ha             | 13                  |                                   |                             | 1.570  | ha Red. Düngung                             | 0        | +               |           | x               | x      | +        |
| 214/3  | Reduzierung Stoffeinträge       | 16.705 | ha             | 20                  |                                   |                             | 16.705 | ha Red. Ammoniak, Düngung                   | +        | +               |           | x               | x      | +        |
| 214/4  | Ökolandbau                      | 26.285 | ha             | 88                  |                                   |                             | 26.285 | ha Red. Düngung, Humusaufbau                | +        | ++              |           | x               | x      | ++       |
| 214/5  | Vertragsnaturschutz             | 12.219 | ha             | 12                  |                                   |                             | 12.219 | ha Red. Düngung                             | 0        | +               |           | x               | x      | +        |
| 221    | Erstaufforstung                 | 166    | ha             | 12                  | 897                               | 100                         | 20     | ha Abschwächung Klimawandel                 | 0        |                 | x         |                 | x      | +        |
|        |                                 |        |                |                     |                                   |                             | 40     | % Ackerf, 92 % Laub/Mischwald               |          |                 |           |                 |        |          |
| 227    | Nicht-Prod. Investitionen Forst | 1.029  | ha             | 86                  | 7.024                             | 100                         | 731    | ha Abschwächung Klimawandel                 | 0        |                 | x         |                 | x      | +        |
| 321/1  | Biomasse                        | 16     | Anlagen        | 50                  | 5.253                             | 100                         | 40     | Gg/a CO <sub>2</sub> -Einsparung kalkuliert | +        | +               | x         |                 | x      | +        |
| 322    | Dorferneuerung                  | 74     | Projekte       |                     | 9.087                             | ?                           |        | Dämmwirkung in Wohngebäuden                 |          | +               | x         |                 |        | x        |
|        |                                 | 24     | Gemeinden      |                     |                                   |                             | 26     | Sanierungen an Gem.gebäude                  |          |                 |           |                 |        |          |
| 323/2  | Naturschutz/Landschaftspflege   | 590    | ha Grunderwerb | 20                  | 17.320                            | ?                           | 590    | ha Flächenextensivierung                    | 0        | +               | x         |                 | x      | +        |
| 323/3  | Gewässerschutz, WRRL            | 253    | Maßnahmen      | 51                  | 16.300                            | ?                           | 3      | ha Moorwachstum CO <sub>2</sub> -Senke      | 0        | +               | x         |                 | x      | ++       |
| 331 II | Beratung Biomasse               | 0      |                |                     | 0                                 |                             |        |   |          |                 |           |                 |        |          |
| 413    | Umsetzung LEADER                | 3      | Projekte       |                     | 172                               | 100                         |        | Erzeugung/Nutzung EE                        | 0        | +               | x         |                 | x      | +        |
|        | Lebensqualität                  | 5      | Projekte       |                     | 645                               | 100                         |        | Sanierung/ Energieeinsparung                | 0        | +               | x         |                 | x      | +        |
|        |                                 | 6      | Projekte       |                     | 172                               | 100                         |        | Energiekonzepte, -studien, -initiat.        | 0        | +               | x         |                 | x      | 0        |

1) Alle Maßnahmen inkl. Top-Ups.

k.A. = keine Angaben

? = Wirkung nicht abschätzbar

Mitnahme += möglich, ++ = wahrscheinlich

Wirkung: + = positiv, ++ = sehr positiv

Quellen: Eigene Zusammenstellung aus Förderdaten der Maßnahmenbewertung und des Monitorings

Der bisher realisierte Förderumfang (Output) der als wirksam eingeschätzten Maßnahmen geht als wichtiger Faktor mit in die abschließende qualitative Bewertung ein (vgl. Spalte Nettowirkungseinschätzung).

### ***Bioenergie – Substitution fossiler Brennstoffe:***

Zur Erzeugung und Nutzung von Bioenergie durch die „Initiative Biomasse und Energie“ unter Fördermaßnahme 321 konnten bis zur Halbzeitbewertung rund 40 % des angestrebten Outputziels umgesetzt werden. Als voraussichtliche CO<sub>2</sub>-Einsparung der 16 auf Basis der ELER-Förderung realisierten Anlagen werden rund 40 kt CO<sub>2</sub>-äq pro Jahr erwartet. Die Zielsetzung von 80 kt eingesparten CO<sub>2</sub>-äq ist etwa zu Hälfte erreicht. Die von den Anlagen voraussichtlich produzierte Strommenge netto beträgt rund 47.200 MWh pro Jahr oder 4,06 kt Erdöläquivalente pro Jahr. Hinsichtlich der genutzten Wärmeenergie liegen keine Angaben vor.

Die dargestellten Effekte sind als Bruttoeffekte zu verstehen. Eine Berechnung von Nettowirkungen kann anhand der vorliegenden Daten nicht durchgeführt werden und wäre ohnehin aus methodischen Gründen nur schwer umzusetzen. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass Effekte der Förderung durch das ZPLR mit Effekten aus den geförderten Einspeisevergütungen gemäß dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) zusammenwirken und Investitionsentscheidungen beeinflussen, auch wenn mit der Maßnahme gezielt Förderlücken in den Anreizprogrammen des Bundes bedient werden sollen und reine Stromerzeugungsanlagen von der Förderung ausgeschlossen sind.

Im Rahmen von drei Dorferneuerungsprojekten wird die Produktion und Nutzung von Solar- und Windenergie gefördert. Genauere Projektdaten zur Abschätzung der Leistung und zum Substitutionseffekt liegen nicht vor. Über den möglichen Einsatz Erneuerbarer Energien im Zuge der Modernisierung von Betrieben (ELER-Code 121 und 123) oder Wohngebäuden (Dorferneuerung, ELER-Code 322) liegen keine näheren Informationen vor (bzw. ist für 121 anhand der Förderdaten unwahrscheinlich), sodass eine Wirkungsabschätzung derzeit nicht möglich ist. Für die Bioenergienutzung positiv flankierend wirken einige der unter der Berufsbildung angebotene Kurse, die sich speziell auf die Produktion von Biomasse beziehen. Die Erzeugung und Nutzung von Erneuerbaren Energien wird zudem durch einzelne Machbarkeitsstudien im Rahmen der Leader-Projekte vorbereitet.

Für die Teilmaßnahme 331-II „Förderung von Beratungsdienstleistungen zu allgemeinen Fragen der energetischen Biomassenutzung sowie zur Unterstützung der Fördermaßnahme ‚Biomasse und Energie‘“ wurde ein Zuwendungsbescheid erteilt. Positive Effekte können zwar erwartet werden, es liegen derzeit aber keine Zahlen zu den Ergebnissen der Förderung oder zu deren Wirkung vor.

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

Nicht intendierte, aber deutliche Nebenwirkungen in Bezug auf die Minderung von Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft gehen von den angebotenen Agrarumweltmaßnahmen (AUM) aus, mit Ausnahme des Dauergrünlandprogramms. Alle als wirksam eingeschätzten Agrarumweltmaßnahmen haben ihre Outputziele zur Halbzeit der Förderperiode bereits zu mehr als 80 % und bei der Maßnahme 214/3 Reduzierung von Stoffeinträgen sogar zu mehr als 100 % erreicht. Bezogen auf ihre jeweiligen Wirkungsmechanismen sind die Teilmaßnahmen aber differenzierter zu betrachten.

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

Die Klimaschutzwirkung der meisten AUM setzt bei der Minderung von Lachgasemissionen durch die mit den Auflagen verbundene Reduzierung der Düngung an. Dazu sind auch die meisten Varianten der Vertragsnaturschutzmaßnahmen sowie auslaufende Verpflichtungen der Grünlandextensivierung zu rechnen, nicht jedoch das Dauergrünlandprogramm. Die eingesparte Menge Stickstoff bewegt sich zwischen 1.100 und 4.750 Tonnen bei einem Mittelwert von rund 2.450 Tonnen. Insgesamt ergibt sich durch die Reduzierung der Düngung eine Minderung von Lachgasemissionen in einer Spanne von 7 bis 31 Gg CO<sub>2</sub>-äq für das Jahr 2009 (Mittelwert 16,2 Gg). Dies entspricht einem durchschnittlichen Reduktionsanteil von 0,7 % für die in die Berechnung einbezogenen Emittentengruppen bzw. von 0,5 % der gesamten Lachgasemissionen aus der Schleswig-Holsteiner Landwirtschaft. Der Umfang der Reduktion ist wegen Aussetzens wirksamer Maßnahmen gegenüber dem Ende der vergangenen Förderperiode um rund 40 % zurückgegangen.

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

Bei den Wirkungen der AUM überwiegt die durch Einsparung von Dünger erzielte Minderung von Lachgas-Emissionen (N<sub>2</sub>O). Die Kohlenstoffsequestrierung macht etwa einen Anteil von rund einem Drittel aus (s. nächster Absatz). Der Minderungsbeitrag zu den Methanemissionen kann mit den aktuell vorliegenden Daten nicht abgeschätzt werden, da unklar ist, wie stark die Tierbestände durch relevante Maßnahmen reduziert wurden. Zur Minderung der N<sub>2</sub>O-Emissionen tragen im Jahr 2009 rund 57.000 ha oder knapp 6 % der LF in Schleswig-Holstein bzw. rund 9,6 Mio. Euro der verausgabten Programmmittel bei.

Eine dauerhafte Absenkung von THG-Emissionen aus der Landwirtschaft konnte zudem auf rund 590 ha erreicht werden, die durch Flächenkauf für Naturschutzzwecke zur Verfügung gestellt wurden. Da nichts über die Vornutzung bekannt ist, kann keine quantifizierte Wirkungsabschätzung vorgenommen werden.

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

Die AUM können auch im Hinblick auf die Bindung von Kohlenstoff in Böden positive Wirkung entfalten, wenn sie zu einer dauerhaften Humusmehrung im Boden beitragen. Humuserhalt gilt als Grundanforderung nach Cross Compliance. Als wirksame Maßnahmen sind aktuell der Ökolandbau und die Winterbegrünung anzusehen, wobei wegen der geringen Nachfrage bei der Winterbegrünung eine entsprechende Wirkung nur von den Ackerflächen im Ökologischen Landbau erwartet werden kann. Ausgehend von den 16.100 ha Ackerflächen des Ökologischen Landbaus im Jahr 2009 (=2,4 % des gesamten Ackerlandes) ergibt sich vorsichtig geschätzt eine Kohlenstoffbindung durch ökologischen Ackerbau zwischen 5,6 und 13,7 Gg CO<sub>2</sub>-äq, im Mittel 9,7 Gg CO<sub>2</sub>-äq.

Zusammen mit der oben angegebenen Minderung von Lachgasemissionen lässt sich auf Basis der Daten aus 2009 für die AUM damit ein Reduktionsbeitrag von im Mittel 26 Gg CO<sub>2</sub>-äq pro Jahr abschätzen. Bezogen auf die verausgabten Mittel (9,62 Mio. Euro) bedeutet dies CO<sub>2</sub>-Minderungskosten in Höhe von rund 370 Euro je t CO<sub>2</sub>.

Wie im Kapitel zu Wasserschutzwirkungen ausgeführt, wurde durch die Natura-2000-Zahlungen der Umbruch von Grünland in Acker und die damit verbundene Freisetzung von CO<sub>2</sub> im Umfang von schätzungsweise 175 ha vermieden.

Positive Klimaschutzwirkungen sind mit den nichtproduktiven Investitionen im Forst (ELER-Code 227) verbunden. Durch Umbau/Wiederaufforstung trägt die Maßnahme zur Stabilisierung der Bestände und damit zur Erhaltung der forstlichen Senkenfunktion bei. Die Maßnahmen konnte bereits zu 86 % des angestrebten Förderumfangs umgesetzt werden. Durch Erstaufforstung wird neuer Kohlenstoffspeicher im Umfang von 166 ha geschaffen, allerdings konnten erst 10 % der geplanten Mittel verausgabt werden. Die beiden Fördermaßnahmen erzielen einen Beitrag zur Minderung des Klimawandels auf rund 1.195 ha, was rund 0,75 % der Forstfläche Schleswig-Holsteins und 46 % der Zielfläche für erfolgreiche Forstbewirtschaftungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Klimawandels entspricht (Ergebnisindikator R6).

Auf der Grundlage von der in Paul, Weber und Mosandl (2009) nach Altersklassen und Baumarten differenziert angegebenen Kohlenstoffspeicherungs- sowie CO<sub>2</sub>-Minderungsrate wurde in der Maßnahmenbewertung für die im Zeitraum 2007 bis 2009 umgebauten und aufgeforsteten Flächen eine Modellrechnung zur Speicherleistung durchgeführt. In den ersten 20 Jahren können durch die Umbaumaßnahmen ca. 48 Gg Kohlenstoff im wachsenden Holz gespeichert werden. Die CO<sub>2</sub>-Minderungsleistung liegt bei

176 Gg. Bei einer unterstellten Umtriebszeit von 120 Jahren können insgesamt 661 Gg Kohlenstoff und 2.420 Gg CO<sub>2</sub> gebunden bzw. gemindert werden. In Relation zum im gesamten Wald Schleswig-Holsteins gespeicherten Kohlenstoff entsprechen die geförderten Flächen in den ersten 20 Jahren einem Anteil von 0,3 %. Bei Betrachtung der gesamten 120 Jahre entspricht der Anteil 4,4 %. Die CO<sub>2</sub>-Minderungskosten der Maßnahme belaufen sich bei Anrechnung der Wirkung einer vollen Umtriebszeit damit auf rund 3,27 Euro/t CO<sub>2</sub>.

Die klimawirksame Renaturierung von Moorflächen unter Maßnahmen 323/3 (Schaffung von CO<sub>2</sub>-Senken) wurde bislang erst in einem im Umfang von schätzungsweise 3 ha inklusive der über Top-ups finanzierten Fläche realisiert. In Anlehnung an Untersuchungen in Mecklenburg-Vorpommern wird den Vorhaben zur Vernässung von Mooren von Seiten der Maßnahmenbewertung ein potenzieller Wirkungsbeitrag von 10 t CO<sub>2</sub>-äq pro ha und Jahr zugeschrieben<sup>37</sup>.

Insgesamt wurden mit dem Programm außerhalb der LF die Erhaltung und Schaffung von Kohlenstoffsinken auf rund 1.200 ha gefördert (dazu kommt Ökolandbau). Für die damit im Zusammenhang stehenden Maßnahmen wurden Mittel im Umfang von 24,2 Mio. Euro verausgabt (Moorrenaturierung kann nicht aus 323/3 rausgerechnet werden).

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

Die Verbreitung energiesparender Technologien in der Produktion ist ein Kuppelprodukt der Investitionsförderung in den Maßnahmen 121 und 123. Da aber zu diesen Maßnahmen und Projekten keine genaueren Angaben vorliegen, kann zur Halbzeitbewertung keine Wirkungsabschätzung vorgenommen werden. Gleiches gilt für die theoretisch zu erwartende Kraftstoffeinsparung bei der Bewirtschaftung von arrondierten Flächen in Flurbereinigungsgebieten. Durch die vier Förderfälle der Vermarktungsförderung von Ökoprodukten unter ELER-Code 123 können die Akzeptanz und positive Wirkungen des Ökologischen Landbaus unterstützt werden.

Ganz wesentliche Wirkungen im Hinblick auf Energieeinsparungen gehen von Auflagen in der Richtlinie zur Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung für Maßnahmen in Schwerpunkt 3 aus (ILE-Richtlinie). Als Beitrag zum Klimaschutz werden unter 4.4 Zuwendungen für investive Maßnahmen im Hochbaubereich (Neubau und Altbausanierung) nur gewährt, wenn der energetische Standard KfW-40 in der Regel erfüllt wird. Von dieser Auflage wird nur selten und in begründeten Ausnahmefällen in Abstimmung mit dem MLUR abgewichen. Diese Regelung hat bisher für insgesamt 65 relevante Gebäude, bei

---

<sup>37</sup> Anhand eines Vorher-Nachher-Vergleichs wurde die Klimawirkung der bisher umgesetzten Moorschutzmaßnahmen in Mecklenburg-Vorpommern seit 2000 mit 300.000 t CO<sub>2</sub>-äq pro Jahr abgeschätzt. Bei 30.000 ha bisher vernässter Fläche entspricht dies einem Durchschnittswert von 10 t CO<sub>2</sub>-äq pro ha und Jahr (Moorschutzkonzept MV, 2009).

Förderfällen unter den Maßnahmcodes 311, 313, 321 (Grundversorgung), 322, 323 (Kulturerbe) Anwendung gefunden. Auch zum Thema Energieeinsparung werden Weiterbildungsveranstaltungen durchgeführt.

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

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

Der Bezug des Programms zu den europäischen Prioritäten in Bezug auf Klimaschutz ist vorhanden, 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 auch nur wenige Maßnahmen aus Schwerpunkt 1, 2 und 3 mit Klimaschutzziele verbunden. Deren Anteil beläuft sich auf rund 10 % der öffentlichen Mittel im indikativen Finanzplan. Die Zielerreichung dieser Maßnahmen liegt derzeit bei 12 bis 90 %. Aber auch von weiteren Maßnahmen in allen Schwerpunkten werden positive Nebeneffekte für den Klimaschutz erwartet.

Zur Erzeugung und Nutzung Erneuerbarer Energien trägt in erster Linie die unter Teilmaßnahme 321/1 geförderte Initiative Biomasse und Energie bei. Mit dem Förderangebot zielt das Land auf die Steigerung des Anteils der Biomasse zur Energieversorgung über besonders effiziente Anlagen bzw. Anlagensysteme mit hohem, energetischen Gesamtnutzungsgrad und hoher CO<sub>2</sub>-Effizienz. Die CO<sub>2</sub>-Einsparung der ELER-geförderter Vorhaben wird auf rund 40 kt CO<sub>2</sub>-äq pro Jahr geschätzt. Damit ist bereits 50 % des Zielwertes erreicht. Die voraussichtliche Stromproduktion der Anlagen beträgt rund 4 ktoe (Erdöläquivalente), was 3,5 % des Basiswertes 2006 zur Produktion Erneuerbarer Energien in der Landwirtschaft entspricht. Angaben zur genutzten Wärmeenergie liegen nicht vor. Bis zur Halbzeitbewertung wurden aber nur 25 % des vorgesehen Budgets verausgabt.

Darüber hinaus ist durch Minderung von Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft und durch die Erhaltung und Schaffung der Senkenfunktion im Forst und auf Ackerflächen ein positiver Beitrag zum Klimaschutz entstanden. Insgesamt konnte für die Wirkung der Maßnahmen 214, 221, 227 und der Untermaßnahme 321/3 eine Reduzierung von Treib-

hausgasemissionen im Umfang von 86,2 Gg CO<sub>2</sub>-äq für das Jahr 2009 geschätzt werden. Für diese Maßnahmen wurden rund 65,2 Mio. Euro und damit rund 20 % der insgesamt verausgabten Programmmittel aufgebracht, der größte Teil davon für Maßnahmen mit einfach positiven Wirkungen. Bei einer Reihe weiterer Maßnahmen ist ebenfalls von positiven, aber derzeit nicht quantifizierbaren Wirkungen auszugehen, die vorwiegend über Energieeinsparung entstehen. Die als wirksam eingeschätzten Maßnahmen sind alle multifunktional und erbringen weitere positive Wirkungen auch für andere Ziele.

Bezieht man die gesamte, zur Halbzeitbewertung abschätzbare CO<sub>2</sub>-Minderungsleistung des Programms in 2009 auf die zuletzt veröffentlichte Zahl für alle THG-Emissionen aus Schleswig-Holstein für das Jahr 2006 (Statistische Ämter der Länder, 2010) in Höhe von 27.094 Gg CO<sub>2</sub>-äq, ergibt sich ein rechnerischer Minderungsbeitrag des Programms von 0,32 %. Ein Basiswert für THG-Emissionen in 2009 liegt noch nicht vor.

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

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

*Programmspezifischer Wirkungsindikator: Stabilisierung der Bevölkerungszahl*

### 2.4.1 Fachlicher und politischer Kontext

#### *Aktuelle und prognostizierte Bevölkerungssituation in Schleswig-Holstein*

Die Bevölkerungsdichte in Schleswig-Holstein weist deutliche Unterschiede auf zwischen dem Ballungszentrum Hamburg einerseits und den Landkreisen Dithmarschen, Nordfriesland und Schleswig-Flensburg andererseits (2007a). Die Bevölkerungsentwicklung wird von der demografischen Entwicklung (Geburt- vs. Sterberate) und den regionalen Wanderungsbewegungen (Zuzüge vs. Wegzüge) bestimmt. Schleswig-Holstein profitiert vor allem von Wanderungsgewinnen, während die natürliche Bevölkerungsentwicklung aufgrund einer niedrigen Geburtenrate – wie in der gesamten Bundesrepublik – seit Jahren negativ ist. In den letzten Jahren ist die Bevölkerung Schleswig-Holsteins in den meisten Kreisen gewachsen. Die Situation stellt sich aktuell als wenig problematisch dar.

Im Zuge des demografischen Wandels ist dagegen bis 2025 eine Stagnation und danach ein Rückgang der Gesamtbevölkerung prognostiziert, bei einer gleichzeitigen Verschiebung der Altersstruktur, mit regional sehr unterschiedlichen Auswirkungen. Während im Hamburger Umland auch weiterhin Wanderungsgewinne erwartet werden, wird in Dith-

marschen sowie in allen kreisfreien Städten mit Ausnahme Flensburgs ein kontinuierlicher Rückgang der Bevölkerung vorausgesagt (MLUR, 2009c).

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

Wohnorts- bzw. Wanderungsentscheidungen werden durch etliche Faktoren beeinflusst, wobei die Verfügbarkeit von Einkommen und Arbeit, Wohnmöglichkeiten, die regionale Ausstattung mit sozialer Infrastruktur sowie die (subjektive) Bewertung der Lebensqualität in einer Region am relevantesten sind (Statistikamt Nord, 2007). Wirkungsvolle Ansatzpunkte zur Vermeidung von Abwanderung liegen in der Schaffung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen in zumutbarer Nähe, dem Erhalt einer sozialen Infrastruktur und Investitionen in „Lebensqualität“ im weiteren Sinne (vgl. Kapitel 2.5). Die SWOT-Analyse in Schleswig-Holstein zeigte Stärken in den Bereichen Lebensqualität und Verkehrsinfrastruktur, aber Schwächen durch eine inhomogene Bevölkerungsstruktur mit Überalterungstendenzen, eine hohe Arbeitslosigkeit in den kreisfreien Städten und eine überproportionale Abwanderung junger Frauen aus ländlichen Gebieten. Hinzu kommen ein hohes Pendelaufkommen, ein hoher Anteil gering Qualifizierter sowie Finanzierungsprobleme im Infrastrukturbereich (Bähr, 2004).

## **2.4.2 Relevante Maßnahmen des ZPLR und deren Wirkungen**

Das Land Schleswig-Holstein versucht, den identifizierten Problemen durch die Schaffung von außerlandwirtschaftlichen Erwerbsmöglichkeiten und die Sicherung einer ausreichenden Grundversorgung zur Verbesserung der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum entgegen zu wirken. Insbesondere die Maßnahmen aus Schwerpunkt 3 sollen dazu beitragen, ländliche Räume zu schaffen, die auch für die künftigen Generationen attraktiv bleiben (MLUR, 2009c).

Für Maßnahmen des Schwerpunktes 3 wurden im Zeitraum 2007 bis 2009 etwa 102 Mio. Euro öffentliche Mittel verausgabt, davon der Großteil für die Erhaltung des ländlichen Erbes (323), die Förderung der Dorferneuerung und -entwicklung (322) sowie die Förderung von Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung von Kleinstunternehmer (321). Alle drei Maßnahmen sollen dazu beitragen, ländliche Lebensräume attraktiver für Bewohner und Touristen zu machen und tragen dadurch eventuell auch zu Wanderungsentscheidungen bei, ihr Einfluss darauf ist jedoch eher als gering zu bewerten.

## **2.4.3 Beantwortung der Bewertungsfrage**

Trotz einiger Anstrengungen, dem prognostizierten Bevölkerungsrückgang in den ländlichen Regionen entgegenzuwirken, ist eine große Wirkung der Maßnahmen nicht zu erwarten. Der Grund dafür ist, dass die strategischen Ansatzpunkte zur Verminderung von Ab-

wanderung beinahe durchweg andere Politikbereiche betreffen, insbesondere die Wirtschaftspolitik (Stärkung der regionalen Wirtschaft, Schaffung von Arbeitsplätzen), die Familien- und Bildungspolitik (Sicherung von Schulstandorten und Kinderbetreuung) und die kommunale Finanz(ausgleichs-)politik. Maßnahmen der ländlichen Entwicklungspolitik können hier flankieren, nicht aber die Defizite in anderen Bereichen ausgleichen.

Die finanziell am stärksten ausgestatteten Maßnahmen des Schwerpunktes 3 (Dorferneuerung und -entwicklung, 322 und Erhaltung des Ländlichen Erbes, 323) lassen aus Bevölkerungssicht keinen Effekt erwarten, die Einkommens- und Beschäftigungswirkungen der anderen Maßnahmen (311, 312, 313) sind aufgrund des geringen Umsetzungsstandes und aufgrund der fehlenden „Kritischen Masse“ (Anzahl und Größe der Projekte) gering.

## **2.5 Lebensqualität (programmspezifische Frage)**

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

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

### ***Begriffsklärung und theoretische Einordnung***

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

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

Das Konzept der Lebensqualität dient der Analyse subjektiver und objektiver Indikatoren der Lebensbedingungen und der subjektiven Wahrnehmung. Mittels Untersuchungen der subjektiven und einstellungsbedingten Wahrnehmungen werden individuelle Ziele und Orientierungen identifiziert, die zu einer Gewichtung der objektiven Lebensbedingungen führen und Aussagen zum subjektiven Wohlbefinden ermöglichen.

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

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

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

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

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

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

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

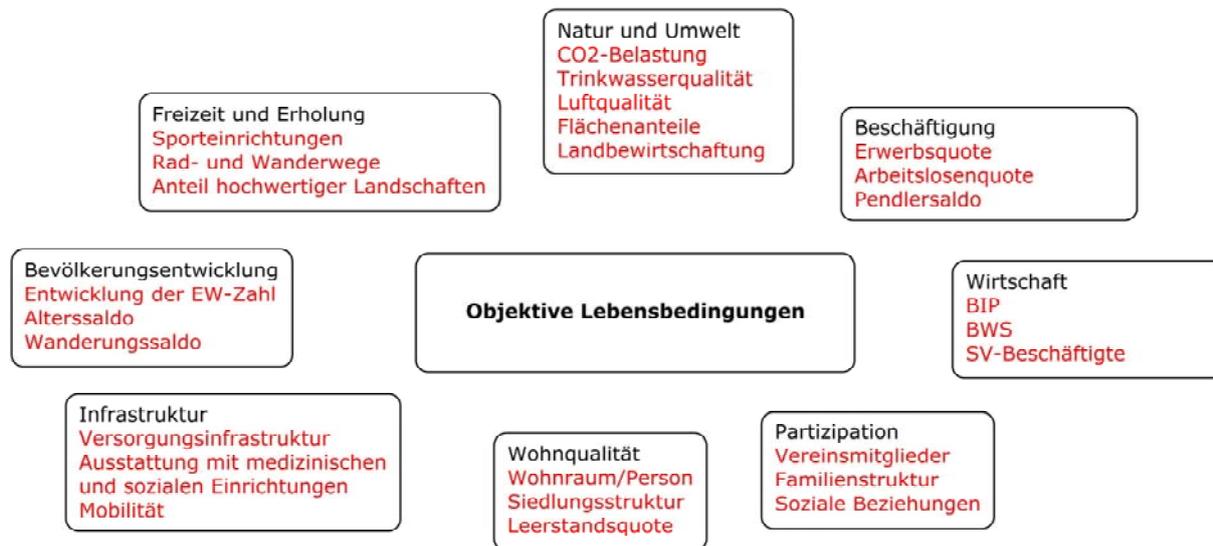
Sozialwissenschaftliche Forschungen verwenden das Konzept der Lebensqualität bezogen auf Individuen und Haushalte. Wird es für Lebensqualität in ländlichen Räumen entwickelt, also auf eine räumliche Ebene übertragen, folgt eine Hervorhebung der regionalen natürlichen, baulichen, strukturellen Bedingungen, und es ergeben sich spezifische Leitfragen, Begriffsdefinitionen, Operationalisierungen und Indikatoren zur Messung der Wirkungen auf Lebensqualität (vgl. Fries, 2006).

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

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

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

**Abbildung 2.16:** Set objektiver Lebensbedingungen ländlicher Räume und mögliche Indikatoren



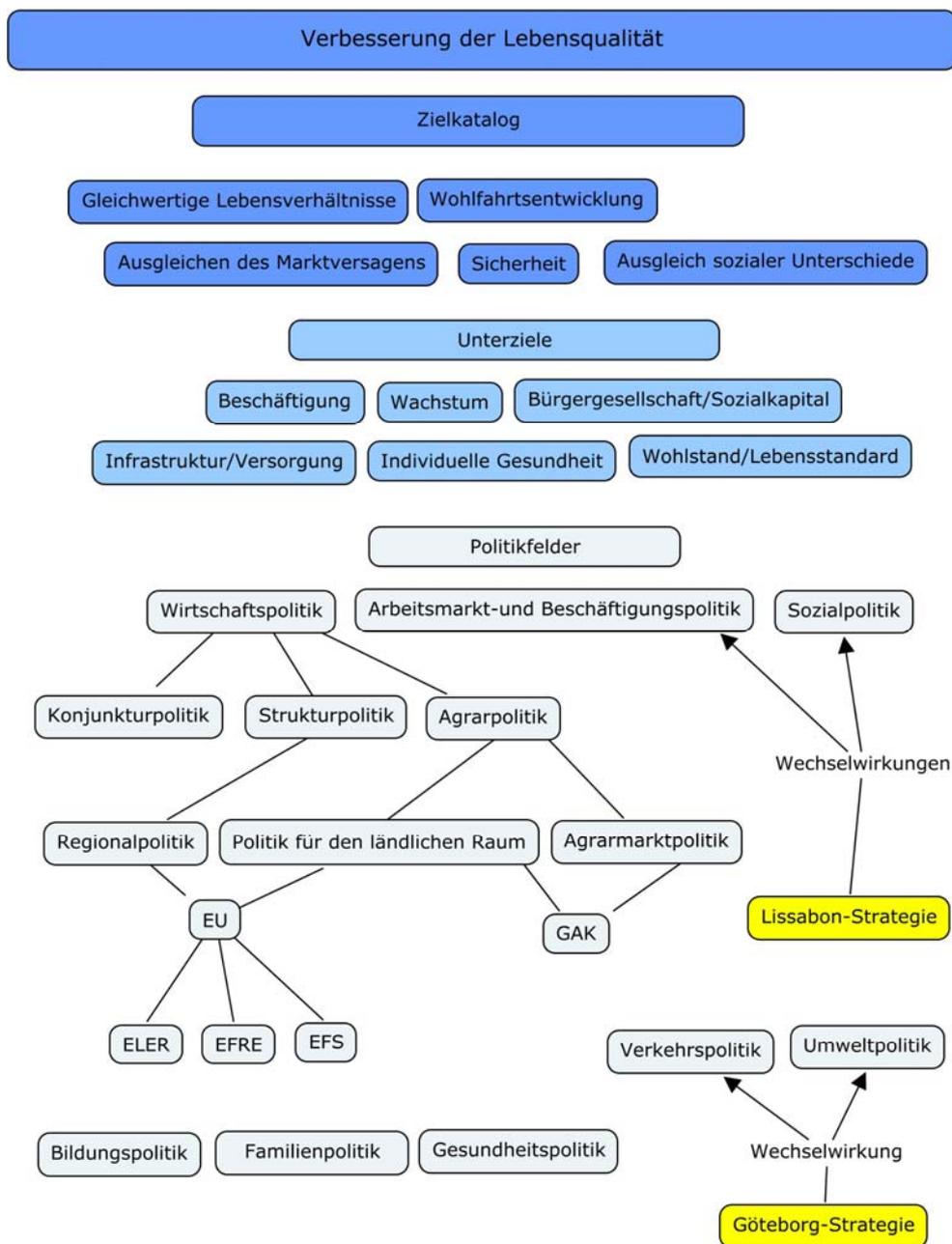
SV-Beschäftigte: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

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

## 2.5.1 Fachlicher und politischer Kontext

Die Verbesserung der Lebensqualität ist grundlegendes und übergeordnetes Ziel des politischen Handelns in Wohlfahrtsstaaten. Die Politik der Entwicklung ländlicher Räume zielt vor der Prämisse der gleichwertigen Lebensverhältnisse auf die Förderung regionaler Entwicklung und den Ausgleich von Disparitäten in den Mitgliedsstaaten. Sie stellt mit der Agrarpolitik einen Teilbereich der Wirtschaftspolitik dar (siehe Abbildung 2.17).

**Abbildung 2.17:** Einordnung der Politik für den ländlichen Raum



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Lebensverhältnisse in Schleswig-Holstein kennzeichnen eine geringe Bevölkerungsdichte und die eher niedrigeren Einkommen im Vergleich zu anderen ländlichen Regionen der Bundesrepublik Deutschland. Die Kreise im prosperierenden Umland von Hamburg profitieren von der starken Wirtschaftskraft der Metropole und haben in den vergangenen Jahrzehnten an Bevölkerung durch Zuzug „ins Grüne“ gewonnen. Der Lübecker und Kieler Hafen sind für den Handel wichtiger Umschlagsplatz und von zentraler Bedeutung für den Fährverkehr auf der Ostsee. Die eher peripheren Regionen mit dünner Besiedlung weisen ein hohes naturräumliches und landschaftliches Potenzial auf. Im fortschreitenden

Strukturwandel hat sich die Rolle der Landwirtschaft stark verändert. Die Tourismus-Branche spielt eine große Rolle für die wirtschaftliche Entwicklung des eher strukturschwachen Landes. Die Küstenregionen, besonders das Weltkulturerbe Wattenmeer und die Holsteinische Schweiz sind hier besonders zu nennen.

Die Verbesserung der Lebensqualität ist der gemeinsame Leitgedanke für die Entwicklung der ländlichen Räume Schleswig-Holsteins im ZPLR, das sechs zentrale Zielsetzungen verbindet. Diese thematischen Zielsetzungen folgen dem Prinzip der Nachhaltigkeit. Wichtige Ansatzpunkte für die Entwicklung ländlicher Räume bilden die naturräumlichen Potenziale durch ihre große Bedeutung als Erholungsraum und für die touristische Attraktivität. Zukünftige Anforderungen liegen in den Auswirkungen des demographischen Wandels, die sich vor allem in einer wachsenden Zahl der älteren Bevölkerungsgruppen äußern.

Das ZPLR legt die Problematik dar, ein Verständnis von Lebensqualität anhand von Indikatoren zu entwickeln und führt in diesem Kontext die große Bedeutung der infrastrukturellen Ausstattung aus. Für eine Annäherung an die subjektive Wahrnehmung von Lebensqualität werden regionale Ergebnisse der Studie Perspektive Deutschland (Faßbender und Kluge, 2006) herangezogen.

## **2.5.2 Relevante Maßnahmen**

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

Das Programm verfolgt einen integrierten Entwicklungsansatz über die Bildung der Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) für die Mobilisierung endogener Entwicklungspotenziale. Darüber soll der zentralen Herausforderung für die Zukunft begegnet werden, eine Entwicklungsdynamik in den Regionen anzuregen und die zukünftigen regionalen Anforderungen zu gestalten. Entsprechend werden alle Maßnahmen aus den Schwerpunkten 3 und 4 innerhalb der Konzeptionen der Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) umgesetzt.

Die Maßnahmen zielen auf die Sicherung der Versorgungsinfrastruktur und der Verkehrsinfrastruktur, um die Verschlechterung von Lebensqualität zu verhindern. Die Maßnahmen zur Schaffung von Dienstleistungseinrichtungen verfolgen z. T. Klimaziele. Im demographischen Wandel werden z. T. auch Chancen für innovative Angebote gesehen. Ein weiterer zentraler Bestandteil ist die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und Einkommensalternativen. Die Attraktivität als Urlaubsland und für Naherholung soll erhalten werden durch Natur- und Wasserschutzmaßnahmen sowie der Landschaftspflege im Rahmen

der Verbesserung des ländlichen Kulturerbes. Im Bereich Umweltbedingungen sowie Freizeit und Erholung treffen die umfangreichen Maßnahmen des Schwerpunktes 2 das Ziel Verbesserung der Lebensqualität. Im Mittelpunkt der Förderung steht die ressourcenschonende Nutzung im Sinne einer Nachhaltigkeitsstrategie und die Erhaltung einer intakten Natur sowie der natürlichen und naturnahen Landschaftselemente. Die Förderung richtet sich an das kreative Potenzial der Menschen und verschiedenen Akteure, die besonders in öffentlich-privaten Partnerschaften gebündelt werden sollen.

Die Darstellung in Tabelle 2.37 zeigt die als relevant ausgewählten Maßnahmen

**Tabelle 2.37:** Auswahl relevanter Maßnahmen – Lebensqualität

| Relevante Maßnahmen |                              | Relevanz                         |              |               |            |               |                  |                       |                         |
|---------------------|------------------------------|----------------------------------|--------------|---------------|------------|---------------|------------------|-----------------------|-------------------------|
|                     |                              | Set objektiver Lebensbedingungen |              |               |            |               |                  |                       |                         |
|                     |                              | Infrastruktur                    | Wohnqualität | Partizipation | Wirtschaft | Beschäftigung | Natur und Umwelt | Freizeit und Erholung | Bevölkerungsentwicklung |
| 125/1               | Flurbereinigung              |                                  | x            | x             | x          | x             | x                | (x)                   |                         |
| 125/2               | Ländlicher Wegebau           | x                                |              |               |            |               |                  | (x)                   |                         |
| 214                 | Agrarumweltmaßnahmen         |                                  |              | (x)           |            |               | x                | (x)                   |                         |
| 313                 | Tourismus                    | x                                |              | (x)           | (x)        | (x)           |                  | (x)                   |                         |
| 321/3               | Dienstleistungseinrichtungen | (x)                              |              |               | x          | x             |                  |                       |                         |
| 321/4               | Breitband-Internetstrukturen | x                                |              | (x)           | x          | x             |                  |                       |                         |
| 322                 | Dorferneuerung               | (x)                              | x            | x             | (x)        | (x)           |                  | x                     | x                       |
| 323                 | Kulturerbe                   |                                  | x            |               |            |               | x                | x                     |                         |
| 341                 | Kompetenzentwicklung         |                                  |              | x             | x          | x             |                  |                       |                         |
| 4                   | Leader                       | (x)                              | (x)          | x             |            |               |                  |                       |                         |

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

x Maßnahme ausgewählt, da Ziel formuliert in diesem Aspekt.

Quelle: Eigene Darstellung (MLUR, 2009c).

### 2.5.3 Bewertungsindikatoren und -kriterien

Im ZPLR werden für den Wirkungsbereich „Lebensqualität“ keine programmspezifischen Indikatoren genannt. Da auch das CMEF keine Indikatoren vorgibt, sind für diesen Bereich eigene Bewertungsindikatoren zu entwickeln, die das erarbeitete Set objektiver Lebensbedingungen widerspiegeln und auf verfügbaren Datenbeständen oder eigenen Erhebungsmöglichkeiten aufbauen. Auf der Ebene der Maßnahme die relevanten Indikatoren

werden dabei mit einbezogen. Dies wird ein erster Schritt für die Untersuchungen nach 2010 sein.

## 2.5.4 Maßnahmen- und Programmwirkungen

Wesentlicher Bestandteil für die Messung der Beiträge der einzelnen Maßnahmen zum Ziel ‚Verbesserung der Lebensqualität‘ ist das dargestellte Set der objektiven Lebensbedingungen, dem folgend die Maßnahmen mit ihren Zielsetzungen und Wirkungsbereichen zugeordnet wurden. Tabelle 2.38 zeigt die relevanten Maßnahmen mit ihrer bisherigen Zielerreichung auf Outputebene sowie einer Einschätzung der zu erwartenden Wirkungen in den einzelnen Aspekten. Mitnahme- und Verdrängungseffekte sind im Bereich Lebensqualität vernachlässigbar, da es sich in den meisten Fällen um allgemeine, öffentlich zugängliche Faktoren und Lebensbedingungen handelt.

**Tabelle 2.38:** Output und Wirkungseinschätzung – Lebensqualität

| Relevante Maßnahmen                     | Output                               |                          |                     | Wirkung: Set objektiver Lebensbedingungen |              |               |            |               |                  |                       |                        |
|---|--------------------------------------|--------------------------|---------------------|---|--------------|---------------|------------|---------------|------------------|-----------------------|------------------------|
|   | Förderfälle<br>lt. EPLR<br>2007-2013 | Förderfälle<br>2007-2009 | Zieler-<br>reichung | Infrastruktur                             | Wohnqualität | Partizipation | Wirtschaft | Beschäftigung | Natur und Umwelt | Freizeit und Erholung | Bevölkerungsentwicklun |
|   | Anzahl                               | Anzahl                   | %                   |   |              |               |            |               |                  |                       |                        |
| 125/1 Flurbereinigung                   | 100                                  | 28                       | 28                  | ++  | +            | +             |            | k. A.         | +                | +                     |                        |
| 125/2 Wegebau                           | 150                                  | 21                       | 14                  | ++  |              |               |            |               | 0                | k. A.                 |                        |
| 214 Agrarumweltmaßnahmen                | 300.250 <sup>1)</sup>                | 57.162 <sup>1)</sup>     | 19,1                |   |              | 0             |            |               | ++               | +                     |                        |
| 313 Tourismus                           | 250                                  | 53 <sup>3)</sup>         | -                   | +   |              | +             | k. A.      | k. A.         |                  | +                     |                        |
| 321/3 Dienstleistung-Grundversorgung    | 100                                  | 14 <sup>3)</sup>         | -                   | 0   |              |               | k. A.      | k. A.         |                  |                       |                        |
| 321/4 Breitband-Internetstrukturen      | 50                                   | 0                        | 0                   | k. A.                                     |              | k. A.         | k. A.      | k. A.         |                  |                       |                        |
| 322 Dorferneuerung                      | 800 <sup>2)</sup>                    | 84 <sup>3/4)</sup>       | -                   | +   | +            | ++            | k. A.      | k. A.         |                  | +                     | 0                      |
| 323/1 Kulturerbe                        | 100                                  | 14 <sup>3)</sup>         | -                   |   | 0            |               |            |               |                  |                       |                        |
| 323/2 Naturschutz und Landschaftspflege | 120                                  | 114 <sup>3)</sup>        | -                   |   |              |               |            |               | +                | +                     |                        |
| 341 Kompetenzentwicklung                | 50                                   | 22 <sup>3)</sup>         | -                   |   |              | +             | k. A.      | k. A.         |                  |                       |                        |
| 41 Lokale Entwicklungsstrategien        | 2.100                                | 111 <sup>3/5)</sup>      | -                   | +   | +            | +             | k. A.      | k. A.         | +                | +                     |                        |

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

Zu erwartende Wirkung - Einschätzung

- ++ positive Wirkung
- + geringe positive Wirkung
- 0 neutrale Wirkung

1) Hektar.

2) Maßnahmen, 500 Dörfer.

3) Anzahl bewilligter Projekte in der Umsetzung, Angaben zur Zielerreichung sind daher nicht möglich.

4) 138 Dörfer in der Dorferneuerung - in 73 Dörfern wurden 84 Projekte bewilligt.

5) 21 Lokale Aktionsgruppen (AktivRegionen)

Quelle: Eigene Darstellung (MLUR, 2009c).

Hinweise zu Wirkungen auf Lebensqualität gibt die Darstellung der Tabelle 2.38. Für den Bereich Wirtschaftswachstum und Beschäftigung können keine Aussagen gemacht werden.

Für die Maßnahmen der **Flurbereinigung** und des Wegebbaus sind Wirkungen auf die Lebensqualität durch die Bereitstellung von Infrastruktur und durch die Sicherstellung der Landbewirtschaftung und Landschaftsnutzung in ihrer Funktion für Erholung und Freizeit zu sehen. Des Weiteren wird durch verkehrliche Maßnahmen die Wohnstandortqualität deutlich aufgewertet.

Hier setzen auch die **Agrarumweltmaßnahmen** an, indem sie einen Beitrag zum Erhalt von Landschaften leisten. Die Wirkungen der vielfältigen Maßnahmen entfalten sich vor allem im Aspekt Natur und Umwelt durch den Schutz von Umweltgütern (Wasser, Luft, Boden) und die Erhaltung und Verbesserung der Biodiversität. Eine Gewichtung dieser Wirkungen in Bezug auf die Lebensqualität ist auf dem jetzigen Stand nicht möglich.

Ein besonders Potenzial für die Verbesserung der Lebensqualität haben die **integrierten Entwicklungsansätze der Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) in Leader**. In Schleswig-Holstein hat im Jahr 2009 ein Systemwechsel der Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung stattgefunden. Ab dem Jahr 2010 werden fast nur noch Projekte über den Schwerpunkt 4 umgesetzt. Damit wird die Entwicklung der letzten Förderperiode fortgesetzt: Seit Mitte der 90er Jahre haben die LSEn und die Dorfentwicklungskonzepte die Möglichkeit geboten, unter Einbeziehung der Bevölkerung stark auf die Regionen und Dörfer zugeschnittene Lösungen für lokale Problemstellungen zu entwickeln. Diese Einbindung der einzelnen Maßnahmen schafft die Voraussetzungen für eine regionale Entwicklung, die den komplexen Anforderungen im Hinblick auf die Lebensqualität gerecht werden kann. Die Partizipation unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen an der ländlichen Entwicklung birgt neue Handlungsansätze für die Bereitstellung von Daseinsvorsorge und Infrastrukturausstattung (Beetz, 2007).

Vor allem die Maßnahmen mit Ausrichtung auf regionale und lokale Märkte sowie auf infrastrukturelle Ausstattung betreffen unterschiedliche Lebensbedingungen und tragen zu einer Verbesserung der Lebensqualität bei. Hier sind die sogenannten MarktTreffs als Treffpunkte und in ihrer Funktion zur Versorgung des Alltäglichen Bedarfs zu nennen. Steigerung der touristischen Attraktivität bedeutet auch für die Bevölkerung ein Plus, wenn es um Infrastruktur geht hier sind die touristischen Maßnahmen zu nennen. Eine Verbesserung der Wohnqualität können die Maßnahmen zur Erhaltung und Nutzung der Bausubstanz und zur Verkehrsgestaltung erreichen.

Das Untersuchungskonzept sieht für den Modulbericht 2013 regionale Auswertungen der objektiven Lebensbedingungen auf Landkreisebene im Zeitverlauf vor. Für diese Messung stellt das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) die wesentliche Datenbasis bereit. Das SOEP

ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung privater Haushalte in Deutschland. Der Datensatz gibt Auskunft über eine große Anzahl von Indikatoren für objektive Lebensbedingungen. Dieser Analyse der ausgewählten Sozialindikatoren werden die verausgabten Fördermittel gegenübergestellt. Die Untersuchung der subjektiven Wahrnehmung als Instrument für die Gewichtung objektiver Aspekte und Bedeutungsanalyse der ELER-Maßnahmen erfolgt durch eine Befragung (siehe oben). Ergebnisse aus dem qualitativen empirischen Datenmaterial der Einzelfallstudien im Rahmen der Maßnahmenbewertung für die Dorferneuerung und -entwicklung 322 fließen in die Konzeption dieser Untersuchung ein.

### **2.5.5 Fazit und Ausblick**

Die gestellte grundlegende Untersuchungsfrage nach dem Beitrag der ELER-Förderung zu den objektiven Lebensbedingungen lässt sich auf dem Stand der dargestellten Untersuchung nicht beantworten. Herausgearbeitet wurden die objektiven Aspekte der Lebensbedingungen und Lebensqualität in ländlichen Räumen, die Zielsetzungen im EPLR sowie die relevanten Maßnahmen mit ihren Zielen und Indikatoren. Deutlich zeigt sich die Komplexität von Lebensqualität. Deutlich wurde auch der kleine Wirkungsbereich der relevanten Maßnahmen.

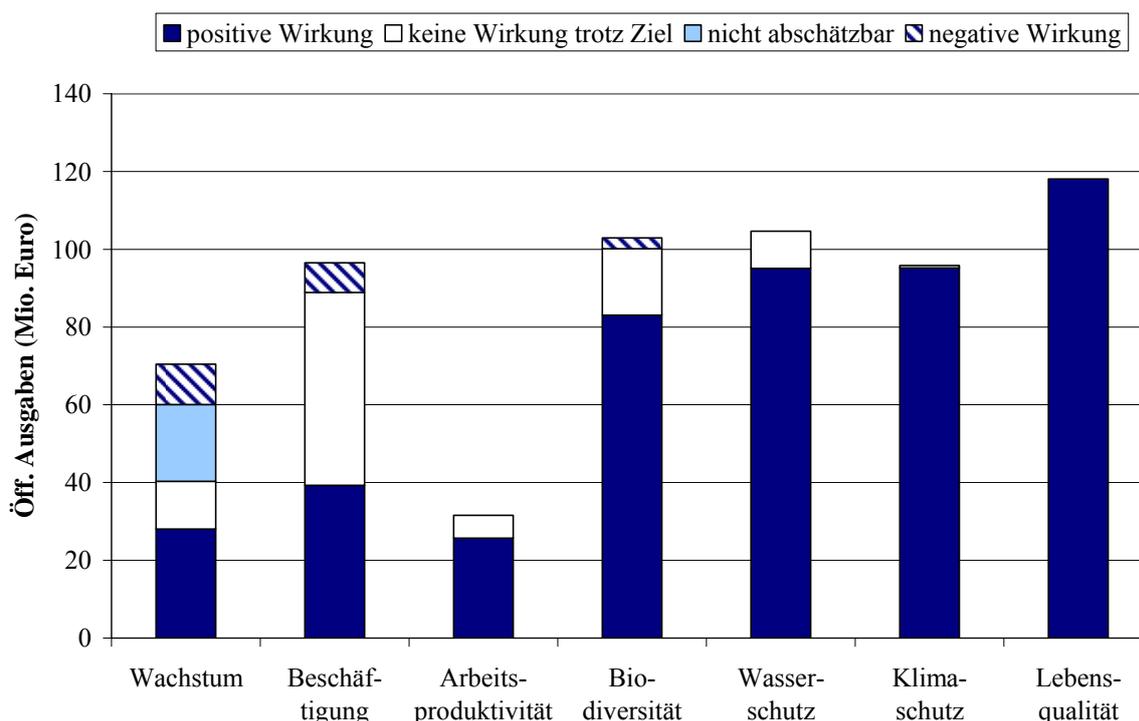
Vertiefte Wirkungsanalysen wird der Modulbericht vorlegen. Besonders die Analyse der subjektiven Wahrnehmung schafft die Voraussetzung zur Bewertung der Wirkung der Verbesserung der Lebensqualität. Die Untersuchungsschritte innerhalb der Analyse der Maßnahmenwirkungen fließen in die Bearbeitung des Vertiefungsthemas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

## **2.6 Fazit Programmwirkungen**

Um die Gewichtung der einzelnen Wirkungsbereiche in den ersten drei Programmjahren zu verdeutlichen, wurde ein qualitativer Ansatz gewählt, der die potenziellen Wirkungen (3-stufig) den bisher eingesetzten Programmmitteln gegenüberstellt. Abbildung 2.18 stellt die Programmwirkungen bezogen auf die vertieft untersuchten Themenbereiche (Wachstum und Beschäftigung, Modernisierung des Agrarsektors, Biodiversität, Wasserschutz, Klimaschutz und Lebensqualität) dar. Abgebildet ist der Umfang der öffentlichen Mittel, die für Maßnahmen mit „positiver“, „negativer“, „keiner“ oder „unbekannt“ Wirkung verausgabt worden sind. Öffentliche Mittel mit „keiner“ Wirkung beziehen sich auf Maßnahmen, für die ein entsprechendes Ziel besteht, jedoch keine Wirkung zu beobachten war. Die Kategorie „Wirkung unbekannt“ bezieht sich auf Maßnahmen mit einem entsprechenden Ziel, deren Wirkung zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht einschätzbar ist.

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

**Abbildung 2.18:** Verausgabte öffentliche Mittel (2007 bis 2009, einschließlich Artikel 89) nach Wirkungsrichtung der Maßnahmen\*



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

Quelle: Eigene Darstellung.

Basis für die Darstellung sind die insgesamt rund 320 Mio. Euro öffentliche Mittel, die im Zeitraum 2007 bis 2009 für ELER- und Artikel-89-Maßnahmen verausgabt wurden (vgl. Teil I, Kapitel 4.2.1). Mit positiven Wirkungsbeiträgen sind zwischen 37 und acht Prozent der Gesamtmittel in den einzelnen Wirkungsbereichen verbunden.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Diese insgesamt sehr niedrigen Werte sind vor allem darauf zurückzuführen, dass die Maßnahmen des Küsten- und Hochwasserschutzes, in denen allein 36 % der Mittel verausgabt wurden, für keinen der Wirkungsbereiche relevante Beiträge leisten.

- Die bislang die größten Budgetanteile mit positiven Wirkungen (37 %) werden mit dem Bereich Lebensqualität verbunden. Allerdings ist in diesem Bereich bislang kein differenziertes Bewertungskonzept verfügbar, sodass insbesondere die finanzstarken Maßnahmen 214 und 322 mit ihren gesamten Ausgaben diesem Bereich zugeordnet wurden.
- Es folgen die drei Umweltthemen, denen jeweils zwischen 26 und 30 % der Gesamtmittel mit positiven Wirkungen zugeordnet wurde. Das finanzielle Schwergewicht stellen dabei die Agrarumweltmaßnahmen, in allen Bereichen sind außerdem die Forstmaßnahmen (221, 227) wirksam. Im Bereich Klimaschutz wurde Untermaßnahme 321/1 (Initiative Biomasse und Energie) sowie ein großer Teil des Dorferneuerungsbudgets positiv angerechnet. Im Wasserschutz wirken die Untermaßnahme 321/2 (Anpassung von Kleinkläranlagen an die allgemein anerkannten Regeln der Technik - Nachrüstung) und die Maßnahme 323 (Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes); letztere wurde auch bei der Biodiversität zur Anrechnung gebracht. Negative Wirkungsbeiträge im Bereich Biodiversität sind mit einem Teil der Mittel in den Untermaßnahmen 125/2 (Ländlicher Wegebau) und 321/1 (Initiative Biomasse und Energie) sowie 41 (Lokale Entwicklungsstrategien) verbunden.
- 12 % der verausgabten Mittel sind mit positiven Beschäftigungswirkungen verbunden. Die finanzstärksten Maßnahmen in diesem Bereich sind die AUM-Teilmaßnahme Ökologische Anbauverfahren, die Untermaßnahmen 321/1 und 321/2 sowie die Maßnahme 322. Den Maßnahmen 121 (Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe), 123 (Förderung der Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse) sowie 311/1 (Investitionen zur Diversifizierung (AFP/B)) werden nur jeweils für einen Teil der Ausgaben positive Arbeitsplatzeffekte zuerkannt, ein größerer Teil der Projekte im Bereich der Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe ist hingegen mit einer Rationalisierung der Produktion (tendenziell negative Beschäftigungswirkung) verbunden..
- Für den Bereich Wirtschaftswachstum haben den Einschätzungen gemäß nur 9 % der verausgabten öffentlichen Mittel positive Wirkungen. Hierzu tragen vor allem die Maßnahmen Flurbereinigung und Wegebau sowie einige Maßnahmen des Schwerpunkts 3 bei. Für die Maßnahmen 121 und 123 lässt sich der Beitrag bislang nicht abschätzen.
- 8 % der Mittel sind mit positiven Wirkungen auf die Arbeitsproduktivität verbunden. Dies beruht auf den positiven Einschätzungen in den Maßnahmen 121, 123 und 125.

## 2.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### *Generelles*

Schleswig-Holstein hat 2010 deutliche Einschnitte im Landeshaushalt vorgenommen, die auch das ZPLR nicht ausgenommen haben. Bei den Kürzungen spielen weniger inhaltliche Überlegungen eine Rolle, sondern wesentlich stärker die Verfügbarkeit von Kofinanzierungsmitteln. Hier wird auf Abgabemittel, kommunale Mittel und andere Finanzierungsbeiträge Dritter gesetzt. Die Herkunft der Kofinanzierungsmittel bestimmt aber auch wesentlich die Programminhalte. Die folgenden Empfehlungen leiten sich aus fachlich-inhaltlichen Überlegungen und den Ergebnissen erster Analysen ab. Sie sind nicht zwingend kompatibel mit der derzeitigen schwierigen Haushaltslage des Landes und demzufolge finanzierbar. Sie machen aber deutlich, dass, wenn beispielsweise ein stärkeres Gewicht auf die Umsetzung von Biodiversitätszielen gelegt werden sollte, entweder mehr Geld in die Hand zu nehmen, über die Ausgestaltung der 1. Säule oder über das Primat der Freiwilligkeit nachzudenken ist.

### *Wachstum und Beschäftigung (Beitrag zur Lissabon-Strategie)*

Bislang ist erst ein begrenzter Beitrag zur Lissabon-Strategie feststellbar. Der Beitrag müsste v. a. von den Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) ausgehen, da die stärker landwirtschaftlich orientierten Maßnahmen ohnehin nur ein geringes Gewicht haben. Für die auf den Primärsektor zielenden Maßnahmen ist die Frage der Innovation entscheidend. Hier ist der einzelbetriebliche Ansatz vielleicht nicht das richtige Instrument. Über die Stärkung von Netzwerkstrukturen sollte stärker nachgedacht werden.

Bei den Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) wird der Fortgang der laufenden Bewertung erst zeigen, ob der umgesetzte Maßnahmenmix einen Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung leisten kann. Bislang zeigen die Ergebnisse allerdings, dass Projekte in kommunaler Trägerschaft einfacher umzusetzen sind. Für viele Projekte privater Träger (in erster Linie Vereine) fehlen Kofinanzierungsmittel. Unternehmerische Aktivitäten wurden kaum gefördert. Thematisch liegt der Schwerpunkt bislang auf dem Tourismus, d. h. einem eingeschränkten Wirkspektrum.

### *Modernisierung Agrarsektor*

Die angestrebte Ausrichtung des Agrarsektors auf künftige Anforderungen durch zunehmend liberalisierte Agrarmärkte wurde bislang durch die Förderung nur wenig beeinflusst. Der Sektor ist strukturell in der Primärproduktion gut aufgestellt. Probleme ergeben jedoch in der Flächennutzung, der Art der Produktion (Tierschutz in der Veredlung) und in Schwächen in den Bereichen Verarbeitung und Vermarktung angesichts mangelnder Wertschöpfungstiefe (vor allem bei Milcherzeugnissen). Folgende Empfehlungen lassen sich aus den Analysen ableiten:

- Allgemeine Investitionsfördermaßnahmen sollten wegen der Gefahr von möglichen Verzerrungen und des mit der Planung, Umsetzung und Kontrolle verbundenen Aufwandes nicht mehr angeboten werden.
- Investitionen sollen im Produktionsbereich nur da gefördert werden, wo sie für die Erreichung eines besseren Tier- oder Umweltschutzes erforderlich sind. Der Tierschutz sollte sich auf den Veredlungsbereich konzentrieren.
- Zur Steigerung der Wertschöpfungsintensität im Sektor ist der Meiereibereich anzupassen. Durch die Errichtung von Wissensnetzwerken und die stärkere Kooperation der milchverarbeitenden Unternehmen können Defizite bei der Nutzung von Größenvorteilen kompensiert werden. Wichtiger als Investitionszuschüsse ist der Abbau von Investitionshemmnissen (z. B. Genehmigungsverfahren bei Investitionen, geeignete Standorte).
- Die Weiterbildung und Beratung sollte auf einem hohen Niveau beibehalten werden, wobei die Ausrichtung den Abbau von Defiziten im Ziel haben muss.
- Die angebotenen Fördermaßnahmen sollten durch eine Bündelung der Mittel Relevanz entfalten. Hierfür ist es notwendig, klare Ziele hinsichtlich eines modernen Agrarsektors zu formulieren (z. B. überregionale Konkurrenzfähigkeit aufgrund der Notwendigkeit zum Export) und konsequent die zielführenden Maßnahmen abzuleiten.

### ***Biodiversität (Beitrag zur Göteborg-Strategie)***

Schleswig-Holstein hat sich in der Naturschutzkonzeption und im Artenhilfsprogramm ergänzend zum ZPLR ambitionierte Ziele zum Stopp bzw. zur Umkehr des Verlustes an Arten- und Lebensraumvielfalt gesetzt. Grünland in Schutzgebieten und an Grünland gebundene Vogelarten stehen dabei im Zentrum der Strategie. Die Normallandschaft, insbesondere die Ackerbauregionen, werden nicht vorrangig adressiert. Vor dem Hintergrund der nicht erreichten Biodiversitäts-Ziele und den (vorläufigen) dargestellten Biodiversitätswirkungen des ZPLR Schleswig-Holstein, können zur Halbzeit der Programmumsetzung folgende Empfehlungen gegeben werden:

- Die EU hat den ELER-Fonds als ein wichtiges Finanzierungsinstrument zur Verwirklichung des kohärenten ökologischen Netzes Natura 2000 bestimmt. Auf die Einrichtung eines speziell auf die Natura-2000-Gebiete zugeschnittenen Fonds wurde bewusst verzichtet. Es ist daher konsequent, dass das ZPLR Schleswig-Holstein mit vielen Maßnahmen hier räumlich gesteuerte Förderschwerpunkte setzt. So wird z. B. rund ein Drittel der LF in den Natura-2000-Gebieten bzw. sogar über die Hälfte des Grünlands mit Agrarumweltmaßnahmen erreicht, die aber nur 9,5 % der schleswig-holsteinischen LF umfassen. Dieser Ansatz ist weiter zu verfolgen, um den gemeinschaftlichen und nationalen Verantwortungen für Arten und Lebensräume gerecht zu werden. Der Anteil der hoch wirksamen Maßnahmen ist in diesen Gebieten ggf. zu erhöhen, um die Erhaltungsziele zu erreichen.

- Andererseits ist durch die Konzentration auf die besonders hochwertigen Gebiete, die überwiegend Grünland dominiert sind, eine Vernachlässigung der Normallandschaft zu erkennen: Hier werden nur 4,5 % der LF mit AUM erreicht, also ca. ein Siebtel des Anteils in den Natura-2000-Gebieten. Da die Biodiversitätsziele wohl nur zu erreichen sind, wenn auch die Normallandschaft Mindestqualitäten für Arten und Lebensgemeinschaften aufweist, sind hier zusätzliche Impulse zu setzen.
- Der Mittelansatz für die Agrarumweltmaßnahmen ist zu erhöhen. Um den flächenhaften Biodiversitätszielen gerecht zu werden, müssen mehr freiwillige Maßnahmen ermöglicht werden, sofern nicht an anderen Stellschrauben (strengere Cross-Compliance-Regelungen, wie z. B. Mindestanteile an ökologischen Ausgleichsflächen je Betrieb oder Ordnungsrecht) gedreht werden soll. Maßnahmen in hochproduktiven Agrarlandschaften sind kostenintensiver als in ertragsärmeren Extensivregionen, daher sind erhebliche zusätzliche Mittel erforderlich.
- Die Teilnahme an AUM in Normallandschaften ist gezielt zu bewerben und zu fördern. Die Motivation zur Teilnahme kann durch „Qualifizierungsinstrumente“ gesteigert werden (z. B. förderfähig im Code 331). Neben der Beratung und Motivation zur Teilnahme, sind mittelfristig neue Modelle denkbar, wie z. B. die Aufstellung von betrieblichen Naturschutzplänen. Ggf. wären auch betriebsübergreifende Ansätze denkbar, die bessere Möglichkeiten zur Optimierung von Habitatqualitäten (z. B. Verteilung von Landschaftselementen in einer Region „*landscape scale*“) bieten. Mit der Einrichtung Lokaler Aktionen (Code 323), ist Schleswig-Holstein einen ersten Schritt in diese Richtung gegangen.
- Das Maßnahmenportfolio für die Normallandschaften ist gezielt auf Biodiversitätsaspekte auszurichten und zu erweitern. In den Ackerbau-Normallandschaften sollten die GAK-Maßnahmen genutzt und im Hinblick auf Biodiversitätswirkungen optimiert werden. Es besteht die Hoffnung, dass dadurch hohe Flächenanteile der Ackerlandschaften erreicht werden können. Die Ausgestaltung könnte auch als Baukastensystem erfolgen, indem auf die GAK-Grundmaßnahmen Naturschutz-Bausteine flexibel aufgesattelt werden können:
  - Anschließend an die Winterbegrünung können für Teilflächen spezielle Sommerungen (Getreide, Leguminosen-Gemenge, u. a.) vorgeschrieben werden. Denkbar ist, Streifen ohne Ernte bis ins Folgejahr stehen zu lassen und/oder mit einem erweiterten Saatreihenabstand auszubringen. Davon könnten viele Feldvogelarten, Kleinsäuger und Wirbellose profitieren. Synergien zum Gewässerschutz können genutzt werden (Lage an Gewässern, Erosionsschutzstreifen, Verzicht Düngung u. a.).
  - Auch in Kombination mit den MDM-Verfahren wären z. B. Anteile an nicht geernteten, überwinterten Feldfrüchten, Brachestreifen oder Anteile von Sommerungen im Folgejahr denkbar.
  - Blühflächen/-streifen könnten hinsichtlich Ansaatmischung und Aussaatzeitpunkt (nicht zu spät im Jahr) für bodenbrütende Feldvögel optimiert werden.

- Schonstreifen können auch als Brachestreifen mit Selbstbegrünung angeboten werden. Damit kann ggf. ein kleiner Teil der entfallenen obligatorischen Stilllegungsflächen aufgefangen werden, denen ein hoher Biodiversitätswirkungsgrad zugesprochen wird.
- Für den Ökolandbau, derzeit ohne Biodiversitätsziele, können Naturschutz-Bausteine entwickelt werden, wodurch seine Biodiversitätswirkung erheblich gesteigert werden kann. Gute Praxisbeispiele sind bekannt und müssen ggf. regional adaptiert werden (Fuchs und Stein-Bachinger, 2008).
- Im Grünland kann das Stehenlassen von ungemähten, jährlich rotierenden Grünlandstreifen bedeutende Rückzugsräume für die Wiesenfauna schaffen. Gleichzeitig können Pflanzenarten zur vollen Samenreife gelangen und Genpools auffrischen.

Darüber hinaus sind neue Vertragsmuster in der Normallandschaft mit konsequenter Ausrichtung auf Biodiversitätsziele erforderlich (Beispiele):

- So sind z. B. die Feldlerchenfenster in einigen Ländern bereits mit großem Erfolg erprobt worden. Aufwand für den Landwirt und Ertragsausfälle halten sich im Verhältnis zur Wirkung sehr in Grenzen. Neben der Feldlerche profitieren auch weitere Bodenbrüter wie z. B. Schafstelze.
  - Auch doppelte Saatreihenabstände im Sommer- oder Wintergetreide haben sich als wirksame Habitatverbesserung für Bodenbrüter erwiesen.
  - Ergebnisorientierte Ansätze im Grünlandschutz eignen sich gut für die Normallandschaft mit vorhandenen Mindestqualitäten. Es sollte geprüft werden, z. B. mittels eines Pilotprojektes, ob dieser Ansatz für die nächste Förderperiode in den Marsch- und/oder Geestregionen eingeführt werden kann. Der Maßnahmenansatz eröffnet neben einem effizienten Mitteleinsatz auch die Einführung eines neuen Förderverständnisses in der Landwirtschaft, welches mehr Eigeninitiative und Eigenverantwortlichkeit einfordert und somit das Bewusstsein für Naturschutzbelange stärkt.
- Der Ansatz zum Biodiversitätsschutz sollte Schwerpunkt übergreifend gestärkt werden. Dazu ist die Berücksichtigung von konkreten Handlungszielen insbesondere in den SP 1 und 3 vorzusehen. Die Stärken der Flurbereinigung sind beizubehalten (durchschnittlich 4,2 km lineare 4 ha flächenhafte Biotopstrukturen je Verfahrensgebiet) und auszubauen, z. B. durch Mindestvorgaben. Genauso könnte der Wegebau prinzipiell an die Anlage ausreichender Wegeseitenstreifen gekoppelt werden. Bei Maßnahmen an Gebäuden, z. B. bei der Dorferneuerung oder Diversifizierung könnten z. B. grundsätzlich künstliche Dach-/Fassaden-integrierte (Ersatz-)Habitate vorgeesehen werden (für Schwalben, Mauersegler, Haussperling, Fledermäuse, Schleiereule usw.).
- In der nächsten Förderperiode sollte die zu entwerfende Verordnung eine stärker an fachlichen Zielen orientierte Programmierung erleichtern und dafür z. B. auf eine aus Sicht von Biodiversitätszielsetzungen wenig hilfreiche Schwerpunkt-Bildung verzichten.

ten. Es ist eine stärkere Begründungspflicht einzufordern, wie, womit und in welchem Umfang prioritäre Ziele wie das Göteborger Biodiversitätsziel (bzw. entsprechende Folgeziele) erreicht werden sollen (bzw. entsprechende Folgeziele) erreicht werden sollen.

### ***Wasserqualität (Beitrag zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie)***

- Verbesserungen der Gewässerqualität entstehen in erster Linie durch die Minderung diffuser Stoffeinträge in Gewässer über Agrarumwelt- und Forstmaßnahmen, durch die Verbesserung der Abwasserbeseitigung sowie durch Maßnahmen zur Verbesserung der Struktur von Oberflächengewässern. Insgesamt ist zu begrüßen, dass das Förderangebot sehr stark auf die Anforderungen der WRRL und damit auf den aktuellen fachlichen Bedarf ausgerichtet wurde. Eine wesentliche Säule dieses Konzeptes ist die Festlegung eines Teils der Agrarumweltmaßnahmen (AUM) auf explizite Wasserschutzziele, die für den Grundwasserschutz mit der Schaffung einer Zielkulisse verbunden ist. Bis zur Halbzeitbewertung ist im Bereich ‚Reduzierung diffuser Stoffeinträge‘ das vom Ansatz her sehr sinnvolle Konzept allerdings wegen teilweise schlechter Akzeptanz relevanter Maßnahmen nicht aufgegangen.
- Es bedarf also zur Verbesserung der Zielerreichung einer Überprüfung des Maßnahmenportfolios der AUM. Es wird angeraten, zur Akzeptanzsteigerung das Maßnahmenangebot besser auf die vorherrschenden Anbaustrukturen zuzuschneiden. Des Weiteren kann eine Lockerung der Auflagen oder Anpassung der Prämien bei den aktuell angebotenen Maßnahmen erwogen werden. Insgesamt ist aber fraglich, ob die derzeit angebotenen Maßnahmen - vor allem bezogen auf den Grundwasserschutz - überhaupt zur Zielerreichung ausreichen, oder eine Ergänzung des Maßnahmenangebotes erwogen werden muss, z. B. durch die Integration ergebnisorientierter Honorierungsansätze. Als Grundlage sollte von Seiten der Fachverwaltung quantifiziert werden, in welchem Umfang AUM zur Minderung der Nährstoffeinträge regional differenziert beitragen sollen. Davon ausgehend kann dann entschieden werden, welchen Beitrag die einzelnen Maßnahmen des ZPRL leisten können und welche Maßnahmen darüber hinaus noch erforderlich sind.
- Weiterhin ist erforderlich, dass die ELER-Maßnahmen in ein umfassendes Konzept von Erfolgskontrollen und Wirkungsmontoring aller WRRL-Maßnahmen eingebunden werden, das die Wirkungen der AUM statistisch abgesichert besonders im Verhältnis zu den gestiegenen Anforderungen der Düngeverordnung aufzeigen kann.
- Im Jahr 2009 entstand der größte Wirkungsbeitrag für den Wasserschutz durch den Ökologischen Landbau, der mit 26.300 ha gleichzeitig die flächenstärkste Agrarumweltmaßnahme darstellte. 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. Es wird dringend empfohlen, die Förderung des Ökologischen Landbaus fortzusetzen und die Einstellung der Beibehaltungsförderung (seit 2010) wieder

aufzuheben. Die ökonomischen Analysen von Sanders et al. (2010) zeigen, dass der Ökologische Landbau ohne Förderprämie nicht konkurrenzfähig ist, und demzufolge mittelfristig eine Rückumstellung auf konventionelle Produktion nicht auszuschließen ist.

- Maßnahmen zur Verbesserung des ökologischen Zustandes der Oberflächengewässer werden laut Bewirtschaftungsplanung für die WRRL auf mehrerer Bewirtschaftungszeiträume verteilt werden müssen, sodass ein vergleichbares Förderangebot auch im nächsten Entwicklungsplan enthalten sein sollte. Für die Abwasserbeseitigung über Kleinkläranlagen wird voraussichtlich nach Auslaufen der Förderperiode kein weiterer Förderbedarf bestehen.

### ***Klimawandel (Beitrag zum Kyoto-Protokoll)***

- Positive Wirkungen für den Klimaschutz erzielt das Programm durch die Erzeugung Erneuerbarer Energien, die Minderung von Treibhausgasemissionen über AUM sowie Schaffung und Erhaltung von CO<sub>2</sub>-Senken über die Forstmaßnahmen. Trotz erheblicher Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft haben AUM aber kein Klimaschutzziel. Die insgesamt sehr geringen Klimawirkungen der AUM sind als willkommener Nebeneffekte zu sehen, die vor allem über die auch aus Wasserschutzsicht wichtige Verbesserung der Stickstoffeffizienz zustande kommen. Die Minderungsleistungen der forstlichen Maßnahmen sind mit sehr geringen Vermeidungskosten verbunden und sollten weiter ausgebaut werden. Als mögliche, weiter zu entwickelnde Handlungsfelder für ländliche Entwicklungsmaßnahmen mit großen Minderungs-Potenzialen für THG-Emissionen sollte der Grünlanderhalt sowie standortangepasste Nutzung von Moorböden mehr Beachtung finden.
- Bezüglich Erneuerbarer Energien wird empfohlen, zukünftig auf eine Förderung über ELER gänzlich zu verzichten, da in diesem in Deutschland hoch subventionierten Sektor die Anreize durch das EEG und weitere Bundesprogramme ohnehin eine sehr dynamische Entwicklung in Gang gebracht haben. Eine zusätzliche Förderung von weniger effizienten Vorhaben auf regionaler Ebene, die teilweise auch über das ZPLR erfolgt ist, ist für eine effiziente Klimapolitik nicht zielführend. Ein Förderbedarf wird bestenfalls noch im Bereich flankierender Maßnahmen gesehen, z. B. zur Realisierung von Pilotvorhaben. Bei Fortsetzung der Förderung wird reine Landesfinanzierung angeraten, um den Verwaltungsaufwand kleiner zu halten.
- Ganz grundsätzlich sollte den Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats Agrarpolitik (2007) folgend die vorherrschende Segmentierung der Bioenergie-Förderung schrittweise aufgehoben werden. Solange die Förderung noch segmentiert erfolgt, sollten die Fördermaßnahmen auf die Segmente mit niedrigen CO<sub>2</sub>äq-Vermeidungskosten und hohen CO<sub>2</sub>äq-Vermeidungsleistungen je Hektar konzentriert werden (wärmegeführte KWK-Anlagen bzw. Heizanlagen auf Basis von Hackschnitzeln sowie Biogasproduktion auf Basis von Gülle und Reststoffen). Auch die Ausrichtung auf andere Energieproduktions- und Einsparungskonzepte, unabhängig von der

Bioenergie, sind mit abzuwägen (Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMELV, 2007). Da in diesem Bereich aber noch erhebliche Kenntnislücken bestehen, sind hier vertiefende Studien gerade unter Berücksichtigung des Maßnahmenspektrums der Zweiten Säule erforderlich.

### ***Lebensqualität***

- Auf dem derzeitigen Stand der Untersuchung können konkrete Aussagen zur Verbesserung der Lebensqualität nicht getroffen werden. Schleswig-Holstein hat einen besonderen Schwerpunkt auf partizipatorische Ansätze in den Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) gelegt, die ein besonderes Potenzial für die Lösung von regionsspezifischen Anforderungen bieten. Ob damit eine Verbesserung objektiver Lebensbedingungen und deren subjektiver Wahrnehmung einhergeht, gilt es in den kommenden Untersuchungen zur Lebensqualität zu zeigen.

### 3 Beitrag des ZPLR zu den Zielen der ELER-Verordnung, den übergeordneten Strategieebenen und den Neuen Herausforderungen

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

In den Erwägungsgründen zur ELER-Verordnung wird auf den Beitrag der 2. Säule der GAP zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und der Flankierung der GAP-Reform abgehoben. An dieser Stelle sollen die Ergebnisse der Maßnahmenbewertungen und Programmbewertung vor dem Hintergrund dieser beiden ELER-Ziele zusammengefasst werden.

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

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

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

Die Begriffe „Disparitäten“ und „territoriale Ungleichgewichte“ beschreiben Unterschiede der Raumstruktur (Wirtschafts-, Wohn-, Arbeits- und Lebensbedingungen etc.) zwischen und innerhalb von Nationen bzw. Regionen (Leser, 2005; Neu, 2006).<sup>39</sup> Die Bewertungsfrage beinhaltet demnach zwei Aspekte:

- den Beitrag des ZPLR zur Angleichung der Unterschiede in der EU und
- den Beitrag des ZPLR zur Angleichung der Unterschiede in Schleswig-Holstein.

##### *Unterschiede innerhalb der EU*

Schleswig-Holstein lag hinsichtlich seines Bruttoinlandprodukts pro Kopf im Jahr 2004 noch knapp über dem Durchschnitt von EU27 (vgl. Tabelle 3.1), im Jahr 2007 schon leicht unter dem Durchschnitt von EU27 (Eurostat, 2010). Die Wirtschaftskraft des Landes im Vergleich zu EU27 hat sich kontinuierlich verringert. Die Frage ist, ob das ZPLR einen Beitrag dazu leisten kann, diese „Abwärtsspirale“ aufzuhalten.

---

<sup>39</sup> Der geographische Begriff „Disparitäten“ beschreibt raumstrukturelle Unterschiede auf einer aggregierten Ebene (Region, Nation). Der aus der Soziologie stammende Begriff der „territorialen Ungleichheit“ betont die Konsequenzen raumstruktureller Unterschiede für die konkrete Lebenssituation von Bürgern.

Das ZPLR legt einen Schwerpunkt auf infrastrukturelle Maßnahmen, die eher mittel- bis langfristig wirken. Einflüsse auf ein wirtschaftliches Wachstum und andere Strukturindikatoren sind methodisch schwer zu messen, zumal gerade die relevanten Maßnahmen im Umsetzungsstand bis 2009 weit hinter den Planungen liegen (siehe Teil I).

**Tabelle 3.1:** Rang der Region Schleswig-Holstein bezogen auf das BIP/Kopf in Kaufkraftparitäten (2004)

| Region                              | Index (EU27=100) | Rang<br>(von 361 Regionen) |
|-------------------------------------|------------------|----------------------------|
| Bundesrepublik Deutschland          | 115,8            | 91                         |
| <b>Schleswig-Holstein insgesamt</b> | <b>104,1</b>     | <b>147</b>                 |

Quelle: Eigene Darstellung nach EU-KOM (2007a).

### *Unterschiede innerhalb Schleswig-Holsteins*

Innerhalb von Schleswig-Holstein besteht prinzipiell ein Wohlstandsgefälle zwischen Land und Stadt, wobei einige ländliche Regionen im Umland von Hamburg durchaus prosperieren, während andere vor größeren wirtschaftlichen und strukturellen Herausforderungen stehen.

Setzte Schleswig-Holstein in der Vergangenheit (Ziel-5b-Programm) und noch in ZAL einen Förderschwerpunkt in den nördlichen Landesteilen, so decken die Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) fast flächendeckend das gesamte Land Schleswig-Holstein ab (mit Ausnahme einzelner Gemeinden v. a. im Umland von Hamburg). Die Förderkontingente sind nach der Einwohnerzahl gestaffelt und nicht nach der Wirtschafts- oder Finanzkraft. Trotz diesen weitgehend flächendeckenden Ansatzes in Schwerpunkt 3/Leader gibt es in der bisherigen Umsetzung von ländlichen Entwicklungsmaßnahmen eine regionale Schwerpunktsetzung in den nördlichen Landkreisen, auch wenn man den Küstenschutz ausklammert<sup>40</sup>.

Das RWB-EFRE-Programm, das mit Ziel 2 auch noch einen regionalen Ansatz verfolgte, geht in dieser Richtung eines flächendeckenden Ansatzes sogar noch weiter, weil es keine regionalen Kontingente vorgibt, sondern vorwiegend nach einem effektivitätsorientierten Ansatz fördert. Die räumliche Verteilung der Fördermittel wird erfasst, bislang gibt es aus Sicht der Verwaltungsbehörde noch keine Notwendigkeit, gegenzusteuern (MWWV, 2010c).

<sup>40</sup> Die reine Fokussierung auf EU-kofinanzierte Maßnahmen ist für die Frage nach dem Beitrag zur Konvergenz allerdings unzureichend. Besser wäre eine Einbeziehung der rein nationalen Förderung und auch der Mittel des Konjunkturprogramms. Hier liegen aber keine Informationen entsprechend der X-Liste der Zahlstelle vor.

Im Gegensatz zum RWB-EFRE-Programm setzt das ZPLR unterhalb der Kreisebene aber deutlich stärkere Impulse abseits der Küstenregionen, gerade auch in der touristischen Inwertsetzung des Binnenlandes.

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

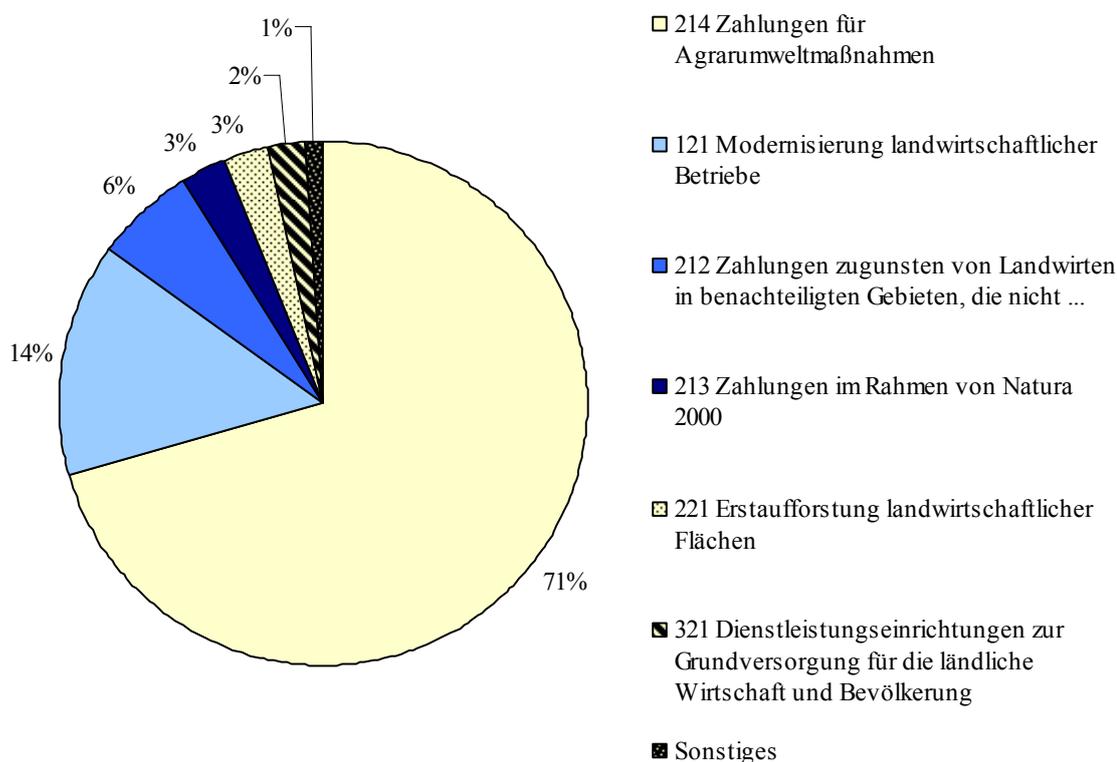
Schleswig-Holstein gehört mit seinen wettbewerbsfähigen Betriebsstrukturen zu den am besten aufgestellten Agrarregionen in Deutschland. Landwirtschaftliche Betriebe stehen daher – zumindest was ihre Produktionsfunktion betrifft – nicht im Zentrum der ZPLR-Förderung.

Die zentralen Elemente der Reform der 1. Säule der GAP sind die stärkere Marktorientierung und die Einbeziehung von Umwelt-, Lebensmittelsicherheits- und Tierschutzstandards in die Auflagenbindung (2006/144/EG). Die 2. Säule soll diese Neuausrichtung durch entsprechende Maßnahmen begleiten. Grundsätzlich ist allerdings anzumerken, dass der Beitrag der 2. Säule schon aufgrund der Finanzausstattung begrenzt ist. Trotz des Bedeutungszuwachs der 2. Säule liegt ihr Anteil in Schleswig-Holstein nur bei knapp 19 % des Finanzvolumens der GAP (siehe Teil I). Des Weiteren können Veränderungen in der 1. Säule, wie z. B. die Abschaffung der konjunkturellen Flächenstilllegung mit ihrer ggf. negativen Biodiversitätswirkung, nicht von freiwilligen Maßnahmen der 2. Säule der GAP aufgefangen werden. Dies gilt auch für andere Wirkungen aufgrund der stärkeren Marktorientierung der 1. Säule, z. B. Aufgabe unrentabler Betriebszweige nach dem Wegfall von Tierprämien oder Fruchtfolgeverengungen oder die deutlichen Grünlandverluste, die allerdings auch durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) mit induziert wurden. In Teil I der Halbzeitbewertung wurde schon darauf verwiesen, dass Schleswig-Holstein den Umbruch von Dauergrünland unter Genehmigungsvorbehalt gestellt hat (DGL-VO SH). Auch wenn die Ursachen für den Grünlandrückgang vielfältiger sind (weniger Weidegang, Intensivierung, Rückgang von Mutterschafen-, kühen, Interpretierbarkeit der Cross-Compliance-Dauergrünlandstatistik), so wurde seitens des MLUR dem EEG ein wichtiger Einfluss zugemessen (Top agrar, Nr. 05.05.2009).

Schleswig-Holstein legt im Gegensatz zu anderen Bundesländern keinen Schwerpunkt im EPLR auf die Förderung von landwirtschaftlichen Betrieben. Ohne Artikel-89-Maßnahmen flossen rund 42 % der Mittel bislang an Landwirte (siehe Teil I), unter Berücksichtigung von Artikel-89-Maßnahmen ca. 21 %. Abbildung 3.1 stellt die Verteilung der bislang verausgabten öffentlichen Mittel an Landwirte auf Maßnahmen dar. Finanziell am bedeutsamsten sind die Agrarumweltmaßnahmen, gefolgt von der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten. Die Agrarinvestitionsförderung hat einen Anteil von 14 % an den bislang ausgezahlten öffentlichen Mitteln.

Mit Ausnahme der Agrarumweltmaßnahmen haben alle anderen Maßnahmen keine große Reichweite, weil sie entweder auf abgegrenzte Gebiete beschränkt sind oder, wie das AFP, tendenziell eher größere Betriebe ansprechen. Aber selbst bei größeren Betrieben werden nur rund 6 % der Betriebe erreicht. Die Förderphilosophie des Landes, unterstützt durch deutliche Haushaltskürzungen, hat zu einem Antragsstopp beim AFP geführt. Der maximale Zuschuss lag vorher ohnehin nur bei 25.000 Euro.

**Abbildung 3.1:** An landwirtschaftliche Betriebe ausgezahlte öffentliche Mittel<sup>1)</sup> in den EU-Haushaltsjahren 2007 bis 2009 in %



<sup>1)</sup> Für Artikel-89-Maßnahmen Kalenderjahr, einschließlich Restzahlungen fakultative Modulation und Zuckerdiversifizierungsbeihilfe

Quelle: Eigene Berechnungen nach MLUR (2009a; 2009h; 2010c; 2010d).

Angesichts der Stärke des Agrarsektors in Schleswig-Holstein ist es folgerichtig, zum einen keinen finanziellen Schwerpunkt im Sektor zu legen und zum anderen dem Umwelt- und Ressourcenschutz eine größere Bedeutung einzuräumen, v. a. auch zur Umsetzung gemeinschaftlicher Verpflichtungen wie Natura 2000 und der WRRL. Die insgesamt geringe Mittelausstattung zeigt aber auch, dass die Verfolgung von Ressourcenschutzzielen mit ausschließlich freiwilligen Maßnahmen auf Grenzen stößt, v. a. in landwirtschaftlichen Intensivregionen. Im Zuge der Ausgestaltung der 1. Säule ist ggf. über eine stärkere Integration von Umweltbelangen nachzudenken, allerdings nicht in Form einer wenig

problemadäquaten Cross Compliance. Warum allerdings im Zuge der Haushaltskonsolidierung die Beibehaltungsförderung für die Ökologischen Anbauverfahren als aus Ressourcenschutzsicht sehr positiv bewertete Maßnahme auf dem Prüfstand steht, ist nicht nachvollziehbar.

## **3.2 Übergeordnete Strategieebenen**

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

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

### **3.2.1 EU-Strategie**

Die EU-Strategie ist eng mit der Lissabon- und Göteborg-Strategie verwoben. Die Lissabon-Strategie spielt in Schleswig-Holstein wie auch in den anderen Bundesländern keine große Rolle in der ländlichen Entwicklung. Dies liegt v. a. daran, dass gemeindliche Infrastrukturmaßnahmen, auf die sich die Schwerpunkt-3- und Leader-Maßnahmen häufig konzentrieren, nicht zu den lissabonfähigen Ausgabenkategorien gehören. Für die einzelbetriebliche Förderung hat Schleswig-Holstein hingegen nur geringe Planansätze im ZPLR veranschlagt. Inzwischen wurde das AFP ganz ausgesetzt, entsprechend gering ist auch der Anteil an der Umsetzung.

**Tabelle 3.2:** Finanzielle Kenndaten von lissabonfähigen Maßnahmen des ZPLR

|                    | Öffentliche Mittel<br>(indikativ) in Euro 2007<br>bis 2013 | Relative Relevanz<br>der berücksichtigten<br>Maßnahmen in der<br>Planung in % | Ergebnis kumulativ in<br>Euro zum 31.12.09 | Relative Relevanz der<br>berücksichtigten<br>Maßnahmen in der<br>Umsetzung in % |
|--------------------|--|---|--|---|
| Schleswig-Holstein | 104.032.907  | 19  | 21.494.148                                 | 13  |
| Alle Bundesländer  |  | 21  |  | 16  |

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

Quelle: Eigene Berechnung nach MLUR (2009c), SFC.

Die Betonung der Lissabon-Strategie fällt im EFRE-Programm schon allein aufgrund der Vorgaben der Strukturfondsverordnung deutlicher aus. Mindestens 75 % der EFRE-Mittel sollen in RWB-EFRE-Regionen für „Lissabon“ vorgesehen werden. Bezogen auf die Mittelbindungen liegt das ZPW bei 83,3 % zum Stand 31.12.2009 (MWWV, 2010b). Die größten Beiträge leisten die Prioritätsachsen 1 und 2, die auch mit den meisten Mitteln ausgestattet sind. Hier werden FuE-Vorhaben gefördert sowie betriebliche Investitionen.

Die strategischen Handlungsfelder der Göteborg-Strategie spielen demgegenüber im ZPLR mit rund 68 % im Vergleich zum EFRE-Programm eine wichtigere Rolle. Im bundesweiten Durchschnitt sind nur 12 % der EFRE-Mittel Göteborg-relevanten Ausgabenkategorien zugeordnet (TAURUS ECO Consulting und ISI, 2009).<sup>41</sup> Der hohe Anteil von Göteborg-relevanten Ausgabenkategorien im ZPLR ist in erster Linie auf den Küstenschutz zurückzuführen.

In der bisherigen Umsetzung des ZPLR spielen die zentralen Herausforderungen der Göteborg-Strategie, aufgrund des hohen Umsetzungsstandes im Küstenschutz und den Schwerpunkt-2-Maßnahmen (siehe Teil I), mit 80 % der Mittel eine noch größere Rolle im Vergleich zur Planung. Mit Blick auf die Göteborg-Strategie ist v. a. die Rubrik „Erhaltung und Bewirtschaftung von natürlichen Ressourcen“ von Relevanz. Wesentliche Maßnahmen in dieser Rubrik sind in Schleswig-Holstein die Agrarumweltmaßnahmen und die

<sup>41</sup> In einer Studie für das BMWI geht Prognos auf der Grundlage einer Fallstudie in NRW von einem Beitrag zur Göteborg-Strategie von 47 bis 67 % der Projekte und 46 bis 78% der eingesetzten Mittel aus und überträgt die Ergebnisse auch auf die RWB-EFRE-Programme insgesamt (Bornemann et al., 2010). Allerdings gibt es keine projektbezogene Erfassung des Beitrags zur Göteborg-Strategie, was durch ein neues Kategorisierungssystem ab 2014 behoben werden sollte. Die unterschiedlichen Ergebnisse zeigen aber unseres Erachtens, wie schwierig es ist, anhand von Ausgabenkategorien Zielbeiträge zu ermitteln. Dies gilt auch für den Versuch, die ELER-Haushaltlinien zu kategorisieren. Dieses vereinfachte Monitoring ersetzt keine Wirkungsmessungen.

investiven Natur- und Wasserschutzmaßnahmen des Schwerpunktes 3. Aber auch die Flurbereinigung leistet wichtige Beiträge.

**Tabelle 3.3:** Finanzielle Kenndaten von Maßnahmen des ZPLR mit Relevanz für die Göteborg-Strategie (*kursiv*: Bundesdurchschnitt)

| Zentrale Herausforderungen der Nachhaltigkeitsstrategie <sup>1)</sup> | Planung                                     |  |      | Umsetzung                              |   |      |
|---|---|--|------|--|---|------|
|   | Öffentliche Mittel<br>2007 bis 2013<br>Euro | Relative Relevanz<br>der<br>berücksichtigten<br>Maßnahmen in % |      | Auszahlungen<br>zum 31.12.2009<br>Euro | Relative Relevanz<br>der berücksichtigten<br>Maßnahmen in % |      |
| Klimaänderung und saubere Energie                                     | 96.571.754                                  | 17,8   | 7,8  | 42.155.216                             | 25,8  | 7,6  |
| Nachhaltiger Verkehr  | 4.787.513                                   | 0,9  | 1,9  | 2.688.641                              | 1,6   | 1,7  |
| Nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion                        | 6.531.960                                   | 1,2  | 1,8  | 1.825.509                              | 1,1   | 1,4  |
| Erhaltung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen              | 207.333.905                                 | 38,2   | 48,8 | 76.325.999                             | 46,8  | 60,4 |
| Gesundheit  | 3.624.380                                   | 0,7  | 0,9  | 1.064.360                              | 0,7   | 0,7  |
| Soziale Eingliederung, Demografie und Migration                       | 48.954.185                                  | 9,0  | 4,4  | 5.600.600                              | 3,4   | 2,4  |
| Insgesamt   | 367.803.697                                 | 67,8   | 65,5 | 129.660.325                            | 79,5  | 72,6 |

1) Die Kategorie „Armutsbekämpfung“ wurde nicht berücksichtigt.

Quelle: Eigene Berechnung nach MLUR (2009c), SFC.

Der Rubrik „Klimaänderung und saubere Energie“ (18 % der geplanten Mittel) wurden Maßnahmen zur Minderung von CO<sub>2</sub>-Emissionen und mit dem Küstenschutz auch wesentliche Anpassungsstrategien zugeordnet.<sup>42</sup> Einen Beitrag zur Minderung von CO<sub>2</sub>-Emissionen können beispielsweise Agrarumweltmaßnahmen, der Ausbau Erneuerbarer Energien<sup>43</sup> und der Erhalt von Moorstandorten in der langfristigen Perspektive leisten. Soziale Eingliederung, Demographie und Migration spielen im ZPLR mit rund 9 % der Mittel im bundesdeutschen Vergleich eine größere Rolle. Da die Umsetzung von Schwerpunkt-3-Maßnahmen und Leader, die für diese Herausforderung zentral sind, verzögert angelaufen ist, liegt der Anteil an den Auszahlungen bei nur rund 3,4 %. Alle anderen Rubriken der Nachhaltigkeitsstrategie spielen dagegen nur eine geringe Rolle.

<sup>42</sup> Anpassungsstrategien wie der Küstenschutz laufen in Mecklenburg-Vorpommern komplett außerhalb des EPLR.

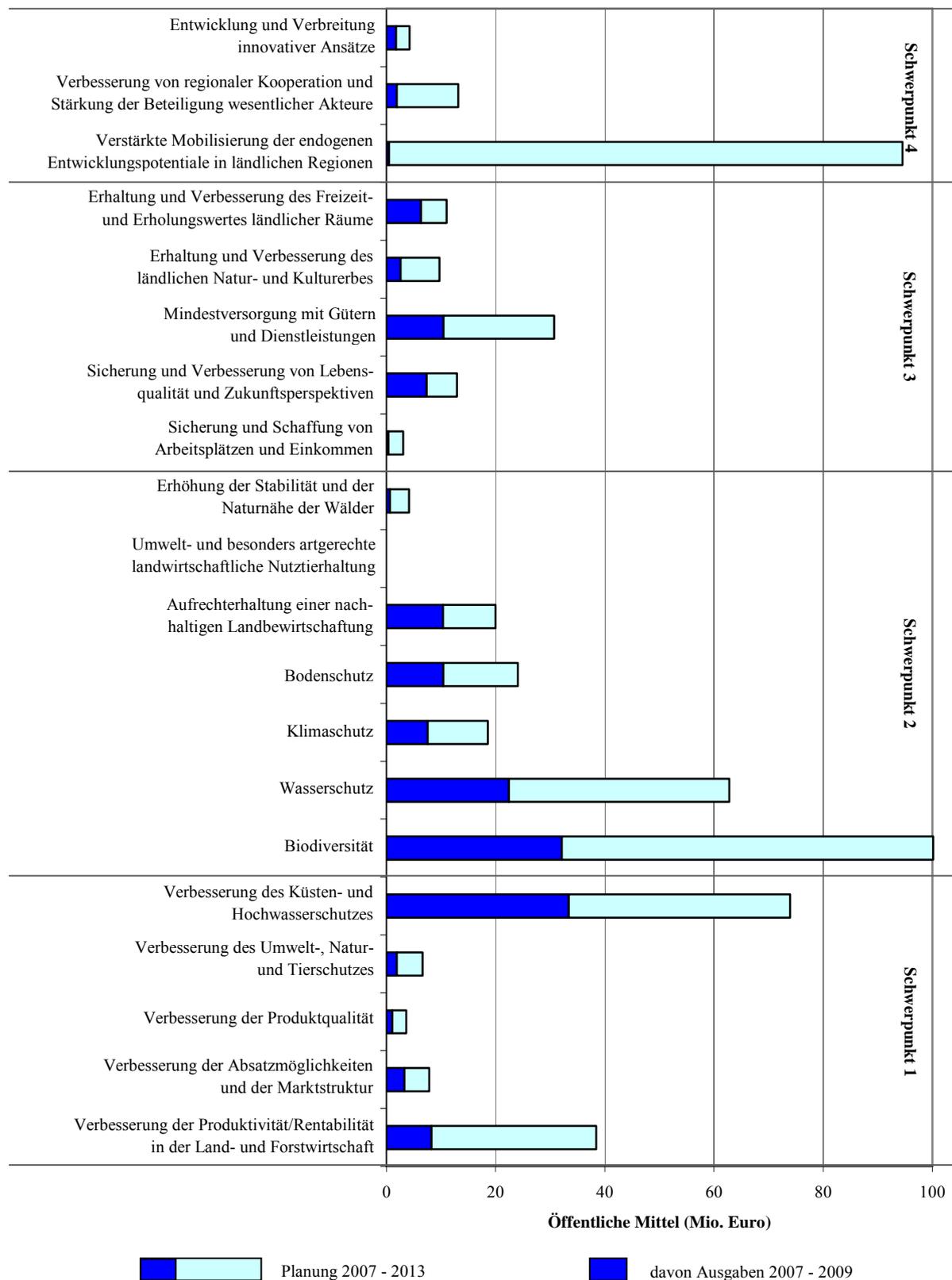
<sup>43</sup> Wesentlich stärkere Impulse für den Ausbau erneuerbarer Energien setzt allerdings das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), sodass das EPLR nur flankierend unterstützt.

### 3.2.2 Nationale Strategie

Gegenstand dieses Kapitels ist die Frage, inwieweit mit dem ZPLR die prioritären Zielbereiche der Nationalen Strategie aufgegriffen wurden. Die Analyse beschränkt sich auf die Zuordnung der geplanten Mittel und des bisherigen Finanzflusses. In Abbildung 3.2 werden die finanziellen Beiträge der Maßnahmen zu den schwerpunktbezogenen Zielen dargestellt, wobei berücksichtigt wird, dass die Maßnahmen und Teilmaßnahmen des einen Schwerpunktes auch wesentliche Beiträge zur Erreichung von anderen Schwerpunktzielen leisten können.

Verschiedene Schwerpunkte lassen sich erkennen. Der Ressourcenschutz spielt eine große Rolle im ZPLR. Dies ist v. a. auf die Agrarumweltmaßnahmen und den investiven Natur- und Wasserschutz zurückzuführen. Auch dem Küstenschutz sowie der Mobilisierung des endogenen Entwicklungspotenzials kommt eine große Bedeutung zu, letzterer aufgrund der flächendeckenden Umsetzung des Leader-Ansatzes in Form der Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen). Der Umsetzungsstand in den ersten beiden prioritären Zielbereichen ist, nicht zuletzt aufgrund der hohen Altverpflichtungen bei den mehrjährigen Agrarumweltmaßnahmen, besonders hoch. Planung und tatsächliche Umsetzung weichen v. a. bei den Zielbereichen des Schwerpunktes 3 und 4 weit voreinander ab. Hier sind viele Projekte auch ohne EU-Beteiligung realisiert worden, die in Abbildung 3.2 allerdings nicht dargestellt sind.

**Abbildung 3.2:** Geplante und verausgabte öffentliche Mittel des ZPLR (Stand 31.12.2009) in prioritären Zielbereichen des Nationalen Strategieplans



Quelle: Eigene Berechnung nach MLUR (2009c), SFC.

### 3.3 Neue Herausforderungen

Durch die zusätzlichen Modulationsmittel und ungenutzte Restmittel aus der 1. Säule stehen Schleswig Holstein rund 53,5 Mio. Euro zusätzlich zur Verfügung, die verpflichtend für Vorhaben der Neuen Herausforderungen zu nutzen sind. Weiterhin kann das Land auf 5,1 Mio. Euro aus dem Konjunkturpaket für Vorhaben der Neuen Herausforderungen oder alternativ für die Breitbandförderung<sup>44</sup> zurückgreifen. Der letzte Finanzposten, aus dem sich die zusätzlichen ELER-Mittel mit einem Gesamtvolumen in Höhe von 64,5 Mio. Euro speisen, sind die frei verwendbaren Korrekturmittel der Modulation (5,8 Mio. Euro). Insgesamt umfasst der Mittelzuwachs an ELER-Mitteln 27,1 % im Vergleich zur Programmaufstellung 2007.

Für Vorhaben entsprechend den Neuen Herausforderungen und für die Breitbandförderung weist Schleswig-Holstein 58,7 Mio. Euro aus, wovon knapp 3,4 Mio. Euro in den Ausbau der Breitband-Internetversorgung im ländlichen Raum und 55,3 Mio. Euro in Vorhaben im Rahmen der Neuen Herausforderungen fließen. Die Mittel für Vorhaben entsprechend den Neuen Herausforderungen verteilen sich auf alle Schwerpunkte. SP 3 steht mit rd. einem Drittel der höchste Anteil zu (s. Tabelle 3.4).

**Tabelle 3.4:** Mittelvolumen und Verwendung für Vorhaben im Rahmen der Neuen Herausforderungen

| Code | Maßnahme                                       | Mittel<br>Euro | Anteil<br>% |
|------|--|----------------|-------------|
| 121  | Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe   | 17.100.000     | 30,9        |
| 214  | Agrarumweltmaßnahmen                           | 5.500.000      | 9,9         |
| 321  | Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft   | 3.389.156      | 6,1         |
| 323  | Erhaltung u. Verbesserung des ländlichen Erbes | 19.120.000     | 34,6        |
| 413  | Lebensqualität                                 | 13.570.000     | 24,5        |

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach MLUR (2009c).

Im Vergleich zu den anderen Bundesländern (65 %) wird dem SP 2 mit knapp 10 % relativ wenig Geld zugewiesen<sup>45</sup>. Insgesamt werden sieben Teilmaßnahmen begünstigt, von denen

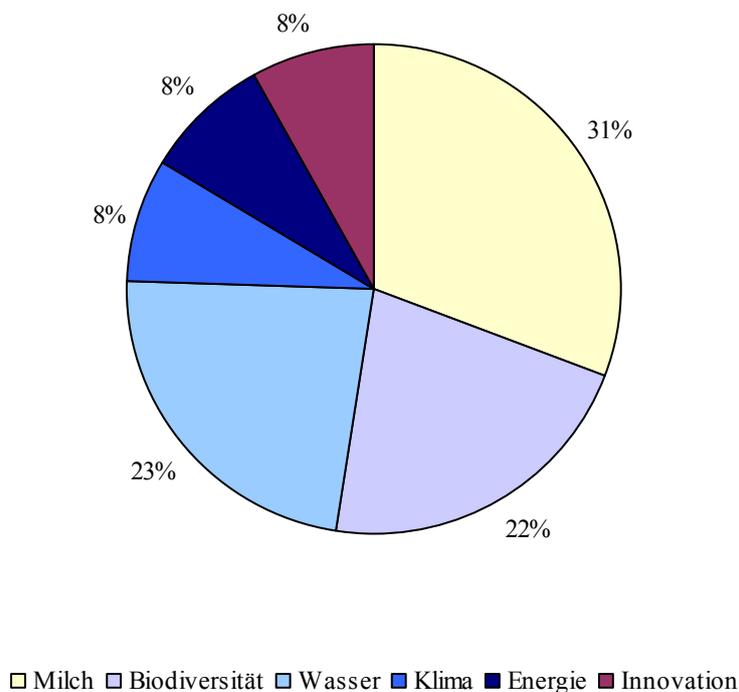
<sup>44</sup> Mittel des Konjunkturpaketes sind bzgl. ihrer Verwendung zweckgebunden.

<sup>45</sup> Im Mittel der sieben Länder verteilen sich die zusätzlichen Mittel wie folgt auf die Schwerpunkte: SP 1: 14 %, SP 2: 65 %, SP 3: 17 % und SP 4: 0,5%.

sechs als neu und eine als bestehend deklariert werden. Durch Anerkennung bereits bestehender Maßnahmen als Neue Herausforderungen werden Mittel frei, die dann wiederum zur finanziellen Aufstockung für andere, nicht als Neue Herausforderung deklarierbare Maßnahmen zur Verfügung stehen. Dies sind ca. 9,5 Mio. Euro<sup>46</sup> der für die Maßnahme 323 gelisteten Fördermittel in Höhe von 19,12 Mio. Euro (s. Tabelle 3.4).

Auf Grundlage der in Kapitel 6.3 des Programmplanungsdokument<sup>47</sup> niedergelegten Mittelzuweisung, errechnet sich die in der Abbildung 3.3 dargestellte Mittelverteilung auf die fünf Prioritäten der Neuen Herausforderungen. Mit knapp 31 % wird prioritär die Umstrukturierung des Milchsektors bedacht, gefolgt von den Prioritäten „Biologische Vielfalt“ und „Wasserwirtschaft“ mit 22 und 23%.

**Abbildung 3.3:** Verteilung der zusätzlichen ELER-Mittel auf die Prioritäten der Neuen Herausforderungen



Quelle: Eigene Berechnung nach MLUR (2009c).

<sup>46</sup> Überschlagskalkulation auf Grundlage der Output-Indikatoren der Liste der Arten von Vorhaben gemäß Artikel 16 a, hiernach rund 12,7 Mio. Euro öffentliche Ausgaben insgesamt. Bei EU-Anteil von 75% ergeben sich rund 9,5 Mio. Euro.

<sup>47</sup> Zweite Tabelle des Kapitel 6.3, ohne Tabellennummer.

Im Folgenden wird ex ante eine Wirkeinschätzung der mit zusätzlichen Mittel bedachten Maßnahmen vorgenommen. Die Einschätzung erfolgt in Bezug auf die mit den Maßnahmen verfolgten Ziele, die sich in der jeweiligen Priorität der Neuen Herausforderungen widerspiegelt. Für jede Maßnahme wird ausgeführt, ob aus der Förderung *zusätzliche* Wirkungen bzw. Effekte zu prognostizieren sind oder, da es sich um die Anerkennung einer bereits bestehenden Maßnahmen handelt, kein zusätzlicher Effekt zu erwarten ist. Die Einschätzung beruht auf Ergebnissen von Bauschke (2010) sowie auf denen der Maßnahmenbewertung.

Die größte Finanzaufstockung erhält die *Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe* (ELER-Code 121) mit 17,1 Mio. Euro. Zur Begleitung der Umstrukturierung des Milchsektors implementiert das Land 2009 das Milchförderprogramm(MFP). Es handelt sich um eine Agrarinvestitionsförderung spezifisch für Milchviehbetriebe. Übergeordnetes Ziel ist es, die interregionale Wettbewerbskraft der schleswig-holsteinischen Milchproduzenten durch Ausbau der Produktionsmenge von 2,3 Mrd. kg auf 4 Mrd. kg zu erhöhen und somit die Wettbewerbsfähigkeit des Milchstandorts Schleswig-Holstein langfristig zu sichern (MLUR, 2009c).

Mit der Aufstockung der Förderung zur Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe wird ein Förderinstrument gestärkt, welches zum wiederholten Mal durch die Evaluation in Frage gestellt wird (vgl. Teil II, Kapitel 2). Die Ausgestaltung der Förderung legt zunächst den Schluss nahe, dass mit der Förderung von großen Investitionsschritten (förderfähiges Mindestinvestitionsvolumen von 175.000 Euro bzw. 12.000 Euro beim MFP) aktive Strukturpolitik hin zu einer Beschleunigung des betrieblichen Strukturwandels betrieben wird. Die Förderpraxis zeigt jedoch, dass die Förderintensität bei größeren Investitionen so gering ist (5 bis 10 %), dass kaum von einer Beeinflussung der Struktur durch die durchgeführten Investitionen ausgegangen werden kann, sondern in hohem Maß Mitnahmeeffekte generiert werden. Die Evaluatoren führen weiterhin aus, dass das MFP vor allem aus politischen und weniger aus sachlichen Gründen in das EPLR aufgenommen wurde. Sie empfehlen die Förderung im Rahmen der Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe auszusetzen und stattdessen eine Bürgschaftsregelung anzubieten, um die Finanzierung von grundsätzlich rentablen Investitionen im Fall von fehlenden Sicherheiten zu gewährleisten.

Bereits in 2010 wurde das gesamte Agrarförderprogramm, also auch das MFP, aufgrund von mangelnden Kofinanzierungsmitteln des Landes ausgesetzt. Damit wird im Ergebnis der Empfehlung Forderung der Evaluation gefolgt, wenngleich die Motivation zur Aussetzung der Förderung eine andere war.

Im Vertragsnaturschutz der *Agrarumweltmaßnahmen* (ELER-Code 214) werden zwei neue Vertragsmuster, nämlich die „Dauerweide“ und die „Ackerlebensräume“ etabliert. Das Vertragsmuster Dauerweide beinhaltet die Förderung einer obligatorischen Weidenutzung

vom 01. Mai bis 30. September mit Rindern ohne vorhergehende Schnittnutzung. Die Weidenutzung ist aus arbeitswirtschaftlichen Gründen deutlich rückläufig, dies gilt insbesondere für die Dauer- oder Saisonweide. Viele Betriebe mit Weidegang nutzen nur noch sehr hofnahe Flächen, im Vordergrund steht dabei häufig der Aspekt der Tiergesundheit (Bewegung/Liegeverhalten). Die ausschließliche Beweidung, ohne vorhergehende Schnittnutzung strukturiert durch typisches Bissverhalten der Tiere (Maulschere) den Aufwuchs, wovon viele Arten und Lebensgemeinschaften des Grünlandes profitieren. Vor diesem Hintergrund ist es Ziel der Förderung, dem Rückgang der Dauerweidenutzung entgegenzuwirken. Die von Bauschke (2010) befragten Experten stufen die Maßnahme als potenziell wirksam für die Priorität „biologische Vielfalt“ ein, stellen allerdings fest, dass die Förderauflagen relativ gering sind (less ambitious), sodass die Umwelteffekte je geförderter Flächeneinheit als gering positiv einzustufen sind (+). Im zweiten Vertragsmuster „Ackerlebensräume“ wird die Anlage von Buntbrachen auf Ackerflächen gefördert. Die Maßnahme ist mit der Fördermaßnahme der Blühflächen und -streifen der NRR vergleichbar, wird jedoch in SH ohne Bundesmittel abgewickelt. Die Blühstreifenmaßnahmen, die in anderen Bundesländern unter vergleichbaren Förderbedingungen wie in SH angeboten werden, erhalten durch die Evaluation eine sehr positive Bewertung(+++) hinsichtlich des Ziels Beitrag zur „Biologischen Vielfalt“. Wesentliches Erfolgskriterium ist die Festlegung auf Saatmischungen mit einem breiten Artenspektrum. Im Analogieschluss kann eine ähnliche Wirkung je geförderter Flächeneinheit für SH angenommen werden.

Im Schwerpunkt 3 erfährt die Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes (ELER-Code 323) mit den zwei folgend dargestellten Untermaßnahmen eine Mittelaufstockung (siehe Tabelle 3.4). Der Förderbereich Naturschutz und Landschaftspflege (Code 323/2) wird um den Schwerpunkt „Moorschutz“ ergänzt. Ab 2010 sollen die Naturschutzinvestitionen in ausgewählten Mooren in Schleswig-Holstein verstärkt werden. Ziel der Maßnahme ist der Schutz von Vögeln und anderen Wildtieren sowie die verbesserte Vernetzung von Biotopen. Darüber hinaus stellt die Förderung auf eine Minderung des Eintrags von Schadstoffen in angrenzenden Habitaten ab. Die potenzielle Hauptwirkung ist auf die Erhaltung geschützter Tiere und Pflanzen gerichtet. Die zusätzlichen Investitionen umfassen im Wesentlichen biotopgestaltende Maßnahmen, Pflegemaßnahmen, Schutz- und Entwicklungsmaßnahmen sowie die Sicherung der Flächen u. a. durch Flächenkäufe. Vergleichbare Maßnahmen sind bereits Inhalt der Naturschutz und Landschaftspflegemaßnahmen und werden durch die Evaluation als effizient und wirksam eingestuft, die jetzige Fokussierung auf ausgewählte Mooregebiete erscheint sinnvoll. Aufbauend auf den Erkenntnissen vergangener Evaluationen wird die Maßnahme ex ante hinsichtlich ihrer Wirkung auf die Biodiversität als wirksam eingestuft. In einer sehr langfristigen Perspektive können zusätzlich positive Klimaschutzwirkungen erreicht werden, sofern neues Moorbewuchs generiert wird.

Die naturnahe Gestaltung von Fließgewässern und Wiedervernässung von Niedermooren (323/3) ist die einzige Maßnahme, die als bereits bestehende Maßnahme deklariert ist. Sie

dient der Erhaltung hochwertiger Gewässer und dem Schutz und der Verbesserung der Wasserqualität. Die Aufstockung der Finanzmittel wird zum einen dazu verwendet, den Zuschusssatz von 80 auf 90 % anzuheben. Zum anderen soll die Anzahl der geförderten Projekte erhöht werden, da die Maßnahme von Umfinanzierungen profitiert. Die Förderung wird überwiegend von Wasser- und Bodenverbänden in Anspruch genommen, die im Rahmen der naturnahen Gestaltung von Fließgewässern investive Maßnahmen, wie beispielsweise den Rückbau von Gewässerläufen, vornehmen und vereinzelt Flächenkäufe an Gewässern tätigen. Im Gegensatz dazu geht die Wiedervernässung von Niedermooren i. d. R. mit Flächenkauf einher, da die Flächen dauerhaft einer landwirtschaftlichen Nutzung entzogen werden. Aufgrund der zunehmenden Flächenknappheit, die u. a. auch durch den Bedarf an Energiepflanzen für Biogasanlagen entsteht, ist die Bereitschaft der Landwirtschaft zum Flächenverkauf jedoch verhalten. Der Maßnahmenbewertung (s. Teil II, Kapitel 17) folgend, handelt es sich um eine hochwirksame Maßnahme, die sowohl auf den Wasserschutz als auch auf die Artenvielfalt und Landschaft positive Umweltwirkungen entfaltet. Laut Verwaltungsbehörde erhöht sich per Saldo das Gesamtfinanzvolumen der Teilmaßnahmen 323/3, sodass zusätzliche positive Umwelteffekte zu erwarten sind.

13,6 Mio. Euro<sup>48</sup> der zusätzlichen ELER-Mittel sollen (zusätzlich) zur Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien im Bereich Lebensqualität (ELER-Code 413) aufgebracht werden. Damit erhöht sich der EU-Mittelansatz dieser Maßnahme von rund 27,6 Mio. Euro (2007) auf knapp 41,7 Mio. Euro, also um gut die Hälfte. Bis zur Halbzeitbewertung wurden erst wenige Leader-Projekte bewilligt und umgesetzt, die einen Umweltschwerpunkt aufweisen. Folglich liegen (noch) keine Bewertungen zur Umweltrelevanz oder -wirkung von Leader-Projekten vor. Vor diesem Hintergrund sind Analogieschlüsse für die Zukunft nicht ableitbar.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass von den 55,3 Mio. Euro für Vorhaben im Rahmen der Neuen Herausforderungen rund 83 % für **neue** Vorhaben aufgebracht werden. Die obigen Überlegungen zeigen, dass positive Wirkeffekte in Bezug auf die jeweilige Priorität zu prognostizieren sind. Kritisch bzgl. des Wirkeffektes wurde die Agrarinvestitionsförderung für Milchviehbetriebe (121/2) eingestuft, die inzwischen jedoch aufgrund mangelnder Kofinanzierungsmittel des Landes eingestellt wurde. Damit wurde im Ergebnis den Empfehlungen der Evaluation entsprochen.

---

<sup>48</sup> Nach dem 3. Änderungsantrag 2010 erhöht sich dieser Betrag auf 19,7 Mio. Euro.

## **4 Programmdurchführung**

### **4.1 Zielsetzungen und Kontext**

Das Land Schleswig-Holstein hat sowohl in seinem Planungsdokument als auch in den Expertengesprächen (MLUR, 2009d) klare Ziele für die Programmdurchführung formuliert, die sich teilweise mit den übergeordneten europäischen Zielen decken bzw. diese spezifizieren:

- Stärkung des regionalisierten, integrierten Ansatzes mit einem flächendeckenden Bottom-up-Ansatz im Rahmen von Leader,
- Stärkung des partnerschaftlichen Ansatzes und Aufwertung des Beteiligungsprozesses,
- kein Primat der Verwaltungsökonomie in Bezug auf das Maßnahmenspektrum, aber optimierte Umsetzungsstrukturen,
- klarer strategischer Ansatz zur Stärkung des Beitrags zur Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) und Natura 2000.

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

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

Die Konzeption des rechtlichen Rahmens<sup>49</sup> für die Umsetzung der Förderung für den ländlichen Raum in der Förderperiode 2007 bis 2013 war von vier Zielen geleitet:

- der Verschärfung der Kontroll- und Dokumentationspflichten zur Verbesserung der Zuverlässigkeitserklärung durch den Europäischen Rechnungshof (EuRH),
- der Vereinfachung,
- einer stärkeren Zielausrichtung der Förderung sowie
- der Stärkung der (regional) Governance durch die Integration von Leader und einer Stärkung des Partnerschaftsprinzips.

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

---

<sup>49</sup> Hier im Wesentlichen:

- **Verordnung (EG) Nr. 1698/2005** des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den ELER: Grundsätzliches zur Verwaltung, Kontrolle und Information (Artikel 73 – 75)
- **Verordnung (EG) Nr. 1974/2006** „Durchführungsverordnung zur ELER-VO“, Verpflichtung zur Einrichtung leistungsfähiger Kontrollsysteme und eines Informationssystems (Artikel 63)
- **Verordnung (EG) Nr. 1975/2006** „Kontrollverordnung“: Kontrollgrundsätze, Inhalte der Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen der unterschiedlichen Maßnahmen
- **Verordnung (EG) Nr. 1290/2005** des Rates über die Finanzierung der GAP: Grundsätze über die Einrichtung des ELER und des EGFL, Finanzierungsmethoden, Rechnungsabschluss, Konformitätsabschluss, Überwachungsbefugnisse der Kommission
- **Verordnung (EG) Nr. 883/2006** „Buchführungsverordnung“: Grundsätze der Buchführung für beide Fonds, Ausgabenerklärungen und Bedarfsvorausschätzung, Elektronischer Austausch der Informationen (SFC)
- **Verordnung (EG) Nr. 885/2006** „Zahlstelle und Rechnungsabschluss“: Verfahren der Zulassung der Zahlstellen, Zuverlässigkeitserklärung des Zahlstellenleiters, Bescheinigung der Bescheinigenden Stelle, Rechnungsabschlussverfahren und Konformitätsabschluss, Schlichtungsverfahren
- (VO (EG) Nr. 1974/2006; VO (EG) Nr. 1975/2006; VO (EG) Nr. 883/2006 der Kommission; VO (EG) Nr. 885/2006 der Kommission; VO (EG) Nr. 1290/2005; VO (EG) Nr. 1698/2005).

**Abbildung 4.1:** Spannungsfeld der europäischen und schleswig-holsteinischen Ziele und Instrumente für die Durchführung



Kursiv sind die im ZPLR bzw. von der VB genannten (teilweise) zusätzlichen durchführungsrelevanten Ziele.

Quelle: Eigene Darstellung.

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

Die gesamte EU-Rechnungsführung der Kommissionsdienststellen unterliegt der Aufsicht des Europäischen Rechnungshofes (EuRH). Mit der jährlichen „**Déclaration d’Assurance**“ (DAS)<sup>50</sup> legt er seit 1994 ein Prüfungsurteil über die ordnungs- und rechtmäßige Rechnungsführung ab. 2004 hat der EuRH zum elften Mal in Folge eine eingeschränkte DAS abgegeben. Grundlage ist die vom EuRH für alle Politikbereiche unabhängig von deren Komplexität und Förderstruktur festgesetzte Wesentlichkeitsschwelle einer

<sup>50</sup> Zuverlässigkeitserklärung.

Fehlerquote von 2 %<sup>51</sup>. So hat der Rechnungshof für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nur für den Teil der Agrarausgaben, die nach dem Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) verwaltet werden, eine positive Zuverlässigkeitserklärung vorgelegt (Kallas, 2006). Gerade das Politikfeld der ländlichen Entwicklung ist aus Sicht der Rechnungsprüfer ein „Sorgenkind“, das das Image dieser EU-Politik beeinträchtigt. Die Kommission hatte es sich daher zum Ziel gemacht, noch in dieser Amtszeit (bis 2009) durch die Verschärfung der umfassenden Bestimmungen für Verwaltung und Kontrolle eine positive DAS zu erhalten. Ausfluss dieser Zielsetzung sind insgesamt **schärfere Bestimmungen**, die z. T. aus den Bestimmungen der 1. Säule der GAP abgeleitet wurden und z. T. gänzlich neu sind. Davon ist insbesondere die Umsetzungsebene vor Ort betroffen.

Zum Ziel der **Vereinfachung** hieß es bereits in den Schlussfolgerungen der zweiten Europäischen Konferenz über ländliche Entwicklung in Salzburg im Jahr 2003: Die EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums muss – und zwar dringend – deutlich vereinfacht werden. Der Durchführung muss ein Verfahren zur Programmplanung, Finanzierung und Kontrolle zugrunde liegen, das auf die Bedürfnisse der Entwicklung des ländlichen Raums zugeschnitten ist (EU-KOM, 2003a). Mit den Schlagwörtern „Simplification“ und „Ausbau bewährter Prinzipien“ wurden die Grundzüge für das jetzige System der ELER-Verordnung festgelegt:

- Einrichtung des ELER als einzigem Fonds für die 2. Säule der GAP; er tritt an die Stelle der Zweiteilung von EAGFL-Ausrichtung und EAGFL-Garantie.
- Integration von Leader in die Mainstreaming-Programme.
- Abkehr von dem Prinzip der Jährlichkeit und Einführung der n+2-Regelung aus dem Bereich der Strukturfonds.
- Weitgehende Übernahme des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) der 1. Säule und Harmonisierung der flächenbezogenen Maßnahmen und der Direktzahlungen zur Verbesserung der Zuverlässigkeit der Zahlungen. Übernahme wesentlicher Bestimmungen auch für investive Maßnahmen (ELER-investiv), wie z. B. die Abweichungs- und Sanktionsregelungen.
- Übernahme der Cross-Compliance-Bestimmungen für die 2.-Säule-Maßnahmen, d. h. bei Nichtbefolgung anderweitiger Verpflichtungen durch einen Antragsteller erfolgt eine Reduzierung der bewilligten Förderung, sowie der Zahlungen im Rahmen der 1. Säule.

Aus europäischer Sicht mag mit diesen klareren Strukturen und Regelungsvereinheitlichungen eine Vereinfachung (in erster Linie in der Programmvielfalt) gegeben sein. Für

---

<sup>51</sup> Bei einem Konfidenzniveau von 95 %. Beide Merkmale gelten bei Experten als tendenziell unerreichbar und sind strenger als internationale Standards für Zuverlässigkeitserklärungen (Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2008).

die Belastung der Umsetzungsebene sind jedoch die Summe der auf sie zukommenden Aufgaben und die Konsequenzen der Vereinheitlichung von Regelungen, für eigentlich nicht einheitlich umsetzbare Maßnahmen, relevanter.

So existiert für die Abwicklung der 1. Säule mit dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) weiterhin ein zweiter Fonds. Nicht zuletzt durch die Modulationsmechanismen und die Diversifizierungsbeihilfe Zucker sind diese beiden Fonds miteinander verzahnt. Die spezifischen Regelungen (VO (EG) Nr.1290/2005 und (EG) Nr. 883/2006) unterscheiden sich allerdings v. a. im Hinblick auf die Buchführung und das Prozedere der Refinanzierung der Ausgaben erheblich. Die Zahlstellen haben somit zwei Fonds zu verwalten, wobei der EGFL die Regelungen des alten EAGFL-Garantie weitgehend übernommen<sup>52</sup> und der ELER neue Formalitäten, Zahlungswege und zeitliche Takungen etabliert hat.

Ob hiermit eine „**Simplification**“ aus der Sicht der Zahlstellenverwaltungen erreicht wurde und tatsächlich den Bedürfnissen gerade der Maßnahmen aus Schwerpunkt 3 und Leader entsprochen werden konnte, war bereits zu Beginn der Förderperiode fraglich (Grajewski und Fähmann, 2009).

Neben den rechtlichen Bestimmungen ist die Organisation der Förderung in der Landesverwaltung ausschlaggebend für eine effiziente und schlanke Umsetzung. Im Rahmen dieser Halbzeitbewertung werden die Auswirkungen des Rechtsrahmens und der Verwaltungsstruktur auf die Umsetzbarkeit des ZPLR und die Verwirklichung einer Vereinfachung qualitativ im Kapitel 4.2.1 analysiert.

### ***Zielgerichtete Mittelverwendung***

Das dritte Ziel des in Abbildung 4.1 dargestellten Zielkanons liegt in der Stärkung einer zielgerichteten Mittelverwendung. Mit der Einführung **strategischer Planungsinstrumente** (Strategische Leitlinien, Nationaler Strategieplan), einer stark auf **Indikatoren** gestützten Begleitung und Bewertung (EU-KOM, 2006c) sowie der obligatorischen Einführung von **Projektauswahlkriterien-** und –verfahren soll die Wirksamkeit der eingesetzten Programmmittel über eine stärkere Lenkung und zielorientierte Steuerung erhöht werden. Im Kapitel 4.2.2 wird die Wirksamkeit dieser Instrumente für das ZPLR analysiert und diskutiert. In diesem Zusammenhang werden die horizontalen Bewertungsfragen nach der Vermeidung von **Mitnahme-** sowie der Förderung von **Multiplikatoreffekten** behandelt.

---

<sup>52</sup> Siehe hierzu Artikel 12 bis 21 der VO 1290/2005 bzw. Artikel 3 bis 12; es wird die monatliche Meldung der Tabelle 104 an die Kommission und monatliche Zahlungen der Kommission an die Mitgliedstaaten beibehalten.

### *Mehr Governance wagen – auf allen Ebenen*

Das von der OECD postulierte neue Paradigma für die ländlichen Räume geht davon aus, dass eine konsistente Politik zur Förderung des ländlichen Raums neue Formen der Koordination von Entscheidungen auf allen staatlichen Ebenen erfordert, die private Partner einbezieht und Ressortgrenzen überwindet (OECD, 2006). Dieser Gedanke findet sich auch in den Ansprüchen und Zielen für die Erstellung und Umsetzung der ZPLR wieder. Neben der Integration von **Leader** und der Stärkung integrierter sowie multisektorieller **regionalisierter Ansätze** über Lokale Aktionsgruppen (AktivRegionen) ist es in erster Linie der höhere Anspruch an die Realisierung des **Partnerschaftsprinzips** gemäß Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005: Sowohl horizontal durch breite Beteiligungs- und Konsultationsprozesse als auch vertikal zwischen den beteiligten Ebenen im Mehrebenensystem Region – Land – Bund – EU. Zentral für die Bewertung der Partnerschaft in der Umsetzung des ZPLR ist die Frage, wie im Rahmen der Partnerschaft Gestaltungsmacht und Entscheidungsbefugnisse verteilt sind (Grajewski und Mehl, 2008). Diese Fragestellung bildet den Schwerpunkt von Kapitel 4.3.

Der zudem in den strategischen Kohäsionsleitlinien des Rates (2006/702/EG) formulierte direkte „Flankierungsauftrag“ der Strukturfonds für die Bemühungen des ELER im ländlichen Raum durch die Förderung der wirtschaftlichen Diversifizierung des ländlichen Raums wird ebenfalls durch die ELER-VO (Artikel 5 ) und das ZPLR aufgegriffen. **Komplementarität und Kohärenz** mit dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und dem Europäischen Fischereifonds (EFF)<sup>53</sup> sollen demnach noch eine größere Rolle spielen. Diesem Thema wird mit den entsprechenden Bewertungsfragen unter Kapitel 4.4 nachgegangen. Es steht in direktem Zusammenhang mit dem Governancebegriff. Dies gilt auch für die unter Kapitel 4.5 behandelten Fragestellungen zum **Kapazitätsaufbau** der unterschiedlichen Akteure.

---

<sup>53</sup> Der EFF spielt in Schleswig-Holstein trotz Küstenlage nur eine untergeordnete Rolle (0,1 % der EU-Mittel einschließlich Kofinanzierung an allen EU-Fonds), daher wird er hier nicht vertieft betrachtet. Die Zuständigkeit liegt ebenfalls im MLUR bzw. im LLUR, sodass ein Mindestmaß an Integration gewährleistet ist. Die Coastal-Action-Groups – ein Bottom-up-Ansatz des EFF zur Umsetzung von Maßnahmen zur nachhaltigen Entwicklung von Fischwirtschaftsgebieten – sind zudem in die Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) integriert (siehe hierzu Kapitel 4.4.2).

## 4.2 Themenfeld: Vereinfachung und Verbesserung der Fördereffizienz (programmspezifische Frage)

*Programmspezifische Frage: Inwieweit wurden die Ziele der Vereinfachung der Durchführung und Erhöhung der Fördereffizienz erreicht?*

Dieses Themenfeld umfasst zwei Analysefelder: a) die Umsetzungsstrukturen und Regularien, die maßgeblich den Aufwand und damit die Effizienz der Programmumsetzung beeinflussen (Kapitel 4.2.1) und b) die Mechanismen, die die Wirksamkeit der eingesetzten Programmmittel erhöhen sollen (Kapitel 4.2.2).

### 4.2.1 Institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen und deren Einfluss auf die Programmumsetzung

Der institutionelle Rahmen der Förderung entscheidet maßgeblich über den Erfolg eines Programms, da zentrale Faktoren hierüber beeinflusst werden:

- Akzeptanz durch die umsetzenden Behörden (Praktikabilität der Maßnahmen und der jeweiligen Bestimmungen unter der gegebenen personellen Ausstattung),
- Akzeptanz durch die potenziellen Zuwendungsempfänger (Ausgestaltung des Förderverfahrens, Vertrauen in die Sicherheit und Zuverlässigkeit der Förderung aufgrund des Fördermanagements),
- Verhältnis aus Umsetzungskosten zu eingesetzten Fördermitteln und den damit erzielten Wirkungen.

Auf der Grundlage von Interviews<sup>54</sup> mit der Verwaltungsbehörde (VB) (MLUR, 2009d) und Vertretern der Zahlstelle (ZS) (MLUR, 2009e) sowie der Ergebnisse und Expertise der Maßnahmenbewertungen erfolgen hierzu Einschätzungen zu folgenden Fragestellungen:

- Ist es durch die Organisationsstruktur sowie die rechtliche Rahmensetzung zu Schwierigkeiten bei der Umsetzung gekommen, die Einfluss auf die Erreichung der Programmziele haben?
- Wie hat sich der administrative Aufwand gegenüber der letzten Förderperiode entwickelt?

---

<sup>54</sup> Die Interviewleitfäden sind im Anhang enthalten.

- Sind Probleme durch die Organisation und mangelnde Ausstattung eher hausgemacht oder durch Vorgaben der EU bedingt?
- Gibt es „gute“ Ansätze bei der Durchführung der Maßnahmen?

#### 4.2.1.1 Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen

##### *Umsetzungsstrukturen und Organisation der Durchführung - Programmsicht*

Eine der wesentlichen Empfehlungen der Ex-post-Bewertung bezog sich auf die Beibehaltung etablierter Ablaufstrukturen zur Vermeidung hoher Lernkosten. Das bedeutet in erster Linie, Kontinuität in den (Personal-)Strukturen der umsetzenden Verwaltungen zu bewahren, um Kompetenzen nicht neu aufbauen zu müssen. Die relativ schlanke Programmumsetzung in Schleswig-Holsteins sollte durch eventuelle Veränderungen – wie der Kommunalisierung von Aufgaben – nicht aufgebläht werden (Fährmann et al., 2008c).

Auf den ersten Blick wurde dies umgesetzt. Eine wesentliche Veränderung der Umsetzungsstruktur – im Sinne einer Verschlinkung – liegt in der Reform der Landesverwaltung. Die Ämter für ländliche Räume, die Staatlichen Umweltämter und des Landesamts für Natur und Umwelt wurden zum 01.01.2009 zum **Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume** (LLUR) zusammengefasst.<sup>55</sup> Es nimmt für die Abwicklung des ZPLR eine zentrale Stellung ein, da das LLUR 22 der insgesamt 35 Maßnahmen und Teilmaßnahmen sowie Leader abwickelt. Auch wenn mit den acht Regionaldezernaten für den Bereich Landwirtschaft<sup>56</sup> und den sechs Regionaldezernaten für die Ländliche Entwicklung die Ämterstrukturen weitestgehend aufrecht erhalten wurden, war mit der Neugründung ein großer Personalabbau verbunden, der weiterhin anhält. Daneben sind die Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) und deren Beirat<sup>57</sup> zu wesentlichen Bestandteilen der Umsetzung des ZPLR geworden. Intensiviert und weiter „formalisiert“ haben sich die Verflechtungen mit der Bundesebene und den Strukturfonds.

Bei den anderen Akteuren auf der Bewilligungsebene, wie beispielsweise der Landwirtschaftskammer und der Landgesellschaft im Bereich des Vertragsnaturschutzes, überwiegt die Kontinuität. Dies wird aus Sicht der MaßnahmenbewerterInnen gerade im Hinblick auf

---

<sup>55</sup> Zum 01.01.2008 wurde ebenfalls der neue Landesbetrieb Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz (LKN) gegründet. In diesem wurden u. a. die Bereiche Küstenschutz und Häfen, das Nationalparkamt (NPA), die NationalparkService GmbH (NPS) und Teile der Tätigkeitsfelder der staatlichen Umweltämter zusammengefasst. Für die Küstenschutzmaßnahme (Code 126/2) ändert sich hierdurch nichts.

<sup>56</sup> Zum 01.01.2011 werden die drei Nordstandorte Husum, Schleswig, Flensburg aufgrund des Spardrucks in Flensburg zusammengelegt.

<sup>57</sup> Diesem obliegt im Wesentlichen die Auswahl der Leuchtturmprojekte.

die Stärkung des Vertragsnaturschutzes im ZPLR durch die wachsende Routine und das Vertrauensverhältnis zu den (potenziellen) Antragstellern als ein Erfolgsfaktor gewertet. Mit der Verlagerung der Zuständigkeit für die Initiative Biomasse und Energie (Code 321/1) auf das LLUR fällt die I-Bank SH ab 2010 aus der Umsetzungsstruktur heraus. Damit gibt es eine Schnittstelle weniger.

Die gesamte Umsetzungsstruktur des ZPLR ist in einer Strukturlandkarte in Teil I dargestellt. Besonders deutlich wird hieraus die herausgehobene Stellung der **Verwaltungsbehörde** (VB, Referat 11)<sup>58</sup> als Dreh- und Angelpunkt der Umsetzung: Neben der Koordination der elf Fachreferate und der Abstimmung mit der Leitung der EGFL/ELER-Zahlstelle (Referat 18) laufen über sie die Organisation des Begleitausschusses (BA), die Abstimmungen mit den anderen Fonds über die Arbeitsgruppe der Fondsverwalter, die Organisation der stark formalisierten Berichtslegung im Bereich der Begleitung sowie das Finanzmanagement (Überwachung der n+2-Regelung und Ausgabevorausschätzungen). Hinzu kommen die Aufgaben im Zusammenhang mit der Abstimmung mit dem Bund (Sitzungen der Programmkoordinierungsreferenten) und der Zulieferung zur Nationalen Strategie. Gleichzeitig ist im Referat 11 die Zuständigkeit für die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK), also auch die Nationale Rahmenregelung, verankert. Die personelle Fluktuation in der VB hat zu Engpässen geführt. Hinzu kommt die angesichts des gewachsenen Aufgabengebiets ohnehin knappe Personalausstattung (MLUR, 2009d).

Trotz der neuen Bezeichnungen und zum Teil überlappenden Funktionszuweisungen der VB und der ZS sowie der Einführung neuer Akteure (Zuständige Behörde und Koordinierungsstelle beim BMELV) in den entsprechenden Verordnungen<sup>59</sup> hat sich das Verhältnis zwischen diesen beiden Regelkreisen gegenüber der Vorperiode aufgrund der neuen EU-Regelungen nicht verändert. Einwände kommen aus dem Bereich der ZS aufgrund der Bandbreite und Kleinteiligkeit der Fördermaßnahmen, die nur mit hohem Aufwand zahlstellenkonform abzuwickeln sind. Aus Sicht der VB ist diese Programmstruktur jedoch politisch gewollt und für die Umsetzung der Landesstrategie erforderlich. Aus ihrer Sicht entfaltet das Programm eine Schutzschirmfunktion gegenüber Streichungsrisiken.

Insgesamt können gegenüber der letzten Förderperiode trotz Aufrechterhaltens des breiten Maßnahmenspektrums Effizienzgewinne durch eine Strukturverschlinkung und weiter verfestigte klare Abläufe in der schleswig-holsteinischen Landesverwaltung realisiert wer-

---

<sup>58</sup> Ab 01.11.2010 im Referat 12.

<sup>59</sup> Verwaltungsbehörde (Artikel 74 und 75 der ELER-VO 1698/2005), zugelassene Zahlstelle (Artikel 6 der Finanz-VO 1975/2005), Zuständige Behörde (Artikel 1 VO 885/2006), Bescheinigende Stelle (Artikel 7 der Finanz-VO), Koordinierungsstelle (Artikel 4 VO 885/2006).

den. Eine Herausforderung und „Unbekannte“ stellt die Integration der 21 Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) und deren Beirat in die Bewilligungsstränge dar.

### ***Auswirkungen der Umsetzungsstrukturen auf die Schlüsselmaßnahmen des ZPLR***

Im Rahmen der Maßnahmenbewertungen bestätigt sich dieses Bild. Die jetzige Förderperiode ist durch Verstetigung der Prozesse geprägt, die zu einer insgesamt „reibungsarmen“ Umsetzung führt.

Der starke Verzug bei der Umsetzung von **Leader** und Schwerpunkt-3-Maßnahmen ist auf die Etablierung von 15 neuen Regionen, deren relativ späte Auswahl und spezifische Abwicklungsanforderungen (siehe Kapitel 4.2.2.) zurückzuführen. Ablauforganisatorisch wurden mit der Verankerung des **Ein-Tür-Prinzips** beim LLUR für die LAGn und die RegionalmanagerInnen effektive Strukturen aufgebaut. Dem Regionalmanagement wird so für Vorhaben in anderen Zuständigkeitsbereichen die Abstimmung mit anderen Dienststellen erspart. Das LLUR übernimmt hier die weiteren notwendigen Verfahrensschritte. Auch der Workshop für Lokale Aktionsgruppen (AktivRegionen) mit dem LLUR und MLUR „Zusammenarbeit und Kommunikation“ hat zu einer guten Verankerung der neuen Aktionsebenen im Gesamtablauf geführt. Reibungsverluste an Schnittstellen treten in Schleswig-Holstein seltener auf als in anderen Bundesländern.

Zwei Aspekte wurden jedoch offensichtlich, die zu einem veritablen Umsetzungsproblem vom ZPLR führen können:

- Der **Personalabbau** in erster Linie beim LLUR – aber auch beim MLUR selbst – führt bei den gestiegenen Anforderungen (siehe Kapitel 4.2.2) und neuen Aufgaben aus anderen Programmen (z. B. Konjunkturprogramme) zu einem ernstzunehmenden Engpass.
- 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 Profil ELER erfasst werden (siehe Kapitel 4.2.2.3). Hier wäre in großen Bereichen unbedingt eine Vereinheitlichung der Systeme und eine adäquatere EDV-Ausstattung anzustreben.

#### 4.2.1.2 Einfluss des rechtlichen und finanziellen Regelungsrahmens

Mit der neuen Förderperiode wurde ein neuer, dem Ziel der größeren Zuverlässigkeit verpflichteter Rechtsrahmen geschaffen, der neue Kontrollformen und Berichtslegungen vorsieht. Zusätzlich wurden die Ansprüche an die Vorgehensweisen der umsetzenden Verwaltungen kontinuierlich durch ergänzende Leitlinien weiterentwickelt und manifestiert (EU-KOM, 2007i; EU-KOM, 2007d; EU-KOM, 2007b; EU-KOM, 2007f; EU-KOM, 2007g; EU-KOM, 2007c; EU-KOM, 2007h; EU-KOM, 2007e). Zahlreiche Bestimmungen wurden gegenüber der letzten Förderperiode verschärft und neue Instrumente eingeführt:

- Einrichtung neuer Institutionen wie beispielsweise der Zuständigen Behörde, mit eigenen Aufgaben, Prüfverfahren und Berichtslegungspflichten über die Zuverlässigkeit der Zahlstelle (siehe grau hinterlegte Dienststellen in der Strukturlandkarte in Teil I),
- neue und schärfere Kontroll- und Sanktionsbestimmungen,
- Zuverlässigkeitserklärungen der Zahlstellenleiter,
- jährliche Berichte der Mitgliedstaaten über Kontrollergebnisse und Sanktionen,
- Anlastung von Mitteln, deren Rückforderung nicht realisiert wurde.

#### *Auswirkungen der Kontroll- und Sanktionspflichten auf die Verwaltung und die Umsetzbarkeit des ZPLR*

Die Maßnahmen der GAP fallen, wie rund 80 % des EU-Haushaltes, unter das „shared management“ (Artikel 9 der VO (EG) Nr. 1290/2005). Das heißt, den Mitgliedstaaten obliegt es, durch ein gutes und leistungsfähiges Kontroll- und Managementsystem dafür zu sorgen, dass die EU-Ausgaben rechtmäßig und effektiv eingesetzt werden. Die **Kontroll- und Sanktionsregelungen** sind hierbei das Kernstück für die Sicherstellung der regelkonformen Mittelverwendung. Abbildung 4.2 stellt die erforderlichen Kontrollformen und Akteure sowohl der internen wie der externen Finanzkontrolle<sup>60</sup> zusammen.

---

<sup>60</sup> Bei der externen Finanzkontrolle handelt es sich um die Rechnungshöfe auf den verschiedenen Ebenen.

**Abbildung 4.2:** Kontrollkaskade bei der Umsetzung des ZPLR

|                              |   |
|------------------------------|---|
| Europäischer Rechnungshof    | Jährliches förmliches Prüfungsurteil: „Déclaration d' Assurance“ (DAS) über EU-Rechnungsführung   |
| Kommission (Revisionsdienst) | Rechnungsabschluss: überwiegend Unterlagenprüfung;<br>Konformitätsabschluss: Systemprüfungen und einzelne Zahlungsvorgänge  |
| Zunehmend: LRH und BRH       | Schwerpunktprüfungen (Haushalts- und Wirtschaftlichkeitsführung), Maßnahmenprüfungen oder System- und Programmprüfungen inkl. Erhebungen in den entsprechenden Verwaltungen (inkl. Einzelfälle) |
| Zuständige Behörde           | Stetige Überwachung der Zahlstelle hinsichtlich der Zulassungskriterien über BS, alle drei Jahre Berichtslegung.  |
| Bescheinigende Stelle (BS)   | Kontrolle der Kontroll- und Managementsysteme der Zahlstelle. Überprüfung einer Stichprobe von Einzelfällen;<br>Jährlicher Bericht inkl. Bescheinigung zum Rechnungsabschluss                   |
| Zahlstelle                   | Setzt Verfahrensregeln und -abläufe für die Kontrollsysteme fest  |
| Interner Revisionsdienst     | Bewertet Verfahrensabläufe, prüft Zahlstellensysteme und Einzelfälle  |
| Technische Prüfdienste       | Kontrolle der Letztempfänger – Vor-Ort-Kontrollen und Ex-post-Kontrollen*   |
| Bewilligungsstelle           | Kontrolle der Letztempfänger im Zuge der Bewilligung (Verwaltungskontrolle)   |

\* Nur für bestimmte investive Vorhaben, wie das AFP etc.

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann et al. (2008a, verändert).

Mit den Ex-post-Kontrollen für investive Maßnahmen wurde eine zusätzliche Kontrollform eingeführt. In Artikel 30 der VO (EG) Nr. 1975/2006 werden Zweck und Anforderungen an die Prüfung festgelegt (VO (EG) Nr. 1975/2006). Sie muss sich jedes Jahr auf mindestens 1 % der beihilfefähigen Ausgaben für relevante Vorhaben erstrecken, für die eine Abschlusszahlung geleistet wurde. Sie ist innerhalb von zwölf Monaten nach Ende des betreffenden ELER-Jahres durchzuführen. Die Ex-post-Kontrollen dürfen nicht von denselben Prüfern vorgenommen werden, die für das Vorhaben die Kontrollen vor der Zahlung durchgeführt haben. In Schleswig-Holstein werden diese Kontrollen durch Prüfdienste in den jeweiligen Bewilligungsstellen durchgeführt. Für 1 % der flächenbezogenen Maßnahmen sind noch sogenannte CC-Kontrollen über die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen durchzuführen. Diese obliegen in Schleswig-Holstein verschiedenen Fachrechtsbehörden (LLUR und LSH).

Die Vielzahl der Kontrollen und die dauernde Konkretisierung und Verfeinerung der Anforderungen bringen die Verwaltung an den Rand der Leistungsfähigkeit. Das Bündelungsgebot in der VO (EG) Nr. 1975 Artikel 5 (2) für die verschiedenen Kontrollen ist durch die Landesverwaltungen nicht leistbar. Die Realität sieht eher so aus, dass zur Zeit „Kontrollorgien“ stattfinden (BMELV, 2010d). Die Kommission hat bereits 2006 einen

Aktionsplan für einen einheitlichen integrierten Kontrollrahmen vorgelegt, in dem auf eine bessere Verzahnung und den gegenseitigen Nutzen der Kontrollergebnisse abgestellt wird (EU-COM, 2006). Verstärkend auf die ohnehin gestiegenen Anforderungen wirken sich weitere Aspekte aus:

1. Die Ad-hoc-Einführung neuer Maßnahmen bzw. Programme, die in das EPLR integriert werden mussten: EU-Konjunkturprogramm und Health Check (Agrarinvestitionsförderung für Milchviehbetriebe – MFP) oder das Zuckerdiversifizierungsprogramm, das als 1.-Säule-Maßnahme gesondert programmiert wurde und für die Agrarinvestitionsförderung (AFP, Code 121/1) verwendet wurde. Diese Maßnahmen, die teilweise mit den Rechtsbestimmungen des EGFL umgesetzt werden mussten bzw. andere Kofinanzierungssätze aufweisen als die ursprünglichen ZPLR-Maßnahmen, müssen alle ebenfalls im Zahlstellensystem abgebildet und kontrolliert werden (siehe hierzu Teil I). Dies erforderte u. a. eine ständige Anpassung der Datenverarbeitungssysteme (DV-Systeme). Zudem erfolgt sowohl für die Zuckerdiversifizierung als auch die HC-Maßnahmen eine getrennte Finanz- und Monitoringberichterstattung.
2. Parallel zum Umsetzungsprozess stattfindende Spezifizierungen des Rechtsrahmens, z. B. angestoßen durch Kontrollergebnisse in anderen Bundesländern oder Mitgliedstaaten, treffen auf ein komplexes System aus beteiligten Stellen. Regelungen müssen zum Teil fünf Ebenen nach unten gelangen<sup>61</sup>. Die Praxis des allmählichen Ausreifens von anfänglich unklaren und auslegungsfähigen (und -bedürftigen) Rechtsregelungen führt zu einer Überlastung des Systems, da, wie vielfach von den umsetzenden Stellen angemerkt, die Verfahren auch rückwirkend nachgebessert werden müssen (LLUR, Forst). Die Bewertung und Verbesserung des Kontrollumfeldes (Befähigung, Organisation und Aufgabenwahrnehmung) nimmt einen großen Stellenwert in der internen Prüfung durch die BS ein (MLUR, 2009e).
3. Diese Entwicklung und die Prüf- und Kontrollkaskade bauen einen sehr hohen Druck auf. Das Risiko der Anlastung scheint unkalkulierbar. Hier gab es Diskussionen zwischen der BS und der Kommission, ob im Bereich ELER-investiv die Wesentlichkeitsschwelle überschritten wurde (MLUR, 2009e). Die Ausgestaltung und Bewilligung von Maßnahmen hängen in diesem Bereich von der Wagnisbereitschaft der Akteure ab. Das ist gerade für Schleswig-Holstein, mit der Stärkung der regionalen Akteure für diesen Maßnahmebereich, ein Hindernis. Der Druck führt eher zur Favorisierung standardisierbarer Maßnahmen, eine Tendenz, die mit der Zielsetzung einer stärker auf Innovation und Zielgerichtetheit ausgerichteten Förderung wenig vereinbar ist.

---

<sup>61</sup> EU – Bund – Land (Verwaltungsbehörde) – Fachreferate – Bewilligungsstellen - AktivRegion.

Nach Auffassung der Koordinierungsstelle des Bundes ist das Vorschriftengefüge mittlerweile derart komplex, dass das System „bei Weggang von zentralen Mitarbeitern (...) „zusammenbrechen“ kann bzw. sehr lange braucht wird, um neues Personal einzuarbeiten. Die notwendige Organisation der Abwicklungssysteme ist nicht auf den „durchschnittlich qualifizierten und engagierten Mitarbeiter mit einer normalen Fluktuationsrate im Apparat ausgelegt“ (BMELV, 2010d).

In einer aktuellen Mitteilung der Kommission heißt es: Beim Erlass der Rechtsvorschriften für die Jahre 2007 bis 2013 wurden weder die mit der Kontrolle der Einhaltung der Förderkriterien verbundenen Kosten noch das Fehlerrisiko explizit berücksichtigt (EU-KOM, 2010). Momentan wird an einem Konzept des tolerierbaren Risikos mit differenzierten Schwellenwerten je nach Komplexität des Politikbereiches gearbeitet (EU-KOM, 2010).

Auch das **Berichtswesen** wurde insgesamt – nicht nur für den Bereich der Kontrollen – stark ausgeweitet und unterliegt einer stärkeren Formalisierung, engeren zeitlichen Taktungen und in Teilen einer vorher nicht bestehenden Sanktionierung. So ist der neuen Zuverlässigkeitserklärung (Artikel 3 der VO (EG) Nr. 885/2006) des Zahlstellenleiters eine Stellungnahme der BS beizufügen. Die BS hat wiederum selber einen Bericht für den Rechnungsabschluss zu erstellen. Dieser ist mit dem von der VB und von dem BA zu genehmigenden Jahresbericht zum Stand der Programmumsetzung vorzulegen. Zudem muss die ZS (neben den vier Ausgabenerklärungen inklusiver zweier Bedarfsvorausschätzungen zum 31.01 und 31.07 eines jeden Jahres) zum 15.07. einen Bericht über alle wesentlichen Prüfungen und deren Ergebnisse (Artikel 34 VO (EG) Nr. 1975/2006) erstellen.

Eine Sanktion droht, wenn die VB den bis zum 30. Juni eines jeden Jahres zu erstellenden Begleitbericht nicht rechtzeitig übermittelt, der zuvor noch vom BA zu genehmigen ist. In diesem Fall würde es im Rahmen der folgenden Ausgabenerklärung nicht zu einer Rückerstattung der vom Land geleisteten Zahlungen kommen. Führt man **Stichtage**, erforderliche Verzahnungen und Zulieferungen aller beteiligten Stellen zusammen, ergeben sich enge zeitliche Abfolgen und kaum Zeiträume, die für inhaltliche Diskussionen oder Verstetigung von Prozessen und Abläufen verbleiben. Dieser Eindruck hat sich im Rahmen der Evaluation verstärkt, da es kaum Zeiten ohne Engpässe bei den Ansprechpartnern der Verwaltung gab.

Die Zuverlässigkeitserklärung des Leiters der Zahlstelle sowie die anderen Berichtspflichten sind eigentlich Ausfluss des Leitgedankens der EU-Kommission von mehr Eigenverantwortung bei den umsetzenden Ebenen und einem verbesserten gegenseitigen Erkenntnisgewinn. Allein, so die Interviewergebnisse in den Zahlstellenverwaltungen der Länder, hat dies nicht zu einem Gefühl der größeren Sicherheit und Eigenverantwortung oder zu einer Veränderung der Prüfungstiefe der europäischen Dienststellen geführt. Dem Mehraufwand steht aus dieser Perspektive kein Mehrwert gegenüber.

### *Auswirkungen auf die Schlüsselmaßnahmen des ZPLR bzw. deren Akzeptanz*

Insgesamt, so zeigt schon die Strukturlandkarte in Teil I, können auf den Endbegünstigten **Mehrfachkontrollen** der verschiedenen Kontrollinstanzen zukommen. Dies birgt das Risiko eines Akzeptanz- bzw. Imageverlust der Fördermaßnahmen und der Förderverwaltung. Im Bereich der forstwirtschaftlichen Maßnahmen wird dies mehrfach problematisiert.<sup>62</sup> Problematisch im Außenverhältnis zu den Antragstellern ist die Notwendigkeit, bei (rückwirkend) geänderten Anforderungen, Unterlagen von den Zuwendungsempfängern nachzufordern.

Besonders gravierend sind die Auswirkungen für alle **investiven** kleiner dimensionierten **Maßnahmen** von privaten, wenig erfahrenen Antragstellern im Bereich von Schwerpunkt 3. Aufgrund der Übernahme der 3 %-Abweichungsregelung aus der Flächenförderung für die **Sanktionierung** eines Zuwendungsempfängers muss sowohl der Verwaltung als auch dem Antragsteller von Anfang an sehr klar sein, welche mit der Maßnahmen verbundenen Kosten dem Grunde nach zuwendungsfähig sind. Dies erfordert sehr genaue Kostenaufstellungen und kleinteilige Kontrollen. Auf diese Weise bleibt von dem positiven Impuls einer Förderung wenig erhalten und ein Antragsteller ist dem Risiko einer „Kriminalisierung“ durch Sanktionsregelungen ausgesetzt.

Gerade für kleinere Projekte ergibt sich von zwei Seiten zunehmender Problemdruck:

- Bei privaten Antragstellern schwindet die Akzeptanz aufgrund des enormen Aufwandes (z. B. im Zusammenhang mit der Verwendungsnachweisprüfung).
- Bei der Verwaltung kann sich keine Routine einstellen, da bei kleinen Maßnahmenlinien relativ individuelle Maßnahmen überwiegen, die alle eher einen Einzelfall darstellen.

Insgesamt fällt bei der Abwicklung von **Schwerpunkt 3/Leader** sehr viel mehr Dokumentation an. Die Antragsbearbeitung dauert deutlich länger. Ein internes Problem sind unterschiedliche Anforderungen der Instanzen der internen Finanzkontrolle (Fachaufsicht, Interner Revisionsdienst, Bescheinigende Stelle) und zum Teil in die Tiefe gehende materielle Prüfungen der Bescheinigende Stelle. Hier wäre eine bessere Abstimmung und Absichtung erforderlich. Aus den Unsicherheiten im Umgang mit ELER-investiv resultieren mehrere negative Implikationen:

- Gefahr der Schere im Kopf der Sachbearbeiter: Weg vom positiven Bearbeiten von Anträgen, um diese möglich zu machen hin zur kritischen Betrachtung, und einer verinnerlichten eher ablehnender Haltung; Aus Angst „irgendeine Falle“ nicht gesehen zu haben, ist die Rückfragequote bei LLUR-Koordinatoren sehr hoch.

---

<sup>62</sup> Im Rahmen der Befragung von Zuwendungsempfängern und den Betreuungsförstämtern (siehe Teil II, Kapitel 12).

- Antragssteller werden durch Unterlagen und Verpflichtungen abgeschreckt, die Antragsbearbeitung dauert deutlich länger.
- Schieflage der Prüfung von Zuwendungsempfängern von nationalen Mitteln und EU-Mitteln: An die Vergabeverfahren der Zuwendungsempfänger werden hohe Anforderungen gestellt. Bei den teilweise geringen Fördersummen erscheint diese Vorgehensweise weder verhältnismäßig noch vermittelbar, da keine Abstufungen zwischen beispielsweise 500 oder 50.000 Euro vorgenommen werden (können). Im Bereich der kommunalen Antragsteller wird ebenfalls keine Abschichtung vorgenommen. Neben der kommunalen Aufsicht prüft noch eine andere öffentliche Stelle wiederum eine andere öffentliche Körperschaft. Aussagen wie „mit ELER (ist man) in die verwaltungstechnische Steinzeit zurückgefallen“ oder „in den 1990er Jahren gab es noch Entbürokratisierung...“ sind zwar Einzelmeinungen, fassen aber die Auswirkungen des neuen Rechtsrahmens plakativ zusammen.
- „Vorgaben“ und „Kontrollen“ sind für die Wahrnehmung der Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen)-Förderung ein sehr relevantes Thema und stellen eine Verschlechterung gegenüber LEADER+ dar. Der Verwaltungsaufwand behindert neben Finanzierungsproblemen aus Sicht der befragten Mitglieder der LAGn die Umsetzung von Projekten am stärksten (siehe Teil II).

Eine effektive „Anpassungsreaktion“ erfolgte im investiven Natur- und Wasserschutz (Codes 323/2 und 323/3), deren guter Mittelabfluss auf eine effiziente verwaltungstechnische Umsetzung der ELER-Förderung hinweist. Diese ergibt sich insbesondere durch die Beschränkung auf einen engen Kreis von Zuwendungsempfängern (Stiftungen etc.), die über ausreichend Erfahrung mit der EU-Förderung verfügen, sowie durch die starke Fokussierung auf den Flächenkauf. Kleinere Projekte von eher lokaler Bedeutung und ehrenamtlich geführte Naturschutzverbände als Antragsteller werden dagegen ausschließlich über rein nationale Mittel bedient.

#### **4.2.1.3 Einfluss der Finanzierung und finanztechnischen Regelungen auf die Abwicklung**

In diesem Zusammenhang geht es um die Auswirkungen zentraler finanztechnischer Regelungen auf die Teilaspekte Akzeptanz/Inanspruchnahme, Praktikabilität und Aufwand. Aus unserer Sicht sind dies insbesondere die

- n+2-Regelung,
- Ausgabenvorausschätzungen,
- fehlende Möglichkeit der Anrechenbarkeit privater Mittel zur Kofinanzierung und fehlende Kofinanzierungsmöglichkeiten des Landes,
- Prüfung des Nachweises der öffentlichen Kofinanzierung im Einzelfall,

- Auszahlungsmodi aufgrund der nur alle drei Monate erfolgenden Ausgabenrückerstattung durch die EU,
- Mehrwertsteuerregelung im ELER.

### ***Auswirkungen auf die Verwaltung und die Umsetzbarkeit des ZPLR***

Die n+2-Regelung wird von der Programmsteuerungsebene im Vergleich zum Jährlichkeitsprinzip grundsätzlich für sinnvoll und zweckmäßig erachtet, sie sollte aber im Vollzug nicht die Regel, sondern die Ausnahme darstellen. An das Finanzmanagement und die Fachreferate werden erhöhte Anforderungen gestellt, da die Gefahr von finanziellen Bugwellen (MLUR, 2009d) besteht, die mit den weniger flexiblen nationalen Haushalten kofinanziert werden müssen. Auch aus Sicht der Kommission sollte eigentlich eher eine n+0-Regelung gelten. Die n+2-Regelung ist als Sicherheitsnetz zu verstehen (MLUR, 2010h). Sollten Mittel einzelner Maßnahmen dem Verfall aufgrund der n+2-Regelung anheim fallen, können diese kaum mehr kurzfristig planvoll in andere Maßnahmen umgeleitet werden.

Dieses System stellt daher hohe Anforderungen an das Finanzmanagement gerade gegen Schluss des Programms, da die Ansätze der einzelnen ELER-Codes nicht überschritten werden dürfen. Es bedarf hier einer sehr engen Abstimmung der Beteiligten mit der VB, die für das Finanzmanagement zuständig ist.

Seitens der Fachreferate wird die n+2-Regelung für unverzichtbar gehalten, um flexibel auf Änderungen der Rahmenbedingungen oder neue Erkenntnisse reagieren zu können, die sich im Programmverlauf ergeben. Ohne sie sei das ZPLR überhaupt nicht sinnvoll administrierbar. Beispielsweise werde bei den 5-jährigen Bewilligungen für Agrarumweltmaßnahmen, insbesondere bei neu konzipierten Maßnahmen, erst mit Zeitverzug nach Auswertung der ersten Antragsverfahren deutlich, in welchem Umfang welche Maßnahmen in Anspruch genommen werden. Aus fachlicher Sicht sei es auch unabdingbar, neue Agrarumweltmaßnahmen mindestens drei Jahre hintereinander anbieten zu können, damit diese gut angenommen werden.

Gleiches gilt für die finanzielle Ausgabenvorausschätzung für das folgende EU-Haushaltsjahr. Die Ausgabenvorausschätzungen werden von der ZS vorbereitet. Hier hat es aufgrund der geringen Planbarkeit vieler Maßnahmen und der sich im Laufe eines Jahres stark ändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den ersten Jahren erhebliche Abweichungen (Schwerpunkt-3-Maßnahmen, Leader) gegeben. Die Kommission droht – aus ihrer Sicht nachvollziehbar – zukünftig den Mittelansatz in den nächsten Jahren um diese Abweichungen zu kürzen, sollten diese oberhalb von 10 % liegen.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Damit gibt diese den Druck weiter, der selber auf der DG Agri liegt: sollte hier der Mittelabfluss nicht gewährleistet werden, werden dementsprechend die Haushaltsansätze der nächsten Jahre gekürzt.

Die Regelung im ELER zur Beteiligung des Fonds (VO (EG) Nr. 1698/2005, Artikel 70 (2)) ist mit großem Verwaltungsaufwand verbunden, da im Gegensatz zu den Strukturfonds im Einzelfall der Nachweis zu führen ist, dass es sich um öffentliche Mittel im Sinne der EU-Definition handelt. Nur diese können EU-kofinanziert werden. Mit der fehlenden Anrechenbarkeit privater Finanzmittel können zusätzliche Finanzquellen für die Maßnahmen nicht akquiriert werden.

Die Mehrwertsteuerregelung im ELER schließt – anders als in den Strukturfonds – die Kofinanzierung der nicht-erstattungsfähigen Mehrwertsteuer bei nichtsteuerpflichtigen Körperschaften aus. Das ist in erster Linie für Kommunen und die Teilnehmergeinschaften der Flurbereinigung von Nachteil. Die mögliche rein nationale Förderung der Mehrwertsteuer, die Schleswig-Holstein beispielsweise für die Flurbereinigung (ELER-Code 125) und die Maßnahme Naturschutz und Landschaftspflege (Code 323/2) vornimmt, verursacht einen Mehraufwand und zusätzliche potenzielle Fehlerquellen durch die zusätzliche Berechnung und Mittelbindung. Für die Flurbereinigung werden sogar zwei Zuwendungsbescheide erstellt. Die Entscheidung, die MwSt. rein national zu finanzieren, zieht Programmänderungen nach sich und die Abbildung der erforderlichen Mittel in den Artikel-89-Maßnahmen als nationaler top-up.

#### *Auswirkungen auf die Schlüsselmaßnahmen des ZPLR bzw. deren Akzeptanz*

Auch hier ist die Betroffenheit der **investiven Maßnahmen** und der **Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen)** für deren Mittelverwaltung am stärksten gegeben. Im Gegensatz zur Programmebene wird die **n+2**-Regelung positiv gewertet, da der Flexibilitätsgewinn eindeutig gegenüber dem Mehraufwand<sup>64</sup> überwiegt (siehe Teil II, Kapitel 13).

Der Ausschluss der **Mehrwertsteuer** von der Förderung bei öffentlichen Trägern ist insbesondere für finanzschwache Kommunen ein Problem, das sowohl in den Fallstudien als auch in den schriftlichen Befragungen wiederholt thematisiert wurde. Die unterschiedliche Behandlung der Mehrwertsteuer im ELER und EFRE stößt auf Unverständnis.

Auch die **niedrigere Förderhöhe** für gemeinnützige nicht-öffentliche Akteure im Vergleich zu Kommunen wirkt sich, neben den damit verbundenen Finanzierungsproblemen, negativ aus<sup>65</sup>. Eine erste Abhilfe wurde mit der Anhebung des Fördersatzes von 35 auf 45% eingeleitet.

---

<sup>64</sup> Dieser resultiert aus der Koordination der verschiedenen Haushalte (Land, GAK).

<sup>65</sup> Es werden entweder keine Projekte angeschoben, oder es wird mit Zusatzaufwand ein öffentlicher Akteur Projektträger, der dann Private mit der Durchführung beauftragt.

Das Aufbringen notwendiger **öffentlicher Kofinanzierungsmittel** gehört zu den Problemen, die die Projektumsetzung sowohl für private als auch für öffentliche Akteure am stärksten beeinträchtigen. Dies beinhaltet folgende Aspekte:

- die schwierige Haushaltslage einiger Kommunen, die die Umsetzung eigener kommunaler Projekte begrenzt bzw. verhindert, dies hat Auswirkungen auf die gesamte **lokale** Maßnahmenebene (Dorferneuerung, Marktreffs etc.) (hierzu mehr unter Kapitel 4.3.2 integrierte Ansätze),
- die (auch daraus resultierende) geringe Bereitschaft der Kommunen, Kofinanzierungsmittel für Projekte anderer Akteure bereit zu stellen,
- der enge Kreis der den öffentlichen Mittel gleichgestellten Mittel, die als alternative Quellen zur Verfügung stehen und
- die Gefahr der Demotivation privater Akteure, sich in LAGn einzubringen, da zwar ihre Stimme benötigt wird<sup>66</sup>, ihre Bereitschaft materielle Ressourcen einzubringen aber deutlich niedriger gewichtet wird als die der Kommunen.

Die angespannte Haushaltslage und fehlende Landesmittel zur Kofinanzierung gepaart mit einer „strikten“ Kompetenzaufteilung zwischen den zwei zuständigen Fachreferaten beeinträchtigen die gesamtstrategische Ausrichtung der **AUM** (ELER-Code 214). Als Folge knapper Landesmittel wird als horizontale AUM ausschließlich die Förderung Ökologischer Anbauverfahren aus Landesmitteln finanziert, die Finanzierung der Fördertatbestände zur „Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer“ (Code 214/3) erfolgt durch die Grundwasserentnahmeabgabe. Wegen der Zweckgebundenheit der Abgaben sind diese Fördertatbestände streng auf die Ziele des Wasserschutzes zugeschnitten. Die Knappheit der Landesmittel hat zur Konsequenz, dass zur Erreichung der nationalen und internationalen Biodiversitätsziele zu wenig Mittel zur Verfügung stehen. Vor diesem Hintergrund lässt sich bspw. ein Defizit an Fördertatbeständen auf Ackerflächen verorten (siehe hierzu genauer Teil II, Kapitel 11).

### ***Rechts- und Finanzierungsregelungen aus Sicht der Zahlstellen der Bundesländer***

Auch wenn die Rechts- und Finanzierungsregelungen auf ein unterschiedliches institutionelles Umfeld treffen und somit bestimmte Schwierigkeiten auf landesinterne Ablauforganisationen und -umbrüche zurückzuführen sind, sind sich die Vertreter der Zahlstellen aller evaluierten Bundesländer in ihrem Urteil – unabhängig voneinander –einig (siehe Tabelle 4.1).

Nach ihrer Gesamteinschätzung des neuen Rechtsrahmens gefragt, gaben sie folgende Antworten, deren Eindeutigkeit in erster Linie den gestiegenen Aufwand durch das Kon-

---

<sup>66</sup> Um den 50 %-Anteil nicht-öffentlicher Akteure bei Entscheidungen sicherzustellen.

troll- und Berichtswesen bestätigen. Bis auf den Vertreter des Bundes konnte keiner der Zahlstellenvertreter der Länder hierin einen Mehrwert im Sinne einer Verbesserung der Verfahrensabläufe noch der Verringerung von Anlastungsrisiken erkennen.

**Tabelle 4.1:** Einschätzung der Zahlstellenverwaltungen der Länder und des Bundes zum Finanzierungssystem 2007 bis 2013

| Das neue Finanzierungssystem ist im Vergleich zu dem 2000 bis 2006 bestehenden gekennzeichnet von ... | Die Aussage ... |                |           |                  |
|---|-----------------|----------------|-----------|------------------|
|   | trifft nicht zu | trifft kaum zu | trifft zu | trifft voll zu   |
| ... einem erhöhten Verwaltungs- und Kontrollaufwand.  |                 |                | ■         | ■ ■ ■ ■ ■<br>●   |
| ... einer Kombination von unterschiedlich ausdifferenzierten Finanzierungssystemen.                   |                 | ■ ●            | ■ ■       | ■ ■ ■            |
| ... zusätzlichen Erklärungs- und Berichtspflichten.   |                 |                |           | ■ ■ ■ ■ ■<br>■ ● |
| ... einer gestiegenen finanziellen Mitverantwortung.  |                 | ■              | ■ ■ ●     | ■ ■ ■            |
| ... neuen Anlastungstatbeständen.   | ■               | ■              | ■ ●       | ■ ■ ■            |
| ... einer mangelnden Kohärenz zu den Bestimmungen anderer VO'en/Fonds <sup>1)</sup> .                 |                 | ■              | ■ ■ ●     | ■ ■              |
| ... Rechtsunsicherheiten und Umsetzungsproblemen.   | ■               | ●              | ■ ■       | ■ ■ ■            |

■ = Vertreter der Länder

● = Vertreter des Bundes

<sup>1)</sup> Für HH irrelevant, daher erfolgte hier keine Einschätzung

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Expertengespräche (BMELV, 2010d; BWA, 2009; HMUELV, 2009; LU, 2009; ML, 2009; MLUR, 2009e; MUNLV, 2009).

Auch die ZS Schleswig-Holstein ist der Auffassung, dass es beim EGFL und ELER um eine Gemengelage unterschiedlicher Finanzierungssysteme mit Ausgabenerklärungen und Rechnungsabschlüssen handeln würde, die v. a. eine aufwendige Programmierung nach sich zieht (MLUR, 2009e). Insgesamt ist „eine Vereinfachung im Mittelbewirtschaftungsbereich nicht zu finden“ (MLUR, 2009e).

#### 4.2.1.4 Regelungen zu den Programmänderungsverfahren

##### *Unklarer Rechtsrahmen*

Die Regelungen in der ELER-Verordnung (Artikel 19) und der Durchführungsverordnung (Artikel 6 bis 12) zu den Änderungsanträgen und -verfahren scheinen, ähnlich wie in der letzten Förderperiode, nicht klar zu sein. Im Umgang mit der Kommission haben sich die Bundesländer aufgrund eines nachvollziehbaren Absicherungsbedürfnisses angewöhnt, auf der sicheren Seite zu agieren und jede Änderung in den Planungsdokumenten tendenziell in einem offiziellen Verfahren vorzunehmen.

Zentrales Problem hierbei ist, dass sich die formalen Anforderungen an ein reines Anzeigeverfahren und ein veritables Änderungsverfahren kaum unterscheiden. Ersteres muss lediglich nicht den Ausschuss für Ländliche Entwicklung (RDC) passieren. Diese Unklarheit manifestiert sich auch darin, dass von außen schwer nachzuvollziehen ist, wann nur eine Annahme und wann eine Genehmigung seitens der KOM erforderlich ist.

### ***Häufigkeit und Unsicherheiten in den Änderungsverfahren***

Im Zeitraum 2007 bis 2009 erforderten grundlegende Entscheidungen der Kommission (Konjunkturprogramm, HC etc.) und Änderungen der Nationalen Rahmenregelung (NRR) umfassende Änderungsverfahren. Generell liegt daher ein Problem in der Häufigkeit der gestellten Änderungsanträge und den langwierigen kommissionsinternen Abstimmungsprozessen, um in umfassenden Konsultationsrunden die interne Kohärenz zu sichern. In Teil I ist ein Überblick über die Anzahl der bereits gestellten Änderungsanträge und deren Genehmigungsdauer gegeben. Der erste Änderungsantrag in Schleswig-Holstein hat fast ein Jahr gebraucht. Aus Sicht des Landes hat diese Dauer mit der Vielzahl an Beteiligten auf den verschiedenen Ebenen zu tun, mit dem Konsultationsverfahren in der KOM und den dortigen Personalengpässen sowie den Beihilferegelungen (MLUR, 2009d).

Gerade die ständige an den neuen Kenntnisstand und Anforderungsgrad von Seiten der Kommission geforderte Anpassung der Indikatoren bzw. deren Zielwerte ist außerordentlich aufwendig und nach den Aussagen über ihren Nutzen zudem wenig zweckmäßig. Zurzeit werden von den Ländern auch Änderungen in den Förderrichtlinien im Rahmen der Änderungsverfahren mitgeteilt. Es ist fraglich, ob es sich hierbei (noch) um Subsidiarität und eine vereinfachte Umsetzung handelt.

Eine Folge der derzeit praktizierten Vorgehensweise (aller Beteiligten) ist eine Überlastung sämtlicher damit verbundenen Dienststellen im Land und in der Kommission. Programmänderungen sind auch ein Dauerthema im Rahmen der Jahresgespräche (BMELV, 2008). Auf den Sitzungen des Begleitausschuss (BA) nimmt der Punkt, Transparenz in die Sachstandslage Änderungsverfahren zu bekommen, beachtlichen Raum ein. Zudem muss der BA zuvor für jede Änderung konsultiert werden. Das kann die Zeit und die Bereitschaft für Diskussionen bei wesentlichen inhaltlichen Änderungen sehr schmälern. Aufgrund der Überlagerung mehrerer Verfahren verringert sich die Nachvollziehbarkeit (gerade für Dritte) und das Risiko der Rechtsunklarheit wächst.

### ***Hohe Anforderungen und hoher Detaillierungsgrad***

Die vorgegebenen Gliederungen und die in den Jahresgesprächen formulierten Anforderungen führen zu umfangreichen Dokumenten, obgleich teilweise nur Kleinigkeiten geändert wurden. Von außen betrachtet liegt hier eine Diskrepanz vor zwischen Aufwand, inhaltlicher Relevanz und Kapazitäten in den Dienststellen zur Bewältigung der Dokumente.

Zu den zentralen Anforderungen an Programmänderungsanträge gehören beispielsweise, dass

- alle Änderungen hinreichend begründet werden,
- die Auswirkungen der Änderungen beschrieben werden,
- die Übereinstimmung mit der Nationalen Strategie erläutert wird,
- stets eine konsolidierte Fassung des Programms (mit Einfügung der Änderungen im Änderungsmodus) beigefügt wird,
- in Abstimmung mit der KOM kurz vor der Genehmigung des Änderungsantrages eine konsolidierte Fassung des Programms ohne Änderungsmodus in SFC<sup>67</sup> eingestellt wird.

Jede Nachlieferung (spätere Ergänzung oder Korrektur) verlangt grundsätzlich eine Neueinstellung in SFC (nach vorheriger Rückgabe durch KOM). Rein redaktionelle Änderungen sollten möglichst vermieden werden, da auch diese von der KOM wie Änderungen geprüft werden müssten. Grundsätzlich können bereits neue Programmänderungsanträge eingereicht werden, wenn die vorherige Änderung in der KOM noch geprüft wird<sup>68</sup>. Das Thema der Indikatoren und deren Quantifizierung wird bei jeder Programmänderung geprüft und deren Vollständigkeit mittlerweile ein Genehmigungsvorbehalt. Es sei ein „absolutes Muss“, das volle Set der Pflichtindikatoren zu bedienen (BMELV, 2008).

Einen Verbesserungsansatz von Seiten der Kommission – als Reaktion auf die zeitlichen Verzögerungen – liegt darin, dass ein Land bereits ab dem Tag der Einreichung eines Änderungsantrags beantragte Neuerungen vollziehen darf und nicht erst ab dem Tag der Genehmigung. Das Risiko der Finanzierung liegt allerdings ausschließlich beim Land.

## **4.2.2 Instrumente zur Verbesserung der Fördermittelwirksamkeit**

### **4.2.2.1 Mehrstufiger strategischer Ansatz**

Mit der ELER-Verordnung sollte der strategische Ansatz gestärkt werden, zum einen durch die EU-Strategie (2006/144/EG) und die Nationale Strategie (BMELV, 2007b). Im Rahmen der Interviews mit Vertretern des Bundes und der Länder haben wir den Mehr-

---

<sup>67</sup> Mehr zum Structural Funds Computerized System (SFC), dem IT Managementsystem zum Datenaustausch zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten steht unter Kapitel 4.3.1.1.

<sup>68</sup> Dadurch verliert das erste Dokument den Status des Änderungsantrags und wird zu einem „sonstigen Dokument“.

wert des mehrstufigen strategischen Ansatzes in Bezug auf die bessere Zielausrichtung abgefragt (siehe Tabellen 4.2 und 4.3).

**Tabelle 4.2:** Befragungsergebnisse zur Bedeutung der strategischen Leitlinien

| Die strategischen Leitlinien ...                                   | trifft<br>überhaupt<br>nicht zu |       |              |                | trifft voll<br>und ganz<br>zu |
|--|---------------------------------|-------|--------------|----------------|-------------------------------|
|  | 1                               | 2     | 3            | 4              | 5                             |
| ... waren hilfreich für den Diskussionsprozess.                    |                                 | ■     | ■ ■ ■ ■<br>● | ■ ■ ■          |                               |
| ... haben zu klaren Zielformulierungen geführt.                    | ■ ●                             | ■ ■ ■ | ■ ■ ●        | ■ ■            |                               |
| ... haben Raum für landesspezifische Erfordernisse gelassen.       |                                 |       |              | ■ ■ ■ ■<br>● ● | ■ ■ ■ ■                       |
| ... hatten einen inhaltlichen Einfluss auf die Programmgestaltung. | ■ ●                             | ■     | ■ ■ ■ ■      | ■              | ■ ●                           |

■ = Vertreter der Länder<sup>69</sup>

● = Vertreter des Bundes<sup>70</sup>

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Interviews.

Während die **strategischen Leitlinien** der EU noch als hilfreich für den Diskussionsprozess angesehen werden, kam die Nationale Strategie hierzu viel zu spät. Die Einschätzungen zu den gewährten Freiheitsgraden sprechen für sich. Trotz der beiden übergeordneten Strategieebenen konnte in den Programmen noch alles aus Landessicht Erforderliche untergebracht werden. Vorgaben hieraus wurden allenfalls graphisch umgesetzt.

<sup>69</sup> In Mecklenburg-Vorpommern wurde auch die Gemeinsame Verwaltungsbehörde und in Niedersachsen das Koordinierungsreferat des Umweltministeriums befragt. Daher sind es insgesamt acht Landesvertreter.

<sup>70</sup> Jeweils ein Vertreter der Referate 615 und 521 des BMELV.

**Tabelle 4.3:** Befragungsergebnisse zur Bedeutung der Nationalen Strategie

| Die Nationale Strategie ...                                       | trifft<br>überhaupt<br>nicht zu |       | trifft voll<br>und ganz<br>zu |           |           |
|---|---------------------------------|-------|-------------------------------|-----------|-----------|
|   | 1                               | 2     | 3                             | 4         | 5         |
| ... war hilfreich für den Diskussionsprozess.                     | ■                               | ■ ■ ● | ■ ■                           | ■ ■ ■ ●   |           |
| ... hat zu klaren Zielformulierungen geführt.                     | ■ ■                             | ■ ■ ■ | ■ ■ ●                         | ■         |           |
| ... hat Raum für landesspezifische Erfordernisse gelassen.        |                                 |       |                               | ■ ■ ■ ■ ● | ■ ■ ■ ■ ● |
| ... hatte einen inhaltlichen Einfluss auf die Programmgestaltung. | ●                               | ■ ■ ■ | ■ ■                           | ■ ■ ●     | ■         |

■ = Vertreter der Länder (siehe Tabelle 4.2)  
● = Vertreter des Bundes

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Interviews.

Ein Satz der **Nationalen Strategie** ist besonders kennzeichnend für das inhaltlich weit gespannte Dach, das Platz für jede Positionierung der Länder lässt: „Angestrebt wird eine multifunktionale, nachhaltige und wettbewerbsfähige Land- und Forstwirtschaft in einem vitalen ländlichen Raum“ (BMELV, 2007b). Zwischen regionalpolitischer und agrarpolitischer Positionierung ist alles möglich. Für Vorgaben für inhaltliche Schwerpunkte oder Mittelverteilungen hat der Bund gegenüber den Ländern aufgrund der Aufgabenverteilung im föderalen Staat keinerlei Handhabe. Die Strategie war im ersten Entwurf der kleinste gemeinsame Nenner und – nachdem die Länderprogramme fertig gestellt waren – quasi deren Zusammenfassung (BMELV, 2010d).

Es liegt hierin folglich kein strategischer Nutzen, der über den in den dafür vorgesehenen Gremien (z. B. Sitzungen der Programmkoordinierungsreferenten (PKR)) normalen Diskussions- und Einigungsprozess hinausgeht. Demgegenüber steht ein erheblicher und langwieriger Abstimmungsprozess über zu liefernde Indikatoren und Daten sowie der Aufwand für die Berichtslegung zur Nationalen Strategie. Deren Lenkungsfunktion für die Umsetzungsphase tendiert sowohl aus Sicht des Bundes wie der VB gegen Null (MLUR, 2009d).

Eine größere Lenkungsfunktion für die Länderprogramme und deren Ausrichtung hat die **Nationale Rahmenregelung (NRR)** (BMELV, 2009b), mit der die Maßnahmen der GAK notifiziert werden. Gerade für ein Land wie Schleswig-Holstein, das einen Großteil seiner Maßnahmen auf der Grundlage der GAK umsetzt (siehe Teil I), sind diese über den Bund notifizierten Fördergrundsätze eine wesentliche Arbeitserleichterung. Hier würde sich die VB sogar eine stärkere inhaltliche Koordinierung seitens des BMELV wünschen im Sinne einer Reduzierung des „Bauchladens GAK“. Für eine Reduzierung der GAK-

Fördertatbestände auf einige wenige gibt es aber keine Mehrheit innerhalb der Bundesländer (MLUR, 2009d).

Im Prinzip unabhängig von den übergeordneten Strategievorgaben wurde gegenüber der letzten Förderperiode versucht, den **strategischen Ansatz im ZPLR** über Projektgruppen voranzutreiben. Dazu wurden verschiedene Workshops in der Programmplanungsphase durchgeführt, v. a. vor dem Hintergrund der erwarteten deutlichen Mittelkürzungen. Die letztendliche Programmstruktur ist weniger von den in den Workshops diskutierten strategischen Ansätzen geprägt, sondern in starkem Maße zunächst von den Vorstellungen der Hausspitze, von der Verfügbarkeit von Kofinanzierungsmitteln und dann vom ELER-Rahmen (MLUR, 2009d). Von den strategischen Ansätzen, die anfänglich diskutiert wurden, sind der flächendeckende Lokale Aktionsgruppen (AktivRegionen)-Ansatz und die stärkere Ausrichtung auf die WRRL und Natura 2000 übrig geblieben.

Durch den in der ELER-Verordnung vorgegebenen Ansatz, dass Maßnahmen nicht den strategischen Zielen, sondern zwingend den Schwerpunkten mit den vorgegebenen Zielen zuzuordnen sind, ergibt sich auch in dieser Förderperiode ein Bruch zwischen Strategie und Maßnahmenebene. Die Verbindung zwischen der Strategie und den Maßnahmen ist nur schwer herstellbar und deren Lenkungs- und Steuerungsfunktion ist somit geschwächt.

Der anfänglich noch stärker erkennbare Ansatz – mehr Schwerpunkt-2- und investive Umweltmaßnahmen dafür weniger ILE – ist durch die im Förderzeitraum **zusätzlichen Mittelzuweisungen** weiter überlagert worden. Da die Mittelverausgabung sichergestellt werden muss, wurden in erster Linie Maßnahmen bedient, die über Kofinanzierungsmittel verfügen. Da das Land aufgrund der schwierigen Haushaltssituation weitgehend ausfällt, kommt es zu einer Verschiebung zu kommunal finanzierten Maßnahmen, die für die Kommunen von besonderem Interesse sind. Das sind in erster Linie ILE-Maßnahmen, insbesondere der Wegebau. Finanztechnisch hat sich faktisch eine Umkehrung der anfänglichen strategischen Schwerpunktsetzung ergeben.

Dieser Mechanismus wird bei der HC-Mittel-Einplanung<sup>71</sup> im Änderungsantrag 2009 besonders evident. Einerseits programmiert Schleswig-Holstein für die neuen umweltbezogenen Herausforderungen, im Vergleich zu anderen Bundesländern, wesentlich mehr neue und anspruchsvolle Maßnahmen. Bei der Gesamtbetrachtung aller Mittelveränderungen zwischen dem Planungsstand 2007 und 2009 allerdings wird deutlich, dass die umweltrelevanten Maßnahmen ein Plus von rund 40 % der öffentlichen Mittel erfahren haben, während die ländlichen Entwicklungsmaßnahmen (in erster Linie im Rahmen von Leader) mit

---

<sup>71</sup> Inklusive der Mittel aus dem Europäischen Konjunkturprogramm und den Korrekturmitteln, siehe hierzu genauer Teil I.

fast 60 % mehr Mitteln ausgestattet sind. Eine noch stärkere strategische Ausrichtung auf Natura 2000 und WRRL konnte insgesamt nicht erzielt werden (siehe Teil I).

Als weitere Folge dieser „notgedrungenen Kofinanzierungsstrategie“ hat das Land weniger Einfluss auf das Programm, und bei dem weitgehenden Rückgriff auf kommunale Mittel können finanzstarke Kommunen und Regionen überproportional von den Fördermitteln profitieren

#### **4.2.2.2 Förderbedingungen, Auswahlkriterien und Auswahlverfahren**

##### *Ausgangslage und Gesamteinschätzung*

Auf die Einführung von Projektauswahlkriterien (PAK) und entsprechender Verfahren legt die Kommission sowohl in der ELER-Verordnung (Artikel 71 (2) der VO (EG) Nr. 1698/2006) als auch in ihren späteren Stellungnahmen in den Jahresgesprächen oder den Begleitausschusssitzungen großen Wert.

Von der VB werden PAK grundsätzlich als hilfreich für die Diskussion fachlicher Prioritäten und als Steuerungsmittel bei den Maßnahmen mit Mittelknappheit angesehen (BMELV, 2009b).<sup>72</sup> Sie wurden auch im Rahmen der Ex-post-Bewertung empfohlen (Fährmann et al., 2008c): Schärfung der Zielsetzungen und Verwendung geeigneter Auswahlkriterien zur Erhöhung der Wirksamkeit. Ausgangspunkt funktionierender Auswahlmechanismen sind klare Zielsetzungen. Je nach Maßnahmentyp sind verschiedene Auswahlkonzepte möglich, die teilweise in der letzten Förderperiode bereits eingesetzt wurden:

- Definition passgenauer inhaltlicher Fördervoraussetzungen und -gegenstände in den Förderrichtlinien, die über rein formale Aspekte hinausgehen,
- Einrichtung spezieller Gremien oder Verfahren, die Prioritäten und Ausrichtung (nach) justieren („Jahresgespräche“ für die Maßnahme 111),
- sonstige Aspekte der räumlichen Fördermittellenkung bzw. Kontingentierung auf Arten von Zuwendungsempfängern bzw. Vorhabentypen,
- Auswahlverfahren und -kriterien. (MLUR, 2010h).

Ein Auswahlkonzept lohnt sich allerdings nur bei Maßnahmen mit einem Mindestumfang an Fördermitteln bzw. Förderfällen, da ansonsten der Aufwand zur Erstellung und Umsetzung eines Auswahlsystems und die Etablierung von Stichtagen im Verhältnis zu den eingesetzten öffentlichen Fördermitteln zu hoch ist (Fährmann et al., 2008c).

---

<sup>72</sup> Hinsichtlich der Auswahlkriterien sieht die VB keine Notwendigkeit einer zentralen Vorgabe und Steuerung. Zuständig für die Auswahlkriterien sind die Fachreferate, die in diesem Fall als Teil der VB agieren (MLUR, 2009d).

Hinsichtlich der Begrifflichkeiten und des erforderlichen Prozedere in Bezug auf die nunmehr in der VO eingeforderten PAK herrschte lange Unklarheit (DG Agri, 2008; EU-COM, 2009). Nach den Stellungnahmen von Kommissionsvertretern ist davon auszugehen, dass die Kommission eine Auswahl in jedem Fall nach zielgerichteten Auswahlkriterien für erforderlich hält und nicht erst bei Mittelknappheit (DG Agri, 2008). Das hiermit verbundene Verfahren und die Kriterien sind transparent zu machen und im Zahlstellensystem abzubilden. Empfohlen werden Checklisten, da bei Prüfungen durch den EuRH oder die Kommission darzulegen ist, nach welchen Gesichtspunkten jedes Projekt ausgewählt wird.

In 2007/2008 haben die Bundesländer erstmals gemeinsam ein Dokument zur Anwendung der Auswahlkriterien bei allen ELER-relevanten Maßnahmen erarbeitet, das aber von Seiten der Kommission als nicht ausreichend gewertet wurde, da der Aspekt der zielgerichteten Projektauswahlkriterien nicht genügend berücksichtigt und zu stark auf die bereits in den Richtlinien enthaltenen Fördervoraussetzungen abgestellt wurde. Hiernach wurde das Konzept weiterentwickelt.

Der letzte Stand der PAK ist vom 31.05.2010 (MLUR, 2010g). Änderungen gegenüber der Vorgängerversion waren erforderlich, um Projektauswahlkriterien für sogenannte Leuchtturmprojekte in den AktivRegionen und die Umsetzung der Untermaßnahmen Ländlicher Wegebau (Code 125/2) über Leader einzuführen. Hinzu kamen Änderungen bzw. Erweiterungen der Prioritätensetzungen für Untermaßnahmen bei den Codes 214/3, 214/4, 214/5 und 323/3. Das Konzept unterscheidet prinzipiell zwischen allgemeinen Auswahlkriterien und solchen, die bei Antragsüberhang zum Einsatz kommen.

Über die Auswirkungen der PAK auf die Förderung lassen sich aufgrund der noch geringen Verstetigung insgesamt keine abschließenden Aussagen treffen. Es zeichnet sich jedoch ab, dass die Forderung der EU-Kommission nach Einführung von PAK für alle Fördermaßnahmen in einem stark standardisierten (Checklisten)Verfahren in vielen Fällen einen verwaltungstechnischen Mehraufwand und Redundanzen, verursacht, denen nach jetzigem Kenntnisstand aus Sicht der Evaluatoren wenig Mehrwert (Effektivierung der Förderung) gegenübersteht. Im Gros der Förderfälle kommen ausschließlich die allgemeinen Auswahlkriterien zur Anwendung, die in erster Linie die Fördervoraussetzungen wiedergeben. Ein Nutzen liegt eher in einer größeren Transparenz als in einer stärkeren Zielausrichtung. Eine Erhöhung der Wirksamkeit der Fördermittel ergibt sich vielmehr aus dem Set der oben aufgeführten Instrumente (siehe auch Kapitel 4.2.2.2.2). Eine größere Herausforderung als das Auswahlverfahren liegt darin, die Zielsysteme einzelner Maßnahmen weiter zu konkretisieren, zu operationalisieren und die Förderung daran auszurichten.

### ***Auswirkungen auf die ZPLR Maßnahmen***

Die Einschätzung zur Relevanz der PAK sowie zur Praktikabilität der installierten Auswahlverfahren fallen für die einzelnen Maßnahmen unterschiedlich aus.

So werden die Ansätze bei den sektorbezogenen Maßnahmen **121** und **123** von den MaßnahmenbewerterInnen als wenig geeignet gesehen. Die Ursache hierfür liegt in der fehlenden klaren Zielausrichtung der Maßnahmen und einer darauf aufbauenden Interventionslogik. Die zur Zeit ohnehin ausgesetzte Maßnahme 121 sollte im Falle einer Wiedereinführung im Wesentlichen auf die Bereitstellung von anteiligen Ausfallbürgschaften reduziert werden.

Bei vielen Maßnahmen (siehe hierzu auch Tabelle 4.6 im Kapitel 4.2.2.4) kam es aufgrund der geringen Inanspruchnahme der Fördermaßnahmen nicht zur Anwendung der Auswahlkriterien. Das gilt z. B. auch für die Maßnahme Initiative Biomasse und Energie (Code **321/1**). Hier sorgen aber anspruchsvoll formulierte Förderbedingungen<sup>73</sup> zukünftig für eine bessere Zielausrichtung der Förderung.

Der gezielte Einsatz der Fördermittel der Maßnahmen „**WRRL (investive Maßnahmen) – Naturnahe Gestaltung von Fließgewässern, Wiedervernässung von Niedermooren**“ (Code 323/3) baut auf der Fortschreibung des Fachkonzepts „Vorranggewässernetz“ als zentrale Grundlage für die Auswahl effizienter Maßnahmen zur Fließgewässerentwicklung auf. Einer zusätzlich dokumentierten Auswahl bedarf es unseres Erachtens nicht.

Neben den zielgerichteten Förderbedingungen wird bei Antragsüberhang der einzelnen **Agrarumweltmaßnahmen** eine fachlich begründete Prioritätenliste (Gebietskulisse, Erstbewilligung oder Folgebewilligung, bestimmte Untermaßnahmen) bedient. Das Verfahren wird als geeignet gewertet, die Zielgerichtetheit zu erhöhen. Die Defizite, die aus der – den Finanzierungsmodalitäten geschuldeten – Fokussierung auf den Wasserschutz für andere Schutzgüter entstehen können, können hierüber nicht korrigiert werden.

Eine kontingentierte Mittelaufteilung findet im ZPLR auf Maßnahmenebene keine Anwendung. Nur den **21 Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen)** wird ein Grundbudget zugestanden. Der flächendeckende Ansatz bei der Leader-Förderung hat dazu geführt, dass es keine Auswahl der Regionen in Form eines „Qualitätswettbewerbs“ gab. Die Qualität wurde jedoch über die Anerkennungskriterien gesichert.

---

<sup>73</sup> Z. B. bei Biogasanlagen: ab 2009 (bei neu bewilligten Projekten) kein Maiseinsatz in den Jahren 2009 und 2010, Regelungen zur umweltgerechten Nutzung und Verwertung (Ausbringungsregelungen) für die Gärsubstrate etc. (siehe genauer Teil II, Kapitel 15).

Mit der **weitgehenden Integration** der ILE-Maßnahmen in Leader hat das regionalisierte Auswahlverfahren von Projekten und Vorhaben über die Lokalen Aktionsgruppen (Aktiv-Regionen) bereits seit 2009 eine zentrale Rolle eingenommen.<sup>74</sup> Auf der Grundlage der in der jeweiligen Integrierten Entwicklungsstrategie (IES) verankerten Förderprioritäten wählt die LAG aus. Der Weg, Qualitätssicherung über ein regionales Auswahlgremium zu betreiben, wird als sinnvoll erachtet. Die bisherigen Befragungsergebnisse geben Hinweise darauf, dass die Diskussion von Projekten in einem heterogen zusammengesetzten Gremium zu einer kritischeren Auswahl als bei „Standardbewilligungsverfahren“ führt (Befragung der RM und LAG-Mitglieder, siehe Teil II, Kapitel 13). Für Massenverfahren ist ein solches Vorgehen aufgrund der benötigten Vorlaufzeit nicht geeignet. Insgesamt ist der mit der Gremienarbeit verbundene hohe Aufwand beachtlich und nicht aus den Augen zu verlieren.

Das Instrument des **Wettbewerbs** findet bei der Bewilligung von Leuchtturmprojekten mit landesweiter Bedeutung über den Beirat der Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen)<sup>75</sup> Anwendung. Aus Sicht der Leader-BewerterInnen sind mit diesem Ansatz sowohl Vor- als auch Nachteile verbunden. Letztere liegen eher in den Verfahrensregularien als im Ziel, den flächendeckenden Ansatz mit zusätzlichen „Anreizinstrumenten“ zu kombinieren. Das zunächst kritisierte und stark von subjektiven Einflüssen geprägte Verfahren wurde aktuell überarbeitet. Es stärkt die Position des MLUR und legt einen klaren Kriterienkatalog an die Maßnahmen an. Während das Prozedere zu begrüßen ist, sind die Kriterien zu stark auf rein sozio-ökonomische Aspekte ausgerichtet. Hier besteht eventuell noch Korrektur- und Erkenntnisbedarf. Auch ist der nicht unerhebliche Aufwand für die Auswahl der Leuchtturmprojekte über den Beirat zu beachten.

Zukünftig zu hinterfragen ist, ob es nicht zu einer zu starken Belastung der Strukturen führt, wenn seit 2010 auch der Wegebau über die LAGn abgewickelt wird. Dies kann dem Leader-Prozess entweder als „Durchreichstation“ unerwünschten Aufwand aufbürden (oder aber als Stärkung der Kompetenzen wahrgenommen werden). Dies wird in weiteren Untersuchungen zu beobachten sein. Zu beachten ist dabei auch, dass mit der unterfinanzierten Maßnahme „Ländlicher Wegebau“, aufgrund des vorzunehmenden Rankings durch die LAG, Konflikte in das Gremium getragen werden können, die mit der Umsetzung der IES primär nichts zu tun haben. Auch das Fehlen von Fördermöglichkeiten für weitere ILE-Maßnahmen außerhalb der AktivRegionen-Prozesse (z. B. lokale Projekte der Dorferneuerung) birgt Konfliktpotenzial.

---

<sup>74</sup> Seit 2009 ist der überwiegende Teil der Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung im Schwerpunkt 3 in den Schwerpunkt 4 Leader/Lokale Aktionsgruppen (AktivRegionen) integriert (ELER-Codes 312, 313, 321/3, 322, 323/1, 331, 341).

<sup>75</sup> Zur genauen Funktion und Zusammensetzung siehe Teil II, Kapitel 13.

### **4.2.2.3 Monitoringsysteme**

Sowohl Programmsteuerung als auch Evaluation sind zur Erfüllung ihres Informationsbedarfs auf ein aussagefähiges Monitoring und funktionsfähige Datenbanken angewiesen. Das Monitoring wird im Folgenden nicht auf das von der EU vorgegebene System reduziert, sondern beinhaltet auch weitere Datenhaltungssysteme in Schleswig-Holstein.

#### **4.2.2.3.1 EU-Monitoring**

Monitoring und Evaluation waren in der Förderperiode 2000 bis 2006 als getrennte Aufgaben in getrennten Systemen verankert. In der Förderperiode 2007 bis 2013 ist die KOM mit dem Anspruch angetreten, beide Systeme stärker miteinander zu verknüpfen. Das System der laufenden Bewertung beinhaltet sowohl originäre Elemente eines Monitoringsystems (Sammlung und Auswertung von Förderdaten und jährliche Berichterstattung) als auch darauf aufbauend externe Evaluationen. Grundlage für die Datensammlung bildet die Festlegung von verpflichtenden Indikatoren in der Durchführungsverordnung für jeden ELER-Code und die Umsetzung in Berichterstattungstabellen. Die Indikatoren sind in einem gemeinsamen Handbuch beschrieben (EU-KOM, 2006c). Für das Monitoring wurden noch weitere Leitfäden erstellt, die das Ausfüllen der jährlich zu erstellenden Tabellen als Grundlage und Anhang zum Jahresbericht erleichtern und EU-weit vereinheitlichen sollten (EU-KOM, 2009b). Daneben gibt es den Versuch, für die 14 Länderprogramme einheitlichere und konkretere Vorgaben zur Erfassung der Daten zu machen und gleichzeitig auf der Grundlage des ELER-Monitorings auch die Berichterstattung zur GAK zu organisieren (Bund-Länder-Unterarbeitsgruppe Monitoring/Indikatoren, 2010).

Das Monitoringsystem im engeren Sinne setzt sich zusammen aus dem jährlich zum 30.06. zu erstellenden Bericht an die KOM sowie die Erfassung und Auswertung von Förderdaten nach einem vorgegebenen Muster. Die Gesamteinschätzung des EU-Monitoringsystems ist eher ernüchternd. Das System ist recht aufwendig, ohne dass es aussagefähige Daten für das Schleswig-Holstein oder für die EU liefert (siehe Tabelle 4.4). Neben den inhaltlichen Kritiken, z. B. dem Prinzip der Kumulierung bei den Flächenmaßnahmen, liegt das Problem viel mehr noch in der technischen Umsetzung und Überforderung im Land. Viele Länder, so auch Schleswig-Holstein, versuchen, die dezentralen Datenerfassungssysteme in den einzelnen Fachverwaltungen in ein System zu integrieren, um die Bereitstellung der Monitoringdaten einfacher bewerkstelligen zu können. Unserer Kenntnis nach gibt es nach dreieinhalb Jahren der Förderung so gut wie kein Monitoring-DV-System (auch nicht Profil ELER in Schleswig-Holstein), das reibungslos funktioniert. Hinzu kommt in Schleswig-Holstein das Problem, dass selbst bei Integration der ELER-kofinanzierten Maßnahmen in ein System die Erfassung der sog. Artikel-89-Maßnahmen noch lange nicht erfolgt ist. Über diese Maßnahmen liegt je nach zuständigem Regionaldezernat nur ein sehr lückenhafter uneinheitlicher Datenbestand vor, sodass es nicht möglich war, diese Maßnahmen umfassend in die Bewer-

tung mit einzubeziehen. Dieses ist der VB und dem entsprechenden Fachreferat kommuniziert worden. Abhilfe wurde jedoch nicht geschaffen, da nach wie vor eine dezentrale Datenerfassung auf der Grundlage „selbstgestrickter“ dezentraler Systeme erfolgt. Für die nicht EU-kofinanzierten Projekten ist es der VB zudem nicht möglich, eine Plausibilitätskontrolle anhand der verausgabten EU-Mittel durchzuführen, sodass sich noch größere Inkonsistenzen ergeben, als bei den EU-kofinanzierten Maßnahmen.

**Tabelle 4.4:** Ausgewählte Problembereiche des EU-Monitorings

| <b>Vorgabe</b>                       | <b>Anspruch</b>   | <b>Problem</b>  |
|--------------------------------------|---|---|
| Kumulation der Jahresdaten           | Lieferung von Informationen über den Umsetzungsstand und die Zielerreichung aggregiert über die Jahre | Bei investiven Maßnahmen ist eine kumulierte Betrachtung sinnvoll, Problem bei mehrjährigen Projekten mit mehreren Teilzahlungen den Zeitpunkt festzulegen, wann das Projekt erfasst wird (mit der ersten Auszahlung oder mit der Schlussrechnung)<br>Bei flächenbezogenen, z. T. mehrjährigen Maßnahmen liefert die Kumulation nicht nachvollziehbare Angaben. Dieses Problem wurde schon wiederholt mit der KOM diskutiert, die aber nicht – so auch die Rückmeldungen zum Monitoring 2009 – von dem Anspruch einer Kumulation der Flächenmaßnahmen abrückt. Die Kumulation von flächenbezogenen Maßnahmen, d. h. das Aufaddieren der jährlich neu dazu kommenden Flächen, ohne aber die Flächen, die aus der Förderung aussteigen, zu berücksichtigen, bereitet Probleme bei der Festlegung des Outputziels. Auf der Grundlage der finanziellen Möglichkeiten und der Ressourcenschutzziele (z. B. in einer Gebietskulisse) legt die Verwaltung normalerweise ein zu erreichendes Flächenziel fest und gleicht die Zielerreichung jedes Jahr mit dem jeweiligen Bestand an Verpflichtungsflächen ab. Mit dem EU-Monitoring geht das aus zweierlei Gründen nicht: Zum einen gibt es getrennte Tabellen für Alt- und Neuverpflichtungen, zum anderen verbleiben einmal geförderte Flächen im Monitoring. |
| Integration der Artikel-89-Maßnahmen | Vollständiger Überblick über die ländliche Entwicklungsförderung                                      | Artikel-89-Maßnahmen unterliegen der LHO und werden finanziell anders umgesetzt als EU-kofinanzierte Maßnahmen. D. h., dass die Erfassung auch in unterschiedlichen Systemen erfolgt. Die Integration ist aufwendig. Das ELER-GAK-Monitoring zeigt, dass auch die Begrifflichkeiten, z. B. hinsichtlich öffentlicher Mittel, unterschiedlich sind. Des Weiteren scheint die Abgrenzung von Artikel-89-Maßnahmen von nationaler Förderung außerhalb des EPLR auch nicht ganz klar zu sein, sodass ohnehin nur ein Ausschnitt präsentiert wird.<br>Da diese insgesamt kein Bestandteil von Profil ELER sind, wird eine manuelle Eingabe auch künftig erforderlich sein.   |

**Fortsetzung von Tabelle 4.4:**

| <b>Vorgabe</b>                             | <b>Anspruch</b>  | <b>Problem</b>   |
|--|--|--|
| Abstellen auf Auszahlungsdaten             | Möglichkeit des Abgleichs mit den Zahlungsdaten aus den Ausgabenerklärungen, Auszahlungsdaten sind aussagekräftiger, da Bewilligungsdaten die Umsetzung überschätzen | Eigentlich sind für ein sinnvolles Monitoring beide Informationen erforderlich: Bewilligungs- und Auszahlungsdaten im Monitoring sind nicht gleich den Buchungsdaten der Zahlstelle.<br>Für die Artikel-89-Maßnahmen ist die Integration der Auszahlungen in das Monitoring schwierig, weil es sich z. T. um laufende Zuwendungen handelt, die keinen expliziten Projektbezug haben (z. B. bei der Flurbereinigung oder dem Küstenschutz).   |
| Vorgegebene Kategorien statt Teilmaßnahmen | EU-weite Aggregierbarkeit der Daten angesichts der Fülle der möglichen Maßnahmen und Teilmaßnahmen   | Für jeden ELER-Code ist ein Set von Indikatoren und Ausgabenkategorien vorgesehen, die so gefasst sind, dass trotz der Heterogenität der Umsetzung alle möglichen Maßnahmen sich in die vorgegebene Tabellenstruktur einpassen. Damit geht auf nationaler Ebene aber ein Großteil der Informationen verloren, z. B. bei den sehr ausdifferenzierten Agrarumweltmaßnahmen. Hier wurden Oberkategorien gebildet, denen die Teilmaßnahmen des AUM zuzuordnen sind. Die einzelnen AUM-Teilmaßnahmen sind aber nicht mehr erkennbar. Dies erschwert die Nachvollziehbarkeit der Darstellungen und der getroffenen Aussagen, da nicht zu erkennen ist, auf welche Teilmaßnahmen sie sich beziehen. Die KOM hat dieses Defizit inzwischen selbst erkannt und für das Monitoring 2009 eine zusätzliche Tabelle für die AUM-Teilmaßnahmen gefordert.<br>Auch die anderen Tabellen des Monitorings lassen keine Teilmaßnahmen erkennen, was immer dann zu wenig aussagekräftigen Tabellen führt, wenn den ELER-Codes eine Vielzahl von Teilmaßnahmen zugeordnet ist. |
| Kontinuierliche Anpassung an Neuerungen    | Notwendigkeit der Fehlerberichtigung und Einarbeitung des Health Checks  | Der kumulierte Ansatz erfordert rückwirkende Datenerfassungen und -auswertungen, wenn die Tabellenstruktur oder Definitionen geändert werden. Dies ist mit zusätzlichen Kosten verbunden.  |
| SFC als Datensammler                       | Nicht mehr Excel-Tabellen zum Datentransfer sondern Webforms/services  | Es ist sinnvoll, Excel nicht zum Transfer von Daten zu nutzen. Erst 2010 wurde die Möglichkeit eröffnet, Daten über eine Schnittstelle zuzuspielen.  |
| Integration von Altverpflichtungen         | Getrennte Darstellung von Altverpflichtungen   | In Ausgangsfassung war eine getrennte Ausweisung von Altverpflichtungen nur für wenige Maßnahmen vorgesehen (als zusätzliche Zeile oder als eigene Tabelle O-AGRI-ENV). Da Altverpflichtungen aber in allen ELER-Codes vorkommen, wurde die Tabellenstruktur geändert. Dies ist mit zusätzlichen Auswertungen und Kosten verbunden.  |

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Probleme im Aufbau einer Datenbank und entsprechender Auswertungsroutinen liegen neben landesinternen Problemen in der Festlegung der Zuständigkeiten in der mangelhaften Beschreibung der zu erfassenden Variablen seitens der EU, die in den Monitoring-Handbüchern nicht ausreichend erläutert sind (EU-KOM, 2009b). Zudem wurde die Ausgabemaske kontinuierlich nachgebessert, Definitionen von Variablen wurden erst mit erheblicher Verspätung geliefert (EU-Com, 2010). Die HC-Änderungen haben erheblichen Programmierungsbedarf nach sich gezogen. Die hiermit verbundenen Kosten für Schleswig-

Holstein sind hoch, da die Systementwicklung und Administrierung an einen privaten Dienstleister vergeben ist, der jede Modifizierung in Rechnung stellt. Sie werden allerdings nicht aus der Technischen Hilfe finanziert, sondern sind Teil der allgemeinen IT-Kosten des Ministeriums.

Pointiert ausgedrückt ist das Monitoringsystem ein „Bananenprodukt“, das erst beim Kunden reift. Diese Reifung ist mit fortwährenden Änderungen und Anpassungen verbunden, die im Kontext von 27 Mitgliedstaaten mit 88 Programmen zu einem Datenwirrwarr und „Nonsensaussagen“ der mit diesen Systemen generierten Auswertungen führen muss. Die EU-Kommission unterzieht die gelieferten Monitoringtabellen einer Plausibilitätsprüfung, die sich allerdings auf formale Aspekte beschränkt, da eine inhaltliche Prüfung der gelieferten Daten gar nicht möglich ist. Aufgrund wachsender Zweifel an der Vergleichbarkeit der Daten wird auf EU-Ebene nur ein sehr reduzierter Satz an Indikatoren aggregiert.<sup>76</sup> Die anderen Datenbestände werden zumindest für offizielle Veröffentlichungen seitens der EU nicht genutzt.<sup>77</sup> Inwieweit sie kommissionsintern Verwendung finden, entzieht sich unserer Kenntnis. Wenn aber ohnehin nur ein Bruchteil der Informationen in aggregierter Form verwendet wird und zudem die KOM anscheinend vorrangig auf EU-kofinanzierte Maßnahmen abhebt und die Artikel-89-Maßnahmen nicht berücksichtigt, ließe sich das Monitoring künftig auf der Basis der Zahlstellendaten und als Ausfluss der X-Liste der Zahlstelle einfacher erstellen. Die hohen Kosten für den Aufbau der Monitoring-Datenbank wären dann allerdings umsonst gewesen. Dies spricht ggf. für Korrekturen am bestehenden System, ohne die Gesamtkonstruktion gänzlich aufzugeben:

- Abkehr von den über die Jahre kumulierten Berichterstattungen,
- Ersatz der vorgegebenen Kategorien für die ELER-Codes durch Teilmaßnahmen oder Richtliniennummern.

Festgehalten werden kann, dass das EU-Monitoring in der vorliegenden Form weder die Informationsbedürfnisse der EU noch des Landes und der Evaluatoren befriedigt. Für die nächste Förderperiode wäre ein schlankeres System auf EU-Ebene sinnvoll, auf Landesebene ein System, was tatsächlich relevante Informationen liefert und für die Evaluatoren ein System, vergleichbar mit dem in Österreich, das eine Verknüpfung von Zahlungs- und Förderdaten mit anderen Informationen ermöglicht.

---

<sup>76</sup> V. a. die, die in den sog. G-Tabellen enthalten sind.

<sup>77</sup> Für statistische Berichte über die ländliche Entwicklung nutzt die KOM ausschließlich die Informationen aus den Ausgabenerklärungen (EU-KOM, 2006b). Auch im RDC werden in regelmäßigen Abständen Berichte über den Umsetzungsstand gegeben, auch immer nur auf der Basis der Ausgabenerklärungen. Das Europäische Netzwerk hat im September 2010 Monitoringdaten für die Jahre 2007 und 2008 ins Netz gestellt.

Abschließend ist anzumerken, dass insgesamt die namentliche Nähe der beiden Systeme der Begleitung und Bewertung unglücklich ist. Während die inhaltliche Verzahnung nicht klappt, werden sie ansonsten gekoppelt wahrgenommen und der Frust über das eine System auf das andere übertragen. Das dient nicht der Stärkung der Evaluation (Bergschmidt, 2009).

#### 4.2.2.3.2 Weitere Sekundärdaten

Neben den CMEF-Daten wurden bei den Landesverwaltungen für die Vorbereitung und Durchführung von Wirkungsanalysen weitere Daten angefordert. Einige sind mit Defiziten hinsichtlich des Informationsgehaltes und der technischen Aufbereitung verbunden, die für die Evaluation z. T. erhebliche Schwierigkeiten mit sich bringen (siehe Tabelle 4.5).

Für die Bewertung der Diversifizierung hin zu nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten (**ELER-Code 311**) fehlen essentielle Daten über Einkommenssituation in den geförderten Betrieben und zu Arbeitsplätzen.

Mit den vorliegenden Daten können bei der Maßnahme **123** geförderte Investitionen in größeren Unternehmen nicht isoliert dargestellt werden. Zudem sind die (umfangreichen) Erhebungsbögen und der Betrachtungszeitraum (t+1) für Wirkungsanalysen wenig geeignet. Dieser Datenmangel macht zusätzliche Erhebungen notwendig.

Ein wesentliches Hindernis auf der Ebene des Gesamtprogramms ist, dass in den Zahlstellendaten die **Artikel-89-Maßnahmen** nicht abgebildet werden – im Monitoring werden diese nur kumuliert mit den EU-kofinanzierten Maßnahmen gemeinsam dargestellt. Der gesamte Datenbestand aller Artikel-89-Maßnahmen ist nicht konsistent. Das betrifft für Schwerpunkt 3 und 4 mit 58 Mio. Euro verausgabter Mittel über 57 % der insgesamt für diese Maßnahmen verausgabten Mittel. Beim ländlichen Wegebau sind es 72 %.

Für eine gemeinsame räumliche und thematische Verteilungsanalyse der ELER- und Strukturfondsmittel wurden die EFRE-Daten problemlos in einem von uns auswert- und weiterverarbeitbarem Format geliefert. Bei den ESF-Mitteln bestanden von Seiten der Fondsverwaltung in Bezug auf Einzeldatensätze Bedenken, sodass uns nur aggregierte pdf-Dateien zur Verfügung gestellt wurden. Auf dieser Basis sind keine Rückschlüsse auf die räumliche Verteilung und nur sehr grobe Indikationen über die Wirtschaftszweige und Prioritäten möglich.

**Tabelle 4.5:** Qualität der gelieferten Sekundärdaten

| Maßnahmen-<br>code | Nutzbarkeit der von der Verwaltung angeforderten Sekundärdaten <sup>1)</sup> für die<br>Bewertung  |   |                                     | Entwicklung gegenüber der<br>letzten Förderperiode |           |          | Wesentlich Ursachen für<br>eventuelle Probleme oder<br>Mängel  |
|--------------------|--|---|-------------------------------------|--|-----------|----------|--|
|                    | inhaltliche Qualität für Bewertung <sup>2)</sup>   | technische Qualität <sup>3)</sup>                         | zeitliche<br>Qualität <sup>4)</sup> | inhaltlich   | technisch | zeitlich |  |
| 111                | jährliche Projektlisten nutzbar  | durchschnittlicher Aufwand                                | sehr schnell                        | 0  | 0         | 0        |  |
| 121                | Geringere Belastbarkeit der IK und Auflagenbuchführung   | durchschnittlicher Aufwand                                | rechtzeitig                         | -  | 0         | 0        | reduzierte Vorgaben für Datenerfassung   |
| 123                | Erhebungsbögen: für Wirkung und Output gering  | durchschnittlicher Aufwand                                | rechtzeitig                         |  |           |          | Mangelnde Sorgfalt und Plausibilität   |
| 125/1              | Projektlisten, Fragebögen zu einzelnen Verfahren: nutzbar  | durchschnittlicher Aufwand                                | rechtzeitig                         | 0  | 0         | 0        |  |
| 126/1              | jährliche Projektlisten nutzbar  | durchschnittlicher Aufwand                                | rechtzeitig                         | k.A.   | k.A.      | k.A.     |  |
| 126/2              | jährliche Projektlisten nutzbar  | durchschnittlicher Aufwand                                | rechtzeitig                         | k.A.   | k.A.      | k.A.     |  |
| 212                | Förderdaten liefern gute Bewertungsgrundlage   | durchschnittlicher Aufwand                                | rechtzeitig                         | +  | 0         | 0        |  |
| 213                | InVeKoS-Daten in Kombination mit Umweltdaten liefern sehr gute Grundlage zur Ermittlung von Ergebnisindikatoren und Analysen der Treffsicherheit. Sie können aber für eine Wirkungsanalyse ein fachliches Monitoring nicht ersetzen. | durchschnittlicher Aufwand                                | rechtzeitig                         | +  | +         | 0        | Initiativen des Landes im Hinblick auf fachliches Monitoring entsprechen nicht den Anforderungen der Evaluierung, vor allem bezüglich Biodiversität, aber auch bei Wasserschutz Defizite |
| 214                |  | durchschnittlicher Aufwand                                | rechtzeitig                         | +  | +         | 0        |  |
| 221                | hängt von der Methodik der Wirkungsanalyse ab  | durchschnittlicher Aufwand                                | rechtzeitig                         | +  | k.A.      | k.A.     |  |
| 227                | hängt von der Methodik der Wirkungsanalyse ab  | durchschnittlicher Aufwand                                | rechtzeitig                         | +  | k.A.      | k.A.     |  |
| 311/1              | Geringere Belastbarkeit der IK und Auflagenbuchführung   | großer Aufwand  | rechtzeitig                         | -  | -         | 0        | reduzierte Vorgaben für Datenerfassung   |
| ILE Maßnahmen      | Daten lassen nur Outputdarstellung zu, leicht ergänzt im Vergleich zur letzten Förderperiode, Artikel-89-Projekte nur in Einzellisten der LLUR; nicht landesweit auswertbar, unterschiedliche Auszahlungsstände und Inhalte          | durchschnittlicher Aufwand                                | verzögert                           | (+)  | 0         | -        | Datenmangel für die Artikel-89-Projekte; auch im neuen Profil Eler sind nur EU-Projekte enthalten  |
| 321/1              | nur Bewilligungsdaten, keine Daten zum laufenden Betrieb der Anlagen   | durchschnittlicher Aufwand                                | rechtzeitig                         | k.A.   | k.A.      | k.A.     |  |
| 321/2              | jährliche Projektlisten nutzbar  | durchschnittlicher Aufwand                                | rechtzeitig                         | k.A.   | k.A.      | k.A.     |  |
| 323/2              | teilweise gut für Wirkungsanalyse nutzbar  | durchschnittlicher Aufwand                                | rechtzeitig                         | 0  | 0         | 0        |  |
| 323/3              | teilweise gut für Wirkungsanalyse nutzbar  | durchschnittlicher Aufwand                                | rechtzeitig                         | 0  | 0         | 0        |  |
| Leader             | Problem: Artikel-89-Maßnahmen sonst o.k. aber nicht detailliert genug für Wirkungsmessung, da sehr komplexe Zusammenhänge aufgrund der Art der Leader-Projekte   | enormer Aufwand, für Zusammenstellung nicht EU-Geld-Daten | 2009 Datensatz stark verzögert      | k.A.   | k.A.      | k.A.     | profieler läuft nicht; uneinheitliche Datenhaltung der LLUR  |
| ZPLR               | Zahlstellendaten für Inzidenzanalysen einsetzbar, Infos für 1. Säule   | durchschnittlicher Aufwand                                | rechtzeitig                         | 0  | 0         | 0        | keine Artikel-89-Maßnahmen   |
| EFRE               | Einzeldatensatz gut nutzbar für Output und Inzidenzanalyse   | geringer Aufwand  | rechtzeitig                         | k.A.   | k.A.      | k.A.     |  |
| ESF                | aggregierter Datensatz indikativ nutzbar, keine Regionalisierung möglich   | nicht relevant  | verzögert                           | k.A.   | k.A.      | k.A.     | Bedenken der VB ESF  |

k. A. = keine Angaben, 1) Hierunter fallen z. B. Förderdaten, Projektlisten, Antragsunterlagen, Umweltdaten, etc., 2) Einordnung, inwieweit die Daten einsetzbar sind, 3) Gemessen am Aufwand zum Einlesen und Weiterverarbeiten: sehr hoher, hoher, durchschnittlicher Aufwand, 4) Bezogen auf die Lieferung zum angeforderten Termin, verzögerte Lieferung, stark verzögerte Lieferung (mehr als 1 Monat).

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der MaßnahmenbewerterInnen.

Im Rahmen von Entbürokratisierungsbemühungen wurden die Vorgaben und Verpflichtungen für die Investitionskonzepte und die Auflagenbuchführung gelockert und „verschlankt“. Das führt für die Maßnahme **121** zu inkonsistenten und weniger belastbaren Datensätzen, die nur noch eingeschränkt für die Bewertung genutzt werden können.<sup>78</sup>

Die Datenhaltung muss in den LLUR für alle Projekte verbessert werden, schon allein, um den Bearbeitern in den Außenstellen der LLUR die mühsame Einzelbearbeitung jeder Daten- und Indikatorenanfrage zu ersparen. Auch die Lieferung der Monitoringdaten an das MLUR ist problematisch.

Die Zahlstellendaten wurden von den Evaluatoren nach räumlichen Kategorien (Kreisebene) und Zahlungsempfängern ausgewertet. Die räumliche Verteilung der Zahlungsströme kann nicht immer exakt erfasst werden, weil der Sitz des Zahlungsempfängers und der Ort der Maßnahme voneinander abweichen können. Die Angaben zu den Mengen oder Größen, die bei bestimmten Maßnahmen geliefert werden müssen, sind nicht auszahlungsrelevant und besaßen in der Vergangenheit keine hohe Qualität. Ob sich dies in dieser Förderperiode verbessert hat, wird sich bei den noch anstehenden Analysen herausstellen. Die Zuordnung der Zahlung zu den Zahlungsempfängern erfolgt über eine anonymisierte BetriebsId, die aus den mitgelieferten EU-Betriebsnummern generiert werden können.

Positive Entwicklungen, die noch in der zurückliegenden Förderperiode angemahnt wurden, liegen in einem verstärkten Fachmonitoring für die Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen (Code **323/2**), dessen Berichte (z. B. Geltinger Birk, Leezener Au) eine gute Grundlage für Wirkungsabschätzungen liefern, sowie im Aufbau eines Monitoringprogramms für die Maßnahme WRRL (investive Maßnahmen) – Naturnahe Gestaltung von Fließgewässern, Wiedervernässung von Niedermooren (Code **323/3**). Ersteres sollte um ein langfristig angelegtes Monitoring-Konzept für die Amphibieninitiative ergänzt werden.

Im Zusammenhang mit der Maßnahme Initiative Biomasse und Energie (Code **321/1**) liegen die Daten vom laufenden Betrieb der geförderten Anlagen nicht in einer konsistenten und auswertbaren Form vor. Die aufwendige Erfassung dieser Daten macht nur Sinn, wenn sie anschließend ausgewertet werden können.

### ***Ausblick***

Das zukünftige Berichtssystem an die EU wird sich an der Struktur der ab 2014 gültigen Verordnung orientieren. Es ist nicht davon auszugehen, dass die EU auf ein Monitoring verzichten wird. Im Prinzip wäre es im Land Schleswig-Holstein sinnvoll, ein „universelles“ Datenhaltungssystem zu implementieren, das relativ breit die unterschiedlichsten Berichtserfordernisse abzudecken in der Lage ist (GAK-Berichterstattung, Bericht über

---

<sup>78</sup> Die Maßnahme 121 ist seit 2010 ausgesetzt.

staatliche Beihilfen, verschiedene Subventionsberichte). Eine stärkere Zentralisierung der Datenhaltung bzw. Standardisierung ist vordringlich.

#### 4.2.2.4 Vermeidung von Mitnahmeeffekten (Frage 18) durch die Durchführungsausgestaltung

*Inwieweit war das Programmdesign erfolgreich in der Vermeidung von Mitnahmeeffekten?*

Förderung sollte um die Vermeidung unerwünschter Mitnahmeeffekte, die den Nettoeffekt reduzieren, bemüht sein. Das Auftreten von übermäßigen Mitnahmen ist als Effizienzman- gel zu bewerten (Angerer et. al 1997 in Clausen und Trettin, 2003, S. 111), da die einge- setzten Mittel keine zusätzlichen Wirkungen auslösen. Gleichzeitig handelt es sich bei Mitnahmeeffekten um einen nie vollständig auszuschließenden Bestandteil des Förderge- sehens. Das Maß der tolerierbaren Mitnahmen definiert sich zum einen nach der „Alter- nativlosigkeit“ einer Fördermaßnahme vor dem Hintergrund ihrer fachlichen Relevanz und den Kosten, die für ihre Vermeidung<sup>79</sup> entstanden. Wesentlich ist ein Bewusstsein inner- halb der fördernden Verwaltung, das dazu führt, bei der Instrumentenwahl potenzielle Mitnahmen zu berücksichtigen und hierfür anfällige Förderinstrumente restriktiv einzuset- zen.

Nach der Definition, die der Evaluation der ZPLR-Maßnahmen zugrundeliegt, sind Mit- nahmeeffekte nicht für alle geförderten Maßnahmen in gleicher Weise relevant. Maßgeb- lich ist hiernach die Frage, ob eine Maßnahme (Investition, Erbringen einer Leistung) ganz oder teilweise auch ohne eine Förderung durchgeführt worden wäre, weil diese mit einem wirtschaftlichen Vorteil für den Zuwendungsempfänger verbunden ist oder keine zusätzli- chen Kosten zur Erbringung einer Leistung anfallen. Im Zusammenhang mit einzelbetrieb- lichen Förderungen führen die realisierten Mitnahmen zu Wettbewerbsvorteilen gegenüber Konkurrenten, was ihnen eine zusätzliche Relevanz verleiht.

Zur Abschätzung der Relevanz von Mitnahmeeffekten wurde eine Unterscheidung nach Art der geförderten Güter und der Bereitsteller vorgenommen. Danach kann für die ZPLR- Maßnahmen folgende Klassifizierung vorgenommen werden:

- Werden **öffentliche Güter** (Umweltschutz, Daseinsvorsorge, öffentliche Infrastruktur) durch **öffentliche Anbieter** bereitgestellt, sind Mitnahmeeffekte nach der oben ge- nannten Definition von untergeordneter Relevanz. Im Rahmen von ZPLR trifft dies

<sup>79</sup> Kosten entstehen verwaltungsseitig durch aufwendige Auswahlverfahren, sehr differenzierte Förder- bedingungen, etc. und auch beim Letztempfänger durch ein ausdifferenziertes Antragsverfahren und hohe Auflagen.

v. a. im Zusammenhang mit den Maßnahmen Ländliche Neuordnung einschließlich freiwilliger Landtausch (Flurbereinigung nach GAK, Code 125/1), Wiederaufbau von durch Naturkatastrophen geschädigtem landwirtschaftlichen Produktionspotenzial sowie geeignete vorbeugende Maßnahmen (ELER-Code 126), Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung (Code 321/3), Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes (ELER-Code 323) und der Förderung des Fremdenverkehrs (ELER-Code 313) eine Rolle, da hier fast ausschließlich öffentliche Zuwendungsempfänger für Machbarkeitsstudien und Infrastruktur schaffende bzw. verbessernde Maßnahmen gefördert wurden.

Für diese Maßnahmengruppe wäre eher die Frage nach der Additionalität der Förderung zu stellen. Vor dem Hintergrund der momentanen Haushaltslage sämtlicher öffentlicher Haushalte ist allerdings davon auszugehen, dass diese Maßnahmen ohne Förderung nicht durchgeführt worden wären und somit die Zusätzlichkeit gegeben ist. Diskutiert werden muss bei den öffentlichen Zuwendungsempfängern zudem der Aspekt einer möglichen Fehlallokation von Mitteln, wenn die Förderung durch übergeordnete Ebenen Anreize setzt, Vorhaben v. a. auf kommunaler Ebene durchzuführen, die ohne Förderung nicht oder kleiner durchgeführt worden wären. Einen Problemaufschluss hierzu liefert Bauer (2007) in seinem Beitrag „Förderpolitik in der Verflechtungsfalle“. Auf die praktische Relevanz dieser Problematik für die derzeitige ZPLR-Förderung kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Die aufgeworfenen Fragen sollen aber für die relevanten Maßnahmen im Zuge der begleitenden Evaluation weiterverfolgt werden.<sup>80</sup>

- Bei der Förderung von **öffentlichen Gütern** (z. B. ökologische Leistungen), die durch **private Anbieter** bereitgestellt werden, besteht eine erhöhte Wahrscheinlichkeit von Mitnahmeeffekten, wenn die Vergütung (Förderung) der Leistung einen entgangenen Gewinn bzw. entstandene Mehrkosten überkompensiert. Klassische Beispiele sind Agrarumweltmaßnahmen oder auch die Dorferneuerung im Zusammenhang mit dem öffentlichen Gut Denkmalschutz oder Klimaschutz (energetische Sanierung). Hier kommt es auf die Ausgestaltung der Maßnahme und Förderbedingungen an.
- Auch **meritorische Güter**<sup>81</sup> sind mit möglichen Mitnahmen verbunden. Ein Eigeninteresse an Bildungsinvestitionen, die auf das betriebliche Kerngeschäft (Produktion, Buchhaltung) ausgerichtet sind, besteht, da die Investierenden so in die Lage versetzt

---

<sup>80</sup> Einzelne Aussagen aus der LAG-Befragung lassen darauf schließen, dass dieser Aspekt auch im Zusammenhang mit den AktivRegionen auftritt, insbesondere durch die Mitsprache der WiSo-Akteure (die ein Korrektiv darstellen können), ist nach bisherigem Erkenntnisstand jedoch von einem geringem Ausmaß auszugehen (siehe Teil II, Kapitel 13).

<sup>81</sup> Begriff für grundsätzlich private Güter, deren Bereitstellung durch den Staat damit gerechtfertigt wird, dass aufgrund verzerrter Präferenzen der Bürger/Konsumenten deren am Markt geäußerte Nachfragewünsche zu einer nach Art und Umfang – gemessen am gesellschaftlich wünschenswerten Versorgungsgrad – suboptimalen Allokation dieser Güter führen. Beispiele: Ausbildung, Gesundheits-, Kulturwesen.

- werden, höhere Renten zu erwirtschaften. Dies gilt in Schleswig-Holstein vor allem für Bildungsmaßnahmen unter ELER-Code 111. Bei der Maßnahme unter ELER-Code 331 ist noch keine Inanspruchnahme erfolgt. Nach Einschätzungen der Träger haben die verbilligten Kursgebühren einen mittleren bis starken Einfluss auf die Teilnahmebereitschaft der Teilnehmer. Rund 60 % der befragten TeilnehmerInnen sahen hierin einen "starken" bzw. "sehr starken" Einfluss. Das Auftreten von Mitnahmeeffekten wird insgesamt gering eingestuft.
- Das Auftreten von Mitnahmeeffekten ist bei der Bereitstellung **privater Güter** durch **private Anbieter** schon aufgrund der Annahme der individuellen Nutzen- bzw. Gewinnmaximierung wahrscheinlich. Dies betrifft die Agrarinvestitionsförderung (AFP, ELER-Code 121), die Vorhaben zur Erhöhung der Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen (ELER-Code 123), die Förderungen der Diversifizierung hin zu nicht landwirtschaftlicher Tätigkeit und Unterstützung der Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen (ELER-Codes 311 und 312). Ein wichtiges Argument für die Förderung ist hier die Übernahme eines erhöhten Investitionsrisikos (z. B. in Verbindung mit Innovationen). Erhebungen im Rahmen der Ex-post-Bewertung (Margarian et al., 2008, S. 35) zeigen, dass der Mitnahmeeffekt des AFP (ELER-Code 121) zwischen 20 % und 50 % liegt.<sup>82</sup> Im Bereich gewerblicher Investitionen wurde in vergleichbaren Analysen ein Mitnahmeeffekt von 30 bis 80 % ermittelt (Lenihan, 2004; Stierwald und Wiemers, 2003). In den methodischen Arbeitspapieren für die Evaluation der Strukturfondsinterventionen wird bei der Berechnung von Nettoeffekten mit pauschalen Abschlägen von den Bruttoeffekten gearbeitet, die je nach Effektbereich bei bis zu 80 % liegen können (DG Regio, 2007). Die Ergebnisse der vorliegenden Bewertung lassen darauf schließen, dass mit den ermittelten tatsächlichen Förderintensitäten insbesondere bei größeren Investitionen (Subventionswerte zwischen 5 und 10 %) kaum von einer Beeinflussung der Struktur durch die durchgeführten Investitionen ausgegangen werden kann, sondern in hohem Maß Mitnahmeeffekte zu erwarten sind (siehe Teil II, Kapitel 2).

Für die hiernach relevanten Maßnahmen ist teilweise mit Rückgriff auf empirischen Erhebungen zur Ex-post-Bewertung bzw. aktuellen Bewertungen und Experteneinschätzungen in Interviews der MaßnahmenbewerterInnen eine Einstufung der Höhe der Effekte nach drei Stufen vorgenommen worden. Bezugsgröße sind die eingesetzten Fördermittel:

- 0 bis 25 %: geringer Mitnahmeeffekt,
- 26 bis 50 %: mittlerer Mitnahmeeffekt,
- > 50 %: hoher Mitnahmeeffekt.

---

<sup>82</sup> 20 % der Betriebe hätten die gleiche Investition ohne Förderung durchgeführt. 50 % Betriebe hätten ohne Förderung investiert – entweder gleich oder kleiner, größer, früher oder später.

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass einzelne Vorhaben neben dem Idealfall der 100 %igen Anstoßwirkungen (Initialwirkung) teilweise förderpolitisch gewollte Effekte, wie beispielsweise Vergrößerungs-, Beschleunigungs-/Vorzieh- oder Anpassungseffekte (auf eine gesellschaftlich gewollte Ausrichtung) hervorrufen, die mit anteiligen Mitnahmeeffekten verbunden sind. Das ist u. a. beim AFP der Fall, wo Vorzieheffekte durch die Maßnahme ausgelöst werden. Anteilige Mitnahmeeffekte bei Maßnahmen, die ohne Förderung später, kleiner oder in einer anderen Ausführung durchgeführt worden wären, werden in einem festgelegten Umrechnungsschlüssel berücksichtigt.<sup>83</sup>

Das Ausmaß von Mitnahmeeffekten in einem Programm ist folglich maßgeblich von dem Anteil der hierfür relevanten Maßnahmen und Förderinstrumente abhängig. Die möglichen Mitnahmeeffekte von Fördermaßnahmen lassen sich aufgrund von der Förderausrichtung und Verfahrensweisen (Regelungsdichte) reduzieren. Wesentliche Aspekte sind hierbei:

- Art der Fördermaßnahme (s. o.) und Art der Zuwendungsempfänger,
- Ausdifferenzierung der Förderbedingungen, Auflagen und Fördermodalitäten,
- Auswahlverfahren, die die Treffsicherheiten erhöhen,
- Umsetzung über regionale querschnittsorientierte Gremien, da nach Ansicht von Experten in LAGn und Regionalmanager durch das Auswahlgremium und die Besetzung mit privaten Akteuren (auch Vereinen) eine kritischere Auswahl als im Rahmen eines „Standard-“ Bewilligungsverfahrens der Projekte erfolgt.<sup>84</sup>

Tabelle 4.6 stellt die nach der Klassifizierung noch relevanten Maßnahmen, wesentliche Ansätze zur Minderung von Mitnahmeeffekten und die verbleibende Höhe der Mitnahmeeffekte zusammen.

---

<sup>83</sup> In den Befragungen wurde erhoben, ob ein Vorhaben ohne Förderung genauso (100 % Mitnahme), in Teilen (33 %), in veränderter Form (50 %) oder zu einem späteren Zeitpunkt (50 %) durchgeführt worden wäre. Die damit verbundenen Mitnahmeeffekte variieren somit zwischen 1 % und 100 %. Um überschlägige Aussagen zu den Intensitäten der Mitnahmeeffekte bezogen auf die Fördermaßnahme treffen zu können, wurden die in den Klammern stehenden Prozentwerte verwendet.

<sup>84</sup> Ergebnis der Befragung der LAG-Mitglieder und der Regionalmanager (siehe Teil II, Kapitel 13).

**Tabelle 4.6:** Mitnahmeeffekte und praktizierte Ansätze zur Reduzierung von Mitnahmeeffekten relevanter ZPLR Maßnahmen

| Code  | Relevante Maßnahmen   | Ausgezählte öffentliche Mittel 2007 bis 2009 in Euro <sup>1)</sup> | Reduzierung des Risikos von Mitnahmeeffekten z. B. durch   |  |                 |
|-------|---|--|--|--|-----------------|
|       |   |  | Ausdifferenzierung des Förderspektrums und der Auflagen  | Auswahlverfahren   | Mitnahmeeffekt  |
| 111   | Berufsbildung   | 747.423  | kaum   | Bisher nicht relevant  | ↘ [3]           |
| 121   | Agrarinvestitionsförderung  | 9.480.000  | Kaum, in geringem Umfang durch Investitionsunter- und Höchstfördergrenzen, durch administrativen Aufwand, z. B. durch Vorlage eines Investitionskonzeptes  | Kaum, in geringem Umfang durch Anwendung einer Prioritätenliste  | ↗ (→) [2]* [1]* |
| 123   | Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen (Verarbeitung und Vermarktung) | 9.928.635  | Kaum, über geringe Fördersätze bei größeren Unternehmen, Vertragsbindung, Nachweis der Wirtschaftlichkeit, durch administrativen Aufwand, z. B. durch Vorlage eines Erhebungsboogens             | Nein, u. a. da nicht genügend Antragsfälle   | ↗ [2]           |
| 212   | Ausgleichszulage  | 5.155.194  | kaum   | nein   | k. A. **        |
| 213   | Natura 2000   | 3.804.150  | Mittel: Instrument führt zur Vermeidung der Nutzungsaufgabe und gleicht u. a. Verzicht auf technischen Fortschritt (Einsatz großer schlagkräftiger Landtechnik) aus, Prämienhöhe ggf. überprüfen | nicht relevant   | ↘ [2]           |
| 214   | AUM   | 51.989.834   | Hoch: durch Anwendung von Gebietskulissen, im hohen Maß auf das Umweltziel ausgerichtete, hohe Förderauflagen, hohe Bagatellgrenzen.   | Teilmaßnahmen spezifische PAK kommen nicht zu Anwendung, da kein Antragsüberhang   | ↘ [3]           |
| 221   | Erstaufforstung   | 3.294.622  | Hoch: Ausrichtung auf Umweltgüter, Laubholzbegründung  | Nein, u. a. da nicht genügend Antragsfälle   | ↘ [3]           |
| 227   | Beihilfen für nicht-produktive Investitionen Forst  | 4.287.956  | Hoch: Ausrichtung auf Umweltgüter, Laubholzunterbau und -begründung  | Nein, u. a. da nicht genügend Antragsfälle   | ↘ [3]           |
| 311/1 | Diversifizierung hin zu nicht landwirtschaftlicher Tätigkeit                                  | 335.386  | Kaum, in geringem Umfang durch Investitionsuntergrenzen, Nachweis der Wirtschaftlichkeit, durch administrativen Aufwand, z. B. durch Vorlage eines IK  | Nein   | k. A.           |
| 312   | Unterstützung der Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmer                             | 31.845   | Kaum, über Nachweis der Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit  | Ja, ab 2010 über LAG   | k. A.           |
| 321/1 | Initiative Biomasse Energie   | 5.989.719  | Mittel: Intensive Beratung, Fehlbedarfsfinanzierung, aber keine direkte Ausrichtung auf Vorhaben mit <sup>85</sup> geringen CO <sub>2</sub> -Minderungskosten                                    | Keine unmittelbare Anwendung für die Auswahl, aber Anwendung ergänzender Förderkriterien mit technologischen, ökonomischen und ökologischen Mindeststandards | k. A.           |
| 322   | Dorferneuerung  | 35.528.354   | Hoch, da hoher Anteil an öffentlichen Zuwendungsempfängern und Beihilfe bei privaten die hohen Förderauflagen ausgleicht   | Ja, ab 2010 über LAG   | ↘ [1]           |
| 41    | Leader  | 464.602  | Siehe SP-3-Maßnahmen   | Ja, über LAG   | ↘ [3]           |

↗ hoch, → mittel, ↘ gering

<sup>85</sup>

Entsprechend der Studie zur Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung des Wissenschaftlichen Beirats (Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMELV, 2007).

**Fortsetzung von Tabelle 4.6:**

<sup>1)</sup> einschließlich Artikel-89-Maßnahmen.

k. A.: Zum jetzigen Zeitpunkt sind aufgrund noch ausstehender Analysen oder des Förderverlaufs keine Aussagen möglich.

[1] Übertragung der Ergebnisse der Ex-Post-Bewertung der letzten Förderperiode (u. a. Befragung von ZuwendungsempfängerInnen)

[2] Aktuelle Einschätzung der Maßnahmenbewertung auf der Grundlage von Interviews

[3] Ergebnisse aktueller Befragungen von ZuwendungsempfängerInnen und Berechnungen (siehe die entsprechenden Kapitel in Teil II)

\* Nach den Befragungsergebnissen der vergangenen Förderperiode zu urteilen, handelte es sich um mittlere Mitnahmeeffekte; beim Förderregime 2007 bis 2010 mit der Minimalförderung (s. o.) liegen sie nach Auffassung der Maßnahmenbewertung sehr hoch.

\*\* Aussagen zur Ausgleichszulage im Hinblick auf die Einkommenseffekte können zur Halbzeitbewertung nicht getroffen werden, Analysen zu Mitnahmeeffekten sind jedoch geplant und werden auch in Bezug auf das Ziel der Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung von Flächen in den folgenden Bewertungsberichten erfolgen.

Quelle: Eigene Darstellung nach den genannten Quellen.

Nach Tabelle 4.6 sind rund 131 Mio. Euro (41 %) der 2007 bis 2009 verausgabten öffentlichen Mittel mit Mitnahmeeffekten verbunden, davon 15 % mit hohen, 76 % mit geringen Effekten.<sup>86</sup>

Hauptstrategien für das relative geringe Mitnahmeniveau auf Programmebene sind

- die starke Ausrichtung auf Infrastrukturmaßnahmen öffentlicher Zuwendungsempfänger,
- die weitgehende Integration der Schwerpunkt-3-Maßnahmen in den Leader-Prozess und damit in das regionale Auswahlverfahren,
- das ambitionierte Auflagenniveau bei den Agrarumweltmaßnahmen und
- die Ausrichtung der Förderauflagen auf den gesellschaftlichen Mehrwert (Umwelt- und Klimaschutz) bei der forstlichen Förderung und in Teilen der Initiative Biomasse und Energie.

Die installierten Auswahlverfahren haben hier keine nennenswerte Wirkung entfalten können. Die voraussichtliche Abschaffung des AFP wird zu einer weiteren Reduzierung von Mitnahmeeffekten führen.

Die Förderintensitäten der Investitionsförderungen<sup>87</sup> (private Zuwendungsempfänger und Unternehmen) liegen in einer Bandbreite von knapp 8 % bis 23 % innerhalb des Schwer-

punktes 1<sup>88</sup>, bei 25 % bei den relevanten Schwerpunkt-3-Maßnahmen<sup>89</sup> und bei ca. 35 % bei Leader<sup>90</sup> (siehe genauer hierzu Teil II, maßnahmenbezogene Kapitel).

#### 4.2.2.5 Förderung von Multiplikatoreffekten (Frage 19) durch die Ausgestaltung

*Inwieweit war das Programmdesign erfolgreich in der Förderung von Multiplikatoreffekten?*<sup>91</sup>

##### *Ergebnisse der GWS-Studie für Schleswig-Holstein*<sup>92</sup>

Im Rahmen der Studie von Bieritz et al. (2010) werden als Multiplikator alle Effekte verstanden, welche durch den berechneten primären Impuls (siehe Kapitel 2) generiert werden. Er beinhaltet Zweit- und Drittrundeneffekte innerhalb der Vorleistungsverflechtung und Einkommensmultiplikatoren.

---

<sup>86</sup> Zu ca. 9 % der Ausgaben können zum jetzigen Zeitpunkt keine Aussagen gemacht werden.

<sup>87</sup> Berechnet aus dem Anteil der öffentlichen Fördermittel an den zuwendungsfähigen Gesamtkosten der Investitionen.

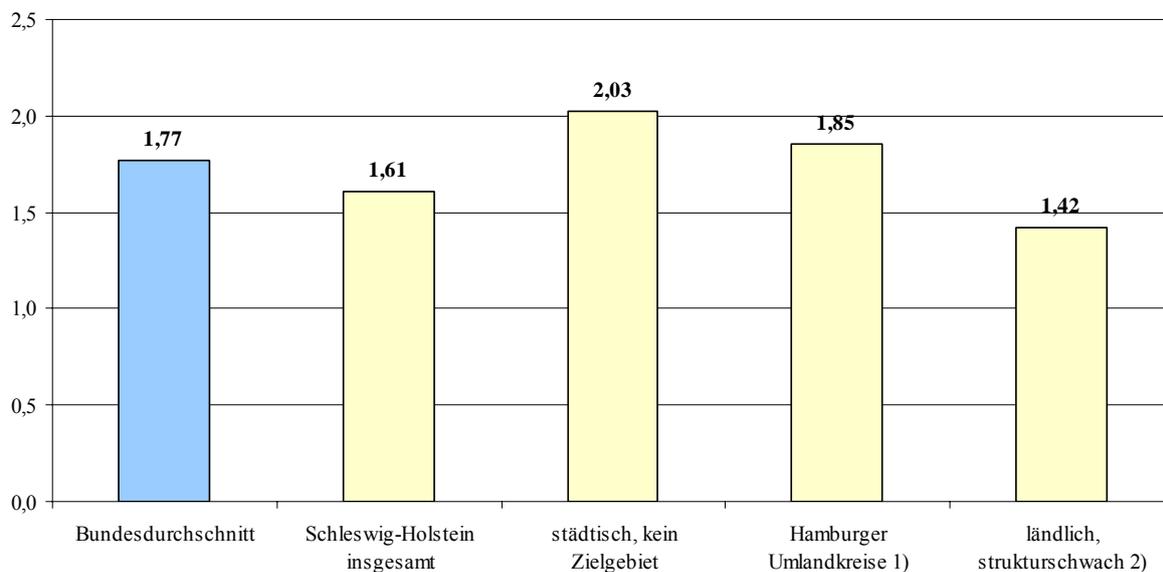
<sup>88</sup> ELER-Code 121 ca. 8 %, ELER-Code 123 ca. 23 %.

<sup>89</sup> ELER-Code 311/1 25 %, ELER-Code 321/1 ca. 24 % mit einer erheblichen Spannweite von 5 % bis 40 %.

<sup>90</sup> Hier wurden nur die sechs Förderfälle einbezogen, die Investitionen von Einzelpersonen/-unternehmen darstellten (z. B. Hofcafe), aber nicht Investitionen in ein Marketing, welches indirekt mehreren Unternehmen zu Gute kommt (z. B. Marketing für Lammwochen) oder Machbarkeitsstudien.

<sup>91</sup> **Multiplikatoreffekt (Multiplier effect):** secondary effect resulting from increased income and consumption generated by the public intervention. Multiplier effects are cumulative and take into account the fact that part of the income generated is spent again and generates other income, and so on in several successive cycles. In each cycle, the multiplier effect diminishes due to purchases outside the territory. The effect decreases much faster when the territory is small and when its economy is open (EU-KOM, 2006b).

<sup>92</sup> Studie der beauftragten Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforschung mbH.

**Abbildung 4.3:** Multiplikator auf Grundlage des primären Impulses

1) Herzogtum-Lauenburg, Pinneberg, Segeberg, Stormarn.

2) Dithmarschen, Nordfriesland, Plön, Rendsburg-Eckernförde, Schleswig-Flensburg, Steinburg.

Quelle: Eigene Darstellung nach Bieritz et al. (2010).

In Schleswig-Holstein ist der Multiplikator im Landesdurchschnitt niedriger als im Mittel der Bundesländer (1,77). Auf der regionalen Ebene sieht man Unterschiede zwischen den drei gebildeten Gebietskategorien. In den städtischen Gebieten ist der Multiplikator deutlich höher als in den beiden ländlichen Gebietskategorien. Auch zwischen den beiden ländlichen Gebietskategorien gibt es Unterschiede.

### ***Stellschrauben für Primär- und Multiplikatoreffekte***

Die horizontale Bewertungsfrage zielt darauf ab, inwieweit diese Effekte durch das Programmdesign optimiert werden können. Während der Multiplikator an sich nicht gestaltbar ist, da er maßgeblich von der Wirtschaftsstruktur und den Pendlerverflechtungen abhängt, ist die Höhe des erzielten Multiplikatoreffekts nach Britschkat (2008) von Stellschrauben abhängig, die teilweise durch die Ausrichtung der Förderung beeinflussbar sind und die im Modell den primären Impuls beeinflussen. Die Höhe des Multiplikatoreffekts der Förderung wird wesentlich durch folgende Faktoren bestimmt:

- Die Intensität der Vorleistungsverflechtungen, die sich aus der Maßnahmenzusammensetzung und der Gruppe der Zuwendungsempfänger ergibt.
- Die Export- oder Importquote, d. h. wie viel der zusätzlichen Nachfrage kommt der eigenen Volkswirtschaft zu gute, indem diese durch inländische/regionale Güter abgedeckt wird. Hier kann eventuell an den Ausschreibungsmodalitäten für Förderungen öffentlicher Zuwendungsempfänger angesetzt werden. Optimierbar ist in erster Linie

die Regionalität der Effekte, d. h. die Stärkung der Nachfrage nach regionalen Leistungen. Aufgrund der geltenden Ausschreibungsmodalitäten ist dies in der Regel nur begrenzt möglich. Durch die Vergaberegulungen im Zusammenhang mit dem Konjunkturprogramm des Bundes sind neue Schwellenwerte eingeführt worden.<sup>93</sup> Diese Regelungen machen es möglich, ortsansässige kleinere und mittlere Unternehmen unterhalb von gewissen Schwellenwerten zu bevorzugen. Mit welchen Auswirkungen dies verbunden ist, ist Gegenstand einer aktuellen Großen Anfrage an die Bundesregierung (Deutscher Bundestag, Drucksache, Nr. 17/1616).

- Die weitere Stellgröße ist die marginale Konsum- bzw. Sparquote, d. h. wie viel des generierten Einkommens weiter in den Umlauf gebracht wird. Diese Größe ist von der Ausgestaltung der Förderung nicht beeinflussbar, sondern hängt von der allgemeinen wirtschaftlichen Stimmung ab und unterscheidet sich in den unterschiedlichen Wirtschaftszweigen.

### ***Kritische Anmerkung zur Bewertungsfrage und Fazit***

Eine Optimierung der Zweitrundeneffekte kann zu Zielkonflikten mit den „Primärzielen“ der Förderprogramme führen. Das ZPLR ist in erster Linie ein Strukturprogramm und nicht auf kurzfristige konjunkturelle Effekte ausgerichtet. Es soll langfristige förderpolitische Ziele verfolgen und eignet sich nicht als (zusätzliches) Konjunkturprogramm (vgl. zu dieser Problematik auch BMWI, 2009). Die Maßnahmenzusammensetzung sollte sich an den primären Zielsetzungen des Förderprogramms orientieren und nicht an sekundären Effekten. Diese sollten auch nicht für eine Rechtfertigung – ansonsten eher wirkungsloser öffentlicher Interventionen – dienen. Treten positive sekundäre Effekte auf, sind sie eher als positive Nebenwirkungen zu werten.

Auch sind die Regelungen im Rahmen des Vergaberechts nicht unumstritten. Sie bergen, wenn nicht ausreichend Transparenz hergestellt wird, das Risiko der Preistreiberei und der Korruption durch weniger Wettbewerb. Dies ist unbedingt zu vermeiden, da dieser Effekt ansonsten zu einer künstlichen Verteuerung geförderter Maßnahmen führen könnte und somit sich die Fördermitteleffizienz verschlechtert.

---

<sup>93</sup> Mit dem Konjunkturpaket II der Bundesregierung wurde auch das Vergaberecht geändert, damit die Konjunktur fördernden Maßnahmen schneller durchgeführt werden können. Befristet auf zwei Jahre (bis zum 31.12.2010) werden für das gesamte öffentliche Auftragswesen die Schwellenwerte für Beschränkte Ausschreibungen und Freihändige Vergaben (jeweils ohne öffentlichen Teilnahmewettbewerb) wesentlich angehoben. Bei Bauleistungen für die Beschränkte Ausschreibung (ohne Teilnehmerwettbewerb) von 100.000 Euro auf 1.000.000 Euro und für die Freihändige Vergabe von 30.000 auf 100.000 Euro. Für Dienst- und Lieferleistungen wurde eine einheitliche Grenze von 100.000 Euro für dieses Verfahrenswesen festgelegt. Die Schwelle lag vorher bei 30.000 Euro. Schleswig-Holstein hat diese Möglichkeiten durch Artikel 8a seiner Vergabeverordnung umgesetzt (SHVgVO).

## **4.3 Themenfeld: Multilevel-Governance – Good Governance – Regional Governance**

### **4.3.0 Kontext**

Die Steuerung und Koordination der Programmdurchführung in einem Mehrebenensystem (von lokal bis supranational) mit sehr komplexen Akteurskonstellationen partnerschaftlich und ressortübergreifend zu realisieren, ist eine hohe Herausforderung. Bereits die Programmaufstellung im Rahmen einer dreistufigen Strategie und der Prozess der Konsultation und Genehmigung weisen darauf hin.

Darüber hinaus kann sich der Paradigmenwechsel im Rahmen der EPLR in einer stärkeren Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner, einer weitreichenden Integration des Leader-Ansatzes in die Mainstream-Förderung sowie eine zunehmende Einbindung der Projektumsetzung in integrierte ländliche Entwicklungsstrategien und andere integrierende Förderinstrumente niederschlagen. Es ist zu prüfen, inwieweit diese Möglichkeiten tatsächlich umgesetzt werden, und wie groß deren Governancepotenzial ist. Bei Leader wurde in einem gesonderten Vertiefungsthema die Vereinbarkeit der ursprünglichen Merkmale der Regional Governance mit den (administrativen) Erfordernissen des Mainstreaming abgeprüft. Kurzfassungen der bisherigen Ergebnisse fließen bei der Frage nach den integrierten Ansätzen (Kapitel 4.3.2) ein.

Beurteilungsmaßstäbe für dieses Themenfeld sind die Grundsätze des "Guten Regierens" aus unterschiedlichen Politikfeldern. Die EU nennt in ihrem Weißbuch u. a. die Grundsätze Offenheit (Transparenz), Partizipation und Verantwortlichkeit, die für alle Regierungsebenen – die globale, europäische, nationale, regionale und lokale Ebene – gelten. Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit wird noch der Grundsatz der „Gleichheit und umfassenden Integration“ formuliert (UNESCAP, 2010).

Wesentlich für die Beantwortung der Fragen in diesem Themenfeld sind:

- Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen zwischen EU, Bund, Ländern, Regionen und der lokalen Ebene,
- Partizipation, d. h. Teilhabe unterschiedlicher Akteure an Politikgestaltungsprozessen – von der Konzipierung bis hin zur Durchführung,
- Verantwortlichkeit, d. h. Schaffen von Klarheit und Zurechenbarkeit von Entscheidungen,
- Gleichheit und umfassende Integration; dies wird hier am Beispiel der Verwirklichung des Querschnittsziels der Chancengleichheit von Männern und Frauen beleuchtet (Bewertungsfrage 12).

### 4.3.1 Partnerschaft (Frage 11)

*Inwieweit hat das Programm Partnerschaftsvereinbarungen zwischen der regionalen, der nationalen und der europäischen Ebene gestärkt?*

Gemäß Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 ist bei der Ausarbeitung Durchführung, Begleitung und Bewertung der EPLR das Partnerschaftsprinzip zu beachten. Zu unterscheiden sind horizontale und vertikale Partnerschaftsstrukturen. Die vertikalen Partnerschaftsstrukturen beziehen sich auf den Prozess zwischen den beteiligten Ebenen im Mehrebenensystem, die horizontalen Partnerschaftsstrukturen auf die Einbindung anderer Akteure inner- und außerhalb der Verwaltung in Entscheidungsprozesse. Zentral für die Bewertung der Partnerschaft im Rahmen der Umsetzung der EPLR ist die Frage, wie im Rahmen der Partnerschaft Gestaltungsmacht und Entscheidungsbefugnisse verteilt sind (Grajewski und Mehl, 2008).

#### 4.3.1.1 Ausprägung der vertikalen Partnerschaft: Multilevelgovernance zwischen AktivRegion – Land – Bund – Kommission

In Rahmen von Expertengesprächen<sup>94</sup> wurden alle Regelkreise, mit denen die Länder mit dem Bund im Zusammenhang mit der Umsetzung der EPLR verbunden sind, erfasst: die EPLR selbst, die Abstimmungen zu der Nationalen Rahmenregelung, der Nationalen Strategie und die Abläufe im Zusammenhang mit den Ausgabenerklärungen und Rechnungsabschlüssen über die Koordinierungsstelle (siehe hierzu Strukturlandkarte in Teil I).

Obwohl in der Bewertungsfrage ausdrücklich auch nach der Europäischen Ebene gefragt und die Kommission ein wesentlicher Akteur im Rahmen der Umsetzung der EPLR ist, war die Kommission nicht zu einem Interview bereit. Die Anfrage an Referat F.3<sup>95</sup> wurde per Mail abgelehnt. Man sähe kein Erfordernis und wolle die Unabhängigkeit der Evaluation – auch von der Kommission – nicht gefährden. Dadurch konnten die Einschätzungen der Länder und des Bundes bezüglich des Verhaltens und Agierens der Kommission nicht mit den Einschätzungen der Kommission gespiegelt werden. Dieses wäre methodisch eigentlich erforderlich und war von den Bundesländern ausdrücklich gewünscht. Die Haltung der Kommission – als Teil des evaluierten Systems eine Kommunikationsofferte ab-

---

<sup>94</sup> Die hier getroffenen Aussagen basieren im Wesentlichen auf den Interviews mit den Verwaltungsbehörden der Länder und Vertretern des BMELV aus den Referaten 512 (EU-Programme zur Ländlichen Entwicklung und GAK) und 615 (EU-Agrarfinanzierung – Koordinierungsstelle) (Interviewleitfäden im Anhang). Seit Juni 2010 gelten die Referatsbezeichnungen aufgrund einer Reorganisation des BMELV nicht mehr.

<sup>95</sup> Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Referat F.3 - Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums/Österreich, Deutschland, Slowenien

zulehnen – ist auch unter evaluationstheoretischen Überlegungen zu akzeptieren (Blank und Löwenbein, 2009), die Begründung ist aber nicht nachvollziehbar<sup>96</sup>.

### ***Ergebnisse zur Kommunikation und Kooperation zwischen Ländern, Bund und der Kommission***

Partnerschaftlicher Umgang erfordert in erster Linie offene und gleichberechtigte Kommunikationsstrukturen und Transparenz in den Entscheidungen zwischen den beteiligten Akteuren. Das besondere Problem, das sich schon in der letzten Förderperiode herauskristallisiert hat, ist, dass der Bund der eigentliche Ansprechpartner der Kommission ist, die Länder aber die umsetzende Instanz sind. Gibt es – rückwirkend – Probleme, werden vom Bund mehr Initiative und Koordination eingefordert. Dies wurde besonders bei den Abstimmungsversuchen des Bundes und der Länder hinsichtlich der Indikatoren zur Nationalen Strategie deutlich. Sind aber Koordinationsbestrebungen des Bundes mit Einschränkungen oder mit einem Mehraufwand für die Länder verbunden, wird er auf seine eingeschränkten Kompetenzen auf diesem Gebiet verwiesen. Dies galt beispielsweise für alle Versuche, dem Nationalen Strategieplan tatsächlich zu einem stärker steuernden Charakter zu verhelfen.

**Tabelle 4.7:** Befragungsergebnisse: Informationsfluss Bund – Länder

| Vom Bund erhalten wir ...                 | trifft<br>überhaupt<br>nicht zu |     | trifft voll<br>und ganz<br>zu |                |       |
|---|---------------------------------|-----|-------------------------------|----------------|-------|
|   | 1                               | 2   | 3                             | 4              | 5     |
| ... rechtzeitige Informationen.           |                                 |     |                               | ■ ■ ■ ■<br>■ ■ | ■ ■   |
| ... eindeutige Informationen.             |                                 |     | ■ ■ ■                         | ■ ■ ■ ■        | ■     |
| ... lückenlose Informationen.             |                                 |     | ■ ■ ■                         | ■ ■ ■ ■        | ■     |
| ... aktive Unterstützung bei Problemen.   |                                 |     | ■ ■ ■                         | ■ ■            | ■ ■ ■ |
| ... eine zeitnahe Klärung offener Fragen. |                                 | ■ ■ | ■ ■ ■                         | ■              | ■ ■   |
| ... verbindliche Hilfestellungen.         |                                 | ■ ■ | ■ ■ ■                         | ■              | ■ ■   |

■ = Vertreter der Länder (siehe Tabelle 4.2)

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Interviews.

Betrachtet man die folgenden Ergebnisse und vergleicht sie mit ähnlichen Erhebungen im Jahr 2003 (Fährmann und Grajewski, 2003), ergibt sich für die Zusammenarbeit zwischen

<sup>96</sup> Im Rahmen der Zwischenbewertung 2003 hat sich das Gespräch mit der Kommission als sehr hilfreich und informativ erwiesen und wurde vom dem damaligen Referatsleiter als ein erforderlicher Standard aller Evaluatoren angesehen (EU-KOM, 2003b).

dem Bund und den Ländern in der Förderperiode 2007 bis 2013 ein verbessertes Bild. Dies deckt sich auch mit der Einschätzung in Schleswig-Holstein (MLUR, 2009d).

Lediglich im Bereich der Zeitnähe und der Verbindlichkeit von Klärungen bestehen tendenziell noch Defizite. Hier wäre es hilfreich, wenn der Bund, beispielsweise unter Nutzung von FIS-Agrar<sup>97</sup>, eine laufende Synopse der Auslegungen von ELER-Bestimmungen pflegen würde, damit alle Länder auf dem gleichen Stand wären und bestimmte Aushandlungen mit der Kommission nicht vom Verhandlungsgeschick Einzelner abhängen würden.

Insgesamt wird der Bund in seiner Koordinierungsfunktion stärker wahrgenommen. Dies liegt unter anderem an der **Deutschen Vernetzungsstelle** (DVS). Sehr positiv wird von Landes- und Bundesseite die Präsenz der Vertreter des Bundes in den Begleitausschüssen der Länder gesehen. Nach Aussagen der Bundesvertreter ist es essentiell für ihn, hierüber Praxiswissen über die Umsetzung vor Ort zu gewinnen. Dies kann helfen, die anfangs erwähnte Lücke zwischen „Theoretiker“ Bund und „Praktiker“ Ländern zu schließen. Zusätzlich kann durch ein Hineintragen der Erkenntnisse aus dem einen BA in andere Länderbegleitausschüsse mehr Kohärenz zwischen den Bundesländern erreicht werden.

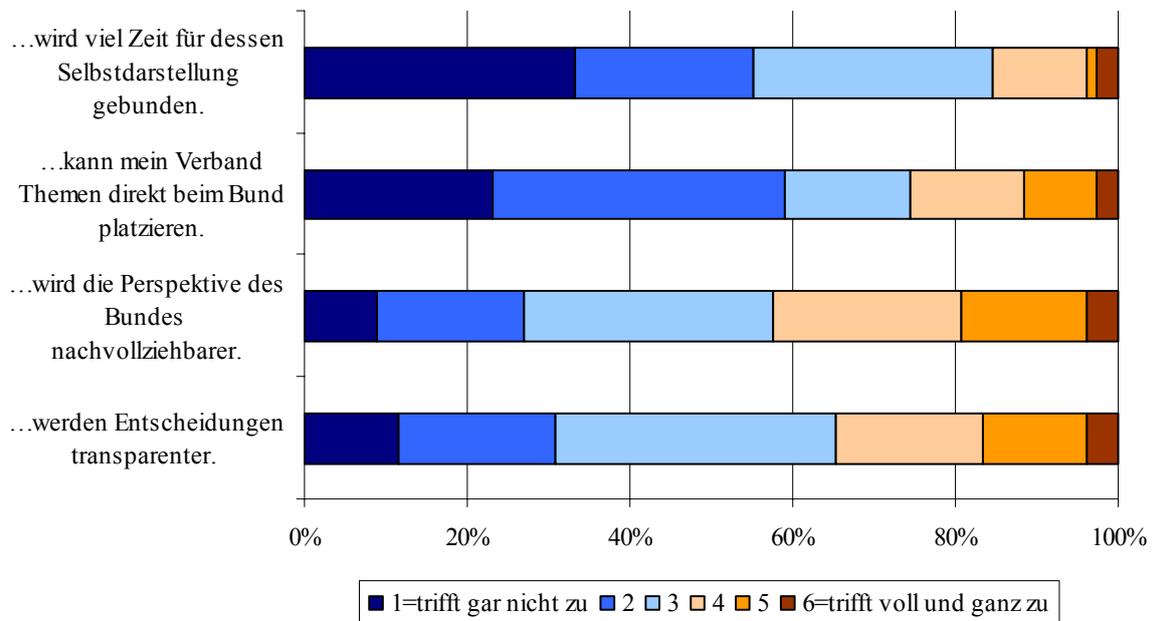
Die Präsenz der Vertreter des Bundes in den Länderbegleitausschüssen beurteilen die Wi-So-Partner allerdings nicht ganz so positiv. Nur rund 40 % der Befragten stimmen den Aussagen überwiegend zu, mit der Anwesenheit der Bundesvertreter sei eine höhere Transparenz und „Zuordenbarkeit“ von Entscheidungen verbunden (Fährmann und Grajewski, 2010b). Dies mag auch darauf zurückzuführen sein, dass die Bundesvertreter häufig nicht anwesend sind.

---

<sup>97</sup> Für die Agrarverwaltungen betreibt die BLE (bis 2007 die ZADI) seit 2001 das Dokumentenmanagementsystem (DMS) "FIS-Agrar" (bis 2007 "agri-doc") zur Unterstützung der Verwaltungs- und Kontrollmaßnahmen bei der Umsetzung des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Es ist ein Auftrag von damals zwölf Bundesländern an die damalige ZADI ohne finanzielle Beteiligung des Bundes. Die Zusammenarbeit der Partner sowie gemeinsame Entwicklungsschritte und Richtlinien zur Nutzung des Systems organisiert und erarbeitet ein Koordinierungsausschuss, in dem jeder Partner, einschließlich der BLE, mit einer Stimme vertreten ist. Zurzeit beteiligen sich folgende Bundesländer an FIS-Agrar: Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, das Saarland, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern.

**Abbildung 4.4:** Einschätzung der WiSo-Partner zur Präsenz des Bundes bei BA-Sitzungen („Welchen Wert messen Sie der Präsenz der Vertreter des Bundes im Begleitausschuss bei?“) (n=78)

Durch die Präsenz des Bundes



Quelle: Fährmann und Grajewski (2010b).

Der Informationsfluss und die Kommunikationsstrukturen zwischen den Ländern (bzw. zwischen dem Bund) und der Kommission werden insgesamt schlechter als die Bund-Länder-Beziehung bewertet. Verbessert gegenüber der letzten Förderperiode haben sich die Aspekte aktive Unterstützung und Rechtzeitigkeit von Informationen im Rahmen der Umsetzung. Auch wird die Kommission stärker als Kooperationspartner wahrgenommen. Verbesserungsbedarf gibt es nach wie vor in den Bereichen: Transparenz von Entscheidungen, Einheitlichkeit der abgegebenen Stellungnahmen der verschiedenen Dienststellen und der Einbeziehung der Länder in die Entscheidungen.

**Tabelle 4.8:** Befragungsergebnisse: Informationsfluss von der Kommission an den Bund und die Länder

| Von der Kommission erhalten wir ...          | trifft überhaupt nicht zu |                    |                  |           | trifft voll und ganz zu |
|--|---------------------------|--------------------|------------------|-----------|-------------------------|
|  | 1                         | 2                  | 3                | 4         | 5                       |
| ... rechtzeitig Informationen.               |                           | ■ ●                | ■ ■ ■ ■          | ■ ■ ■ ● ● | ■                       |
| ... eindeutige Informationen.                |                           | ■ ■ ■ ■ ■<br>● ● ● | ■ ■ ■ ■          |           |                         |
| ... lückenlose Informationen.                |                           | ■ ■ ■ ● ●          | ■ ■ ■ ■<br>■ ■ ● |           |                         |
| ... eine aktive Unterstützung bei Problemen. |                           | ■                  | ■ ■ ■ ■<br>■     | ■ ■ ● ● ● | ■                       |
| ... eine zeitnahe Klärung offener Fragen.    |                           | ■ ■ ● ●            | ■ ■ ■ ■<br>●     | ■ ■ ■     | ■                       |
| ... verbindliche Hilfestellungen.            | ■                         | ■ ■ ■ ●            | ■ ■ ■ ●<br>●     | ■ ■       |                         |

■ = Vertreter der Länder (siehe Tabelle 4.2)

● = Vertreter des Bundes

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Interviews.

So entsteht vor Ort der Eindruck, dass die Kommission sich selber nicht einig ist über bestimmte Auslegungen; die interne Abstimmung sollte zügiger laufen. Grundsätzlich verläuft die bilaterale Zusammenarbeit mit der Arbeitsebene der KOM gut, mit der Institution Kommission wird Verbesserungsbedarf gesehen. Der Kontakt mit der Kommission ist aus Sicht des Landes Schleswig-Holstein in der jetzigen Förderperiode sehr viel direkter und weniger aufgebläht, da die Ständige Vertretung in Brüssel nicht mehr so stark involviert ist. Dazu trägt auch das SFC (s. u.) bei, wo der Bund quasi nur noch pro forma die Dokumente weiterleitet (MLUR, 2009d).

**Tabelle 4.9:** Befragungsergebnisse: Rolle und Funktion der Kommission<sup>98</sup>

| Wie stark treffen die folgenden Beschreibungen zu?                          | trifft überhaupt nicht zu |                |                    |              | trifft voll und ganz zu |
|---|---------------------------|----------------|--------------------|--------------|-------------------------|
|   | 1                         | 2              | 3                  | 4            | 5                       |
| Die Entscheidungen der KOM sind transparent.                                |                           | ■ ■ ■ ■<br>● ● | ■ ■ ■ ■<br>●       | ■            |                         |
| Die Entscheidungen der KOM sind nachvollziehbar.                            |                           | ■ ■ ■          | ■ ■ ■ ■<br>■ ● ● ● | ■            |                         |
| Die Kompetenzen zwischen Land/Bund und der KOM sind klar geregelt.          |                           | ■ ■ ●          | ● ■ ■              | ■ ■ ●        | ■ ■ ■                   |
| Die Zuständigkeiten in der KOM sind für Sie klar geregelt.                  |                           | ■              | ■ ■ ■ ■<br>■       | ■ ■ ● ●<br>● | ■                       |
| Die KOM spricht mit einer Stimme.   | ■ ■ ●                     | ■ ■ ■ ■<br>●   | ■ ■                | ■ ●          |                         |
| Die Diskussionen mit der KOM sind ergebnisoffen.                            | ■                         | ■ ■ ■ ■<br>●   | ■ ■ ●              | ■ ■ ●        |                         |
| Die KOM ist ein Kooperationspartner der Länder.                             |                           | ■ ■ ●          | ■ ■ ■ ■<br>■ ●     | ■ ■ ●        |                         |
| Bedenken und Anregungen der Länder (Bund) werden von der KOM ernst genommen |                           | ■ ●            | ■ ■ ■ ■<br>■ ■     | ■ ● ●        | ■                       |
| Die KOM bezieht die Länder (den Bund) in ihre Entscheidungen ein            | ●                         | ■ ■ ■ ■<br>■ ● | ■ ■                | ■ ●          | ■                       |
| Es überwiegt Top-down-Entscheidungen.                                       | ■                         |                | ■ ■                | ● ● ●        | ■ ■ ■ ■<br>■ ■          |

■ = Vertreter der Länder (siehe Tabelle 4.2)  
● = Vertreter des Bundes

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Interviews.

Im Prinzip, und das gilt für die drei Ebenen Land, Bund und Kommission, überwiegt trotz aller Kritik das Gefühl, dass alle gleichermaßen unter dem Druck stehen, dass alles läuft. „Gefangene des Systems“ zu sein, erzeuge auch ein gewisses „Bandenverhalten“ (MLUR, 2009d).

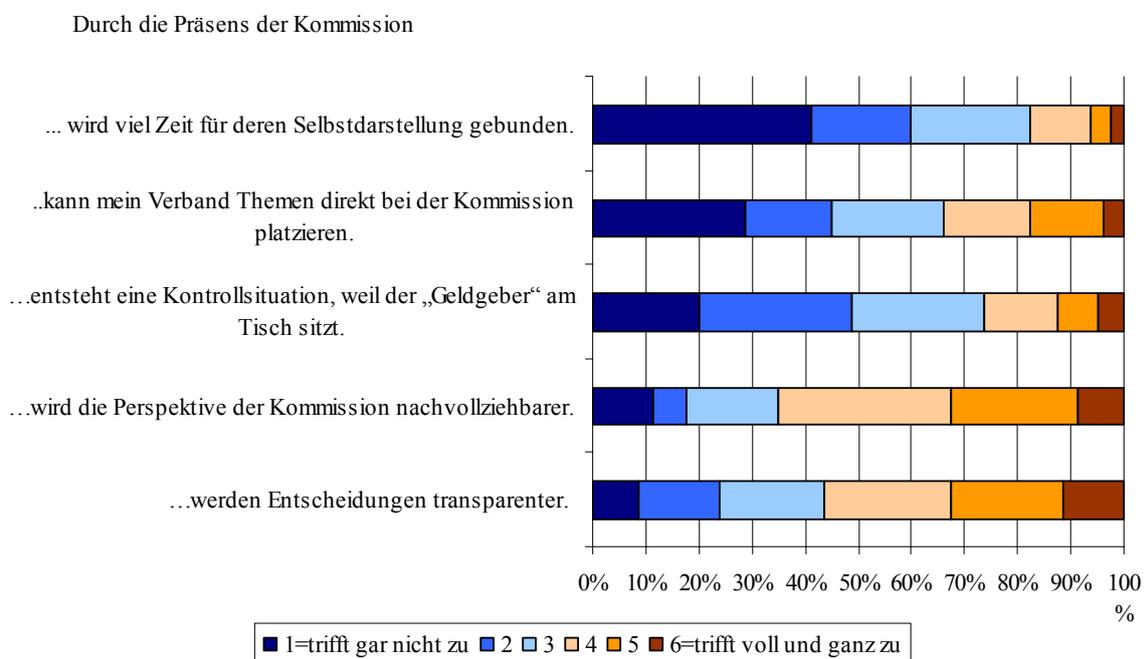
Im Bereich der Zahlstellenverwaltungen überwiegt das Gefühl des „ausgeliefert sein“ gegenüber der KOM, da im Bereich der Verwaltungs- und Kontrollvorgaben durch kontinuierliche Nachbesserungen das System ständig angepasst werden muss. Die größere Eigen-

<sup>98</sup> Die Frage wurde ausdrücklich mit Bezug auf die gesamte Zusammenarbeit mit den Institutionen der EU KOM unabhängig von der Person des Desk-Officers gestellt.

ständigkeit der Zahlstelle durch das anspruchsvolle Zulassungsverfahren ist in der Realität nicht gegeben.

Die Anwesenheit der Kommission bei den BA wird hinsichtlich Nachvollziehbarkeit der Kommissionsperspektive und Transparenz der Entscheidungen von mehr als der Hälfte der befragten WiSo positiv bewertet. Die Kommission ist allerdings im Gegensatz zu den Bundesvertretern bei jeder BA-Sitzung anwesend und bringt sich auch in die Diskussion ein (siehe Abbildung 4.5).

**Abbildung 4.5:** Einschätzung der WiSo-Partner zur Präsenz der Kommission in den BGAn („Welchen Wert messen Sie der Präsenz der Vertreter der Kommission im Begleitausschuss bei?“) (n=78)



Quelle: Fährmann und Grajewski (2010b).

### **Organisation der Zusammenarbeit**

Eine wesentliche Rolle bei der Datenkommunikation und Berichtsübermittlung spielt die Verwendung eines einheitlich in allen Mitgliedstaaten zu verwendenden IT-Managementsystems: das Structural Funds Computerized System, kurz **SFC 2007** genannt. Durch dessen Einführung sollte eine transparentere und strukturierte Zusammenarbeit der Institutionen gewährleistet werden.

Im Vierten Kohäsionsbericht lobt die Kommission die Einführung des neuen Systems als Modell für E-Government. Praktikern vor Ort gilt es als ein Zeichen der weiteren Bürokrati-

tisierung der Fondsverwaltung (Becker, 2009). Unsere Befragungen hierzu ergaben ein differenzierteres Bild (siehe Tabelle 4.10).

**Tabelle 4.10:** Befragungsergebnisse zu SFC

| Das SFC ...   | trifft<br>überhaupt<br>nicht zu |         |              |              | trifft voll<br>und ganz<br>zu |
|---|---------------------------------|---------|--------------|--------------|-------------------------------|
|   | 1                               | 2       | 3            | 4            | 5                             |
| ... erleichtert die Kommunikation mit der Kommission. | ■ ■                             | ■ ●     | ■ ■ ●        | ■ ■          | ■                             |
| ... erleichtert die Arbeit der Verwaltungsbehörde.    | ■ ■                             | ■ ■ ■ ● |              | ■ ■ ●        | ■                             |
| ... führt zu mehr Transparenz.                        |                                 | ■ ■ ■   | ■            | ■ ● ●        | ■ ■ ■                         |
| ... ist ausreichend benutzerfreundlich.               |                                 | ■       | ■ ■ ■ ■<br>■ | ■ ■ ● ●<br>● | ■                             |
| ... ist wenig störanfällig.                           |                                 | ■ ■ ● ● | ■ ■ ■ ■<br>● | ■ ■ ■        | ■                             |

■ = Vertreter der Länder (siehe Tabelle 4.2)

● = Vertreter des Bundes

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Interviews.

Alles in allem ist es tatsächlich ein großer Fortschritt und eine große Leistung, ein System aufzubauen, das über alle Fonds und politischen Ebenen funktioniert und mehr Transparenz schafft. Die Leserechte für die Nutzer sind allerdings sehr restriktiv vergeben, sodass keine Transparenz zwischen Bundesländern und Mitgliedstaaten hergestellt wird.

Durch die zwingenden formalen und terminlichen Vorgaben ist das System mit stark disziplinierenden und „erziehenden“ Effekten verbunden. Die in den Verordnungen für die Berichtslegung festgesetzten Termine sind strikt einzuhalten, danach ist es für die Eingabe geschlossen. Ein Ausfüllen aller Zellen wird gefordert. Der Formalisierungs- und „Unerbittlichkeitsgrad“ passen nicht zum Stand der Ausgereiftheit. Die Einführung hätte mit größerer Sorgfalt passieren müssen, was aufgrund des zeitlichen Drucks nicht realisierbar war.

Die Vereinheitlichung bringt Formalisierungen und Einschränkungen mit sich, die zum Teil zu Nonsensergebnissen führen, wie beispielsweise der Berechnungsroutine für die Kofinanzierungssatzberechnung auf Schwerpunktebene als Durchschnittswert. Die Bedienung ist teilweise sehr mühsam. Im Monitoring mussten bis 2009 Excel-Tabellen übermittelt werden. Seit 2010 gibt es eine Schnittstelle zu SFC, sodass die Daten mittels web-services übermittelt werden können.

Das System enthält keine automatische Benachrichtigung über neu eingestellte Dokumente, was aus Sicht der Länder sehr sinnvoll wäre, um zeitnah über Schreiben der KOM informiert zu werden. Notwendig wären auch besser verständliche Leitfäden zur Nutzung des Systems (MLUR, 2009d).

Positiv hervorzuheben ist, dass in SFC automatisierte Plausibilitätsprüfungen enthalten sind. Es prüft z. B., ob im Zuge der vierteljährlichen Ausgabenerklärungen die maximalen Ansätze der Gemeinschaftsmittel und festgelegten Anteile pro Schwerpunkt eingehalten werden. Auch die Monitoringdaten werden einer Plausibilitätsprüfung unterzogen. Auf Rückfragen hat die KOM zumindest das Plausibilitätsprogramm für die Monitoringdaten den Ländern zur Verfügung gestellt, damit diese schon vor Einstellen der Daten in SFC eine Prüfung auf Datenkonsistenz ergänzend zu den landesinternen Prüfungen vornehmen können.

### ***Kommunikation und Kooperation Aktiv-Regionen - Landesebene***

Zu beobachten ist eine Stärkung der regionalen Ebene in Schleswig-Holstein durch den konsequenten Leader-Ansatz. Der Umgang miteinander (so zeigt z. B. der 1-tägige Workshop Zusammenarbeit und Kommunikation vom MLUR/LLUR) und die etablierten Ablaufsysteme zeugen von einer kooperativen Zusammenarbeit. Hierzu passt die relativ positive Antwort in der RM-Befragung zur Frage nach der Zufriedenheit mit dem Umgang des Ministeriums mit Anregungen durch die Regionen, besonders im Vergleich zu anderen Bundesländern.

Über den Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen)-Beirat gibt es eine gemeinsame Plattform. Neben dem intensiven Austausch werden hier auch länderspezifische Förderkonditionen beschlossen und über die Mittelverwendung der Leuchtturmprojekte<sup>99</sup> entschieden. Das kann als eine Besonderheit im Mitspracherecht der regionalen Ebene gewertet werden

Als weiteres Forum besteht ein landesweites AktivRegion-Netzwerk. Es wird von der Akademie für die ländlichen Räume organisiert, sodass durch deren Personaleinsatz ein regelmäßiger und intensiver Austausch ermöglicht wird.

Auf den ersten Blick ist auch der regionale Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum aufgrund der weiten Öffnung der möglichen Fördermaßnahmen und der Ausweitung des Förderspektrums auf innovative Projekte groß, was als ein wesentlicher Erfolgsfaktor für den Prozess und den Bestand der Beteiligung aller Akteure gewertet werden kann. Doch wie eigenständig können Regionen tatsächlich über die EU-Mittel verfügen?

---

<sup>99</sup> Zu dem Spannungsverhältnis Land - Regionen im Zusammenhang mit den Leuchtturmprojekten siehe Kapitel 4.3.2.

Grundsätzlich entscheidet die LAG über die Projekte und deren Konformität mit den in den IES niedergelegten Zielen. Konflikte entstehen durch den „lebenden“ übergeordneten Rechtsrahmen (siehe Kapitel 4.2), der durch zunehmende Interpretation und Auslegung im Empfinden der Akteure vor Ort enger wird. Das Frustrationspotenzial ist besonders groß, wenn ein Vorhaben lange geplant, von allen Gremien beschlossen wurde und am Ende an formalen, vorher nicht klaren oder klar kommunizierten Vorgaben scheitert, z. B. weil die Förderung von Personal nicht möglich ist oder ein Vorhaben „zu sehr aus dem Standard“ fällt. In vielen Bundesländern – so auch in Schleswig-Holstein – kommt es zunehmend zu sogenannten „materiellen Prüfungen“ durch den Internen Revisionsdienst bzw. die Bescheinigende Stelle. In diesem Rahmen wird nicht nur die Rechtmäßigkeit, sondern nochmals die Zweckmäßigkeit eines Projektes geprüft. Bei dieser Prüfung werden die (enger gefassten) Landesrichtlinien stärker als Maßstab herangezogen als die IES. Dies erhöht den Druck auf die Bewilligungsbehörden (LLUR) und schränkt deren Ermessen gerade bei innovativen Vorhaben ein. In diesem Zusammenhang müssten der Zweck und die Tiefe der Prüfungen unterschiedlicher Prüfinstanzen klarer formuliert und sinnvoller auf einander abgestimmt werden.

#### **4.3.1.2 Stand und Bewertung der horizontalen Partnerschaft**

Die Analyse der Partnerschaft im Rahmen der Umsetzung und Weiterentwicklung des ZPLR stellte einen der Schwerpunkte zur Halbzeitbewertung dar, basierend auf

- einem Interview der Verwaltungsbehörde in 2009 (MLUR, 2009d),
- einem Dokumentencheck (z. B. der Geschäftsordnung) zur Erstellung des „Partnerschaftsprofils“ der schleswig-holsteinischen Beteiligungsprozesse,
- einer Onlinebefragung aller WiSo-Partner März 2010 (Fährmann und Grajewski, 2010b) mit vorgeschalteten Telefoninterviews mit acht Vertretern aus allen Bundesländern (Fährmann und Grajewski, 2010a) und Vorstellung/Diskussion ausgewählter Ergebnisse auf dem Begleitausschuss (BA) am 31.05.2010 in Kiel.

#### ***Konstruktion des BA und des Beteiligungsprozesses in Schleswig-Holstein***

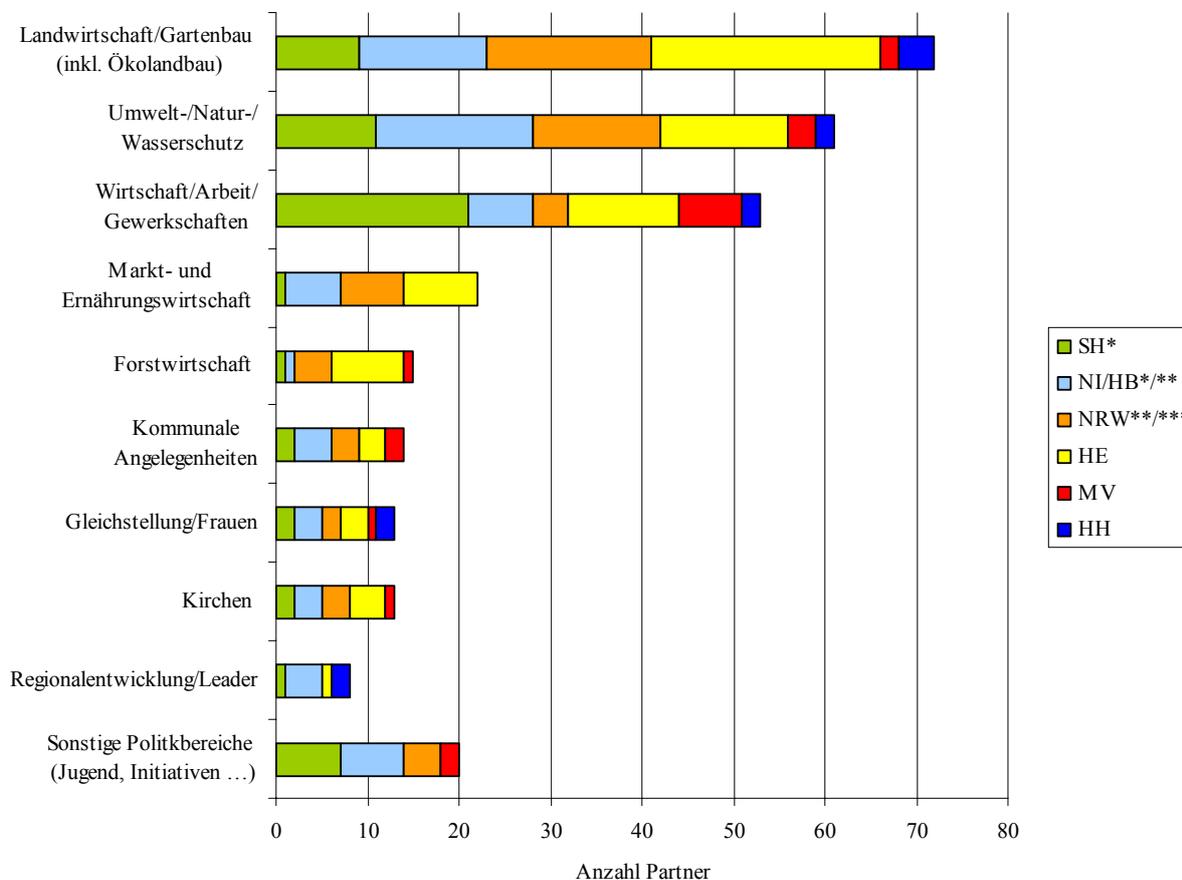
Mit dem Neubeginn der Förderperiode sollte auch die Beteiligung auf ein neues Niveau gehoben werden, nachdem sie zuvor eher eine Formalie ohne Mehrwert oder Interesse war (MLUR, 2009d). Der BA soll als ein Gremium fungieren, in dem die entscheidenden Diskussionen geführt und Einflussnahme auf die Politik genommen werden sollen. Gerade in Schleswig-Holstein ist die Zielsetzung bereits positiv zu werten, da die konfrontative Konstellation von Naturschutz und Landwirtschaft - in Förderfragen und speziell im Zusammenhang mit der Umsetzung von Natura 2000 in Schleswig-Holstein – zu hohen Reibungsverlusten und einem wenig konstruktivem Miteinander geführt hat. Zudem ist der Zugang zu Informationen und „Gehör“ der Verbände sehr stark abhängig von der jeweiligen Regierungsmehrheiten. Während der Draht der Landwirtschaft zum Ministerium ab

2005 sehr direkt war, taten sich die Naturschutzverbände schwerer. Diese Ausgangslage ist zum einen als Hypothek für den neuen Prozess zu werten, zum anderen begründet sie eine hohe Erwartungshaltung an den Prozess (und die VB).

Ein offener, transparenter und von Vertrauen geprägter Prozess sollte etabliert werden. Zur Effektivierung wurde vorab von der VB abgefragt, inwieweit die auf der existierenden ZAL-Konsultationsliste stehenden Partner tatsächlich an einer tiefergehenden Partnerschaft interessiert sind. Ergebnis war eine Aktualisierung und Reduzierung der Liste von ca. 85 der ZAL-Partner auf ca. 60 Partner. Diese haben sich den von der VB vorgeschlagenen fünf thematischen Gruppen zugeordnet und ihre jeweiligen Sprecher bestimmt, die allein die stimmberechtigten Mitglieder im BA sind. Mit nur elf stimmberechtigten Mitgliedern ist der BA in SH sehr klein gehalten. Die Verwaltung ist generell mit einer Stimmenmehrheit durch die VB ausgestattet. Die Gruppen waren zum Zeitpunkt der Online-Befragung im Frühjahr 2010 mit jeweils einer Stimme ausgestattet und unterschiedlich groß: Landwirtschaft und Forstwirtschaft (10), Umwelt und Naturschutz (11), Kommunale Körperschaften (2), Wirtschaft und Arbeitsmarkt (21), Übergeordnete Politikbereiche (11).

Für den Vergleich mit den anderen Bundesländern (siehe Abbildung 4.6) wurde eine differenziertere Zuordnung der Verbände vorgenommen. Auffallend ist der große Anteil der Wirtschaftsverbände in Schleswig-Holstein und der Anspruch, die Politik für den ländlichen Raum in einem fachübergreifenden, breiten gesellschaftspolitischen Kontext zu diskutieren und weiter zu entwickeln. Damit sind die prozessbezogenen Merkmale der Stärkung integrierter Politikansätze auf Programmebene stärker verankert als in der zurückliegenden Förderperiode.

**Abbildung 4.6** Zusammensetzung der Konsultationspartner nach Belangen in den sechs Bundesländern (Anzahl Partner)



\* NI Landwirtschaft und Forstwirtschaft sind eine Gruppe, SH Aufteilung der Verbände auf die Gruppenstruktur aller Bundesländer nach ihren thematischen Schwerpunkten.

\*\* Da es keine systematische Gruppenzuordnung gibt, wurde die Gruppierung von den EvaluatorInnen auf der Grundlage von Verteilern der VB vorgenommen.

\*\*\* Zusammenstellung der EvaluatorInnen aus dem Verteiler der Konsultationsrunde zur Programmaufstellung und Einladungen zu Fachgesprächen.

Quelle: Eigene Darstellung nach Fähmann und Grajewski (2010b).

Der Beteiligungsprozess wird durch die VB mehrstufig organisiert: Um alle Partner unabhängig von ihrer Gruppenzugehörigkeit zu informieren und allen die Möglichkeit der direkten Meinungsäußerung zu geben, werden im Vorfeld der BA-Sitzungen regelmäßig Infoveranstaltungen durchgeführt. Hier können sich alle ungefiltert ein erstes Meinungsbild verschaffen. Die anschließenden BA-Sitzungen sind nicht öffentlich und auf die Mitglieder beschränkt. Hierdurch soll eine vertrauliche Atmosphäre für einen offenen Diskussionsprozess geschaffen werden – über Vertraulichkeitsvereinbarungen soll kein Druck von außen – Presse etc. auf den BA aufgebaut werden. Entscheidungen sollen vorab durch die Gruppensprecher in den Gruppen vorbereitet werden. Das Gruppen- und Sprecherprin-

zip ist daher in Schleswig-Holstein – anders als in den anderen Ländern – mit einem hohen Anspruch verbunden.

Aus dieser Konstruktion folgen weitere Erfordernisse: Wenn die Gruppen wesentliche Funktionen erfüllen sollen, ist deren gute interne Zusammenarbeit wesentlich für eine gleichberechtigte Partnerschaft aller Verbände. Hier drängt sich die Frage auf, ob dies bei heterogenen Gruppen wie der Landwirtschaft und den übergeordneten Politikbereichen funktioniert. Anders als in anderen Bundesländern ist der Ökologische Landbau in SH in der Gruppe Landwirtschaft aufgegangen. Sonst bildet er entweder eine eigenständige Gruppe oder gehört zur Umwelt-/Naturschutzgruppe.

Der angestrebte kontinuierliche Beteiligungsprozess erfordert Ressourcen – gerade von Seiten der VB. Entscheidend für eine erfolgreiche Beteiligung ist die rechtzeitige Information der Partner und Versendung gut aufbereiteter Unterlagen. Aufgrund der Engpässe und Personalfuktuation gerät die VB an ihre Grenzen.

Insgesamt überzeugen aber der organisatorische Rahmen und der abgestufte Prozess. Die Zielsetzung der VB wird untermauert, hier ein neues Niveau zu erreichen.

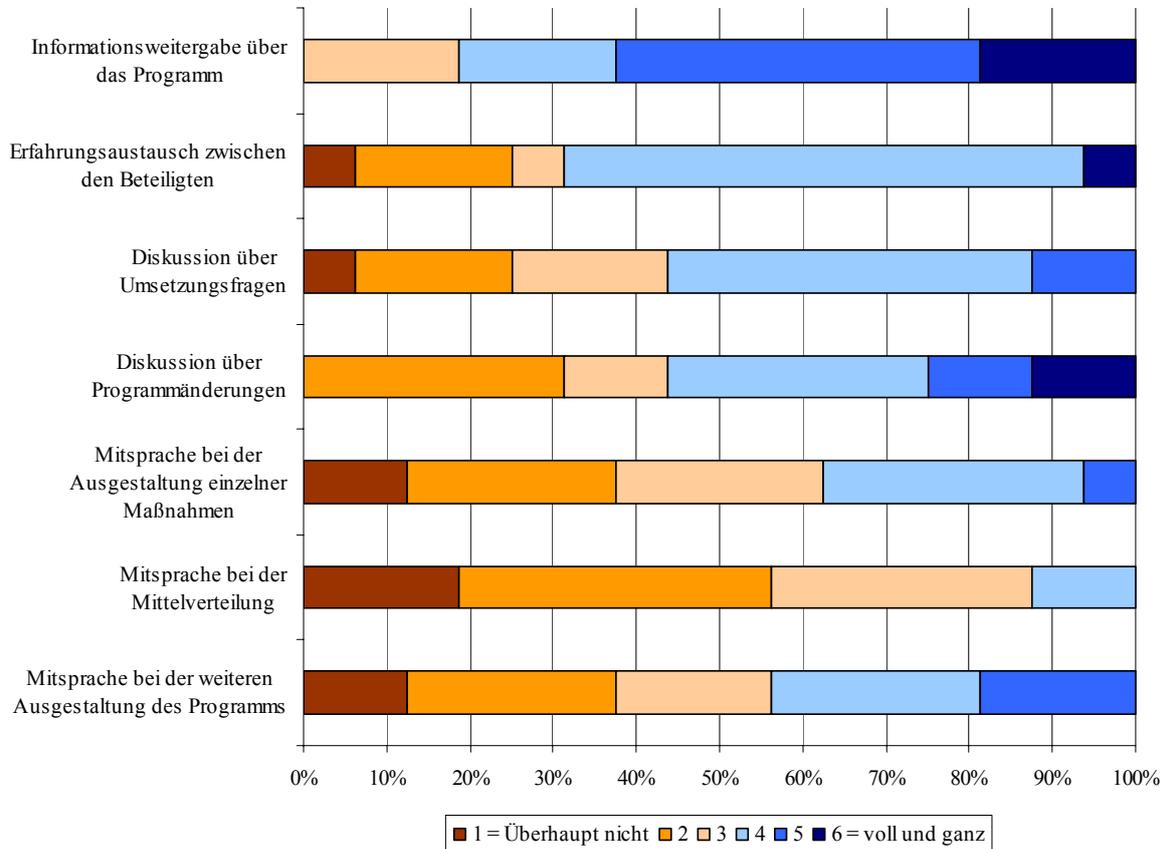
### ***Ausgewählte Ergebnisse der Online-Befragung der WiSo-Partner***

Die Befragungsergebnisse stützen die oben genannten Aussagen und Annahmen, sowohl im Hinblick auf die hohe Erwartungshaltung an den Prozess und Ernsthaftigkeit als auch der grundsätzlich adäquaten und strukturierten Konstruktion in Schleswig-Holstein. Von den insgesamt 57 in Schleswig-Holstein zur Befragung eingeladenen Verbänden haben 27 geantwortet. Die Rücklaufquote lag mit 47 % deutlich über dem Durchschnitt aller untersuchten Bundesländer von 38 %. Bei den Nichtteilnehmern handelt es sich zum überwiegenden Teil um „Nicht-Beginner“, die trotz Erinnerungen nicht auf die Befragungsseite geklickt haben.

Mit der Organisation sind alle zufrieden. Größe und Häufigkeit der Sitzungen des Gremiums und der Infoveranstaltungen werden sehr positiv bewertet. Es hapert manchmal an der Rechtzeitigkeit der Unterlagenverschickung für eine adäquate Vorbereitung – und der Abstimmung in der Gruppe.

Die verschiedenen Funktionen des BA im Hinblick auf den Partizipationsgrad werden nach Ansicht der Befragten nur teilweise erfüllt (siehe Abbildung 4.7).

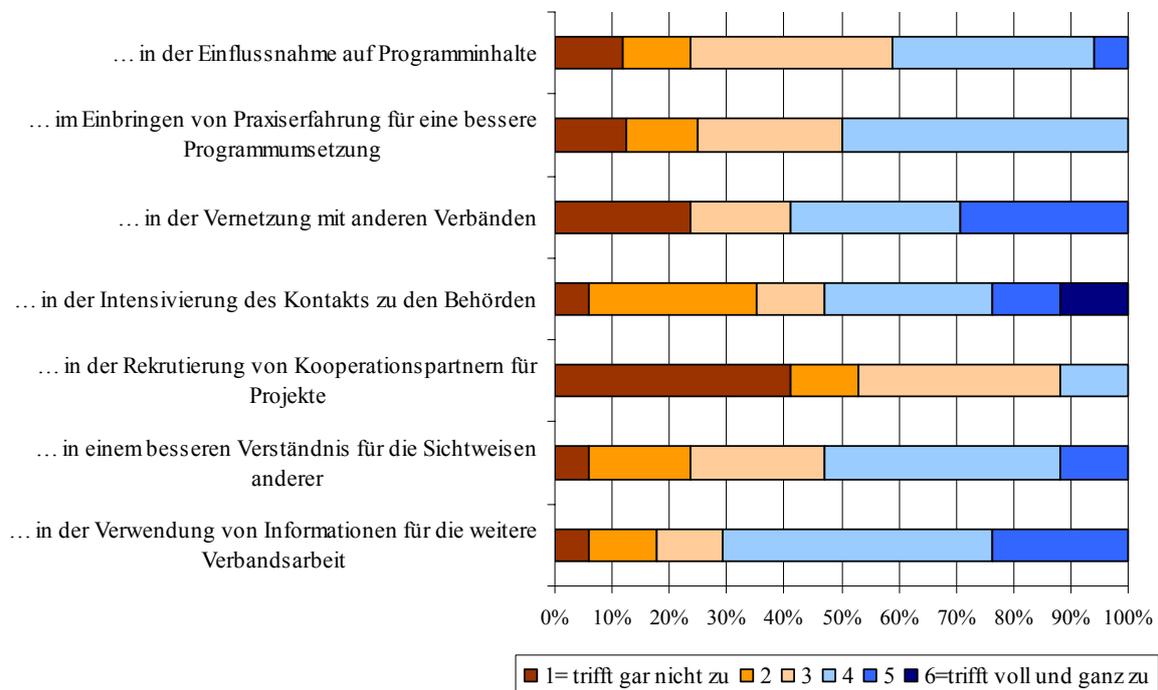
**Abbildung 4.7:** Funktionserfüllung des BA aus Sicht der WiSo-Partner („Wie stark erfüllt Ihrer Meinung nach der BA die folgenden Funktionen?“) (n=16)



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2010b).

Um die Ergebnisse besser interpretieren zu können, wurde auch gefragt, inwieweit diese Funktionserfüllung mit den Erwartungen und Anforderungen der Verbände an Beteiligung übereinstimmt. Die Antworten ließen deutlich werden, dass im Hinblick auf die Mitsprache vor allem in Bezug auf die Mittelverteilung der bislang erreichte Partizipationsgrad nicht den Erwartungen entspricht. Hier bleibt Schleswig-Holstein noch hinter den anderen Bundesländern zurück, während auf den unteren Stufen der Partizipationsleiter (Information, Diskussion) sehr gute Bewertungen erfolgen.

**Abbildung 4.8:** Nutzen des BA für die Verbände („Ein Nutzen des BA für meinen Verband liegt ...“) (n=17)



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2010b).

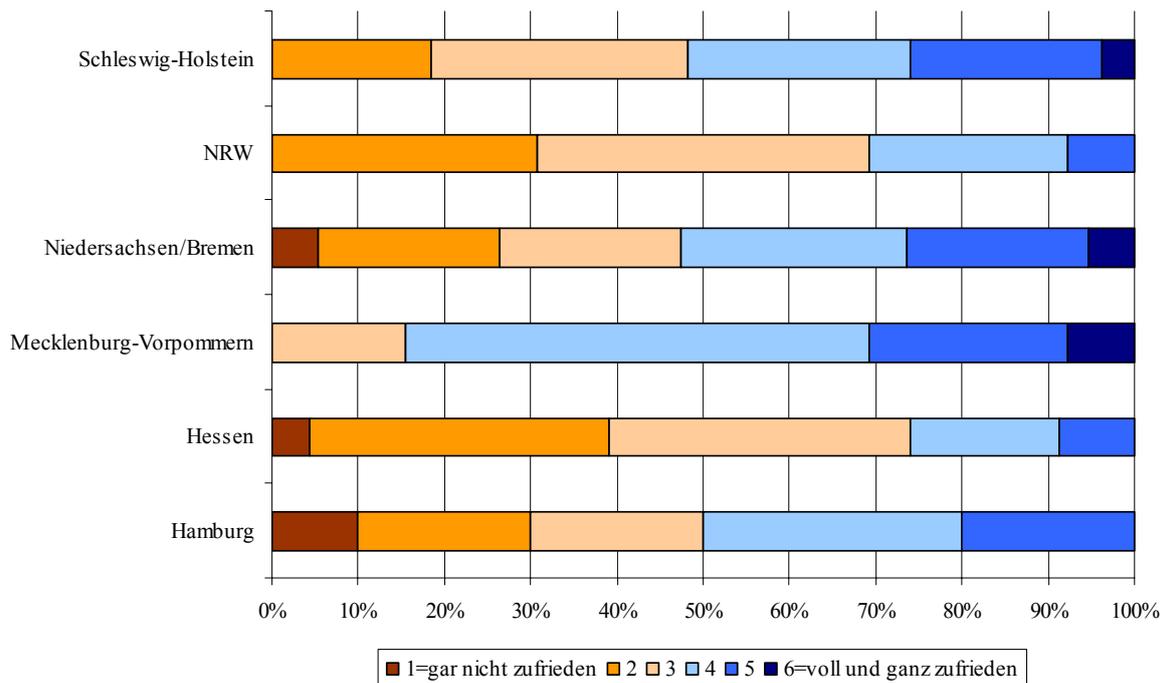
Wesentlich für Schleswig-Holstein ist der von den WiSo-Partnern gesehene große Nutzen im Hinblick auf den Informationsfluss und den Austausch von Erfahrungen, das bessere Verständnis für die Sichtweisen der anderen sowie die gegenseitige Vernetzung (siehe Abbildungen 4.7 und 4.8). Hierdurch kann einer Asymmetrie des Informationsflusses entgegen gewirkt und ein Beitrag zur konstruktiven Politikgestaltung geleistet werden. Dass die Zeiten der „Hahnenkämpfe“ (Fährmann und Grajewski, 2010a) noch nicht vorbei sind, zeigen die Befragungsergebnisse zur Diskussionskultur und Kompromissbereitschaft. Hier bestehen noch Entwicklungsmöglichkeiten.

Trotzdem fällt das Urteil des Bundesvertreters in SH über die Diskussions- und Beteiligungskultur im Vergleich zu den anderen Bundesländern sehr positiv aus (BMELV, 2010d), da die richtige Mischung aus Ernsthaftigkeit, Diskussionsniveau und Kräftegleichgewicht zwischen den Programmverantwortlichen und Interessenvertretern der Verbände gefunden wird.

Die Ergebnisse zu den spezifischen Fragen der Funktionsfähigkeit der Gruppen bestätigen, dass die Gruppenzusammenarbeit tatsächlich eine größere Rolle als in den anderen Bundesländern spielt, dass aber die Zusammensetzung nicht in allen Gruppen konfliktfrei ist. Eventuell wäre hier von der VB ein Neuzuschnitt der Gruppen zu initiieren.

Beim Ländervergleich (Abbildung 4.9) liegt die Gesamtbeurteilung der Beteiligung im Mittelfeld. Dies eher relativ verhaltene Ergebnis ist unter anderem auf den hohen Anspruch der sowohl von der VB als auch von den Verbänden postuliert wurde zu begründen.

**Abbildung 4.9:** „Wie zufrieden sind Sie bisher mit der Beteiligung im Sinne einer partnerschaftlichen Programmumsetzung?“ (n=105)

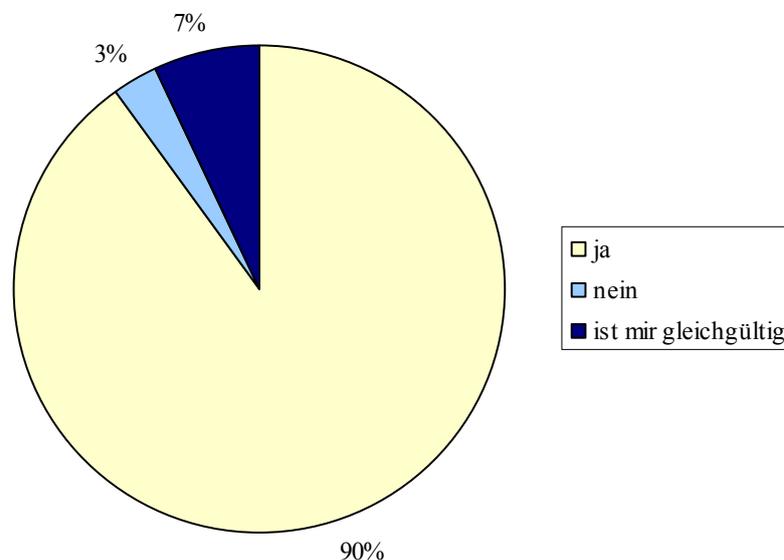


Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2010b).

Das Urteil gegenüber der letzten Förderperiode fällt uneingeschränkt positiv aus. Das ist sonst nur in Mecklenburg-Vorpommern der Fall<sup>100</sup>. Gefragt, ob in der nächsten Förderperiode der BA fortbestehen soll, antworten in SH mit 90 % mit uneingeschränkt ja.

<sup>100</sup> In MV profitieren die „ELER Verbände“ in dem Gemeinsamen BGA aller Fonds von dem von den Strukturfonds übernommenen Prinzip auch die Richtlinien in diesem Gremium abzustimmen. Dieser Umstand führt zu einem erhöhten Gefühl der Mitsprache.

**Abbildung 4.10:** „Sollte der BA auch für die nächste Förderperiode beibehalten werden?“ (n=27)



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2010b).

Eine wesentliche Verbesserung würde dann darin bestehen, dass ein bereits etablierter BA frühzeitig in die inhaltlichen Diskussionen eingebunden werden kann und damit der Konstruktionsfehler dieser Förderperiode, des Einsetzen im Nachgang der Programmerstellung zur Begeleitung der eher drögen und ermüdenden Umsetzungsregularien überwunden werden kann (Fährmann und Grajewski, 2010a). Zur Überwindung der thematischen Verengung auf Landwirtschaft und Agrarpolitik ist ein intensiver breiter gesellschaftspolitischer Prozess erforderlich.

## 4.3.2 Integrierte ländliche Entwicklung (Frage 15)

### 4.3.2.1 Integrierte Ansätze im ZPLR

*Inwieweit hat das Programm zu einem integrierten Ansatz für die Entwicklung des ländlichen Raums beigetragen?*

Wie in Abbildung 4.1. dargestellt, formuliert das ZPLR in diesem Bereich mehrere Ziele und Ansprüche an die Umsetzung:

- Stärkung der integrierten multi-sektoriellen Entwicklungsstrategien (IES),
- Stärkung regionalisierter Ansätze,
- flächendeckender Bottom-up-Ansatz.

Der Begriff des "Integrierten" wird heute teilweise überstrapaziert bzw. lediglich strategisch eingesetzt, um in den Genuss von Fördermitteln zu gelangen (BBSR, 2008). Damit geht das Problem einher, es heute mit einer großen Vielfalt unterschiedlicher Konzepte bzw. Ansätze zu tun zu haben und daher Form und Gegenstand integrierten Handelns weniger gut greifen zu können. Die Übergänge zwischen integrierten Ansätzen und dem Governancebegriff<sup>101</sup> sind fließend. Mit der Zielsetzung der „Verbesserung“ bzw. Ausweitung von Governance und integrierter Ansätze als gesellschaftlichem Steuerungs- und Handlungsmechanismus verbindet sich die Erwartung einer effizienteren, zielgerichteteren, vereinfacht ausgedrückt „besseren“ und nachhaltigeren Bereitstellung öffentlicher Güter.

Als Grundelemente integrierten Handelns können demnach gelten

- ressortübergreifende Zusammenarbeit,
- Verknüpfung verschiedener Handlungsfelder,
- Beteiligung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung,
- Realisierung von Vorhaben auf der Grundlage integrierender Prozesse und Planungen.

Mit den ersten drei eher prozessausgerichteten Merkmalen wird deutlich, dass der Übergang zu der Frage nach der partnerschaftlichen Umsetzung fließend ist. Je weiter die horizontale Partnerschaft gespannt ist, desto integrativer der Planungsansatz und die Umsetzung (siehe hierzu Kapitel 4.3.1 und Teil II, Kapitel 13).

Das Hauptaugenmerk liegt an dieser Stelle auf der Darstellung des Umfangs der über integrierte Ansätze umgesetzten Fördermaßnahmen und die Stärkung dieser Prozesse durch die Förderausgestaltung.

Die relevanten ZPLR Maßnahmen verfolgen hier zwei Ansätze:

- Der erste Ansatz beinhaltet thematisch fokussierte Maßnahmen (*funktionaler Ansatz*). Bei diesen Maßnahmen sollen die Einbeziehung verschiedenster gesellschaftlicher Akteure in einem zum Teil klar definierten Rahmen sowie verhandlungsorientierte Entscheidungsprozesse zu einer reibungsloseren Umsetzung und besseren Akzeptanz der Maßnahmen führen. Hierzu gehören "klassische" Maßnahmen wie die Flurbereinigung und die Dorferneuerung. Neue Wege in Schleswig-Holstein geht man mit den **Lokalen Aktionen (LA)** zur Erstellung und Umsetzung von Managementplänen für 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. Nach Auffassung des Maßnahmenbewerter wurde hier ein sehr erfolgversprechender

---

<sup>101</sup> Zur Definition des Governancebegriffs siehe Teil II, Kapitel 13.

Ansatz zur Umsetzung fachpolitischer Ziele etabliert, der anderen Ländern als gutes Beispiel dienen sollte. Das **Halligprogramm** unter ELER-Code 214 verlässt ebenfalls den rein verwaltungsinternen Ansatz zur Akzeptanzstärkung des Vogelschutzes und der mit ihm verbundenen wirtschaftlichen Schäden. Ein Gutachterbüro kartiert die Gänseschäden, eine Kommission unter der Federführung des LLUR aus LWK, Bauernverband, Unterer Naturschutzbehörde, Landwirt, Bürgermeister der Hallig (je eine Person) bereist Halligen und regelt den Gänseschäden-Ausgleich, soweit Unstimmigkeiten auftreten.

- Der zweite Ansatz beinhaltet Maßnahmen, die auf eine Stärkung und Ausweitung der „Regional Governance“ abzielen (*territorialer Ansatz*). Ausgehend von der Auffassung, dass es keine Standardlösungen für die Entwicklung ländlicher Regionen geben kann, die sozusagen top-down festgelegt werden können, wird ein wesentlicher Schlüsselfaktor für erfolgreiche Entwicklungsprozesse in der Selbstverantwortung der Region und der Partizipation der zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure gesehen, die es zu aktivieren gelte. Hier setzt der Leader-Ansatz an, der den Akteuren der ländlichen Regionen die Möglichkeit eröffnet, gemeinsam eine auf die besonderen Bedingungen der Region ausgerichtete Entwicklungsstrategie zu definieren und umzusetzen. Schleswig-Holstein hat sich hier für einen flächendeckenden Ansatz entschieden. Zu den sechs Regionen aus LEADER+ wurden 15 weitere anerkannt. Mit der bereits zu Programmbeginn weitgehenden und ab 2010 nahezu vollständigen Integration aller ILE-Maßnahmen in Leader verfolgt SH zielgerichtet auch inhaltlich die Stärkung der integrierten Planungsansätze. Dies schlägt sich auch in der hohen Mittelausstattung von 19,5 %<sup>102</sup> in Schleswig-Holstein nieder. Diese ist die höchste in den sieben evaluierten Bundesländern. Die niedrigste liegt mit 3,3 % der öffentlichen Mittel in NRW.<sup>103</sup>

Tabelle 4.11 fasst die Maßnahmen des ZPLR mit einem integrierten Planungsansatz und deren wesentlichen Merkmale zusammen. Diese umfassen insgesamt inklusive der Artikel-89-Maßnahmen mit rund 45 Mio. Euro 14 % der bisher verausgabten Mittel.<sup>104</sup>

<sup>102</sup> Öffentliche Mittel ohne Artikel-89-Maßnahmen, Stand 12/2009, vgl. Teil I. Nach erfolgter HC-Änderung 2009 liegt der Anteil bei 19,2 % (siehe Teil I, Tabelle 12).

<sup>103</sup> Die Vorgabe der EU zur Mindestausstattung des Schwerpunkts 4 von 5 % bezieht sich auf die EU-Mittel.

<sup>104</sup> Für Maßnahme 323/2 wurden aus den folgenden Gründen 25 % der verausgabten Mittel angesetzt: Die Gebiete der LA machen etwa 15 % der Natura 2000-Gebiete in SH aus. Die gesamten ELER-Mittel der Maßnahme fließen fast ausschließlich in Natura-2000-Gebiete. In den Gebieten der LA wird nach Einschätzung des Maßnahmenbewerbers überproportional viel umgesetzt.

Berücksichtigt wurden ebenfalls die über Leader abgeflossenen Mittel der ILE-Maßnahmen.

Über den Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen)-Ansatz können in Schleswig-Holstein alle Maßnahmen und den Programmzielen entsprechende innovative Maßnahmen umgesetzt werden. Damit nutzt das Land seinen Gestaltungsspielraum weitgehend aus.<sup>105</sup> Faktisch sind bisher nur Maßnahmen des Schwerpunktes 3 umgesetzt worden und dies auch dem späten Start entsprechend in nur geringen Umfang.

**Tabelle 4.11:** Merkmale der Fördermaßnahmen, die einen integrierten Ansatz verfolgen

| Maßnahme (Code)                              | Maßnahmen, die einen integrierten, partizipativen und/oder prozessorientierten Ansatz verfolgen  |   |   |   |  |
|--|--|---|---|---|--|
|  | Geographische Reichweite und Anzahl der Gebiete/Verfahren  | Akteurskonstellationen  | Art und "Dauer" der Organisationsstruktur   | Themen/Ziele  | Mehrwert für die Umsetzung von Maßnahmen   |
| <b>Flurneueordnung (125/1)</b>               | 30 Verfahrensgebiete (durchschnittlich 2.065 ha)   | gemäß FlurbG §10 Grundstückseigentümer und als Nebenbeteiligte z. B. Gemeinden oder Wasser- und Bodenverbände   | Teilnehmergemeinschaft besteht als Körperschaft des öffentlichen Rechts für die Zeit des Verfahrens                                 | alle gebietsbezogenen Belange. Entflechtung von Landnutzungskonflikten                | Planfeststellung geht Umsetzung der Vorhaben voraus, Konsensbildung, wichtige Funktion für die Maßnahme 323/2 (14% des Maßnahmenvolumens wurde in den Gebieten umgesetzt)  |
| <b>Dorferneuerung und –entwicklung (322)</b> | Mit EU-Mitteln: Förderung von Projekten aus 14 Dorferneuerungskonzepten (in 18 Dörfern), darüber hinaus 42 LSEn in denen Projekte gefördert wurden (Förderung von 143 Projekten), für Artikel-89-Maßnahmen ist keine landesweite Aussage möglich | alle LSEn und Dorferneuerungspläne wurden in der letzten Förderperiode erstellt. Bei den LSEn Beteiligung auf Kleinregions-Ebene, bei Dorferneuerung Beteiligung der Bevölkerung vor Ort. | bei LSEn: Organisation in Arbeitskreisen, bei Dorferneuerung: zumeist Beteiligung über Bürgerversammlungen, teilweise Arbeitskreise | bei LSEn: breite Themenwahl, bei Dorferneuerung: gestalterische Themen in den Dörfern | LSEn waren erster Schritt weg von der rein lokalen Ebene hin zu kleinregionalen Entwicklungsansätzen. Die Dorferneuerung stellt die Konkretisierung auf dörflicher Ebene dar. Die Dorferneuerungskonzepte der letzten Förderperiode waren in der Regel für mehrere Dörfer und daher nicht so detailliert und intensiv erarbeitet wie dies in anderen Bundesländern der Fall ist. Aktuell gibt es keinen Förderfall, der die Erstellung eines Dorferneuerungskonzepts zum Inhalt hat. |

<sup>105</sup> Dennoch waren auch in Schleswig-Holstein Unzufriedenheiten insbesondere zu Förderungsmöglichkeiten von „weichen“ oder innovativen Projekten zu vermerken (siehe Teil II, Kapitel 13.7.).

## Fortsetzung von Tabelle 4.11:

| Maßnahme (Code)   | Maßnahmen, die einen integrierten, partizipativen und/oder prozessorientierten Ansatz verfolgen   |   |   |  |   |
|---|---|---|---|--|---|
|   | Geographische Reichweite und Anzahl der Gebiete/Verfahren   | Akteurskonstellationen  | Art und "Dauer" der Organisationsstruktur   | Themen/Ziele   | Mehrwert für die Umsetzung von Maßnahmen  |
| <b>Lokale Aktionen (LA) (323/2)</b>                       | Ziel: 10 Gebiete über 40.000 ha Ziel ; das entspricht gut einem Viertel der terrestrischen Natura-2000-Gebietsfläche;<br><br>Umgesetzt mit EU-Mitteln: 5 LA betreuen 23.500 ha in 42 Natura-2000-Gebieten; das entspricht etwa 15 % der Kulisse | Zusammenschluss, in dem Institutionen, Verbände oder Interessengruppen der lokalen/regionalen Ebene vertreten sind. Insbesondere der kommunale Bereich, der Natur- und Gewässerschutz, die Landwirtschaft, der Tourismus sowie weitere relevante Interessengruppen      | Träger sind überwiegend Vereine; sie sollen über eine hauptamtliche Geschäftsführung mit Fachqualifikation verfügen und die Umsetzung des Naturschutzes in Ihrer Satzung verankert haben. | LA haben das satzungsgemäße Ziel, in Ergänzung zu den bestehenden behördlichen Strukturen durch vor Ort abgestimmte Konzepte die Umsetzung von Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen in Natura-2000-Gebieten zu ermöglichen. | Verbesserung der Akzeptanz für Naturschutzmaßnahmen<br>Synergieeffekte verspricht insbesondere auch die koordinierte Umsetzung von Natura 2000, WRRL und Leader, etwa in der Leader Region Schwentine – Holsteinische Schweiz   |
| <b>Lokale Aktionsgruppen (AktivRegionen) (Leader, 41)</b> | 21 Aktivregionen: 21 LAGn, mit zusätzlich 131 Beteiligungsgremien (v. a. Arbeits- und Projektgruppen) mit 550 öffentlichen und 1.000 privaten Akteuren<br>88 % der Landesfläche und 50 % der Bevölkerung von Schleswig-Holstein                 | In den Entscheidungs- und Beteiligungsgremien überwiegen auf Seiten der privaten Akteure Vereine und bei den öffentlichen Akteuren die kommunalen Verwaltungen; daneben Vertreter politischer Gremien, Ämter und Parteien, Unternehmen, Wirtschafts- und Berufsverbände | Trägervereine   | Die meisten Gremien gibt es zum Bereich Tourismus, gefolgt vom Bereich Kultur sowie Siedlungs- / allgemeine ländliche Entwicklung.   | Die Projekte sind laut LAG Befragung durch das Verfahren potenziell besser aufeinander und auf die spezifischen Herausforderungen der Region abgestimmt; sie erfahren eine breitere Zustimmung in der Region.<br><br>Laut Fallstudien diskutieren private Akteure bei der Projektauswahl strenger bezüglich Kosten und Sinnhaftigkeit. Es findet eine kommunale Zusammenarbeit (auch über Landkreisgrenzen hinweg) statt. Die Zufriedenheit mit den ausgewählten Projekten ist bei über 60 % der LAG-Mitglieder sehr hoch - hoch. |

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der MaßnahmenbewerterInnen.

Wie Tabelle 4.12 zeigt, haben die Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) für die umgesetzten Schwerpunkt-3-Maßnahmen bis Ende 2009 in Bezug auf die **verausgabten** öffentlichen Mittel noch keine stark integrierende Wirkung entfalten können. Insgesamt wurden nach eigenen Berechnungen bis Ende 2009 nur 6 % der öffentlichen Mittel relevanter Maßnahmen hierüber umgesetzt.

**Tabelle 4.12:** Umfang und Anteil der bis zum 31.12.2009 ausgezahlten Mittel, die über Lokale Aktionsgruppen (AktivRegionen) umgesetzt wurden

| Maßnahmcodes und -bezeichnung                         | Öffentliche Fördermittel* in Euro verausgabt über |                   | Anteil in %   |           |
|---|---|-------------------|---------------|-----------|
|   | AktivRegionen                                     | SP 3              | AktivRegionen | SP3       |
| 313 Förderung des Fremdenverkehrs                     | 134.564   | 5.443.244         | 2             | 98        |
| 322 Dorferneuerung                                    | 268.591   | 9.086.826         | 3             | 97        |
| 323/1 Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes | 62.924  | 807.632           | 7             | 93        |
| 341 Lokale Entwicklungsstrategien                     | 506.616   | 0                 | 100           | 0         |
| <b>Gesamt</b>   | <b>972.695</b>                                    | <b>15.337.702</b> | <b>6</b>      | <b>94</b> |

\*ohne Artikel-89 Maßnahmen

Quelle: Eigene Berechnung nach Förderdaten.

Berücksichtigt man die bis Ende 2009 **bewilligten** Projekte, so wird deutlich, dass die integrative Kraft der Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) mit einem Anteil von 25 % der bewilligten Mittel für die ILE-Maßnahmen wächst (siehe Tabelle 4.13). Ab 2010 werden diese und der Wegebau unter ELER-Code 125 ausschließlich über die Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) umgesetzt. Für andere Maßnahmen wird Leader voraussichtlich eine geringe Rolle spielen.

**Tabelle 4.13:** Umfang und Anteil bewilligter Maßnahmen 2007 bis 2009, die über Lokale Aktionsgruppen (AktivRegionen) umgesetzt wurden und werden<sup>1)</sup>

| Maßnahmencode und -bezeichnung                           | Bewilligte Projekte 2007 bis 2009 umgesetzt über |                    |               |                    |                         |                      |
|--|--|--------------------|---------------|--------------------|-------------------------|----------------------|
|  | AktivRegionen                                    |                    | Schwerpunkt 3 |                    | Anteil AktivRegionen an |                      |
|  | Projekte   | öffentliche Mittel | Projekte      | öffentliche Mittel | Projekten               | öffentlichen Mitteln |
|  | Anzahl   | Euro               | Anzahl        | Euro               | %                       | %                    |
| 311/1 Diversifizierung in landwirtschaftlichen Betrieben | 0  | 0                  | 2             | 296.048            | 0                       | 0                    |
| 313 Förderung des Fremdenverkehrs                        | 52   | 2.556.406          | 53            | 7.093.845          | 50                      | 26                   |
| 322 Dorferneuerung und -entwicklung                      | 48   | 2.459.189          | 84            | 13.411.413         | 36                      | 15                   |
| 323/1 Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes    | 6  | 1.422.064          | 14            | 1.390.654          | 30                      | 51                   |
| 331 Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen            | 5  | 181.508            | 0             | 0                  | 100                     | 100                  |
| 321/3 Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung   | 1  | 30.376             | 13            | 4.528.173          | 7                       | 1                    |
| 341 Kompetenzentwicklung / Regionalmanagement            | 26   | 2.332.740          | 0             | 0                  | 100                     | 100                  |
| <b>Summe</b>   | <b>138</b>                                       | <b>8.982.284</b>   | <b>166</b>    | <b>26.424.084</b>  | <b>45</b>               | <b>25</b>            |

<sup>1)</sup> Ohne Artikel-89-Maßnahmen

Quelle: Eigene Berechnungen nach Förderdaten.

Die erste Hälfte der Förderperiode kann insgesamt als Aufbauphase der 21 Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) mit geringem Projektumsetzungsstand und Auslaufphase der Förderung „alten Typs“ (Einzelvorhaben, Dorfentwicklungsplanung, LSEn) gesehen werden.

### ***Ist das Regionale das Ende des Kommunalen oder Lokalen? Probleme des integrierten regionalen Ansatz für die lokale Ebene***

Wie aus Tabelle 4.11 hervorgeht, gab es in Schleswig-Holstein mit den LSEn schon sehr früh Schritte weg von dem kleinteiligen lokalen Aktionsfeld der Dorferneuerung hin zu kleinregionalen Entwicklungsansätzen. Die LSEn wurden mit den Dorfentwicklungskonzepten für die dörflicher Ebene konkretisiert. Ergänzt wurden sie unter Leader in einigen Teilräumen mit (übergeordneten) Gesamtkonzepten zur ländlichen Entwicklung. Die aktuelle Entwicklung zur weitgehenden Integration aller ILE-Maßnahmen in den flächendeckenden Lokale Aktionsgruppen (AktivRegionen)-Ansatz und in das Entscheidungsregime der LAGn, birgt das Risiko, dass dieser in den vorhergehenden Evaluationen positiv bewertete Dreiklang (Eberhardt et al., 2005) aus dem Gleichgewicht gerät.

Bei der angespannten Haushaltslage und den spezifischen Finanzierungsmodalitäten (Kofinanzierungsquellen) der Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) ist in den LAGn eine starke Fokussierung auf regional wirksame Vorhaben auszumachen. Aktuell gibt es keinen Förderfall, der die Erstellung eines Dorfentwicklungskonzepts zum Inhalt hat. Gerade zu Beginn der Förderperiode hatten einzelne LAGn noch weniger umsetzungsfähige Ideen zur Auswahl, sodass auch lokale Projekte beschlossen wurden (Aussage aus Fallstudien,

siehe Teil II, Kapitel 13.7.1). Diese Instrumente und Vorhaben wurden 2007 bis 2009 nur noch ausfinanziert. Eine Förderung wäre über die Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) weiterhin möglich, wird aber voraussichtlich aufgrund der Priorisierung von regionalwirksamen Maßnahmen nicht realisiert. Gleiches galt zunächst auch für die schleswig-holsteinischen Vorzeigeprojekte, wie die MarktTreffs (Code 321/3) mit rein kommunaler/lokaler Bedeutung; seit 2010 sind jedoch neue MarktTreffs in der Entwicklung.

Aus Sicht der regionalen Akteure und der Evaluatoren ist dies eine Schwachstelle des aktuellen Systems, denn auch in Schleswig-Holstein wird das Thema Innenentwicklung von Dörfern vor dem Hintergrund des demographischen Wandels immer wichtiger.<sup>106</sup> Dieser Entwicklung und Ausblendung sollte gegengesteuert und zur Sicherstellung von lokalen Bedarfen auch Förderungen außerhalb des Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen)-Ansatzes ermöglicht werden. Dies gilt auch für den ländlichen Wegebau.

#### **4.3.2.2 Leader ...in Zeiten von ELER-investiv**

*Programmspezifische Zusatzfrage: Inwieweit hat das Programm zu einer Erhöhung des Selbstentwicklungspotenzials der Regionen geführt? - Lokale Aktionsgruppen (AktivRegionen)*

##### ***Leader und die Erfordernisse einer zahlstellenkonformen Umsetzung ....in Zeiten von ELER-investiv***

Integrierte Ansätze sind kein Selbstzweck. Ressortübergreifende Kooperation und Beteiligung von Partnern kosten Überwindung und bedeuten zusätzliche Arbeit ("Integration ist anstrengend") (BBSR, 2008). Sollen sie zu Ergebnissen führen, benötigen sie neben finanziellen Mitteln Zeitressourcen, Motivation und insbesondere Gestaltungsmöglichkeiten. Im Rahmen der EU-Förderung stehen integrierten Ansätzen Finanz- und Verwaltungsvorschriften gegenüber, die in ihrer Komplexität und ihrem Standardisierungsdruck mit einer breiten Beteiligung insbesondere ehrenamtlicher Akteure nur schwer zu vereinbaren sind. Der Regelungsrahmen erfordert einen erheblichen Koordinations- und Betreuungsaufwand und birgt die latente Gefahr der Frustration der Akteure, wenn Gestaltungswille nicht auf die entsprechenden Spielräume trifft.

Daher haben wir uns mit der Frage auseinandergesetzt, inwieweit der Leader-Gedanke mit den Erfordernissen einer zahlstellenkonformen „Programmabwicklung“ vereinbar ist. Im Rahmen einer länderübergreifenden Untersuchung wurde ausgelotet, welche unterschied-

---

<sup>106</sup> Diesbezügliche Aussagen fanden sich sowohl in der Fallstudie, der LAG- und Regionalmanagerbefragung sowie in der Ergebnisdiskussion der Evaluationsergebnisse mit RegionalmanagerInnen und LAG-Vorsitzenden (siehe Teil II, Kapitel 13.7.1).

lichen organisatorischen und strategischen Ansätze die Länder in den ELPR in Bezug auf Leader verfolgen und wie dieses unterschiedliche „setting“ die Funktionsweise von Leader beeinflusst. Die wesentlichen Ergebnisse sind hier zusammengefasst und können in Anhang 2 ausführlich nachgelesen werden.

*Der integrierte Ansatz in der Entwicklungsstrategie und Projektumsetzung im mainstreamten Leader (Ausgewählte Ergebnisse des Vertiefungsthemas)*

In der aktuellen Förderperiode soll Leader einen Beitrag zu den Zielen der Schwerpunkte 1 bis 3 der ELER-VO leisten. Hierzu können in den Regionen Projekte aus dem in der ELER-VO definierten Maßnahmespektrum sowie Projekte zur Verwirklichung der Ziele eines oder mehrerer der drei anderen in den Abschnitten 1, 2 und 3 definierten Schwerpunkte umgesetzt werden (vgl. ELER-VO Artikel 63 Abschnitt a). In der vergangenen Förderperiode kamen noch alle Maßnahmen für eine Förderung in Betracht, die im Rahmen des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, des EFRE und des ESF förderfähig sind (EU-KOM, 2000b, Abs. 36).

Damit liegt der Fokus des integrierten Ansatzes in der jetzigen Förderperiode vor allem auf einer Verbindung der Maßnahmen der Schwerpunkte 1 bis 3. Die **Integration anderer Sektoren**/Bereiche des ländlichen Raumes, z. B. die nichtlandwirtschaftliche Wirtschaft, scheint von nachgeordnetem Interesse zu sein. Dies kollidiert mit dem multisektoriellen Anspruch, den Schleswig-Holstein in seinem ZPLR formuliert hat. In LEADER+ war in Schleswig-Holstein eine Umsetzung von Fördergegenständen aus EFRE, ESF sowie aus weiteren Richtlinien möglich.

Dabei war in Schleswig-Holstein, wie in allen Bundesländern, die Anforderung, eine integrierte, sektorübergreifende Entwicklungsstrategie vorzulegen, Bestandteil der Auswahlkriterien der LAGn. Voraussetzung für deren **Umsetzung** ist u. a., dass entsprechende Fördermöglichkeiten zur Verfügung stehen. Die Formulierung der ELER-VO lässt hier durchaus einige Optionen. Auch das Schreiben der EU-KOM an das BMELV vom 29. Oktober 2009 eröffnet einen weiten Spielraum für die Umsetzung von Leader-Projekten (vgl. EU-KOM, 2009a). Dieser steht allerdings in einem Spannungsfeld zu den Anforderungen an Abwicklung und Kontrolle der geförderten Maßnahmen, mit denen in den Ländern unterschiedlich umgegangen wird. In der konkreten Ausgestaltung von Leader reicht das Spektrum von einer weitgehenden Beschränkung auf Maßnahmen des Schwerpunktes 3 wie in Hessen, über die Möglichkeit der Umsetzung aller programmierten Maßnahmen in Leader, wie z. B. in Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern, bis zur dazu ergänzenden Möglichkeit der Förderung innovativer Projekte. Diese müssen allein den Zielen der Schwerpunkte 1 bis 3 entsprechen. Diese Möglichkeit steht den Leader-Gruppen in NRW, Hamburg und Schleswig-Holstein offen.

Trotzdem bewerten etwas über die Hälfte der befragten RegionalmanagerInnen in Schleswig-Holstein das Förderangebot als eher oder gar nicht ausreichend, um die vorgesehenen Entwicklungsstrategien umzusetzen.

Es fehl(t)en vor allem die Förderung von Personalkosten<sup>107</sup> und Fördermöglichkeiten in den Bereichen Wirtschaft, und Soziales sowie eine flexiblere Handhabung der Richtlinien. Hier zeigt sich, dass ein Ansatz, der auf die Entwicklung neuer Ideen, die Verknüpfung von verschiedenen Sektoren und Maßnahmen ausgerichtet ist, bei einer Einbindung in die „zersplitterten“ an Sektoren und Einzelmaßnahmen ausgerichteten Zuständigkeiten der Mainstream-Programme an seine Grenzen stößt. Ein weiterer Grund für die vorhandene Skepsis liegt in den Erfahrungen mit der **Möglichkeit, innovative Projekte** umzusetzen. Diese Möglichkeit ist nach Angaben der meisten LAG-Mitglieder prinzipiell durchaus vorhanden: mehrheitlich wurde eine entsprechende Frage in der LAG-Befragung positiv eingeschätzt. Allerdings wurden in den Fallstudien Relativierungen vorgenommen: *„Da ist jetzt nichts, was einen vom Hocker reißt wegen seines Innovationsgehaltes“* und die wirklich innovativen Projekte *„waren nicht so richtig förderfähig und das finde ich sehr schade und hoffe das wird noch besser“* (siehe Teil II, Kapitel 13). Ebenfalls mäßige Bewertungen ergab die Befragung der RegionalmanagerInnen zum Thema Innovation, mehr als die Hälfte der Befragten vergaben hier eher negative Bewertungen.

Schleswig-Holstein geht mit der umsetzungsstrategischen Entscheidung sehr weit, ab 2010 fast alle ILE-Maßnahmen einschließlich des Wegebbaus über die Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) umzusetzen. Mit dieser **weitgehenden Integration** wird in einem großen Teil von ZPLR die **Entscheidungskompetenz** und Verantwortung auf die regionalen Akteure verlagert. Daneben wurden den Regionen auch Entscheidungskompetenzen für weitere nationale Fördermaßnahmen<sup>108</sup> sowie einen Teil der HC-Mittel übertragen. Besonderheit ist weiterhin die Beteiligung der Regionen an der Entscheidung über sog. Leuchtturmprojekte in einem landesweiten Auswahlverfahren<sup>109</sup>. Allerdings kann diese weitreichende und vielfältige Aufgabenverlagerung, insbesondere für neue und weniger erfahrene LAGn, zu einer Überforderung führen, da die zeitlichen Kapazitäten der Akteure zum Teil durch die Beschlussfassung über die verschiedensten Maßnahmen gebunden sind.

---

<sup>107</sup> Hier gab es im Laufe der Förderperiode bereits eine Nachbesserung, sodass projektgebundene Personalkosten nun förderfähig sind.

<sup>108</sup> Konjunkturprogramme (siehe Teil I).

<sup>109</sup> Die Einschätzungen zu diesen Verfahren gehen weit auseinander und reichen von positiven Beurteilungen als konsequente Umsetzung des Bottom-up-Gedankens und besondere Förderungsmöglichkeit bis hin zum Vorschlag, diese ganz abzuschaffen und das Geld lieber in die Grundbudget der LAGn zu geben (Regionalmanagerbefragung). Ausführlichere Anmerkungen zum Verfahren der Leuchtturmprojekte finden sich in Teil II, Kapitel 13.7.2.

Der integrierte Ansatz ist eng verknüpft mit dem **Bottom-up-Ansatz**. In allen Bundesländern ist die Zusammensetzung der LAGn durch eine breite Themenvielfalt gekennzeichnet. Allerdings sind Akteure aus der Wirtschaft in einem geringeren Maße vertreten als Vertreter der Zivilgesellschaft. Unter den vertretenden Wirtschaftszweigen ist insbesondere der Tourismus zu nennen. Eine Hürde bei der Einbeziehung Privater sind das aufwendige Prozedere und zu geringe Möglichkeiten, eigene Projekte umzusetzen. In einigen Regionen besteht die Befürchtung, dass sich private Akteure sich aufgrund der schwierigen Umsetzungsbedingungen für Projekte zurückziehen und somit der integrierte Ansatz leidet (siehe Teil II, Kapitel 13.7.2). Hierzu tragen auch die restriktiven Bestimmungen der **Fondsbeteiligung der ELER-VO** und die niedrigeren Fördersätze für Private (auch für gemeinnützige Vereine gibt es keine Gleichstellung mit öffentlichen Trägern) bei.

**Organisatorisch** ist die Leader-Abwicklung gut in die Umsetzungsstruktur des Landes für ZPLR eingebunden. In SH wurde – wie in NRW – das „**Ein-Tür-Prinzip**“ etabliert. Für die LAG und deren Projektanträge sind die LLUR die zentralen Ansprechpartner, die, falls erforderlich, die gesamte Kommunikation und Abstimmung mit der jeweils zuständigen Bewilligungsstelle übernehmen. In den anderen Bundesländern müssen sich die LAGn bzw. die Projektträger bei Projekten außerhalb der ILE-Maßnahmen selbst an die jeweils zuständige Bewilligungsstelle wenden.

Die Analyse der **administrativen Umsetzung** (siehe Teil II, Kapitel 13 und Teil III, Kapitel 4.2) hat gezeigt, dass die Anforderungen und der Aufwand im Vergleich zur letzten Förderperiode durch den EU-Rechtsrahmen deutlich gestiegen sind. Die Aspekte ‚Komplexität der Antragsunterlagen‘ und ‚Anforderungen an Abrechnung und Kontrolle‘ haben sich aus Sicht der RM, neben Problemen in der Finanzierung von Projekten, gravierend verschlechtert.<sup>110</sup> Das von den Regelungen der 1. Säule und den flächenbezogenen Maßnahmen der 2. Säule geprägte Verwaltungs- und Kontrollsystem des ELER zielt in starkem Maße auf die Standardisierbarkeit von Maßnahmen. Für Leader-Projekte, die, wie auch viele Schwerpunkt-3-Projekte individuelle, nicht-standardisierbare Einzelfälle darstellen, führt dieses System zu einem sehr aufwendigen und komplizierten Verfahren v. a. hinsichtlich der Konformitätsprüfung, das mit einem partizipativen Ansatz wie Leader kaum kompatibel ist.

Die Ausgestaltung und Umsetzung der Programme hängt somit generell und für Leader ganz besonders von der **Risikobereitschaft** der zuständigen Verwaltungen sowohl auf Landesebene als auch in den Bewilligungsstellen ab. Diese wird u. a. von bisherigen Er-

---

<sup>110</sup> Hierzu liegen aus Schleswig-Holstein allerdings keine wirklich auswertbaren Vergleiche im Meinungsbild der RegionalmanagerInnen vor, da bei der entsprechenden Befragung nur vier Angaben, ausreichende Erfahrungen mit LEADER+ zu haben. Die Gespräche mit den LLUR-Akteuren (siehe Teil II, Kap. 13.7.1) belegten aber auch für Schleswig-Holstein eindeutig den gestiegenen Aufwand durch die EU-Anforderungen.

fahrungen mit Kontrollen insbesondere durch EU-Dienststellen, der Position innerhalb des Machtgefüges der jeweiligen Landesverwaltung sowie der Persönlichkeit des jeweiligen Bearbeiters beeinflusst<sup>111</sup>. Verschiedene Autoren (Schuh et al., 2006, ÖIR, 2004) weisen darauf hin, dass Leader nicht weniger Anleitung von oben aber eine andere Art von top-down erfordert. Notwendig ist eine stärkere Ausrichtung auf Beratung und Unterstützung für die Regionen sowie mehr Koordination und Abstimmung mit anderen Politikbereichen. Die LLUR spielen hier eine wichtige Rolle als Beratungs- und Unterstützungsinstanz (siehe Teil II, Kapitel 13.7.3). Die zukünftigen Rahmensetzungen der EU sollten sich stärker an diesen Anforderungen des Leader-Ansatzes orientieren, d. h. erforderlich ist auch auf dieser Ebene eine Unterstützung und Beratung und weniger „command and controll“ (siehe hierzu auch ÖIR, 2004).

### 4.3.3 Gleichberechtigung (Frage 12)

*Inwieweit hat das Programm zur Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern beigetragen?*

#### 4.3.3.1 Kontext

Das Ziel der Gleichstellung von Mann und Frau ist im Koalitionsvertrag der aktuellen Schleswig-Holsteinischen Landesregierung nur als Unterpunkt des Themenfelds Familie, Frauen, Kinder und Jugend genannt: „Die Gleichstellung von Mann und Frau in allen Lebensbereichen bleibt für uns ein zentrales Thema.“ (FDP Schleswig-Holstein und CDU Schleswig-Holstein, 2009, S. 33). Insgesamt entsteht eher Eindruck, dass in Schleswig-Holstein der in den 1990er Jahren mit viel Elan eingeführte Gender-Prozess in der Verwaltung zum Erliegen gekommen ist. Anders als in den anderen Bundesländern gibt es hier keine Zuständigkeiten in den einzelnen Ressorts (mehr) zur Verwirklichung des Genderanspruchs. Bei der Verabschiedung des Gesamtpaketes „Zukunftsprogramm Schleswig-Holstein“ im Februar 2006 wurden aber gemeinsame Prinzipien verabschiedet, nach denen bei der Umsetzung der Programme u. a. das Querschnittsziel des Gender-Mainstreaming (GM) zu berücksichtigen ist (MLUR, 2009c, S. 732). Dieser Beschluss hat noch immer Bestand.

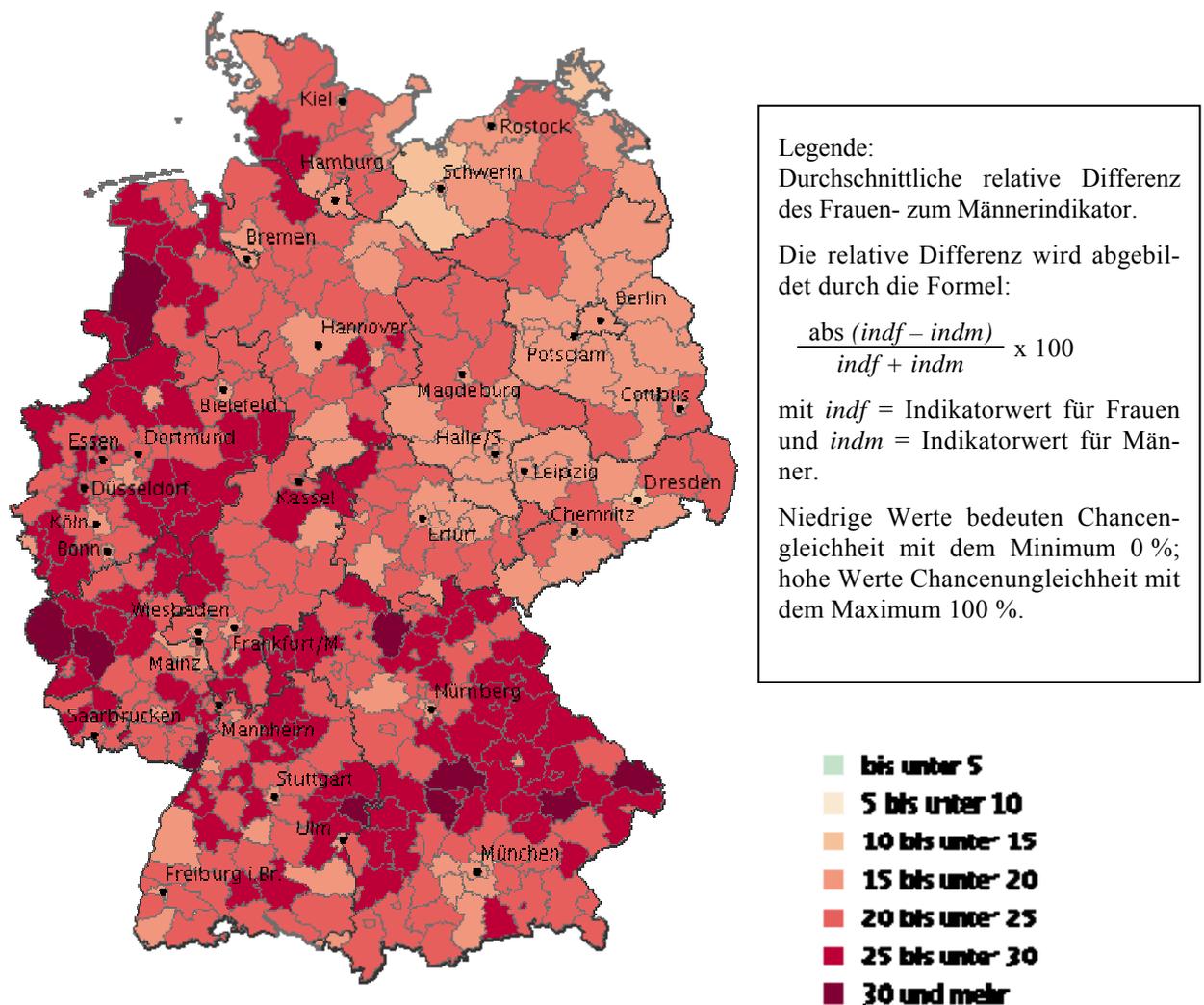
Die nach wie vor gegebene Relevanz dieses Konzepts auch für Schleswig-Holstein macht der Gender-Index des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BSR) deutlich. Für

---

<sup>111</sup> Letzteres aufgrund der Schwierigkeit, bei der Individualität der Anträge tatsächlich alle Details in Prüfschemata zu gießen, die ein Ermessen des jeweiligen Bearbeiters überwiegend ausschließen. Es wird bei der Bewilligung von Leader-Projekten immer einen Interpretationsspielraum geben, der unterschiedlich gefüllt wird.

19 Indikatoren werden auf Ebene der Landkreise die relativen Abweichungen der Indikatorenprägung für Frauen und für Männer berechnet. Der Gender-Index konzentriert sich dabei bewusst auf die zentralen Bereiche Ausbildung, Erwerbsleben und Partizipation, als den zentralen Stellgrößen zur Beschreibung der Ausgangslage, aber auch zur Ausrichtung von Förderpolitiken<sup>112</sup>. Abbildung 4.11 gibt die Ergebnisse für Deutschland im Jahr 2007 wider. Im Internetportal kann sich jede Region ihr eigenes Gender-Profil erstellen<sup>113</sup> (Zu näheren Erläuterungen siehe BBSR und Hans-Böckler-Stiftung, 2009)..

**Karte 4.1:** Gender-Index 2007



Quelle: BBSR und Hans-Böckler-Stiftung (2009).

<sup>112</sup> Die Konzeption stand im Zusammenhang mit dem Forschungsvorhaben „Gender Mainstreaming – Strukturpolitik auf dem Weg zu neuen Konzepten, Instrumenten und Implementationsstrategien“, das von der Hans-Böckler-Stiftung finanziert wurde (2001 bis 2004).

<sup>113</sup> Unter <http://www.gender-index.de/karte-und-profile-einstieg.html>.

Deutlich wird, dass im gesamten Land – in geringerem Maße in Ostholstein, Pinneberg, Nordfriesland – und insbesondere in den Kreisen Steinburg und Dithmarschen im Bezug auf die Chancengleichheit Defizite bestehen.

In der SWOT-Analyse des ZPLR wird insbesondere darauf hingewiesen, dass auch in Schleswig-Holstein der Anteil der weiblichen Bevölkerung am Wanderungssaldo überwiegt. Es gibt empirische Befunde, dass gerade in strukturschwachen Regionen überproportional Frauen abwandern, weil ihre Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt noch schlechter als die von Männern sind. Diese Tendenz zeigt sich auch in Schleswig-Holstein, was eine eindeutige Schwäche darstellt (MLUR, 2009c, S. 53). Besonders in den Kreisen Schleswig Flensburg und Rendsburg Eckernförde gibt es ein Defizit an Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten von Frauen in der Altersgruppe 18 bis 30 Jahre. Diese Entwicklung schlägt sich in einer negativen Bevölkerungsprognose nieder.

Ansonsten wird wenig auf die geschlechterspezifische Ausgangslage eingegangen, weder für den Sektor Landwirtschaft noch in Bezug auf die Qualität der Beschäftigung von Frauen in Schleswig-Holstein. So werden beispielsweise über den Anteil von Frauen in geringfügiger bzw. Teilzeitbeschäftigung in der SWOT-Analyse keine Aussagen gemacht.

#### **4.3.3.2 Chancengleichheit und Gender-Mainstreaming im ZPLR**

Generell umfasst GM zwei Komponenten und Handlungsansätze:

- (1) die Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen und Lebenssituationen von Frauen und Männern in der Politik, in der Ausgestaltung von (Förder-) Maßnahmen, in der Gestaltung von Prozessen und Arbeitsabläufen und in der Entwicklung von Produkten (Strategie zur Bestimmung geschlechtsspezifischer Ausgangssituation),
- (2) Einsatz spezieller Frauenförderpolitik als Instrument zur Behebung von Ungleichheiten bei festgestellten Benachteiligungen.

Bei der Halbzeitbewertung geht es nur am Rande um den strategischen Aspekt bei der Erstellung des Programms, sondern in erster Linie um dessen gleichstellungspolitischen Resultate sowie spezielle frauenpolitische Zielsetzungen und Wirkungen.

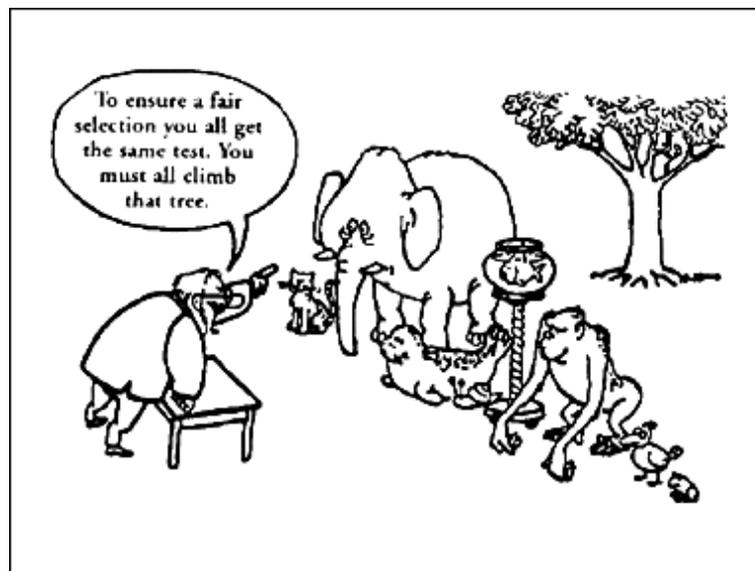
##### ***Wenn ein Ziel zum Textbaustein wird ...***

Aus dem festgestellten spezifischen Abwanderungsverhalten von Frauen aus den strukturschwachen ländlichen Räumen folgen keine Handlungsansätze. Die Ausführungen unter Kapitel 15 des ZPLR sind eher ernüchternd. Es soll – wie auch in fast allen anderen EPLR – die Gleichstellung von Männern und Frauen dadurch gewährleistet werden, dass alle Fördermaßnahmen des Programms für beide Geschlechter gleichermaßen zugänglich sind. Dieser

Satz verwechselt Antidiskriminierung mit Förderung der Chancengleichheit oder setzt diese zumindest gleich.

Da die Voraussetzungen von Frauen und Männern, an Fördermaßnahmen teilzunehmen bzw. deren Relevanz für die spezifischen Situationen, wie der Gender-Index und die SWOT-Analyse bereits zeigen, unterschiedlich sind, führt Gleichheit der Bedingungen zu Ungleichheiten in den Resultaten. Damit wird keine aktive Strategie des GM verfolgt. Diese würde bedeuten, sich der geschlechtsspezifischen Voraussetzungen bzw. Wirkungen der angebotenen Maßnahmen bewusst zu werden. Bei der Entscheidung, Maßnahmen in ZPLR aufzunehmen, haben somit ganz offensichtlich geschlechterspezifische Wirkungen der Maßnahmen keine Rolle gespielt.

**Abbildung 4.11:** Wenn Gleichheit mit Gleichstellung verwechselt wird ...



Quelle: [http://lh4.ggpht.com/aalm2000/SM7gzignDPI/AAAAAAAAAaU/DfPluYmO5sU/s400/fair\\_selection.gif](http://lh4.ggpht.com/aalm2000/SM7gzignDPI/AAAAAAAAAaU/DfPluYmO5sU/s400/fair_selection.gif)

Im Nationalen Strategieplan (BMELV, 2006b) und der dazugehörigen Berichterstattung wird dem Querschnittsziel der Chancengleichheit keine Bedeutung beigemessen, sondern es wird eher nur nachrichtlich erwähnt. Eigenständige Ziele werden nicht formuliert.

### ***Chancengleichheit und die Auswahlkriterien***

In den Auswahlkriterien spielen Chancengleichheit oder Frauenförderung keine Rolle (MLUR, 2010g). In den dazugehörigen Checklisten zur Einhaltung der Förder- und Auswahlkriterien muss angegeben werden, ob ein Beitrag zur Erreichung des Querschnittsziels Chancengleichheit geleistet wird – aber nur „soweit für die Maßnahme nicht bereits von der Verwaltungsbehörde auf Programmebene eine abschließende Beurteilung vorgenommen wurde.“ Dieser Satz steht in allen Dokumenten, der von uns evaluierten Bundes-

länder und lässt auf einen vom Bund salvatorisch an die Hand gegebenen Textbaustein schließen. Nach dessen Bedeutung oder Operationalisierung gefragt, wusste keine der angesprochenen Verwaltungsbehörden wirklich eine Antwort. Eine Lenkungsfunktion für gleichstellungspolitische Zielsetzungen können die Auswahlkriterien somit nicht übernehmen. Lediglich für die Berufsbildungsmaßnahmen (ELER-Code 111) werden bei Antragüberhang Kurse der Kammersparte „Frauen im Agrarbereich“ als dritte Priorität (nach dem Tierschutz...) genannt.

### ***Klassifizierung der Maßnahmen nach ihren Gender-Potenzialen und den tatsächlich erreichten Wirkungen***

Gleichstellungspolitische Ansätze lassen sich nur innerhalb weniger Maßnahmen im ZPLR finden. Allgemein heißt es, dass die Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen, insbesondere für Jugendliche und Frauen, eine hohe Bedeutung für die Entwicklung der ländlichen Gebiete hat (ZPLR). Hier wird in erster Linie in den Schwerpunkt-3-Maßnahmen ein Potenzial gesehen. Eine gezielte Lenkung oder Zielausrichtung auf Frauen findet nicht statt.

Für die Klassifizierung der Programmmaßnahmen im Hinblick auf deren Ausrichtungsgrad auf gleichstellungspolitische Ziele wird auf Konzepte aus den Strukturfondsarbeitshilfen sowie auf die Arbeitshilfe des BMFSJ zurückgegriffen. Im Sinne des Gender-Budgeting-Ansatzes (BMELV, 2010e; BMFSFJ, 2002; EU-KOM, 2000a) werden die getätigten Ausgaben nach ihrer Relevanz für gleichstellungspolitische Ziele klassifiziert und damit die Ressourcenverteilung im ZPLR veranschaulicht.

Unterschieden werden für die Klassifizierung folgende **Maßnahmentypen**:

- gleichstellungsneutrale Maßnahmen, die nicht auf gleichstellungsrelevante Wirkungsfelder abzielen,
- potenziell gleichstellungsorientierte Maßnahmen, die Wirkungen in einem gleichstellungsrelevanten Wirkungsfeld entfalten,
- gleichstellungssensible Maßnahmen, die Wirkungen in einem gleichstellungsrelevanten Wirkungsfeld entfalten und frauenpolitische Ziele formulieren,
- gleichstellungsaktive Maßnahmen, die gezielt die Verbesserung der Chancengleichheit als Hauptziel verfolgen.

Gleichstellungsrelevante **Wirkungsfelder** sind hierbei:

- Beschäftigung und UnternehmerInnentum,
- Qualifizierung/berufliche Weiterentwicklung/Aufstieg,
- Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch Mobilität, verbesserte Betreuungsmöglichkeiten für Kinder und (regionale) Telekommunikationsinfrastruktur,
- Teilhabe an Entscheidungsprozessen von Frauen und Männern.

Für letzteres sind neben den prozess- und partizipationsorientierte Maßnahmen, Frauenanteile in Gremien (z. B. dem BA) und Umsetzungsstrukturen sowie eine Gender sensible Öffentlichkeitsarbeit relevant.

Tabelle 4.14 stellt die Ausrichtung der ZPLR-Maßnahmen auf die Chancengleichheit dar.

**Tabelle 4.14:** Gender-Budgeting - Relevanz der 2007 bis 2009 getätigten Ausgaben des ZPLR für das Ziel Chancengleichheit (ohne Artikel-89-Maßnahmen)

| ELER-Code und Maßnahmenbezeichnung           | Öffentliche Ausgaben 2007 bis 2009 | Ziel in einem relevanten Wirkungsfeld               | Gender differenziertes Outputziel/ Auswahlkriterium         |
|--|------------------------------------|---|---|
| 111 Qualifizierung                           | 747.423                            | Qualifizierung / Kapazitätsaufbau/<br>Beschäftigung | 33% Teilnehmerinnen<br>Priorität: Frauen im<br>Agrarbereich |
| 121 AFP                                      | 8.830.000                          | Beschäftigung / Unternehmertum                      | nein  |
| 123 Verarbeitung und<br>Vermarktung          | 9.928.635                          | Beschäftigung / Unternehmertum                      | nein  |
| 125 Ländliche Infrastruktur                  | 6.002.427                          | nein  | nein  |
| 126 Küstenschutz                             | 32.796.301                         | nein  | nein  |
| 212 Ausgleichszulage                         | 5.155.194                          | nein  | nein  |
| 213 Natura 2000 Zahlung                      | 3.804.150                          | nein  | nein  |
| 214 AUM                                      | 51.989.834                         | nein  | nein  |
| 221 Erstaufforstung                          | 2.338.599                          | nein  | nein  |
| 227 Nichtproduktive<br>Investitionen Forst   | 668.835                            | nein  | nein  |
| 311 Diversifizierung /<br>Umnutzung          | 0                                  | Beschäftigung / Unternehmertum                      | nein  |
| 312 Unternehmensgründung/-<br>entwicklung    | 0                                  | Vereinbarkeit von<br>Familie und Beruf              | nein  |
| 313 Fremdenverkehr                           | 5.443.244                          | Beschäftigung / Unternehmertum                      | nein  |
| 321/1 Initiative Biomasse Energie            | 1.856.661                          | nein  | nein  |
| 321/2 Kleinkläranlagen                       | 1.350.000                          | nein  | nein  |
| 321/3 Grundversorgung                        | 5.900.000                          | Vereinbarkeit von<br>Familie und Beruf              | nein  |
| 322 Dorferneuerung                           | 9.086.826                          | Teilhabe,<br>Beschäftigung / Unternehmertum         | nein  |
| 323 Ländliches Kultur- und<br>Naturerbe      | 19.727.632                         | nein  | nein  |
| 331 Ausbildung und<br>Information            | 0                                  | Qualifizierung / Kapazitätsaufbau                   | 50 % Teilnehmerinnen  |
| 341 Kompetenzentwicklung<br>Sensibilisierung | 506.616                            | Teilhabe an Entscheidungsprozessen                  | nein  |
| 41 Lokale<br>Entwicklungsstrategien          | 464.602                            | potenziell alle Wirkungsfelder                      | nein  |
| 431 Laufende Kosten,<br>Förderung des RM     | 464.389                            | Teilhabe an Entscheidungsprozessen                  | nein  |
| 511 Technische Hilfe                         | 591.758                            | Qualifizierung / Kapazitätsaufbau                   | nein  |

\* Definition der Kategorien siehe Text bzw. Tabelle 4.15

Quelle: Eigene Darstellung nach EPLR und Angaben der MaßnahmenbewerterInnen.

Die Zuordnung der eingesetzten Mittel zu den unterschiedlichen Kategorien (siehe Tabelle 4.15) ergibt, dass insgesamt ca. ein Viertel der Maßnahmen mit Gender-Potenzialen (in erster Linie Beschäftigung und Teilhabe) verbunden sind und ein verschwindend geringer Teil von Maßnahmen zumindest frauenspezifischen Outputziele nennt (0,4 % der voraus-

gabten Mittel). Insgesamt ist gerade bei den relevanten Maßnahmen der Umsetzungsstand gering. Bei der Maßnahme 331 sind noch gar keine Mittel geflossen.<sup>114</sup> Bei der Maßnahme 111 wird das anvisierte Ziel von 33 % knapp erreicht (siehe Teil II, Kapitel 2).

**Tabelle 4.15:** Gleichstellungsmerkmale der bis zum 31.12.2009 verausgabten Mittel (\*)

| Merkmal                                | Öffentliche Mittel<br>2007 bis 2009 in Euro | Anteil an den<br>Gesamtausgaben in % |
|--|---|--------------------------------------|
| 1 gleichstellungsneutral               | 125.689.633                                 | 75,0                                 |
| 2 potenziell gleichstellungsorientiert | 41.216.070                                  | 24,6                                 |
| 3 gleichstellungssensibel              | 747.423                                     | 0,4                                  |
| 4 gleichstellungsaktiv                 | 0   | 0,0                                  |

(\*) ohne Artikel-89-Maßnahmen.

Quelle: Eigene Auswertung der Auszahlungsdaten.

Vom EU-Monitoring ist für alle beschäftigungsrelevanten Maßnahmen eine geschlechter-spezifische Erfassung der geschaffenen Arbeitsplätze (ELER-Codes 311, 312, 313 und Leader) sowie programmspezifisch der gesicherten Arbeitsplätze (Codes 322, 321/3) zu erfassen. Bei den gesicherten Arbeitsplätzen (alles in allem 97) wird jedoch keine Unterscheidung nach Frauen und Männern vorgenommen. Von den insgesamt ausgewiesenen 18 neuen Beschäftigungsverhältnissen werden 8,5 (47 %) durch Frauen wahrgenommen (MLUR, 2010d).

Ein Abgleich der Monitoringdaten mit den gelieferten Projektdaten ist leider nicht möglich, da eine Zulieferung auf Projektebene nicht erfolgte. Die Daten zu den Beschäftigungseffekten werden nicht zentral erfasst, sondern von den einzelnen LLUR auf Anfrage der VB zum Monitoring zugeliefert. Eine Plausibilitätsprüfung unsererseits ist hierdurch nicht möglich. Die Daten sind nicht nachvollziehbar und erscheinen wenig belastbar. Hier wäre zukünftig auf eine zentrale und vollständige Erfassung zu achten. Darüber hinaus wäre es interessant, gerade im Zusammenhang mit der Schaffung von Arbeitsplätzen für Frauen auch über die Qualität der Arbeitsplätze Aussagen treffen zu können und sich nicht auf eine rein numerische Berichterstattung zu reduzieren. Die hierfür erforderlichen Daten müssen erfasst oder im Zuge der weiteren Evaluationsschritte im Rahmen von Zuwendungsempfängerbefragungen erhoben werden. Für deren zielgerichtete Konzeption wären zumindest Daten über Beschäftigungseffekte auf Projektebene erforderlich.

<sup>114</sup> Bewilligt sind derzeit fünf Projekte mit einem Finanzvolumen von 180.000 Euro.

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. Der geringe Anteil wird in erster Linie auf den Anteil an Kommunalvertretern zurückgeführt, der in SH anscheinend fast ausschließlich aus Männern besteht. Auch meinen über 40 % der Befragten LAG-Mitglieder, dass frauenspezifische bzw. gleichstellungspolitische Belange zu wenig durch die IES verfolgt oder thematisiert werden. Das ist neben den Themen Jugend und Wirtschaft das „schlechteste“ Ergebnis (siehe Teil II, Kapitel 13).

Ein Motor für eine stärkere Berücksichtigung gleichstellungspolitischer Ziele könnte im Bereich des Regionalmanagements liegen. Hier liegt der Frauenanteil bezogen auf die „Hauptmanager der Regionen bei 35 %“<sup>115</sup>. Die starke Positionierung von Frauen an Schlüsselpositionen des regionalen (Förder-) Managements kann sich auch auf eine andere Wahrnehmung der Fördermaßnahmen und eine gezieltere Ansprache von Frauen auswirken. (Frauen-)Beschäftigungspolitisch problematisch (oder symptomatisch) ist zu bewerten, dass es sich bei den RM um unsichere und schlecht bezahlte Stellen handelt, für die sich Männer tendenziell weniger zur Verfügung stellen.<sup>116</sup> Insofern spiegelt der hohe Frauenanteil auch die bestehenden strukturellen Defizite in Bezug auf Bezahlung und „Qualität“ der Beschäftigung von Männer und Frauen wider (siehe hierzu näher Projektgruppe GIB, 2010).

Für die Konzeption oder Bewertung der auf den Agrarsektor bezogenen Maßnahmen wäre eine bessere Datenlage erforderlich, in Form geschlechterspezifischer Agrarstatistiken ähnlich wie in Österreich oder (Projekt-)Erfassungsbögen, die strukturelle Unterschiede zwischen von Männern und Frauen geführten Betrieben erkennen lassen. Aus den strukturellen Unterschieden kann empirischen Untersuchungen zu Folge ein unterschiedliches Investitionsverhalten resultieren und damit die Notwendigkeit, Förderung anders auszugestalten (Pöschl, 2004). Erkenntnisse darüber, dass Frauen beispielsweise anders investieren (kleiner und eher schrittweise etc.), müssten sich in der Beratungs- und Förderlandschaft niederschlagen. Frauen werden tendenziell mit zu hoch angesetzten Mindestförderolumina abgeschreckt.

Dass die Berücksichtigung von Gender-Aspekten in Bereichen, die auf den ersten Blick als Gender neutral angesehen werden, zu neuen Erkenntnissen und besserer Ausgestaltung von Maßnahmen führen kann, zeigt ein Beispiel aus NRW: Gender-Mainstreaming im Nationalpark als Ausfluss eines Gesamt Konzeptes zur Umsetzung des Gender-Prozesses im

---

<sup>115</sup> RM-Befragung, siehe Teil II, Kapitel 13.

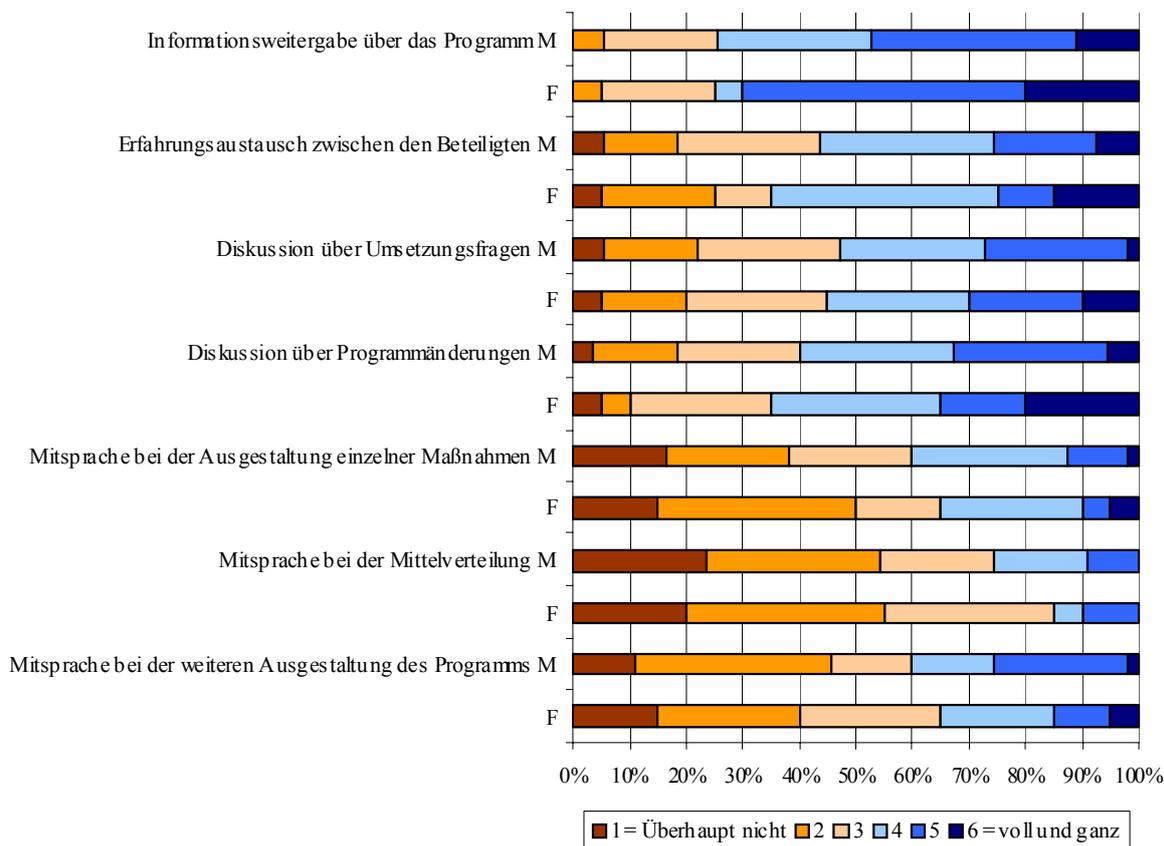
<sup>116</sup> Eine Tendenz, die sich in allen von uns untersuchten Bundesländern abzeichnet.

Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz NRW (MUNLV, 2005).

**Gender und Begleitausschuss und Beteiligung**

Die Geschäftsordnung formuliert hier den Anspruch, dass die stimmberechtigten Mitglieder bei der Auswahl ihrer Vertreter und Vertreterinnen für eine jeweils angemessene Beteiligung von Männern und Frauen Sorge zu tragen haben. Mit einem Anteil von 20 % der stimmberechtigten Mitglieder im BA liegt Schleswig-Holstein weit unter dem Durchschnitt der im Rahmen der 7-Länder-Evaluation untersuchten Begleitausschüsse und wird diesem Anspruch nicht gerecht.

**Abbildung 4.12:** Zufriedenheit von Männern und Frauen mit den Funktionen der Begleitausschüsse in sechs Bundesländern (n=78)



Quelle: Eigene Darstellung nach Fähmann und Grajewski (Fähmann und Grajewski, 2010b).

Die Auswertung der Ergebnisse der Befragung der Wirtschafts- und Sozialpartner zum Stand der Beteiligung getrennt nach Männern und Frauen ergibt keine signifikanten Unterschiede in der Einschätzung der wesentlichen Funktionen des BA und der Gesamtzufriedenheit.

Im Bereich der Mitsprache äußern sich die Frauen tendenziell unzufriedener als die männlichen BA-Teilnehmer. Während die Gesamteinschätzung der Zufriedenheit mit der aktuellen Beteiligung mit ca. 50% (eher zufriedenen) gleich ausfällt, finden Frauen die jetzige Organisation der BA und intensiveren Beteiligungsprozesse besser als in der Vorperiode.

Frauen sind bezüglich ihres Engagements im BA stärkeren Restriktionen ausgesetzt als ihre männlichen Kollegen. Zeit, Fachwissen über die komplexe ELER-Materie, Ressourcen und die organisatorische Unterstützung wirken stärker begrenzend. Und dies trotz der Tatsache, dass der Anteil von Frauen und Männern, die im Hauptamt im BA vertreten sind, gleichauf bei 65 % liegt. Der Frauenanteil bei den nicht klassischen im BA vertretenen sonstigen Belangen, also nicht Landwirtschaft, Naturschutz oder Ökolandbau, liegt mit 42 % deutlich höher der Anteil der Männer (28 %). Dabei handelt es sich häufig um Verbände, für die die ELER-Förderung nur am Rande „mitspielt“. Dies könnte zu den größeren Engpässen bei den in den Beteiligungsprozess involvierten Frauen führen.

### ***Gender in der Sprache und Kommunikation in der Politik für den ländlichen Raum***

Zeugnis für eine Verinnerlichung von Gender-Standards in einem Politikfeld ist eine Gender sensible sprachliche Gestaltung von Dokumenten (Berichte, Förderanträge, Broschüren, Internetauftritten). Dies bedeutet, dass Männer und Frauen und ihre Aktivitäten sichtbar gemacht und beide Geschlechter sprachlich gleichgestellt werden (ISOE, 2005). Die Herausforderung besteht darin, einen Text zu verfassen, der geschlechtergerecht und dennoch gut lesbar ist. Hierfür gibt es unterschiedliche Entlastungsstrategien, wie die Verwendung neutraler Begriffe oder Verwendung des Plurals, von denen die vorliegenden Dokumente (EPLR, Begleitberichte, Förderanträge) zum Teil Gebrauch machen. Eine wirklich Gleichbehandlung in der verwendeten Sprache, die Frauen sichtbar macht und nicht nur „mitmeint“ findet nicht statt. Auch in dem vorliegenden Evaluationsbericht nicht. Hier wird das nach Auffassung des ISOE (2005) praxistaugliche, aber kontrovers diskutierte – da grammatikalisch nicht korrekte – Binnen-I verwendet. Dies erfolgt aber nicht konsequent. Im Wissenschaftsbetrieb, trotz einer Frauendominanz im Evaluations-team, scheint dies ebenso schwer zu etablieren zu sein, wie in Verwaltungen.

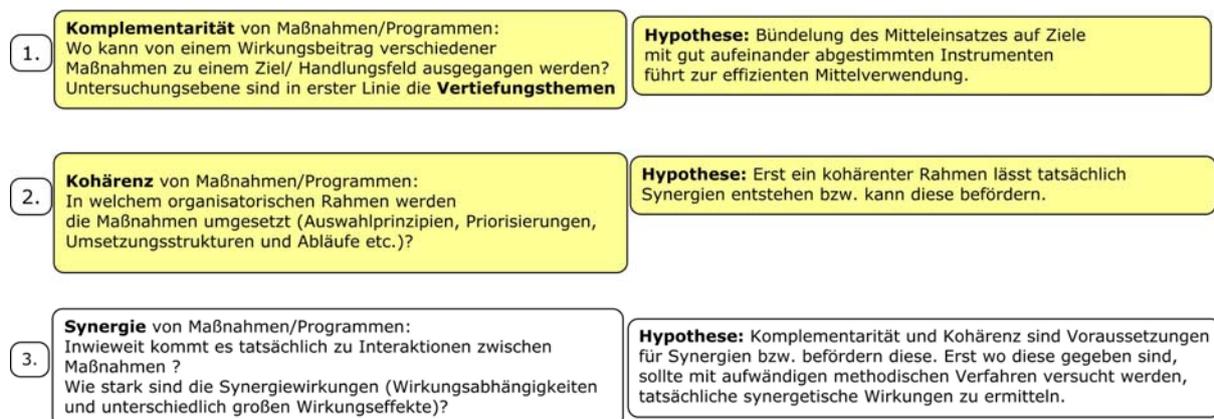
#### 4.4 Themenfeld: Interne und externe Kohärenz, Komplementarität Synergien (Fragen 13 und 14)

*Inwieweit hat das Programm Synergien zwischen den Schwerpunkten optimiert?*

*Inwieweit hat das Programm für Komplementarität und Kohärenz zwischen den vom Kohäsionsfonds, dem Europäischen Sozialfonds, dem Europäischen Fischereifonds und dem ELER finanzierten Maßnahmen und Aktionen im Rahmen des Programms gesorgt?*

Der Bearbeitung der Fragen liegt das in Abbildung 4.13 skizzierte Verständnis der Begriffe und aufeinander aufbauender Arbeitsschritte zu Grunde.

**Abbildung 4.13:** Arbeitsschritte, untersuchungsleitende Fragen und Hypothesen



Gelb dargestellt sind die Arbeitsschritte bis zur Halbzeitbewertung

Quelle: Eigene Darstellung.

Ein Schwerpunkt liegt in der Halbzeitbewertung auf der Analyse sowohl der Bezüge zwischen den Programmschwerpunkten als auch der externen Bezüge zu anderen EU-Förderprogrammen. Hier geht es um die Herausstellung organisatorischer und struktureller Kohärenzen sowie komplementärer Ansätze. Synergiewirkungen werden iterativ bis zur Ex-post-Bewertung untersucht.

#### 4.4.1 Komplementarität, Kohärenz und Synergien zwischen den Programmschwerpunkten

##### *Komplementarität*

Für die wesentlichen Wirkungsfelder des ZPLR wurde im Rahmen der Vertiefungsthemen untersucht, welche Maßnahmen einen relevanten Wirkungsbeitrag liefern (siehe Kapitel 2). Hierbei wird deutlich, dass schwerpunktübergreifend in erster Linie die Wirkungsfelder Biodiversität, Wasserschutz und Lebensqualität sowie Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum verfolgt werden. Bei letzteren wurden noch in vielen relevanten Maßnahmen keine nennenswerten Umsetzungsstände erreicht; die Zielerreichung ist hier insgesamt fraglich (siehe Schlussfolgerungen zu Programmwirkungen).

Zusätzlich werden unterschiedliche Aspekte der Förderung der Qualität des **Tourismusstandorts** Schleswig-Holstein durch ein vielseitiges Maßnahmenbündel (Codes 125/1 und 125/2, teilw. 126, 313, 323/1, Leader, 111 (Urlaub auf dem Bauernhof, Umweltpädagogik), 331) vorangetrieben. Bei der zentralen Maßnahme 313 wurden allerdings die wesentlichen Vorhaben bisher als Artikel-89-Maßnahmen umgesetzt, zu denen uns keine systematischen Angaben vorliegen. Besonders positiv zu bewerten ist, dass im Rahmen der Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen)-Befragungen (RM und LAGn, siehe Teil II, Kapitel 13) insbesondere der Tourismus als das Handlungsfeld bewertet wurde, für dessen effektive Förderung die regionale Ebene besonders gut geeignet ist, und hier aus Sicht der Akteure viel umgesetzt und angestoßen werden kann. Ein strategisches Defizit liegt in einem Rückzug des EFRE aus der Fläche und Konzentration auf High-Light-Projekte an der Küste, sodass für die Umsetzung regionaler Tourismuskonzepte dieser Topf nur sehr schwierig bis gar nicht zugänglich ist (siehe hierzu externe Komplementarität).

Erhebliche schwerpunktübergreifende Anstrengungen werden für die Umsetzung von **Natura 2000** im ZPLR unternommen. Hier liegt ein eindeutiger strategischer Schwerpunkt des ZPLR. Durch die Kombination aus vorhabenbezogenen (Codes 323/2 und 125/1) und flächenbezogenen Maßnahmen (ELER-Codes 213, 214) – fast drei Viertel der Gelder fließen in hochwirksamen „dark-green-Effekte“ (siehe Kapitel 2) – gelingt es, Fortschritte zu erzielen.

Ein Mangel an schwerpunktübergreifenden Ansätzen wird aber bei der Umsetzung des über Natura 2000 hinausreichenden **Biodiversitätsziels** konstatiert, welches wesentlich stärker auf einen integrierten Ansatz als auf den vorrangigen Schutz bestimmter Gebiete angewiesen ist. Möglichkeiten, die auch innerhalb der Schwerpunkt-1- oder -3-Maßnahmen gegeben wären, werden nicht konsequent für dieses Ziel eingesetzt. Dies sind zum Beispiel Mindestvorgaben für zu schaffende Biotopstrukturen in der Flurbereinigung, ausreichende Wegeseitenstreifen beim Wegebau, künstliche Dach-/Fassadenintegrierte (Ersatz-)Habitats für Schwalben, Mauersegler, Haussperling, Fledermäuse, Schleiereule usw. bei Maßnahmen an Gebäuden (z. B. bei der Dorferneuerung oder Diversifizierung).

Defizite entstehen hier auch durch die geringe Teilnahme an AUM in Normallandschaften. Diese könnten gezielter beworben und gefördert werden. Die Motivation zur Teilnahme kann durch „Qualifizierungsinstrumente“ gesteigert werden (z. B. förderfähig im ELER-Code 331). Diese werden in SH noch nicht in diesem Sinne eingesetzt. In Niedersachsen konnten hiermit gute Erfahrungen gemacht werden.

### *Kohärenz und Synergiegenese*

Das größte Potenzial in Schleswig-Holstein liegt in Fördermaßnahmen mit **Bündelungsfunktion**: hier die IES (siehe integrierte Ansätze) und der (zukünftigen) fast vollständigen Integration der Abwicklung der ILE-Maßnahmen über die Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen). Zusätzlich spielen diese Konzepte für die Priorisierung der Flurbereinigung (siehe PAK) und die Umsetzung des Wegebbaus eine zunehmende Rolle. Sowohl Schwerpunkt 2 als auch die sektorbezogenen Maßnahmen werden, trotz der prinzipiellen Öffnung, nicht mit einbezogen.

Grundsätzlich ist der **Leader**-Prozess geeignet, Vorhaben auf regionaler Ebene zu bündeln und durch das Gremium der LAG einen kohärenten Abstimmungs- und Entscheidungsrahmen herzustellen. Die Bündelungs- und Anstoßkraft wurde im Rahmen der Erhebungen zu Leader insgesamt bestätigt. Neben den ELER-Vorhaben wurden ca. 39 weitere Projekte genannt<sup>117</sup>, die zur Umsetzung der IES auf den Weg gebracht wurden. Bereits die genannten Vorhaben machen ca. ein Viertel der insgesamt bis Ende 2009 bewilligten Vorhaben aus (siehe Tabelle 4.13). Als wesentliche „zusätzliche“ Finanzierungsquellen werden an erster Stelle GAK-Mittel und Konjunkturprogrammmittel genannt. EFRE, ESF und EFF spielen auf dieser Ebene (noch) keine Rolle. Woran das liegt, konnte noch nicht stichhaltig begründet werden.

Die Strukturen in Schleswig-Holstein mit dem LAG-Beirat und dem implementierten Leuchtturmwettbewerb schaffen durch den Austausch, Wettbewerb und Wissenstransfer gute Voraussetzungen für Synergiewirkungen, da sie mit den folgenden Effekten verbunden sind:

- Beispiel und Vorbildwirkung: Duplizierung von Projekten nach einem Vorbild;
- Koordinierungseffekt: verbesserte Koordinierung zwischen verschiedenen öffentlichen Akteuren;
- Impulseffekt: Stimulation der Entwicklung anderer Projekte (Toepel, 2000).

Kritisch zu bewerten ist die momentan zu beobachtende Schwächung des Instrumentes der **LSEn** als ein Bündelungselement auf der kommunalen Ebene.

---

<sup>117</sup> Es ist davon auszugehen, dass die Zahl weitaus höher ist.

Auch die **Flurbereinigung** übernimmt eine Bündelungsfunktion für weitere Planungen, bei denen je nach Gebiet weitere Fördermittel eine Rolle spielen können, z. B. im Zusammenhang mit Maßnahmen der Tourismusförderung und der Dorferneuerung (ELER-Codes 313, 322 und 323). Nach Auswertungen der Maßnahmenbewerter werden rund 14 % des umgesetzten Fördervolumens von Maßnahme 323/2 direkt über Teilnehmergeinschaft der Flurbereinigung (und nicht über das LLUR) abgewickelt.

Gestärkt wird die Abstimmung der Maßnahmenpakete in Schutzgebieten (ELER-Codes 214, 323/2) insbesondere auf der Umsetzungsebene durch die **Lokalen Aktionen** und die durch sie aufzustellenden Managementpläne. Hierüber werden auch die große Anzahl der außerhalb des ZPLR laufenden Maßnahmen (Kleingewässer für Amphibien, Biotop gestaltende Maßnahmen) räumlich koordiniert.

Eine bündelnde und damit Kohärenz sichernde Funktion nehmen in Schleswig-Holstein die **LLUR** mit den Regionaldezernaten ein, über die der überwiegende Teil der Maßnahmen abgewickelt wird. Damit hier ein intensivere Austausch zwischen den Abteilungen erfolgen kann, müssen Kapazitäten für einen Austausch vorhanden sein. Bei dem derzeitigen Personalabbau erscheint das eher unwahrscheinlich.

**Strategisch** konzipierte **Effekte** mit **flankierenden Förderinstrumenten** können durch das Angebot der Bildungs- und Beratungsmaßnahmen unter den ELER-Codes 111 und 331 erzielt werden. Angenommen wird letztere erst relativ zaghaft. Es überwiegt die touristische Zielausrichtung.<sup>118</sup> Die Förderung von Vorhaben der Maßnahme Initiative Biomasse und Energie ist an eine Beratung gekoppelt, die über Maßnahme 331/2 gefördert wird.<sup>119</sup> Diese Beratung führt zu einer besseren Ausrichtung der geförderten Anlagen auf den Klimaschutz und zur Reduzierung von Mitnahmeneffekten.

Die Weiterbildungsangebote unter ELER-Code 111 haben ein breites Wirkpotenzial. Bei der Konzeption des Kursangebots wird auf die gesamte Bandbreite der ZPLR-Zielausrichtung abgehoben. Inwieweit Qualifizierungen vorab, begleitend oder überhaupt von Teilnehmern anderer Maßnahmen in Anspruch genommen werden, ist rein nachfragegesteuert. Hier gibt es keine besonderen Verknüpfungen oder Anreizstrukturen. Als wesentlich werden die Bildungsangebote für die Berater angesehen, da hierüber das Bera-

---

<sup>118</sup> Unter Code 331/1: Ausbildung zum zertifizierten Natur- und Landschaftsführer in zwei Lokale Aktionsgruppen (AktivRegionen) durch die Akademie für Natur und Umwelt sowie die „Optimierung der touristischen Servicequalität“. Träger ist die Stadt Kappeln.

<sup>119</sup> Die Beratung erfolgt durch die Energieagentur.

tungsangebot und die -ausrichtung für Betriebe als potenzielle Programmteilnehmer gesteuert werden kann.<sup>120</sup>

Damit wurde eine Empfehlung der Ex-post-Bewertung (LR et al., 2008) nur teilweise aufgenommen, die investiven und auf Humanressourcen zielenden Instrumente besser zu kombinieren und damit die Nachhaltigkeit der eingesetzten Fördermittel zu verstärken. Es sollte auch darüber nachgedacht werden, analog zur Diversifizierungsförderung in NRW Beratungs- und Schulungselemente in die Regelförderung zu integrieren.

### ***Antagonismen im ZPLR***

Wie bereits in der letzten Förderperiode beobachtet, wachsen die Flächenkonkurrenzen zwischen Agrarumweltmaßnahmen, Naturschutzvorhaben, Biomasseanbau (Mais) und der Erstaufforstung. Bei letzterer führt diese Konstellation in Kombination mit der Ausgestaltung der Förderung zu einer sehr geringen Inanspruchnahme und Zielverfehlung. Die Einkommensverlustprämie für die Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen liegt für Nichtlandwirte bei 150 Euro/ha, für Landwirte liegt sie bei 350 Euro/ha für Grünland sowie mindestens 350 und höchstens 700 Euro/ha (in Abhängigkeit der Bodenpunkte) für Ackerland. Demgegenüber belaufen sich bspw. die Prämien für die Vertragsnaturschutzmaßnahme „Ackerlebensräume“ auf 600 Euro/ha (MLUR, 2009c). Der Pachtpreis für Ackerbaubetriebe lag im Wirtschaftsjahr 2008/09 bei ca. 233 Euro/ha (BMELV, 2010a). Nach Friedrichsen (2010) ist für Biogasmais eine Grundrente, Entlohnung des Bodens und des Unternehmerrisikos nach Entlohnung aller anderen Faktoren, von ca. 1.148 Euro/ha zu erzielen.

Für die Zunahme der Biomaiskulturen gehen die wesentlichen Impulse nicht von der ZPLR-Förderung aus, die mit der Maßnahme 321/1 durch Auflagen eher versucht, andere Impulse zu setzen (siehe Teil II, Kapitel 15), sondern vom Erneuerbare-Energien-Gesetz.

---

<sup>120</sup> Diese machen bisher jedoch nur 2 % des verausgabten Finanzvolumens bzw. 4 % der Veranstaltungen aus (siehe Teil II, Kapitel 2).

#### **4.4.2 Externe Komplementarität, Kohärenz und Synergie: zwischen Anspruch und Wirklichkeit**

Im Folgenden werden nur die Strukturfonds betrachtet. Ausführungen zur Flankierung der Reformen der 1. Säule durch die ELER-Maßnahmen des ZPLR finden sich unter Kapitel 3. Die Einhaltung der Abgrenzungsmechanismen zum EGFL sind jährlich Gegenstand der Begleitberichte (MLUR, 2008; MLUR, 2009f).

##### **4.4.2.1 Kontext**

In den strategischen Kohäsionsleitlinien des Rates (2006/702/EG) wird der territorialen Dimension ein eigenständiges Ziel zugeordnet und ein direkter „Flankierungsauftrag“ der Strukturfonds für die Bemühungen des ELER im ländlichen Raum durch die Förderung der wirtschaftlichen Diversifizierung des ländlichen Raums formuliert.

Die territoriale Dimension wurde daher auch in die strategische Begleitung der Strukturprogramme aufgenommen. Danach kann die Kohäsionspolitik eine wichtige Rolle bei der Förderung der wirtschaftlichen Wiederbelebung ländlicher Gebiete spielen, indem sie die Maßnahmen des neuen Instruments für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) ergänzt. Es sollen die Synergien zwischen der Strukturpolitik, der Beschäftigungspolitik und den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums erhöht werden.

Die Kohäsionspolitik sollte durch Maßnahmen zugunsten ländlicher Gebiete durch Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft zur Schaffung neuer Möglichkeiten beitragen. Dies sind beispielsweise Maßnahmen, mit denen eine Mindestversorgung mit Leistungen der Daseinsvorsorge gesichert wird, um die Anziehungskraft für Unternehmen und qualifizierte Arbeitskräfte zu steigern und die Abwanderung aufzuhalten (VO (EG) Nr. 1828/2006; CEMAT, 2007).

Laut Artikel 5 der ELER-VO ist bei der Konzeption und der Umsetzung des ELER für Komplementarität und Kohärenz mit dem EFRE, dem ESF und dem EFF zu sorgen. Inwieweit dies für regionale Ebene sinnvoll leistbar ist, hängt, neben den landesspezifischen Handlungsmöglichkeiten, maßgeblich von den auf den übergeordneten Ebenen geschaffenen Rahmenbedingungen ab. Diese genügen in Teilen nicht den eigenen wohl formulierten Ansprüchen und werden somit zum Hemmschuh für weitergehende Bemühungen auf nationaler und regionaler Ebene.

Somit umfasst die Wahrung der Komplementarität und Kohärenz zwischen den Fonds aus Sicht des ELER die folgenden Aspekte, die abgeprüft werden:

- Strukturelle und organisatorische Kohärenz
  - Vorgaben auf den übergeordneten Ebenen,

- Strukturen für die Sicherung des Wissenstransfers in Schleswig-Holstein,
  - Schnittstellen in den Umsetzungsstruktur zur besseren thematischen Verzahnung und Abstimmung (Vermeidung von Reibungsverlusten),
  - sinnvolle Abgrenzung der Fördermaßnahmen zur Vermeidung von Doppelförderung (Vermeidung von Förderineffizienzen).
- Inhaltlich-strategische Komplementarität
- Berücksichtigung des ländlichen Raums in den anderen Förderinstrumenten (proaktiver Ansatz),
  - sinnvolle Ergänzung der Förderinstrumente auf der Grundlage einer gemeinsamen Strategie für Synergieeffekte (Wirkungsoptimierung).

Die folgenden Ausführungen stützen sich in erster Linie auf Interviews mit den Verwaltungsbehörden des ELER und des EFRE in Schleswig-Holstein, Vertretern des Bundes sowie Dokumentenanalysen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme des EFRE und Datenlieferungen der Zahlstelle zum Auszahlungs- und Bewilligungsstand des RWB-EFRE-Programms in Schleswig-Holstein (BMELV, 2010d; MLUR, 2009d; MWWV, 2010c). Für den ESF haben wir nur aggregierte Daten erhalten, die nur wenige Schlussfolgerungen ermöglichten (MASG, 2010). Für den EFF haben wir auf die Veröffentlichungslisten der Zuwendungsempfänger zurückgegriffen (BLE, 2010a).

#### **4.4.2.2 Strukturelle und organisatorische Kohärenz**

##### **4.4.2.2.1 Strukturen und Regularien auf EU-Ebene**

Zur besseren Abstimmung der Strukturfonds wurde ein Koordinierungsausschuss der Fonds (COCOF) eingerichtet, der ein Forum für den Meinungsaustausch mit den Mitgliedstaaten darstellt, in dem Grundlagendokumente der Kommission vorgestellt und diskutiert werden können. Im Jahr 2007 wurden hauptsächlich folgende Themen erörtert: förderfähige Ausgaben im Programmplanungszeitraum 2007 bis 2013, zahlreiche Leitlinien zur Prüfstrategie und Bewertung der Konformität sowie eine Studie über die regionalen Ausgaben des EFRE und des Kohäsionsfonds. (EU-KOM, 2008). Die Europäische Kommission gibt über den Koordinierungsausschuss für die Fonds (COCOF) indikative Leitlinien für die Bewertungsverfahren, einschließlich Qualitätsstandards, vor. Der ELER kommt hier augenscheinlich nicht vor.

Der Anspruch einer besseren Integration der Fonds wurde auf der europäischen Ebene weder organisatorisch noch inhaltlich strategisch gut vorbereitet. Hier gibt es zu wenig Abstimmung und Kooperation zwischen den Direktionen. Auch die Ergebnisse aus dem

RuDi-Projekt<sup>121</sup> gehen in die gleiche Richtung. „The ERDF and ESF in fact come into existence separately from the EAFRD, with strategies that are either non-communicating or communicating at a very generic level of definition (Mantino et al., 2010).“ Ausfluss sind folgende Unstimmigkeiten in den Regelungen, die zu unterschiedlichen Förderkonditionen und in vielen Fällen zu einem Mehraufwand für die umsetzenden Verwaltungen des ELER gegenüber dem EFRE führen:

– **Beteiligung der Fonds**

- Strukturfonds (VO (EG) Nr. 1083/2006, Artikel 53 (1)): Die Beteiligung der Fonds wird auf der Ebene des operationellen Programms berechnet im Verhältnis a) entweder zu den zuschussfähigen Gesamtausgaben einschließlich öffentlicher und privater Ausgaben b) oder zu den zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben.
- ELER (VO (EG) Nr. 1698/2005, Artikel 70 (2)): Die Beteiligung des ELER wird ausschließlich auf der Grundlage der zuschussfähigen öffentlichen Kosten berechnet. Bei den Mitteln ist im **Einzelfall** der Nachweis zu führen, dass es sich um öffentliche Mittel im Sinne der EU-Definition handelt. Gerade diese Vorschrift verursacht bei Projekten wie Leader, die z. T. sehr vielfältige Kofinanzierungsquellen haben, einen hohen Verwaltungsaufwand.

– **Gebietskulissen**

- EFRE-RWB: horizontale flächendeckende, problemorientierte Förderung
- ELER: obligatorische Einführung einer Kulisse Ländlicher Raum, nach nachvollziehbaren Kriterien für die Maßnahmen des Schwerpunktes 3.

– Keine **Schwellenwerte** für Umweltmaßnahmen im EFRE – alle naturschutzbezogenen Maßnahmen sind nicht lissabonfähig und somit „freiwillig“, während der ELER Mindestausstattungen für alle Programmschwerpunkte festgelegt hat (für Umwelt sogar 25 %).

– **Mehrwertsteuerregelung**: im EFRE ist entgegen der ursprünglichen Kommissionsvereinbarung die nicht-erstattungsfähige Mehrwertsteuer bei nichtsteuerpflichtigen Körperschaften erstattungsfähig; will man die Förderungen aus den beiden Töpfen auf regionaler Ebene gleichstellen, kann die Mehrwertsteuer für ELER-Maßnahmen zwar national gefördert werden. Dies verursacht aber einen nicht zu unterschätzenden Mehraufwand.

– Taktung und Konzeption von **Evaluationen**: Während die ELER-Evaluation dezidiert geregelt und formalisiert wurde (vgl. CMEF), wurden im Bereich der Strukturfonds entgegengesetzte Konsequenzen aus den Erfahrungen der letzten Förderperiode gezogen. Es wurde weitestgehend auf gemeinsame Indikatoren und Zeitpunkte für Evaluationsberichte verzichtet. Dieses „Auseinanderdriften“ der Vorgaben erschwert eine

---

<sup>121</sup> <http://www.rudi-europe.net/>

räumliche oder thematische Gesamtschau der Fonds, ohne die man die Erfüllung des oben genannten Flankierungsauftrages der Fonds nicht beurteilen kann.

- Die **Programmierungstiefe** bei den Strukturfonds ist sehr viel geringer; den Prioritäten werden Maßnahmenfelder zugeordnet, die sehr grob skizziert und mit Output- und Ergebnisindikatoren unterlegt sind. Der indikative Finanzplan wird nur auf der Ebene der Prioritäten dargelegt. Damit verbunden sind eine wesentlich flexiblere Handhabung und weniger Anlass für aufwendige Programmänderungsverfahren.

Mantino et al. (2010) fassen diese Aspekte im Rahmen des Reports on policy delivery systems wie folgt zusammen: “The reform of the 2007-2013 Structural Funds has accentuated the problem of horizontal governance (a. d. V. in diesem Zusammenhang externe Kohärenz): in the interest of great simplification, the principle of the integration of Funds was sacrificed, no longer being provided for within the legal framework of the EU (except for rather generic provisions) and in actual fact being delegated to the Member States and Regions.” Aus ihrer Sicht wurden die anfangs erwähnten gestiegenen Anforderungen an einen fondsübergreifenden und synergetischen Ansatz dem Ziel der Vereinfachung auf der europäischen Ebene geopfert. Der Verzicht auf eine Rahmenverordnung für gleiche Durchführungsbestimmungen hat zu vielen sprachlichen und begrifflichen Unstimmigkeiten zwischen den Fonds geführt und in der Folge zu Effizienzverlusten vor Ort. Zudem wurden die Strukturfondsverordnungen und somit im Nachgang auch die Länderprogramme in Schleswig-Holstein erst wesentlich später verabschiedet als der ELER und das ZPLR, was eine intensive gemeinsame strategische Diskussion erschwert hat.

Da die verschiedenen Politikfelder, die die Fonds bedienen, auf nationaler und noch stärker auf Bundeslandebene an Ressort(egoismen) und damit an eigene Verteilungsmechanismen gekoppelt sind, wird es für die Akteure vor Ort (hier in erster Linie die Verwaltungsbehörden) immer schwieriger, diese für einen echten integrativen Ansatz zu überwinden.

#### **4.4.2.2.2 Strukturen auf der Bundesebene**

Die Bundesebene ist auf dem Feld der Kohärenz und Komplementarität der Fonds wenig bis kaum aktiv. Für ein Mindestmaß an Wissenstransfer über die Aktivitäten sorgt die gegenseitige Präsenz der Ressorts in den jeweils anderen Begleitausschüssen zu den nationalen Strategien. Eine bessere – proaktive – Abstimmung der EU-Förderinstrumente wird hier aber nicht vorangetrieben. Bezeichnend ist, dass in der Strategische Berichterstattung 2009 zum Nationalen Strategischen Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007 bis 2013 der ELER oder der ländliche Raum nicht vorkommen (BMWI, 2009).

Potenzial bietet die im März 2008 vom Bundeskabinett eingesetzte Interministerielle Arbeitsgruppe Ländlicher Raum. Sie wurde beauftragt, einen Vorschlag für ein abgestimmtes Handlungskonzept zur Weiterentwicklung der ländlichen Räume vorzulegen. Dieses Handlungskonzept der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der ländlichen Räume liegt seit 2009 vor (BMELV, 2009a; BMELV, 2010d). Es könnte für die weitere Ausrichtung auch der EU-Förderpolitik der beteiligten Ressorts eine größere Rolle spielen. Vertreter des BMELV machen zur Zeit im Vorfeld der Diskussionen um die Weichenstellungen für die Politik nach 2013 jedoch verstärkt Abgrenzungen der Ressorts aus, um das eigene Profil zu stärken. Hierunter fällt auch, dass Überlegungen für eine (ressortübergreifende) Gemeinschaftsaufgabe ländlicher Raum zur Zeit wieder stark in den Hintergrund gerückt sind.

#### 4.4.2.2.3 Strukturen und Regularien in Schleswig-Holstein

Wie bereits in der letzten Förderperiode sind in Schleswig-Holstein alle vier EU-Programme unter einen Dachprogramm, dem Zukunftsprogramm (ZP), vereint. Das ZP ist weniger eine Gesamtstrategie als ein Label, das zeigen soll, dass die Programme kohärent umgesetzt werden. Im Prinzip wird hiermit das ZIEL-Programm fortgeschrieben und ein relativer unverbindlicher Rahmen gesetzt. Aus Sicht der Fondsverwalter ist es schon allein wegen der Außendarstellung sinnvoll, sich unter ein Dach zu begeben. Damit „ist die Sache für die Staatskanzlei gegessen“. Eine Zusammenführung im Sinne einer Auswertung bestimmter Wirkungen des ZP insgesamt ist nicht geplant (MWWV, 2010c).

Die territorialen und inhaltlichen Schnittstellen sind zwischen ELER, EFRE und EFF am größten. Hierauf werden sich die folgenden Ausführungen beschränken.

##### *Strukturen für die Sicherung des Wissenstransfers*

Mit der neuen Förderperiode wurde der **Arbeitsgruppe der Strukturfondsverwalter** eingeführt, der sich unregelmäßig und anlassbezogen trifft.

Anfänglich wurde diese öfter einberufen, danach ließ der Rhythmus nach. Mit einem Treffen pro Jahr lässt sich kein Einfluss auf die gegenseitige Programmsteuerung oder eine inhaltliche intensive Diskussion realisieren. Wenn ein Programm steht, wird strategisch nicht viel daran rumgefeilt. Es geht dann darum, es „heil über die Bühne zu bekommen.“ (MWWV, 2010c)

Im Hinblick auf die Diskussion 2013ff wird der Austausch wieder intensiver, wird aber die Ebene der Arbeitsgruppe verlassen. Die Staatskanzlei hat eine **AG „Reform der Strukturfonds“** ins Leben gerufen, die ein gemeinsames (fondsübergreifendes) Positionspapier für den Landtag vorlegen soll. Wenn damit auch der ELER integriert werden sollte,

schlägt Schleswig-Holstein einen „gesamtstrategischeren Weg“ ein im Vergleich zu anderen von uns evaluierten Bundesländern, in denen rein ressortbezogen diskutiert wird.

Wie in allen Bundesländern findet auch in Schleswig-Holstein eine gegenseitige Beteiligung in den **Begleitausschüssen** statt. Hier wird im Wesentlichen über den jeweiligen Umsetzungsstand des anderen Programms berichtet. Inhaltliche Diskussionen werden kaum geführt, da die Tagesordnungen der BGAs mit den fondsspezifischen Aufgaben bereits sehr ausgelastet sind. Die Befragung der WiSo-Partner ergab, dass eine Intensivierung des Austausches für sinnvoll gehalten wird<sup>122</sup>. Hierfür würden sich bestimmte thematische Veranstaltungen anbieten: Innovation, Unternehmensförderung oder Förderung des Tourismus.

Ein wesentliches Mittel für den gegenseitigen Wissensgewinn zur Weiterentwicklung der Komplementarität sind die bessere Verzahnung von **Evaluationsergebnissen**. Aufgrund der Vorgaben der Strukturfonds, die keine obligatorische Halbzeitbewertung vorsehen, hat das Wirtschaftsministerium erst relativ spät ausgeschrieben. 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.<sup>123</sup>

Aufgrund des zeitlichen Drucks, unter dem die EFRE-Evaluation Kürzungsvorschläge für die Haushaltsstrukturkommission erarbeiten sollte, ist dieser Austausch faktisch vor dieser Berichtslegung nicht möglich. Dieser sollte unbedingt im Anschluss an die jeweiligen Zwischenevaluationen erfolgen.

---

<sup>122</sup> 56 % der befragten WiSo-Partner sprachen sich für eine Intensivierung des Austausches mit dem EFRE und nur 37 % mit dem ESF aus (Fährmann und Grajewski, 2010b).

<sup>123</sup> Aufgrund der Gemeinsamkeiten der territorialen und thematischen Ansätze des ZPW und des ZPLR sowie deren gemeinsamen Verankerung im Zielsystem des Zukunftsprogramms Schleswig-Holstein ist es notwendig, Abstimmungen mit den ELER-Evaluatoren einzukalkulieren. Deren Ziel soll es sein, Untersuchungen auf einander abzustimmen, Ergebnisse zusammenzuführen und Transparenz über unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe, -methoden und Datengrundlagen herzustellen. Dies betrifft in erster Linie folgende Themenfelder und Untersuchungsansätze:

- Förderung des Tourismus zur Umsetzung des landeseigenen Tourismuskonzeptes,
- Förderung der Ernährungswirtschaft,
- Förderung der regionalen Entwicklung und regionaler Entwicklungsprozesse.
- Umsetzung von Natura 2000,
- Methoden zur Ermittlung von Beschäftigungs- und Wachstumseffekten der Programme,
- Ermittlung von Nettoeffekten (Umgang mit Mitnahmeeffekten, Verdrängung und Verlagerung).

***Schnittstellen in den Umsetzungsstruktur zur besseren thematischen Verzahnung und Abstimmung (Vermeidung von Reibungsverlusten) – EFF-Zukunftsprogramm Fisch (ZPF)***

Für den EFF gibt es zwei Umsetzungsstränge. Die betrieblichen Maßnahmen (Prioritätenachsen 1 bis 3) werden über die Fischereiverwaltung im MLUR bzw. LLUR abgewickelt. Der Austausch bzw. die Abstimmung mit dem ELER erfolgt somit in den gleichen Verwaltungseinheiten.

Von besonderer Relevanz für das Zusammenspiel mit dem ELER sind aber insbesondere die neuen EFF-Ziele unter Prioritätenachse 4:

- Schutz und Verbesserung der Umwelt und der natürlichen Ressourcen, wo ein Zusammenhang mit dem Fischereisektor besteht;
- nachhaltige Entwicklung und Verbesserung der Lebensqualität in Gebieten mit fischwirtschaftlicher Tätigkeit.

Diese sollen über Maßnahmen zur **nachhaltigen Entwicklung sogenannter Fischwirtschaftsgebiete** umgesetzt werden. Hierzu gehören die Neuausrichtung der Wirtschaftstätigkeit und Diversifizierung der Erwerbstätigkeit, Maßnahmen zur Förderung des Ökotourismus und von Fremdenverkehrstätigkeiten sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt bis hin zu Projekten zur Erneuerung und Entwicklung von Küstendörfern. Aufgrund der inhaltlichen Nähe und des im EFF formulierten Anspruch eines Bottom-up-Ansatzes (Coastal-Action-Groups – CAG) für diese Prioritätenachse, wurde der Maßnahmenstrang in SH in die LAGn von insgesamt zehn AktivRegionen an Ost- und Nordsee integriert<sup>124</sup>, und das Budget von insgesamt 3,1 Mio. Euro aufgeteilt. Die CAG fungieren hier als Arbeitsgruppen der LAGn und der EFF-Förderung ist eine eigenständige Integrierte örtliche Entwicklungsstrategie (IÖES) zugrunde gelegt.

Automatisch durchlaufen somit die die EFF-Projekte<sup>125</sup> das LAG-Auswahlverfahren. Hierdurch wird ein Maximum an Abstimmung und Verzahnung erreicht, wenn auch aus Sicht einiger Fischereivertreter mit viel Aufwand. Ein Beispielprojekt ist der Fischerei-Erlebnisweg der Lokalen Aktionsgruppe (AktivRegion) Wagrien-Fehmarn. Wie viele andere Maßnahmen auch befindet er sich noch in der Planungsphase. Die Auswertung der Zuwendungsempfängerliste des EFF hat ergeben (BLE, 2010b), dass bis Ende 2009 noch kein Geld aus der Prioritätenachse abgeflossen ist. Lediglich Maßnahmen zum Flottenumbau und Aufbau von Aquakulturen wurden gefördert. Der Bündelungsansatz der beiden partizipativen Ansätze wird als sehr sinnvoll erachtet, da er noch stärker zu einer Verzahnung sektoraler und territorialer Ansätze beiträgt. Zudem entlasten die Synergien bei den

---

<sup>124</sup> In SH sind alle Städte und Gemeinden mit Anlandehäfen zu Fischereiwirtschaftlichen Gebieten erklärt worden. Sie umfassen ca. 7 % der Landesfläche und 17 % der Bevölkerung (BMELV, 2007a).

<sup>125</sup> Ausschließlich der Prioritätsachse Nachhaltige Entwicklung der Fischereiwirtschaftlichen Gebiete

Trägerstrukturen, Internetauftritten, Öffentlichkeitsarbeit und vielem mehr den häufig übermäßigen Overhead partizipativer Instrumente – gerade vor dem Hintergrund des insgesamt geringen Finanzvolumens des EFF.

***Schnittstellen in den Umsetzungsstruktur zur besseren thematischen Verzahnung und Abstimmung (Vermeidung von Reibungsverlusten) – EFRE – Zukunftsprogramm Wirtschaft (ZPW)***

Im EFRE wird zwischen betrieblichen, innovativen und regionalen Projekten unterschieden, für die jeweils ein anderes Auswahl- und Bewilligungsverfahren implementiert wurde (siehe Verwaltungs- und Kontrollvorschriften). Die betrieblichen Projekte, in erster Linie einzelbetriebliche Investitionsförderungen, werden von Fachreferaten des MWWV und die Investitionsbank SH abgewickelt, die innovativen Vorhaben über die Fachreferate unter Mitwirkung eines Wissenschaftlichen Beirats und der Wirtschaftsförderung und Technologietransfer SH (WTSH). Hier gibt es kaum Berührungspunkte mit den Umsetzungsstrukturen des ZPLR

Die regionalen Vorhaben – dazu gehören unter anderem die Tourismusförderung, Infrastrukturvorhaben und der Küstenschutz – werden über die Geschäftsstellen der vier zu Beginn der Förderperiode eingerichteten Förderregionen des Landes beantragt und durch die Fachreferate (MWWV, MLUR) unter Federführung des Koordinierungsreferates im Wirtschaftsministerium bewilligt.<sup>126</sup> Jeder Region ist ein ehrenamtlich agierender Regionalbeirat angegliedert, der sein Stellungnahme zu den Projekten abgibt.

Aus unserer Sicht kommt den vier Regionalen Geschäftsstellen zur Umsetzung der regionalen Fördervorhaben eine zentrale Rolle zur Verzahnung der Fonds und Konzepte zu. So wurde zwischen den Ressorts der Anspruch formuliert, dass die Regionalbeiräte und Geschäftsstellen der Förderregionen in 21 Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) präsent sind und umgekehrt. Im aktuellen Jahresbericht (MLUR, 2010d) wurde angemerkt, dass dies auf unterschiedlichem Niveau erfolgt.

Nach Auffassung des MWWV (2010c) sollten ihre Regionalmanager schon aus eigenem Interesse die regionale Verankerung sicherstellen. Allerdings sind die Ansätze in Bezug auf die Gebiete unterschiedlich, da der EFRE-Ansatz weniger kleinräumig ist. Wie genau der Anspruch in der Praxis umgesetzt wird, und ob sich die Regelung bewährt hat, weiß

---

<sup>126</sup> Im Bereich der regionalen Projekte stellt der Projektträger (potenziell Begünstigte) seinen Projektantrag bei der für ihn zuständigen Geschäftsstelle: Region Nord Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg, Stadt Flensburg, Region Mitte Städte Kiel und Neumünster, Kreise Plön und Rendsburg-Eckernförde, Region Südwest Kreise Dithmarschen, Steinburg, Pinneberg und Segeberg, Region Südost Kreise Ostholstein, Herzogtum Lauenburg und Stormarn, Stadt Lübeck.

die Fondsverwaltung nicht. Dies wäre erst einmal zu überprüfen und zu bewerten. Zum jetzigen Zeitpunkt war dies noch zu früh, soll aber von unserer Seite noch erfolgen.

Die Entscheidung bei regionalen Vorhaben trifft das Koordinierungsreferat im MWWV gemeinsam mit den Fachreferaten. Nach Auffassung des MWWV (2010c) ist eine Bevorzugung von Vorhaben, die in Leader eingebettet sind, „als Gedanke“ etabliert. Im Rahmen der GRW-Förderung ist dieser Ansatz auch formal niedergelegt: Eine der Förderbedingungen ist ein regionales Entwicklungskonzept. Da die EFRE-Förderung häufig mit der GRW gekoppelt ist, werden die IES zu Auswahlkriterien. Hierdurch könnte eine relative Vorzüglichkeit von Vorhaben resultieren, die zur Umsetzung einer IES führen. Auch dieser Effekt wäre noch zu belegen. Bei der Befragung zur Halbzeitbewertung (Teil II, Kapitel 13) wurde kein Vorhaben, das über den EFRE realisiert wurde, genannt. Hier muss weiter untersucht werden, worin die Gründe liegen.

Nach Aussagen der RM (in anderen Bundesländern) ist der Aufwand und das Durchdringen der verschiedenen Anforderungen der Förderinstrumente für einen Antragsteller, der eventuell Fördermittel aus beiden Fonds beantragen muss, nicht mehr bewältig- und nachvollziehbar. Ohne eine intensive Unterstützung von EU-Profis von Seiten der Wirtschaftsförderung und des RM wäre dies nicht zu leisten. Eine Vereinheitlichung ist hier dringend geboten.

### ***Sinnvolle Abgrenzung der Fördermaßnahmen zur Vermeidung von Doppelförderung (Vermeidung von Förderineffizienzen)***

Die aus den Verordnungstexten eindeutig hervorgehende Verpflichtung zu klaren Abgrenzungen in den Bereichen, in denen unterschiedliche Fonds fördern können, sind bereits in den Programmplanungsdokumenten dargelegt und Gegenstand der jährlichen Berichterstattung. Insgesamt werden dort keine organisatorischen Probleme gesehen. Für den Bereich der Tourismusförderung entsteht eher eine Förderlücke als eine Überlappung – zumindest aus Sicht des ELER.

Auch der **Küstenschutz** ist nach den vorgegebenen Kriterien abgegrenzt: ELER in der Gebietskulisse Ländlicher Raum, EFRE zum Schutz von Gewerbebetrieben. In diesem Handlungsfeld wird eher das Earmarking zum begrenzenden Faktor für den Einsatz der EFRE-Mittel, da der Küstenschutz nicht als lissabonfähig gilt und 75 % der EFRE Mittel in lissabonfähige Ausgabekategorien fließen müssen (siehe Kapitel 3).

Für die **Tourismusförderung** gilt in aller Regel die Größe des Vorhabens als Abgrenzungskriterium. Inhaltlich ist die Trennung, da es sich bei landtouristischen Vorhaben eher um klein dimensionierte Projekte handelt, sinnvoll. Für den Verwaltungsaufwand im ELER ist dies aber eher nachteilig (zur Kritik an der „Arbeitsteilung“ EFRE zu ELER siehe unten).

### 4.4.2.3 Inhaltlich-strategische Komplementarität

#### *Berücksichtigung des ländlichen Raums in den anderen Förderinstrumente (proaktiver Ansatz)*

Nach Wegfall der Fördergebietskulisse im EFRE verfolgt das ZPW eine Mischung aus ausgleichs- und effektivitätsorientierten Ansätzen, wobei der letztere dominiert (MWWV, 2010c). So wird durchaus auch im Hamburger Umland gefördert, da dort der Fördermitteleinsatz effektiver sein kann. Beurteilungsmaßstab einer Intervention ist der Zielerreichungsgrad und nicht die Strukturschwäche eines Gebietes. Politisch als vorrangig werden FuE-Förderungen angesehen.

Es gibt keine regionalen Kontingente und keine regionale Vorfilterung. Alle Maßnahmen können grundsätzlich überall unterstützt werden. Die regionale Verteilung wird beobachtet (über das Monitoring), aber bisher ergeben sich hieraus keine operativen Konsequenzen. Bisher gibt es auch noch keine kritischen Rückmeldungen aus den Regionen. Die beauftragte Bewertung wird sich mit der Fragestellung auseinandersetzen, ob die Effektivitätsorientierung zu (regionalen) Ungleichgewichten führt. Eine Beihilfedifferenzierung erfolgt im Rahmen der betrieblichen Förderung entsprechend der GRW in deren Kulissen. Bei Infrastruktur sind Erhöhungstatbestände bei den Auswahl- und Fördergrundsätzen der Beihilfesätze vorgesehen (z. B. Vorhaben mit landespolitischer Bedeutung, Konversionsvorhaben, Strukturbrüche etc.).

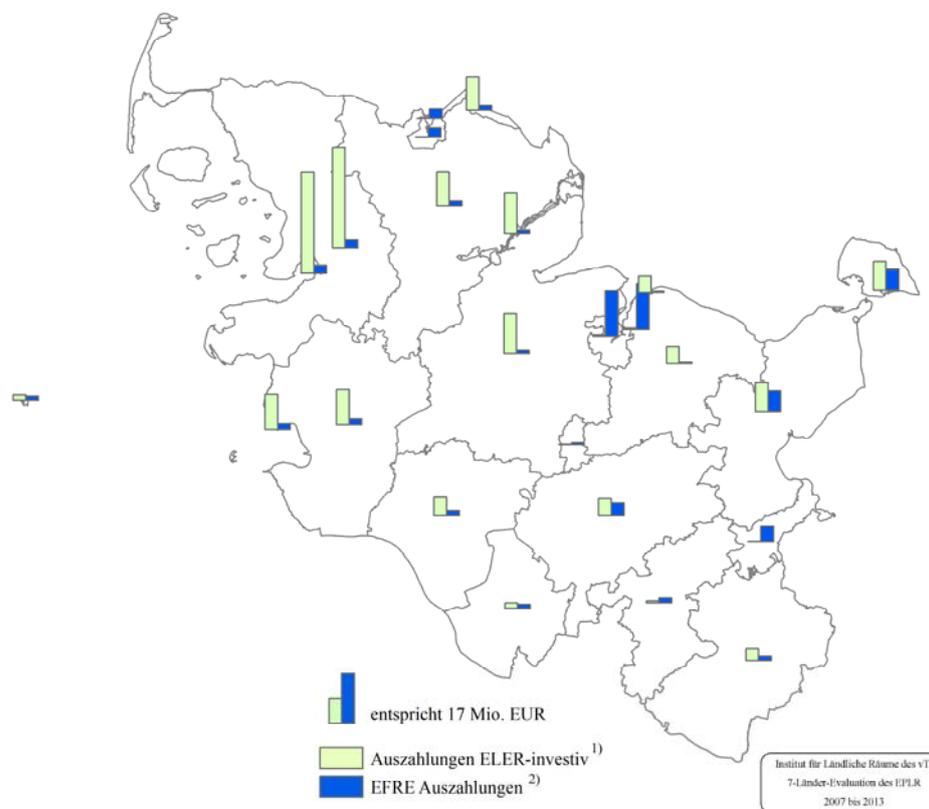
Eine erste Auswertung der bis Ende 2009 ausgezahlten Mittel (MWWV, 2010a) nach den Gebietsklassifizierungen ergibt, dass in die Kulisse ländliches Gebiet (Code 05) mit bisher 15,6 Mio. Euro öffentlicher Mittel nur rund 20 % geflossen sind.<sup>127</sup>

Als erste Analyseansätze haben wir eine Auswertung der räumlichen Verteilung der EFRE-Maßnahmen und der ELER-investiv vorgenommen. Das Ergebnis ist in der Karte 4.2 dargestellt.

---

<sup>127</sup> Da in SH keine größeren fondsgestützten Förderungen realisiert werden, waren bisher alle Zahlungen regionalisierbar.

**Karte 4.2:** Vergleich der räumlichen Verteilung der Fördermittel von ELER-investiv<sup>1)</sup> und dem ZPW in Schleswig-Holstein 2007 bis 2009



1) einschließlich der Restzahlungen für LEADER+ und Zuckerdiversifizierungsmittel.

Quelle: Eigene Berechnung nach MWWV (2010a), MLUR (2009a; 2009h; 2010c; 2010f).

Karte 4.1 zeigt deutlich, dass die Auszahlungen bislang vom ELER dominiert werden. Auszahlungen in Höhe von knapp über 100 Mio. Euro wurden bei ELER-investiv regionalisiert, während im EFRE „nur“ rund 50 Mio. Euro in den ersten drei Jahren ausgezahlt wurden. Das hat v. a. damit zu tun, dass im EFRE noch bis Mitte 2009 Zahlungen auf der Grundlage des alten Ziel-2-Programm getätigt wurden. Bislang konzentrieren sich die Auszahlungen in starkem Maße auf die Städte und die Ostseeküstenkreise (Tourismusinvestitionen). Die ELER-Zahlungen sind stark vom Küstenschutz dominiert, sodass vor allem die nördlichen Kreise profitierten. Da insgesamt in beiden Programmen der Umsetzungsstand noch nicht hoch ist, wäre zu einem späteren Zeitpunkt eine aktualisierte Analyse der räumlichen Inzidenz durchzuführen.

### ***Sinnvolle Ergänzung der Förderinstrumente auf der Grundlage einer gemeinsamen Strategie für Synergieeffekte (Wirkungsoptimierung)***

Aussagen hierzu könne ebenfalls aufgrund des Umsetzungsstandes erst einen vorläufigen und indikativen Charakter haben.

Die Förderung des **Tourismus** im ZPW wurde bisher hauptsächlich über die Prioritätsachse 3 und die einzelbetriebliche Förderung realisiert. Mit rund 11 Mio. Euro<sup>128</sup> öffentlicher Mittel macht er immerhin 15 % des gesamten EFRE-Volumens aus und entspricht in etwa dem Ansatz der Kerntourismusmaßnahme unter ELER-Code 313 im ZPLR<sup>129</sup>. Schwerpunkte der EFRE-Tourismusförderung sind Investitionen in Strandpromenaden, Fernwanderwege, Radtourismus und einzelbetriebliche Förderungen an der Küste. Die räumliche Verteilungen der Maßnahmen folgt der Logik des 2006 vom Wirtschaftsministerium verfassten Tourismuskonzeptes (MWWV, 2006). Das Tourismuskonzept ist Zielgruppen orientiert und integriert nicht alle Formen des Tourismus, wie z. B. Urlaub auf dem Bauernhof. Das ZPW konzentriert sich eher auf High-light-Projekte an der Küste. Aus Sicht des ELER entsteht so eine Förderlücke, da die Aufgaben, die für den ELER im Rest des Landes verbleiben, nicht gestemmt werden können (MLUR, 2009d). Hier wurden von Leader-Gruppen bereits negative Erfahrungen gemacht.

Aus dem ESF fließen nach Wirtschaftszweigklassifizierung über die Handlungsfelder „Entwicklung von Systemen und Strategien für lebenslanges Lernen“ und Konzipierung und Verbreitung innovativer und produktiverer Formen der Arbeitsorganisation 0,53 Mio. Euro ESF-Mittel. Das sind nur etwas mehr als 1 %. Hier ist die Abgrenzung zu dem Wirtschaftszweig 22 (Erbringung von sonstigen Dienstleistungen) jedoch sehr fließend. Dieser macht rund 50 % der bis Ende 2009 bewilligten Mittel aus (MASG, 2010).

Eine fondsübergreifende Gesamtbewertung der Förderungen des Landes für den Tourismus und der Auswirkungen des Tourismuskonzeption wäre aus Sicht der EFRE und ELER-Verwaltungsbehörde sowie der Evaluatoren sinnvoll und für Korrekturen notwendig.

Für den Wirtschaftszweig<sup>130</sup> **Ernährungswirtschaft** sind nach den Daten des EFRE bis Ende 2009 2,7 Mio. öffentlichen Mittel verausgabt worden, darunter auch für Milch verarbeitende Unternehmen. Das entspricht mehr als einem Viertel der aus dem ELER für diesen Sektor abgeflossenen Mitteln. Im EFRE spielt 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 betrieblichen Förderung ausgerichteten ELER-Ansatzes gewertet werden. Insbesondere vor dem Hintergrund der von der Maßnahmebewertung konstatierten geringen Innovationsleistung der geförderten Unternehmen (siehe Teil II, Kapitel 4). Gleiches gilt für die

---

<sup>128</sup> Zugrunde gelegt wurden die Ausgaben für den Wirtschaftszweig 14 (Tourismus und Beherbergung) sowie die prioritären Handlungsfelder 55, 56, 57.

<sup>129</sup> Einschließlich der Artikel-89-Maßnahmen.

<sup>130</sup> Wirtschaftszweig 03: Herstellung von Nahrungs- und Genussmitteln, nach der Nomenklatur der Strukturfondsverordnung.

ZPW-Förderung für den Aufbau des Kompetenzzentrums Milch in SH. Ein Mittelabfluss wurde in dem relevanten Zeitraum jedoch noch nicht realisiert. Die Wirkungen der Förderungen aus beiden Programmen gerade auf den Milchsektor sollten gemeinsam betrachtet werden.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung von **Natura 2000** besteht in SH eine kleine positive Besonderheit. In fast allen Programmplanungsdokumenten der Länder ist zwar der Anspruch verankert, dass alle Fonds hierzu einen Beitrag leisten. In den meisten Fällen erfolgt aus der EFRE-Förderung jedoch kein eigenständiger Beitrag aufgrund der absoluten Priorisierung von Arbeitsplatz sichernden und schaffenden Investitionen. In SH werden EFRE-Mittel über die „Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen für die Entwicklung von Infrastrukturen im Zusammenhang mit der Artenvielfalt und Natura 2000“ eingesetzt. So taucht in den Zahlstellendaten (MWWV, 2010a) der seltene Fall der Priorität 51 auf: Förderung der Biodiversität und des Naturschutzes (einschließlich Natura 2000) auf. Mit der Kalkhöhlen in Segeberg wurden hierfür immerhin 1,7 % der öffentlichen Mittel des ZWP ausgegeben.

#### **4.5 Themenfeld: Kapazitätsaufbau (Fragen 16 und 17)**

Das Konzept des „Capacity Building“ stammt aus der internationalen Zusammenarbeit und wurde von der EU als Prinzip für die Umsetzung der eigenen Förderpolitiken übernommen. Es verfolgt das Ziel, über Weiterbildung und Organisationsentwicklung die Fähigkeit aller Akteure zu stärken, zukunftsfähige Entwicklungsstrategien und -politiken zu planen und umzusetzen. Insofern steht es in engem Zusammenhang mit den Fragen zur partnerschaftlichen Umsetzung und Teilhabe (siehe Themenfeld Governance).

Im Mittelpunkt stehen hier drei Aspekte:

- Inwieweit wurden Mittel der Technischen Hilfe (TH) eingesetzt, um relevante Akteure zu befähigen (Frage 16)?
- Inwieweit wurde ein Kapazitätsaufbau zur Verbesserung der Selbstentwicklungsfähigkeit von Regionen im Rahmen des Leader-Ansatzes verfolgt?
- Welche Rolle spielen Netzwerke für die einzelnen Akteure (Frage 17)?

#### 4.5.1 Technische Hilfe (Frage 16) und Kapazitätsaufbau

*Inwieweit hat die technische Unterstützung die Kapazitäten der Verwaltungsbehörden und anderer an der Durchführung, Verwaltung, Kontrolle und Bewertung von Programmen zur ländlichen Entwicklung beteiligter Partner verstärkt?*

In den Programmen gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 gab es keinen Mittelansatz für die Technische Hilfe (TH). Finanziert werden konnten in ZAL nur Evaluationskosten. Im ZPLR verfügt Schleswig-Holstein über einen Ansatz von 2,8 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln für die TH; das sind 0,5 % der öffentlichen Mittel. Bezogen auf das Programmvolumen einschließlich der Artikel-89-Maßnahmen liegt der Anteil der TH bei nur 0,3 % und damit weit unter dem Niveau anderer Bundesländer.

In den ersten drei Jahren hat das MLUR rund 590.000 Euro TH eingesetzt. Im Wesentlichen handelt es sich um Ausgaben für Monitoring und Evaluation.

**Tabelle 4.16:** Verteilung der öffentlichen Mittel der Technischen Hilfe in den EU-Haushaltsjahren 2007 bis 2009 nach ihrer Zweckbestimmung

|                       | Öffentliche Ausgaben 2007<br>bis 2009 in Euro | In % von Gesamt |
|-----------------------|---|-----------------|
| Programmkoordination  | 4.273   | 0,7             |
| BA                    | 749   | 0,1             |
| Leader                | 1.944   | 0,3             |
| Monitoring/Evaluation | 579.425                                       | 97,9            |
| Publizität            | 5.376   | 0,9             |
| Gesamt                | 591.767                                       | 100,0           |

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des MLUR.

Die Kosten für Evaluation beinhalten die Restzahlungen für die Ex-post-Bewertung und die zentrale Bewertung (siehe Teil I) der Förderperiode 2000 bis 2006 sowie die laufenden Bewertungskosten der Förderperiode 2007 bis 2013. Im Bereich des Monitorings hat die Verwaltungsbehörde die Erstellung der Jahresberichte – als Teil der laufenden Bewertung – nach außen vergeben. Für die Sicherstellung der Publizität werden Vorlagen für Hinweis- und Erläuterungstafeln finanziert. Als einziger Maßnahmenbereich profitiert Leader von der Technischen Hilfe, wenn auch in bescheidenem Umfang.

Viele Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit und zum Kapazitätsaufbau laufen ohne Finanzierung aus der TH. Diese sind beispielhaft in den Jahresberichten beschrieben (MLUR, 2008; MLUR, 2009f; MLUR, 2010d). Dazu gehören u. a. der Internetauftritt des Ministeriums, diverse Veröffentlichungen und Faltblätter ebenso wie Pressemitteilungen und Ver-

öffentlichungen in der Fachpresse. Darüber hinaus führen die Fachreferate vielfältige Veranstaltungen durch.

Die Befähigung aller Akteure fängt mit guter Öffentlichkeitsarbeit an und geht weiter zu speziellen Angeboten und Aktionen für relevante Akteure. Im Folgenden werden die Vorhaben der Technischen Hilfe bzw. der ohne EU-Mittel durchgeführten Aktionen hinsichtlich ihrer Bedeutung für verschiedene Akteurgruppen dargestellt.

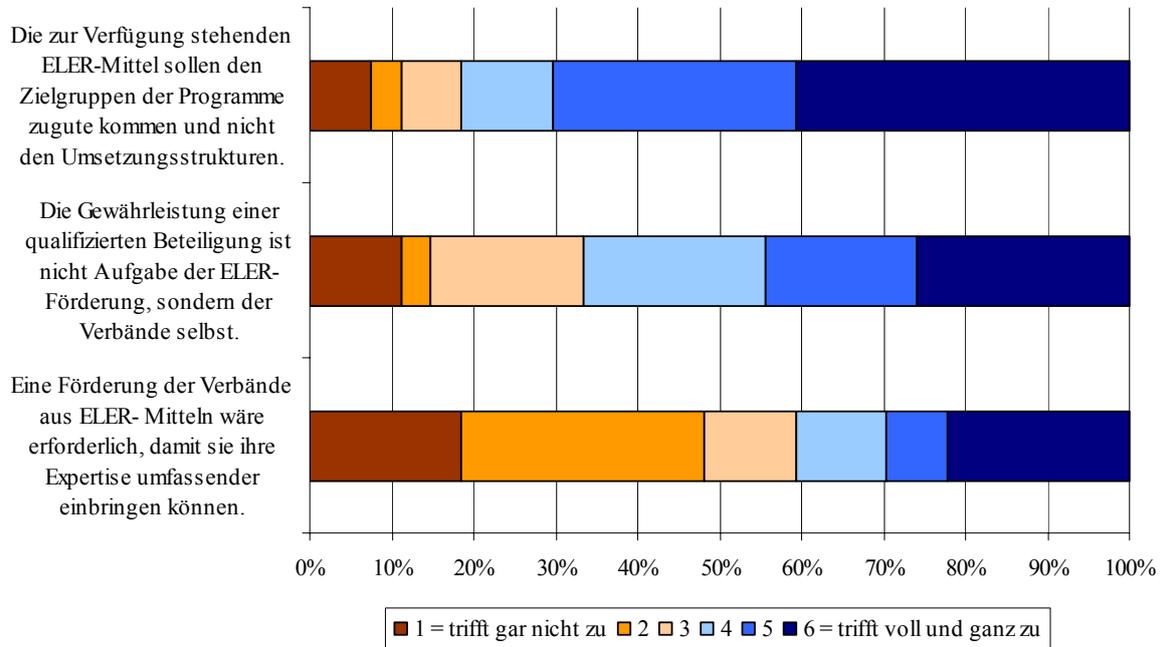
#### ***Verwaltungsbehörde, Fachreferate, Verwaltung***

Interne Angebote zur Schulung des Personals werden ausschließlich aus „Bordmitteln“ bestritten. Hierzu bieten Einrichtungen des Landes Fortbildungen an. In welchem Umfang diese genutzt werden, wurde im Rahmen der HZB nicht erhoben. Defizite sind aber im Rahmen der Erhebungen nicht zu Tage getreten.

#### ***Wirtschafts- und Sozialpartner***

Schleswig-Holstein setzt auf eine intensive Beteiligung der WiSo-Partner (siehe Kapitel 4.3.2). Die Partnerschaft ist gegenüber dem Vorgängerprogramm, für den es nur einen bundesweiten BA gab, deutlich ausgeweitet worden. D. h., rund die Hälfte der WiSo-Partner sind laut der Befragung „neu in dem Geschäft“. Dem Kapazitätsaufbau kommt daher eine wichtige Bedeutung zu, sodass in der Online-Befragung ein Fragenkomplex zu diesem Thema eingebaut wurde. Die Antworten der WiSo-Partner ergeben folgendes Bild (siehe Abbildung 4.14).

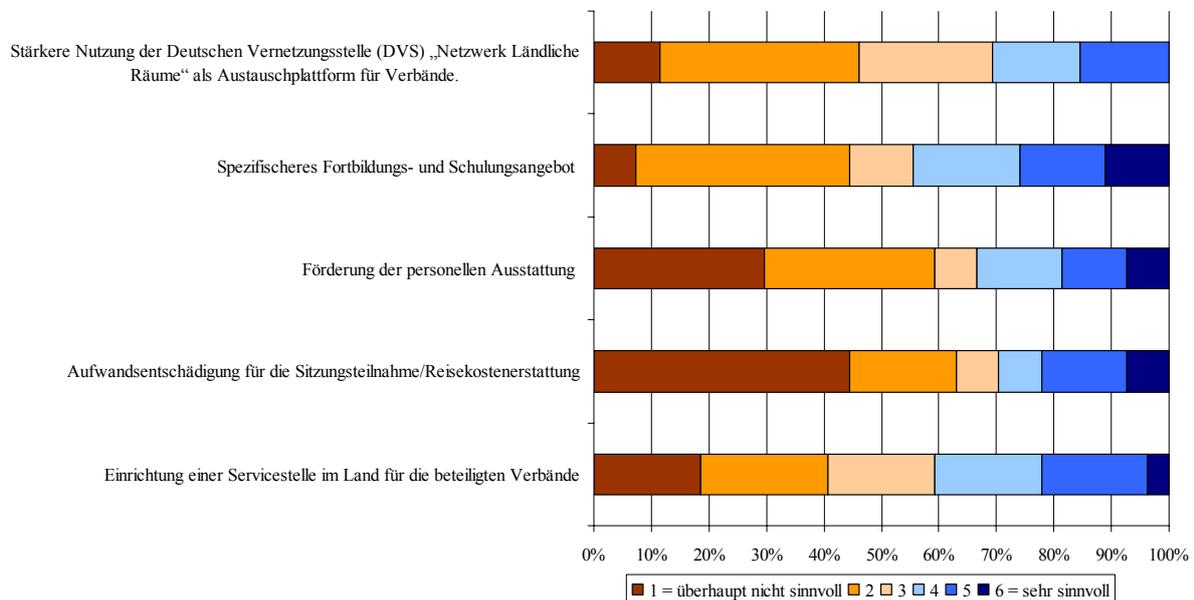
**Abbildung 4.14:** Anders als beim ELER ist bei den EU-Strukturfonds (EFRE, ESF) eine Förderung der WiSo für deren Beteiligung möglich. Wie weit treffen aus Ihrer Sicht die Aussagen über die Notwendigkeit und Rechtfertigung einer solchen Finanzierung auch aus ELER-Mitteln zu? (n=27)



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2010b).

Nur 30 % der Befragten halten eine Förderung der Verbände für sinnvoll. Rund vier Fünftel sind der Meinung, dass nicht in Umsetzungsstrukturen, sondern lieber in konkrete Projekte vor Ort investiert werden sollte. Von den verschiedenen Vorschlägen, wie die Kapazitäten für die Beteiligung erhöht werden könnten, stoßen nur die Einrichtung einer Servicestelle im Land für die beteiligten Verbände sowie ein spezifischeres Fortbildungsangebot auf eine etwas größere Zustimmung.

**Abbildung 4.15:** Für wie sinnvoll halten Sie die folgenden Vorschläge, um Ihre Kapazitäten für die Beteiligung zu erhöhen? (n=27)



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2010b).

Von den neun Befragten, die angaben, eine Förderung der personellen Ausstattung für sinnvoll zu halten<sup>131</sup>, sahen sechs einen Stundenumfang von 0,25 bis zu einer halben Stelle, zwei einen Stundenumfang von 0,75 bis einer Stelle und ein Befragter einen Umfang von unter 0,25 als wünschenswert an. Die Umsetzung einer solchen Unterstützung der personellen Kapazitäten der Verbände würde eine deutliche Aufstockung der TH-Mittel erforderlich machen. Rechnet man rund 40.000 Euro an Personalkosten für eine AK und ungefähr einen Bedarf von vier AK, so ergibt bei sieben Jahren Programmlaufzeit ein Bedarf von rund 1,12 Mio. Euro, das sind 40 % des derzeitigen Ansatzes für die TH.

Fortbildungswünsche wurden von zwölf Befragten zu folgenden Themen geäußert:

- Inhalte von aktuellen Studien zur GAP (SRU, vTI), Inhalte/Bewertung von AUM, Agrarförderung,
- Behörden- und Entscheidungsstruktur der Förderpolitik auf EU-, Bundes- und Landesebene,
- Zusammenhänge der Strukturfonds,
- Richtlinien, Fördermöglichkeiten,
- Hintergrundinformationen, künftige Ziele,

<sup>131</sup> Antwortkategorien 4 bis 6

- Zusammenschau der möglichen EU-, Bundes- und Landesfördermittel. Wo gibt es Überschneidungsmöglichkeiten?
- Zusammenhänge und Aufklärung EU-Förderpolitik, - Rechtsvorschriften.

Neben inhaltlichen Themenvorschlägen beziehen sich die Fortbildungswünsche v. a. auf Fragen der Durchführungsbestimmungen.

Alles in allem, wird die Notwendigkeit, den Kapazitätsaufbau bei den Verbänden zu fördern, aus Sicht der Befragten für nicht vordringlich angesehen. Dies entspricht auch der Auffassung der Verwaltungsbehörde, die die Verbände als sehr gut aufgestellt für eine qualifizierte Beteiligung ansieht. Durch die konsequente Umsetzung des Partnergruppensystems bauen die Partner untereinander ihre Kapazitäten selbst auf, d. h. kleinere Verbände werden abgeholt (Fährmann und Grajewski, 2010a; MLUR, 2009d).

### ***Fachöffentlichkeit***

Im Bereich dieser Adressatengruppe werden über die TH keine Aktivitäten finanziert. Eine wesentliche Rolle übernimmt die Akademie für ländliche Räume (ALR) mit ihren spezifischen Themen und Veranstaltungen. Für ihre Vernetzungsfunktion für die Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) und die zukünftige fundierte Diskussion der Weiterentwicklung der Ländlichen Räume in SH ist es zentral, dass auch nach der geplanten Fusion mit der Akademie für Umwelt und Naturschutz die Kernkompetenzen erhalten bleiben.

### ***Breite Öffentlichkeit***

An die breite Öffentlichkeit in Schleswig-Holstein richten sich Instrumente wie der Internetauftritt des Ministeriums, Hinweistafeln bei Projekten und Pressemitteilungen. Ein großer Fokus liegt auch auf der lokalen Ebene, weil man über konkrete Projektbeispiele die ELER-Förderung auch wesentlich besser vermitteln kann. Eine besonders intensive Öffentlichkeitsarbeit wird im Bereich der ländlichen Entwicklung und Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) betrieben. Dazu gibt es ein Medienprojekt AktivRegionen 21 des Schleswig-Holsteinischen Zeitungsverlags (ausführlich beschrieben in MLUR, 2010d; Sommer, 2009).

## **4.5.2 Kapazitätsaufbau zur Verbesserung der Selbstentwicklungsfähigkeit von Regionen im Rahmen des Leader-Ansatzes**

Die schleswig-holsteinische Spielart von Leader, die Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen), nehmen eine wichtige Stellung im ZPLR ein. Dies spiegelt sich auch in den Unterstützungsstrukturen wieder, die z. T. formeller Art (wie das Regionen-Netzwerk Schleswig-Holstein) oder informellerer Art (wie die regelmäßigen Treffen der Regionaldezernate mit ihren Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen))

Das landesweite Regionennetzwerk wird von der ALR organisiert. Das MLUR hat entsprechende Projektmittel bereitgestellt. Die landesweiten Treffen der RegionalmanagerInnen stehen im Zentrum der Netzwerkarbeit, daneben aber auch Aktivitäten wie der Aufbau eines Internetportals oder die Betreuung des o. g. Medienprojektes (Sommer, 2009).

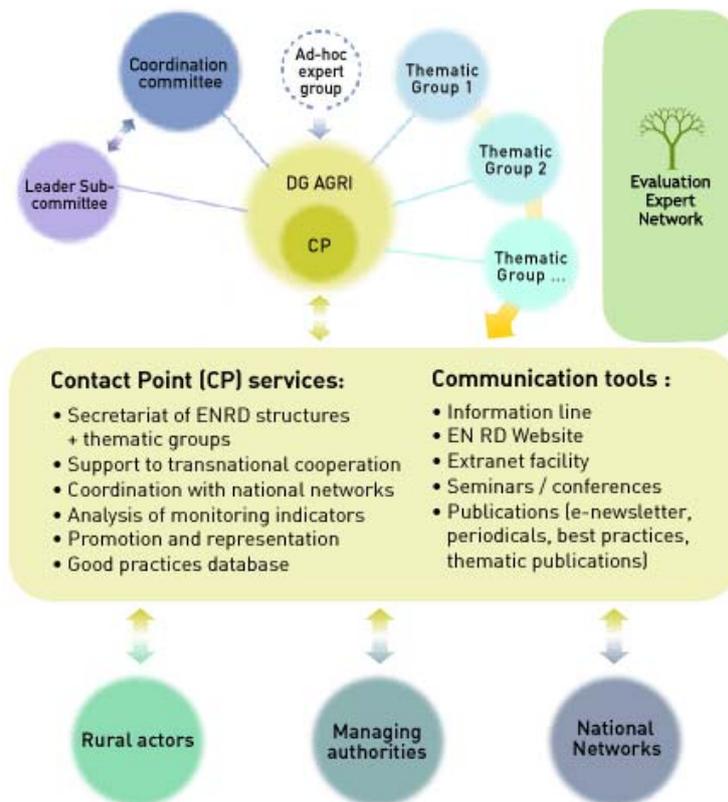
Daneben existieren Lokale Aktionsgruppen (AktivRegionen)-Treffen Nord/Südwest. Alle Regionaldezernate haben regelmäßige Treffen mit allen RM ihrer Zuständigkeit sowie anlassbezogene Ad-Hoc-Treffen mit allen Beteiligten.

Alle diese Aktivitäten finden auch ihren Niederschlag in den Befragungsergebnissen zu Leader, die insgesamt zum Komplex Kapazitätsaufbau recht positiv ausfallen (siehe Teil II, Kapitel 13).

### **4.5.3 Netzwerk für ländliche Entwicklung (Frage 17)**

*Inwieweit hat das Europäische Netzwerk für ländliche Entwicklung zu einer guten Praxis der ländlichen Entwicklung beigetragen?*

Das Europäische Netzwerk für ländliche Entwicklung war in den Verwaltungsbehörden auch in der in Schleswig-Holstein völlig unbekannt und ist auch nicht gerade einfach zu durchdringen. Die Begriffe Helpdesk des Evaluation Expert Network und Contactpoint, Workinggroups und Committees führen häufig zu Konfusionen und Verwechslungen. Auf EU-Ebene wird im Expertenausschuss für Evaluation immer wieder darauf hingewiesen, dass die zuständigen Kommissionsdienststellen für eine stärkere Transparenz und eine bessere Abstimmung zwischen den beiden Netzwerkstrukturen (Ländliche Entwicklung und Evaluation) sorgen sollten.

**Abbildung 4.16:** Struktur des Europäischen Netzwerkes

Quelle: [http://enrd.ec.europa.eu/enrd-structure/en/enrd-structure\\_home\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/enrd-structure/en/enrd-structure_home_en.cfm)

Die Vernetzung und der Wissenstransfer mit den Verwaltungsbehörden (Managing Authorities) sowie andere Akteure vor Ort erfolgt, anders als in Abbildung 4.16 dargestellt, über die nationalen bzw. regionalen Netzwerke. In Deutschland ist dies die Deutsche Vernetzungsstelle- Netzwerk Ländliche Räume (DVS), die als gut aufstellt beurteilt wird. Die DVS greift interessante Themen auf; die Veröffentlichungen werden als interessant angesehen. Zwischen dem Regionen-Netzwerk in Schleswig-Holstein und der DVS gibt es einen guten Kontakt. Alles in allem ist die DVS ein guter Multiplikator von Wissen und Erfahrungen im Bereich der ländlichen Entwicklung. Als Schwäche der Vernetzungsstelle wird bei einzelnen Landesvertretern die nach wie große Nähe zu Leader gesehen, da sie dadurch manchmal die gesamte Bandbreite der EPLR-Thematik vermissen lässt (MLUR, 2009d).

## 4.6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der Aufbau des Kapitels Schlussfolgerungen und Empfehlungen folgt den vier Zielbereichen für die Durchführung (siehe Abbildung 4.1). Auf der Grundlage der vorangegangenen Untersuchungen und Ausführungen wird ein Fazit gezogen, inwieweit die in Schleswig-Holstein eingesetzten Instrumente und Implementationsmerkmale zur Zielerreichung beitragen. Hierbei wird unterschieden, ob die Merkmale auf landesspezifische Regelungen und Lösungen beruhen oder von EU-Regularien determiniert sind. Da die vier Zielbereiche in einem Spannungsfeld zueinander stehen, werden gleichzeitig die Implikationen auf die anderen Durchführungsziele aufgezeigt.

### 4.6.1 Vereinfachung und Verwaltungsökonomie

Im Rahmen der Ex-post-Bewertung von ZAL (Grajewski und Fähmann, 2008) wurde der Fragestellung der anfallenden Implementationskosten des Programms und seiner einzelnen Maßnahmen in Bezug auf deren Wirksamkeit für die Programmziele nachgegangen. Mit Implementationskosten von rund 8 Cent<sup>132</sup> pro verausgabtem Euro an Fördermitteln (einschließlich Programmoverhead) lagen die Kosten für die Umsetzung von ZAL unter dem Durchschnitt der analysierten Bundesländer. Dies ist in erster Linie auf die schlanke Umsetzungsstruktur, die gebündelte Fachkompetenz und die zentrale Bewilligung einzelner Maßnahmen mit einem daraus folgenden geringen Koordinierungsbedarf zurückzuführen. Die Varianz des Fördermittel/Implementationskosten-Verhältnisses zwischen den einzelnen Maßnahmen reichte von 0,2 % für den Küstenschutz bis 57 % beim Halligprogramm.

In der Studie ging es bereits um eine Vorausschau auf die Entwicklungen in der Förderperiode 2007 bis 2013. Das Ergebnis war vor dem Ziel einer weiteren kosteneffektiven Förderung ernüchternd. Abbildung 4.17 zeigt die Befragungsergebnisse der zuständigen Fachreferenten und Querschnittsstellen<sup>133</sup>.

---

<sup>132</sup> Ohne den Küstenschutz lagen die Umsetzungskosten von ZAL bei 5,5 Cent pro verausgabtem Euro an Fördermitteln.

<sup>133</sup> Zahlstelle, Bescheinigende Stelle, Programmkoordination.

**Abbildung 4.17:** Wie werden die Implementationskosten der Maßnahmen unter ELER 2007 bis 2013 im Vergleich zu 2000 bis 2006 ausfallen?



Quelle: Fährmann und Grajewski (2008, S. 141).

Als wesentliche Kosten bestimmende Faktoren wurden im Rahmen einer Befragung für die oben genannte Ex-post-Bewertung folgende Punkte genannt:

- EU-spezifische Umsetzungsregularien zu Kontrollen und Dokumentationen (30 % Anteil an den Kosten, in erster Linie ILE-Maßnahmen),
- komplexe Fördertatbestände, v. a. bei den Vertragsnaturschutzmaßnahmen,
- hohe Anzahl kleinerer Projekte,
- mangelnde technische Ausstattung für die Datenerfassungsanforderungen (bedienerunfreundliche und störanfällige EDV),
- daraus folgend komplizierte Steuerung des Finanzmitteleinsatzes (Grajewski und Fährmann, 2008).

Als erforderliche Investitionen zur Senkung der Kosten wurden ein Verzicht der EU auf weitere Verschärfungen (eine wirkliche „Simplification“), eine Kontinuität in Strukturen und Personal und ein einheitlicher umfassender EDV-Einsatz gesehen. Die Konzentration der EU-Mittel auf wenige große Maßnahmen wurde kontrovers diskutiert (Fährmann et al., 2008b, S. 109). Als Ziel für diese Programmplanungsperiode wurde daher nicht ein schlankeres, verwaltungsökonomisches Programm, das mit geringeren Kosten umzusetzen ist formuliert, sondern die Optimierung der Strukturen und die Vermeidung eines Kostenanstiegs. Die Auswirkungen auf die Implementationskosten (IK) können als Messlatte dafür dienen, ob das EU-Ziel der Vereinfachung und das Optimierungsziel auf Landesebene erreicht wurden. Tabelle 4.17 stellt plakativ den Zielerreichungsgrad für die Vereinfachungsziele zusammen.

**Tabelle 4.17:** Einschätzung der Zielerreichung Vereinfachung und Verwaltungsökonomie und Auswirkungen auf die anderen Zielbereiche

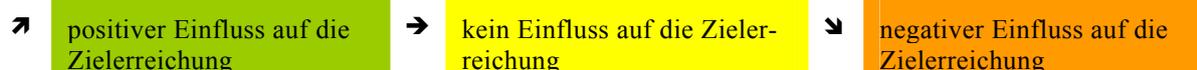
| Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in SH                              | Vermeidung eines IK-Anstiegs in SH   | Auswirkungen auf |  |  |  |   |
|---|--|------------------|--|--|--|---|
|   |  | Zuverlässigkeit  | Zielgerichtetheit  | Governance   |  |   |
| Ein einziger Fonds für die ländliche Entwicklung durch Integration von Leader           | Prinzipiell erleichternd, da für den EPLR ein Regelwerk gilt, unterschiedliche Bestimmungen zwischen EGFL und ELER für die ZS aber problematisch; mit der Verzahnung beider Fonds über die Zuckerdiversifizierung (Abwicklung über ELER nach Bestimmungen des EGFL) werden anfängliche Erleichterungen wieder reduziert. Gleiches gilt für die zusätzlichen HC-Mittel. | ↘                | Verzahnung erhöht eher die Fehleranfälligkeit                                  | → n. r.  | Zeugt von geringem Problembewusstsein für die Umsetzungsebene, „echte“ Umwidmung der 1.-Säule-Mittel für Maßnahmen des EPLR. Ressortegoismen in der Kommission stärker als Zweckmäßigkeitserwägungen | ↘ |
| Einführung der n+2-Regelung   | Verbesserung gegenüber Jährlichkeitsprinzip, aber insgesamt hohe Anforderungen an das Finanzmanagement; Gesamteinschätzung auf Programmebene negativ, bei den LLUR positiv   | →                | Keine Erkenntnisse   | ? Potenzielle Verbesserung, da nicht umgesetztes Geld aus eher langfristig plan- und umsetzbaren Maßnahmen nicht jährlich in leicht umsetzbare Maßnahmen abfließt. | ↗ Zeugt von geringem Problembewusstsein für die Umsetzungsebene; Übertragbarkeit von nicht in Anspruch genommenen Haushaltsmitteln in einer größeren Marge wäre auch möglich gewesen.                | ↘ |
| Vereinfachung durch Verzicht auf gemeinsame Rahmenverordnung von ELER und Strukturfonds | Komplexere Vorgaben machen ELER gegenüber den anderen Fonds teurer in der Umsetzung  | ↘                | n. r.  | n. r.  | Erschwert fondsübergreifende Ansätze   | ⊗ |
| Umsetzung der Zuckerdiversifizierung über ELER-Maßnahmen                                | Statt Zuckermittel zu integrieren, zwei getrennte Systeme, obwohl die gleiche Maßnahme   | ↘                | Gleiche Maßnahme mit unterschiedlichen Kontrollsystemen und Risiko-Stichproben | ↘ Bezogen auf Ziel Zuckerdiversifizierung kein nachvollziehbarer Beitrag   | ↘ Entscheidung kaum vermittelbar   | ↘ |
| <i>Kontinuität in den Strukturen</i>  | Ist überwiegend beibehalten und wird als Erfolgsfaktor gewertet  | ↗                | förderlich   | ↗ n. r.  | Klare Kommunikationsstrukturen nach innen und außen (potenzielle Teilnehmer)   | ↗ |
| <i>Organisationen</i>   | Vermeiden von übermäßigen Lernkosten   |                  |  |  |  |   |

**Fortsetzung von Tabelle 4.17:**

| Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in SH     | Vermeidung eines IK-Anstiegs in SH  | Auswirkungen auf |  |            |  |   |  |   |
|--|---|------------------|--|------------|--|---|--|---|
|  |   | Zuverlässigkeit  | Zielgerichtetheit  | Governance |  |   |  |   |
| <i>Personal</i>  | Starker Abbau in den LLUR und MLUR  | ↘                | Keine Erkenntnisse, aber Überlastung nicht förderlich  | ↘          | Bewilligungsstau bei zentralen Maßnahmen   | ↘ | Aufgaben und Ausstattung stehen in keinem angemessenen Verhältnis, Außenwahrnehmung „leidet“                   | ↘ |
| <i>Optimierte Strukturen</i><br><br><i>Verwaltung</i>          | Keine Aufblähung (keine Kommunalisierung)<br>LLUR Bündelung<br>I-Bank<br>Gute Einbindung von Leader   | ↗                | Weniger Akteure  | ↗          | Durch „übermäßige“ Bündelung bei den LLUR Bewilligungsstau bei zentralen Maßnahmen         | ↘ | n. r.  | ↗ |
| <i>Optimierte Strukturen</i><br><br><i>Zuwendungsempfänger</i> | Maßnahmen 323/2 und 323/3: wenige „professionelle“ Antragsteller mit großen „Standardvorhaben“, Förderung kleiner und ehrenamtlicher Strukturen über Stiftungen ohne EU-Beteiligung | ↗                | förderlich   | ↗          | Unter den Bedingungen komplementärer Maßnahmen/Finanzen außerhalb des ZPLR                 | ↗ | Für die unterschiedlichen Akteure angemessene Anforderungen an die Abwicklung der Förderanträge                | ↗ |
| <i>Effiziente Datenhaltung /Monitoring</i>                     | Mit Profil ELER noch nicht erreicht   | ↘                | Keine Erkenntnisse, hierfür relevante Module „laufen“, Daten für die Bewertung z. T. wenig zuverlässig (Art.-89-Maßnahmen) | ?          | System ist für eine zielorientierte Steuerung aller ZPLR-Maßnahmen wenig geeignet          | → | Momentane Datenhaltung schafft keine ausreichende Transparenz über das „Gesamtfördergeschehen“                 | → |
| <i>Nutzung der Technischen Hilfe</i>                           | Geringer Einsatz der TH für Programmmanagement führt dazu, dass aufgrund der dünnen Personaldecke „Dinge liegen bleiben“, die verwaltungseffizienter umgesetzt werden könnten       | ↘                | Keine Erkenntnisse   | ?          | Wenig Kapazitäten für notwendige inhaltliche Steuerung und Weiterentwicklung des Programms | ↘ | Knappe Kapazitäten, um Governancestrukturen auszubauen, WiSo-Bedürfnissen an Fortbildungsbedarf zu entsprechen | ↘ |

*Kursiv:* landesspezifisches Ziel

n. r. - nicht relevant, ? noch keine Erkenntnisse



grau hinterlegt: auf EU-Entscheidungen zurückzuführende Auswirkungen

Quelle: Eigene Einschätzung auf der Grundlage der vorangegangenen Ausführungen.

Tendenziell werden die landesspezifischen Ziele für die Umsetzungsebene erreicht, die EU-Ziele überwiegend nicht. Deren „Zielverfehlung“ wirkt sich negativ auf die „Umsetzungsrealität“ von ZPLR aus. Das wird besonders bei der Darstellung des Trade-Offs des neuen Regelungsrahmens auf die IK unter Kapitel 4.6.2 deutlich.

Ursächlich hierfür sind zahlreiche Bestimmungen der EU und deren Agieren während der Programmlaufzeit, was von relativ wenig Verständnis für die Probleme der Umsetzungsebene zeugt. Ein Beispiel ist die fehlende echte Umwidmung der 1.-Säule-Mittel im Rahmen der Zuckerdiversifizierungsprogramme zur Aufstockung von ELER-Maßnahmen der EPLR der Länder. Die Folge ist, dass Gelder für die gleichen Maßnahmen über zwei Finanz- und Kontrollsysteme abgewickelt werden müssen. Hier haben Ressortegoismen in der Kommission über Zweckmäßigkeitserwägungen gesiegt.

Insgesamt ist die erste Hälfte der Förderperiode von einem hohen Aktionismus der Kommission im Politikfeld der 2. Säule der GAP gekennzeichnet. Die komplexen Systeme der Umsetzung bedürfen hingegen einer ruhigen Steuerung und Kontinuität für die Etablierung von Routinen. Dauernde Veränderungen und Nachbesserungen führen zu großer Ineffizienz. Erste empirische, quantitative Daten zeugen von einer Verteuerung der Umsetzungskosten aufgrund eines Anstiegs der Fixkosten. Eine von der EU angeforderte Kontrollkostenerhebung (EU-Com, 2009) veranlasste die ZS in SH für das Jahr 2008, die Verwaltungskosten nach einer ähnlichen Methode wie zur Ex-post-Bewertung zu erheben. Die absoluten Kosten sind mit 6,6 Mio. Euro relativ konstant geblieben. Damit konnten aber im Vergleich zu 2005 nur zwei Drittel der öffentlichen Fördermittel umgesetzt werden (MLUR, 2010b). In Folge stieg 2008 das Fördermittel-Implementationskostenverhältnis auf 12 % mit und 14,7 % ohne Küstenschutzmaßnahmen an. Der Bundesdurchschnitt – bezogen auf die Kontrollkosten<sup>134</sup> – liegt bei 13,4 % (BMELV, 2010b). Die Gremienkosten durch Leader sind noch nicht erfasst. Diese müssten aber zukünftig aufgrund des flächendeckenden Lokale Aktionsgruppen (AktivRegionen)-Ansatzes stärker berücksichtigt werden.

Im Rahmen der Evaluationen begegneten uns Sätze wie, „die Verwaltung wird mit ELER verwaltungstechnisch in die „Steinzeit“ zurückversetzt und „Wir machen erst unsere Arbeit und dann noch die Vereinfachung“ (HMWVL, 2010). Das sind zwar Einzelmeinungen, bringen die Lage aber überspitzt auf den Punkt. Trotzdem ist Schleswig-Holstein insgesamt für die Programmabwicklung gut aufgestellt. Hervorzuheben ist insbesondere die finanztechnisch gut gelöste Kombination von Maßnahmen innerhalb und außerhalb des Programms im Bereich der Natur- und Wasserschutzmaßnahmen. Voraussetzungen für

---

<sup>134</sup> Die Bundesländer haben bei den Meldungen teilweise die Verwaltungsbehörden und andere Steuerungsinstanzen sowie die outgesourcten Strukturen nicht in die Kalkulation mit einbezogen, sodass eine Vergleichbarkeit nur bedingt gegeben ist.

diese Kostenoptimierungsstrategie sind aber funktionsfähige und finanzstarke Stiftungsstrukturen.

Defizite auf der Landesseite liegen im starken Personalabbau und die wenig effizient aufgestellte Datenhaltung. Zudem braucht die VB mehr Kontinuität und eventuell zusätzliche Unterstützung. Angesichts der gestiegenen Anforderungen an das Programmmanagement wäre ein stärkerer Einsatz z. B. der Technischen Hilfe zu Unterstützung ggf. sinnvoll gewesen.

Die folgenden Empfehlungen richten sich an dieser Stelle an die Landesebene. Empfehlungen für die EU-Ebene stehen unter dem Themenfeld Governance, da sie im Wesentlichen den Politikstil betreffen.

### ***Empfehlungen an Schleswig-Holstein***

- Es muss weiterhin eine Kontinuität in den Strukturen, Zuständigkeiten und dem Personal sichergestellt werden.
- Personelle Engpässe, vor allen in den LLUR, sollten behoben und dürfen nicht weiter verschärft werden.
- Kommunalisierungsansinnen, die die EU-Förderung tangieren, sollten weiterhin konsequent abgewendet werden.
- EDV-Systeme und Datenhaltung, in erster Linie der Artikel-89-Maßnahmen, sind zu vereinheitlichen und zu verbessern.
- Es ist zu reflektieren, ob Maßnahmen oder Teilmaßnahmen, 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. Ein erster Anfang wird hier mit der zukünftigen Abwicklung der Bürokostenförderung für die Lokalen Aktionen (Code 323/2) außerhalb von ZPLR gemacht (siehe Teil II, Kapitel 17).
- Es sollte geprüft werden, inwieweit Bagatellgrenzen EU-Recht kompatibel für bestimmte Arbeitsschritte wie Kontrollen, Verwendungsnachweisführung etc. eingeführt werden, oder inwieweit bestimmte Maßnahmen noch stärker gebündelt werden können.
- Technische-Hilfe-Mittel sollten stärker für das Programmmanagement genutzt werden, weil die Funktionsfähigkeit der Steuerungsebene wesentlich dafür ist, überhaupt verwaltungswirtschaftliche Verfahrensabläufe implementieren zu können.

#### 4.6.2 Zuverlässigkeit der Mittelverwendung

In Tabelle 4.18 werden die eingeführten Regelungen für das Ziel einer zuverlässigen Mittelverwendung mit ihren „Nebenwirkungen“ auf die anderen Umsetzungsziele eingestuft.

Ausgangspunkt des Ziels einer größeren Zuverlässigkeit im Umgang mit EU-Mitteln waren die seit 1994 nur eingeschränkten Zuverlässigkeitserklärungen (DAS) des EuRH. Nach Ansicht zahlreicher Experten legt der EuRH Maßstäbe an seine Zuverlässigkeitserklärung an, die so in internationalen Standards nicht vorgegeben sind (Konfidenzniveau und Wesentlichkeitsschwelle). Unter ihnen wird diskutiert, ob es überhaupt objektiv möglich ist, eine geforderte Fehlerfreiheit zu erreichen (Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2008, S. 50). Hiernach hat der EuRH selbst erklärt, dass er befürchte, seine Entscheidungen der eingeschränkten DAS könnten missverstanden werden. Diese Befürchtung ist für den etablierten Rechtsrahmen und seine Folgen für die ELER-Förderprogramme eingetreten.

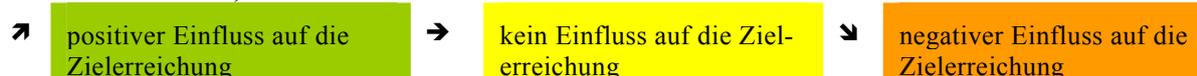
Wie Tabelle 4.18 verdeutlicht, ist die Zuverlässigkeit der große „Gewinner“ in dem Zielkanon der Durchführung auf Kosten der anderen Ziele. Während es aus Sicht der zurückliegenden Förderperiode Verbesserungsbedarf vor allem im Bereich der zielgerichteten Mittelverwendung und der Verfestigung des Umsetzungsrahmens gab (Fährmann et al., 2008b), wurde für die Verbesserung der Zuverlässigkeit der Mittelverwendung aus Sicht des Landes Schleswig-Holstein und der Evaluation kein großer Handlungsbedarf gesehen. Nach Einschätzung der Koordinierungsstelle beim BMELV werden die Fehlerquoten aufgrund der angezogenen Bestimmungen und Mechanismen sinken (BMELV, 2010d). Der Preis hierfür ist hoch: „Zur Zeit finden Prüfungsorgien der verschiedenen Institutionen statt“ (BMELV, 2010d). Zudem stehen „die nun eingeführten Regelungen in einem unmittelbaren Konflikt einer flexiblen Handhabung für eine bessere Zielerreichung“ (BMELV, 2010d).

Das Ausmaß der Durchführungserfordernisse, Berichtspflichten, Kontrollen, Bedarfsmeldungen, formale Beteiligungspflichten (die werden als Folge auch immer rein formaler) und hektischen Anpassungen lässt zunehmend weniger Raum für inhaltlich strategische Diskussionen, neue Ansätze und die Vertiefung der Zusammenarbeit, z. B. mit den anderen Strukturfondsverwaltern (MLUR, 2009d).

**Tabelle 4.18:** Einschätzung der Zielerreichung Zuverlässigkeit der Mittelverwendung und Auswirkungen die anderen Zielbereiche

| Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in SH  | Zuverlässigkeit   | Auswirkungen auf |   |            |  |   |   |   |
|---|---|------------------|---|------------|--|---|---|---|
|   |   | IK               | Zielgerichtetheit   | Governance |  |   |   |   |
| Neue Durchführungsbestimmungen, die erst spät in Verordnungen und Arbeitshilfen konkretisiert wurden          | Noch keine konkreten Erkenntnisse, aber Annahme der ZS, dass sich die Quote unentdeckter Fehler senken wird | ↗                | Insgesamt komplexere Anforderungen, hohe Lernkosten trotz gewollter Kontinuität | ↘          | Rechtmäßigkeit und „anlastungsfreies Umsetzen“ dominieren Zweckmäßigkeit und Innovation (SP 3, Leader)           | ↘ | Schlechter Politikstil: zu später Rechtsrahmen, zu detaillierte, kontinuierliche Spezifizierung   | ↘ |
| Zusätzliche Stellen: Zuständige Behörde   | Keine Erkenntnisse  | ?                | gestiegener Programmoverhead  | ↘          | n. r.  |   | Insgesamt sollte mit den neuen Vorgaben die eine größere Selbstverantwortung der umsetzenden Ebene erreicht werden; dies wird aber nichtrealisiert. |   |
| Instrument der Zuverlässigkeitserklärung  | Stärkeres Bewusstsein der ZS-Leitung  | ↗                | Keine Erkenntnisse  | ?          | n. r.  |   |   |   |
| Mehr Berichtslegungen   | Stärkeres Bewusstsein der Beteiligten, aufgrund der Fülle ist die Rückkopplung kaum möglich.                | ↗                | Anzahl der Termine führt zu Engpässen und Arbeitsspitzen („Kompressionskosten“) | ↘          | n. r.  |   |   | ↘ |
| Zusätzliche und schärfere Kontrollen (z. B. 3%-Abweichungsregelung bei ELER-investiv, Ex-post-Kontrollen)     | Mehr „Fehler“ werden aufgedeckt und behoben. Ob die „Fehler“ sinnstiftend formuliert sind, ist fraglich.    | ↗                | Enormer Aufwand bei der Prüfung aller Ausgabeposten,                            | ↘          | Schwindende Akzeptanz der Maßnahmen bei Verwaltung und ZuwendungsempfängerInnen                                  | ↘ |   |   |
| Schärfere Sanktionsregelungen für das Land bei nicht eingetribenen Rückforderungen                            | Rückfluss fehlerhaft ausgezahlter Mittel wird erhöht  | ↗                | SH muss tlw. auch kleine Beträge mit großem Aufwand einholen                    | ↘          | n. r.  |   | Positiv, da stärkeres Bewusstsein bei Ländern entsteht.   |   |
| Kontinuierliche, auch rückwirkende Anhebung des Anforderungsniveaus an Kontrollen und Dokumentationspflichten | Verunsicherung führt zu einem vorausseilenden Gehorsam und z. T. noch engeren nationalen Auslegungen        | ↗                | „Kontrollorgien“  | ↘          | Sicherheit vor Anlastung geht vor Gestaltungswille; dies betrifft in erster Linie investive Maßnahmen und Leader | ↘ | Schlechter Politikstil, Wagnisbereitschaft der Akteure vor Ort wird zum Erfolgsfaktor des EPLR  | ↘ |

n. r. - nicht relevant, ? noch keine Erkenntnisse



grau hinterlegt: auf EU-Entscheidungen zurückzuführende Auswirkungen

Quelle: Eigene Einschätzung auf der Grundlage der vorangegangenen Ausführungen.

Aufgrund der Komplexität der Bestimmungen gibt es – dies wird auch von den Bescheinigenden Stellen so postuliert – das zwingende Erfordernis der Zentralisierung von Umsetzung, Steuerung und Kontrolle. Demgegenüber stehen die regionalpolitischen Ziele einer dezentralen Implementierung und regionaler Gestaltungsräume über und durch Leader. Nach Becker (2009) ist das ein Spannungsfeld, das sich, wenn überhaupt, nur sehr schwer auflösen lässt. Erster Unmut zeigt sich hier durch das zu enge Korsett des Regelungsrahmens und die unterschiedlichen Anforderungen, die die verschiedenen Kontrollinstanzen an die Abwicklung an die Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) stellen (siehe Teil II, Kapitel 13).

Die Mentalität des sich Absicherns in einem System von „Fußangeln“ ist in den kontrollierenden Einrichtungen (von den Zahlstellen, Bescheinigenden Stellen, Internen Revisionsdiensten etc.) mit Tendenzen verbunden, europarechtlich nicht zwingend erforderliche Prozeduren und Vorgänge einzuführen und sich zunehmend materiell inhaltlich in das Fördergeschäft einzumischen. Auch in Schleswig-Holstein führt dies zu Reibungsverlusten zwischen den beteiligten Stellen. Ursächlich für diese Verhaltensmuster sind u. a. das teilweise rückwirkende und schrittweise Anheben und Verfestigen von Kontroll- und Dokumentationsstandards als Folge von Kontrollergebnissen übergeordneter europäischen Einrichtungen.

Dem Ziel, Durchführungsbestimmungen zu etablieren, die den Erfordernissen der Politik für den ländlichen Raum entsprechen, ist die Kommission in dieser Förderperiode nicht näher gekommen. Die „echten“ Fördermaßnahmen für den ländlichen Raum (Schwerpunkt 3 und 4) sind bislang eher ausgebremst worden.<sup>135</sup> Dass öffentliche Gelder ordnungs- und rechtmäßig ausgegeben werden müssen, steht außer Diskussion. In erster Linie müssen sie aber für die richtigen Dinge ausgegeben werden. Die rigorosen finanztechnischen Bestimmungen sind mit dem sich konkretisierenden Risiko einer Dominanz des Rechtmäßigen über das Wirksame und bei Leader über das eigentlich Beabsichtigte verbunden. Daran kann dann auch das ausgeklügelte System der Begleitung und Bewertung nichts ändern. Damit leidet allerdings auch das Image der EU in diesem an sich positiv besetzten Politikfeld der Schwerpunkt-3/4-Maßnahmen, weil diese nur mit einem überbordenden Bürokratismus in Verbindung gebracht werden.

### ***Empfehlungen an die Europäische Ebene***

- Ernstnehmen des eigenen Politikziels der Verlagerung von Verantwortung auf die Mitgliedstaaten,

---

<sup>135</sup> Die Tendenz verstärkt noch die zunehmende Finanzknappheit der Kommunen und ab 2009 die Konkurrenz durch das Konjunkturprogramm, das die finanziellen und planerischen Kapazitäten der Kommunen zusätzlich beansprucht hat.

- die positiven Ansätze im Bereich der Stärkung der Eigenverantwortlichkeit (Zuverlässigkeitserklärung, Berichtslegungen) stärken und sinnvoller ausgestalten, um deren Nebenwirkungen reduzieren,
- Weiterverfolgung des Konzeptes des single audits zur Vermeidung der Mehrfachkontrollen der unterschiedlichen Institutionen; auf die Erfordernis, die Systeme der internen und externen Finanzkontrolle besser aufeinander abzustimmen und neue Wege im Bereich nationaler Zuverlässigkeitserklärungen zu gehen, weist auch der EU-Report deutscher Rechnungshöfe hin (Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2008),
- Abbau der Misstrauenskultur, von der die Durchführungsvorschriften geprägt sind. Dazu gehört im Wesentlichen eine Modifizierung der Kontroll- und Sanktionsregelungen und die Abschaffung der 3 %-Abweichungsklausel für ELER-investiv,
- Entschlackung der Berichtslegungstermine (zweijährige Rhythmen), sodass in den Verwaltungen berichtslegungsfreie Zeiten für Gestaltungsprozesse verbleiben.

### ***Empfehlungen an Schleswig-Holstein***

In diesem Zusammenhang liegt auf der Landesebene relativ wenig Spielraum. Ein Verbesserungspotenzial gerade aus Sicht der regionalen Akteure liegt in einer intensiveren Abstimmung der Anforderungen aus Fachaufsicht, Internem Revisionsdienst und Bescheinigender Stelle. Deren Vorstellungen kommen derzeit separat und zum Teil widersprüchlich bei den Regionen an.

Da viele Verbesserungen der Zuverlässigkeit auf Kosten der Governanceziele gehen, sind weitere Empfehlungen in Bezug auf den Politikstil dort genannt.

### **4.6.3 Zielgerichtete Mittelverwendung**

In Tabelle 4.19 werden die eingeführten Regelungen der EU für eine zielgerichtete Mittelverwendung in ihrer Wirksamkeit und ihren „Nebenwirkungen“ auf die anderen Umsetzungsziele eingestuft. Da die eingeführten Instrumente für die Steigerung der Zielgerichtetheit überwiegend keine „Nebenwirkungen“ auf die Zuverlässigkeit haben, ist diese Spalte nicht in der Tabelle enthalten<sup>136</sup>. Die Aufwand der eingeführten Mechanismen zur verbesserten Zielausrichtung wird durch die Spalte Auswirkungen auf die IK abgebildet.

---

<sup>136</sup> Für die obligatorischen PAK trifft dies, wie die aktuellen Kontrollen durch die KOM beweisen, nicht zu, deren nicht ausreichende Implementierung und Dokumentation als eine Anlastungstatbestand gewertet wird.

**Tabelle 4.19:** Einschätzung der Zielerreichung zielgerichtete Mittelverwendung und Auswirkungen die anderen Zielbereiche

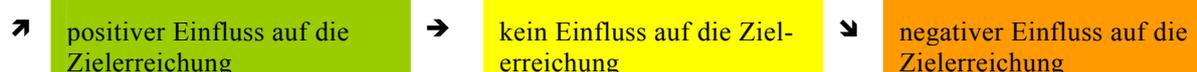
| Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in SH  | Einfluss auf die Zielgerichtetheit der Mittelverwendung  | Auswirkungen auf   |  |
|---|--|--|--|
|   |  | IK   | Governance   |
| Strategische Leitlinien   | Zielgerichteter Diskussionsprozess   | ↗ n. r.  | ↗ Frühe Kommunikation der Ziele  |
| Nationale Strategie   | Keine, da Synopse der Länderprogramme, keine Steuerungsfunktion  | → Datenlieferung, Berichterstattung und Koordination   | ↘ Mehrarbeit ohne Mehrwert   |
| Strategische Vorgaben ELER und festgeschriebene EPLR-Schwerpunktstruktur                                | Stärkte anfänglich die Strategiediskussion; zwingende Schwerpunktstruktur des EPLR führt aber zu Brüchen und geringer Steuerungsfunktion   | → n. r.  | → Mangelnde Kohärenz zwischen Strategieansatz und den ELER-Verordnungstexten   |
| Monitoring/Indikatoren  | Grundsätzlich positiv, aber etabliertes System hat: zu viele Indikatoren, die zu wenig definiert sind, inhaltliche und technische Schwächen, bisher keine Steuerungsfunktion und wenig Erkenntnisgewinn  | → Aufwand, Lernkosten und DV-Systeme führen in SH zu höheren IK  | ↘ Insgesamt sinnvoller Ansatz, um Transparenz über Mittelverwendung und Mittelwirksamkeit herzustellen; Die zu große und starre Regeldichte (CMEF) erschwert aber eine sinnvolles auf die Bedürfnisse des Landes ausgerichtetes System; Großes Ungleichgewicht zwischen ELER und Strukturfonds |
| Laufende Bewertung  | Grundsätzlich positiv, aber zu starr in Zeit und Bewertungsrahmen, zeitliche Taktung mit dem Politikzyklus nicht gegeben.  | → Kosten bewegen sich ungefähr in gleichem Rahmen wie in der letzten Förderperiode trotz höherer Anforderungen           | → Der sinnvolle Ansatz, Förderung zielgerichtet auszugestalten, läuft durch die Beharrung auf eine bestimmte Form ins Leere, und zeugt vom Kommunikationsdefiziten im Mehrebenensystem.  |
| Auswahlkriterien und –verfahren (PAK)   | Diskussion sinnvoll - Beharrung auf einem bestimmten System führte in SH zu einem wenig aussagekräftigen Katalog der PAK, der im Wesentlichen die Fördervoraussetzungen enthält, die zusätzlichen Kriterien spielen kaum eine Rolle, da kein Antragsüberhang | → Tendenziell höherer Aufwand durch die Dokumentation des „Verfahrens“   | ↘ Besser wäre Steuerung über klare Ziele, in denen die KOM einen gemeinschaftlichen Mehrwert sieht   |
| Mindestausstattung je Schwerpunkt, um aus Sicht der EU wichtige Politikbereiche angemessen auszustatten | Führt nicht zwingend zu strategisch besser aufgestellten Programmen, weil zusätzlich zu der Mindestausstattung Altverpflichtungen die Flexibilität der Programmgestaltung behindern, höchstens für Leader sinnvoll   | → Kann dazu führen, dass man Maßnahmen im Programm belässt, um Mindestausstattung zu gewährleisten, auch wenn IK steigen | ↘  |

**Fortsetzung von Tabelle 4.19:**

| Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in SH     | Einfluss auf die Zielgerichtetheit der Mittelverwendung  | Auswirkungen auf   |   |
|--|--|--|---|
|  |  | IK   | Governance  |
| Umwidmung von 1.-Säule-Mitteln für Neue Herausforderungen      | Möglichkeit zur Anrechnung best. Maßnahmen und Milch führt nicht 1 zu 1 zu einem Mehr an Umwelt, trotzdem + für Umweltmaßnahmen (siehe Kapitel 3).   | → Komplizierte Umsetzung, getrennte Berichterstattung, viel Abstimmungsbedarf                    | ↘ Extrem hoher Zeitdruck hat intensivere und ergebnisoffene Diskussion kaum möglich gemacht.                            |
| <i>Klare strategische Ausrichtung auf Natura 2000 und WRRL</i> | Anfänglich ja, aber Risiko der Verwässerung durch die Macht des Faktischen: Zusätzliche Mittel konnten nicht umfassend zur Aufstockung verwendet werden, da aufgrund des Landeshaushaltes auf kommunale Kofinanzierung und Abgabemittel ausgewichen werden muss: Aufwertung von Leader/ILE-Maßnahmen und Wegebau | → n. r.  | ↘ Politischer Gestaltungswille ist nicht mehr klar erkennbar, wird von den Kofinanzierungsmöglichkeiten dominiert       |
| <i>Zielgerichtete AUM-Maßnahmen<br/>Gesamtstrategie AUM</i>    | Hohes zielgerichtetes Auflagenniveau<br>Abhängigkeit von der Wasserentnahmegebühr schränkt das Maßnahmenpektrum ein  | ↗ Führt zu keiner Kostenersparnis<br>↘ n. r.   | → n. r.<br>↘ Fachlich erforderliches wird von Finanzierungsquelle dominiert   |
| <i>Stärkung der regionalen Mitsprache</i>                      | über flächendeckenden Leader-Ansatz auf IES ausgerichtete Projektauswahl und Lokale Aktionen (AUM, 323/2)  | ↗ Insgesamt teurer in der Umsetzung aufgrund der zahlreichen Beteiligten und Abstimmungsprozesse | ↘ Stärkung eines integrierten und regionalisierten Ansatzes auch in einem neuen Maßnahmenumfeld.                        |
| <i>Stärkung des Wettbewerbsgedankens</i>                       | Aktuell implementiertes Auswahlverfahren für die Leuchttürme muss sich noch bewähren, tendenziell positiv  | ? Insgesamt aufgrund der zahlreichen Beteiligten und Abstimmungsprozesse teurer in der Umsetzung | ↘ Führt auch zur besseren Vernetzung und Etablierung von Kommunikationsstrukturen zwischen Landes- und regionaler Ebene |

*Kursiv:* landesspezifisches Ziel

n. r. - nicht relevant, ? noch keine (abschließenden) Erkenntnisse



grau hinterlegt: auf EU-Entscheidungen zurückzuführende Auswirkungen

Quelle: Eigene Einschätzung auf der Grundlage der vorangegangenen Ausführungen.

Insgesamt wurden zahlreiche Ansätze verfolgt, von denen aber nur wenige wirklich einen Beitrag zum Ziel leisten konnten. Der Mehraufwand für die Umsetzung insbesondere bei

der Nationalen Strategie und dem etablierten wenig aussagekräftigen Monitoringsystem steht in keinem ausgewogenen Verhältnis zu den erreichten Fortschritten.

Hilfreich waren die **strategischen Leitlinien**, die rechtzeitig kommuniziert wurden und damit die Diskussionsprozesse vor Ort angestoßen und kanalisiert haben. Positive Ansätze liegen in den regionalisierten Ansätzen von Auswahl und Entscheidungsgremien und in passgenau formulierten Fördervoraussetzungen in Form von Kulissen und Verzahnungen mit zugrunde liegenden Fachplanungen oder anderen Planungsinstrumenten. Mit den regionalisierten Ansätzen sind allerdings höhere IK verbunden und unvermeidlich.

Bezüglich der **Projektauswahlkriterien** sind aus Sicht der Evaluation alle Konstruktionen problematisch, die erst bei Antragsüberhang zu schärferer Qualitätssicherung und Ausschluss von Vorhaben führen. Eine auf Wirksamkeit ausgerichtete Mittelverwendung muss immer den Vorrang haben. Soweit ist der Kommission zuzustimmen. Hierin liegt ein latenter Konflikt zwischen den Auswahlansprüchen der Kommission und dem Anspruch der Förderverwaltung, kein vorhandenes Geld zurückzuhalten und schlimmstenfalls abzugeben. Nach Einschätzungen der MaßnahmenbewerterInnen sind daher eine begründete Interventionslogik und passgenau formulierte Fördervoraussetzungen (ggf. mit Punktwerten versehen) wesentlich geeigneter als das Instrument der PAK, das einen Verwaltungs- und Dokumentationsaufwand nach sich zieht, ohne große Lenkungsfunktion zu entfalten. Diese Lenkungsfunktion entfalten in Schleswig-Holstein eher der flächendeckende Leader-Ansatz, das „Leuchtturmverfahren“, fachliche Konzepte für den Ländlichen Wegebau (siehe Teil II, Kapitel 6), der Ansatz der LA sowie die hohen Förderauflagen der AUM (Teil II, Kapitel 11).

Die **Mindestausstattung je Schwerpunkt** führt nicht dazu, dass die Programme tatsächlich zielgerichteter werden und gemeinschaftliche Prioritäten stärker bedienen, mit Ausnahme von Leader. Dies gilt auch für die Umschichtung von 1.-Säule-Mitteln in die EPLR im Rahmen des Health Checks für die Neuen Herausforderungen. Ein großer zusätzlicher Aufwand in der Programmierung der HC-Mittel steht ein geringes Plus an zusätzlichen Umweltwirkungen gegenüber.

Sehr kritisch für die Beibehaltung der strategischen Ausrichtung und der „Gestaltungshoheit“ des Landes über das Förderprogramm ist das Ausmaß der knappen Landesmittel für die Kofinanzierung. Durch den starken Rückgriff auf die Grundwasserentnahmeabgabe wird der inhaltliche Rahmen der AUM bestimmt. Die eingesetzten Bundesmittel lassen nur den GAK-Spielraum zu und der dominierende Anteil der kommunalen Mittel führt zu einer Stärkung spezifischer ZPLR-Maßnahmen von kommunalem Interesse. Überspitzt formuliert kann sich SH ohne Einsatz von originären Landesmitteln auch nur eingeschränkt eine Landesstrategie leisten.

### *Empfehlungen zielgerichtete Instrumente EU und Schleswig-Holstein*

- In der **nächsten Förderperiode** sollte daher auf einen dreistufigen strategischen Ansatz verzichtet werden. Statt Festlegung von Mindestausstattungen auf der Ebene von Schwerpunkten sollte besser eine Mindestausstattung von (europäischen) Zielen eingefordert werden. Ebenso ist auf eine Schwerpunktstruktur in der jetzigen Form zu verzichten.
- **Auswahlkriterien und -verfahren:** Mehr Wert auf zielgerichtete Förderung zu legen – so zeigen die Ex-post-Evaluationen – ist notwendig und sinnvoll. Dies kann, wie in den einzelnen Maßnahmenbewertungen aufgezeigt, aber auf unterschiedliche sachgerechte und maßnahmenspezifische Weise geschehen. Hier sind die (zusätzlichen) Raster ein reiner Mehraufwand ohne Steuerungsfunktion.
- Der Weg, Qualitätssicherung über ein regionales Gremium wie die LAGn und den Beirat zu betreiben, ist sinnvoll und sollte beibehalten werden.
- Für die restliche Laufzeit der Förderperiode wäre zu überlegen, ob die Berichterstattung zu der **Nationalen Strategie** aufrecht erhalten oder freie Kapazitäten für eine nach vorne gewandte strategische Diskussion gewonnen werden sollte.
- Datensysteme/**Monitoring:** EU-weite Anforderungen sind auf ein Mindestmaß zu reduzieren (analog der X-Liste der Zahlstelle). Wenn Daten EU-weit aggregiert werden sollen, dann muss eine eindeutige Definition vorgegeben werden, die auch in Datenbankstrukturen übersetzbar ist (analog zur BuchführungsVO für die Zahlstellendaten). Die Berichterstattung ist stärker auf die Programme und Maßnahmenstruktur im Land ausrichten. Für Evaluationszwecke ist dafür sorgen, dass bestehende Sekundärdaten besser nutzbar sind, dies schließt auch die Einzelfalldaten der Statistischen Ämter ein.
- 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.
- Die **Gesamtstrategie der AUM** sollte von den zwei verantwortlichen Fachreferaten überdacht werden. Es ist auszuloten, inwieweit ein alle Schutzgüter integrierendes Maßnahmenpaket geschnürt werden kann.
- Für vorrangige **landespolitische** Ziele innerhalb des ZPLR sind ausreichend Landesmittel zur Verfügung zu stellen, da diese Ziele nicht über kommunale Kofinanzierung umgesetzt werden können.

#### **4.6.4 Governance**

In Tabelle 4.20 sind die einzelnen Aspekte des Themenfeldes Governance aufgeführt, wobei die verwandten Bereiche wie fondsübergreifende Ansätze und Kapazitätsaufbau mit enthalten sind.

**Tabelle 4.20:** Einschätzung der Zielerreichung „Governance“ und Auswirkungen die anderen Zielbereiche

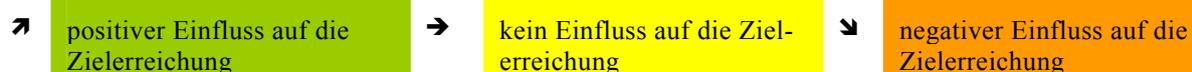
| Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in SH  | Einfluss auf die unterschiedlichen Teilaspekte von Governance   | Auswirkungen auf |  |  |
|---|---|------------------|--|--|
|   |   | IK               | Zielgerichtetheit der Mittel   |  |
| <b>Partnerschaftlicher Politikstil Land Bund:</b><br>Umsetzung der EPLR   | Fortschritte gegenüber der letzten Förderperiode, noch stärkere Koordination und „Herstellen von Verbindlichkeit“ im Abstimmungsprozess mit der KOM erforderlich  | →                | Keine Erkenntnisse   | ? n.r.   |
| Nationale Strategie   | Mehraufwand ohne Mehrwert, wenig geglückte Indikatorenabstimmung  | →                | Datenlieferung, Koordination   | → Kaum Einfluss auf die ZPLR-Ausrichtung   |
| Nationale Rahmenregelung  | Insgesamt positive Bewertung des Instruments zur Herstellung ähnlicher Förderbedingungen zwischen den Bundesländern   | →                | Erhebliche Arbeitserleichterung durch das „zentrale“ Genehmigungsverfahren   | → Gefahr der zu starken Anziehungskraft der GAK-Mittel bzw. -Regelungen und der leichteren Abwicklung  |
| Koordinierungsstelle  | Übernimmt aktive Vermittlerrolle und versucht bundeseinheitlichen „State of the Art“ herzustellen   | →                | Keine Erkenntnisse für das Land, auch auf Bundesebene neue Berichtspflichten | ? n. r.  |
| <b>Partnerschaftlicher Politikstil Land EU</b><br>Fachlich inhaltlich mit der Arbeitsebene in der KOM Durchführungsbestimmungen/ Zahlstellenwesen alle Kommissionsdienststellen | Gute sachorientierte Zusammenarbeit<br><br>Zu detaillierte Bestimmungen, zu starr in den Argumentationen, Form vor Inhalt, widersprüchliche Entscheidungen, besonders problematisch   | →                | n. r.  | n. r.  |
| <b>BA und Konsultationsverfahren</b><br><i>Intensivierung des Beteiligungsverfahrens</i>  | Etappenziel erreicht: erhebliche Verbesserung gegenüber der letzten Förderperiode, aber noch weiterer Verbesserungsbedarf im Sinne der Mitgestaltung  | →                | Ständig anwachsende Anforderungen  | → Hinderlich für „risikobehaftete“ innovative Maßnahmen  |
| <b>Stärkung der integrierten regionalen Ansätze</b><br><i>Flächendeckender Bottom-up-Ansatz</i><br><i>Multisektorale Ansätze</i>  | Quantitativ: Ausweitung des Leader-Ansatzes<br>Qualitativ in Teilbereiche Rückschritt gegenüber LEADER+<br>Wurde mit den 21 Regionen umgesetzt  | →                | Prozess- und Abstimmungskosten   | → Regionales Auswahlverfahren stärkt strategische Passgenauigkeit  |
| <i>Weitgehende Integration von ILE in Lokale Aktionsgruppen (AktivRegionen)</i><br><i>Abwicklung des Wegebaus über Lokale Aktionsgruppen (AktivRegionen)</i>                    | Mussten in den IES entwickelt werden, aber das mögliche Förderspektrum reicht nicht aus, diese umzusetzen<br>Förderansätze auf der lokalen Ebene (LSEn, Dorfentwicklungskonzepte) werden geschwächt<br>Auswahlverfahren für eine tendenziell unterfinanzierte Maßnahme kann Konflikte in die LAG tragen, die nicht mit der IES in Verbindung stehen; Überforderung der Leader Strukturen? | →                | Gremienkosten noch nicht erfasst   | ? n. r.  |
|   |   | →                | n. r.  | Ziel und Instrumente sind nicht ausreichend „deckungsgleich“<br>Für landespolitische Ziele werden nicht genügend Mittel vorgehalten<br>Abwicklung einer Maßnahme, außerhalb des Zielsystem der IES |
|   |   | →                | n. r.  | →  |

**Fortsetzung von Tabelle 4.20:**

| Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in SH     | Einfluss auf die unterschiedlichen Teilaspekte von Governance   | Auswirkungen auf |   |   |  |   |
|--|---|------------------|---|---|--|---|
|  |   | IK               | Zielgerichtetheit der Mittel                |   |  |   |
| <b>Stärkung fondsübergreifender Ansätze</b><br><br>EU Vorgaben | Wegen der „simplification“ und „Ressortegoismen“ wurde auf eine Rahmenverordnung verzichtet – Auseinanderdriften der Fonds in Bezug auf Umsetzungsbestimmungen  | ↓                | n. r.                                       | Inkohärente Vorgaben erschweren Zusammenwirken, Wissenstransfer und strategische Ausrichtung vor Ort; Indiz: Bisher keine Inanspruchnahme von anderen EU-Fondsmitteln für die IES-Umsetzung | ↓  |   |
| Umsetzung Land /Leader   | Ausbaufähige Ansätze mit gemeinsamen Label ZP, Arbeitsgruppe der Fondsverwalter und gegenseitiger BA-Beteiligung; Im Rahmen der Umsetzung Überkreuzverpflichtung (EFRE/Leader) in den jeweiligen regionalen Gremien vertreten zu sein; besser Verzahnung der Evaluationsergebnisse mit dem EFRE geplant; Vollintegration der CAG des EFF in Lokale Aktionsgruppen (AktivRegionen) | ↗                | Nur geringer Anstieg des Programmoverheads  | →   | Noch keine Erkenntnis, aber eventuell gemeinsamer Zielbeitrag Tourismusförderung, Förderung des Milchsektors | ? |
| <b>Chancengleichheit</b>                                       | Insgesamt sind Frauen in den auf Beteiligungsprozesse ausgerichteten Gremien (LAG, BA) unterrepräsentiert; keine „frauenfördernden“ Umsetzungs- oder Beratungsstrukturen; positiver Ansatz: zahlreiche Regionalmanagerinnen   | →                | n. r.                                       |   | Keine Chancengleichheit sichernde Mechanismen  | ↓ |
| Prozesse zu Verbesserung                                       | Maßnahmen zur Verbesserung<br>Maßnahmenausgestaltung ist mit rund 0,4 % der bis Ende 2009 verausgabten Fördermittel für gleichstellungssensible Maßnahmen nur marginal auf dieses Ziel ausgerichtet   | →                | n. r.                                       |   | Keine Zielausrichtung durch Maßnahmenausgestaltung oder Auswahlkriterien                                     | ↓ |
|  |   |                  |   |   |  |   |
| <b>Kapazitätsaufbau</b>  |   |                  |   |   |  |   |
| Netzwerke DVS  | Füllt die Funktion als Wissensplattform und „Servicestelle“ aus Sicht der VB gut aus  | ↗                | n. r.                                       |   | Noch keine Wirkungen   | ? |
| Europäisches Netzwerk Ländliche Entwicklung                    | Wird bislang kaum wahrgenommen  | →                | n. r.                                       |   | n. r.  |   |
| Landesweite Netzwerke, Stammtische, Austausch über ALR         | Wichtige Strukturen aus Sicht der RM und LAGn   | ↗                | Strukturen herzustellen ist kostensteigernd | ↓   | Kann zu Effizienzgewinnen führen   | ? |

*Kursiv:* landesspezifisches Ziel

n. r. - nicht relevant, ? noch keine Erkenntnisse



grau hinterlegt: auf EU-Entscheidungen zurückzuführende Auswirkungen

Quelle: Eigene Einschätzung auf der Grundlage der vorangegangenen Ausführungen.

### ***Schlussfolgerungen und Empfehlungen zum partnerschaftlichen Politikstil zwischen Land, Bund und Kommission***

Der Informationsfluss und die Kommunikationsstrukturen zwischen Bund und Ländern werden grundsätzlich positiv eingeschätzt, wobei die Rolle des Bundes im föderalen System nach wie vor schwierig ist. Zum einen wird vom Bund erwartet, dass er Interessenvertreter der Länder gegenüber dem KOM ist, zum anderen darf er sich aber nicht soweit einmischen, dass Länderinteressen berührt werden.

Der Informationsfluss und die Kommunikationsstrukturen zwischen den Ländern und der Kommission sind z. T. verbesserungswürdig, weniger auf der konkreten Arbeitsebene als in der grundsätzlichen Konstruktion. 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.

- Dem Land Schleswig-Holstein sollte mehr Eigenverantwortlichkeit zugebilligt werden, da vor dem Hintergrund der EU27 ein einheitliches Vorgehen in allen Details von der Kommission nicht hergestellt werden kann.
- Es liegt in der Verantwortung der Kommission, die komplexen Umsetzungssysteme der Programme nur vorsichtig und mit sehr ausgereiften Änderungsvorschlägen zu modifizieren.
- Bereits in der letzten Förderperiode dringend gefordert, wird es zukünftig noch dringender, dass die neue Förderperiode einen eindeutigen und rechtzeitig verabschiedeten Rechtsrahmen vorgibt und mit sorgfältig abgestimmten Verordnungstexten startet. Das derzeitige Verfahren der ständigen Rechtssetzung der Kommission und des Testbetriebs beim „Kunden“ muss überwunden werden.
- Änderungen und Auslegungen sollten nur noch im Rahmen von transparenten Verfahren in nicht von der Kommission dominierten Gremien erfolgen, wobei das Komitologieverfahren (Ausschussverfahren (nach Artikel 202 der Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften)) eine Aufwertung erfahren sollte.
- Der Bund sollte seine Organisationsrolle stärker wahrnehmen, um Ineffizienzen bei den Ländern zu verringern. Das BMELV sollte beispielsweise Terminen in den BGAs einen Vorrang einräumen, da nur die Einsicht in landesinterne Umsetzungsbedingungen zu praktikablen und akzeptablen Koordinierungsvorschlägen führen kann.

### ***Schlussfolgerungen und Empfehlungen Begleitausschuss***

Insgesamt wird die Einrichtung des Begleitausschusses und der Konsultationsprozess positiv gesehen, aber der Beteiligungsprozess an sich muss intensiviert werden. Der momenta-

ne Stand und Mehrwert der Partnerschaft kann mit den folgenden Punkten zusammengefasst werden:

- Der Partizipationsgrad wird von den befragten WiSo als mittel bis gering angesehen.
- Die Auswirkungen der Beteiligung auf das Programm wird als eher gering eingeschätzt – ähnlich wie in anderen Bundesländern,
- Der von der VB etablierte organisatorische Rahmen wird als gute Ausgangsposition für eine Weiterentwicklung gesehen.
- Über den BA wird ein positiver Beitrag zur multilateralen Kommunikation und Vernetzung geleistet, die in Schleswig-Holstein durch starke Grabenkämpfe zwischen der Landwirtschaft und dem Naturschutz belastet bzw. nicht möglich war.
- Zeit und Komplexität der Materie und das hierfür erforderliche Fachwissen sind aus Sicht der Verbände die wesentlichen Hemmnisse, um ihrerseits noch intensiver in den Prozess einzusteigen.

Verbesserungsbedarf wird in den folgenden Punkten gesehen:

- Das im BA diskutierte Themenspektrum sollte auf alle Aspekte des ländlichen Raums ausgeweitet werden, da trotz der Bandbreite der Partner Landwirtschaftsthemen stark dominieren.
- Die Durchschlagskraft des Gremiums könnte dadurch gestärkt werden, indem die politische Ebene in den Diskussionsprozess mit einbezogen wird, und es hier einen direkten offenen Austausch gibt.
- 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.
- Informationen und Unterlagen sollten frühzeitig den Partnern bereitgestellt werden, damit diese sich adäquat vorbereiten können. Hierfür ist die notwendige Kapazität in der VB vorzuhalten.
- Das Internet sollte 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 DVS angestoßen werden.
- 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 Maßnahmen-

ebene, damit die Grenzen einer partnerschaftlichen partizipativen Umsetzung und Lobbyismus nicht verschwimmen.

### ***Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Stärkung der integrierten regionalen Ansätze***

Zielgemäß stärkt das ZPLR integrierende Ansätze sowohl durch den flächendeckend implementierten Leader-Ansatz und geht im Bereich der Natura-2000-Umsetzung mit den Lokalen Aktionen auch neue Wege. Allerdings werden bislang über Leader überwiegend Schwerpunkt-3-Maßnahmen umgesetzt, und von den Fördermöglichkeiten der anderen Schwerpunkte wird kaum Gebrauch gemacht.

Aufgrund des Umsetzungsstandes kann die erste Hälfte der Förderperiode insgesamt als Aufbauphase der 21 Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) mit geringem Projektumsetzungsstand und Auslaufphase der Förderung „alten Typs“ (Einzelvorhaben, Dorfentwicklungsplanung, LSEn) gesehen werden. Die Integrationskraft von Leader schlägt noch nicht auf die bisher verausgabten Mittel durch.

- Schleswig-Holstein hat den Spielraum ausgenutzt und entspricht damit weitgehend den Grundprinzipien von Leader. Der flächendeckende Ansatz sichert einen Kompetenzaufbau aller Regionen für integrierte Konzepte und Förderansätze.
- Der Rechtsrahmen wirkt auch hier restriktiv, sodass trotz der eigenen guten Ansätze weniger multisektoral über auch andere Fonds umgesetzt wird. Der Zeitverlust zwischen IES und Umsetzung ist mit der Gefahr der nachhaltigen Frustration verbunden (als Bruch zwischen Planung und Umsetzung, siehe Teil II, Kapitel 13.7). Hier muss gegengesteuert werden. Wesentlich für eine bessere Umsetzung und Sicherung der erzielten Erfolge sind:
  - Verbesserungen der **Fördermodalitäten** (Bessere Möglichkeiten für Kleinprojekte und innovative Projekte, Aufheben der aus den Flächenmaßnahmen stammenden Sanktions- und Kontrollregelungen, Angleichung an EFRE d. h. beispielsweise Mitförderung der Mehrwertsteuer<sup>137</sup>, Änderungen der Kofinanzierungsmodalitäten).
  - Flexiblere Handhabung der **Regionszuschnitte**: hier wären beispielsweise Regionsgrößen zwischen 30.000 bis 150.000 EinwohnerInnen zu ermöglichen.
  - 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 zu präferieren, ohne Bruch bzw. zeitlicher Verzögerung zwischen Konzepterstellung der IES und Beginn der Umsetzung von Projekten mit sichtbaren Erfolgen.

---

<sup>137</sup> Oder deren Nichtkofinanzierung auch im EFRE.

- Schleswig-Holstein hat mit den LSEn schon sehr früh Schritte weg von dem kleinteiligen lokalen Aktionsfeld der Dorferneuerung hin zu kleinregionalen Entwicklungsansätzen eingeschlagen. Die LSEn wurden mit den Dorfentwicklungskonzepten für die dörflicher Ebene konkretisiert. Ergänzt wurden sie unter Leader in einigen Teilräumen mit (übergeordneten) Gesamtkonzepten zur ländlichen Entwicklung. Die aktuelle Entwicklung zur weitgehenden Integration aller ILE-Maßnahmen in den flächendeckenden Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen)-Ansatz und in das Entscheidungsregime der LAGn birgt das Risiko, dass dieser positiv bewertete Dreiklang (Eberhardt et al., 2005) aus dem Gleichgewicht gerät. Es muss sichergestellt werden, dass Spielraum und Geld für lokale Projekte und Ansätze verbleiben.
- Es sollte intensiv beobachtet werden, inwieweit die Vollintegration des Wegbaus zu starken Kapazitätsbelastungen der Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen)-Gremien führt und es sich als sachgerecht erweist, diese „unterfinanzierte“ und damit konfliktträchtige Maßnahme dem LAG-Ranking zu unterziehen. Hier können Konflikte in das Gremium getragen werden, die mit der primären Umsetzung eines IES nichts zu tun haben.
- Der Leuchtturmansatz ermöglicht die Beibehaltung von Wettbewerbsinstrumenten im flächendeckenden Leader-Ansatz und führt zu einer intensiveren Vernetzung der Regionen; das Verfahren und die Entscheidungskriterien müssen nach anfänglichen „Webfehlern“ adäquater gestaltet werden<sup>138</sup>.

### ***Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Stärkung fondsübergreifender Ansätze***

In Schleswig-Holstein wurde mit dem Zukunftsprogramm eine Dachmarke der EU-Förderung im Land fortgeschrieben. Dieser Rahmen hat aber nur eine geringe inhaltlich-strategische Lenkungsfunktion. Wesentlich relevantere Ansatzpunkte für fondsübergreifendes Handeln sind die sowohl im ZPLR, ZPW und ZPF verankerten regionalisierten Umsetzungsprozesse. Der Anspruch einer besseren Integration der Fonds wurde auf der europäischen Ebene weder organisatorisch noch inhaltlich strategisch gut vorbereitet. Hier gibt es zu wenig Abstimmung und Kooperation zwischen den Direktionen. Im Prinzip ist die Rahmenverordnung, die allen Strukturfonds und dem ELER sowie EFF gleiche Umsetzungsbedingungen verschaffen sollte, der Vereinfachung zum Opfer gefallen. Die daraus resultierenden Probleme reichen hinunter bis auf die regionale Ebene, auf der sie aber kaum lösbar sind.

---

<sup>138</sup> Inwieweit das mit den 2010 vorgenommenen Veränderungen gelungen ist, wird Gegenstand der laufenden Bewertung sein.

### ***EU Ebene***

- Die EU muss in den fondsübergreifenden kohärenten Vorgaben, Strukturen und Zielen für den ländlichen Raum unbedingt Verbesserungen erreichen. Das gilt auch für die Integration von Querschnittszielen in den verschiedenen Fonds.
- Die Diskussion in der GAP sollte nicht derart von der zukünftigen Ausgestaltung der Direktzahlungen dominiert werden, sodass die Kohärenz zu den Strukturfonds keine oder eine stark untergeordnete Rolle spielt.
- Für eine Harmonisierung und einen integrierten Ansatz bedarf es keiner Multifondsprogramme. Diese sind nicht administrabel und verursachen einen hohen Aufwand. Bei Änderungsverfahren ist beispielsweise die Mitzeichnungsleiste dreimal so lang.
- Mit Monofondsprogrammen kann eine starke Komplementarität und Kohärenz erreicht werden – wenn man sich abstimmt. Hierfür ist ein gemeinsamer Zeitplan erforderlich. Bei dem Umsetzungsregelwerk muss für alle drei Fonds unbedingt auf den gleichen Wortlaut geachtet werden. Dies ist ggf. über eine Rahmenverordnung zu erreichen, mit der Konsequenz, dass der ELER wieder als ein Strukturfonds gesehen wird, was er zumindest in Schwerpunkt 3 zweifelsohne ist.

### ***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 bzw. die Ergebnisse der Bewertungen besser verzahnt bzw. diskutiert werden.
- In der AG der Fondsverwalter und den BAN sollte eine intensive Diskussion für den Zeitraum nach 2013 erfolgen. Der ELER sollte ebenbürtig in die von der Staatskanzlei einberufene AG zur Reform der Strukturfonds einbezogen sein.
- Die tatsächliche Verzahnung der regionalen Projekte des EFRE mit Leader über die Strukturen der regionalen Geschäftsstellen bzw. Beiräte und der LAGn 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.
- Der Austausch auf den BA-Sitzungen dient momentan nur der Mitteilung von Umsetzungsständen. Zur thematischen Diskussion sollten gemeinsame themenspezifische Sitzungen organisiert werden.

### ***Schlussfolgerungen und Empfehlungen Chancengleichheit***

Neben den förderpolitisch begrenzten Ansätzen hat es das Konzept des Gender-Mainstreaming im Umfeld eines durch Männer dominierten Politikfeldes<sup>139</sup> – mit den entsprechenden Strukturen in der Verwaltung und der Fachöffentlichkeit, besonders schwer. Durch die „formalisierte Verankerung“ als Querschnittsziel in den Verordnungstexten läuft es Gefahr, auf ein rein formalisiertes Prüfraster reduziert zu werden. Auch wenn die Gestaltungsspielräume eng sind, gibt es auch im EPLR Ansatzpunkte, Gender-Aspekte stärker zu berücksichtigen, die – anstelle von Textbausteinen – stärker genutzt werden sollten:

- Maßnahmen mit Gender-Potenzial finanziell besser ausstatten,
- Frauen spezifische (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,
- stringentere Vorgaben<sup>140</sup> für die Beteiligungsgremien, v. a. bei Leader und dem BA,
- Berücksichtigung von Leitfäden einer Gender sensiblen Sprache (in Wort und Bild) in allen Dokumenten und Veröffentlichungen, die nicht nur Frauen mitmeint, sondern Frauen sichtbar macht (ISOE, 2005),
- Gerade im Zusammenhang mit der Schaffung von Arbeitsplätzen für Frauen sollte im Rahmen der Begleitung und der Bewertung mehr auf deren Qualität abgehoben und keine rein numerische Berichterstattung geleistet werden. Die hierfür erforderlichen Daten müssen erfasst und zur Verfügung gestellt werden.

### ***Schlussfolgerungen um Empfehlungen zum Kapazitätsaufbau***

Für eine Bewertung des Einflusses der neu geschaffenen Strukturen ist es zum jetzigen Zeitpunkt noch zu früh. Erstens mussten sich diese zunächst selbst organisatorisch verfestigen und zweitens waren die Akteure in den Landesverwaltungen sehr stark durch abwicklungstechnische Fragen (Begleitung und Begleitausschüsse, Datensysteme, Finanzmanagement und Änderungsverfahren) eingebunden, dass solche Vernetzungsangebote als Luxus oder absolute Kür wahrgenommen werden. Erst langsam werden diese Angebote mehr gesehen und angenommen. Im Rahmen des Workshops „Über den Tellerrand geschaut 2011“, auf dem Ergebnisse der 7-Länder-Bewertung den beteiligten Bundesländern

---

<sup>139</sup> Der Frauenanteil in Führungspositionen in den Schleswig-Holsteinischen Ministerien liegt auf Abteilungsleitungsebene bei 29 %, auf Referatsleitungsebene bei 27 %. Im MLUR lag der Frauenanteil zum Stand November 2007 noch niedriger bei 17 % respektive 24 %.

<sup>140</sup> Z. B familienkompatible Sitzungszeiten, Kinderbetreuung bei Konferenzen/Workshops.

präsentiert und diskutiert werden, ist eine Befragung der TeilnehmerInnen zum Bekanntheitsgrad und der (gewünschten) Funktion der Netzwerke geplant.

Aus den Expertengesprächen und auf der Grundlage eigener Erfahrungen können folgende Empfehlungen gegeben werden:

- Die EU sollte ein klareres Profil der geschaffenen Vernetzungsstrukturen entwickeln. Unter LEADER+ war die Aufgabe der Beobachtungsstelle bei AEIDL sehr klar, beim Europäischen Netzwerk Ländliche Entwicklung und Contact Point sind die Aufgaben und Service unklarer, zumal oftmals eine Verwechslung mit dem Evaluationsnetzwerk und dem Help desk stattfindet.
- Schleswig-Holstein und die WiSo-Partner 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.
- Der Kapazitätsaufbau im Rahmen von **Leader** ist nach Ergebnissen der Maßnahmenbewertung insgesamt auf gutem Wege. Die Zufriedenheit mit den Regionalmanagements ist insgesamt sehr hoch. Die Öffentlichkeitsarbeit innerhalb der Regionen stellt den wichtigsten Verbesserungsbedarf dar. Durch das Zusammenkommen von Akteuren verschiedener Themenbereiche werden durch die LAG-Arbeit wichtige Lernprozesse induziert, beispielsweise durch ein besseres Verständnis für die Sichtweisen anderer Akteure. Hinsichtlich des Kapazitätsaufbaus auf Landesebene werden die verschiedenen Unterstützungs- und Vernetzungsmöglichkeiten (durch ALR, MLUR) insgesamt positiv bewertet. Die bestehenden Fördertatbestände sind allerdings noch nicht optimal, um alle erforderlichen Handlungsansätze für eine integrierte ländliche Entwicklung zu fördern.

#### 4.6.5 Gesamtfazit Balance der Durchführungsziele im ZPLR

Im Zielkanon der Durchführungsziele, der sich aus den Aspekten Vereinfachung, Zuverlässigkeit der Mittelverwendung, zielgerichtete Mittelverwendung und Governance zusammensetzt, überlagert die Zuverlässigkeit alle anderen Ziele. Der Rechtsrahmen kommt – überspitzt ausgedrückt – weniger den Erfordernissen der ländlichen Entwicklung zugute, sondern dem Europäischen Rechnungshof und seinen einzigartigen Anforderungen an eine Zuverlässigkeitserklärung. Auch in Schleswig-Holstein hinken die insbesondere von den neuen Regelungen betroffenen Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4 im Umsetzungsstand hinterher.

Nichts desto trotz gelingt es der schleswig-holsteinischen Verwaltung insgesamt, eine gut funktionierende Umsetzungs- und Ablaufstruktur zu etablieren. Erfolgsfaktoren sind die

hohe Kontinuität und gebündelte Kompetenzen. Die verwaltungsseitigen 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 konterkarieren zum Teil die ursprünglich sowohl strategisch als auch organisatorisch gute Ausgangslage des ZPLR.

## Literaturverzeichnis

- CBD 1992: Convention on Biological Diversity (Übereinkommen der Vereinten Nationen über die biologische Vielfalt).
- 2006/144/EG: Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007 - 2013), 2006/144/EG. Amtsblatt der Europäischen Union, L 55/20 vom 25.02.2006.
- 2006/702/EG: Entscheidung des Rates vom 06. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft. Amtsblatt der Europäischen Union, L 291.
- KOM (2001) 264 endg: Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung. (Vorschlag der Kommission für den Europäischen Rat in Göteborg). Mitteilung der Kommission, 2001. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0264:FIN:DE:PDF>. Stand 3.2.2009.
- RL 79/409/EWG: Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutzrichtlinie). ABl.L 103 vom 25.4.1979, S.1.
- RL 92/43/EWG: Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie). ABl.L 206 vom 22.7.1992, S.7.
- VO (EG) Nr. 1290/2005: Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union L 209 vom 11. August 2005. Amtsblatt der Europäischen Union.
- VO (EG) Nr. 1698/2005: Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Amtsblatt der Europäischen Union, L 277/1 vom 21.10.2005.
- VO (EG) Nr. 883/2006 der Kommission: Verordnung (EG) Nr. 883/2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates hinsichtlich der Buchführung der Zahlstellen, der Ausgaben- und Einnahmenerklärungen und der Bedingungen für die Erstattung der Ausgaben im Rahmen des EGFL und des ELER. Amtsblatt der Europäischen Union, L 171. Internetseite Europäische Union: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:171:0001:0034:DE:PDF>. Stand 2.3.2009.
- VO (EG) Nr. 885/2006 der Kommission: Verordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates hinsichtlich der Zulassung der Zahlstellen und anderen Einrichtungen sowie des Rechnungsabschlusses für den EGFL und den ELER. Amtsblatt der Europäischen Union, L 171.

- VO (EG) Nr. 1083/2006: Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.
- VO (EG) Nr. 1828/2006: Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. Amtsblatt der Europäischen Union, L371.
- VO (EG) Nr. 1974/2006: Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Amtsblatt der Europäischen Union. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2006/l\\_368/l\\_36820061223de00150073.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2006/l_368/l_36820061223de00150073.pdf) f. Stand 8.10.2007.
- VO (EG) Nr. 1975/2006: Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 der Kommission vom 07. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates hinsichtlich der Kontrollverfahren und der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen bei Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums. Amtsblatt der Europäischen Union, L 368/74. Stand 8.10.2007.
- DGL-VO SH: Landesverordnung zur Erhaltung von Dauergrünland (Dauergrünland-Erhaltungsverordnung - DGL-VO SH). GVOBl, 2008, S. 233. sh.juris.de. Stand 21.6.2010.
- SHVgVO: Landesverordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Schleswig-Holsteinische Vergabeverordnung - SHVgVO). GS Schl.-H.II, Gl.Nr. 707-5-3.
- ILE-Richtlinie: Richtlinie zur Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung in Schleswig-Holstein. Amtsblatt für Schleswig-Holstein, 2009.
- Deutscher Bundestag, Drucksache, Nr. 17/1616 vom 5.5.2010, Große Anfrage der SPD-Fraktion im Bundestag an die Bundesregierung zu den ökonomischen Wirkungen des Konjunkturpakete. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/016/1701616.pdf>. Stand 8.7.2010.
- Top agrar, Nr. 05.05.2009 vom 2009, "EEG verantwortlich für Grünlandumbruch" S. 1-1. [http://www.topagrar.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=11579&Itemid=519](http://www.topagrar.com/index.php?option=com_content&task=view&id=11579&Itemid=519). Stand 8.11.2010.
- Aehnelt, R., Kühn, M. und Schütte, I. (2006): Lebensqualität in Klein- und Mittelstädten. Integrierte Berichtssysteme von regionalen Zentren des Städtekranses im Land Brandenburg. Schlussbericht. Berlin.

- Bähr, J. (2004): Bevölkerungsgeographie. Stuttgart.
- Bauer, S. (2007): Förderpolitik in der Verflechtungsfalle. Internetseite Evangelische Akademie Loccum: <http://www.loccum.de/material/arbeit/lw07/bauer.pdf>. Stand 21.8.2008.
- Bauschke, A. (2010): Statt "Neue Herausforderungen" alte Verteilungsmechanismen? Analyse der Umsetzung des Health Check der Gemeinsamen Agrarpolitik im Rahmen ländlicher Entwicklungsprogramme in ausgewählten deutschen Bundesländern. Masterarbeit (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin).
- BBS Büro Greuner Pönicke (2009): Ökologische maßnahmenbegleitende Untersuchungen 2009-2013, Untersuchung der Veränderung der Besiedlung (Makrozoobenthos) ausgewählter Bäche nach strukturverbessernden Maßnahmen, Zwischenbericht 2009; Gutachten im Auftrag des LLUR Schleswig-Holstein.
- BBSR, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2008): Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen, Veranstaltungsergebnisse eines Expertenworkshops im August 2008.  
[http://www.bbsr.bund.de/nn\\_22702/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Studien/Stadtregionen/Veranstaltungen/Erster\\_Expertenworkshop.html](http://www.bbsr.bund.de/nn_22702/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Studien/Stadtregionen/Veranstaltungen/Erster_Expertenworkshop.html). Stand 27.4.2010.
- BBSR, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung und Hans-Böckler-Stiftung (2009): Gender-Index - eine Landkarte der Gleichstellung in Deutschland.  
<http://www.genderindex.de/was-ist-der-index.html>. Stand 2.9.2009.
- Becker, H., Neumeier, S., Plankl, R., Tietz, A. und Weingarten, P. (2009): Abgrenzung ländlicher Räume im Spiegel regionaler Typisierungen: ein Diskussionsbeitrag. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, H. (in Vorbereitung). Völknerode.
- Becker, P. (2009): Die europäische Kohäsionspolitik und ihre Modernisierung. SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik, H. S 5.
- Beetz, S. (2007): Innovationen in ländlichen Räumen unter der Perspektive von Lebensqualität. In: Beetz, S. (Hrsg.): Die Zukunft der Infrastrukturen in ländlichen Räumen. Materialien der Interdisziplinären Arbeitsgruppe Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume - LandInnovation -, H. 14. S. 9-18.  
[www.bbaw.de/bbaw/Forschung/Forschungsprojekte/Land/de/Startseite](http://www.bbaw.de/bbaw/Forschung/Forschungsprojekte/Land/de/Startseite).
- Bergschmidt, A. (2009): Powerless Evaluation. Euro Choices 2009. Internetseite Wiley Interscience: <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/122563779/PDFSTART>. Stand 4.9.2009.
- Bernhard, S., Hohmeyer, K., Jozwiak, E., Koch, S., Kruppe, T., Stephan, G. und Wolff, J. (2008): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen. IAB Forschungsbericht, H. 2/2008. Nürnberg. Internetseite Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB):  
<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2008/fb0208.pdf>. Stand 24.2.2010.

- Bieritz, L., Distelkamp, M. und Ulrich, P. (2010): Ermittlung der nachfrageseitigen Einkommens- und Beschäftigungseffekte ländlicher Entwicklungsprogramme im Zeitraum 2007 bis 2009 (Gutachten der Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforchung im Auftrag des vTI). Osnabrück.
- Blank, S. und Löwenbein, O. (2009): Inwiefern kann Evaluation mittels systemtheoretischem Ansatz und Netzwerkansatz die Steuerung von Projekten durch Lernprozesse befördern? Zeitschrift für Evaluation Jg.8, H. 1, S. 75-85.
- BLE, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2010a): Empfänger EU-Fischereifonds bis 31.12.2009, Schleswig-Holstein. Internetseite BLE: <http://www.agrar-fischerei-zahlungen.de/eff/SH/Veroeffentlichung.pdf>. Stand 18.9.2010.
- BLE, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2010b): Verzeichnis der Begünstigten aus dem Operationellen Programm des Europäischen Fischereifonds (EFF) der Förderperiode 2007 bis 2013 der Bundesrepublik Deutschland für Schleswig-Holstein (Stand 30.12.2009). Internetseite BLE: <http://www.agrar-fischerei-zahlungen.de/eff/SH/Veroeffentlichung.pdf>. Stand 20.9.2010.
- Blume, L. und Döring, T. (2009): Unterschiede regionale Wirtschaftskraft - welchen Einfluss hat die Landespolitik? Jahrbuch für Regionalwissenschaft 29, H. 2, S. 105-120.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006a): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2006. [http://www.bmelv.de/cln\\_045/nn\\_752130/SharedDocs/downloads/Agrarbericht/gesamte\\_20Fassung\\_202006.html](http://www.bmelv.de/cln_045/nn_752130/SharedDocs/downloads/Agrarbericht/gesamte_20Fassung_202006.html). Stand 3.6.2006.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006b): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume (Artikel 11 Verordnung (EG) Nr. 1698/2005). Entwurf (Stand 30.05.2006).
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007a): Operationelles Programm Europäischer Fischereifonds (EFF) Förderperiode 2007- 2013, Bundesrepublik Deutschland. Stand 18.9.2010.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007b): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 - 2013. [http://www.bmelv.de/cln\\_045/nn\\_751686/SharedDocs/downloads/08-LaendlicheRaeume/Strategiepapier.html](http://www.bmelv.de/cln_045/nn_751686/SharedDocs/downloads/08-LaendlicheRaeume/Strategiepapier.html). Stand 23.1.2007.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Jahresgespräch zwischen KOM und BMELV am 28. Oktober 2008, wichtige Ergebnisse/Aussagen. Email vom 4.11.2008.

- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009a): Handlungskonzept der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der ländlichen Räume.  
<http://www.bmelv.de/cae/servlet/contentblob/447606/publicationFile/22789/HandlungskonzeptIMAG.pdf>. Stand 31.5.2010.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009b): Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume (konsolidierte Fassung). [http://www.bmelv.de/cln\\_044/nn\\_751002/SharedDocs/downloads/04-Landwirtschaft/Foerderung/GAK/NationaleRahmenregelungen-ELER,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/NationaleRahmenregelungen-ELER.pdf](http://www.bmelv.de/cln_044/nn_751002/SharedDocs/downloads/04-Landwirtschaft/Foerderung/GAK/NationaleRahmenregelungen-ELER,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/NationaleRahmenregelungen-ELER.pdf). Stand 8.5.2009.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010a): Buchführungsergebnisse landwirtschaftliche Haupterwerbsbetriebe.  
<http://berichte.bmelv-statistik.de/BFT-1110001-2009.pdf>. Stand 23.8.2010.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010b): Daten zur Erhebung der Kontrollkosten ländlicher Entwicklungsmaßnahmen 2008 der Europäischen Kommission, Übersicht über die Bundesländer.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010c): Die Bundeswaldinventur - Alle Ergebnisse und Berichte.  
[http://www.bundeswaldinventur.de/enid/339f44d88c57996f89ec3a02bf822380\\_51519f6d6f6465092d09/2.html](http://www.bundeswaldinventur.de/enid/339f44d88c57996f89ec3a02bf822380_51519f6d6f6465092d09/2.html).
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010d): Expertengespräch mit Vertretern des BMELV über die Rolle des Bundes bei der Umsetzung der EPLR, Referate 521 und 615. Gespräch vom 21.04.2010.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010e): Position der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2013.
- BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2002): Gender Mainstreaming. Was ist das? Berlin.
- BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft (2009): Strategische Berichterstattung 2009, Langfassung, Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013.  
<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/S-T/strategiebericht-2009-langfassung,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>.

- Bornemann, H., Breuer, A., Rautenberg, R. und Winter, M. (2010): Umsetzung des Ziels "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" im Rahmen der europäischen Strukturpolitik und Handlungsoptionen für seine Fortführung in der Förderperiode 2014-2010. Endbericht. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie durch die Prognos AG. Internetseite BMWI: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/umsetzung-ziel-regionale-wettbewerbsfaehigkeit-und-beschaeftigung.property=pdf.bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>. Stand 7.9.2010.
- Britschkat, G. Hornuf L. (2008): Studie über die Auswirkungen des Glücksspielstaatsvertrages zum Lotterie- und Sportwettmarkt auf die deutsche Volkswirtschaft. München. Internetseite WKW, Wirtschaftsforschung GmbH, München: <http://www.mkw-gmbh.de/fileadmin/templates/mkw-gmbh/publications/lottostudie.pdf>.
- Bund-Länder-Unterarbeitsgruppe Monitoring/Indikatoren (2010): Handbuch Kombinierte ELER-/GAK-Berichterstattung 2007 - 2013. Unveröffentlicht.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2009): Expertengespräch mit der Zahlstelle Hamburg. Gespräch am 09.09.2009.
- CEMAT, Konferenz der Minister für Raumentwicklung (2007): Territoriale Agenda der Europäischen Union für ein wettbewerbsfähiges nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen. [http://www.bmvbs.de/Anlage/original\\_998207/Territoriale-Agenda-der-Europaeischen-Union-Angenommen-am-25.-Mai-2007-barrierefrei.pdf](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_998207/Territoriale-Agenda-der-Europaeischen-Union-Angenommen-am-25.-Mai-2007-barrierefrei.pdf). Stand 31.3.2010.
- Clausen, H. und Trettin, L. (2003): Förderung von Demonstrationsvorhaben im Umweltbereich - Mitnahmeeffekte und Finanzierungsoptionen. RWI Materialien, H. 1. Essen.
- DG Agri (2008): Sitzungsprotokoll zum gemeinsamen Jahrestreffen mit den Verwaltungsbehörden der Länder Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen über die jährliche Überprüfung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum 2007-2013 am 1/12/2008 in Brüssel. Email.
- DG Regio (2007): Messung der Beschäftigungseffekte von Strukturfonds. Arbeitspapier Nr. 6. Internetseite Regionalpolitik - Inforegio: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2007/working/wd6\\_employ\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd6_employ_de.pdf).
- Eberhardt, W., Koch, B., Raue, P., Tietz, A., Bathke, M. und Dette, H. (2005): Materialband zu Kapitel 9. Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten - Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Programms "Zukunft auf dem Land" (ZAL). Braunschweig, Hannover.
- EEN, European Evaluation Network for Rural Development (2009): Leitfaden: Die Anwendung des "High Nature Value (HNV)"-Wirkungsindikators 2007-2013. [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/network/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/network/index_en.htm).

- EEN, European Evaluation Network for Rural Development (2010a): Capturing impacts of Leader and of measures to improve Quality of life in rural areas. Brüssel.
- EEN, European Evaluation Network for Rural Development, Hrsg. (2010b): Working Paper on Approaches for assessing the impacts of the Rural Development Programmes in the context of multiple intervening factors. Findings of a Thematic Working Group established and coordinated by The European Evaluation Network for Rural Development. Editors: R. Lukesch, B. Schuh. [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index_en.htm). Stand 19.4.2010.
- Elscher, T. (2009): Landwirtschaft und Artenschutz - Integration der Landwirtschaft in die Bestimmungen des Artenschutzes am Beispiel Schleswig-Holsteins. [http://www.zukunftsforum-laendliche-entwicklung.de/fileadmin/user\\_upload/Downloads/2009/BV03\\_Referent\\_ELSCHER.pdf](http://www.zukunftsforum-laendliche-entwicklung.de/fileadmin/user_upload/Downloads/2009/BV03_Referent_ELSCHER.pdf). Stand 12.11.2010.
- Erhard, M., Everink, C., Julius, Ch. und Kreins, P. (2002): Bundesweite Betrachtung der Zusammenhänge zwischen Agrarstatistikdaten und aktuellen Daten zur Bodennutzung. UBA-Texte, H. 71/02. Berlin.
- EU-COM, Commission of the European Communities (2006): Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Court of Auditors - Commission Action Plan towards an Integrated Internal Control Framework, COM(2006)9final. [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2006&nu\\_doc=9](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2006&nu_doc=9).
- EU-COM, Commission of the European Communities (2009): Note to the Managing Authorities of all Rural Development Programmes Supported by the EAFRD, 2007 - 2013 Subject: RDP - Selection Criteria. Email vom 09.11.2010.
- EU-Com, European Commission General Direction Agriculture (2009): Request for information: Costs of controlling rural development measures.
- EU-Com, European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2010): Working paper on the CMEF gross value added indicators. [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=84053593-C697-FF89-ED5C-51797D9754FD](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=84053593-C697-FF89-ED5C-51797D9754FD). Stand 28.7.2010.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000a): Der neue Programmplanungszeitraum 2000 - 2006: technische Themenpapiere, Technisches Papier 3, Einbeziehung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in die Strukturfondsmaßnahmen. Luxemburg.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000b): Mitteilung der Kommission an die Mitgliedsstaaten über die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums (LEADER+). K(2000) 946 endgültig.

- EU-KOM, Europäische Kommission (2003a): Schlussfolgerungen der zweiten Europäischen Konferenz über ländliche Entwicklung in Salzburg. [www.ec.europa.eu: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/03/236&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en](http://www.ec.europa.eu:www.ec.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/03/236&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en). Stand 15.10.2007.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2003b): Leitfadengestütztes Gespräch mit MitarbeiterInnen.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2005): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung: Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0330:FIN:DE:PDF>. Stand 25.11.2009.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006a): Guidance note A - Choice and use of indicators. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006b): Guidance Note N - Glossary of terms. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006c): Rural Development 2007-2013. Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, Guidance Document, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006d): Sonderausgabe Newsletter: Beschäftigung und Wachstum durch ländliche Entwicklung. [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/newsletter/lisbon/special\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/newsletter/lisbon/special_de.pdf). Stand 19.9.2006.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2007a): Wachsende Regionen, wachsendes Europa. Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brüssel. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/index_de.htm). Stand 30.3.2010.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007b): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr. 2: Zulassung einer Zahlstelle gemäß Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates und Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission, Dokument Nr. AGRI-2007-60982.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007c): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr. 2: Zulassung einer Zahlstelle gemäß Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates und Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission, Dokument Nr. AGRI-2007-60982.

- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007d): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr. 3: Prüfungsstrategie, Dokument Nr. AGRI-RC D(2007).
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007e): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr. 4: Zuverlässigkeitserklärung des Leiters der Zahlstelle gemäss Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe c Ziffer III der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates, Dokument Nr. AGRI-2007-61729.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007f): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr. 5: Musterbericht der Bescheinigenden Stelle, Dokument Nr. AGRI-2007-61713.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007g): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr. 6: Form, Umfang und Inhalt der Bescheinigung der Bescheinigenden Stelle, Dokumenten Nr. AGRI-2007-61715.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007h): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr. 7: Stellungnahme der Bescheinigenden Stelle zur Zuverlässigkeitserklärung des Leiters der Zahlstelle gemäß Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates, Dokument Nr. AGRI-2007-61717.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007i): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr.1: Wiedereinzuziehende Beträge gemäß Anhang III der Verordnung (EG) Nr.885/2006 der Kommission.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008): 19. Jahresbericht über die Durchführung der Strukturfonds (Durchführungsjahr 2007), KOM(2008) 659 endgültig. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0659:FIN:DE:PDF>. Stand 31.3.2010.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2009a): Fragestellungen hinsichtlich der Förderfähigkeit innovativer Projekte in Leader, Art 63 (a), 64 und 61 der VO 1698/2005. Internetseite DVS, Netzwerk ländliche Räume: [http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/01\\_Hintergrund/ELER/Leader/Leader\\_u\\_Innovation\\_Antwort\\_KOM\\_29\\_10\\_2009.pdf](http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/01_Hintergrund/ELER/Leader/Leader_u_Innovation_Antwort_KOM_29_10_2009.pdf). Stand 20.7.2010.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2009b): Gemeinsame Indikatoren für die Begleitung und Bewertung von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum 2007-2013 (Teil I: Erläuternde Leitlinien, Teil II: Tabellen mit gemeinsamen Indikatoren für die Begleitung und Bewertung von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum). Brüssel.

- EU-KOM, Europäische Kommission (2010): Mehr oder weniger Kontrollen? Die richtige Balance zwischen Kontrollkosten und Fehlerrisiko.
- Eurostat (2010): BIP je Einwohner reichte von 26% des EU27-Durchschnitts in Severozapfen in Bulgarien bis zu 334% in Inner London (eurostat pressemitteilung 25/2010). Internetseite Eurostat: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/1-18022010-AP/DE/1-18022010-AP-DE.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/1-18022010-AP/DE/1-18022010-AP-DE.PDF). Stand 8.11.2010.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2010b): Ergebnisse einer Online-Befragung zum Thema "Beteiligung der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpartner (WiSos) an der Umsetzung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Braunschweig.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2010a): Ergebnisse vorbereitender Interviews mit acht BGA-VertreterInnen für die WiSo-Partnerbefragung zum Thema "Beteiligung der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpartner (WiSos) an der Umsetzung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Braunschweig.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2003): Kapitel 10: Kapitelübergreifende Fragestellungen. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 der Bundesländer Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Hessen. Braunschweig, Hannover, Hamburg. [http://miraculix.fal.de/fallitdok\\_extern/zi035871.pdf](http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/zi035871.pdf). Stand 2.10.2007.
- Fährmann, B., Grajewski, R., Koch, B. und Peter, H. (2008a): Die Politik zur ländlichen Entwicklung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik - Von den Ursprüngen bis zur Gegenwart. Schriftenreihe Europäisches Verwaltungsmanagement der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin. Berlin.
- Fährmann, B., Grajewski, R., Pufahl, A. und Schnaut, G. (2008b): Kapitel 10 Kapitelübergreifende Fragestellungen. In: LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI (Hrsg.): Ex-post-Bewertung des Programms "Zukunft auf dem Land" (ZAL) gem Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hamburg, Hannover. S. 1-123.
- Fährmann, B., Grajewski, R., Pufahl, A. und Schnaut, G. (2008c): Kapitel 11, Schlussfolgerungen und Empfehlungen. In: LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI (Hrsg.): Ex-post-Bewertung des Programms "Zukunft auf dem Land" (ZAL) gem Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hamburg, Hannover. S. 1-123.
- Faßbender, H. und Kluge, J. (2006): Perspektive Deutschland - Was die Deutschen wirklich wollen. Berlin.

- FDP Schleswig-Holstein und CDU Schleswig-Holstein (2009): Koalition des Aufbruchs. Koalitionsvertrag zwischen der Christlich Demokratischen Union (CDU) und der Freien Demokratischen Partei (FDP) in Schleswig-Holstein für die 17. Legislaturperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtags. Internetseite FDP Schleswig-Holstein: <http://www.fdp-sh.de/files/3256/Koalitionsvertrag.pdf>. Stand 26.9.2009.
- Friedrichsen, P. (2010): Maisanbau unter der Lupe genommen. Wann lohnt sich der Anbau, wann der Zukauf? Landpost 2010, S. 30-33.  
[http://www.lwksh.de/cms/fileadmin/user\\_upload/Presse/Archiv\\_2010/PDF\\_23\\_10\\_12.06.2010/30-33\\_Friedrichsen.pdf](http://www.lwksh.de/cms/fileadmin/user_upload/Presse/Archiv_2010/PDF_23_10_12.06.2010/30-33_Friedrichsen.pdf). Stand 23.8.2010.
- Fries, S. (2006): Evaluation integrierter Stadtentwicklungsplanung am Beispiel des Bundes-Länder-Städtebauförderprogramms Soziale Stadt. Stuttgart.
- Fuchs, S. und Stein-Bachinger, K. (2008): Naturschutz im Ökolandbau. Praxishandbuch für den ökologischen Ackerbau im nordostdeutschen Raum. Bioland Verlags GmbH, Mainz.
- GD Agri, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (2006): Handbuch für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen. Brüssel. Internetseite Europäische Kommission, Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung: [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index_de.htm). Stand 4.2.2010.
- GD Regio, Generaldirektion Regionalpolitik (2003): Evalsed: The resource for the evaluation of socio-economic development. Sourcebook 2: Methods & Techniques. Internetseite Regional Policy - Inforegio. Evalsed: The resource for the evaluation of socio-economic development: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm). Stand 15.4.2009.
- Grajewski, R. und Fähmann, B. (2008): Studie 2: Untersuchung und Bewertung der Implementationskosten von ZAL vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen. In: LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI (Hrsg.): Materialband zu Kapitel 10 Kapitelübergreifende Fragestellungen Ex-post-Bewertung des Programms "Zukunft auf dem Land" (ZAL). Braunschweig. S. 79-158.
- Grajewski, R. und Fähmann, B. (2009): How to open the black box of implementation costs within the evaluation of rural development programmes. In: Fouquet, A. und Méasson, L. (Hrsg.): L'évaluation des politiques publiques en Europe, Cultures et futurs. L'Harmattan. S. 361-373.
- Grajewski, R. und Mehl, P. (2008): Variable Politik trotz wachsender Verflechtung. Netzwerk-governance am Beispiel der Politik zur Entwicklung Ländlicher Räume. In: Scheller, H. und Schmid, J. (Hrsg.): Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern. Baden-Baden. S. 284-310.

- Haenel, H.-D., Hrsg. (2010): Calculations of Emissions from German Agriculture - National Emission Inventory Report (NIR) 2010 for 2008 / Berechnung der Emissionen aus der deutschen Landwirtschaft - Nationaler Emissionsbericht (NIR) 2010 für 2008. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft, H. 334 Braunschweig.
- HMUELV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009): Umsetzung des EPLR Hessen 2007 bis 2013 aus Sicht der Zuständigen Behörde. Gespräch am 30.06.2009.
- HMWVL, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2010): Telefoninterview mit der EFRE-Verwaltungsbehörde. Gespräch am 06.05.2010.
- ISOE, Institut für sozial-ökologische Forschung (2005): Leitfaden zur Integration von Genderfragen in ein Sozioökonomisches Monitoring in Nationalparks. Frankfurt.
- Kallas (2006): Mitteilungen an die Kommission von Vizepräsident Kallas im Einvernehmen mit Präsident Barroso, Aktionsplan der Kommission zur Schaffung eines integrierten Kontrollrahmens: Defizitbewertung und Maßnahmenkatalog für die Kommissionsdienststellen; SEK(2006)49.
- Korczak, D. (1995): Lebensqualität-Atlas. Opladen.
- Kubis, A., Titze, M. und Ragnitz, J. (2007): Spillover effects of spatial growth poles - a reconciliation of conflicting policy targets? IWH-Diskussionspapiere, H. 8. Halle. Internetseite Institut für Wirtschaftsforschung Halle: [www.iwh-halle.de](http://www.iwh-halle.de). Stand 26.11.2009.
- Landesregierung Schleswig-Holstein (2010): Schutzmaßnahmen in Vogelschutz- und FFH-Gebieten (Drucksache 17/26) - Bericht der Landesregierung. Drucksache 17/165, 17. Wahlperiode, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Kiel. Internetseite Landtag Schleswig-Holstein: <http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl17/drucks/0100/drucksache-17-0165.pdf>. Stand 25.6.2010.
- Lenihan, H. (2004): The use of counterfactual scenarios a means to assess policy deadweight: an Irish case study. Environment and Planning C: Government and Policy 22, S. 817-839.
- Leser, H. (2005): DIERCKE - Wörterbuch Allgemeine Geographie.
- LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, BW, Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, OEF, Institut für Ökonomie der Forst und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (2009): Bericht 2009 zur laufenden Bewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein (Zukunftsprogramm Ländlicher Raum) Stand: Mai 2009 im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Braunschweig.

- LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie, BW, Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, OEF, Institut für Ökonomie der Forst und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, MA, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI und Leichtweiß-Institut für Wasserbau (2008): Ex-post-Bewertung des Programms "Zukunft auf dem Land" (ZAL) gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2009): Gespräch mit der Zahlstelle des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Gespräch am 16.03.2009.
- Lukesch, R., Schuh, B., Beaufoy, G., Goemann, H., Kaufmann, P., Koorberg, P., Michalek, J., Moran, D., Paracchini, M. L., Pinay, G., Pufahl, A., Schiller, S., Rossi, P. und Storti, D. (2010): Working paper on Approaches for assessing the impacts of the Rural Development Programmes in the context of multiple intervening factors. Internetseite European Evaluation Network for Rural Development: [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/network/impacts\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/network/impacts_en.pdf). Stand 29.4.2010.
- Mantino, F., Bolli, M., Fagiani, P. und Tarangioli, S. (2010): Report on Policy Delivery Systems and their relations with types of governance models. In: INEA, National Institute of Agricultural Economics (Hrsg.): RuDi. Assessing the impact of rural development policies (incl.LEADER), H. Deliverable D3.3. Internetseite RuDi, Rural Development Impacts: [http://www.rudi-europe.net/uploads/media/RuDI\\_WP3\\_D\\_3.3.pdf](http://www.rudi-europe.net/uploads/media/RuDI_WP3_D_3.3.pdf). Stand 07.07.2010.
- Margarian, A., Bergschmidt, A., Dirksmeyer, W., Ebers, H., Fitschen-Lischewski, A., Forstner, B. und Heuer, J. (2008): Ex-Post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) für den Förderzeitraum 2000 bis 2006 Schleswig-Holstein. Braunschweig.
- MASG, Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein (2010): Bewilligungen des Zukunfts-Programm Arbeit (ESF) des Landes Schleswig-Holstein 2007 - 2013 nach Wirtschaftszweigen und Prioritäten bis zum 31.12.2009. E-Mail vom 17.05.2010.
- Mitschke, A. (2009): Monitoring in der Normallandschaft - Bestandsüberwachung häufiger Brutvögel in Schleswig-Holstein, 4. Bericht, Saison 2009. Für die OAG, im Auftrag des LANU Schleswig-Holstein, 34 S. [http://www.ornithologie-schleswig-holstein.de/pdf/OAG\\_SH\\_Monitoring\\_Zwischenbericht\\_2009.pdf](http://www.ornithologie-schleswig-holstein.de/pdf/OAG_SH_Monitoring_Zwischenbericht_2009.pdf).
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2009): Expertengespräch mit der Zahlstelle Niedersachsen 2009. Gespräch am 25.05.2009.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2007): Plan des Landes Schleswig-Holstein zur Entwicklung des ländlichen Raums. Zukunftsprogramm Ländlicher Raum (ZPLR). Kiel.

- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2008): Jährlicher Zwischenbericht 2007 gemäß Art. 82 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 über die Umsetzung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein (Deutschland) für den Programmplanungszeitraum 2007 - 2013 (Bearbeitung: entera). Kiel.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2009a): Ausgaben 2007 und 2008 der LAG Leader+ Schleswig-Holstein Programmperiode 2000-2006 (Stand: 24.02.2009). Email vom 02.03.2009.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2009b): Bewirtschaftungsplan nach Artikel 13 der Richtlinie 2000/60/EG für die Flussgebietseinheit Eider. Kiel. Stand 15.9.2010b.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2009c): Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein (Deutschland) für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 - Zukunftsprogramm Ländlicher Raum (ZPLR) in der mit Entscheidung der Kommission vom 04-XII-2007 K(2007)6167 genehmigten Fassung. 2. Änderungsantrag (2009). Kiel. Internetseite Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein: <http://www.schleswig-holstein.de>.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2009d): Expertengespräch mit der ELER-Verwaltungsbehörde des Landes Schleswig-Holstein am 20.08.2009. Gespräch am 20.08.2009.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2009e): Expertengespräch mit der Zahlstelle Schleswig-Holstein. Gespräch am 20.08.2009.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2009f): Jährlicher Zwischenbericht 2008 gemäß Art. 82 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 über die Umsetzung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein (Deutschland) für den Programmplanungszeitraum 2007 - 2013 (Bearbeitung: entera). Kiel.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2009g): Klimaschutzbericht 2009. Bericht der Landesregierung (Drucksache 16/2743). Internetseite Schleswig-Holsteinischer Landtag: [http://www.schleswig-holstein.de/cae/servlet/contentblob/860096/publicationFile/Gesamtfassung\\_Klimaschutzbericht\\_2009.pdf](http://www.schleswig-holstein.de/cae/servlet/contentblob/860096/publicationFile/Gesamtfassung_Klimaschutzbericht_2009.pdf). Stand 1.7.2010g.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2009h): Zahlstellendaten 2007 und 2008 der landwirtschaftlichen Direktzahlungen und des ZPLR. CD vom 03.03.2009.

- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2010a): Landwirtschaftsministerium setzt Förderprogramme aus. Medien-Information, H. 1. Februar 2010. Internetseite MLUR: <http://www.schleswig-holstein.de>. Stand 02.02.2010.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2010b): Daten zur Erhebung der Verwaltungskosten ländlicher Entwicklungsmaßnahmen 2008 der Europäischen Kommission. E-Mail vom 30.06.2010.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2010c): X-Liste der Zahlstelle Schleswig-Holstein für das EU-Haushaltsjahr 2009 (EGFL- und ELER-Zahlungen). CD.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2010d): Jährlicher Zwischenbericht 2009 gemäß Art. 82 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 über die Umsetzung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein (Deutschland) für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 - Zukunftsprogramm Ländlicher Raum (Bearbeitung: entera). Kiel.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2010e): Nachhaltigkeitsbericht 2009. Bericht der Landesregierung. Internetseite Schleswig-Holsteinischer Landtag: <http://www.landtag.ltsh.de/infotehk/wahl17/drucks/0100/drucksache-17-0170.pdf>. Stand 1.7.2010e.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2010f): Programm des Landes Schleswig-Holstein zur Gewährung der Diversifizierungsbeihilfen im Rahmen der Zuckermarktordnung, Fortschrittsbericht gem. Art. 24 der VO (EG) Nr. 968/2006, Wirtschaftsjahr 2008/2009 (1.10.2008-30.9.2009). Kiel.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2010g): Projektauswahlkriterien für das Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein (Deutschland) für den Programmplanungszeitraum 2007 - 2013 gemäß Artikel 71 Abs. 2 der Verordnung (EG) 1698/2005 (Stand: 31.05.2010). Kiel.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2010h): Protokoll der 5. Sitzung des Begleitausschusses des Landes Schleswig-Holstein zur Durchführung des Zukunftsprogramms Ländlicher Raum 2007-2013. Email vom 09.06.2010.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2005): Nachhaltig und gerecht - Gender Mainstreaming in Bundes- und Landesministerien - Dokumentation der Tagung am 22. und 23. Februar 2005.

- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2009): Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum aus Sicht des Referats für Zahlstellenangelegenheiten im MUNLV. Gespräch am 19.03.2009.
- MWWV, Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2010a): Auszahlungen und Bewilligungen des Zukunfts-Programm Wirtschaft (EFRE) des Landes Schleswig-Holstein 2007 - 2013 nach Kreisen, Wirtschaftszweigen und Prioritäten für die Jahre 2007, 2008 und 2009. E-Mail vom 08.04.2010.
- MWWV, Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2010b): Bericht über die Abwicklung des Operationellen Programms EFRE Schleswig-Holstein 2007-2013 Durchführungsbericht 2009 (am 22.06.2010 geprüft und gebilligt durch den Begleitausschuss für das operationelle Programm EFRE Schleswig-Holstein 2007-2013). Internetseite MWWV: <http://www.schleswig-holstein.de/cae/servlet/contentblob/927792/publicationFile/durchfuehrungsbericht2009.pdf>. Stand 24.8.2010.
- MWWV, Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2010c): Kohärenz , Komplementarität, Synergie zwischen ZPLR und ZPW. Telefonat am 12.05.2010.
- MWWV, Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2006): Das Tourismuskonzept für unser Land. Gemeinsames Handeln. Gemeinsamer Erfolg! [www.wirtschaftsministerium.schleswig-holstein.de](http://www.wirtschaftsministerium.schleswig-holstein.de). Stand 26.8.2008.
- Neu, C. (2006): Territoriale Ungleichheit - eine Erkundung. Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 2006, H. 37, S. 8-15.
- Noll, H.-H. (1995): Wohlstand, Lebensqualität und Wohlbefinden in den Ländern der Europäischen Union. In: Hradil, S. und Immerfall, S. (Hrsg.): Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich. Leverkusen. S. 431-473.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2006): Das neue Paradigma für den ländlichen Raum. Paris.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2007): OECD-Prüfbericht zur Politik für ländliche Räume - Deutschland. Paris. Internetseite BMELV: [http://www.bmelv.de/cln\\_045/nn\\_751686/SharedDocs/downloads/08-LaendlicheRaume/OECD-Pruefbericht,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/OECD-Pruefbericht.pdf](http://www.bmelv.de/cln_045/nn_751686/SharedDocs/downloads/08-LaendlicheRaume/OECD-Pruefbericht,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/OECD-Pruefbericht.pdf). Stand 8.10.2007.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2009): Society at a Glance 2009. OECD Social Indicators. Paris.
- Offermann, F., Gömann, H., Kleinhanß, W., Kreins, P., von Ledebur, O., Osterburg, B., Pelikan, J., Salamon, P. und Sanders, J. (2010): vTI-Baseline 2009-2019: Agrarökonomische Projektionen für Deutschland. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft, H. 333. Braunschweig. Stand 20.2.2010.

- ÖIR, Österreichisches Institut für Raumplanung (2004): Methoden und Ergebnisse der Integration von Leader-Innovationen - Ansätze für Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums. Endbericht, Kurzfassung. Wien. Internetseite EU-KOM, DG Agri: [http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader/sum\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader/sum_de.pdf). Stand 30.3.2009.
- Osterburg, B. und Runge, T., Hrsg. (2007): Maßnahmen zur Reduzierung von Stickstoffeinträgen in Gewässer - eine wasserschutz-orientierte Landwirtschaft zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 307. Braunschweig.
- Paul, C., Weber, M. und Mosandl, R. (2009): Kohlenstoffbindung junger Aufforstungsflächen. Freising. Internetseite PrimaKlima: [http://www.prima-klima-weltweit.de/grafiken/pdf/paul\\_studie.pdf](http://www.prima-klima-weltweit.de/grafiken/pdf/paul_studie.pdf).
- Pöschl, H. (2004): Frauen in der Landwirtschaft. Ein nachrangiges Thema in den Agrarstatistiken. Wirtschaft und Statistik 2004, H. 9, S. 1017-1027.
- Projektgruppe GIB (2010): Geschlechterungleichheiten im Betrieb. Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, H. 110. Berlin.
- Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2008): EU-Report deutscher Rechnungshöfe. Internetseite Bundesrechnungshof: <http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/eu-report-2008-deutsch.pdf>. Stand 16.2.2009.
- Sanders, Jörn, Nieberg, Hiltrud und Offermann, Frank (2010): Bedeutung der Ökopremie für die Wirtschaftlichkeit des Ökologischen Landbaus. Ländlicher Raum, H. 2/2010. Göttingen.
- Schuh, B., Tödting-Schönhofer, H., Wimmer, H., Lukesch, R., Vercruyssen, J.-P. und O'Grady, S. (2006): Synthesis of mid-term evaluations of LEADER+ programmes. Final Report. Commissioned by: European Commission, DG AGRI. Internetseite EU-KOM, DG Agri: [http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leaderplus/full\\_text.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leaderplus/full_text.pdf). Stand 20.7.2010.
- Sommer, T. (2009): Regionen-Netzwerk Schleswig-Holstein - ein Projekt nimmt Fahrt auf. Rückblick auf das erste Jahr Netzwerkarbeit. Termine Themen Texte 2009, H. 43, S. 30-32. Internetseite Akademie für die Ländlichen Räume: <http://www.alr-sh.de/modules/downloadliste/downloadliste/ttt/downloads/7/Dez.09.pdf>. Stand 31.8.2010.
- Spellerberg, A. (2007): Quality of rural life in rural areas. Processes of divergence and convergence. In: Glatzer, W. und Noll, H.-H. (Hrsg.): Getrennt vereint - Lebensverhältnisse in Deutschland seit der Wiedervereinigung. Social indicators Research, H. Vol. 83 no. 2. S. 283-307.
- Statistikamt Nord (2007): Bevölkerungsentwicklung in den Kreisen und kreisfreien Städten Schleswig-Holsteins bis 2025. Internetseite Statistikamt Nord: [http://www.statistik-nord.de/uploads/tx\\_standocuments/A\\_I\\_8\\_j07\\_S.pdf](http://www.statistik-nord.de/uploads/tx_standocuments/A_I_8_j07_S.pdf). Stand 6.4.2010.

- Statistikamt Nord (2010): Nettostromerzeugung 2008. Kiel. Internetseite Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein:  
[http://www.statistik-nord.de/uploads/tx\\_standdocuments/SI10\\_023.pdf](http://www.statistik-nord.de/uploads/tx_standdocuments/SI10_023.pdf).  
Stand 2.7.2010.
- Statistische Ämter der Länder (2010): Umweltökonomische Gesamtrechnungen der Länder, Länderergebnisse, 3.2 Emissionen an Treibhausgasen 2006 nach Art der Gase und Bundesländern. <http://www.ugrdl.de/we1329.htm>. Stand 16.9.2010.
- Statistisches Bundesamt (2004): Statistisches Jahrbuch 2004. Statistisches Jahrbuch. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2009): Statistisches Jahrbuch 2009. Wiesbaden.
- Stierwald, A. und Wiemers, J. (2003): Auswirkungen der Gemeinschaftsaufgabe zur "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" auf die Investitionstätigkeit - Eine einzelbetriebliche Wirkungsanalyse für Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland. Diskussionspapier des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), H. 185. Halle (Saale). Internetseite Institut für Wirtschaftsforschung Halle:  
<http://www.iwh-halle.de/asp/publist.asp?Lang=d&Reihe=5>. Stand 1.12.2009.
- Sudfeldt, C., Dröschmeister, C., Flade, M., Grüneberg, C., Mitschke, A., Schwarz, J. und Wahl, J. (2009): Vögel in Deutschland - 2009. Münster.
- TAURUS ECO Consulting und ISI, Fraunhofer-Institut für System und Innovationsforschung (2009): Strategische Berichterstattung 2009 (Langfassung), Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013, Im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Internetseite BMWi: <http://www.bmw.de/BMWi/Redaktion/PDF/S-T/strategiebericht-2009-langfassung,property=pdf,bereich=bmw,sprache=de,rwb=true.pdf>. Stand 21.5.2010.
- Toepel, K. (2000): Analyse von Synergieeffekten zur Verbesserung der Evaluationsqualität hochkomplexer Förderprogramme - Das Ziel-1- und Ziel-2-Programm in Berlin. In: Papier für die 4. Konferenz zur Evaluation der Strukturfonds: Bewertung für Qualität, Edinburgh, 17 - 19. September 2000. Berlin.
- UNCED, United Nations Conference on Environments and Development (1992): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro - Dokumente, Agenda 21. BMU (Hrsg.), 289 S., Bonn.
- UNESCAP, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2010): What is Good Governance? <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>. Stand 8.7.2010.
- von Münchhausen, S., Knickel, K., Gountaras, K. und Peter, S. (2006): Beitrag des ökologischen Landbaus zur Entwicklung ländlicher Räume: Fallstudien in verschiedenen Regionen Deutschlands. Bonn.

- Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMELV (2007): Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung - Empfehlungen an die Politik. Verabschiedet im November 2007. [http://www.bmelv.de/cln\\_044/nn\\_751706/SharedDocs/downloads/14-WirUeberUns/Beiraete/Agrarpolitik/GutachtenWBA.html](http://www.bmelv.de/cln_044/nn_751706/SharedDocs/downloads/14-WirUeberUns/Beiraete/Agrarpolitik/GutachtenWBA.html). Stand 4.2.2008.
- Zapf, W. (1984): Individuelle Wohlfahrt: Lebensbedingungen und wahrgenommene Lebensqualität. In: Glatzer, W. und Zapf, W. (Hrsg.): Lebensqualität in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt / New York. S. 13-27.

# **Halbzeitbewertung des ZPLR**

---

## **Teil III - Anhang 1**

### **Vertiefungsthema Biodiversität**

---

Autor:

Achim Sander

Hannover, Dezember 2010



| <b>Inhaltsverzeichnis</b>  | <b>Seite</b> |
|--|--------------|
| <b>Inhaltsverzeichnis</b>  | <b>I</b>     |
| <b>Abbildungsverzeichnis</b>   | <b>II</b>    |
| <b>Tabellenverzeichnis</b>   | <b>II</b>    |
| <b>1 Anhang zum Vertiefungsthema Biodiversität</b>                       | <b>1</b>     |
| 1.1 Zum Kapitel „Einleitung und Zielsetzung“                             | 1            |
| 1.2 Zum Kapitel „Fragestellung und zu beantwortende Untersuchungsfragen“ | 2            |
| 1.3 Zum Kapitel „Fachlicher und politischer Kontext“                     | 3            |
| 1.4 Zum Kapitel „Auswahl der relevanten Maßnahmen“                       | 5            |
| 1.5 Zum Kapitel „Maßnahmen- und Programmwirkungen“                       | 7            |
| <b>Literaturverzeichnis</b>  | <b>13</b>    |

| <b>Abbildungsverzeichnis</b>   | <b>Seite</b> |
|--|--------------|
| Abbildung 1: Das Vertiefungsthema Biodiversität im Rahmen der Programmbewertung  | 1            |
| Abbildung 2: Verhältnis der Definition traditioneller Agrarlandschaften (TAL) auf Programm- sowie <i>countryside</i> und <i>landscape</i> auf Maßnahmenebene | 2            |
| Abbildung 3: Vogelindikatoren für die Lebensräume Wald und Siedlung  | 4            |
| Abbildung 4: Beispiele für Wirkfaktoren und mögliche Wirkungsketten ohne direkte Pfadzuordnung als Checkliste zur Relevanzprüfung                            | 6            |
| Abbildung 5: Treibende Kräfte aus der Landwirtschaft, die Feldvogelpopulationen negativ beeinflussen können  | 10           |
| Abbildung 6: Theorie des Schirmartenkonzepts für das Schutzgut Biodiversität am Beispiel eines Sets von Feldvogelarten                                       | 12           |

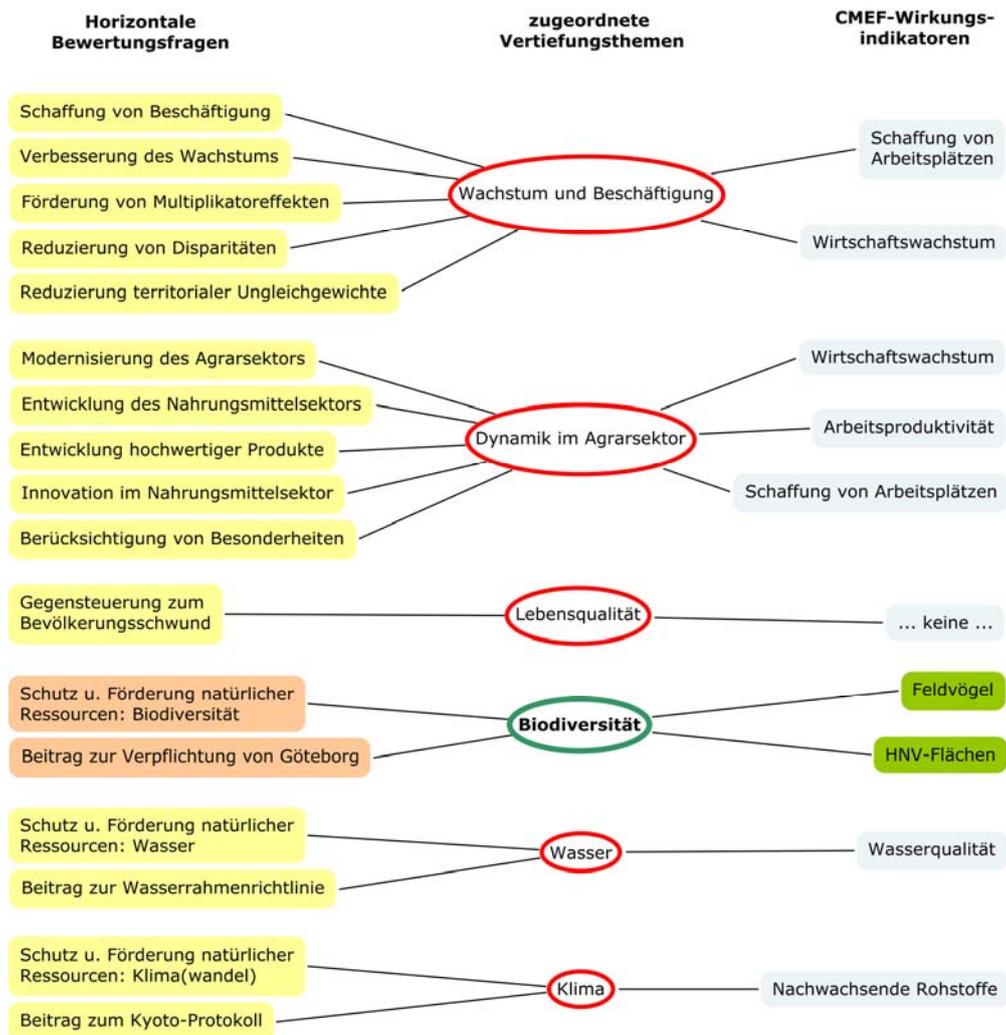
## **Tabellenverzeichnis**

|   |   |
|---|---|
| Tabelle 1: Kategorien von Wäldern und deren Bedeutung für den HNV-Indikator                             | 3 |
| Tabelle 2: Einschätzung der Relevanz der (Teil-)Maßnahmen für das Vertiefungsthema Biodiversität        | 5 |
| Tabelle 3: Ziele und Zielquantifizierung für potenziell biodiversitätsrelevante Maßnahmen (Langfassung) | 7 |
| Tabelle 4: Finanzielle Umsetzung und Output potenziell biodiversitätsrelevanter Maßnahmen (Langfassung) | 8 |

# 1 Anhang zum Vertiefungsthema Biodiversität

## 1.1 Zum Kapitel „Einleitung und Zielsetzung“

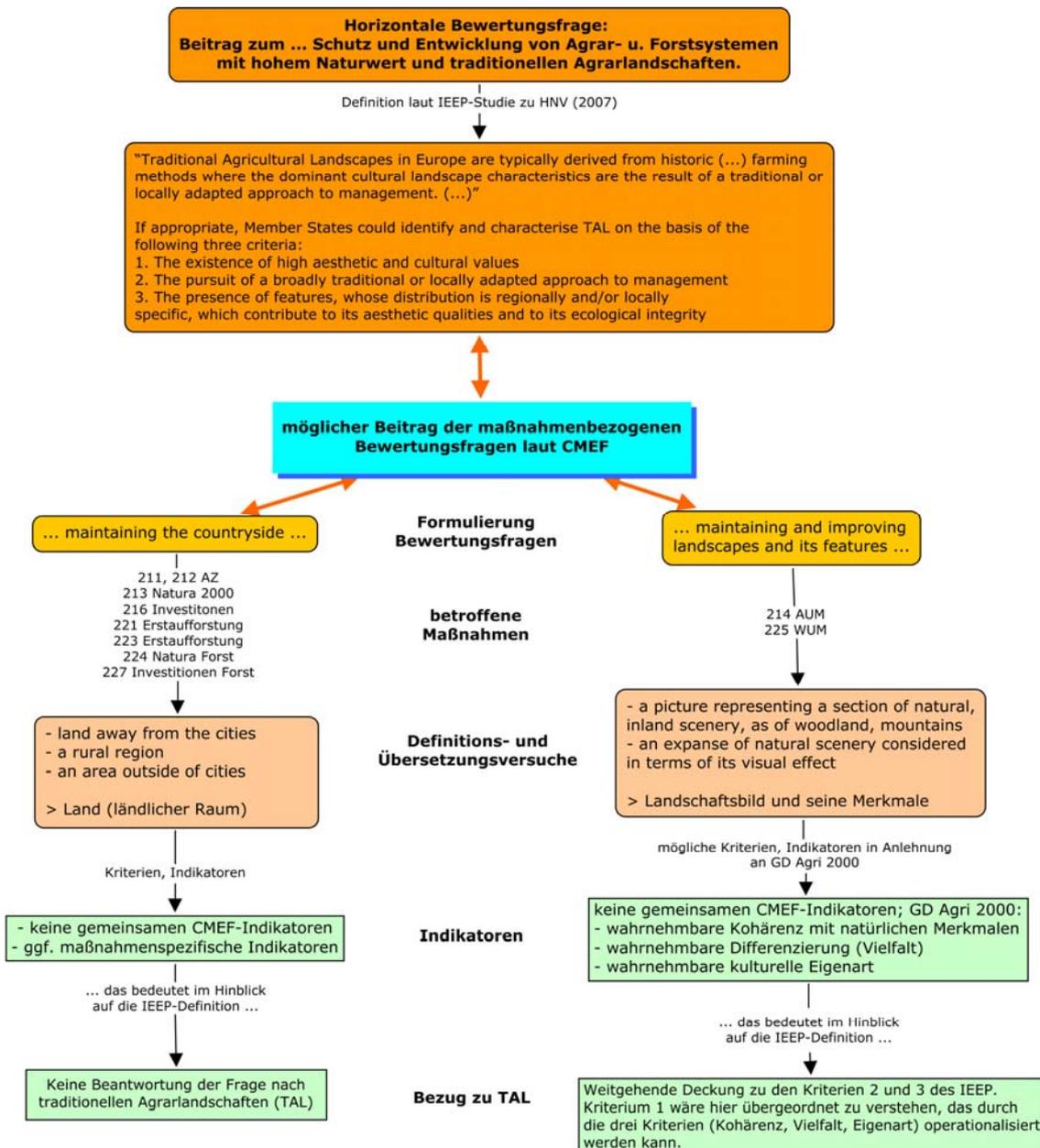
**Abbildung 1:** Das Vertiefungsthema Biodiversität im Rahmen der Programmbewertung



Quelle: Eigene Darstellung.

## 1.2 Zum Kapitel „Fragestellung und zu beantwortende Untersuchungsfragen“

**Abbildung 2:** Verhältnis der Definition traditioneller Agrarlandschaften (TAL) auf Programm- sowie *countryside* und *landscape* auf Maßnahmenebene



Entwurf, as, 11.02.2010

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des CMEF (GD Agri, 2006) sowie des IEEP (IEEP, 2007).

Anmerkung: Die Maßnahmen 216, 223, 224 und 225 werden in SH nicht angeboten.

### 1.3 Zum Kapitel „Fachlicher und politischer Kontext“

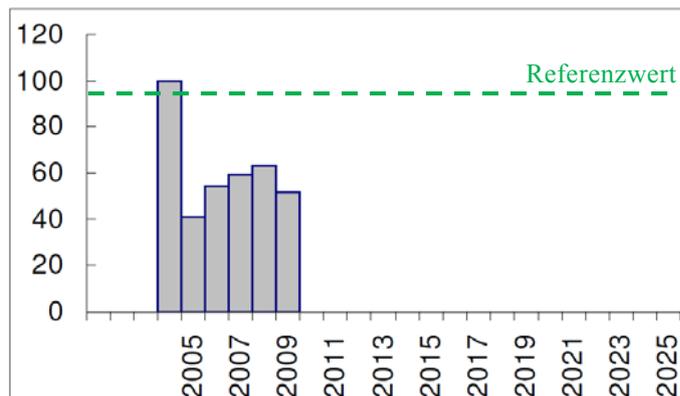
**Tabelle 1:** Kategorien von Wäldern und deren Bedeutung für den HNV-Indikator

| Kategorie                      | Definition   | HNV-Bewertung |
|--------------------------------|--|---------------|
| Plantagen                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ durch Anpflanzung/Wiederaufforstung entstanden</li> <li>◦ eingeführte Arten bzw. intensiv bewirtschaftete Bestände</li> <li>◦ bestehend aus einer oder zwei Arten, gleiche Altersklassen, gleichmäßige Abstände</li> <li>◦ wenn seit geraumer Zeit nicht mehr intensiv bewirtschaftet =&gt; naturnahe Wälder</li> </ul> | kein HNV      |
| Naturnahe Wälder               | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Wälder deren natürliche Struktur, Zusammensetzung und Funktion durch anthropogene Maßnahmen verändert wurde</li> <li>=&gt; die meisten europäischen Wälder fallen unter diese Kategorie</li> </ul>  | tlw. HNV      |
| Natürliche (unberührte) Wälder | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Wälder deren Zusammensetzung und Funktion durch natürliche Prozesse aber ohne wesentliche anthropogene Einflüsse geformt wurden</li> </ul>  | HNV           |

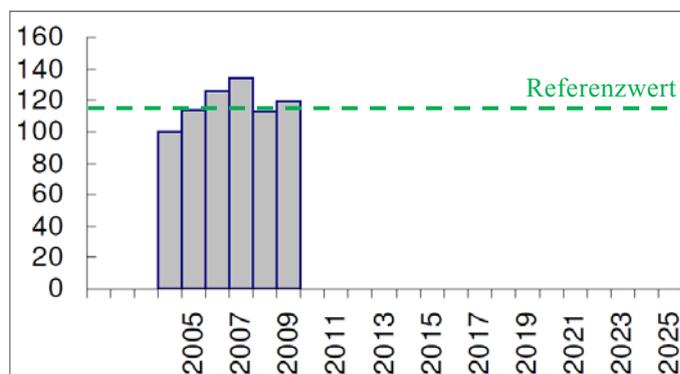
Quelle: (EEN, 2009).

**Abbildung 3:** Vogelindikatoren für die Lebensräume Wald und Siedlung

| <b>Wald</b>            | 2004         | 2005        | 2006        | 2007        | 2008        | 2009        |
|------------------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Kleiber                | 100,0        | 96,0        | 105,1       | 116,5       | 104,6       | 116,5       |
| Mittelspecht           |              |             |             |             |             |             |
| Sumpfmeise             | 100,0        | 126,4       | 98,5        | 129,6       | 107,2       | 101,6       |
| Waldlaubsänger         | 100,0        | 13,2        | 102,4       | 55,5        | 111,6       | 79,5        |
| Weidenmeise            | 100,0        | 18,0        | 8,4         | 14,8        | 12,6        | 7,8         |
| <b>geometr. Mittel</b> | <b>100,0</b> | <b>41,2</b> | <b>54,6</b> | <b>59,3</b> | <b>63,0</b> | <b>52,1</b> |



| <b>Siedlung</b>        | 2004         | 2005         | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         |
|------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Gartenrotschwanz       | 100,0        | 158,5        | 142,0        | 151,4        | 169,8        | 197,3        |
| Hausrotschwanz         | 100,0        | 104,5        | 104,0        | 89,5         | 83,5         | 80,6         |
| Haussperling           | 100,0        | 139,1        | 164,3        | 167,0        | 155,1        | 156,7        |
| Mauersegler            |              |              |              |              |              |              |
| Mehlschwalbe           | 100,0        | 72,4         | 102,6        | 142,3        | 73,0         | 80,5         |
| <b>geometr. Mittel</b> | <b>100,0</b> | <b>113,6</b> | <b>125,6</b> | <b>134,0</b> | <b>112,6</b> | <b>119,0</b> |



Quelle: (Mitschke, 2009).

## 1.4 Zum Kapitel „Auswahl der relevanten Maßnahmen“

**Tabelle 2:** Einschätzung der Relevanz der (Teil-)Maßnahmen für das Vertiefungsthema Biodiversität

| Maßnahme | Prüfkriterien für Maßnahmen nach EPLR, CMEF                                      |  |  |   | Prüfkriterien für Biodiversitätswirkung mittels Wirkungspfade, Checkliste |                             |  |   |  |                                    |                                  | Einschätzung Gesamtrelevanz                                    | Bearbeitung im Vertiefungsthema |             |
|----------|--|--|--|---|---|-----------------------------|--|---|--|------------------------------------|----------------------------------|--|---------------------------------|-------------|
|          | formulierte Ziele  | vermutete Wirkungen  | definierte Indikatoren   | Bewertungsfragen  | Beeinflussung von Tier-/ Pflanzenarten                                    | Beeinflussung von Habitaten | Beeinflussung von Biotopen/ Vegetation | Beeinflussung der Kulturartendiversität | Sonstiges  | Aussage SUP, Bereich Biodiversität | Prüfkriterium Datenverfügbarkeit |  |                                 | Anmerkungen |
| 111      | Arbeitsplätze u. Einkommen, Umweltschutz, technisches u. wirtschaftliches Wissen | mehr Verständnis für Biodiversitätsaspekte                                     | --   | nachhaltiges Flächenmanagement u. Management natürlicher Ressourcen                                     | I   | I                           | I                                      | I                                       | Förderer-pfänger Bildungsträger                      | Bewertung nicht möglich            | schlecht                         | extrem indirekte Wirkungspfade                                 | I                               | nein        |
| 121      | --   | Umwelt-, Tierschutz als Voraussetzung für Wettbew.fäh.                         | --   | --  | I   | ■                           | I                                      | I                                       | Schwerpunkt Ställe, nur Milchvieh                    | keine bzw. vernachl.               | schlecht                         | Wirkungen schwer ermittelbar ggf. sehr indirekte Wirkungspfade | ■                               | ja          |
| 123      | --   | --   | --   | --  | --  | --                          | I                                      | --                                      | Erzeugnisse aus eigener Produktion                   | keine bzw. vernachl.               | schlecht                         | ggf. sehr indirekte Wirkungspfade                              | --                              | nein        |
| 125/1    | Verbesserung Leistungsfähigkeit Naturhaushalt                                    | gesteigerte Natur- u. Umweltqualität   | --   | --  | --  | ■                           | ■                                      | I                                       | keine expliziten NatSch-Ziele                        | keine bis positiv                  | mittel                           | --   | ■                               | ja          |
| 125/2    | --   | --   | --   | --  | --  | ■                           | ■                                      | --                                      | --   | keine                              | schlecht                         | --   | ■                               | ja          |
| 126/1    | (Wiedergewin. von Überschw.geb.)   | --   | --   | --  | ■   | ■                           | ■                                      | --                                      | kein Hinweis auf regenerierte Überschw.geb.          | keine bzw. vernachl.               | mittel                           | sehr geringe Priorität Regeneration                            | ■                               | ja          |
| 126/2    | --   | (ggf. negativ auf ökologisch hochwertige Flächen)                              | --   | --  | ■   | ■                           | ■                                      | --                                      | --   | keine bzw. vernachl.               | mittel                           | --   | ■                               | ja          |
| 212      | Ausgleich naturbedingter Nachteile, Erhaltung des Grünlands                      | --   | R.6e Vermeidung Verschlechterung und Brachfällen, Vergleich Entwicklung LF   | Beitrag zu nachhaltigen Agrarsystemen. Verbesserung der Umwelt.   | I   | I                           | I                                      | --                                      | "Kleines Gebiet" (Inseln, Deiche, Vorland)           | keine bzw. vernachl.               | gut                              | Wirkungen schwer ermittelbar                                   | I                               | nein        |
| 213      | GL-Bewirtschaftung, Relief-Erhaltung, Wasserhaushalt                             | Sicherung FFH- u. Vogelarten   | 12.000 ha Biodiv. + HN   | Nachh. Bewirtsch. in Natura 2000, Sicherung landw. Tätigkeit, Erhaltung Landschaft/ Verbesserung Umwelt | --  | ■                           | ■                                      | --                                      | Zusammenwirken mit NSG-VO                            | positiv                            | gut                              | Wirkungen schwer ermittelbar                                   | ■                               | ja          |
| 214      | Grünland, Amphibien, Avifauna, Flora   | --   | R.6a Biodiversität, HN   | Erhaltung Lebensräume/ Artenvielfalt, Verbesserung Umwelt   | ■   | ■                           | ■                                      | ■                                       | differenzierte Ressourcen-schutzziele                | vernachl. bis positiv              | gut                              | --   | ■                               | ja          |
| 221      | Ausweitung ökologisch wertvoller Flächen, Biodiversität                          | Verhinderung Rückgang Biodiversität, Verbesserung Klima-, Boden-, Wasserschutz | R.6a Biodiversität, HN   | Erhaltung ökologische Funktion von Wäldern, Verbesserung Umwelt   | ■   | ■                           | ■                                      | --                                      | --   | positiv                            | mittel                           | --   | ■                               | ja          |
| 227      | Entwicklung ökologisch wertvoller Waldflächen, Erhöhung Biodiversität            | --   | R.6a Biodiversität, HN   | Erhaltung nachhaltiger Waldsysteme, Verbesserung Umwelt   | ■   | ■                           | ■                                      | ■                                       | Waldumbau, Pflege                                    | positiv                            | mittel                           | --   | ■                               | ja          |
| 311/1    | (Erschließung zusätzl. Einkommensquellen)  | Diversifizierung Wirtschaft, Steigerung Lebensqualität                         | --   | --  | --  | (■)                         | (■)                                    | --                                      | --   | keine bis begrenzt negativ         | schlecht                         | extrem diverse Förderung                                       | --                              | nein        |
| 311/2    | (Erschließung neue Einkommensqu.)  | --   | --   | --  | --  | ■                           | --                                     | --                                      | --   | keine                              | schlecht                         | extrem diverse Förderung                                       | --                              | nein        |
| 312      | Einkommensdivers., Beschäftigung   | --   | --   | --  | --  | --                          | --                                     | --                                      | Koop. zw. Land- u. Forstwirtschaft                   | (keine)                            | schlecht                         | ggf. sehr indirekte Wirkungspfade                              | --                              | nein        |
| 313      | Einkommensdivers., Beschäftigung   | --   | --   | --  | ■   | ■                           | ■                                      | --                                      | Invest. in Infrastruktur                             | keine                              | schlecht                         | extrem diverse Förderung                                       | ■                               | ja          |
| 321/1    | Einkommen, Beschäftigung, Klimaschutz  | --   | --   | --  | I   | I                           | ■                                      | I                                       | Biogasanlagen, Blockheizkr.                          | negativ - positiv                  | schlecht                         | indirekte Wirkung, hohe Flächenbedeutung                       | I                               | ja          |
| 321/2    | Wasser- u. Hygieneschutz   | --   | --   | --  | --  | --                          | --                                     | --                                      | Nachrüstung  | positiv                            | schlecht                         | --   | --                              | nein        |
| 321/3    | Nahversorgung, Lebensverhältnis.   | --   | --   | --  | --  | (■)                         | (■)                                    | --                                      | Umnutzungen, Neubauten                               | keine bis begrenzt negativ         | schlecht                         | --   | (■)                             | nein        |
| 322      | Lebensqualität   | Lebensqualität, tourist. Attrakt.  | --   | --  | --  | ■                           | ■                                      | --                                      | Invest. in Infrastruktur                             | keine                              | schlecht                         | extrem diverse Förderung                                       | ■                               | ja          |
| 323/1    | Lebensqualität, Identität, Attraktiv.  | --   | --   | --  | --  | (■)                         | --                                     | --                                      | --   | keine                              | schlecht                         | --   | (■)                             | nein        |
| 323/2    | Wasser- u. Hygieneschutz   | --   | 3000ha Biotopmaßn., Biodiversität, HN  | Beitrag nachhaltige Bewirtschaftung Natura-2000 o. Orten mit hohem Naturwert                            | ■   | ■                           | ■                                      | --                                      | Managementpläne, Investitionen, Lenkung              | positiv                            | mittel                           | Fokus FFH  | ■                               | ja          |
| 323/3    | Nahversorgung, Lebensverhältnis.   | --   | 919km verbess. Lebensraumqualität, 152ha Moorrenat.  | --  | ■   | ■                           | ■                                      | --                                      | Fließgewässer, Niedermoore                           | positiv                            | mittel                           | --   | ■                               | ja          |
| 331      | Wirtschaft u. Beschäftigung  | --   | Output. Veranstaltungsthemen Landschaft u. Umweltschutz  | --  | --  | --                          | I                                      | I                                       | Berufsbildung Wirtschaftsakteure, Flankierung Biogas | keine                              | schlecht                         | extrem indirekte Wirkungspfade                                 | I                               | nein        |
| 341      | Wirtschaft, Beschäftigung, Lebensverhältnisse, Umwelt, Bildung                   | --   | Bei einem rein methodischen Ansatz sind keine Umweltwirkungen messbar. Inhaltliche Umsetzung über SP3. Wirkungen nur in Einzelfallentscheidungen anhand der ILEK/ tatsächt. Umsetzung zu klären. | --  | --  | --                          | --                                     | --                                      | ILEK, REM, Schulungen Personal, Infomat.             | keine                              | mittel                           | z.T. extrem indirekte, z.T. direkte Wirkungspfade              | --                              | (nein)      |
| 411-431  | ---  | --   | --   | --  | --  | --                          | --                                     | --                                      | inkl. Kompetenzentw. u. Sensibilisierung             | keine                              | mittel                           | Wirkungspfade  | --/■                            | ja          |

Quelle: Eigene Darstellung.

Legende:-- = keine Beeinflussung bzw. irrelevant; I = indirekte Beeinflussung, z. T. erst über lange Wirkungsketten; ■ = negative/positive Beeinflussung vorhanden.

**Abbildung 4:** Beispiele für Wirkfaktoren und mögliche Wirkungsketten ohne direkte Pfadzuordnung als Checkliste zur Relevanzprüfung

| Auslöser →   | Wirkfaktoren →  | mittelbare Wirkungen →  | Wirkungen am Rezeptor Biodiversität  |
|--------------|---|---|--|
| Maßnahme xxx | <p><b>Emission/Reduktion von:</b></p> <p>Nährstoffeinsatz (Art, Ort, Menge, Zeit)<br/>PSM und Metabolite<br/>Lärm, Licht<br/>(Ab-)Gase<br/>(Ab-)Wasser<br/>Stäube</p> <p><b>Inanspruchnahme von:</b></p> <p>Wasser (Grund-, Oberflächenw.)<br/>Boden (Versiegelung, Aufschüttung)</p> <p><b>Umbau von:</b></p> <p>Gebäuden<br/>Wegen, Straßen, Plätzen<br/>Gewässern</p> <p><b>Nutzungswandel:</b></p> <p>Acker-Grünlandverhältnis<br/>Fruchtfolgen, Kulturarten<br/>Bewirtschaftungstechniken (Art, Zeitpunkt)<br/>Baumarten, Bestockung</p> <p><b>Anwendung von:</b></p> <p>neuen Techniken<br/>neuen Geräten<br/>geänderten Zeiten, Abläufen</p> | <p><b>Entstehung/Reduzierung von:</b></p> <p>akust. /visuell. Störungen<br/>Schadstoffeintrag<br/>Nährstoffeintrag<br/>Bodenabtrag /-eintrag<br/>Bodenversiegelung<br/>Wasserabfluss, -anstau<br/>Grundwasserabsenkung<br/>Zerschneidungswirkungen</p> <p style="text-align: center;">↑↓</p> <p><b>Verlust/Verschlechterung/<br/>Erhaltung/Verbesserung:</b></p> <p>Vegetation, Bodenbedeckung<br/>Strukturen/-elementen<br/>Nahrungsgrundlage (Aufzucht, Winter)<br/>Reproduktionsraum<br/>Reproduktionsrate, -erfolg<br/>Verlust Individuen (Kollision)</p> | <p><b>Rückgang /Erhaltung /Verbesserung von:</b></p> <p>Vielfalt von wildlebenden Tier- u. Pflanzenarten<br/>Vielfalt von Kulturarten<br/>Vielfalt von Lebensräumen (Habitaten)<br/>Vielfalt von Biotopen und Vegetationstypen<br/>Innerartliche genetische Vielfalt</p> |

Quelle: Eigene Darstellung.

## 1.5 Zum Kapitel „Maßnahmen- und Programmwirkungen“

**Tabelle 3:** Ziele und Zielquantifizierung für potenziell biodiversitätsrelevante Maßnahmen (Langfassung)

| ELER-Code und Maßnahme                              | Maßnahmenziel         |   | Quantifizierte Ziele für die wichtigsten Indikatoren |  |          |  | Wirkung              |
|---|-----------------------|---|--|--|----------|--|----------------------|
|   |                       |   | Output   |  | Ergebnis |  |                      |
|   | Biodiversität ja/nein | Zielbeschreibung  | Wert   | Einheit  | Wert     | Einheit                                  | Programm-indikatoren |
| 121 Modernisierung                                  |                       |   |  |  |          |  |                      |
| 121/1 AFP   | nein                  | konkurrenzfähige Betriebe   | 200  | Betriebe   | 24.000   | EUR, BWS je Betrieb                      |                      |
|   |                       |   | 200.000.000  | EUR Invest. vol.                                       | 200      | Betriebe mit neuen Produkten/Verfahren   |                      |
| 121/2 MFP   | nein                  | Konkurrenzfähige Milchviehbetriebe  | 750  | Betriebe   | 20       | %, gesteigerte BWS                       |                      |
|   |                       |   | 250.000.000  | EUR Invest. vol.                                       | 500      | Betriebe mit neuen Produkten/Verfahren   |                      |
| 125 Infrastruktur                                   |                       |   |  |  |          |  |                      |
| 125/1 Flurbereinigung                               | ja                    | Sicherung u. Verbesserung der Einkommen, der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, Freizeit u. Erholung, Wohnumfeld, Reduzierung Energieverbrauch  | 250  | Vorhaben   |          |  |                      |
|   |                       |   | 100  | Anzahl Flächen   |          |  |                      |
| 125/2 Wegebau                                       | nein                  | Anpassung an moderne Verkehrsanforderungen, touristische Entwicklung, Vermeidung geschlossene Decken bei Neubauten  | 150  | Anzahl Flächen   |          |  |                      |
| 126 Wiederaufbau                                    |                       |   |  |  |          |  |                      |
| 126/1 Verhütung Hochwasserschäden                   | nein                  | Sicherung der Vorflut von Niederungen, Deichbau   | 5.524  | ha, Umfang gesch. Fläche                               |          |  |                      |
|   |                       |   | 10   | Anzahl der Vorhaben                                    |          |  |                      |
| 126/2 Küstenschutz                                  | nein                  | vorsorgliche Planung  | 372.200  | ha, Umfang gesch. Fläche                               |          |  |                      |
| 213 Natura 2000                                     | ja                    | Beibehaltung der Nutzung; Vermeidung des GL-Umbruchs; finanzieller Ausgleich  | 12.000   | ha   | 12.000   | ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität |                      |
| 214 Agrarumweltmaßnahmen                            |                       |   |  |  |          |  |                      |
| 214/1 Dauergrünland-Programm                        | ja                    | Förderung von Wiesenbrütern u. Amphibien, Wiederbesiedlung verwaister Flächen   | 10.000   | ha   | 10.000   | ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität |                      |
| 214/2 Halligprogramm                                | ja                    |   | 1.750  | ha   | 1.750    | ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität |                      |
| 214/3 Reduzierung von Stoffeinträgen                | nein                  | Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer   | 11.857   | ha   | 0        | ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität |                      |
| 214/4 Ökolandbau                                    | nein                  | positiven Umwelteffekte; Vorrang Wasserschutz   | 30.000   | ha   | 0        | ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität |                      |
| 214/5 VNS   | ja                    | Schutz von Tier- u. Pflanzenarten der Kulturlandschaft  | 15.000   | ha   | 15.000   | ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität |                      |
| 221 Erstaufforstung                                 | ja                    | Erhöhung Waldanteil   | 1.400  | ha   | 1.400    | ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität |                      |
| 227 Nichtproduktive Invest. Forst                   | ja                    | Umwandlung in standortgerechte Laub-/Mischbestände  | 1.200  | ha   | 1.200    | ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität |                      |
| 313 Fremdenverkehr <sup>1)</sup>                    | nein                  | attraktive touristische Infrastruktur, wirtschaftliche Entwicklung  | 250  | Anzahl gef. Projekte                                   |          |  |                      |
| 321 Dienstleistung                                  |                       |   |  |  |          |  |                      |
| 321/1 Biomasse                                      | nein                  | Anstreben eines Energiemixes, bei dem Biomasse eine gewichtige Rolle spielen soll   | 40   | Anzahl gef. Vorhaben (nur Invest.)                     |          |  |                      |
| 321/2 Kleinkläranalgen                              | nein                  | Ausrüstung Kleinkläranlagen auf allgemein anerkannte Regeln der Technik   | 67   | Anzahl geförderter Vorhaben                            |          |  |                      |
| 321/3 Grundversorgung <sup>1)</sup>                 | nein                  | Sicherung Versorgungsinfrastr., Beschäftigungswachstum inner- u. außerlandwirtschaftlich  | 100  | Anzahl geförderter Vorhaben                            |          |  |                      |
| 322 Dorferneuerung <sup>1)</sup>                    |                       | Sicherung Versorgungsinfrastr., Beschäftigungswachstum, Verhinderung Abwanderung, Lebensqualität  | 500  | Anzahl von Dörfern mit durchgeführten Maßnahmen        |          |  |                      |
| 323 Ländl. Erbe                                     |                       |   |  |  |          |  |                      |
| 323/1 Erhalt/ Verbesserung Kulturerbe <sup>1)</sup> | nein                  | Verbesserung Lebensqualität u. touristischer Werte  | 100  | Anzahl geförderter Maßnahmen                           |          |  |                      |
| 323/2 Naturschutz u. Landschaftspflege              | ja                    | Erhaltung der natürlichen Umwelt u. Kulturlandschaft, aktive ökol. Gestaltung; Entwicklung eines Biotopverbundsystems, in dem auf mind. 15% der Landesfläche ein Naturschutzvorrang begründet ist. Angestrebt ist ein weiterer Umsetzungszeitraum von noch etwa 15 Jahren | 120  | Anzahl geförderter Vorhaben                            |          |  |                      |
|   |                       |   | 20   | Anzahl Managementpläne (30.000 ha Fläche)              |          |  |                      |
|   |                       |   | 3.000  | ha, Grunderwerb  |          |  |                      |
|   |                       |   | 200  | Anzahl Biotopmaßnahmen                                 |          |  |                      |
|   |                       |   | 2.000  | ha aufgewertete Fläche                                 |          |  |                      |
|   |                       |   | 5.000  | lfd. Meter Knick                                       |          |  |                      |
|   |                       |   | 100.000  | qm, Fläche angelegter Kleingewässer                    |          |  |                      |
|   |                       |   | 10   | Anzahl Sensibilisierungs-/ Besucherlenkungsaktionen    |          |  |                      |
|   |                       |   | 10   | Anzahl regionaler/ lokaler Aktionen (40.000 ha Fläche) |          |  |                      |
| 323/3 Gewässerschutz, WRRL                          | ja                    | Eigendynamische Entwicklung   | 500  | Maßnahmen  |          |  |                      |
|   |                       |   | 500  | Anzahl geförderter Maßnahmen                           |          |  |                      |
|   |                       |   | 1.300  | ha geförderte Fläche                                   |          |  |                      |
|   |                       |   | 780  | km Fließstrecke  |          |  |                      |
| 411-413 Leader                                      | nein                  | Ziele von SP 1-3 umsetzen   | 21   | Anzahl LAG   |          |  |                      |
|   |                       |   | 14.000   | qkm, Gesamtfläche aller LAG-Gebiete                    |          |  |                      |

Wirkungsindikator Nr. 4: Umkehr des Biodiversitätsverlustes, gemessen an der Veränderung des Trends des Feldgeweindes (Prozentwert der Veränderung im Indexwert) = 0%  
Wirkungsindikator Nr. 5: Erhaltung von Flächen mit hohem ökologischem Wert (HNW, high nature value), gemessen an der Veränderung des Flächenumfangs von land- und forstwirtschaftlichen HNW-Flächen = 0 ha

<sup>1)</sup> In SH wird seit 2009 die integrierte ländliche Entwicklung nur noch über Schwerpunkt 4 umgesetzt. Projekte bei den Maßnahmen 312, 313, 321\_3, 322 und 323\_1 gab es daher nur in den Jahren 2007 und 2008. Die Maßnahmenbewertung geht in ihren Untersuchungen auf diese Projekte nicht mehr intensiv ein, weil sie eine Ausfinanzierung der letzten Förderperiode darstellen.

Quelle: Eigene Darstellung (MLUR, 2009).

**Tabelle 4:** Finanzielle Umsetzung und Output potenziell biodiversitätsrelevanter Maßnahmen (Langfassung)

| ELER-Code und Maßnahme | Biodiversitätsziel                   | Output  |        | Anteil vom Outputziel                                   | Öffentliche Ausgaben | Private Ausgaben | Gesamtkosten | Anteil vom indikativen Mittelansatz | Stand der Umsetzung <sup>1)</sup> |                  |
|------------------------|--------------------------------------|---------|--------|---|----------------------|------------------|--------------|-------------------------------------|-----------------------------------|------------------|
|                        |                                      | ja/nein | Wert   |   |                      |                  |              |                                     |                                   | Einheit          |
| 121                    | Modernisierung                       |         |        |   |                      |                  |              |                                     |                                   |                  |
| 121/1                  | AFP                                  | nein    | 188    | Betriebe  | 94,0                 | 4.700.000        | 75.400.000   | 80.100.000                          | 30,7                              | 2, 2009          |
| 121/2                  | MFP                                  | nein    | 190    | Betriebe  | 38,0                 | 5.725.000        | 54.775.000   | 60.500.000                          |                                   | 2, 2009          |
| 125                    | Infrastruktur                        |         |        |   |                      | 6.002.427        |              |                                     | 37,8                              | 3, bis IV/2009   |
| 125/1                  | Flurbereinigung                      | ja      | 99     | Verfahren   | 39,6                 |                  |              | 6.382.495                           |                                   | 3, 2007-2009     |
|                        |                                      |         | 8.718  | ha Flächenbereitstellung                                |                      |                  |              |                                     |                                   |                  |
|                        |                                      |         | 475    | km linienhafte Biotopstrukturen u. Gewässerrandstreifen |                      |                  |              |                                     |                                   |                  |
|                        |                                      |         | 399    | ha flächenhafte Biotope                                 |                      |                  |              |                                     |                                   |                  |
|                        |                                      |         | 31     | km Gewässerrenaturierung                                |                      |                  |              |                                     |                                   |                  |
| 125/2                  | Wegebau                              | nein    | 21     | Vorhaben  |                      |                  |              | 830.000                             |                                   | 2, 2009          |
| 126                    | Wiederaufbau                         |         |        |   |                      |                  |              |                                     |                                   |                  |
| 126/1                  | Verhütung Hochwasserschäden          | nein    | 1      | Projekte  | 10,0                 |                  |              | 2.065.267                           |                                   | 3, 2007-2009     |
| 126/2                  | Küstenschutz                         | nein    | 21     | km  | 101,9                |                  |              | 16.889.000                          |                                   | 3, 2007-2009     |
|                        |                                      |         | 3      | Projekte  | 6,0                  |                  |              | 50.079.000                          |                                   | 3, 2007-2009     |
| 213                    | Natura 2000                          | ja      | 10.247 | ha  | 85,4                 | 3.804.150        |              | 3.804.150                           | 29,2                              | 3, bis IV/2009   |
| 214                    | Agrarumweltmaßnahmen                 |         |        |   |                      | 51.989.834       |              | 51.989.834                          | 43,2                              | 3, bis IV/2009   |
| 214/1                  | Dauergrünland-Programm               | ja      | 716    | ha  | 7,2                  |                  |              | 23.178 <sup>2)</sup>                |                                   | 3, 2009          |
| 214/2                  | Halligprogramm                       | ja      | 1.570  | ha  | 89,7                 |                  |              | 292.110                             |                                   | 3, 2009          |
| 214/3                  | Reduzierung von Stoffeinträgen       |         |        |   | 140,9                |                  |              | 534.372                             |                                   | 3, 2009          |
|                        | Winterbegrünung                      | nein    | 719    | ha  |                      |                  |              |                                     |                                   |                  |
|                        | Schonstreifen                        | nein    | 59     | ha  |                      |                  |              |                                     |                                   |                  |
|                        | N-Ausnutzung flüssiger organ. Dünger | nein    | 15.927 | ha  |                      |                  |              |                                     |                                   |                  |
| 214/4                  | Ökolandbau                           | nein    | 26.285 | ha  | 87,6                 |                  |              | 4.070.241                           |                                   | 3, 2009          |
| 214/5                  | VNS                                  | ja      | 12.219 | ha  | 81,5                 |                  |              | 4.702.753                           |                                   | 3, 2009          |
| 221                    | Erstaufforstung                      | ja      | 166    | ha  | 12,0                 | 896.607          |              | 896.607                             | 10,0                              | 3, 2007-2009     |
| 227                    | Nicht-produktive Invest. Forst Umbau | ja      | 1.029  | ha  | 86,0                 | 668.835          |              | 7.024.173                           | 16,2                              | 3, 2007-2009     |
| 313                    | Fremdenverkehr                       | nein    | 51     | Projekte, davon   |                      | 5.443.244        |              | 6.499.220                           | 72,6                              | 3, bis IV/2009   |
|                        |                                      |         | 5      | Gebäude   |                      |                  |              | 1.163.735                           |                                   | 3, 2007-2009     |
|                        |                                      |         | 21     | Rad- und Wanderwege                                     |                      |                  |              | 3.932.411                           |                                   | 3, 2007-2009     |
|                        |                                      |         | 5      | Badestellen   |                      |                  |              | 187.419                             |                                   | 3, 2007-2009     |
|                        |                                      |         | 9      | Studien   |                      |                  |              | 198.654                             |                                   | 3, 2007-2009     |
|                        |                                      |         | 11     | Sonstige  |                      |                  |              | 1.017.001                           |                                   | 3, 2007-2009     |
| 321                    | Dienstleistung                       |         |        |   |                      | 9.106.661        |              |                                     | 32,3                              | 3, bis IV/2009   |
| 321/1                  | Biomasse                             | nein    | 16     | Anlagen (10 Biogas, 6 Biomasse)                         |                      | 5.252.638        |              | 23.597.164                          |                                   |                  |
| 321/2                  | Kleinkläranlagen                     | nein    | 24     | Vorhaben  | 35,8                 |                  |              | 3.617.188                           |                                   |                  |
| 321/3                  | Grundversorgung                      | nein    | 12     | Projekte  | 12,0                 |                  |              | 5.900.298                           |                                   |                  |
| 322                    | Dorferneuerung                       | nein    | 74     | Projekte, davon   |                      | 9.086.826        |              | 9.958.378                           | 64,2                              | 3, bis IV/2009   |
|                        |                                      |         | 26     | Gemeinschaftsgebäude (überw. Sanierung)                 |                      |                  |              | 6.144.518                           |                                   |                  |
|                        |                                      |         | 25     | Straßen und Plätze in Dörfern                           |                      |                  |              | 2.461.405                           |                                   |                  |
|                        |                                      |         | 23     | Sonstige  |                      |                  |              | 1.352.455                           |                                   |                  |
| 323                    | Ländl. Erbe                          |         |        |   |                      | 19.727.632       |              |                                     | 24,3                              | 3, bis IV/2009   |
| 323/1                  | Erhalt/ Verbesserung Kulturerbe      | nein    | 14     | Projekte (Arbeiten an bestehenden Gebäuden)             |                      |                  |              | 1.391.584                           |                                   |                  |
| 323_2                  | Naturschutz u. Landschaftspflege     | ja      | 114    | Projekte, davon   |                      |                  |              | 8.830.000                           |                                   |                  |
|                        |                                      |         | 78     | Anzahl, Flächenkäufe                                    |                      |                  |              | 7.010.000                           |                                   |                  |
|                        |                                      |         | 31     | Anzahl, Biotopgestaltung                                |                      |                  |              | 1.470.000                           |                                   |                  |
|                        |                                      |         | 5      | Anzahl, Lokale Aktionen                                 |                      |                  |              | 350.000                             |                                   |                  |
| 323/3                  | Gewässerschutz, WRRL                 | ja      | 539    | km Verbesserung   | 69,1                 |                  |              | 16.343.255                          |                                   | 3, 2007-2009     |
| 411-413                | Leader                               | nein    | 158    | Projekte, davon   |                      |                  |              | 10.467.191                          |                                   | 2 u. 3, bis 2009 |
|                        |                                      |         | 137    | Projekte diverse Förderung                              |                      |                  |              | 9.360.027                           |                                   | 2 u. 3, bis 2009 |
|                        |                                      |         | 19     | Projekte mit Neubauten                                  |                      |                  |              | 1.033.351                           |                                   | 2 u. 3, bis 2009 |
|                        |                                      |         | 2      | Projekte mit Dachsanierung                              |                      |                  |              | 73.814                              |                                   | 2 u. 3, bis 2009 |

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

2) Für die einzelnen Agrarumweltmaßnahmen wird die jährliche Auszahlung passend zu den Förderflächen angegeben, nicht die kumulierte Auszahlung.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Förderdaten.

Zur Orientierung: Ein gleichmäßig auf die Förderjahre verteilter finanzieller Umsetzungsstand bedeutet für 2009 (nach drei Jahren) theoretisch 43 % der indikativen Mittelansätze.

### ***Feldvögel als Indikatoren der Biodiversität in der Normallandschaft***

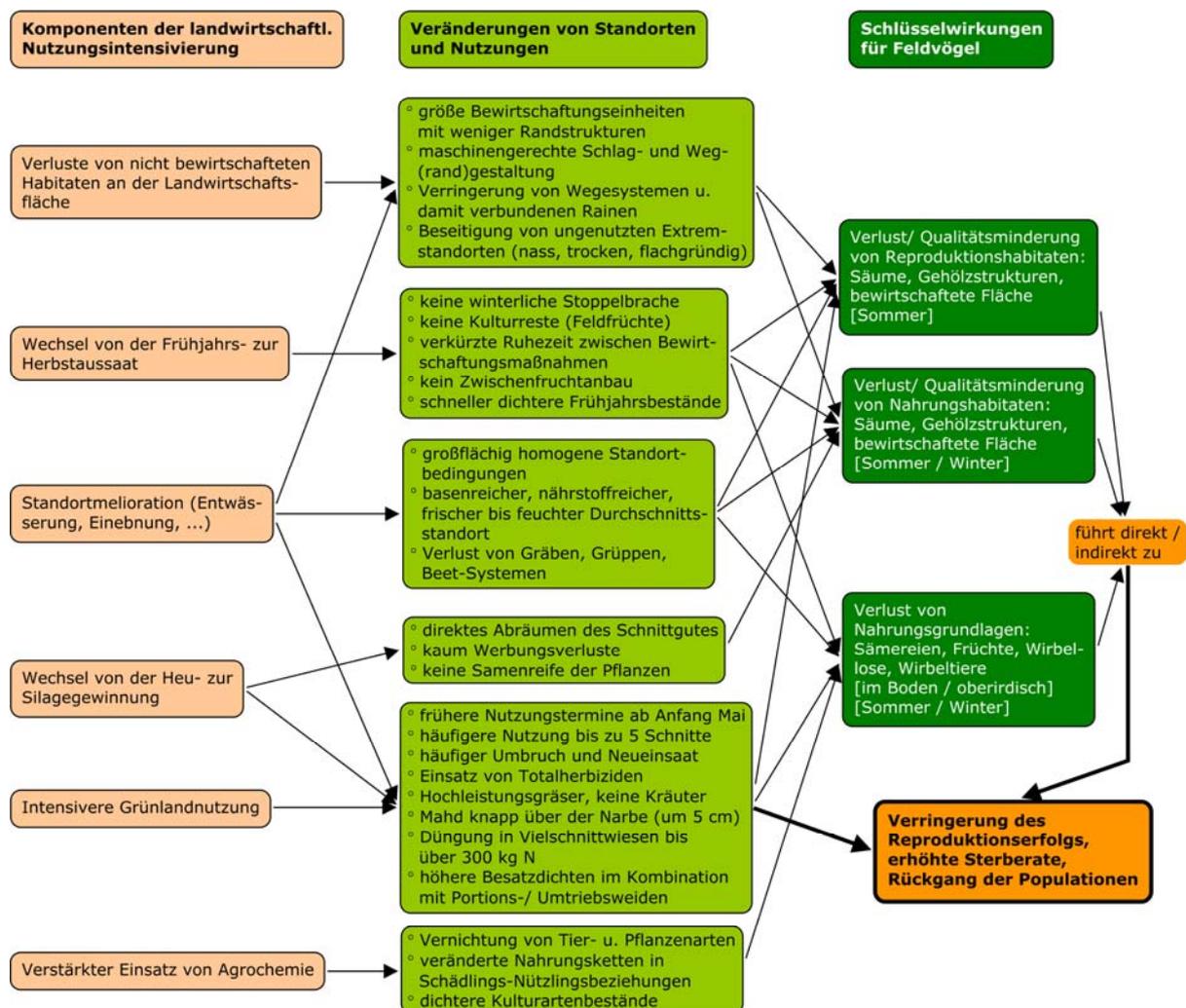
Diverse Autoren beschäftigen sich mit den Auswirkungen der Landwirtschaft auf Feldvogelpopulationen (DDA et al., 2008; Donald, Green und Heath, 2001; GD Agri, 1998; Kleijn et al., 2001; Kleijn und Sutherland, 2003; NABU, 2004; Vickery et al., 2001). Butler et al. (2007) arbeiten Schlüsselkomponenten der Landwirtschaft heraus, die positive oder negative Auswirkungen auf Feldvögel und somit auf den Feldvogel-Basisindikator haben können (vgl. Abbildung 5). Auswahl und Belastbarkeit der Nutzungskomponenten sowie der angenommenen Schlüsselwirkungen für Feldvögel wurden in verschiedenen Modellen getestet. Aus den beeinflussenden Nutzungskomponenten und den resultierenden Schlüsselfaktoren je nach artindividuellen ökologischen Ansprüchen (z B. Nutzung der bewirtschafteten Fläche oder Nutzung der Feldrandstrukturen als Bruthabitat) wurden Risikowerte für einzelne Feldvogelarten ermittelt. Es wurden enge Zusammenhänge zwischen den Risikowerten und der Einstufung auf den Roten Listen<sup>1</sup> gefunden genauso wie zu abnehmenden Populationsbeständen. Die Ergebnisse legen nahe, dass die mit Abstand wichtigsten Einflussfaktoren mit dem Verlust von Nahrungsgrundlagen und Reproduktionsmöglichkeiten auf den Wirtschaftsflächen zusammen hängen (Butler, Vickery und Norris, 2007), während Säume und Gehölzstrukturen mit ihren Schlüsselfunktionen für Feldvögel durch die landwirtschaftliche Nutzung weniger beeinträchtigt werden. In einer europäischen Vergleichsstudie wurde herausgearbeitet, dass 76 % eines berechneten Risikowertes für 54 Feldvogelarten auf nachteilige Veränderungen auf den bewirtschafteten Flächen zurückzuführen sind, davon drei Viertel im Zusammenhang mit veränderten Nahrungsqualitäten oder -verfügbarkeiten und ein Viertel mit Bruterfolg (Butler et al., 2010).

Die Modellrechnungen von Butler et al. (2010) zeigen, dass sich der Europäische Feldvogelindikator weiter verschlechtern wird, wenn die derzeitigen Bewirtschaftungstendenzen beibehalten werden. Allein der Verlust der (verpflichtenden) Stilllegungsflächen wird demnach den Vogelindex um weitere 8 % drücken.

---

<sup>1</sup> bzw. dem Äquivalent in Großbritannien „*conservation status categories*“.

**Abbildung 5:** Treibende Kräfte aus der Landwirtschaft, die Feldvogelpopulationen negativ beeinflussen können



Quelle: Eigene und erweiterte Darstellung auf Grundlage von (Butler, Vickery und Norris, 2007).

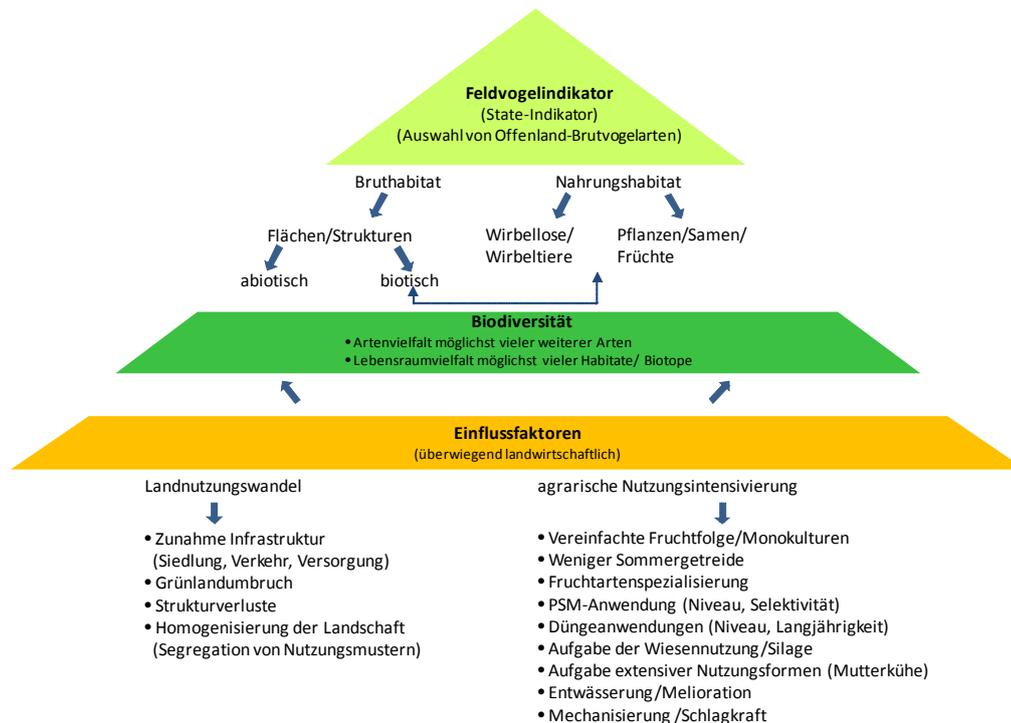
Den Untersuchungen von Butler et al. (2010; 2007) folgend, hat der Basisindikator eine hohe Eignung die Auswirkungen landwirtschaftlicher Nutzung auf Feldvögel abzubilden. Grundsätzlich wirken aber auch andere (externe) Faktoren auf Vogelpopulationen, die in den Modellen von Butler et al. nur bedingt berücksichtigt werden konnten: Klimawandel, Witterung während der Brutphase und im Winter, Qualität der Überwinterungshabitate und Vogelzug, Infrastrukturen mit direkten und indirekten Gefahrenpotenzialen für Feldvögel (Hochspannungsleitungen, Windenergieanlagen, Straßen) und Prädatoren. In der pan-europäischen Studie wurde außerdem herausgearbeitet, dass die Höhe des Finanzinputs in Umweltmanagementaktivitäten in verschiedenen Mitgliedsstaaten nicht den Risikowert für Feldvögel beeinflusst. Dieses Modellergebnis gibt einen ersten Hinweis auf die begrenzte Verwertbarkeit des Feldvogelindikators als Wirkungsindikator für die EPLR

einerseits, andererseits wird nahegelegt, dass AUM evtl. nicht auf die Schlüsselkomponenten für Feldvögel abzielen. Des Weiteren könnte es möglich sein, dass mit den bisherigen Investitionen eine kritische Wirkungsschwelle noch nicht erreicht werden konnte, die AUM aber potenziell wirksam sind.

Die Verwendung des Feldvogelindex als **Wirkungsindikator** stellt die Evaluation vor weitere Herausforderungen. So soll der Feldvogelindikator im Sinne der Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft (2006/144/EG) sowie der Bewertungsfragen (Hinweis B, GD Agri, 2006) nicht nur die Auswirkungen des Programms auf Feldvögel indizieren, sondern vielmehr ein breit angelegter Indikator für die biologische Vielfalt im ländlichen Raum sein. Dazu wird der gemeinsame Wirkungsindikator 4 „Umkehr des Verlustes an biologischer Vielfalt“, gemessen an der Veränderung des Trends des Feldvogelindikators vorgegeben. Vor diesem Hintergrund ist die Eignung von Feldvogelarten als „Schirmarten“ für die biologische Vielfalt im Agrarraum zu beleuchten, um die Eignung des Wirkungsindikators einschätzen zu können.

Nach dem **Schirmartenkonzept** werden neben den indizierten Schirmarten auch viele andere Arten adäquat berücksichtigt, d. h. bei Schutzmaßnahmen mit geschützt bzw. bei Messverfahren mit gemessen (vgl. Abbildung 6). Ein möglichst breites Artenspektrum mit seinen diversen Lebensraumsprüchen, d. h. Habitatausprägungen soll somit ‚die‘ Biodiversität eines Raumes abbilden. Das Konzept befindet sich jedoch weitgehend noch im Theoriestadium, die Ergebnisse verschiedener Studien zur Effektivität von Schirmarten sind widersprüchlich (Vetter und Storch, 2009). Schirmarten können dabei aufgrund ihres großen Raumspruchs und/oder aufgrund ihrer spezifischen Lebensraumsprüche für andere Arten eine Schutzfunktion übernehmen. Außerdem kann mit Schirmartengruppen gearbeitet werden, die beide zuvor genannten Aspekte räumlich und funktional erweitern können. Vetter und Storch (2009) haben 25 Studien analysiert, die sich mit Schirmarten auseinandersetzen. Für die Hälfte der Studien wurde ein positives Ergebnis der Schirmarteneffektivität festgestellt, für 36 % ein negatives Ergebnis. Habitatspezialisten wiesen eine signifikant höhere Schirmarteneffektivität auf als Generalisten. Dabei waren Schirmarten für potenziell begünstigte Arten, die im gleichen Habitattyp vorkamen, deutlich effektiver als für solche, die in einem ähnlichen Habitattyp vorkamen. Damit scheinen weniger die quantitativen Raumsprüche (großer Arealbedarf einer Schirmart) als vielmehr die qualitativen Ressourcenansprüche (Habitatausstattung und Bedarf spezifischer Ressourcen einer Schirmart) relevant für eine effektive Schirmartenauswahl zu sein. Der (scheinbare) Widerspruch zwischen einer hohen Schirmarteneffektivität von Spezialisten gegenüber der Absicht ein breites (definiertes) Biodiversitätsspektrum abzubilden bleibt auch in der Studie von Vetter und Storch bestehen.

**Abbildung 6:** Theorie des Schirmartenkonzepts für das Schutzgut Biodiversität am Beispiel eines Sets von Feldvogelarten



Quelle: Eigene Darstellung.

Grundsätzlich werden Vögel als gut geeignete Indikatoren für die Agrarlandschaft angesehen, da sie die Spitze von Nahrungsketten bilden oder nahe der Spitze von Nahrungsketten stehen, große Aktivitätsräume und komplexe Lebensraumansprüche haben und mobil sind (z. B. Achtziger, Stickroth und Zieschank, 2003). Diese Aussage wird tendenziell gestützt von Studien die zeigen, dass die Heterogenität und Komplexität von Landschaften ein wesentlicher Faktor für Feldvogelpopulationen sind (z. B. Bignal und McCracken, 1996; Robinson, Wilson und Crick, 2001). Andererseits zeigen Einzeluntersuchungen, dass bestimmte Bewirtschaftungsmaßnahmen z. B. auf Insekten negativ wirken können, während Vogelvorkommen offensichtlich nicht berührt werden (IFAB et al., 2009). In einer europaweiten Studie konnten sogar überhaupt keine Artengruppen, darunter auch Vögel, ermittelt werden, die andere Artengruppen gut (statistisch abgesichert) indizieren (Billeter et al., 2008). Achtziger et al. merken darüber hinaus kritisch an, dass der Feldvogelindex keine Veränderungen von Populationen, Artenvielfalt oder komplette Ökosysteme beschreiben, geschweige denn analysieren kann (Achtziger, Stickroth und Zieschank, 2003).

Hinsichtlich der Verwendung von Feldvogelschirmarten als Wirkungsindikatoren für Agrarumweltmaßnahmen gibt es unseres Wissens bislang keine Erfahrungen. Prinzipiell reagieren Feldvogelpopulationen auf Landnutzungsänderungen (Boatman et al., 2004; Butler et al., 2010; Butler, Vickery und Norris, 2007; Donald, Green und Heath, 2001; Roberts und Pullin, 2007; Vickery et al., 2001), der Schirmarteneffekt für die Vielfalt von Arten und Lebensräumen wurde in diesen Zusammenhängen aber bislang nicht untersucht.

## Literaturverzeichnis

- 2006/144/EG: Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007 - 2013), 2006/144/EG. Amtsblatt der Europäischen Union, L 55/20 vom 25.02.2006.
- Achtziger, R., Stickroth, H. und Zieschank, R. (2003): Nachhaltigkeitsindikator für den Naturschutzbereich - Informationspapier zur Artenauswahl: Kriterien und Vorgehensweise. Internetseite BfN, Bundesamt für Naturschutz: [http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/NHI\\_Naturschutzbereich\\_Infopapier\\_Manuskript.pdf](http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/NHI_Naturschutzbereich_Infopapier_Manuskript.pdf). Stand 10.4.2010.
- Bignal, E. M. und McCracken, D. I. (1996): Low-intensity farming systems in the conservation of the countryside. *Journal of Applied Ecology* 33, S. 413-424.
- Billeter, R., Liira, J., Bailey, D., Bugter, R., Arens, P., Augenstein, I., Aviron, S., Baudry, J., Bukacek, R., Burel, F., Cerny, M., de Blust, G., De Cock, R., Diekötter, T., Dietz, H., Dirksen, J., Dormann, C., Durka, W., Frenzel, M., Hamersky, R., Hendrickx, F., Herzog, F., Klotz, S., Boolstra, B., Lausch, A., Le Coeur, D., Maelfait, J. P., Opdam, P., Roubalova, M., Schermann, A., Schermann, N., Schmidt, T., Schweiger, O., Smulders, M. J. M., Speelmans, M., Simova, P., Verboom, J., van Wingerden, W. K. R. E., Zobel, M. und Edwards, P. J. (2008): Indicators for biodiversity in agricultural landscapes: a pan-European study. *Journal of Applied Ecology* 45, S. 141-150.
- Boatman, N. D., Brickle, N. W., Hart, J. D., Milsom, T. P., Morris, A. J., Murray, A. W. A., Murray, K. A. und Robertson, P. A. (2004): Evidence for the indirect effects of pesticides on farmland birds. *Ibis* H. 146, S. 131-143. <http://www.bionica.info/Biblioteca/Boatman2004EffectOfPesticides.pdf>. Stand 15.4.2010.
- Butler, S. J., Boccaccio, L., Gregory, R. D., Vorisek, P. und Norris, K. (2010): Quantifying the impact of land-use change to European farmland bird populations. *Agriculture, Ecosystems and Environment* 2010, H. 137, S. article in press-.
- Butler, S. J., Vickery, J. A. und Norris, K. (2007): Farmland Biodiversity and the Footprint of Agriculture. *Science* 2007, H. 315, S. 381-384. [www.sciencemag.org](http://www.sciencemag.org). Stand 12.4.2010.
- DDA, Dachverband Deutscher Avifaunisten, NABU, Naturschutzbund Deutschland e. V., DRV, Deutscher Rat für Vogelschutz und DO-G, Deutsche Ornithologen-Gesellschaft, Hrsg. (2008): Birds and Biodiversity in Germany - 2010 Target. Internetseite Bundesamt für Naturschutz: [http://bfnd.de/fileadmin/MDB/documents/themen/monitoring/Birds\\_Germany\\_2008\\_Target\\_2010.pdf](http://bfnd.de/fileadmin/MDB/documents/themen/monitoring/Birds_Germany_2008_Target_2010.pdf). Stand 15.4.2010.

- Donald, P. F., Green, R. E. und Heath, M. F. (2001): Agricultural intensification and the collapse of Europe's farmland bird populations. *Proceedings of the Royal Society B: Biological Science* 2001, H. 268, S. 25-29. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1087596/pdf/PB010025.pdf>. Stand 15.4.2010.
- EEN, European Evaluation Network for Rural Development (2009): Leitfaden: Die Anwendung des "High Nature Value (HNV)"-Wirkungsindikators 2007-2013. [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/network/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/network/index_en.htm).
- GD Agri, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (1998): State of application of Regulation (EEC) No. 2078/92: Evaluation of agri-environment programmes. Working Document VI/7655/98. Internetseite GD Agri: [ec.europa.eu/agriculture/envir/programs/evalrep/text\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/envir/programs/evalrep/text_en.pdf). Stand 15.4.2010.
- GD Agri, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (2006): Handbuch für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen. Brüssel. Internetseite Europäische Kommission, Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung: [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index_de.htm). Stand 4.2.2010.
- IEEP, Institut for European Environmental Policy (2007): Final Report for the Study on HNV Indicators for Evaluation.
- IFAB, Institut für Agrarökologie und Biodiversität, IFÖN, Institut für Ökologie und Naturschutz, NABU, Michael-Otto-Institut im NABU, BioConsult SH und UR, Universität Regensburg, Hrsg. (2009): Gemeinsame Agrarpolitik: Cross Compliance und Auswirkungen auf die Biodiversität. Ergebnisse eines Forschungsprojektes und Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik. Mannheim. Internetseite Bundesamt für Naturschutz (BfN): [http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/landwirtschaft/GAP-CC-Agrarpolitik\\_DE-juli2009.pdf](http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/landwirtschaft/GAP-CC-Agrarpolitik_DE-juli2009.pdf). Stand 27.7.2009.
- Kleijn, D., Berendse, F., Smit, R. und Gilissen, N. (2001): Agri-environment schemes do not effectively protect biodiversity in Dutch agricultural landscapes. *Nature* 413, S. 723-725.
- Kleijn, D. und Sutherland, W. J. (2003): How effective are European agri-environment schemes in conserving and promoting biodiversity? *Journal of Applied Ecology* 40, S. 947-969.
- Mitschke, A. (2009): Monitoring in der Normallandschaft - Bestandsüberwachung häufiger Brutvögel in Schleswig-Holstein, 4. Bericht, Saison 2009. Für die OAG, im Auftrag des LANU Schleswig-Holstein, 34 S. [http://www.ornithologie-schleswig-holstein.de/pdf/OAG\\_SH\\_Monitoring\\_Zwischenbericht\\_2009.pdf](http://www.ornithologie-schleswig-holstein.de/pdf/OAG_SH_Monitoring_Zwischenbericht_2009.pdf).

- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2009): Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein (Deutschland) für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 - Zukunftsprogramm Ländlicher Raum (ZPLR) in der mit Entscheidung der Kommission vom 04-XII-2007 K(2007)6167 genehmigten Fassung. 2. Änderungsantrag (2009). Kiel. Internetseite Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein: <http://www.schleswig-holstein.de>.
- NABU, Naturschutzbund Deutschland e. V. (2004): Vögel der Agrarlandschaft: Bestand, Gefährdung, Schutz. Bergenhusen.
- Roberts, P. D. und Pullin, A. S. (2007): The effectiveness of land-based schemes (incl. agri-environment) at conserving farmland bird densities within the U.K. - Review Report. Systematic Review No. 11, Centre for Evidence-based Conservation CEBC, Birmingham, U.K.
- Robinson, R. A., Wilson, J. D. und Crick, H. Q. P. (2001): The importance of arable habitat for farmland birds in grassland landscapes. *Journal of Applied Ecology* 38, S. 1059-1069.
- Vetter, D. und Storch, I. (2009): Schirmarten: effektives Naturschutzinstrument oder theoretisches Konstrukt? Validität des Konzepts und Auswahlkriterien am Beispiel der Vögel. *Naturschutz und Landschaftsplanung* 41, H. 11, S. 341-347.
- Vickery, J. A., Tallowin, J. R., Feber, R. E., Asteraki, E. J., Atkinson, P. W., Fuller, R. J. und Brown, V. K. (2001): The management of lowland neutral grasslands in Britain: Effects of agricultural practices on birds and their food resources. *Journal of Applied Ecology* 2001, H. 38, S. 647-664. <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/118971343/PDFSTART>. Stand 15.4.2010.



# **Halbzeitbewertung des ZPLR**

---

## **Teil III – Anhang 2**

### **Länderübergreifendes Vertiefungsthema**

### **Mainstreaming Leader**

---

Autorin:

Petra Raue

Braunschweig, Dezember 2010



| <b>Inhaltsverzeichnis</b>   | <b>Seite</b> |
|---|--------------|
| <b>Inhaltsverzeichnis</b>   | <b>I</b>     |
| <b>Abbildungsverzeichnis</b>  | <b>II</b>    |
| <b>1 Einleitung</b>   | <b>1</b>     |
| <b>2 Vorgehen/Methode</b>   | <b>2</b>     |
| <b>3 Mainstreaming von Leader auf EU-Ebene und Umsetzung in den Bundesländern</b> | <b>3</b>     |
| <b>4 Auswirkungen auf Leader</b>  | <b>6</b>     |
| 4.1 Bottom-up und LAG (dezentrale Entscheidungskompetenz)                         | 6            |
| 4.2 Territorialer Ansatz  | 9            |
| 4.3 Integrierter Ansatz   | 11           |
| 4.4 Innovation  | 13           |
| 4.5 Administrative Umsetzung  | 16           |
| <b>5 Landkarte der Politiken zur Förderung regionaler Entwicklungsprozesse</b>    | <b>21</b>    |
| <b>6 Resümee</b>  | <b>22</b>    |
| <b>Literaturverzeichnis</b>   | <b>25</b>    |

| <b>Abbildungsverzeichnis</b>   | <b>Seite</b> |
|--|--------------|
| Abbildung 1: Anzahl der Leader-Regionen in der Förderperiode 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013 in den sechs Bundesländern.   | 5            |
| Abbildung 2: In den LAGn vertretene Akteurstypen (n=1827)  | 8            |
| Abbildung 3: Einschätzung der LAG-Mitglieder zum Gebietszuschnitt der Leader-Regionen  | 10           |
| Abbildung 4: Inwieweit bieten die aktuellen Fördertatbestände ausreichende Möglichkeiten, um Projekte zur Umsetzung der Entwicklungsstrategie zu realisieren?                          | 12           |
| Abbildung 5: Einschätzung der RegionalmanagerInnen mit LEADER+-Erfahrung hinsichtlich der Umsetzungsmöglichkeiten von innovativen Projekten in LEADER+ und der aktuellen Förderperiode | 16           |
| Abbildung 6: Zuständigkeiten auf der operativen Ebene in LEADER+ und Leader  | 17           |
| Abbildung 7: Veränderungen von Umsetzungsproblemen im Vergleich zu LEADER+ nach Einschätzung der Leader-RegionalmanagerInnen mit LEADER+-Erfahrung                                     | 20           |
| Abbildung 8: Einschätzung der befragten RegionalmanagerInnen zu der Aussage „In der Region gibt es zu viele parallele Regionalentwicklungsprozesse!“                                   | 22           |

## 1 Einleitung

Leader wurde seit 1991 als Gemeinschaftsinitiative der Europäischen Kommission erprobt und weiterentwickelt<sup>1</sup>. Aufbauend auf diesen Erfahrungen wurde der Leader-Ansatz in der aktuellen Förderperiode Bestandteil der sogenannten Mainstream-Förderung gemäß ELER-Verordnung. Damit wurde als vierter Schwerpunkt ein methodischer Ansatz in die Mainstream-Förderung integriert, der sich deutlich von der Struktur der anderen Schwerpunkte unterscheidet. Während in den drei anderen Schwerpunkten festgelegt wird, „was“ gefördert werden kann, beinhaltet der Schwerpunkt 4 ein von den üblichen Abläufen abweichendes „wie“. Leader liegt damit sozusagen quer zu den anderen Schwerpunkten und bietet Schnittstellen zu allen drei Bereichen.

Aus Sicht der Kommission sollen die für den Schwerpunkt 4 (Leader) eingesetzten Mittel zu den Prioritäten der Schwerpunkte 1 und 2 sowie insbesondere des Schwerpunkts 3 beitragen, aber auch eine wichtige Rolle bei der horizontalen Priorität Verwaltungsverbesserung und Erschließung des endogenen Entwicklungspotenzials der ländlichen Gebiete spielen (2006/144/EG).

In den einzelnen Bundesländern wird Leader in den ELER-Programmen unterschiedlich umgesetzt. Allen Umsetzungsvarianten von Leader gemein ist, dass das Mainstreaming zu einer stärkeren Gewichtung dieses Politikansatzes im Hinblick auf die Anzahl der LAGn und den Umfang des Mittelanatzes geführt hat, was u. a. auf die Vorgabe der KOM zurückzuführen ist, dass mindestens 5 % der ELER-Mittel in Schwerpunkt 4 eingesetzt werden müssen. Gleichzeitig beinhaltet das Mainstreaming aber auch die Einbindung von Leader in die Vorgaben und Durchführungsbestimmungen des ELER.

Der Begriff „Mainstreaming“ kann übersetzt werden als „zum Hauptstrom machen“, „in den Hauptstrom bringen“ und bezeichnet den Prozess der Verbreitung einer Neuerung bzw. Veränderung in einen größeren Kontext. Diese Verbreitung kann durch Weitergabe des innovativen Wissens von der Quelle an interessierte Adressaten (horizontales Mainstreaming) erfolgen oder durch Aufgreifen innovativer Entwicklungen seitens der Politikebene, die dann durch Veränderungen der Rahmenbedingungen dafür sorgt, dass innovative Entwicklungen zum Regelfall werden (Kohlmeyer, 2001). Das Mainstreaming ist dabei gleichzeitig mit Anpassungsprozessen verbunden, die zum einen das anwendende System betreffen, zum anderen aber auch die Innovation selbst. Dies kann z. B. bei sozialen oder kulturellen Innovationen auch zu einer Verringerung bzw. einem Verlust gerade der Aspekte führen, die ein wesentlicher Teil der Neuerung sind. Beispiele hierfür sind u. a. die sogenannten „Neuen sozialen Bewegungen“ der 1970er und 1980er Jahre, aber

---

<sup>1</sup> LEADER I von 1991 bis 1994, LEADER II von 1994 bis 1999, LEADER+ von 2000 bis 2006. Einen kurzen Überblick über die Entwicklung der Leader-Gemeinschaftsinitiative gibt (Schuh et al., 2006, S. 19).

auch Leader in seiner Entwicklung von LEADER I bis LEADER+ (vgl. Bruckmeier, 2000).

Im Rahmen des Vertiefungsthemas soll daher den Fragen nachgegangen werden:

- Wie wirkt das Mainstreaming von Leader auf die Umsetzung des Leader-Ansatzes in den Regionen?
- Wie wirkt das Mainstreaming von Leader auf die Programmumsetzung und die Umsetzung der Maßnahmen in den anderen Schwerpunkten? Hierbei stehen folgende Aspekte im Vordergrund:
  - Beitrag des Mainstreamings von Leader zu einem integrierten Ansatz für die Entwicklung ländlicher Räume, der auch die Schwerpunkte 1 und 2 sowie die Strukturfonds mitberücksichtigt.
  - Impulse innovativer Maßnahmen für die Ausgestaltung der „Mainstream-Maßnahmen“.
- Wie ordnet sich das Mainstreaming von Leader insgesamt in die „Landkarte“ der Politiken zur Förderung integrierter regionaler Entwicklungsprozesse in den Bundesländern ein, und welche Impulse oder Probleme ergeben sich hieraus für die Regionen und für die Politikgestaltung?

Zur Halbzeitbewertung steht die Frage nach den Wirkungen des Mainstreamings auf die konkrete Umsetzung von Leader im Vordergrund. Für die weiteren Fragen ist eine Bearbeitung sinnvoll, wenn der Umsetzungsstand der Programme weiter fortgeschritten ist.

## 2 Vorgehen/Methode

Die Bearbeitung des Vertiefungsthemas baut auf den Ergebnissen der Bewertung regionaler Entwicklungsprozesse<sup>2</sup> auf und verdichtet diese in einem ersten Schritt. Dabei kommt im Hinblick auf die oben skizzierten Fragestellungen der Einbeziehung aller an der 7-Länder-Bewertung beteiligten Bundesländer in die Analyse eine besondere Bedeutung zu. Insgesamt basiert das Vertiefungsthema auf folgenden Erhebungs-/Bearbeitungsschritten:

- Dokumenten- und Literaturanalyse (u. a. Vergleich der OP LEADER+ mit den EPLR (Schwerpunkt 4) der einzelnen Bundesländer, EU-Leitlinien und Verordnungen zu LEADER+ und ELER, Halbzeitbewertungen und Aktualisierungen der Halbzeitbewertung LEADER+).

---

<sup>2</sup> Vgl. die entsprechenden Kapitel der Bewertungsberichte der einzelnen Bundesländer.

- Vergleichende Analyse der Ergebnisse der Befragungen der LAG-Mitglieder und RegionalmanagerInnen sowie der Expertengespräche mit Bewilligungsstellen und Fachreferaten<sup>3</sup>.

Darauf aufbauend erfolgen weitere Bearbeitungsschritte bis 2012:

- Leitfadengestützte Interviews mit weiteren Fachreferaten sowie mit an der Umsetzung der Strukturfondsprogramme beteiligten Behörden.
- Erstellen einer „Landkarte“ der Politiken zur Förderung regionaler Entwicklungsprozesse und Identifikation von Überschneidungen, Berührungspunkten, Ergänzungen und Wechselwirkungen zu Leader.
- Leitfadengestützte Interviews auf Bundes-, Landes- und Regionsebene mit Akteuren die an der Umsetzung dieser Politiken beteiligt sind sowie ergänzende Interviews in Leader-Regionen im Rahmen von Fallstudien.

### **3 Mainstreaming von Leader auf EU-Ebene und Umsetzung in den Bundesländern**

Mit der ELER-Verordnung wurde das Leader-Konzept im Wesentlichen aus der vorhergehenden Förderperiode fortgeführt. Nach Art. 61 der ELER-Verordnung (VO (EG) Nr. 1698/2005) umfasst es mindestens folgende Elemente:

- (1) gebietsbezogene lokale Entwicklungsstrategien, die auf subregionaler Ebene für genau umrissene ländliche Gebiete bestimmt sind,
- (2) lokale öffentlich-private Partnerschaften (folgend „lokale Aktionsgruppen“ (LAG) genannt),
- (3) ein Bottom-up-Konzept mit Entscheidungsbefugnis für die lokalen Aktionsgruppen bei der Ausarbeitung und Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien,
- (4) eine multisektorale Konzeption und Umsetzung der Strategie,
- (5) die Umsetzung innovativer Konzepte,
- (6) die Durchführung von Kooperationsprojekten,
- (7) die Vernetzung lokaler Partnerschaften.

---

<sup>3</sup> Ein detaillierter Überblick des methodischen Ansatzes und der durchgeführten Erhebungen geben die entsprechenden Kapitel der jeweiligen Bundesländer, in Schleswig-Holstein Teil II, Kapitel 13.

Daneben ist auch weiterhin ein dezentrales Finanzmanagement ein wesentliches Element des Leader-Ansatzs (Artikel 62 (2))<sup>4</sup>.

Änderungen im Vergleich zu LEADER+ gibt es hinsichtlich der Vorgaben der EU neben dem höheren Mittelvolumen u. a. bei folgenden Aspekten:

- Gebietsabgrenzung: jetzt 5.000 bis 150.000 Einwohner<sup>5</sup>, keine Vorgaben zur Bevölkerungsdichte,
- Maßnahmenspektrum: Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele der Schwerpunkte 1 bis 3 der ELER-VO<sup>6</sup>,
- Innovation: nicht zwingend.<sup>7</sup>

Auf EU-Ebene gab es allerdings bereits in der letzten Förderperiode einzelne Aspekte des Leader-Ansatzes, wie den Bottom-up-Ansatz, die in die Regelförderung aufgenommen wurden. So wurde mit der Änderung der VO (EG) 1257/1999 im Jahr 2003 auch die Förderung lokaler öffentlich-privater Partnerschaften (die nicht näher definiert waren) in den EPLR mit EU-Mitteln möglich, quasi als „Leader light“. Diese Möglichkeit wurde in Deutschland mit der Aufnahme der Fördergegenstände Integriertes ländliches Entwicklungskonzept (ILEK) und Regionalmanagement in die GAK aufgegriffen. Die Bundesländer haben diese neuen Fördermöglichkeiten in der letzten Förderperiode sehr unterschiedlich genutzt. Zum Teil erfolgte eine Förderung mit nationalen Mitteln zur Erprobung dieser Instrumente (NI, SH, MV), zum Teil wurde nur die Förderung der Erstellung von ILEKs mit EU-Mitteln angeboten (NRW) oder dieser neue Fördertatbestand wurde gar nicht genutzt (HE). Die Förderung von lokalen öffentlich-privaten Partnerschaften ist in der ELER-Verordnung weiterhin enthalten (Artikel 59). Neben der Frage nach der Ausgestaltung von Leader in den Länderprogrammen ist es daher auch von Bedeutung, in welchem Verhältnis diese beiden ähnlichen Ansätze stehen.

---

<sup>4</sup> Die Verwaltungsbehörde stellt sicher, dass die lokalen Aktionsgruppen entweder die Federführung für Verwaltung und Finanzmanagement einem Partner übertragen, der befähigt ist, öffentliche Fördermittel zu verwalten und das ordnungsgemäße Funktionieren der Partnerschaft sicherzustellen, oder sich in einer rechtlich konstituierten Organisationsform zusammenschließen, deren Satzung das ordnungsgemäße Funktionieren der Partnerschaft und die Befähigung zur Verwaltung öffentlicher Zuschüsse gewährleistet.

<sup>5</sup> In LEADER+ 10.000 bis 100.000 Einwohner und eine Obergrenze von 120 Einwohner/qkm.

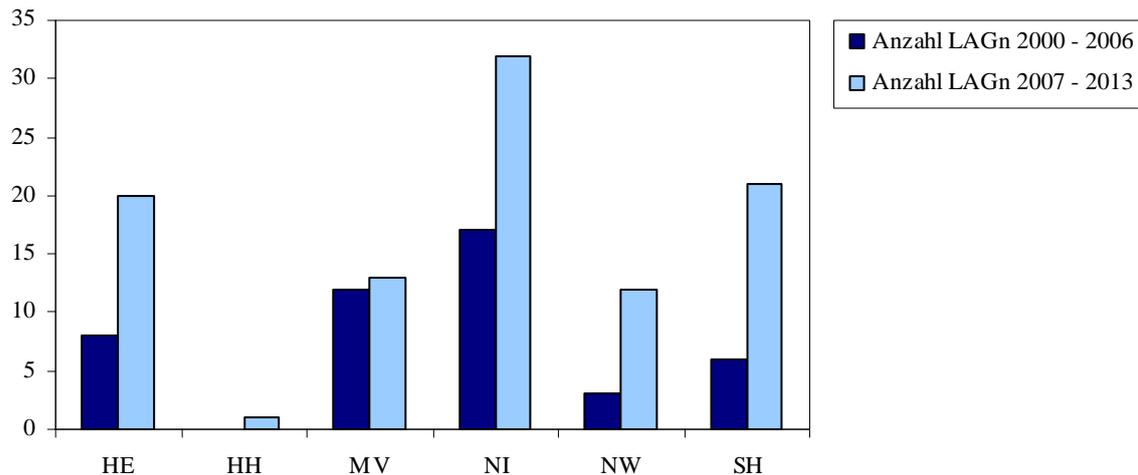
<sup>6</sup> Vorher Maßnahmenspektrum des EAGFL, EFRE, ESF.

<sup>7</sup> In LEADER+ war der Pilotcharakter der Entwicklungsstrategie ein entscheidendes Kriterium.

### Umsetzung in den Bundesländern

In den Bundesländern der 7-Länder-Evaluierung hat der Umfang von Leader in unterschiedlichem Ausmaß zugenommen. Aus Abbildung 1 wird die Veränderung der Anzahl der ausgewählten Leader-Regionen im Vergleich zur letzten Förderperiode deutlich.

**Abbildung 1:** Anzahl der Leader-Regionen in der Förderperiode 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013 in den sechs Bundesländern<sup>8</sup>.



Quelle: Eigene Darstellung.

Die finanzielle Bedeutung im Vergleich zum Gesamtprogramm variiert zwischen 3,3 %<sup>9</sup> der öffentlichen Mittel in NRW und 19,5 % in Schleswig-Holstein<sup>10</sup>. Im Rahmen der Health-Check-Änderungen hat sich die Mittelausstattung für Schwerpunkt 4 in Schleswig-Holstein und Hamburg gegenüber den ursprünglich genehmigten Programmen fast verdoppelt, während in den anderen Bundesländern bisher nur geringfügige Veränderungen der Finanzpläne vorgenommen wurden. Mit der Ausweitung einher geht in den meisten Bundesländern auch eine stärkere Einbindung der Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung des Schwerpunkt 3 (ILE-Maßnahmen<sup>11</sup>) in regionale Entwicklungsansätze.

<sup>8</sup> In Bremen wird Leader nicht angeboten.

<sup>9</sup> Die Vorgabe der EU zur Mindestausstattung des Schwerpunkt 4 von 5 % bezieht sich auf die EU-Mittel. Da der Anteil der nationalen öffentlichen Mittel in den Programmen variiert, gibt der prozentuale Anteil an den gesamten öffentlichen Mitteln ein realistischeres Bild der Bedeutung von Leader im Gesamtprogramm.

<sup>10</sup> Öffentliche Mittel ohne Artikel 89, Stand 12/2009.

<sup>11</sup> Der Begriff ILE-Maßnahmen wird im weiteren Text zusammenfassend für die Maßnahmen 311, 312, 313, 321, 322, 323 Teilmaßnahme Kulturerbe, 331 und 341 verwendet, soweit sie in den jeweiligen Landesrichtlinien zur integrierten ländlichen Entwicklung enthalten sind. Einzelheiten hierzu finden sich in den entsprechenden Kapiteln der Länderberichte.

Am weitesten geht diese strategische Ausrichtung in Schleswig-Holstein, wo auch die ILE-Maßnahmen ab 2009 komplett über die Leader-Regionen<sup>12</sup> umgesetzt werden. Auch in Hamburg soll ein wesentlicher Teil der Umsetzung über Leader erfolgen. In allen Bundesländern, mit Ausnahme Hessens, gibt es den zusätzlichen Anreiz, eines um 5 bis 10 % erhöhten Fördersatzes, wenn die Projekte Bestandteil einer Entwicklungsstrategie sind.

## 4 Auswirkungen auf Leader

Im Folgenden wird diskutiert wie sich die Veränderungen auf die Umsetzung der in Kapitel 3 genannten zentralen Elemente von Leader auswirken.

### 4.1 Bottom-up und LAG (dezentrale Entscheidungskompetenz)

Der Bottom-up-Ansatz und die LAG als regionales Entscheidungsgremium können als das Herzstück des Leader-Ansatzes bezeichnet werden. Die Einbeziehung der Akteure in die Planung, Durchführung und Weiterentwicklung der ländlichen Entwicklungsstrategien mobilisiert in der Region vorhandene Potenziale und Ressourcen, führt zu neuen Kontakten, Kooperationen und Netzwerken und eröffnet so neue Wege. Die LAG als regionale Entscheidungsinstanz über die Umsetzung von Projekten bedeutet zum einen eine Verlagerung von Kompetenzen in die Region und damit eine Stärkung der Region, zum anderen eine gemeinsame Verantwortung von privaten Akteuren und öffentlichen Verwaltungen für die Entwicklung der Region.

Durch das Mainstreaming wurden diese Ansätze in den meisten Bundesländern auf einen größeren Teil des ländlichen Raums ausgeweitet, d. h. der **Anteil der Akteure** in ländlichen Regionen, **die sich aktiv in die Entwicklung ihrer Region** einbringen können, hat zugenommen:

Am größten ist diese Zunahme in SH und NRW. Hier gibt es in dieser Förderperiode dreibis viermal so viele Leader-Regionen wie in der letzten Förderperiode.

In Hessen hat die ländliche Regionalentwicklung eine lange Geschichte. Bereits vor der EU-Förderung bzw. später daneben gab es eigene Landesprogramme, mit denen sogenannte Regionalforen unterstützt wurden<sup>13</sup>. Aber auch in Hessen hat sich die Anzahl der Leader-Regionen in dieser Förderperiode mehr als verdoppelt. Daneben gibt es fünf Regionalforen, die ähnliche Beteiligungsstrukturen haben wie die LAGn. Der entscheidende Unter-

---

<sup>12</sup> Die Leader-Regionen in Schleswig-Holstein heißen AktivRegionen.

<sup>13</sup> D. h. die Integration wesentlicher Elemente des Leader-Ansatzes in die Mainstreampolitik der ländlichen Entwicklung ist hier bereits in der Vergangenheit unabhängig von EU-Vorgaben erfolgt.

schied ist, dass diesen Regionalforen kein eigenes „Budget“ zur Umsetzung ihrer Entwicklungsstrategie zur Verfügung steht.

In MV hat sich zwar die Anzahl der Leader-Regionen kaum verändert. Allerdings decken die Regionen jetzt den gesamten ländlichen Raum ab und beziehen somit mehr Akteure ein.

In NI wurde neben Leader auch die Förderung von ILEKs und Regionalmanagement deutlich ausgeweitet. Bei den ILEKs und dem Regionalmanagement beschränkt sich der bottom-up Ansatz allerdings im Wesentlichen auf die Beteiligung privater Akteure in der Planungsphase. Die Steuerungsfunktion in der Umsetzungsphase liegt zum größten Teil bei Lenkungsgruppen, die aus Vertretern der öffentlichen Verwaltungen bestehen. Diese verfügen nicht über eine den LAGn vergleichbare Entscheidungskompetenz über ein eigenes Mittelkontingent.

Ein weiteres Potenzial zum Mainstreaming ist die **Verlagerung der Entscheidungskompetenz** und Verantwortung für mehr Politikbereiche bzw. Fördermaßnahmen und Schwerpunkte zu den regionalen Akteuren. Den umfangreichsten Ansatz hierzu hat SH entwickelt. Hier liegt die Entscheidungskompetenz für alle ILE-Maßnahmen des Schwerpunkts 3 bei den LAGn (AktivRegionen). D. h. der Schwerpunkt 3 wurde in Schleswig-Holstein weitgehend abgeschafft<sup>14</sup>. Darüber hinaus wird den Regionen ab 2010 auch Entscheidungskompetenzen für weitere Fördermaßnahmen übertragen<sup>15</sup>. Besonderheit ist weiterhin die Beteiligung der Regionen an der Entscheidung über sog. Leuchtturmprojekte in einem landesweiten Auswahlverfahren<sup>16</sup>. Eine derart weit gefasste Zuständigkeit bedeutet zwar eine starke Aufwertung regionaler Entwicklungsprozesse. Allerdings kann dies, insbesondere für neue und weniger erfahrene LAGn auch zu einer Überforderung führen, da die zeitlichen Kapazitäten der Akteure zu einem großen Teil durch die Beschlussfassung über die verschiedensten Maßnahmen gebunden sind und weniger Zeit für inhaltliche und strategische Überlegungen bleibt. Zudem fehlen so unter Umständen eigenständige Handlungsmöglichkeiten auf der lokalen bzw. auf der Landesebene.

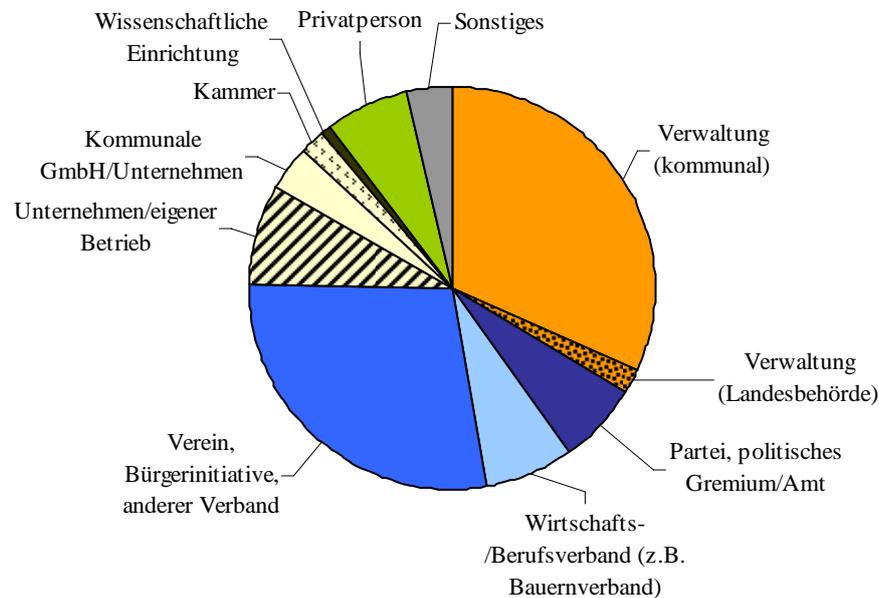
Hinsichtlich der **Akteurskonstellation** überwiegen insgesamt auf Seiten der öffentlichen Akteure die kommunalen Verwaltungen und bei den privaten Akteuren Vereine und Verbände (vgl. Abbildung 2). Der Anteil der LAG-Mitglieder, die dem Bereich Wirtschaft zugeordnet werden können, variiert von 14 % in NRW bis 25 % in Hessen.

---

<sup>14</sup> Lediglich in Teilmaßnahmen der Maßnahme 311 ist auch eine Förderung unabhängig von den Aktiv-Regionen möglich (vgl. Teil II, Kapitel 13.1).

<sup>15</sup> U. a. Wegebau.

<sup>16</sup> Vgl. hierzu SH-Bericht, Teil II, Kapitel 13.7.

**Abbildung 2:** In den LAGn vertretene Akteurstypen (n=1827)

Quelle: Xls-Abfrage (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010b), Eigene Darstellung.

Die Motivation der privaten Akteure zur Mitarbeit in einer LAG und deren Gremien beruht zu einem nicht unerheblichen Teil auf dem Interesse eigene Projekte umzusetzen. Dies ist aus Sicht vieler Akteure aufgrund der komplexeren Regeln und der stark gestiegenen Bürokratie schwieriger geworden (vgl. Kapitel 4.5). Die „Spielregeln“ des ELER begünstigen eine Dominanz der öffentlichen Akteure, da diese zum einen eher über die erforderlichen Planungskapazitäten und das Know-How zur Projektantragstellung verfügen, und zum anderen ihre eigenen Mittel als nationale Kofinanzierung einbringen können.

## 4.2 Territorialer Ansatz

In der Synthese der LEADER+-Halbzeitbewertungen wurde die Abschaffung der Schwellenwerte hinsichtlich der Einwohnerzahlen pro Leader-Region empfohlen (Schuh et al., 2006, S. 53). Diese Empfehlungen wurden in der ELER-VO nur begrenzt aufgegriffen, indem der „Korridor“ auf 5.000 bis 150.000 Einwohner erweitert wurde. Auf Vorgaben hinsichtlich der Bevölkerungsdichte wurde nun verzichtet.

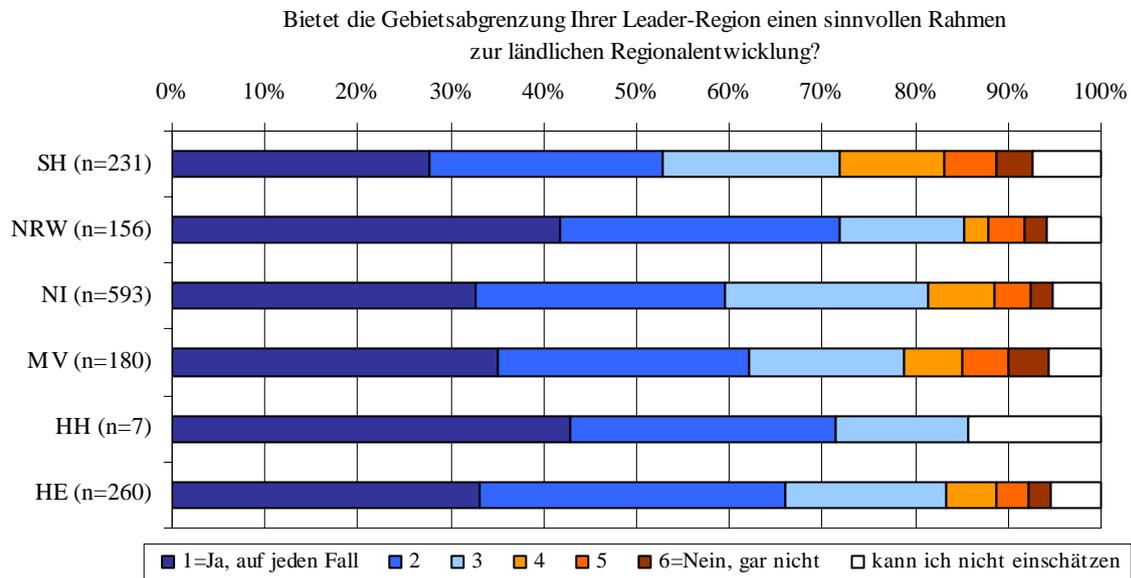
In SH und MV wurde ein flächendeckender Ansatz gewählt, d. h. der gesamte ländliche Raum sollte mit Leader-Regionen abgedeckt werden. Dadurch kann ein Druck auf Gebiete/Kommunen entstehen, sich an einer LAG zu beteiligen, um nicht als weißer Fleck übrigzubleiben, was homogenen Gebietszuschnitten nicht immer förderlich ist. Grundsätzlich ändert ein flächendeckender Ansatz auch den Charakter des Auswahlverfahrens (vgl. Soto, 2007). Ein Wettbewerb kann letztlich nur durch konkurrierende Bewerbungen aus der gleichen Region entstehen. In SH wurde daher statt eines Auswahl- ein Anerkennungsverfahren durchgeführt, d. h. statt des Wettbewerbsgedankens stand die Qualitätssicherung auf einem mit den Anerkennungskriterien definierten Niveau im Vordergrund. In MV hat der flächendeckende Ansatz bei einer nahezu gleichbleibenden Anzahl von LAGn (13 statt 12) zu größeren Gebieten und zu einer starken Annäherung der Gebietszuschnitte an die Landkreisgrenzen geführt.

In Hamburg hat die Pflicht zur Umsetzung von Leader dazu geführt, dass ein wenig zusammenhängendes Gebiet ländlich geprägter Bezirke als Leader-Region ausgewählt wurde. Ohne die Verpflichtung, 5 % der ELER-Mittel für Leader einzusetzen, wäre dieser Ansatz in Hamburg vermutlich nicht umgesetzt worden.

In den anderen Bundesländern haben sich die Anforderungen an die Gebietszuschnitte kaum verändert. In den jeweiligen Auswahlverfahren war die Homogenität der Regionen eines der Auswahlkriterien.

Die Einschätzung der befragten LAG-Mitglieder, inwieweit der Gebietszuschnitt einen sinnvollen Rahmen bietet, unterscheidet sich zwischen den Bundesländern nur wenig (vgl. Abbildung 3). D. h. ein flächendeckender Ansatz führt nicht zwangsläufig zu ungeeigneten Gebietszuschnitten.

**Abbildung 3:** Einschätzung der LAG-Mitglieder zum Gebietszuschnitt der Leader-Regionen



Quelle: LAG-Befragung (Pollermann, Raue und Schnaut, 2009), eigene Darstellung.

In der Vergangenheit wurde häufig kritisiert, dass die Berücksichtigung von regionalen Verflechtungen und insbesondere Stadt-Land-Beziehungen auf Grund der Einwohnergrenzwerte nicht ausreichend möglich ist. Um die Anforderungen<sup>17</sup> einzuhalten, wurden z. B. Kernstädte aus der Gebietskulisse ausgeschnitten. In der aktuellen Förderperiode erweist sich bisher der von der GAK vorgegebene Ausschluss der Förderung in Orten mit mehr als 10.000 Einwohnern für viele Regionen als problematisch, da auch dies die Berücksichtigung von Verflechtungen zwischen Kernstädten und Umland beeinträchtigt.<sup>18</sup> In Schleswig-Holstein stellt vor allem die Einwohnerobergrenze von dort 100.000 EW ein Problem dar, das einen optimalen Gebietszuschnitt behindert hat, während in einigen Regionen Hessens und NRWs der optimale Gebietszuschnitt an den Ländergrenzen scheiterte (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010a).

<sup>17</sup> Auch unter Berücksichtigung möglicher Abweichungen.

<sup>18</sup> Dieses Problem zeigt sich in Niedersachsen besonders deutlich, da hier diese GAK-Restriktion auch für Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung außerhalb der GAK angewandt wird (vgl. ZILE).

### 4.3 Integrierter Ansatz

Der integrierte Ansatz beinhaltet zwei zusammenhängende Aspekte:

- die Verknüpfung verschiedener Politikfelder bzw. Sektoren der ländlichen Wirtschaft und Gesellschaft in der Entwicklungsstrategie und der Umsetzung von Projekten sowie
- die Einbindung und Zusammenarbeit von Akteuren aus den verschiedensten Bereichen der Wirtschaft und Zivilgesellschaft in der Erarbeitung und Umsetzung der Entwicklungsstrategie.

#### *Der integrierte Ansatz in der Entwicklungsstrategie und Projektumsetzung*

In der aktuellen Förderperiode soll Leader einen Beitrag zu den Zielen der Schwerpunkte 1 bis 3 der ELER-VO leisten. Hierzu können in den Regionen Projekte aus dem in der ELER-VO definierten Maßnahmespektrum sowie Projekte zur Verwirklichung der Ziele eines oder mehrerer der drei anderen in den Abschnitten 1, 2 und 3 definierten Schwerpunkte umgesetzt werden, während in der vergangenen Förderperiode noch alle Maßnahmen für eine Förderung in Betracht kamen, die im Rahmen des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, des EFRE und des ESF förderfähig waren (EU-KOM, 2000, Abs. 36). Damit liegt der Fokus des integrierten Ansatzes vor allem auf einer Verbindung der Maßnahmen der Schwerpunkte 1 bis 3. Die Integration anderer Sektoren/Bereiche des ländlichen Raumes z. B. der nichtlandwirtschaftlichen Wirtschaft und Qualifizierung scheint von nachgeordnetem Interesse zu sein.

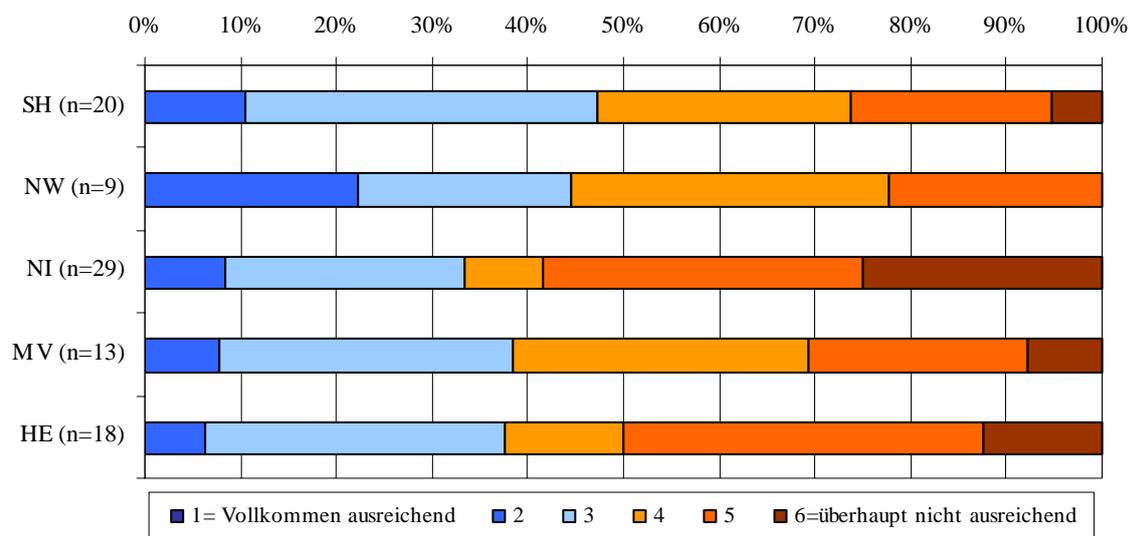
Voraussetzung für die Umsetzung eines integrierten sektorübergreifenden Ansatzes ist u. a., dass entsprechende Fördermöglichkeiten zur Verfügung stehen. Die Formulierung der ELER-VO lässt hier durchaus einen Interpretationsspielraum. Auch das Schreiben der EU-KOM an das BMELV vom 29. Oktober 2009 eröffnet einen weiten Spielraum für die Umsetzung von Leader-Projekten (vgl. EU-KOM, 2009). Dieser steht allerdings in einem Spannungsfeld zu den Anforderungen an Abwicklung und Kontrolle der geförderten Maßnahmen, mit denen in den Ländern unterschiedlich umgegangen wird.

In der konkreten Ausgestaltung von Leader reicht das Spektrum von einer Beschränkung auf Maßnahmen des Schwerpunktes 3, wie in Hessen, über die Möglichkeit der Umsetzung aller programmierten Maßnahmen in Leader wie z. B. in Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern bis zur dazu ergänzenden Möglichkeit der Förderung innovativer Projekte, die den Zielen der Schwerpunkte 1 bis 3 entsprechen ohne weitere Einschränkung wie in NRW und SH. In Niedersachsen ist die Veränderung zu LEADER+ dabei besonders groß. In der vergangenen Förderperiode war die Förderung von Projekten sowohl auf der Basis vorhandener Richtlinien als auch auf Basis des LEADER+ -Programms ohne weitere Einschränkungen möglich. In Hessen haben sich die Fördermöglichkeiten im Vergleich zu LEADER+ dagegen nur geringfügig verändert.

In NRW wird versucht, Projekte in 313 und 322 stärker regional zu bündeln, indem Projekte, die der Umsetzung eines ILEK oder Leader-Konzepts dienen, vorrangig gefördert werden. Für einzelne Fördergegenstände ist ein Konzept auch Fördervoraussetzung. In NI ist der Beitrag zur Umsetzung einer Entwicklungsstrategie Bestandteil der Auswahlkriterien für ILE-Maßnahmen.

In allen Bundesländern war die Anforderung, eine integrierte, sektorübergreifende Entwicklungsstrategie vorzulegen, Bestandteil der Auswahlkriterien. Aus Sicht eines großen Teils der RegionalmanagerInnen reicht das Förderangebot insbesondere in Niedersachsen und Hessen allerdings nicht zur Umsetzung dieser Entwicklungsstrategien aus (vgl. Abbildung 4).

**Abbildung 4:** Inwieweit bieten die aktuellen Fördertatbestände ausreichende Möglichkeiten, um Projekte zur Umsetzung der Entwicklungsstrategie zu realisieren?



Quelle: RM-Befragung (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010a), eigene Darstellung.

Die bisherige Umsetzung zeigt dabei eine relativ geringe Relevanz der Fördermöglichkeiten der Schwerpunkte 1 und 2 für die Entwicklungsstrategien der Leader-Regionen. Aus Sicht der RM fehlen vor allem nicht-investive Fördermöglichkeiten und Fördermöglichkeiten in den Bereichen Wirtschaft und Soziales, sowie eine flexiblere Handhabung der Richtlinien. In Hessen wird von den RM besonders die starke Fokussierung der Fördermöglichkeiten im Tourismus auf ganz bestimmte Segmente kritisiert. Diese Fokussierung ergibt sich aus der Tourismusstrategie des Landes und lässt wenig Raum für die Lösung (nicht nur) regionsspezifischer übergreifender Herausforderungen und Probleme.

Insgesamt zeigt sich, dass ein Ansatz, der auf die Entwicklung neuer Ideen und die Verknüpfung von verschiedenen Sektoren/Maßnahmen ausgerichtet ist, bei einer Einbindung

in die „zersplitterten“ an Sektoren und Einzelmaßnahmen ausgerichteten Zuständigkeiten der Mainstream-Programme an seine Grenzen stößt. Es scheint, dass die übergeordneten Ebenen EU, Bund und Land nur sehr schwer zu einer sektorübergreifenden Koordination und Ausrichtung ihrer Politiken in der Lage sind und die Verantwortung hierfür letztendlich den Akteuren vor Ort zuweisen (vgl. Giessen und Böcher, 2008, S. 37).

### *Der integrierte Ansatz in der Planung und Steuerung*

Der integrierte Ansatz ist eng verknüpft mit dem bottom-up-Ansatz. In allen Bundesländern ist die Zusammensetzung der LAGn gekennzeichnet durch eine breite Themenvielfalt. Allerdings sind Akteure aus der Wirtschaft in einem deutlich geringeren Maße vertreten als Vertreter der Zivilgesellschaft. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass es für private Akteure insbesondere aus der Wirtschaft, wenig Möglichkeiten gibt, eigene Projekte umzusetzen. In vielen Regionen besteht die Befürchtung, dass wichtige private Akteure sich auf Grund der schwierigen Umsetzungsbedingungen für Projekte zurückziehen und somit der integrierte Ansatz leidet (vgl. die entsprechenden Kapitel in den Länderberichten).

## **4.4 Innovation**

Die Umsetzung innovativer Konzepte ist eines der Kernelemente von Leader, auch wenn Innovation in dieser Förderperiode nicht mehr zwingend Bestandteil des Leader-Ansatzes ist (vgl. 2006/144/EG). Dabei bestand sowohl in den vergangenen Förderperioden als auch in dieser Förderperiode die Herausforderung in der Definition/Operationalisierung des Innovationsbegriffs. In den LEADER+-Leitlinien wurden als Orientierung folgende Elemente genannt (EU-KOM, 2000):

- Entwicklung neuer Erzeugnisse und Dienstleistungen, die die Besonderheiten des jeweiligen Gebiets widerspiegeln,
- neuartige Methoden, mit denen die Humanressourcen sowie die natürlichen und/oder finanziellen Ressourcen des Gebiets so miteinander kombiniert werden können, dass dessen endogenes Potenzial besser erschlossen wird,
- Querverbindungen zwischen bisher voneinander getrennten Wirtschaftssektoren,
- neuartige Formen der Organisation und Beteiligung der lokalen Bevölkerung an der Entscheidungsfindung und der Projektdurchführung.

Dabei wurde betont, dass Innovation nicht auf die Leader-Methode beschränkt sein darf.

In der Leader-Praxis wurde Innovation eher im Bezug zum Kontext der Region verstanden, d. h. innovativ war, was „neu für die Region“ war (Bruckmeier, 2000) oder wie es im Leitfaden der Europäischen Beobachtungsstelle ausgedrückt wurde

„Bei der Innovation handelt es sich also um eine Initiative lokaler Aktionsträger, die auf gebietsspezifische Herausforderungen neue Antworten zu geben versucht“ (AEIDL, 1997).

Insgesamt ist der Begriff "Innovation" zum allgemeinen Synonym für Veränderung der herrschenden Praxis in Wirtschaft und Politik geworden. Innovative Projekte zielen auf die Entwicklung neuer Ansätze, Methoden und Modelle, die gegenüber der herkömmlichen Praxis eine höhere Problemlösungskompetenz besitzen (Kohlmeyer, 2001). In den LEADER+-Regionen wurde Innovation vor allem im sozialen und kulturellen Bereich realisiert (Dargan und Shucksmith, 2008), in dem z. B. neue Netzwerke und Verbindungen zwischen verschiedensten Institutionen und Gemeinschaften geschaffen oder bestehende vertieft wurden.

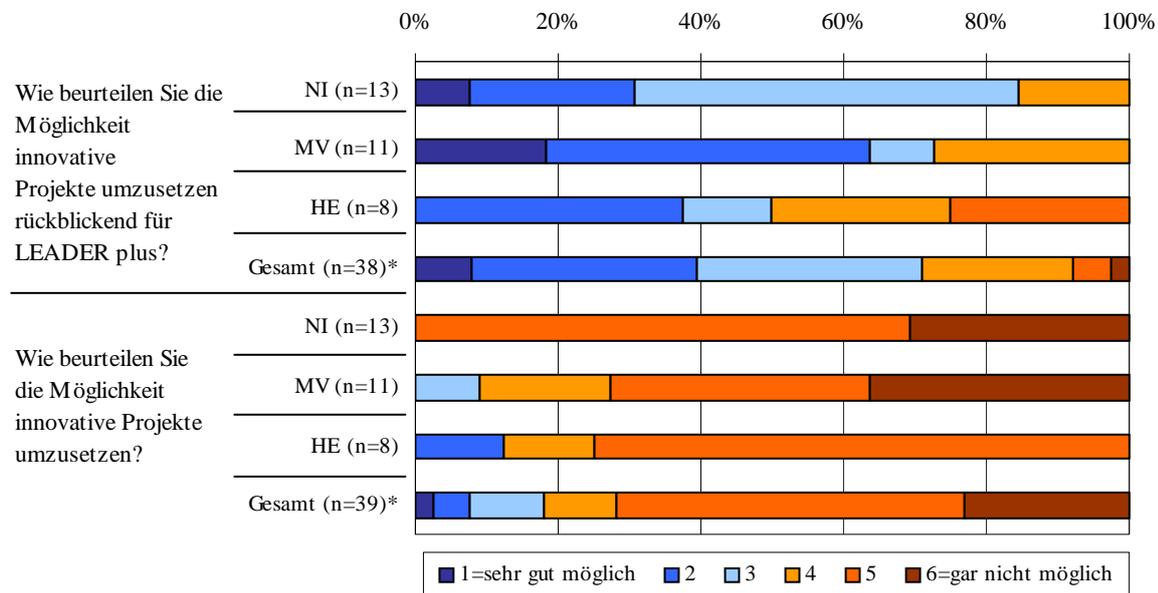
In den verschiedensten Beiträgen und Definitionen zu Innovation in Leader gibt es allerdings keinen klaren Bezugspunkt. Zum Teil wird von innovativen Konzepten, von innovativen Aktionen oder von innovativen Projekten gesprochen. In der konkreten Umsetzung zeigt sich das Neue häufig darin, dass Leader-Projekte vielfältiger sind als „normale“ Projekte und kaum standardisierbar. Inwieweit diese Nicht-Standard-Projekte unter Anwendung der Regeln der Mainstream-Förderung (Richtlinien etc.) umgesetzt werden können, hängt stark von den Auslegungsspielräumen ab, die die Verwaltungs- und Kontrollvorgaben der EU lassen sowie von der Flexibilität bzw. Risikobereitschaft der jeweiligen (Länder-)Verwaltungen im Umgang mit diesen Vorgaben.

Auf den unterschiedlichen Umgang der Länderprogramme mit Innovation wurde bereits hingewiesen. Dieser zeigt sich z. B. in der Aufnahme „innovativer Aktionen und Projekte“ als Fördergegenstand in die entsprechende Richtlinie in NRW (ILE-RL NRW, 2008) oder weit definierten Fördergegenständen in den Maßnahmen der Regionalentwicklung wie in Hessen (RE-Richtlinie), die nach Einschätzung des Landes auch innovative Projekte zulassen.

Auch wenn die Frage nach den Umsetzungsmöglichkeiten innovativer Projekte eine definitorische Unschärfe aufweist, geben die Antworten der befragten Regionalmanager doch Hinweise, ob und in welchem Umfang sich die Umsetzungsmöglichkeiten für „Nicht-Standard“-Projekte gegenüber LEADER+ verändert haben. Aus Abbildung 5 kann man auf eine deutliche Einschränkung der Handlungsspielräume der LAGn gegenüber LEADER+ in NI, MV und HE schließen. In Hessen ist dies vor allem auf die Fokussierung der Fördermöglichkeiten im Tourismus auf die Tourismusstrategie des Landes zurückzuführen. In NRW und SH ist aufgrund der geringen Gruppengröße keine Aussage im Vergleich möglich. Allerdings werden in diesen beiden Bundesländern die Möglichkeiten,

innovative Projekte umzusetzen, insgesamt von den RM deutlich besser eingeschätzt als in den anderen Bundesländern.

**Abbildung 5:** Einschätzung der RegionalmanagerInnen mit LEADER+-Erfahrung hinsichtlich der Umsetzungsmöglichkeiten von innovativen Projekten in LEADER+ und der aktuellen Förderperiode



\* Die Ergebnisse aus NRW und SH werden aufgrund der geringen Gruppengröße von 1 bzw. 5 nicht separat dargestellt.

Quelle: RM-Befragung (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010a), eigene Darstellung.

## 4.5 Administrative Umsetzung

Sowohl die Verwaltungs- und Kontrollvorschriften als auch die Verwaltungsstrukturen sind für eine erfolgreiche Umsetzung von Leader von besonderer Relevanz. Probleme und Mängel in diesem Bereich können die Wirkung von Leader negativ beeinflussen (Schuh et al., 2006, S. 122). Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den bottom-up Ansatz und die Autonomie der LAG, betrifft aber auch die anderen Elemente des Leader-Ansatzes. Verschiedene Autoren weisen darauf hin, dass Leader nicht weniger aber eine andere Art von top-down erfordert. D. h. die für die Abwicklung der Fördermaßnahmen zuständigen staatlichen Stellen haben nicht weniger zu tun, sondern ihre Aufgaben verändern sich. Notwendig ist eine stärkere Ausrichtung auf Beratung und Unterstützung für die Regionen sowie mehr Koordination und Abstimmung mit anderen Politikbereichen. Dies benötigt Zeit und ausreichende personelle Ressourcen und

*„dafür ist eine bewusste politische Strategie notwendig, die klar von den oberen politischen Etagen auf die unteren übertragen wird. Der Mehrwert, der durch die dezentralisierte Programmausführung erzielt wird, könnte durch übertriebene Berichterstattungs- und Kontrollanforderungen und durch bürokratische Hürden zunichte gemacht werden“* (ÖIR, 2004, S. 13).

### Umsetzungsstrukturen

Während sich die Zuständigkeiten für das Management und die Ausgestaltung des Schwerpunkts 4 auf der Landesebene nicht geändert haben, hat es in fast allen untersuchten Bundesländern Veränderungen auf der operativen Ebene gegeben (vgl. Abbildung 6).

**Abbildung 6:** Zuständigkeiten auf der operativen Ebene in LEADER+ und Leader

| LEADER+ Umsetzungsstrukturen              | Leader Umsetzungsstrukturen |   |
|---|-----------------------------|---|
|   | ILE-Strukturen (eine Tür)   | Verschiedene Bewilligungsstellen (nach Maßnahme)* |
| von den LAGn benannte Bewilligungsstellen | SH                          | NI  |
| zentrale Bewilligungsstelle               | NRW                         | MV  |
| Umsetzung über ILE-Strukturen (Art. 33)   |                             | HE**  |

\* Zuständig für Bewirtschaftung des Kontingents der LAG ist dabei die für die ILE-Maßnahmen zuständige Stelle.

\*\* Neben der für die ILE-Maßnahmen zuständigen Stelle, gibt es nur eine weitere für die Förderung von Bioenergie zuständige Stelle.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Abwicklung über von den LAGn benannte Verwaltungsstellen (in der Regel die Landkreisverwaltungen) in NI und SH in LEADER+ kommt dem Anspruch von Leader hinsichtlich einer dezentralen Abwicklung am nächsten. Allerdings wurde so neben den für die Umsetzung der EPLR zuständigen Verwaltungen eine Quasi-Parallelstruktur geschaffen. In der Anfangsphase von LEADER+ war dies mit hohen Lernkosten und Verzögerungen in der Umsetzung verbunden (vgl. MCON, 2003; Raue, 2003).

In der aktuellen Förderperiode wurde die Zuständigkeit für die Verwaltungsumsetzung von Leader in allen Bundesländern in die Strukturen der Mainstream-Förderung integriert.<sup>19</sup> In SH und NRW wird dabei das „Ein-Tür-Prinzip“ verfolgt, d. h. für die LAG und deren Projektanträge sind die LLUR bzw. die Bezirksregierungen die zentralen Ansprechpartner, die dann, falls erforderlich, die gesamte Kommunikation/Abstimmung mit der

<sup>19</sup> In Hessen war dies schon in der letzten Förderperiode der Fall.

jeweils zuständigen Stelle übernehmen. In den anderen Bundesländern müssen sich die LAGn bzw. die Projektträger, bei Projekten außerhalb der ILE-Maßnahmen selbst an die jeweils zuständige Bewilligungsstelle wenden.

Auch in der aktuellen Förderperiode zeigt sich, dass die Bearbeitung von Leader anfänglich mit hohen Lernkosten verbunden ist. Dies spiegelt sich im Ausmaß der Zufriedenheiten der RegionalmanagerInnen mit den Bewilligungsstellen und gilt insbesondere für Bewilligungsstellen, die in der letzten Förderperiode kaum Berührungspunkte mit LEADER+ hatten (RM-Befragung). Die Verteilung der Zuständigkeiten auf verschiedene Bewilligungsstellen ist dabei umso problematischer, je mehr unterschiedliche Behörden, wie in MV, beteiligt sind.

Insgesamt bewegt sich die Ausgestaltung der Umsetzungsstrukturen in einem Spannungsfeld zwischen den Anforderungen, die sich aus dem Bottom-up-Ansatz und der Autonomie der LAG ergeben (übersichtliche, einfache, unterstützende Strukturen) und den Anforderungen einer regelkonformen Abwicklung (insbesondere auch Beachtung maßnahme- bzw. richtlinienspezifischer Regelungen auf dem jeweils aktuellsten Stand). Idealerweise sollte sowohl zur Vereinfachung für die Antragsteller und die Regionen als auch zur Minimierung der Lernkosten das Antragsverfahren in jeweils einer Stelle pro Region gebündelt werden, die allerdings auch mit den erforderlichen Ressourcen ausgestattet sein muss. Unter den gegebenen Rahmenbedingungen ist es allerdings verständlich, wenn zur Sicherung einer regelkonformen Abwicklung die Bewilligung und Abrechnung von Projekten bei den zuständigen Fachbehörden angesiedelt wird. Es sollte in späteren Bewertungen aber geprüft werden, in welchem Umfang sich die unterschiedlichen Umsetzungsstrukturen auf die weitere Umsetzung von Leader auswirken, nachdem die Anfangsschwierigkeiten überwunden sind.

### ***Finanzierung***

Finanzierungsprobleme und administrative Vorgaben beeinträchtigen sowohl aus Sicht der befragten RM als auch der LAG-Mitglieder die Projektumsetzung am stärksten.

Die Finanzierungsprobleme beinhalten die Aspekte

- Schwierigkeiten der Kommunen, ausreichend Eigenmittel zur Kofinanzierung eigener Projekte aufzubringen,
- Fähigkeit/Bereitschaft der Kommunen Kofinanzierungsmittel für private Antragsteller bereitzustellen,
- Finanzierungsprobleme privater Träger (Vereine, etc.).

Diese Probleme sind nicht neu, sondern wurden bereits in der letzten Förderperiode thematisiert (vgl. Schuh et al., 2006). Allerdings hat sich die finanzielle Situation der öffent-

lichen Haushalte zum Teil seit 2009 noch einmal verschlechtert, sodass der Handlungsspielraum vieler insbesondere ärmerer Kommunen kleiner geworden ist.<sup>20</sup> Landesmittel werden nur in einigen Bundesländern bereitgestellt, etwa in Hessen für die einzelbetriebliche Förderung in den Maßnahmen 311 und 312. Verschärfend kommt hinzu, dass, anders als im EFRE, die nicht-erstattungsfähige Mehrwertsteuer, bei Trägern, die nicht umsatzsteuerpflichtig sind, von der Kofinanzierung ausgeschlossen ist. Dies betrifft v. a. Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts.

Insgesamt gibt es nur in knapp einem Fünftel der befragten Leader-Regionen einen „Topf“ mit öffentlichen Mitteln zur Kofinanzierung (RM-Befragung). Diese Mittel werden in der Regel von den Landkreisen, zum Teil auch von den Gemeinden oder den Trägerstrukturen (Verein, Zweckverband) der LAG bereitgestellt und stehen in der Regel für regionsweite bzw. gemeindeübergreifende Projekte zur Verfügung. Nur in einer Leader-Region gibt es einen Gemeinschaftstopf, über den die LAG eigenständig beschließt und der insgesamt für die Kofinanzierung „aller“ Leader-Projekte der Region genutzt wird.

### ***Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollvorgaben***

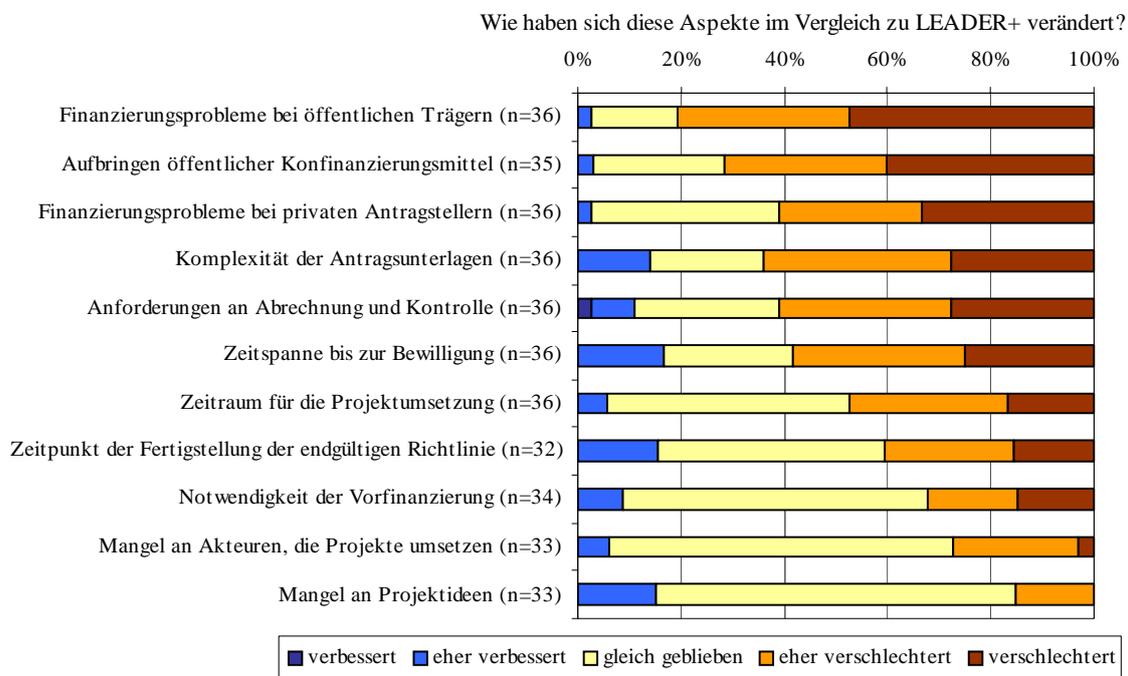
Einen wesentlichen Einfluss auf die Umsetzung haben die Verwaltungs- und Kontrollvorschriften des ELER. Diese haben sich im Vergleich zur letzten Förderperiode insgesamt verschärft (vgl. Teil III, Kapitel 4.2). Auch die Analyse der administrativen Umsetzung in den einzelnen Bundesländern hat gezeigt, dass die Anforderungen und der Aufwand im Vergleich zur letzten Förderperiode deutlich gestiegen ist<sup>21</sup>. Die Aspekte ‚Komplexität der Antragsunterlagen‘ und ‚Anforderungen an Abrechnung und Kontrolle‘ haben sich aus Sicht der RM, neben Problemen in der Finanzierung von Projekten am meisten verschlechtert (vgl. Abbildung 7).

---

<sup>20</sup> Vgl. Teil I, Einleitung, Kapitel 3.2.

<sup>21</sup> Vgl. die entsprechenden Kapitel in den jeweiligen Länderberichten.

**Abbildung 7:** Veränderungen von Umsetzungsproblemen im Vergleich zu LEADER+ nach Einschätzung der Leader-RegionalmanagerInnen mit LEADER+-Erfahrung



Quelle: RM-Befragung (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010a), eigene Darstellung.

Diese gestiegenen z. T. unübersichtlichen Anforderungen erschweren die Umsetzung von Projekten insbesondere für private Träger wie z. B. kleinere Vereine und haben zum Teil, auch aus Sicht der Bewilligungsstellen eine abschreckende Wirkung auf potenzielle Projektträger.

Das von den Regelungen der 1. Säule und den flächenbezogenen Maßnahmen der 2. Säule geprägte Verwaltungs- und Kontrollsystem des ELER zielt in starkem Maße auf die Standardisierbarkeit von Maßnahmen. Für Leader-Projekte, die, wie auch viele Schwerpunkt-3-Projekte individuelle nicht-standardisierbare Einzelfälle sind, führt dieses System zu einem sehr aufwendigen und komplizierten Verfahren, das mit einem partizipativen Ansatz wie Leader kaum kompatibel ist.

Allerdings zeigen sich in der bisherigen Praxis durchaus Unterschiede zwischen den Bundesländern hinsichtlich der Flexibilität und Offenheit z. B. in der Richtliniengestaltung und -auslegung, was auch am Umgang mit dem Thema „innovative Maßnahmen“ deutlich wird.

Die Ausgestaltung und Umsetzung der Programme hängt in nicht unerheblichem Ausmaß von der Risikobereitschaft der zuständigen Verwaltungen sowohl auf Landesebene als auch in den Bewilligungsstellen ab. Diese wird u. a. von bisherigen Erfahrungen mit Kon-

trollen insbesondere durch EU-Dienststellen, der Position innerhalb des Machtgefüges der jeweiligen Landesverwaltung sowie der individuellen Persönlichkeit des jeweiligen Bearbeiters beeinflusst.

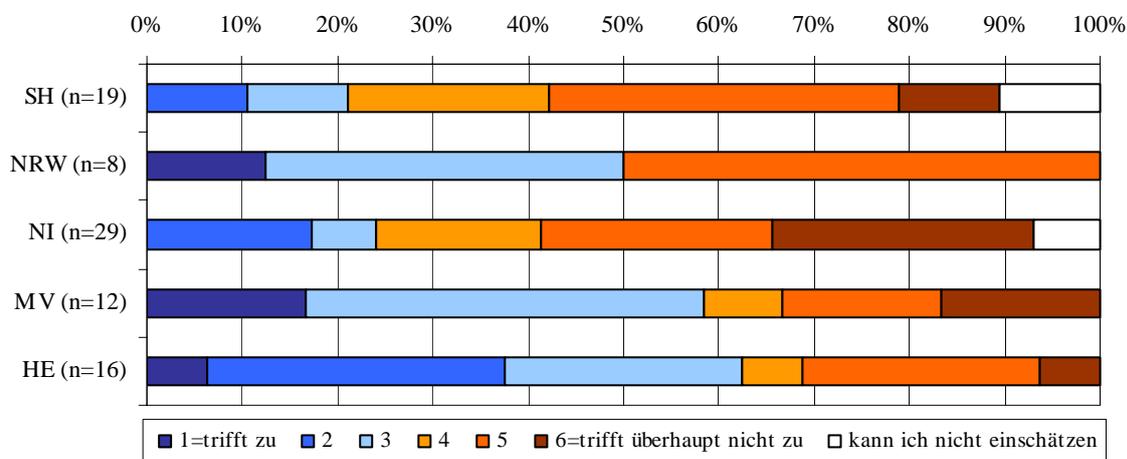
Neben den abgefragten Veränderungen in der administrativen Umsetzung wurde auch nach weiteren Vorteilen und Nachteilen des Mainstreaming gefragt. In der RM-Befragung nannten 13 von 113 befragten RM Vorteile gegenüber LEADER+, vor allem klarere Zuständigkeiten und Vorgaben (8 Nennungen) und landesspezifische Aspekte (5 Nennungen). Nur eine Nennung bezog sich auf positive inhaltliche Auswirkungen (*„mehr Aufmerksamkeit für die LAG, breite Akzeptanz der LAG“*). „Weitere“ Nachteile wurden von 28 der befragten RM genannt. Diese bezogen sich vor allem auf bereits angesprochene Aspekte, wie die geringere Flexibilität, das im Vergleich zu LEADER+ engere Förderpektrum und die stärkere Richtlinienbindung sowie den insgesamt gestiegenen Verwaltungsaufwand.

## **5 Landkarte der Politiken zur Förderung regionaler Entwicklungsprozesse**

Neben Leader gibt es in den Bundesländern eine Reihe weiterer Ansätze der Regionalentwicklung mit unterschiedlichen thematischen Schwerpunktsetzungen und räumlichen Zuschnitten. Von Bedeutung sind u. a. die Metropolregionen, Stadt-Umland-Kooperationen, großräumigere Regionale Entwicklungskonzepte (z. B. über mehrere Landkreise) sowie Naturparke und Tourismusdestinationen. Es stellt sich die Frage nach dem Platz den Leader in diesem Kontext einnimmt, d. h. inwieweit gibt es komplementäre Prozesse und Synergien, Überschneidungen oder auch eine Überforderung der Akteure durch zu viele, sich überlagernde Prozesse.

Angaben zu anderen regionalen Entwicklungsprozessen liegen bisher nur aus NRW, NI und SH vor. In NI und SH wurden vor allem die Metropolregionen genannt, in NRW die Regionalen. Daneben wurde eine Vielzahl weiterer Prozesse genannt, die sich zum größten Teil ebenfalls auf größere regionale Zusammenhänge als die Leader-Regionen beziehen. In den meisten Regionen gibt es eine Zusammenarbeit bzw. Abstimmung oder Informationsaustausch zwischen den Prozessen. Die bisherigen Befragungsergebnisse zeigen, dass es nur vereinzelt zu einem „Zuviel“ an Regionalentwicklung in den Regionen kommt (vgl. Abbildung 8). Lediglich in Hessen ist dies in rund einem Drittel der Regionen ein Problem.

**Abbildung 8:** Einschätzung der befragten RegionalmanagerInnen zu der Aussage „In der Region gibt es zu viele parallele Regionalentwicklungsprozesse!“



Quelle: RM-Befragung (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010a), Eigene Darstellung.

Aufbauend auf den bisherigen Erhebungen wird in einem nächsten Schritt eine Übersicht der anderen Politiken zur Förderung regionaler Entwicklungsprozesse in den Bundesländern erstellt sowie die konkreten Erfahrungen im Hinblick auf Schnittstellen und Wechselwirkungen vertieft ausgewertet. Hierbei wird u. a. ein besonderes Augenmerk auf die regionalisierten Teilbudgets des EFRE sowie landesspezifische Prozesse wie die Lokale Aktion in SH, die Regionalen in NRW oder der Stadtumbau West in Hessen gelegt.

## 6 Resümee

Insgesamt zeigt sich, dass die ursprüngliche Intention von Leader durch die Integration in die Mainstream-Förderung Schaden genommen hat. Auch wenn durch Leader immer noch Akteure in den ländlichen Regionen motiviert und mobilisiert werden, Netzwerke neu entstehen oder wachsen, neue Ansätze/Lösungen zur Entwicklung ländlicher Regionen erprobt werden und verschiedene Themen/Sektoren und Politikfelder zusammengeführt werden, haben sich die Handlungsspielräume und Gestaltungsmöglichkeiten der regionalen Akteure erheblich verringert und z. T. bereits in LEADER+ bestehende Problemlagen noch einmal deutlich verschärft.

Dies betrifft vor allem die rechtlichen Rahmensetzungen seitens der EU-KOM und die daraus resultierenden Verwaltungs- und Kontrollvorschriften. Hier sind dringend Anpassungen erforderlich, die auch von Seiten der europäischen Ebene einen unterstützenden und ermöglichenden Rahmen für die Regionen bieten, statt von Misstrauen und Kontrolle geprägt zu sein. Dies beinhaltet auch eine größere Konsistenz zwischen inhaltlichen/strategischen Papieren und den dazugehörigen Durchführungsbestimmungen sowie

mehr Transparenz und Sicherheit für die umsetzenden Behörden, damit auch stärker sicherheitsorientierte Länderbehörden ermutigt werden, die durchaus bestehenden Handlungsspielräume zu nutzen.

Daneben zeichnen sich, bedingt durch Ausweitung des Leader-Ansatzes, insbesondere zwei Themenfelder ab, in denen eine vertiefte Diskussion und Weiterentwicklung bestehender Ansätze erforderlich ist:

### ***Verortung von Leader in einer Mehrebenenpolitik der integrierten ländlichen Entwicklung***

Im Zusammenspiel der drei Handlungsebenen Land - Region - Ort (Dorf, Kommune) zeigt sich aus der bisherigen Umsetzung insbesondere in HE und SH, aber auch in den anderen Bundesländern die Erfordernis einer klareren (und ehrlicheren) Definition von Schnittstellen und Abgrenzungen. Jede Ebene braucht eigene Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten um die jeweils eigenen Prioritäten und Zielsetzungen zu verfolgen. Konkret heißt dies, dass

- auch auf der Landesebene Möglichkeiten zur Verfolgung von aus Landessicht prioritärer Vorhaben verbleiben müssen, und nicht „Alles“ an die regionale Ebene übertragen werden kann.
- auf der Regionesebene (in den Leader-Regionen) auch Handlungs- bzw. Fördermöglichkeiten bestehen müssen, die sich an regionsspezifischen Erfordernissen und Problemlagen ausrichten und nicht in erster Linie Landesprioritäten verfolgen.
- auch auf der lokalen (örtlichen) Ebene eigenständige Möglichkeiten z. B. der Umsetzung lokal bedeutsamer Projekte bestehen sollten, die nicht unbedingt in regionale Entwicklungskonzepte eingebunden sein müssen.

Gleichzeitig erfordert eine konsistente Politik zur integrierten ländlichen Entwicklung die Definition von Schnittstellen und Verbindungen zwischen diesen Ebenen. Z. B. ist im Hinblick auf die aktuellen Herausforderungen durch den demographischen Wandel eine enge Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen der regionalen und der lokalen Ebene etwa im Hinblick auf Einrichtungen der Daseinsvorsorge oder Mobilitätsangebote sinnvoll bzw. erforderlich.

### ***Neue Finanzierungsmodelle zur öffentlichen Kofinanzierung***

Finanzierungsprobleme sind eines der wesentlichen Aspekte, die die Umsetzung der Entwicklungsstrategien in Leader behindern und die sich im Vergleich zu LEADER+ am stärksten verschlechtert haben. Hier gilt es zum einen Lösungsansätze zu finden, die auch strukturschwachen Regionen/Kommunen die Teilhabe an Projektförderungen ermöglichen und zum anderen die Abhängigkeit der Projektförderung von der Bereitschaft der Kommunen, Mittel zur Kofinanzierung bereitzustellen, verringern.

Neben einer Ausweitung der Finanzierungsquellen, die als öffentliche Mittel anerkannt werden, sollte hier in Zukunft stärker über die Einrichtung regionaler Fonds nachgedacht werden, die sich aus öffentlichen Mitteln der beteiligten Gebietskörperschaften und ggf. weiteren Mitteln (Beiträge, Spenden,...) speisen und als „öffentliche Mittel“ zur Kofinanzierung der EU-Mittel eingesetzt werden. Dies könnte über die Setzung entsprechender Rahmenbedingungen seitens der EU und der Länder unterstützt werden. Für strukturschwache Regionen könnten hier auch Landesmittel eingesetzt werden, die die von den Regionen bereits erbrachte Leistung ergänzt. Dieses Modell würde dem Leader-Ansatz des gemeinsamen regionalen Handelns am Nächsten kommen.

## Literaturverzeichnis

- RE-Richtlinie: Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung der regionalen Entwicklung (2010).
- ILE-RL NRW, 2008: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung einer integrierten ländlichen Entwicklung. RdErl. d. Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz II-6-0228.22900 vom 18.3.2008.
- ZILE: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur integrierten ländlichen Entwicklung (ZILE), RdErl. d. ML v. 29. 10. 2007 - 306-60119/3 - VORIS 78350. Nds.MBl., Nr. 44/2007.
- 2006/144/EG: Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007 - 2013), 2006/144/EG. Amtsblatt der Europäischen Union, L 55/20 vom 25.02.2006.
- VO (EG) Nr. 1698/2005: Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).
- AEIDL, Europäische Beobachtungsstelle (1997): Innovation und ländliche Entwicklung. Dossier der Beobachtungsstelle, H. 2. Bruxelles. online verfügbar unter <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-de/biblio/inno/innov.pdf>.
- Bruckmeier, K. (2000): LEADER in Germany and the Discourse of Autonomous Regional Development. *Sociologia Ruralis* 40, H. 2, S. 219-227.
- Dargan, L. und Shucksmith, M. (2008): LEADER and Innovation. *Sociologia Ruralis* 48, H. 3. <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/120083634/PDFSTART>. Stand 19.7.2010.
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2009): Fragestellungen hinsichtlich der Förderfähigkeit innovativer Projekte in Leader, Art 63 (a), 64 und 61 der VO 1698/2005. Internetseite DVS, Netzwerk ländliche Räume: [http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/01\\_Hintergrund/ELER/Leader/Leader\\_u\\_Innovation\\_Antwort\\_KOM\\_29\\_10\\_2009.pdf](http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/01_Hintergrund/ELER/Leader/Leader_u_Innovation_Antwort_KOM_29_10_2009.pdf). Stand 20.7.2010.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000): Mitteilung der Kommission an die Mitgliedsstaaten über die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums (LEADER+). K(2000) 946 endgültig.
- Giessen, L und Böcher, M (2008): Integrated Rural Development Policy in Germany and its Potential for new modes of Forest Governance. Wien. Internetseite BOKU, Universität für Bodenkultur Wien: <http://wiso.boku.ac.at/reports.html>. Stand 19.7.2010.

- Kohlmeyer, K. (2001): Der Einfluss des Projektmanagement auf die Übertragbarkeit von Projekten. Internetseite DVS:  
<http://www.leaderplus.de/index.cfm/000A292D01DC1303AFB96521C0A8D816>. Stand 2.12.2009.
- MCON, Dieter Meyer Consulting (2003): Gemeinschaftsinitiative LEADER+, Halbzeitbewertung der Förderperiode 2000-2006 für Niedersachsen. Oldenburg.
- ÖIR, Österreichisches Institut für Raumplanung (2004): Methoden und Ergebnisse der Integration von Leader-Innovationen - Ansätze für Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums. Endbericht, Kurzfassung. Wien. Internetseite EU-KOM, DG Agri:  
[http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader/sum\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader/sum_de.pdf).  
Stand 30.3.2009.
- Pollermann, K., Raue, P. und Schnaut, G. (2009): LAG-Befragung. Schriftliche Befragung der Mitglieder der Entscheidungsgremien der LAGn der Bundesländer Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein (Rücklaufquote 62 %, 1429 Befragte). 11/2009 bis 02/2010.
- Pollermann, K., Raue, P. und Schnaut, G. (2010a): RM-Befragung. Befragung der Regionalmanagements der Leader-Regionen der Bundesländer Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (Rücklaufquote 93 %, 89 Befragte). 06/2010.
- Pollermann, K., Raue, P. und Schnaut, G. (2010b): XIs-Abfrage. Standardisierte Abfrage zu Eckdaten der regionalen Organisationsstrukturen und Aktivitäten der LAGn in den Bundesländern Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (96 Leader Regionen), jährliche Erfassung.
- Raue, P. (2003): Halbzeitbewertung des LEADER+ Programms Schleswig-Holstein 2000 - 2006. Braunschweig.
- Schuh, B., Tödting-Schönhofer, H., Wimmer, H., Lukesch, R., Vercruysee, J.-P. und O'Grady, S. (2006): Synthesis of mid-term evaluations of LEADER+ programmes. Final Report. Commissioned by: European Commission, DG AGRI. Internetseite EU-KOM, DG Agri:  
[http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leaderplus/full\\_text.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leaderplus/full_text.pdf).  
Stand 20.7.2010.
- Soto, P., Hrsg. (2007): Which Direction for Rural Development? Critica. Internetseite INEA, Istituto Nazionale di Economia Agraria:  
<http://www1.inea.it/ops/nuovaprogrammi/documenti/inea-cnasea/nuoviorientamenti.cfm>. Stand 17.3.2008.
- Tränkner, S. and Giessen, L. (2007): Four paths of mainstreaming Leader in Germany. In: Soto, P. (Ed.): Which direction for Rural Development? - A report on certain innovative features in the Rural Development Programmes of 11 Member States. Critica.

# Halbzeitbewertung des ZPLR

---

## Teil III - Anhang 3

### **Modellgestützte Analyse der Effekte auf Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit in ausgewählten ländlichen Entwicklungs- programmen für die Jahre 2007 bis 2009**

---

Autoren:

Loreto Bieritz, Martin Distelkamp, Philip Ulrich

GWS, Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforchung mbH



---

**Gutachten im Auftrag des  
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)**

**Modellgestützte Analyse der Effekte auf  
Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit  
in ausgewählten ländlichen Entwicklungs-  
programmen für die Jahre 2007 bis 2009**

Loreto Bieritz  
Martin Distelkamp  
Philip Ulrich



**Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturformung mbH**

Heinrichstr. 30

D - 49080 Osnabrück

e-mail ( [distelkamp@gws-os.de](mailto:distelkamp@gws-os.de) )

Tel.: +49 (541) 40933-160

Fax: +49 (541) 40933-110

Internet: [www.gws-os.de](http://www.gws-os.de)

Osnabrück, im September 2010

# INHALTSVERZEICHNIS

|  |            |
|--|------------|
| <b>INHALTSVERZEICHNIS .....</b>  | <b>III</b> |
| <b>1        SIMULATIONSRECHNUNGEN MIT DEM MODELL INFORGE .....</b>                             | <b>1</b>   |
| 1.1        EIN ÜBERBLICK ÜBER DAS MODELLSYSTEM INFORGE, LÄNDER & REGIO .....                   | 1          |
| 1.2        ABBILDUNG DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME IN INFORGE.....                      | 8          |
| 1.2.1 <i>Die (nachfrageseitig gebildeten) Maßnahmentypen.....</i>                              | 9          |
| 1.2.2 <i>Impulse der ländlichen Entwicklungsprogramme in INFORGE.....</i>                      | 10         |
| 1.2.2.1    Wirkungsweise der Zuwendungen.....  | 11         |
| 1.2.2.2    Wirkungsweise der Vorleistungsnachfrage.....  | 13         |
| 1.2.2.3    Wirkungsweise der Investitionen.....  | 15         |
| 1.2.2.4    Wirkungsweise der Kompensationsannahme.....   | 15         |
| 1.3        LOKALISIERUNG DER EFFEKTE FÜR DIE REGIONALE WIRTSCHAFT UND BESCHÄFTIGUNG .          | 16         |
| 1.3.1 <i>Lokalisierung auf Länderebene.....</i>  | 17         |
| 1.3.2 <i>Lokalisierung auf Kreisebene.....</i>   | 20         |
| 1.3.3 <i>Komponenten regionaler Effekte.....</i>   | 21         |
| 1.4        DIE SIMULATIONEN .....  | 22         |
| 1.5        DATENGRUNDLAGEN .....   | 23         |
| 1.6        HINWEISE ZUR EINORDNUNG DER ANALYSEERGEBNISSE .....                                 | 23         |
| 1.6.1 <i>Allgemeines zur Charakterisierung der modellgestützten Analyse .....</i>              | 23         |
| 1.6.2 <i>Ergebnisse für einzelne Maßnahmentypen.....</i>                                       | 24         |
| 1.6.3 <i>Regionale Ergebnisse.....</i>   | 25         |
| <b>2        GESAMTWIRTSCHAFTLICHE EFFEKTE DER LÄNDLICHEN</b>                                   |            |
| <b>         ENTWICKLUNGSPROGRAMME.....</b>   | <b>27</b>  |
| <b>3        ÖKONOMISCHE EFFEKTE AUF DER REGIONALEN EBENE .....</b>                             | <b>37</b>  |
| 3.1        SCHLESWIG-HOLSTEIN .....  | 38         |
| 3.1.1 <i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf Schleswig-</i>    |            |
| <i>Holstein in den Jahren 2007 bis 2009.....</i>   | 38         |
| 3.1.2 <i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf die Kreise in</i> |            |
| <i>Schleswig-Holstein im Zeitraum 2007 bis 2009.....</i>                                       | 41         |
| 3.2        DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF                 |            |
| HAMBURG IN DEN JAHREN 2007 BIS 2009.....   | 46         |
| 3.3        NIEDERSACHSEN/BREMEN.....   | 50         |
| 3.3.1 <i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf</i>               |            |
| <i>Niedersachsen/Bremen in den Jahren 2007 bis 2009 .....</i>                                  | 50         |
| 3.3.2 <i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf die Kreise in</i> |            |
| <i>Niedersachsen und auf Bremen im Zeitraum 2007 bis 2009.....</i>                             | 54         |
| 3.4        NORDRHEIN-WESTFALEN .....   | 59         |

---

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| 3.4.1    | <i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2007 bis 2009</i> .....                      | 59        |
| 3.4.2    | <i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf die Kreise in Nordrhein-Westfalen im Zeitraum 2007 bis 2009</i> .....          | 63        |
| 3.5      | HESSEN.....   | 67        |
| 3.5.1    | <i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf Hessen in den Jahren 2007 bis 2009</i> .....                                   | 67        |
| 3.5.2    | <i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf die Kreise in Hessen über den Zeitraum 2007 bis 2009</i> .....                 | 70        |
| 3.6      | MECKLENBURG-VORPOMMERN.....   | 75        |
| 3.6.1    | <i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf Mecklenburg-Vorpommern in den Jahren 2007 bis 2009</i> .....                   | 75        |
| 3.6.2    | <i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf die Kreise in Mecklenburg-Vorpommern über den Zeitraum 2007 bis 2009</i> ..... | 79        |
| <b>4</b> | <b>ZUSAMMENFASSENDER WERTUNG DER ERGEBNISSE</b> .....   | <b>83</b> |
| <b>5</b> | <b>LITERATUR</b> .....  | <b>85</b> |

# 1 SIMULATIONSRECHNUNGEN MIT DEM MODELL INFORGE

Als Beitrag zur Evaluation der ländlichen Entwicklungsprogramme erfolgte auf Grundlage von Modellrechnungen mit dem Modellsystem INFORGE-LÄNDER-REGIO der GWS mbH eine Schätzung der nachfrageseitig induzierten Beschäftigungs- und Einkommenseffekte. Im Folgenden gilt es, zunächst einen allgemeinen Überblick über dieses Modellsystem zu geben. Anschließend wird dargestellt, wie die ländlichen Entwicklungsprogramme in diesem Modellsystem abgebildet/integriert werden. Hierbei wird zunächst auf die Umsetzung im nationalen Kontext (INFORGE) eingegangen und anschließend die Lokalisierung der Auswirkungen auf Grundlage des LÄNDER- und REGIO-Systems und ergänzender Modellierungen thematisiert. Nach der Charakterisierung der Simulationen und ihrer Datengrundlagen werden wichtige Hinweise zur Einordnung der Modellergebnisse gegeben.

## 1.1 EIN ÜBERBLICK ÜBER DAS MODELLSYSTEM INFORGE, LÄNDER & REGIO

INFORGE ist ein sektoral tief gegliedertes ökonometrisches Prognose- und Simulationsmodell, das seit 1996 jährlich aktualisiert wird und die Wirtschaft in 59 Branchen aufteilt.<sup>1</sup> Es erklärt in dieser tiefen Gliederung die Entwicklung der verschiedenen Komponenten der Endnachfrage, der Vorleistungsverflechtung, des Einsatzes der Primärfaktoren Arbeit und Kapital sowie die Preisentwicklung der Güter und die sektoralen Lohnsätze und Einkommen. Das Modell enthält ferner vollständig endogenisiert das Kontensystem der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und damit auch die Umverteilung der Einkommen durch Sozialversicherung und Steuern. Der dem Modell INFORGE zugrunde liegende Zeitreihendatensatz beruht in erster Linie auf den Ergebnissen der disaggregierten Inlandsproduktberechnung, dem Kontensystem der VGR<sup>2</sup> und den Input-Output-Tabellen<sup>3</sup> des Statistischen Bundesamtes.

Die besondere Leistungsfähigkeit des Modells INFORGE beruht auf der INFORUM-Philosophie (Almon 1991). Sie ist durch die Konstruktionsprinzipien Bottom-up und Vollständige Integration gekennzeichnet. Das Konstruktionsprinzip Bottom-up besagt, dass jeder der 59 Sektoren der Volkswirtschaft sehr detailliert modelliert ist und die gesamtwirtschaftlichen Variablen durch explizite Aggregation im Modellzusammenhang gebildet werden. Das Konstruktionsprinzip Vollständige Integration beinhaltet eine

---

<sup>1</sup> vgl. Ahlert et al. 2009. Diese Veröffentlichung enthält eine vollständige Darstellung der Gleichungsstruktur des Modellsystems INFORGE & GINFORS. Es werden im Detail die einzelnen Bausteine des Modells mit der jeweils dahinter stehenden Modellierungsphilosophie sowie die verwendeten Schätzansätze erläutert. Das sehr ähnlich aufgebaute MDM-E3-Modell (Junankar et al. 2007) wird von Cambridge Econometrics erfolgreich in Großbritannien eingesetzt.

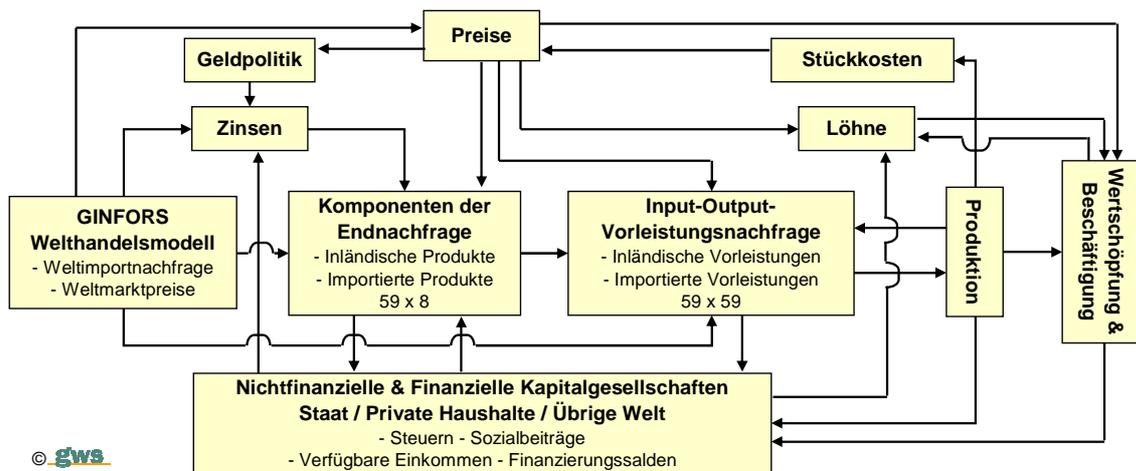
<sup>2</sup> Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.4

<sup>3</sup> Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 2

komplexe und simultane Modellierung, die die interindustrielle Verflechtung ebenso beschreibt wie die Entstehung und die Verteilung der Einkommen, die Umverteilungstätigkeit des Staates sowie die Einkommensverwendung der privaten Haushalte für die verschiedenen Waren und Dienstleistungen. Der disaggregierte Aufbau des Modells INFORGE ist in das vollständig endogenisierte Kontensystem der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen eingebettet.

Einen Überblick zur Modellstruktur von INFORGE gibt nachstehende Abbildung 1. Diese Struktur gilt im Folgenden in ihren Grundzügen zu erläutern.

**Abbildung 1: Die Struktur des Modells INFORGE**



Die Endnachfrage umfasst – in der Gliederung nach 59 Gütergruppen – den Konsum der privaten Haushalte, der privaten Organisationen ohne Erwerbszweck und des Staates, die Ausrüstungsinvestitionen, die Bauinvestitionen, die Vorratsveränderungen und die Exporte. Das Konsumverhalten der privaten Haushalte wird über eine aufwändige Bottom-up-Modellierung der Konsumnachfrage der privaten Haushalte nach 41 Verwendungszwecken berücksichtigt. Das Investitionsverhalten der Wirtschaft für Ausrüstungsgüter wird im Zuge einer komplexen branchenspezifischen Kapitalstockmodellierung abgeleitet. Die von den Unternehmen gewünschten Kapitalstöcke werden dazu zunächst in Faktornachfragefunktionen ökonometrisch bestimmt. Die wichtigsten Determinanten der Endnachfrage sind die Auslandsvariablen des GINFORS-Systems (zur Erklärung der Exporte), das Verfügbare Einkommen der privaten und der öffentlichen Haushalte (zur Erklärung des Konsums der privaten Haushalte und des Staates), der Output (zur Erklärung der Bauinvestitionen) sowie die relativen Preise für alle Komponenten der Endnachfrage.

Auch die Vorleistungsnachfrage ist im Modell detailliert abgebildet. Für alle Gütergruppen werden die Lieferungen aus inländischer Produktion und die Einfuhren unterschieden. Die Inputkoeffizienten sind dabei grundsätzlich variabel und hängen von relativen Preisen und Zeittrends ab. Die Endnachfrage insgesamt bestimmt mit der Vorleistungsnachfrage abzüglich der Importe die inländische Produktion. Die Importe hängen sowohl von der Entwicklung der Importnachfrage des GINFORS-Systems als auch von der Entwicklung der Importpreise und der Inlandspreise ab.

Die Gewinne und die Stückkosten der einzelnen Branchen ergeben sich definitorisch. Bei der Bestimmung der Stückkosten werden explizit die Kostenanteile für inländische und importierte Vorleistungen, Löhne, Abschreibungen und steuerliche Größen berücksichtigt. Die Stückkosten sind dann die entscheidende Determinante der Preise. Die Herstellungspreise sind das Ergebnis einer Aufschlagskalkulation der Unternehmen. Dabei wird berücksichtigt, dass die jeweiligen Produktionspreise nicht bei jeder Veränderung der Kosten unmittelbar angepasst werden können. Vielmehr werden auch periodenübergreifende Einflüsse in die Bestimmung der Preise einbezogen. Diese Preise werden dann als Angebotspreise der Nachfrage gegenübergestellt.

Die Ergebnisse der Input-Output-Modellierung gehen dann in den Arbeitsmarkt und in das Kontensystem ein, welche wiederum Einfluss auf die Kostenstruktur sowie die Endnachfrage nehmen.

Der Arbeitsmarkt besteht aus einem aggregierten und einem disaggregierten Teil. Im aggregierten Teil wird das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot mittels der demographischen Entwicklung bestimmt. Zusammen mit der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ergibt sich die Anzahl der Arbeitslosen. Zur Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsnachfrage wird in einem ersten Schritt die gesamtwirtschaftliche Lohnfunktion bestimmt: Der durchschnittliche Lohnsatz je Arbeitsstunde ist abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität, der Konsumpreisentwicklung und der Arbeitslosenquote. Der durchschnittliche Lohnsatz erklärt dann neben sektorspezifischen Variablen – wie der sektoralen Arbeitsproduktivität (Wertschöpfung je Erwerbstätigen) – den Vektor der Lohnsätze in den 59 Branchen. Das in Arbeitsstunden gemessene Arbeitsvolumen in jeder Branche hängt vom Reallohn und von der Bruttoproduktion der betreffenden Branche ab. In der Land- und Forstwirtschaft wird das Arbeitsvolumen auf Grundlage der Erwerbstätigen (inkl. Selbständige) bestimmt. Dabei wird der Reallohn nicht berücksichtigt. Die sektoralen Lohnsummen und Arbeitsproduktivitäten können dann definitorisch bestimmt werden. Die Zahl der Beschäftigten in jeder Branche ergibt sich ebenfalls definitorisch, indem das sektorale Arbeitsvolumen durch die zugehörige Arbeitszeit pro Beschäftigten dividiert wird. Die Arbeitszeiten pro Beschäftigten sind exogene Variablen.

Es schließt sich die sektoral fundierte Kreislaufanalyse: Die Ergebnisse der Endnachfrage, die gleichermaßen Aspekte des Angebotes wie der Nachfrage umfassen, bestimmen zusammen mit Produktionstechnologien das Niveau der Produktion, welches wiederum die primäre Verteilung der Einkommen beeinflusst.

Innerhalb des vollständig endogenisierten Kontensystems erfolgt die Erfassung der Entstehung, Verteilung, Umverteilung und Verwendung der Einkommen innerhalb der funktionellen Transaktoren Produktion, Primäre Einkommensverteilung, Sekundäre Einkommensverteilung, Einkommensverwendung, Vermögensänderung und Sachvermögensbildung und die daraus resultierenden Vermögensänderungen für die fünf institutionellen Transaktoren Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften, Finanzielle Kapitalgesellschaften, Staat, Private Haushalte & Private Organisationen ohne Erwerbszweck sowie Übrige Welt. Dieses System enthält die gesamte Einkommensumverteilung einschließlich Sozialversicherung und Besteuerung zwischen Staat, Privaten Haushalten und Unternehmen und ermöglicht so die Berechnung der verfügbaren Einkommen, die wiederum wichtige Determinanten der Endnachfrage sind.

Außerdem werden die Finanzierungssalden der institutionellen Transaktoren bestimmt. Damit ist insbesondere auch die staatliche Budgetrestriktion im Modell enthalten. Die Verhaltenshypothesen des Modells betreffen die Ausgaben der institutionellen Transaktoren. Die Summen der Einnahmen einer Transaktionsart sowie die Salden der Konten sind stets definitorisch gegeben. Innerhalb des Kontensystems sind die Arbeitsmarktentwicklung, die demographische Entwicklung, das Steueraufkommen (Sonstige Gütersteuern, Mehrwertsteuer etc.), die sektorale Wertschöpfung, die Konsumausgaben der privaten Haushalte und des Staates und die Investitionen wichtige Einflussfaktoren. Endogen eingebunden in dieses System ist somit die gesamte Fiskalpolitik des Staates.

Dem Input-Output-Ansatz wird gemeinhin eine nachfrageorientierte Modellierung zugesprochen. Dies trifft auf das ökonometrische Strukturmodell INFORGE allerdings nicht zu. Es ist zwar richtig, dass die Nachfrage in INFORGE die Produktion bestimmt, aber alle Güter- und Faktornachfragevariablen hängen unter anderem von relativen Preisen ab, wobei die Preise wiederum durch die Stückkosten der Unternehmen in Form einer Preissetzungshypothese bestimmt sind. Der Unterschied zu den allgemeinen Gleichgewichtsmodellen, in denen ein Konkurrenzmarkt modelliert wird, liegt in diesem Punkt in der unterstellten Marktform, nicht in der Betonung der einen oder der anderen Marktseite. Man kann es auch so formulieren: Die Unternehmen wählen aufgrund ihrer Kostensituation und der Preise konkurrierender Importe ihren Absatzpreis. Die Nachfrager reagieren darauf mit ihrer Entscheidung, die dann die Höhe der Produktion bestimmt. Angebots- und Nachfrageelemente sind also im gleichen Maße vorhanden.

INFORGE ist ein ökonometrisches Input-Output-Modell, das als evolutorisches Modell bezeichnet werden kann. In den Verhaltensgleichungen werden Entscheidungsroutrinen modelliert, die nicht explizit aus Optimierungsverhalten der Agenten abgeleitet sind, sondern beschränkte Rationalität zum Hintergrund haben. Die Herstellungspreise sind das Ergebnis einer Aufschlagskalkulation der Unternehmen. Die Zeit ist im Modell historisch und unumkehrbar. Die Kapitalstockfortschreibung generiert Pfadabhängigkeit.

Bezüglich der Preisfindungen gilt, dass die Aufschlagskalkulation eine empirisch sehr gut belegte Hypothese ist. Vereinzelt mag sie problematisch sein, so auch etwa im Agrarsektor. Dort haben wir entweder politisch gesetzte Preise, dann sind sie im modelltechnischen Sinne exogen. Eine Alternative dazu sind Gleichgewichtspreise, die bei homogenen Produkten und einer großen Anzahl von Marktteilnehmern eine gute Hypothese sind. Wir haben in INFORGE aber den Durchschnittspreis über den ganzen Sektor zu modellieren. Der ist weder exogen, noch ist er ein Gleichgewichtspreis. Insofern ist auch für diesen Sektor die Aufschlagskalkulation zumindest eine gute Approximation an die tatsächlichen Verhältnisse.

Die Struktur des Modells INFORGE ist hochgradig interdependent. Neben den üblichen Kreislaufinterdependenzen sind die Mengen-Preisinterdependenzen und die Lohn-Preisinterdependenz abgebildet. Dabei ist zu beachten, dass Preise und Mengen konsistent miteinander verknüpft sind. Auch weist das Modell einen sehr hohen Endogenisierungsgrad auf. Exogen vorgegeben sind im Wesentlichen Steuersätze, das Arbeitsangebot und die Weltmarktvariablen des internationalen GINFORS-Systems (Lutz & Meyer 2009, Lutz & Wiebe 2009). Hervorzuheben ist, dass das gesamte System simultan gelöst wird. Dabei sind allein die Variablen des GINFORS-Welthandelsmodells

aus dem Simultanblock herausgenommen. Das Modell zeichnet sich außerdem durch weitgehende Nichtlinearitäten aus, die durch multiplikative Verknüpfungen von Variablen in Definitionsgleichungen und Schätzgleichungen sowie durch doppeltlogarithmische Schätzansätze entstehen. Die Dynamik des Modells wird durch die Kapitalstockfortschreibung, die verzögerte Lohnanpassung an Produktivitäts- und Preisentwicklung, die verzögerte Anpassung des Staatsverbrauchs an die Entwicklung des verfügbaren Einkommens des Staates und weitere Lags in Nachfragefunktionen hervorgerufen.

Die Parameter der Modellgleichungen werden mit dem OLS-Verfahren über den Zeitraum 1991 bis 2007 ökonometrisch geschätzt. Bei der Auswahl alternativer Schätzansätze wurden zunächst a priori-Informationen über Vorzeichen und Größenordnungen der zu schätzenden Koeffizienten genutzt. Mit anderen Worten: Ökonomisch unsinnige Schätzergebnisse wurden verworfen. Die verbleibenden Schätzungen wurden auf Autokorrelation der Residuen anhand der Durbin-Watson-Statistik sowie auf Signifikanz der geschätzten Parameter mit dem t-Test geprüft. Ist auf dieser Basis eine Diskriminierung konkurrierender Ansätze nicht möglich, ist das Bestimmtheitsmaß der Schätzung hinzugezogen worden.

Die Spezifikation des Modells ist mit der Einzelgleichungsschätzung allerdings nicht abgeschlossen. Erst bei der Lösung des nicht-linearen interdependenten und dynamischen Modells durch den Gauß-Seidel Algorithmus werden Schwächen des Systemzusammenhanges aufgedeckt. Das Lösungsverfahren muss konvergieren und das Modell muss in der Lage sein, in einer historischen Ex-post-Basisimulation die beobachtbare Entwicklung der Volkswirtschaft zufrieden stellend zu erklären. Solange dies nicht der Fall ist, wird in einem iterativen Prozess die Phase der Spezifikation erneut durchlaufen.<sup>4</sup> Erst danach wird mit der Erstellung der Ex-ante-Basisimulation begonnen.

Das LÄNDER-Modell wurde zur Analyse und Prognose des Strukturwandels auf der Ebene der 16 Bundesländer entwickelt. Es ist direkt mit dem gesamtdeutschen Modell INFORGE gekoppelt und regionalisiert konsistent die dort auf der sektoralen Ebene ermittelten Ergebnisse für Wertschöpfung und Beschäftigung. Die Fundierung der länderspezifischen Modelle erfolgt auf der Basis ökonometrischer Schätzansätze unter Nutzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Länder als ergänzende Datenbasis. Für jedes Bundesland liegen u.a. Zeitreihen für die Lohnsummen, die Bruttowertschöpfung und die Beschäftigung für 12 Wirtschaftsbereiche vor. Darüber hinaus werden im Bereich der demographischen Entwicklung Ergebnisse der Vorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes verwendet.

Dieses Modell lässt sich in einen sektoral disaggregierten Struktur- und in einen Makroblock gliedern. In der Strukturmodellierung werden die regionalen Arbeitsmärkte (Anzahl der Erwerbstätigen und Arbeitnehmer), die Bruttowertschöpfung sowie Indikatoren der Lohn- und Gehaltsentwicklung abgebildet. Dies geschieht auf Ebene der

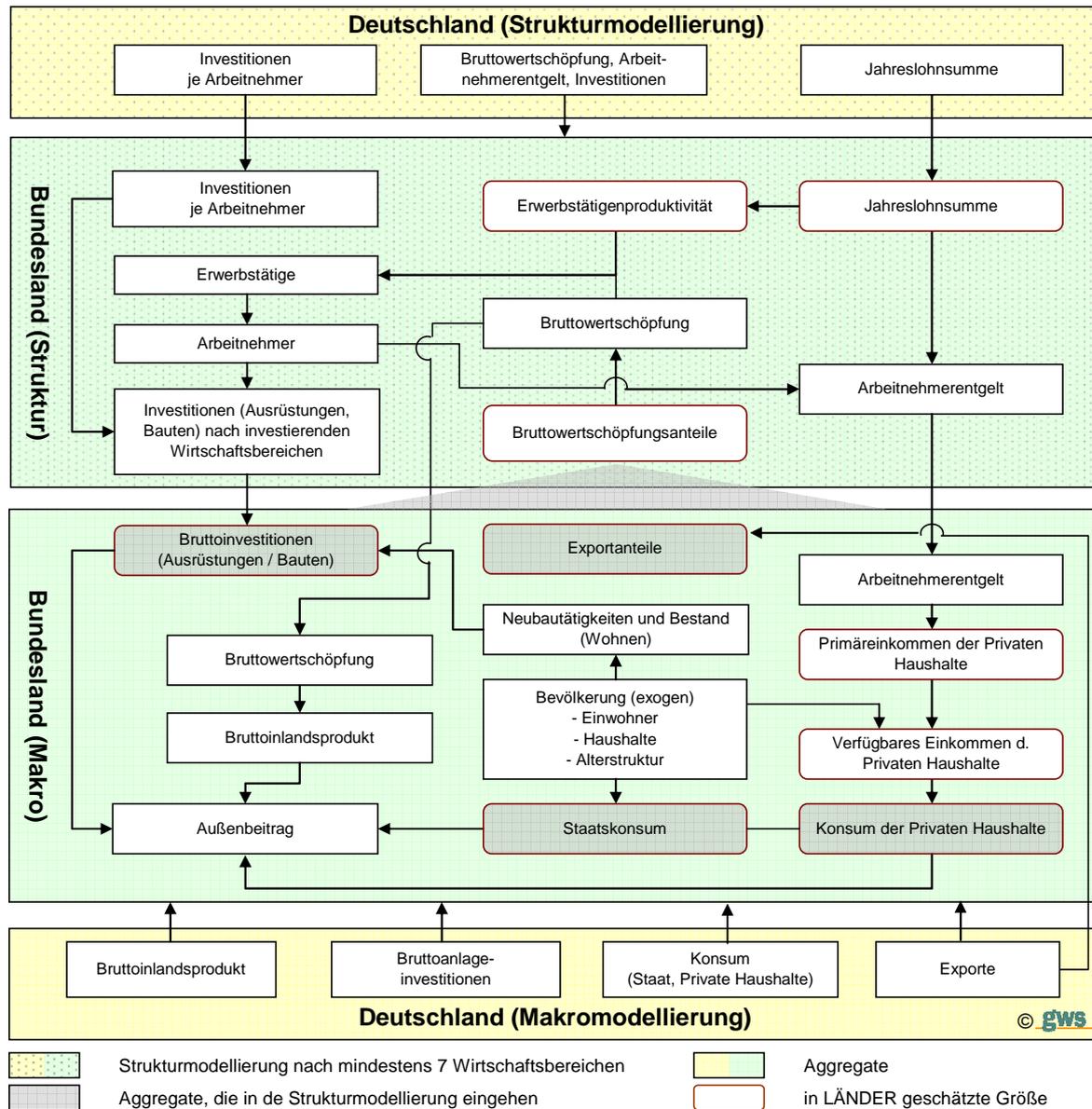
---

<sup>4</sup> Die entsprechenden statistischen Prüfmaße zur Bewertung der Anpassungsqualität der modellgenerierten Variablenverläufe mit bereits vorliegenden historischen Daten wurden in der Vergangenheit wiederholt für ausgewählte makroökonomische Eckgrößen veröffentlicht (u.a. Meyer et al. 1999, 92ff; Distelkamp et al. 2003, 56ff) und von Dritten als sehr gut bewertet (Frohn et al. 2001, 145f).

Wirtschaftsbereiche. Zusätzlich wird die Entwicklung der Investitionstätigkeit nach investierenden Wirtschaftsbereichen dargestellt. In der Makromodellierung werden die Aggregate mit der Einkommensentwicklung und dem Konsum der Privaten Haushalte verknüpft. Des Weiteren werden die Exportanteile und der Konsum des Staates in den Bundesländern abgebildet. Innerhalb des Strukturblocks gehen als Erklärende sowohl länderspezifische Makrovariablen sowie die entsprechenden sektoralen Strukturvariablen des gesamtwirtschaftlichen Modells INFORGE ein. Die Variablen des Makroblocks ergeben sich entweder definitorisch oder werden unter Verwendung von Variablen des Strukturblocks sowie im gesamtwirtschaftlichen Modell determinierten Variablen parametrisiert. Durch dieses Vorgehen erfolgt eine umfassende Abbildung regionaler Systemzusammenhänge und Interdependenzen im gesamtwirtschaftlichen Kontext. Dabei garantieren Abstimmungsroutinen, dass die Summe der prognostizierten Werte des LÄNDER-Modells mit den Ergebnissen in INFORGE auf der Bundesebene übereinstimmt. Die derzeitige Version des Modells LÄNDER errechnet Prognosen und Szenarien bis zum Jahr 2030.

Im Hinblick auf die konkrete Fragestellung der vorliegenden Studie, stellt sich vor dem Hintergrund dieser Modellstruktur die Frage, welchen Beitrag das LÄNDER-Modell zur Beantwortung liefern kann. LÄNDER bildet insbesondere regionale (Einkommens-) Kreisläufe ab und kann damit Auskunft darüber geben, welche Gesamteffekte mit Maßnahmen verbunden sind, die eine veränderte räumliche Allokation der wirtschaftlichen Aktivitäten zum Gegenstand haben. Zunächst gilt es folglich die mit den Maßnahmen verbundenen lokalisierbaren Effekte auf die Bruttowertschöpfungsverteilung in der Bundesrepublik Deutschland zu ermitteln (vgl. Kapitel 1.3). Diese Veränderungen werden anschließend in den Strukturblock von LÄNDER eingespeist und im Modellkontext werden, die von diesen Impulsen ausgehenden Kreislauf- und Multiplikatoreffekte ermittelt.

Abbildung 2: Die Struktur des Modells LÄNDER



Das Modell REGIO folgt einer ähnlichen Philosophie wie das LÄNDER-Modell. Zunächst werden die Bruttowertschöpfungsanteile der einzelnen Kreise in einem Bundesland, differenziert nach sieben Wirtschaftsbereichen erklärt. Diese Daten liegen als Zeitreiheninformationen aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Länder vor. Als Erklärende dient insbesondere ein Strukturfaktor, der die spezifischen Branchenschwerpunkte vor Ort abbildet. Weitere Einflussfaktoren auf die räumliche Verteilung in einzelnen Wirtschaftsbereichen sind beispielsweise die Verkehrsanbindung, der Gewerbesteuerhebesatz und die Bevölkerungsdynamik im jeweiligen Kreis.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Bei der Spezifikation der Einflussfaktoren auf die räumliche Verteilung der wirtschaftlichen Dynamik einzelner Wirtschaftsbereiche auf Grundlage von Querschnittsregressionen wurde eine Vielzahl von

Ausgehend von der Entwicklung der Bruttowertschöpfung werden in REGIO die geleisteten Arbeitnehmerentgelte (ebenfalls differenziert nach sieben Wirtschaftsbereichen) erklärt. Um von den in einem Kreis insgesamt geleisteten Arbeitnehmerentgelten auf die empfangenen Arbeitnehmerentgelte schließen zu können, sind Informationen über die Pendlerverflechtungen über Kreisgrenzen notwendig. Die kreisspezifischen Pendlerquoten werden in REGIO modellendogen über die Entwicklung des Arbeitsmarktes im Kreis in Relation zur durchschnittlichen Entwicklung des Arbeitsmarktes im Land erklärt. Dabei werden auch demographische Entwicklungen berücksichtigt. Auf Grundlage dieser Informationen zu den regionalen Arbeitsmärkten wird anschließend das im jeweiligen Kreis empfangene Arbeitnehmerentgelt als wichtiger Baustein der Einkommensentstehung abgebildet. In weiteren Schritten ergeben sich die Einkommensumverteilung sowie das verfügbare Einkommen der Privaten Haushalte auf Kreisebene, welches wiederum Einfluss auf die wirtschaftliche regionale Dynamik nimmt.

Im Rahmen des Projektes wird der Modellverbund aus INFORGE, LÄNDER und REGIO genutzt, um auf Grundlage von Szenarioanalysen die konjunkturellen Effekte der ländlichen Entwicklungsprogramme auf den Wirtschaftskreislauf zu quantifizieren. Hierzu werden jeweils zwei Szenarien gegenübergestellt: Auf der einen Seite eine fiktive Modellwelt ohne die ländlichen Entwicklungsprogramme (Alternativszenario) und auf der anderen Seite die Modellwelt mit den ländlichen Entwicklungsprogrammen (Basis-szenario). Diese beiden Szenarien unterscheiden sich ausschließlich im Hinblick auf die Existenz der zu bewertenden ländlichen Entwicklungsprogramme, so dass die Abweichungen der Modellergebnisse zwischen den Szenarien als Effekte dieser Maßnahmen in der Modellwelt zu interpretieren sind.

## 1.2 ABBILDUNG DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME IN INFORGE

Als erster Baustein der Bewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme stellt sich die Frage, wie sich diese Maßnahmen im gesamtwirtschaftlichen Modell INFORGE abbilden lassen und welche Impulse mit den Maßnahmen aus volkswirtschaftlicher Sichtweise einhergehen. Im Ergebnis sind auf Grundlage dieser Umsetzungen dann im Rahmen der getroffenen Annahmen Aussagen dazu möglich, in welchem Umfang gesamtwirtschaftliche Größen in Deutschland in den Jahren 2007 bis 2009 tangiert waren.

Für die Abbildung der ländlichen Entwicklungsprogramme wurden, um eine Handhabbarkeit zu gewährleisten, die vielfältigen Einzelmaßnahmen anhand der Nachfrageimpulse in fünf Maßnahmentypen zusammengefasst. Gleichzeitig wurde für jede

---

Indikatoren auf ihren Erklärungsgehalt hin getestet. Wichtige Datenquelle für diese empirischen Arbeiten sind die „Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung (INKAR)“ des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. Dieser Datensatz beinhaltet beispielsweise für jeden Kreis in Deutschland die Erreichbarkeit von Autobahnen, Flughäfen und IC/EC/ICE-Bahnhöfen. Als Grundlage für die Fortschreibung der Bevölkerungsdynamik in den Kreisen Deutschlands wird im REGIO-Modell auf die aktuelle Raumordnungsprognose 2025 zurückgegriffen.

Einzelmaßnahme ein oder mehrere Zuwendungsempfänger bestimmt, sowie die Höhe des Beihilfesatzes festgelegt. Diese mehrdimensionale Typisierung gilt es im Folgenden kurz zu skizzieren um anschließend auf die wesentlichen Impulse, welche von den ländlichen Entwicklungsprogrammen auf die Volkswirtschaft ausgehen - sowie deren Umsetzung im Modellkontext - einzugehen.

### 1.2.1 DIE (NACHFRAGESEITIG GEBILDETEN) MAßNAHMENTYPEN

Es zeigt sich, dass die in den ländlichen Entwicklungsprogrammen enthaltenen Maßnahmen ein sehr breites inhaltliches Spektrum umfassen. Im Angesicht des zur Verfügung stehenden zeitlichen und finanziellen Rahmens ist es jedoch nicht möglich für jede einzelne Maßnahme (sog. ELER-Code) eine getrennte Analyse der Effekte vorzunehmen. Dies ist jedoch auch nicht nötig, da eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen aus volkswirtschaftlicher Perspektive eine große inhaltliche Nähe zueinander aufweist. Daher wurden die Maßnahmen in einem ersten Schritt vom Auftraggeber zu fünf Maßnahmentypen in Abhängigkeit vom ausgelösten Nachfrageimpuls zusammengefasst:

- (1) Beratung, Forschung, Bildung
- (2) Investitionen Tief- und Galabau
- (3) Betriebliche Investitionen
- (4) Regionale Investitionen, vorrangig Bau
- (5) Dienstleistungen Forst & Agrar

Der Maßnahmentyp „Beratung, Forschung, Bildung“ zeichnet sich dadurch aus, dass die Mittel ausschließlich die Nachfrage nach Unternehmensdienstleistungen (Datenverarbeitung, Datenbanken; Forschung und Entwicklung; Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen) und nach öffentlichen und privaten Dienstleistungen (Erziehungs- und Unterrichtsdienstleistungen) stimulieren. Die Zuwendungen fließen zu fast  $\frac{3}{4}$  an die Kommunen/Körperschaften des Öffentlichen Rechts. Auf diesen Maßnahmentyp entfallen jedoch lediglich weniger als 2% des Gesamtvolumens der ländlichen Entwicklungsprogramme.

Der Maßnahmentyp „Investitionen Tief- und Galabau“ zeichnet sich, wie der Name bereits besagt, dadurch aus, dass die Mittel nahezu ausschließlich die Bauinvestitionen stimulieren. Die Zuwendungen fließen auch hier weit überwiegend ( $> 80\%$ ) an die Kommunen/Körperschaften des Öffentlichen Rechts. Auf diesen Maßnahmentyp entfallen 14% des Gesamtvolumens der ländlichen Entwicklungsprogramme.

Auch im Maßnahmentyp „Betriebliche Investitionen“ werden Investitionen stimuliert. Im Gegensatz zum vorhergehenden Maßnahmentyp sind hier jedoch nicht nur Bau- sondern auch Ausrüstungsinvestitionen angesprochen. Auch die Art der Zuwendungsempfänger unterscheidet sich deutlich. Die Zuwendungen fließen hier zu 73% an landwirtschaftliche Betriebe und zu 26% an Unternehmen der Ernährungsindustrie. Auf den Maßnahmentyp „Betriebliche Investitionen“ entfallen 13% des Gesamtvolumens der ländlichen Entwicklungsprogramme.

Im Maßnahmentyp „Regionale Investitionen, vorrangig Bau“ sind wiederum weit überwiegend (85%) Bauinvestitionen angesprochen. Nicht nur die höhere Bedeutung von Ausrüstungsinvestitionen (11%) sondern auch der stärkere lokale Bezug der Nachfragestimulation, wie empirische Ergebnisse aus den zurückliegenden Evaluationen

gezeigt haben, unterscheidet diesen Maßnahmentyp verwendungsseitig vom Maßnahmentyp 2. Auch hier fließt ein Großteil (72%) der Zuwendungen an die Kommunen/Körperschaften des öffentlichen Rechts. Knapp 20% der Zuwendungen gehen jedoch an Privatpersonen. Auf den Maßnahmentyp 4 entfallen 12% des Gesamtvolumens der ländlichen Entwicklungsprogramme.

Auf den Maßnahmentyp „Dienstleistungen Forst & Agrar“ entfällt mit 59% der Großteil des Gesamtvolumens der ländlichen Entwicklungsprogramme. Alleine 64% des Maßnahmentyps entfallen auf Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214), weitere 30% auf die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (ELER-Codes 211 und 212). Zuwendungsempfänger sind zu 97% landwirtschaftliche Betriebe und zu 3% Waldbesitzer und forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse. Zur Mittelverwendung liegen im Gegensatz zu den anderen Maßnahmentypen keine detaillierten Angaben seitens des Auftraggebers vor. Bezüglich der Verwendung der Mittel durch die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe wird daher angenommen, dass sich die Art nicht von derjenigen unterscheidet, welche aus anderen Geldzuflüssen (insbesondere aus dem Verkauf von Produkten) entsteht. Aus Nachfragesicht stimuliert dieser Maßnahmentyp folglich die Nachfrage nach üblicherweise in der Land- und Forstwirtschaft eingesetzten Vorleistungs- und Investitionsgütern sowie nach Arbeitsleistung. Zusätzlich wurde bei der Abbildung dieses Maßnahmentyps im Modellkontext angenommen, dass sich die Land- und Forstwirtschaft als Mengenanpasser verhält, also keine Wirkungen von diesen Maßnahmen auf die Preise von land- und forstwirtschaftlichen Produkten ausgehen.<sup>6</sup> Im Gegensatz zu den anderen Maßnahmentypen waren somit für die modellbasierte Analyse Annahmen zu grundlegenden Anpassungsreaktionen notwendig, deren Gültigkeit im Rahmen dieser Studie nicht verifiziert werden konnte. Damit ist aber auch der Aussagegehalt der Ergebnisdarstellungen ein anderer (vgl. auch Kapitel 4). Während für die ersten vier Maßnahmentypen auf Grundlage des Instrumentariums eine umfassende und empirisch fundierte Analyse der konjunkturellen Effekte erfolgt, sind die Ergebnisse im Hinblick auf den Maßnahmentyp „Dienstleistungen Forst & Agrar“ als Wenn-dann-Aussagen zu interpretieren: Wenn die der modellbasierten Abbildung zugrunde liegenden Voraussetzungen zutreffen, dann ist mit Effekten auf Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit im angeführten Umfang zu rechnen.

### 1.2.2 IMPULSE DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME IN INFORGE

Um die Wirkungsweise der ländlichen Entwicklungsprogramme im Modellkontext von INFORGE zu verdeutlichen, lassen sich die simultan ablaufenden Impulse (vgl. Kapitel 1.1) in drei wesentliche Komponenten zerlegen: Impulse aus den Zuwendungen, Impulse aus der stimulierten Vorleistungsnachfrage und Impulse aus der stimulierten Investitionsnachfrage. Zusätzlich wird angenommen, dass sich der Staat die für die

---

<sup>6</sup> Mit anderen Worten: Die Beantwortung der Frage, ob mit den ländlichen Entwicklungsprogrammen Auswirkungen auf die Preise für landwirtschaftliche Produkte einhergehen, ist nicht Gegenstand der vorliegenden Studie, da im Rahmen der Budgetrestriktionen nicht lösbar.

ländlichen Entwicklungsprogramme aufgebrauchten Mittel über die Erhöhung der Einkommensteuern zurückholt.<sup>7</sup> Auch die Wirkungsweise dieser Annahme gilt es im Folgenden partialanalytisch zu verdeutlichen. Vorab muss jedoch noch auf eine weitere Annahme eingegangen werden, die der Bewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme zugrunde liegt: Die vom Auftraggeber bereitgestellten Daten zu Umfang und Struktur der direkten Nachfrageeffekte beinhalten zwei unterschiedliche Dimensionen. Auf der einen Seite sind Nachfrageeffekte ausgewiesen, die vom Volumen her genau den eingesetzten öffentlichen Mitteln entsprechen. Auf der anderen Seite sind die Nachfrageeffekte aber auch inklusive der eingesetzten privaten Mittel ausgewiesen. Hintergrund dieser Differenzen ist, dass einige Maßnahmen (insbesondere bei der Förderung von Investitionen) der ländlichen Entwicklungsprogramme keine Vollförderung, sondern lediglich eine Beihilfe darstellen. In diesen Fällen wird lediglich ein bestimmter Prozentsatz der Kosten gefördert und die restlichen Kosten müssen aus privaten Mitteln der Zuwendungsempfänger getragen werden. In der Basisvariante der modellbasierten Bewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme wird bezüglich dieser unterschiedlichen Datengrundlagen nach Absprache mit dem Auftraggeber davon ausgegangen, dass lediglich die aus öffentlichen Mitteln finanzierte Nachfrage tatsächlich zusätzliche Nachfrage darstellt und bei der Analyse Berücksichtigung finden darf. Es wird folglich davon ausgegangen, dass die aus privaten Mitteln finanzierte Nachfrage vollständig anderweitige Nachfrage ersetzt.<sup>8</sup>

Sowohl im Hinblick auf die (Re-) Finanzierung der ländlichen Entwicklungsprogramme als auch im Hinblick auf die Dimension der ausgelösten Nachfrageeffekte wurden folglich konservative Annahmen zugrunde gelegt. Die in den folgenden Kapiteln dargelegten quantitativen Aussagen zu den Wirkungen sind folglich als vorsichtige Schätzung bzw. Untergrenze zu interpretieren.

#### 1.2.2.1 Wirkungsweise der Zuwendungen

Die Zahlung der Zuwendung an die verschiedenen Wirtschaftsbereiche reduziert für sich genommen die Nettoproduktionsabgaben (= Saldo der sonstigen Produktionsabgaben und Subventionen) der empfangenden Branchen. Würden die Zuwendungen keiner Verwendung zugeführt (s.u.) hätte dies zunächst zur Folge, dass sich die Gewinne dieser Wirtschaftsbereiche erhöhen. Hierdurch würden direkt das Selbständigeneinkommen und damit auch das verfügbare Einkommen der Privaten Haushalte steigen. Es käme in Folge zu positiven Multiplikatoreffekten aufgrund der stimulierten Konsumnachfrage. Durch die erhöhten Gewinne würden sich aber auch die Stückkosten der empfangenden Branchen

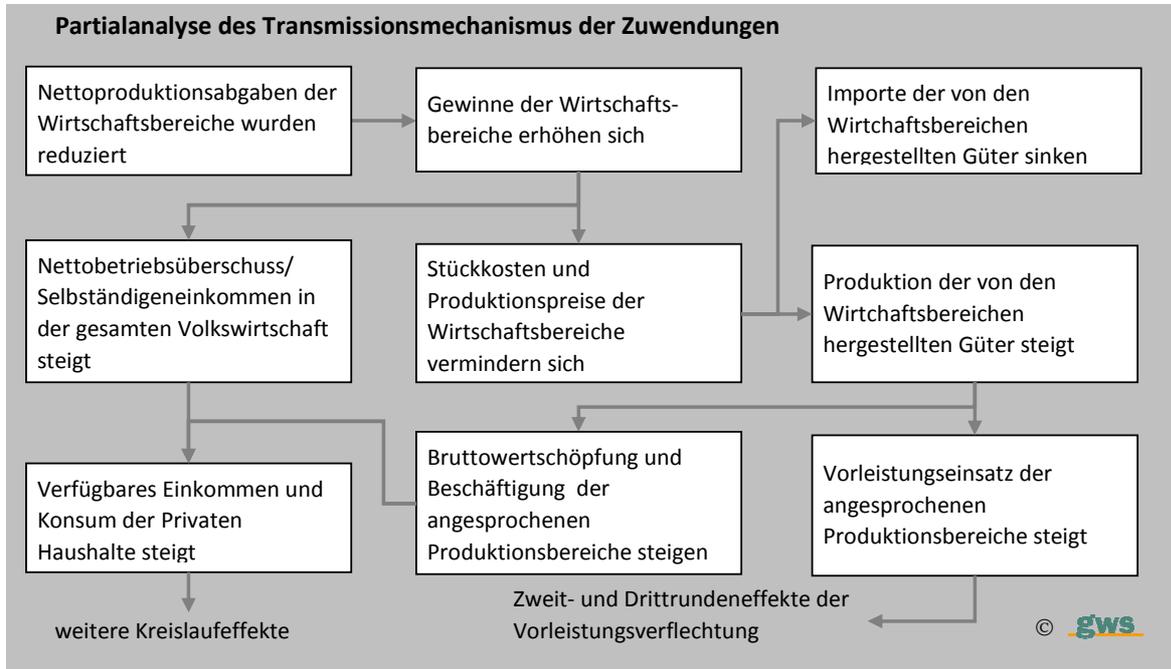
---

<sup>7</sup> Im Sinne der den Berechnungen zugrunde liegenden Szenariotechnik bedeutet dies, dass im Alternativszenario ohne die ländlichen Entwicklungsprogramme angenommen wird, dass die Einkommensteuern reduziert worden wären.

<sup>8</sup> Um die Bedeutung dieser Annahme zu verdeutlichen, wurde bei der Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Effekte auch eine Variante mit den Nachfrageeffekten inklusive der aus privaten Mitteln finanzierten Zusatznachfrage berechnet.

reduzieren, was einen positiven Effekt auf die (internationale) Wettbewerbsfähigkeit zur Folge hätte (siehe Abbildung 3).

**Abbildung 3: Partialanalytische Betrachtung der Wirkungsweise der Zuwendungen**



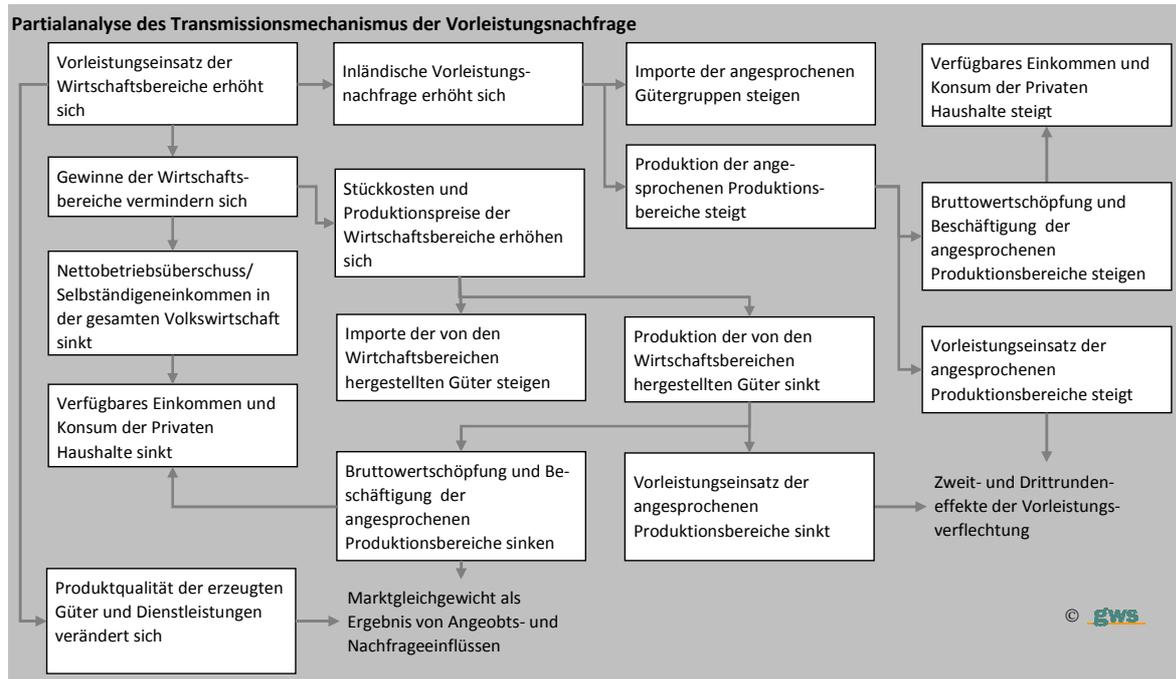
### 1.2.2.2 Wirkungsweise der Vorleistungsnachfrage

Die Stimulation der Vorleistungsnachfrage der verschiedenen Wirtschaftsbereiche erhöht für sich genommen die inländische Vorleistungsnachfrage der angesprochenen Gütergruppen. Dieser positive Impuls auf die inländische Vorleistungsnachfrage stößt sowohl die Importe als auch die Produktion der angesprochenen Gütergruppen an. Insoweit die inländische Produktion stimuliert wird, ist hiermit auch ein positiver Impuls auf die Bruttowertschöpfung und Beschäftigung in den diese Gütergruppen produzierenden Branchen verbunden. Letztlich kommt es hierdurch auf der einen Seite zu positiven Multiplikatoreffekten und auf der anderen Seite zu weiteren positiven Impulsen auf Vorleistungseinsatz und Vorleistungsnachfrage (siehe Abbildung 4). Daneben bedeutet eine autonome Änderung des Vorleistungseinsatzes eine Änderung der materiellen Zusammensetzung des von dem Wirtschaftsbereich erzeugten Produktes und damit eine Änderung der Produktqualität. Dies gilt zumindest für alle Vorleistungen, die physischer Bestandteil des Produktes werden. Wird nun im Szenario unterstellt, dass ein Sektor autonom die Nachfrage nach bestimmten Vorleistungsgütern erhöht, so muss ihm diese Änderung der Produktqualität vorteilhaft erscheinen.<sup>9</sup> Letztlich nehmen die veränderten Produktqualitäten Einfluss auf das im Modellzusammenhang abgebildete Marktgleichgewicht.

---

<sup>9</sup> Würde diese zusätzliche Nachfrage nicht aus öffentlichen Mitteln finanziert (s.o.) hätte dies zunächst zur Folge, dass sich die Gewinne dieser Wirtschaftsbereiche reduzieren. Hierdurch würden direkt das Selbständigeneinkommen und damit auch das Verfügbare Einkommen der Privaten Haushalte sinken. Es käme in Folge zu negativen Multiplikatoreffekten aufgrund der verminderten Konsumnachfrage. Durch die verminderten Gewinne würden sich aber auch die Stückkosten der empfangenden Branchen erhöhen, was einen negativen Effekt auf die (internationale) Wettbewerbsfähigkeit zur Folge hätte. Dieser Kreislaufzusammenhang findet sich in der linken unteren Hälfte von Abbildung 4 dargestellt.

**Abbildung 4: Partialanalytische Betrachtung der Wirkungsweise einer zusätzlichen Vorleistungsnachfrage ohne Zuwendungszahlung**

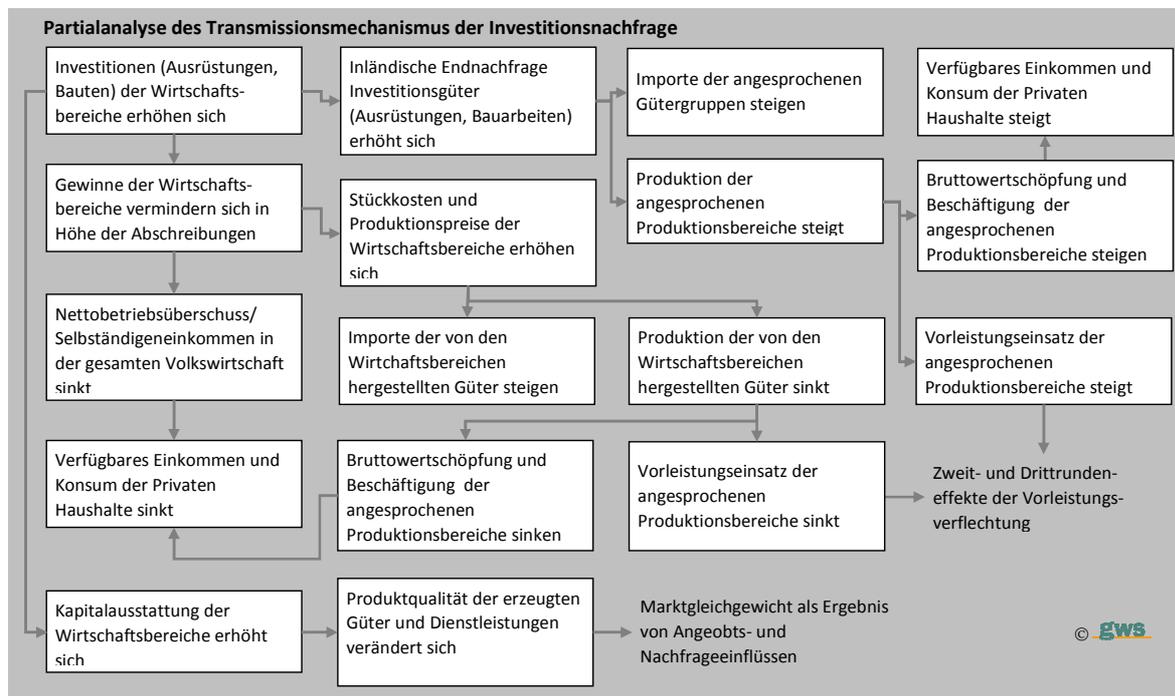


In diesen Zusammenhang gilt es zu berücksichtigen, dass das Modell technischen Fortschritt, eingebettet in den allgemeinen wirtschaftlichen Wandel, abbildet. Es reagiert mit technischen Fortschritt und/oder Veränderungen der Produktqualität. Geschieht die Anhebung der Vorleistungsnachfrage jedoch im Szenario, also exogen und damit unabhängig von den Preisrelationen, kann das Modell im Wesentlichen nur in diesem Kontext Ergebnisse generieren. Die Motivation dazu muss dann wohl in der Absicht gesehen werden, die Produktqualität zu ändern.

### 1.2.2.3 Wirkungsweise der Investitionen

Die partialanalytische Betrachtung der Auswirkungen einer Stimulation der Investitionsnachfrage unterscheidet sich kaum von derjenigen der Vorleistungen (s. Abbildung 5). Die Wirkungsweise im Hinblick auf die direkten Nachfrageeffekte unterscheidet sich lediglich dahingehend, dass nunmehr Investitionsgüter und nicht Vorleistungsgüter angesprochen sind. Ansonsten sind die ausgelösten Effekte von der Systematik her dieselben. Ein Unterschied besteht jedoch bei den Auswirkungen auf die Gewinne der die Nachfrage tätigen Wirtschaftsbereiche. Auch hier würden sich die Gewinne, wenn die zusätzliche Nachfrage nicht aus öffentlichen Mitteln finanziert würde (s.o.), reduzieren. Ergebniswirksam werden die zusätzlichen Investitionen jedoch nur im Umfang der Abschreibungen auf die neuen Ausrüstungen und Bauten, wohingegen die Vorleistungsnachfrage direkt im vollen Umfang im selben Jahr ergebniswirksam wird. Zudem ist eine autonome Erhöhung der Investitionsnachfrage auch im Zusammenhang mit einer Veränderung der Produktqualitäten zu sehen. Wenn im Szenario unterstellt wird, dass ein Sektor autonom die Nachfrage nach bestimmten Investitionsgütern erhöht, so muss ihm die hierdurch erreichbare Veränderung der Produktqualität vorteilhaft erscheinen. Auch hier nehmen die veränderten Produktqualitäten Einfluss auf das im Modellzusammenhang abgebildete Marktgleichgewicht.

**Abbildung 5: Partialanalytische Betrachtung der Wirkungsweise der zusätzlichen Investitionen ohne Zuwendungszahlung**

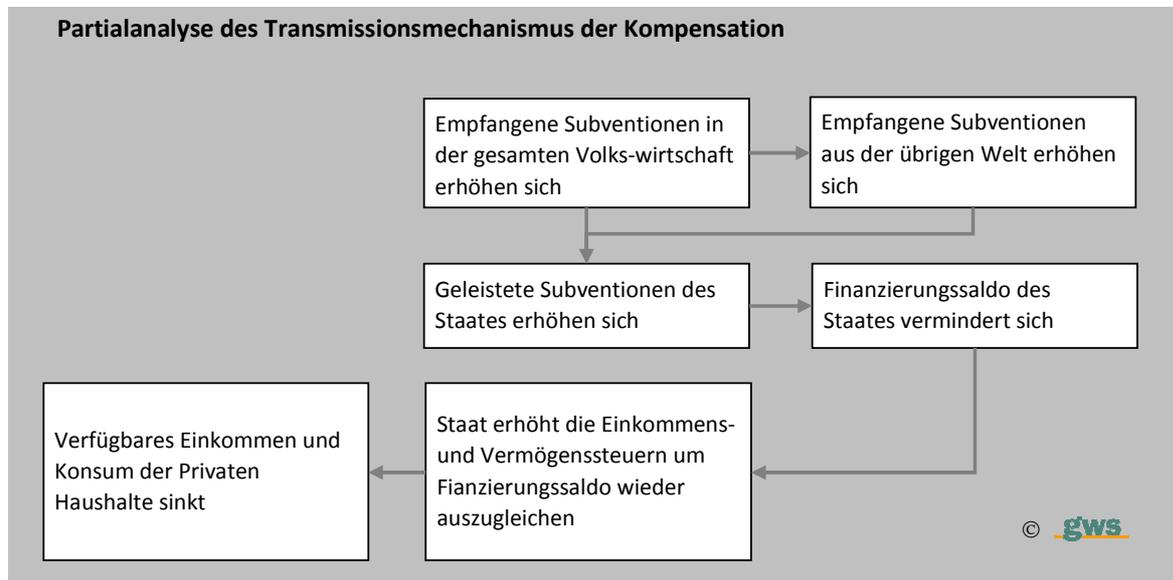


### 1.2.2.4 Wirkungsweise der Kompensationsannahme

Im Rahmen der Bewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme wird angenommen, dass der Staat die eingesetzten nationalen Mittel durch Einnahmen an anderer Stelle kompensiert. Mit anderen Worten: es wird nicht davon ausgegangen, dass die ländlichen Entwicklungsprogramme schuldenfinanziert werden. Im Modellkontext von INFORGE

wird dies umgesetzt, indem die von den Privaten Haushalten geleisteten Einkommen- und Vermögenssteuern in dem Maße erhöht werden, wie öffentliche Mittel im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme eingesetzt werden.<sup>10</sup>

**Abbildung 6: Partialanalytische Betrachtung der Wirkungsweise der Kompensationsannahme**



Die eingesetzten EU-Mittel werden in den Simulationen jedoch generell nicht kompensiert, so dass insgesamt positive Effekte dominieren. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Verdrängungseffekte im Modell nicht abgebildet sind, sondern dass sie bei der getroffenen Kompensationsannahme nicht zutage treten.

### 1.3 LOKALISIERUNG DER EFFEKTE FÜR DIE REGIONALE WIRTSCHAFT UND BESCHÄFTIGUNG

Für die Lokalisierung der Effekte wurden zunächst mit INFORGE getrennte Simulationen für die ländlichen Entwicklungsprogramme (differenziert nach fünf Maßnahmentypen) der sechs Untersuchungsregionen (Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen/Bremen, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern) durchgeführt. Diese Simulationen geben Auskunft darüber, welche Effekte auf

<sup>10</sup> Um die Bedeutung dieser Annahme zu verdeutlichen, wurde bei der Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Effekte auch eine Variante mit Verzicht auf die Kompensationsannahme gerechnet.

Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit in Deutschland mit jedem dieser einzelnen 30 Programmbestandteile einhergehen.<sup>11</sup>

Ziel der Studie ist es insbesondere Auskunft darüber zu geben, welche Effekte auf Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit in der jeweiligen Untersuchungsregion und nicht im gesamten Bundesgebiet mit den ländlichen Entwicklungsprogrammen einhergehen. Die Lokalisierung erfolgt zunächst auf Ebene der Bundesländer und anschließend auf Ebene der Kreise. Die Vorgehensweise bei diesen beiden Lokalisierungsschritten gilt es im Folgenden zu skizzieren.

### 1.3.1 LOKALISIERUNG AUF LÄNDEREBENE

Im Hinblick auf die Lokalisierung auf Länderebene stellt sich zunächst die Frage, welchen Beitrag das Modellsystem LÄNDER leisten kann. Diesbezüglich zeigt sich, dass dieses Modellsystem in der Lage ist, diejenigen Effekte auf Bundesländerebene abzubilden, die sich im Wirtschaftskreislauf ergeben, wenn sich die regionale Verteilung der Bruttowertschöpfung, differenziert nach Produktionsbereichen, aufgrund der direkten Effekte der Maßnahmen ändert. Es gilt also zunächst die direkten Effekte der Maßnahmen auf die Bruttowertschöpfung zu quantifizieren und zu lokalisieren.

Bei den direkten Effekten werden drei Komponenten unterschieden: die direkte Nachfrage, die Zweit- und Drittrundeneffekte der Nachfrage und die Zuwendungen. Alle Komponenten werden auf Ebene von 12 Wirtschaftsbereichen getrennt verrechnet und aufgearbeitet.

#### *Direkte Nachfrage*

Durch den Auftraggeber wurden anhand von langjährigen Erfahrungswerten aus der Evaluation sowie anhand von Befragungs- und Untersuchungsergebnissen Annahmen darüber getroffen, welcher Anteil der Nachfrage (Produktion) jeweils im eigenen Bundesland verbleibt und wie viel Nachfrage (Produktion) auf andere Bundesländer entfällt. Diese überregionale Nachfrage wird über gütergruppenspezifische Distanzfunktionen auf die einzelnen Bundesländer verteilt (s. auch nachstehenden Exkurs).

#### *Zuwendung*

Mit INFORGE lässt sich ermitteln, welche Effekte alleine auf die Zahlungen an die Zuwendungsempfänger zurückzuführen sind. Diese Effekte sind vollständig in demjenigen Bundesland zu verorten, wo die jeweiligen Maßnahmen durchgeführt werden, wobei die sektorale Zuordnung sich an das Vorgehen in INFORGE anlehnt.

#### *Zweit- und Drittrundeneffekte der Nachfrage*

Auf Grundlage einer statischen Input-Output-Analyse wird zunächst ermittelt, welche Zweit- und Drittrundeneffekte auf die inländische Produktion, differenziert nach Produktionsbereichen, mit der jeweiligen Nachfrageänderung verbunden sind. Auch diese

---

<sup>11</sup> Zusätzlich wurden auch Simulationen mit INFORGE zu den gesamtwirtschaftlichen Effekten der bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Berechnungen sind Gegenstand von Kapitel 3.1.

Effekte werden anschließend über gütergruppenspezifische Distanzfunktionen auf die einzelnen Bundesländer verteilt, wobei die regionale Verteilung der direkten Nachfrageeffekte als Ausgangspunkt für die Verteilung dient. Abschließend werden alle Änderungen der räumlichen Verteilung auf sektoraler Ebene dem LÄNDER-Modell vorgegeben, welches durch die Abbildung der regionalen Einkommenskreisläufe die Lokalisierung der weiteren Effekte vornimmt.

### **Exkurs: Methodik der Lokalisierung**

Im gelieferten Datensatz wird auf der Grundlage von früheren Befragungen und Schätzungen ausgewiesen, wo die zusätzlich generierte Nachfrage stattfindet. Dabei wird unterschieden in Nachfrage im eigenen Landkreis (weniger als 50 km Distanz), im eigenen Bundesland (zwischen 50 und 200 km Distanz), außerhalb des eigenen Bundeslands (200 bis 500 km Distanz) und Nachfrage im Ausland (mehr als 500 km Distanz). Diese Informationen sind wichtiger Ausgangspunkt bei der Lokalisierung. Zusätzlich erfordern die Schätzungen zu den interregionalen Lieferverflechtungen Informationen zum wirtschaftlichen Gewicht unterschiedlicher Wirtschaftsbereiche in unterschiedlichen Regionen. Diese Informationen werden überwiegend aus dem Datensatz der VGR der Länder generiert. Informationen zur Distanz zwischen Regionen wurden mithilfe von Geoinformationssystemen generiert, wobei geometrische Mittelpunkte der Gebiete (Centroid) als ausschlaggebend verwendet wurden. Die räumliche Umverteilung wird mithilfe von Verteilungsmatrizen durchgeführt, auf der in Zeilen und Spalten alle Regionen eines Gebiets aufgeführt sind. Die Summe über alle Spalten in einer Zeile ergibt eins.

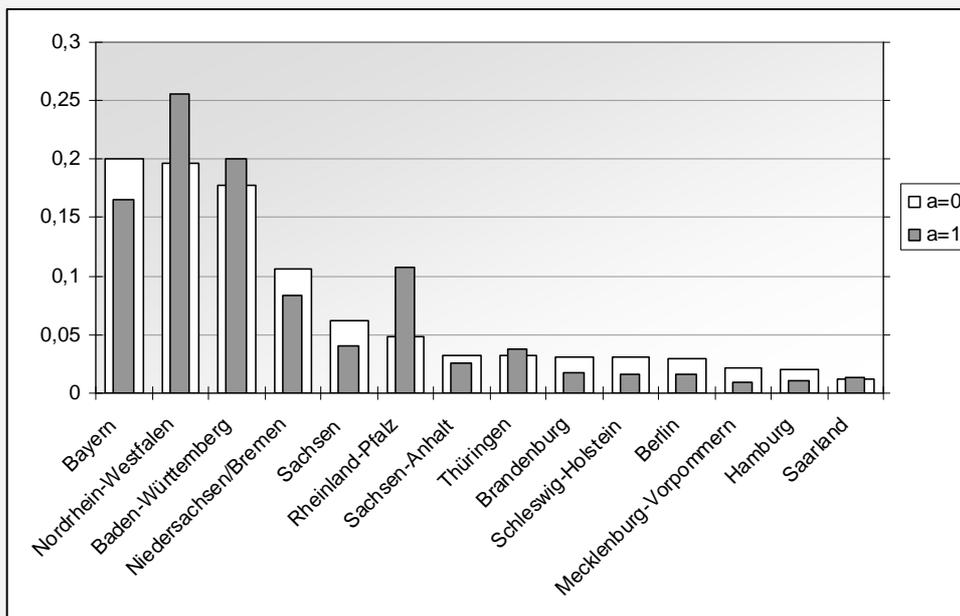
#### *Distanzfunktion*

Die Funktion der Distanzabhängigkeit ergibt eine regionalspezifische Schätzung zum Ausmaß von wirtschaftlichen Aktivitäten außerhalb der Region der Maßnahme alleine aufgrund der regionalen Maßnahme.

$$D_{j,l} = \frac{G_l}{d_{j,l}^a}$$

Die Stärke der Lieferverflechtung  $D$  zwischen der Region  $j$  und  $l$  ist ein Ergebnis des Quotienten aus einem wirtschaftlichen Gewicht  $G$  der Region  $l$  und der Distanz  $d$  zwischen den Regionen. Die Stärke des Einflusses der Distanz ist umso höher je höher der Wert  $a$  ist. Im Rahmen der Studie werden Werte zwischen 0 und 1 verwendet. Die Distanzfunktion kann auf Grundlage der Bruttowertschöpfung für unterschiedliche Wirtschaftsbereiche separat eingestellt werden. Dies geschieht für die Lokalisierung der primären Nachfrage für drei Wirtschaftsbereiche. Abbildung 7 zeigt die Verteilung einer Nachfrage im Baugewerbe außerhalb des Bundeslands Hessen, einmal nur auf Grundlage der wirtschaftlichen Gewichte ( $a=0$ ) und einmal unter Berücksichtigung der Distanz zu Hessen ( $a=1$ ).

**Abbildung 7: Verteilung auf Grundlage unterschiedlicher Distanzfunktionen**



*Intraregionale Lieferquote*

Das Ausmaß des Verbleibs einer Nachfrage im Bundesland wird durch eine intraregionale Lieferquote operationalisiert. Sie kommt zum Einsatz, falls keine Angaben zur intraregionalen Nachfrage in einer Region vorliegen. Zurückgegriffen wird dabei auf ein Verfahren, welches zusätzlich durch die Evaluierung von Fallstudien entwickelt wurde (Färber et al. 2007). Danach lässt sich die intraregionale Lieferquote  $L$  einer Region  $j$  durch eine Exponentielle Wachstumsfunktion mit Sättigungsgrenze schätzen.

$$L_j = m \cdot \left(1 - e^{b \cdot \sqrt{B_j}}\right)$$

$B$  ist der normierte Anteil der Bruttowertschöpfung der Region  $j$ . Die Maximalgrenze  $m$  wird durch die Importquote festgelegt, die sich aus der nationalen Input-Output-Tabelle ergibt. Der Koeffizient  $b$  akzentuiert die regionalen Unterschiede oder schwächt sich ab. Er liegt für die Länderdaten zwischen  $-0,9$  und  $-1,2$ . Eine Lieferquote kann für jeden Wirtschaftsbereich eingestellt werden.

**Tabelle 1: Lieferquoten unterschiedlicher Wirtschaftsbereiche auf Länderebene**

|        | Wirtschaftsbereiche                                      | Inlandsquote<br>I/O-Tabelle | Parameter Vorleistungsnachfrage |      |       |       |
|--------|--|-----------------------------|---------------------------------|------|-------|-------|
|        |  |                             | M                               | b    | L_min | L_max |
| 1 A, B | Land- und Forstwirtschaft; Fischerei                     | 0,74                        | 0,75                            | -1,2 | 0,17  | 0,65  |
| 2 C, E | Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden              | 0,16                        | 0,16                            | -1,2 | 0,02  | 0,15  |
| 3 D    | Verarbeitendes Gewerbe                                   | 0,67                        | 0,71                            | -0,9 | 0,19  | 0,57  |
| 4 E    | Energie- und Wasserversorgung                            | 0,89                        | 0,89                            | -1,0 | 0,32  | 0,78  |
| 5 F    | Baugewerbe   | 0,94                        | 0,94                            | -1,1 | 0,34  | 0,79  |
| 6 G    | Handel; Reparatur von Kfz und Gebrauchsgütern            | 0,97                        | 0,97                            | -1,1 | 0,35  | 0,85  |
| 7 H    | Gastgewerbe  | 0,05                        | 0,70                            | -1,1 | 0,24  | 0,60  |
| 8 I    | Verkehr und Nachrichtenübermittlung                      | 0,86                        | 0,86                            | -1,1 | 0,28  | 0,73  |
| 9 J    | Kredit- und Versicherungsgewerbe                         | 0,91                        | 0,86                            | -1,1 | 0,25  | 0,74  |
| 10 K   | Grundstückswesen, Vermietung, Unternehmens_DL            | 0,93                        | 0,93                            | -1,2 | 0,37  | 0,82  |
| 11 L   | Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung | 0,97                        | 0,95                            | -1,1 | 0,36  | 0,81  |
| 12 M-P | Bildung, Gesundheit und sonstige Dienstleister           | 0,95                        | 0,95                            | -1,1 | 0,37  | 0,82  |

### *Allgemeine Distanzfunktion*

Die intraregionale Lieferquote ermöglicht zwar eine Schätzung des Anteils einer Nachfrage oder eines Effekts, macht aber keine Aussage über die räumliche Zuordnung der restlichen Nachfrage. Bei Nachfrageeffekten, die sich über die gesamte Bandbreite der Wirtschaftsbereiche erstreckt, müssen allgemeingültige Ansätze zum Einsatz kommen. Dies gelingt durch die Kombination aus der oben definierten Distanzfunktion D und der intraregionalen Lieferquote L.

$$A_{j,l} = \frac{G_l}{d_{j,l}^{L_j}}$$

Die Distanz A zwischen der Region j und l hängt zusätzlich von der intraregionalen Lieferquote L in der Region j ab und ist je nach Wirtschaftsbereich unterschiedlich. Relative Wirtschaftskraft, Wirtschaftsstruktur und Lage der einzelnen Regionen werden über die Anwendung dieser allgemeinen Distanzfunktion konsistent miteinander verknüpft.

### *Operationalisierung*

Bei der Lokalisierung der primären Nachfrage wird der bereits tief gegliederte Datensatz zu den verausgabten Mitteln nach Regionen und Wirtschaftsbereichen ergänzt durch Mechanismen der räumlichen Umverteilung von Nachfrage. Mit anderen Worten: Die Nachfrage, die nach Informationen des vTI nicht im Landkreis oder dem Bundesland der Maßnahme stattgefunden hat, wird räumlich zugeordnet (Bottom-up-Ansatz). Regionale und überregionale Nachfrage findet gemäß der Evaluierung der ländlichen Entwicklungsprogramme im Verarbeitenden Gewerbe, im Baugewerbe und in den Öffentlichen und privaten Dienstleistungen statt. Die Daten des vTI und die Erkenntnisse aus vergleichbaren Studien zeigen, dass Bauleistungen eine Distanzabhängigkeit aufweisen. Im Verarbeitenden Gewerbe spielt die Distanz zwischen dem Nachfrager und potenziellen Lieferanten im Kontext der LEP eine geringere Rolle, da spezielle Anfertigungen und Maschinen nachgefragt werden. Bei den Bildungsangeboten ist eine Distanzabhängigkeit erkennbar, jedoch ist sie nicht stark ausgeprägt. Für das Baugewerbe ist a gleich 1,0 für das Verarbeitende Gewerbe und die öffentlichen Dienstleistungen wird die Distanz nicht berücksichtigt (a=0). Für diese drei Wirtschaftsbereiche kommen regionale Verteilungsmatrizen auf Grundlage der spezifischen Distanzfunktion zum Einsatz, um die überregionale primäre Nachfrage zu verteilen.

Für die Lokalisierung der Effekte durch Vorleistungsverflechtungen kommen die intraregionalen Lieferquoten und die allgemeine Distanzfunktion zum Einsatz. Für jeden Wirtschaftsbereich wird eine Verteilungsmatrix verwendet, in der die Hauptdiagonale mit den intraregionalen Lieferquoten besetzt ist. Die Anteile der anderen Regionen an der Nachfrage in der Region werden von links nach rechts anhand der Werte der Distanz A verteilt.

## 1.3.2 LOKALISIERUNG AUF KREISEBENE

Die Vorgehensweise bei der Lokalisierung der Effekte auf Kreisebene in den Untersuchungsregionen folgt der gleichen Philosophie wie diejenige auf Ebene der

Bundesländer. Es werden folglich wiederum zunächst die drei Komponenten der direkten Effekte lokalisiert. Die Analyse erfolgt auf Ebene von sieben Wirtschaftsbereichen.

#### *Direkte Nachfrage*

Durch den Auftraggeber wurden anhand von langjährigen Erfahrungswerten aus der Evaluation sowie anhand von Befragungs- und Untersuchungsergebnissen Annahmen darüber getroffen, welcher Anteil der Nachfrage (Produktion) jeweils im eigenen Kreis verbleibt und wie viel Nachfrage (Produktion) auf andere Kreise im Bundesland entfällt. Diese regionale aber nicht lokale Nachfrage wird über gütergruppenspezifische Distanzfunktionen auf die einzelnen Kreise im jeweiligen Bundesland verteilt.

#### *Zuwendung*

Die Effekte werden vollständig dem Kreis zugeordnet, wo die jeweilige Maßnahme durchgeführt wird.

#### *Zweit- und Drittrundeffekte der Nachfrage*

Die Zweit- und Drittrundeneffekte der Nachfrage werden anschließend wiederum über gütergruppenspezifische Distanzfunktionen auf die einzelnen Kreise im Bundesland verteilt, wobei die regionale Verteilung der direkten Nachfrageeffekte als Ausgangspunkt für die Verteilung dient.

Anschließend werden diese drei Komponenten zusammengeführt und es ergeben sich die gesamten auf Kreisebene lokalisierbaren Effekte für sieben Wirtschaftsbereiche. Diese Änderungen werden anschließend dem REGIO-Modell vorgegeben. Dieses Modell ermittelt die mit der veränderten Ausgangsverteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten einhergehenden weiteren Kreislaufeffekte. Insbesondere bildet das Modell die regionalen Einkommenskreisläufe (inkl. Zu- und Abflüsse über Pendlerverflechtungen) und die damit verbundenen Rückwirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung auf Kreisebene ab.

### 1.3.3 KOMPONENTEN REGIONALER EFFEKTE

Abbildung 8 fasst die Methodik der Lokalisierung zusammen und macht deutlich, dass regionale Effekte im Kontext der modellgestützten Analyse sich aus unterschiedlichen Komponenten zusammensetzen. Die regionale primäre Nachfrage ist immer eine Bilanz aus Nachfrage, die in die Region fließt oder in andere Regionen abfließt. Der Primärimpuls bezeichnet die primäre Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die in der jeweiligen Region stattgefunden hat und beinhaltet zusätzlich die Wertschöpfungseffekte, die direkt auf die gezahlten Zuwendungen zurückzuführen sind. Als Multiplikator werden alle Effekte verstanden, welche durch den so berechneten primären Impuls in der Region generiert werden. Er beinhaltet Zweit- und Drittrundeneffekte innerhalb der Vorleistungsverflechtung und Einkommensmultiplikatoren. Zusätzlich wird der Gesamteffekt durch die Kompensationsannahme (unabhängig vom Primärimpuls) reduziert. Bei einem Vergleich mit regionalen Multiplikatoren anderer Studien müssen die enthaltenen Komponenten berücksichtigt werden. Zusätzlich gilt es zu beachten, dass

- der Primärimpuls, bereits räumliche Verlagerungen und erste indirekte Effekte enthält,
- der Multiplikator auch Effekte der Vorleistungsverflechtungen enthält,
- das zugrunde liegende Szenario alle ländlichen Entwicklungsprogramme in Deutschland beinhaltet,

- die Ergebnisse eingebettet sind in eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung und mit der Kompensationsannahme auch nicht-regionale Effekte eingehen.

**Abbildung 8: Systematik der Lokalisierung und unterschiedliche Komponenten des Gesamteffekts im Rahmen der Analyse**

|  | Komponente des regionalen Gesamteffekts  | Wirkungsrichtung | Informationen für Lokalisierung                                 | Effekt-Approximation   |
|--|--|------------------|---|--|
| I  | Durch Maßnahmen in der Region generierte Nachfrage außerhalb der Region                                    | -                | vTI-Daten zur Nachfrage   |  |
| II   | Durch Maßnahmen in der Region generierte Nachfrage in der Region   | +                | vTI-Daten zur Nachfrage   | INFORGE-Relationen, Umrechnung in Produktionswerte                             |
| III  | Durch Maßnahmen in anderen Regionen generierte Nachfrage in der Region                                     | +                | vTI-Daten zur Nachfrage, Distanzfunktion                        |  |
| IV   | Durch die Zuwendungen zusätzlich generierte Nachfrage in der Region  | +                | vTI-Daten bzgl. Zuwendungen                                     | Relationen zwischen Impuls und Effekt (INFORGE)                                |
| <b>Primärer Impuls</b>   |  |                  |   |  |
| V  | Durch primären Impuls in der Region zusätzlich generierte Nachfrage nach Vorleistungen in der Region       | +                | primärer Impuls, Intraregionale Lieferquote, regionale Gewichte | Lokalisierter primärer Impuls, Relationen zwischen Impuls und Effekt (INFORGE) |
| VI   | Durch primären Impuls in anderen Regionen zusätzlich generierte Nachfrage nach Vorleistungen in der Region | +                | Distanzfunktion, regionale Gewichte                             |  |
| VII  | Durch Einkommenskreislauf in der Region zusätzlich generierte Nachfrage in der Region                      | +                | Lokalisierbarer Effekt insgesamt                                | LÄNDER, REGIO  |
| VIII   | Durch Einkommenskreislauf in anderen Regionen veränderte Nachfrage in der Region                           | + / -            | Lokalisierbarer Effekt insgesamt                                |  |
| IX   | Durch Kompensationsannahme veränderte Nachfrage in der Region  | - / +            |   |  |
| <b>Multiplikator</b>   |  |                  |   |  |
| I + II = Gesamtvolumen der Maßnahmen in der Region<br>II + III = Primäre Nachfrage<br>II + III + IV + V + VI = Lokalisierbarer Effekt insgesamt<br>II + III + IV = Primärer Impuls<br>V + VI + VII + VIII + IX = Multiplikator<br>Gesamteffekt = Primärer Impuls + Multiplikator |  |                  |   |  |

## 1.4 DIE SIMULATIONEN

In Kapitel 2 werden zunächst die Analyseergebnisse zu den bundesweiten Wirkungen der ländlichen Entwicklungsprogramme der Jahre 2007 bis 2009 dargestellt. Hierbei handelt es sich um die auf Grundlage des INFORGE-Modells ermittelten Ergebnisse ohne Lokalisierung.

Im Zentrum der in Kapitel 3 ausgeführten Ergebnisdarstellungen für die Untersuchungsregionen (Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen/Bremen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern) steht eine Simulation, welche die Wirkungen der bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme abbildet. Damit enthalten die Analyseergebnisse der einzelnen Bundesländer nicht nur die Effekte der eigenen ländlichen Entwicklungsprogramme, sondern auch die aufgrund von interregionalen Lieferverflechtungen induzierten Effekte aus den Programmen der anderen Bundesländer.

Ergänzend wurden auch Berechnungen durchgeführt, die lediglich die ländlichen Entwicklungsprogramme eines einzelnen Bundeslandes zum Gegenstand haben. Auch für diese Simulationen werden nachstehend die ermittelten Gesamteffekte auf die

Bruttowertschöpfung im jeweiligen Bundesland ausgewiesen. Bei der Interpretation dieser Ergebnisse gilt es jedoch zu beachten, dass den entsprechenden Simulationen die Annahme zugrunde liegt, dass die Kompensation über eine Steuererhöhung nicht regionspezifisch erfolgt. Damit fließt bei diesen Simulationen zwar ein Teil der Nachfrageeffekte in andere Regionen ab. Auf der anderen Seite wird die eigene Region jedoch nur sehr wenig durch die Steuererhöhung belastet. Damit kommt es zu einer Verschiebung der regionalen Einkommensverteilung (und damit einhergehender Kreislaufeffekte), die bei einer bundeslandspezifischen Zuordnung der Kompensation nicht gegeben wäre.

## 1.5 DATENGRUNDLAGEN

Der GWS wurden Daten zu den getätigten Ausgaben der Jahre 2007 bis 2009, zur Struktur der Zuwendungsempfänger, zu der Nachfragestruktur und der Distanzabhängigkeit der ausgelösten Nachfrage zur Verfügung gestellt.

Die getätigten Ausgaben basieren auf den Daten der Zahlstellen der Länder und beinhalten neben den EPLR-Ausgaben auch noch die Restzahlungen aus der fakultativen Modulation und die Diversifizierungsbeihilfen aus der Zuckermarktordnung. Soweit im Bundesland relevant, wurden die Restzahlungen aus dem LEADER+-Programm berücksichtigt und in Mecklenburg-Vorpommern auch noch die Daten aus dem EAGFL-Ausrichtung. Nachfragestruktur und Distanzabhängigkeit basieren auf empirischen Erhebungen in der letzten Förderperiode sowie auf Erfahrungswerten der MaßnahmenbewerterInnen.

## 1.6 HINWEISE ZUR EINORDNUNG DER ANALYSEERGEBNISSE

### 1.6.1 ALLGEMEINES ZUR CHARAKTERISIERUNG DER MODELLGESTÜTZTEN ANALYSE

Bei den nachstehend angeführten quantitativen Ergebnissen zu den Effekten der ländlichen Entwicklungsprogramme auf Wertschöpfung und Beschäftigung handelt es sich um modellbasierte Berechnungen auf Grundlage des vorab dargestellten Instrumentariums. Damit sind bei der Interpretation dieser Ergebnisse immer die mit dem Untersuchungsdesign verbundenen Limitierungen zu beachten. Im Sinne einer kritischen Würdigung gilt es im Folgenden zunächst auf diese Limitierungen im Hinblick auf die Abbildung der ländlichen Entwicklungsprogramme in INFORGE einzugehen. Nach einem allgemeinen Überblick wird auf die Ergebnisse in unterschiedlichen Maßnahmentypen eingegangen. Anschließend wird zusammenfassend dargestellt, welche Faktoren vor dem Hintergrund der dargestellten Vorgehensweise bei der Lokalisierung auf Länder- und Kreisebene, für die regionalen Analyseergebnisse verantwortlich zeichnen.

Wie dargestellt liegt der Fokus der modellbasierten Evaluation der ländlichen Entwicklungsprogramme mit INFORGE auf der Abbildung der Effekte, welche nachfrageseitig durch veränderte Vorleistungs- und Investitionsgüternachfragen hervorgerufen werden. Implizit sind im Modellkontext auch die mit einem veränderten Vorleistungseinsatz und einer verbesserten Kapitalausstattung verbundenen Effekte auf die Technologien abgebildet. Veränderte Inputstrukturen, wie sie szenariotechnisch modelliert

werden, kommen einer veränderten Produktionstechnologie bzw. einer Veränderung der Produktqualität gleich. Dies bedeutet, dass technischer Fortschritt modelliert wird, jedoch nicht als Reaktion auf die Impulse. Aufgrund der Erfahrungen mit der Auswertung der Analyseergebnisse muss konstatiert werden, dass solche Systemzusammenhänge in INFORGE in ihrer Wirkung begrenzt sind.

Möglicherweise durch die Maßnahmen hervorgerufene weitergehende Verhaltensänderungen liegen jenseits der Systemgrenzen und sind damit in den quantitativen Ergebnissen nicht enthalten. Zudem gilt es zu beachten, dass ökonometrische Modelle an ihre Grenzen stossen, wenn die zu analysierenden Eingriffe nicht marginale Veränderungen für den betroffenen Wirtschaftsakteur (hier: Wirtschaftsbereich) darstellen. In der vorliegenden Studie gilt diese Einschränkung möglicherweise für die ermittelten Anpassungsreaktionen der Land- und Forstwirtschaft. Für diesen Wirtschaftsbereich würde eine vollständige Abschaffung der Förderung aus ländlichen Entwicklungsprogrammen keinen marginalen Eingriff in die Marktgegebenheiten sondern einen Strukturbruch darstellen. Schließlich gilt es zu beachten, dass ein ökonometrisches Modell wie INFORGE nur begrenzt in der Lage ist, alle Besonderheiten von Marktgegebenheiten für jeden einzelnen Wirtschaftsbereich umfassend abzubilden. Mit anderen Worten: Der Wirtschaftsbereich Land- und Forstwirtschaft wird im Hinblick auf die Systemzusammenhänge in INFORGE nicht grundlegend anders abgebildet als andere Wirtschaftsbereiche.<sup>12</sup> Ob damit die Wirkungsweise von nicht nachfrageinduzierten Sekundäreffekten der Maßnahmen im Bereich „Dienstleistungen Forst & Agrar“ ähnlich gut im Modellkontext abgebildet sind, wie in anderen Bereichen, lässt sich nicht abschließend beantworten.

Die Darstellung von Verhältniszahlen zwischen den eingesetzten Mitteln und den erzielten Gesamteffekten dient in dieser Studie dazu, die unterschiedlichen Dimensionen der Modellergebnisse aufzuzeigen und Vergleiche zwischen unterschiedlichen Kategorien und Gliederungsebenen zu ermöglichen. Der Grad der Vervielfältigung lässt sich jedoch nicht 1:1 auf andere Szenarien übertragen, weder auf Programme mit einem deutlich größeren Volumen noch auf zukünftige Maßnahmenbündel. Die erzeugten Ergebnisse sind eingebettet in die aktuell vorliegenden Datengrundlagen (d.h. eine gewisse Ausgangssituation) und die spezifische Ausgestaltung der Szenarien.

## 1.6.2 ERGEBNISSE FÜR EINZELNE MAßNAHMENTYPEN

### *Maßnahmentyp 1*

Hierbei gilt es zu beachten, dass die mit dem Einsatz von Beratungs-, Forschungs- und Bildungsangeboten verbundenen Lerneffekte nicht Gegenstand der modellbasierten

---

<sup>12</sup> Sehr wohl sind jedoch die ökonometrisch bestimmten Koeffizienten der Verhaltensgleichungen für diesen Wirtschaftsbereich Ausdruck der spezifischen Marktgegebenheiten in der Land- und Forstwirtschaft. Eine Ausnahme von der Gleichbehandlung des Wirtschaftsbereichs bildet jedoch die Annahme, dass sich die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe im Kontext der ländlichen Entwicklungsprogramme als Mengenanpasser verhalten (vgl. Kapitel 1.2.1).

Ermittlung der Effekte sind. Diese bilden vielmehr ausschließlich die nachfrageseitigen Effekte ab. Diese Einschränkung gilt auch im Hinblick auf Maßnahmen, die auf eine Steigerung der Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse, auf eine Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten oder auf die Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien abzielen. Auch in diesen Fällen sind die sich in grundlegenden Verhaltenänderungen der Rezipienten äußernden induzierten Effekte nicht Gegenstand der Untersuchung.

#### *Maßnahmentyp 4*

Auch hier werden beispielsweise für den Themenkomplex „Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten“ oder die „Förderung von Unternehmensgründung und -entwicklung“ Lerneffekte und Verhaltensänderungen angestrebt. Hier gelten auch die zum Maßnahmentyp 1 angeführten Restriktionen

#### *Maßnahmentyp 5*

Bei der Interpretation dieser Ergebnisse gilt es zu beachten, dass es sich beim Maßnahmentyp „Dienstleistungen Forst & Agrar“ um diejenige Kategorie handelt, bei der die modellbasierte Ermittlung der volkswirtschaftlichen Effekte mit den größten Unsicherheiten verbunden ist. Diese Einschätzung liegt insbesondere darin begründet, dass die zur Verfügung stehenden Informationen zur Mittelverwendung nicht den Detailgrad wie bei den übrigen Maßnahmen haben. Zudem gelten insbesondere im Hinblick auf diesen Maßnahmentyp die vorab angeführten Einschränkungen einer Quantifizierung der Effekte auf Grundlage eines ökonometrischen Modells, da eine vollständige Abschaffung dieser Maßnahmen für den Wirtschaftsbereich Land- und Forstwirtschaft möglicherweise einen Strukturbruch darstellen würde.

### 1.6.3 REGIONALE ERGEBNISSE

Auch bei den Ergebnissen zu den Effekten der (bundesweiten) ländlichen Entwicklungsprogramme auf Wertschöpfung und Beschäftigung in den Teilräumen (Länder und Kreise) handelt es sich um modellbasierte Berechnungen. Für eine Einordnung dieser Ergebnisse gilt es zum Abschluss der Ausführungen zum Untersuchungsdesign komprimiert darzustellen, welche Faktoren bei diesen Berechnungen dazu führen, dass in einzelnen Teilräumen eine überdurchschnittliche Effizienz<sup>13</sup> der Programme konstatiert wird, in anderen Teilräumen hingegen eine unterdurchschnittliche Effizienz. Einen entsprechenden Überblick gibt nachstehende Tabelle.

---

<sup>13</sup> Unter Effizienz wird an dieser Stelle das Verhältnis von induzierter Wertschöpfung zu eingesetzten Mitteln verstanden.

**Tabelle 2: Einflussfaktoren auf die Effizienz der Maßnahmen in den Teilräumen**

| Positive Wirkung auf die Effizienz  | Negative Wirkung auf die Effizienz  |
|---|---|
| Von der induzierten Nachfrage fließt gemäß der empirischen Erhebungen in der letzten Förderperiode sowie aufgrund von Erfahrungswerten der MaßnahmenbewerterInnen <b>wenig</b> in andere Gebiete ab   | Von der induzierten Nachfrage fließt gemäß der empirischen Erhebungen in der letzten Förderperiode sowie aufgrund von Erfahrungswerten der MaßnahmenbewerterInnen <b>viel</b> in andere Gebiete ab  |
| Das Gebiet weist eine <b>große</b> geographische Nähe zu Gebieten auf, in denen ein hohes Maßnahmenvolumen zu verzeichnen ist   | Das Gebiet weist eine <b>geringe</b> geographische Nähe zu Gebieten auf, in denen ein hohes Maßnahmenvolumen zu verzeichnen ist   |
| Das Gebiet weist eine <b>ausgeprägte wirtschaftliche Stärke</b> in Wirtschaftsbereichen auf, die Produkte erzeugen, welche eine geringe Distanzabhängigkeit der Lieferbeziehungen aufweisen (insbesondere Erzeugnisse des Verarbeitenden Gewerbes)  | Das Gebiet weist <b>keine wirtschaftliche Stärke</b> in Wirtschaftsbereichen auf, die Produkte erzeugen, welche eine geringe Distanzabhängigkeit der Lieferbeziehungen aufweisen (insbesondere Erzeugnisse des Verarbeitenden Gewerbes)                                   |
| Es handelt sich um eine <b>große Gebietseinheit mit einer ausgeprägten wirtschaftlichen Stärke im Handelssektor</b> , wodurch nur ein geringer Teil der induzierten Kaufkrafteffekte abfließt beziehungsweise entsprechende Effekte aus den umliegenden Gebietseinheiten absorbiert werden können | Es handelt sich um eine <b>kleine Gebietseinheit ohne wirtschaftliche Stärke im Handelssektor</b> , wodurch hoher Teil der induzierten Kaufkrafteffekte abfließt beziehungsweise kaum entsprechende Effekte aus den umliegenden Gebietseinheiten absorbiert werden können |

## 2 GESAMTWIRTSCHAFTLICHE EFFEKTE DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME

Im Folgenden gilt es die zentralen Ergebnisse der modellbasierten Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Effekte der bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme in den Jahren 2007 bis 2009 darzustellen. Hierbei handelt es sich um die Simulationsergebnisse auf Basis des Modells INFORGE (vgl. Kapitel 1.1 und 1.2).

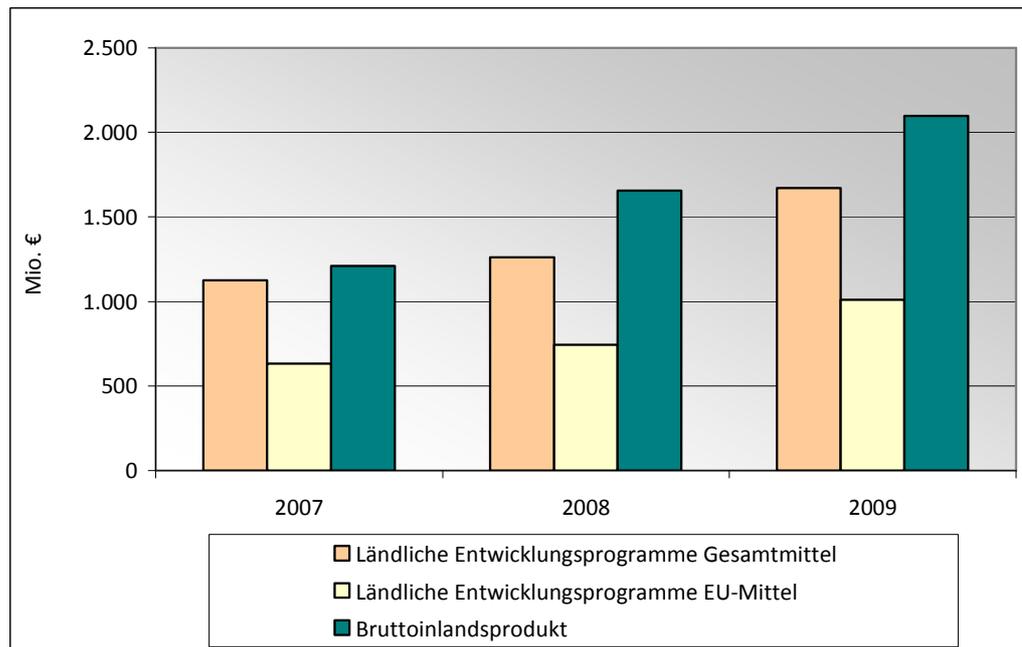
Die Abbildung 9 zeigt, dass die eingesetzten Mittel zu einem Anstieg des Bruttoinlandsproduktes in jedem Jahr des Untersuchungszeitraumes führen und die insgesamt eingesetzten Mittel übersteigen. Einsetzende Kreislaufeffekte bewirken eine positive Entwicklung des Verhältnisses der insgesamt eingesetzten Mittel zum zusätzlich generierten BIP. Dabei haben die durch die ländlichen Entwicklungsprogramme direkt angestoßenen Investitionen einerseits einen unmittelbaren Einkommenseffekt zur Folge und führen andererseits indirekt über die zusätzliche Vorleistungsnachfrage und der damit angeregten Produktionssteigerung zu weiteren Einkommens- und Beschäftigungseffekten.

Die Summe der in den Maßnahmen eingesetzten Mittel erhöht sich im Untersuchungszeitraum von Jahr zu Jahr. Hierbei steigert sich auch die Relation der eingesetzten EU-Mittel zu den nationalen Mitteln, was zur Folge hat, dass die EU-Mittel einen steigenden Beitrag zum zusätzlich generierten BIP haben.<sup>14</sup> Die Bedeutung der EU-Mittel potenziert sich aufgrund der zugrunde gelegten Annahme, dass nur die eingesetzten nationalen Mittel über zusätzliche Einkommenssteuereinnahmen kompensiert werden müssen. Die EU-Mittel können somit uneingeschränkt ihre positive Nachfragewirkung entfalten.

---

<sup>14</sup> Lagen die eingesetzten nationalen Mittel im Jahre 2007 bei rd. 80% der verausgabten EU-Mittel, weisen diese in 2009 eine Höhe von unter  $\frac{2}{3}$  der EU-Mittel aus. Der Grund hierfür sind unterschiedliche Relationen des Mitteleinsatzes in Konvergenz-/Nichtkonvergenzgebieten sowie in Maßnahmen mit unterschiedlichen EU-Kofinanzierungssätzen in den einzelnen Jahren.

**Abbildung 9: Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes infolge der ländlichen Entwicklungsprogramme**

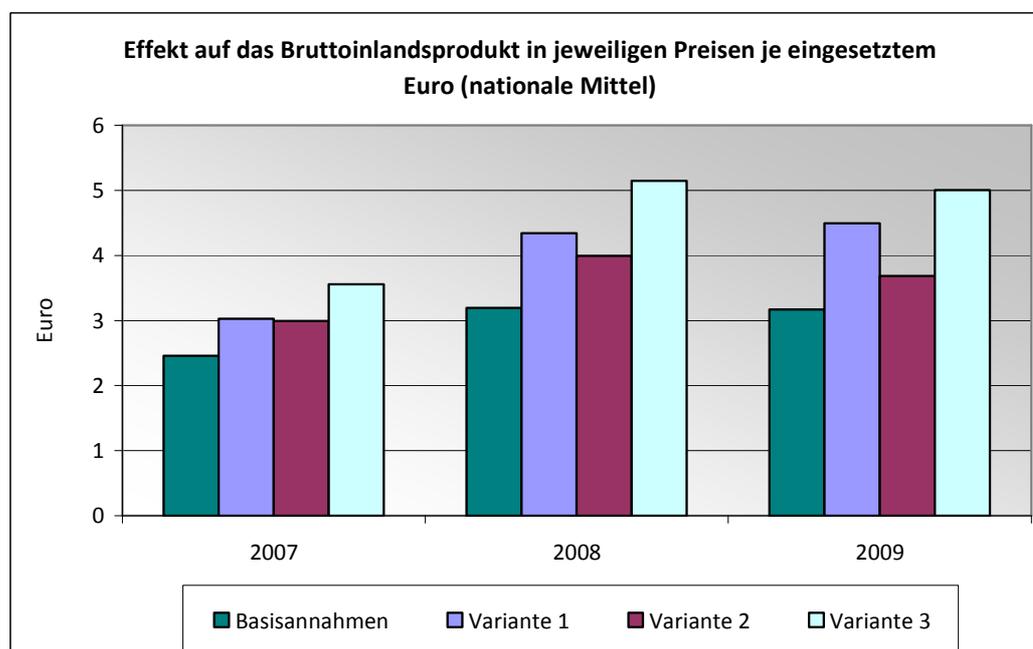


- Abweichungen Basisszenario zu Alternativszenario in Mio. €; Angaben in jeweiligen Preisen

Dem bis dato vorgestellten Ergebnis liegen in zweierlei Hinsicht konservative Annahmen zugrunde: zum einen die soeben genannte Refinanzierung der eingesetzten nationalen Mittel und zum anderen, dass nur die öffentlichen Mittel (EU und nationale Mittel) eine zusätzliche Nachfrage generieren (vgl. Kapitel 1.2.2). Die Abbildung 10 zeigt, welche Änderungen auf das Analyseergebnis mit einer Abweichung von diesen Annahmen verbunden wären.

Das Verhältnis von induziertem Anstieg des Bruttoinlandsproduktes zu den eingesetzten nationalen Mitteln fällt hierbei am stärksten bei der Variante 3 aus, die weder eine Refinanzierung der nationalen Mittel vorsieht noch eine Verdrängung alternativer Nachfrage durch die private Kofinanzierung einiger Maßnahmen. Das Verhältnis der eingesetzten Mittel zum Anstieg des Bruttoinlandsproduktes beträgt bei dieser Variante bereits im Jahre 2007 über 1:3,5 und führt über die Kreislaufeffekte in den Jahren 2008 und 2009 zu einem Verhältnis von teilweise über 1:5. Die Varianten 1 und 2 unterscheiden sich zur Variante 3 darin, dass in einem Fall die nationalen Mittel über Steuererhöhungen kompensiert werden (Variante 1) und im anderen nur die öffentlichen Mittel zu einer zusätzlichen Nachfrage führen (Variante 2). Hierbei zeigt sich, dass die Annahme der Refinanzierung der eingesetzten nationalen Mittel den Effekt auf das Bruttoinlandsprodukt weniger schwächt als die Annahme, die private Kofinanzierung verdränge eine alternative Verwendung.

**Abbildung 10: Auswirkungen unterschiedlicher Annahmen bezüglich Kompensation sowie Verdrängungseffekten bei eingesetzten privaten Mitteln auf das Analyseergebnis**



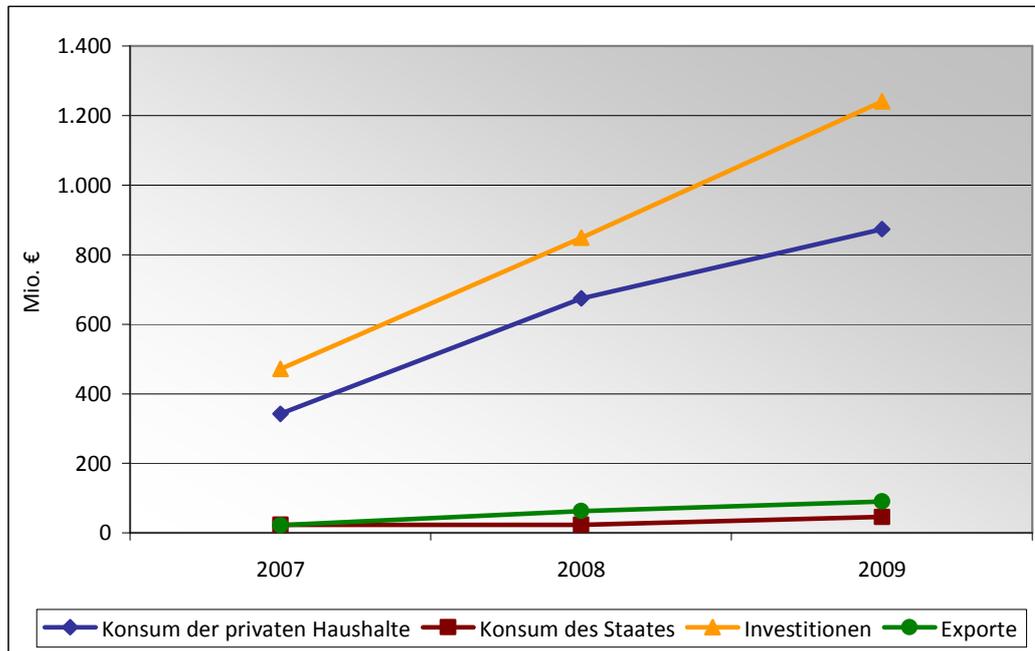
|                |  |
|----------------|--|
| Basisannahmen: | <ul style="list-style-type: none"> <li>Nur öffentliche Mittel führen zu zusätzlicher Nachfrage, Kofinanzierung aus privaten Mitteln verdrängt alternative Verwendung</li> <li>Nationale Mittel werden durch Steuererhöhungen wieder kompensiert</li> </ul>   |
| Variante 1:    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Auch eingesetzte private Mittel führen zu zusätzlicher Nachfrage</li> <li>Nationale Mittel werden durch Steuererhöhungen wieder kompensiert</li> </ul>  |
| Variante 2:    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Nur öffentliche Mittel führen zu zusätzlicher Nachfrage, Kofinanzierung aus privaten Mitteln verdrängt alternative Verwendung</li> <li>Programme werden nicht durch Steuererhöhungen kompensiert sondern führen zu Erhöhung der Staatsverschuldung</li> </ul> |
| Variante 3:    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Auch eingesetzte private Mittel führen zu zusätzlicher Nachfrage</li> <li>Programme werden nicht durch Steuererhöhungen kompensiert sondern führen zu Erhöhung der Staatsverschuldung</li> </ul>  |

Die Abbildung 11 zeigt die Entwicklung der Komponenten der Endnachfrage. Die Investitionsnachfrage wird über die ländlichen Entwicklungsmaßnahmen spürbar gesteigert. Insgesamt wird ein zusätzliches Investitionsvolumen von fast 2,6 Mrd. Euro generiert, das über Kreislaufeffekte die direkt in den Maßnahmen enthaltenen Investitionsaktivitäten von gut 1,5 Mrd. Euro deutlich übersteigt.

Zudem kommt es aufgrund der durch Nachfrageimpulse angestoßenen Einkommenseffekte zu positiven Multiplikatoreffekten, die sich in erster Linie in einem deutlich positiven Impuls auf den Konsum der Privaten Haushalte widerspiegeln.

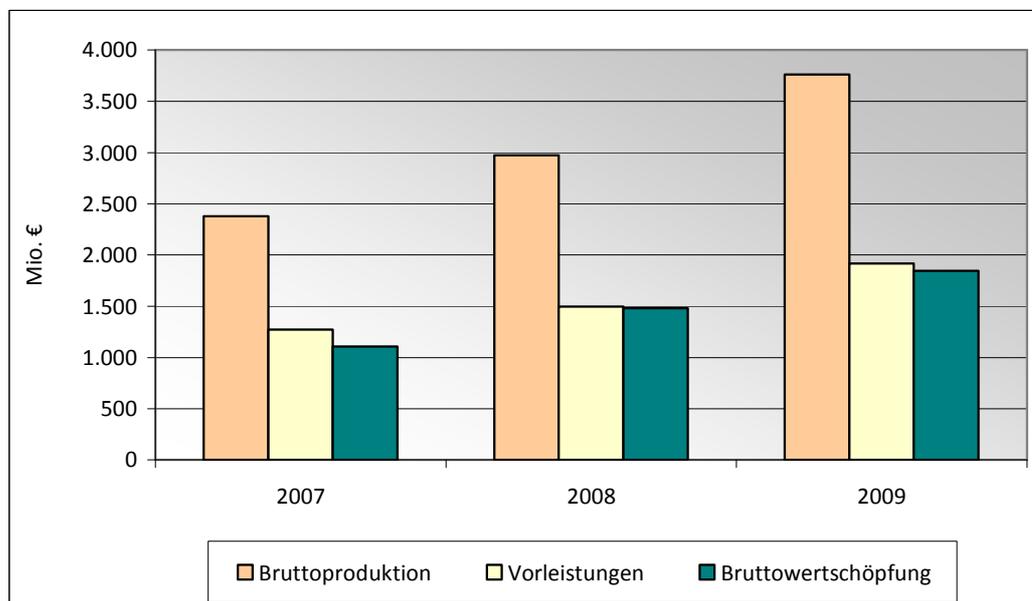
Infolge der wachsenden privaten Konsum- als auch Investitionsnachfrage steigt die Bruttonachfrage und damit sowohl Vorleistungseinsatz als auch Bruttowertschöpfung in der Gesamtwirtschaft (Abbildung 12).

**Abbildung 11: Entwicklung der Komponenten der letzten Verwendung infolge der ländlichen Entwicklungsprogramme**



- Abweichungen Basisszenario zu Alternativszenario in Mio. €; Angaben in jeweiligen Preisen

**Abbildung 12: Entwicklung von Bruttoproduktion, Vorleistungseinsatz und Bruttowertschöpfung infolge der ländlichen Entwicklungsprogramme**



- Abweichungen Basisszenario zu Alternativszenario in Mio. €; Angaben in jeweiligen Preisen

Bei der Betrachtung der Entwicklung der Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftsbereichen (vgl. Tabelle 3) zeigt sich, dass durch die Maßnahmen die höchste durchschnittliche zusätzliche Bruttowertschöpfung im Bereich der Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistung erzielt wird. Allein ein Viertel der induzierten Bruttowertschöpfung entfällt auf diesen Wirtschaftsbereich gefolgt vom Produzierenden Gewerbe (ohne Bau) (21%) sowie der Land- und Forstwirtschaft (17%).

Der Anteil des Baugewerbes, der öffentlichen und privaten Dienstleister sowie des Handels, Gastgewerbes und Verkehrs an der zusätzlichen Bruttowertschöpfung liegt bei je rd. 12%. Im Laufe des Untersuchungszeitraumes zeigt sich, dass über die Kreislaufeffekte der Anteil der zusätzlich erzielten Bruttowertschöpfung des Produzierenden Gewerbes zulasten der Land- und Forstwirtschaft steigt. Während die ländlichen Entwicklungsprogramme somit zunächst unmittelbar auf die Bruttowertschöpfung der eigenen Branche wirken, können über die induzierten Investitionen und Kreislaufeffekte höhere Wertschöpfungseffekte in anderen Branchen erzielt werden.

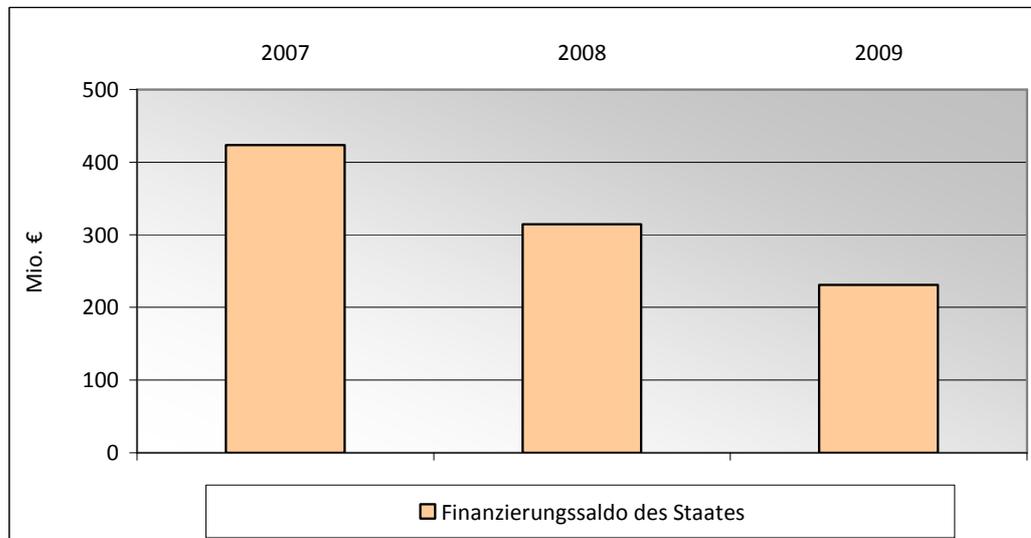
**Tabelle 3: Entwicklung der Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftsbereichen**

|  | 2007  | 2008  | 2009  |
|--|-------|-------|-------|
| Land- und Forstwirtschaft; Fischerei         | 324   | 207   | 220   |
| Produzierendes Gewerbe (ohne Bau)            | 191   | 347   | 410   |
| Baugewerbe                                   | 80    | 183   | 287   |
| Handel; Gastgewerbe und Verkehr              | 130   | 183   | 233   |
| Finanzierung; Vermietung und Unternehmens-DL | 280   | 373   | 462   |
| Öffentliche und private Dienstleister        | 102   | 185   | 235   |
| Insgesamt                                    | 1.107 | 1.479 | 1.847 |

- Abweichungen Basisszenario zu Alternativszenario in Mio. €; Angaben in jeweiligen Preisen

Nachstehende Abbildung 13 zeigt, dass die durch die Maßnahmen angestoßenen positiven Multiplikatoreffekte im gesamten Untersuchungszeitraum zu wachsenden Staatseinnahmen führen und sich diese positiv auf das Finanzierungssaldo des Staates auswirken. Über die drei Jahre kumuliert erreicht dieser Effekt ein Volumen von knapp 970 Mio. Euro. Setzt man dieses Modellergebnis in Relation zu den eingesetzten nationalen Mitteln (1,67 Mrd. Euro) wird deutlich, dass, sollte der Staat auf eine Kompensation der eingesetzten Mittel (z.B. über Steuererhöhungen) verzichten, mit einem Anstieg der Staatsverschuldung infolge der ländlichen Entwicklungsprogramme zu rechnen wäre.

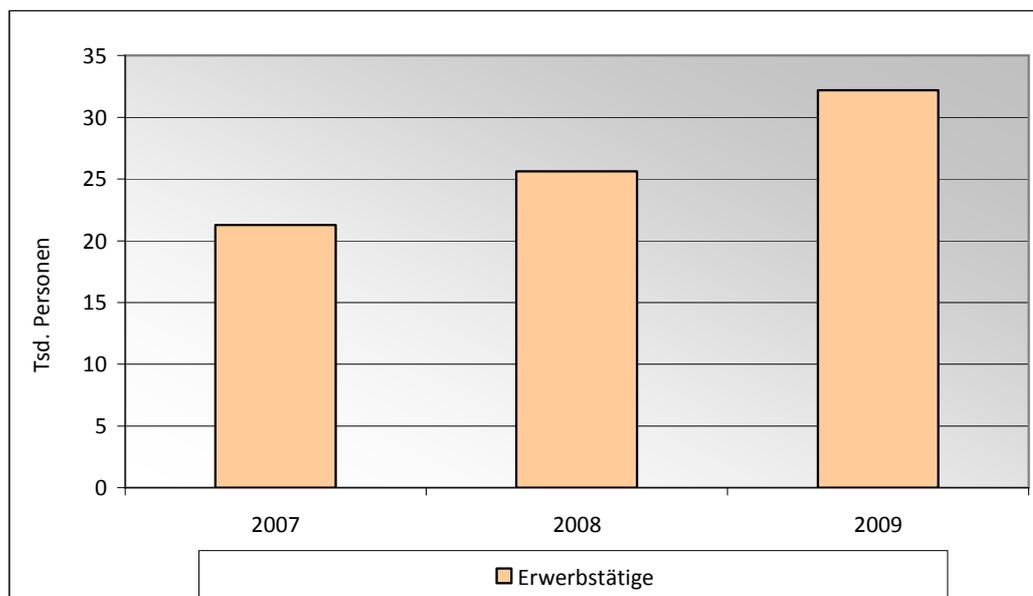
**Abbildung 13: Entwicklung des Finanzierungssaldos des Staates infolge der ländlichen Entwicklungsprogramme**



- Abweichungen Basisszenario zu Alternativszenario in Mio. €; Angaben in jeweiligen Preisen

Nachdem bisher die Auswirkungen der ländlichen Entwicklungsprogramme auf Wertschöpfung und Bruttoinlandsprodukt im Fokus standen, gilt es im Folgenden, die Beschäftigungswirkungen darzustellen. Abbildung 14 zeigt, dass im Durchschnitt die Anzahl der Erwerbstätigen um über 26 Tsd. Personen pro Jahr höher liegt als in einer Situation ohne ländliche Entwicklungsprogramme. Das bedeutet, dass im Durchschnitt Erwerbstätigkeit von 26 Tsd. Personen erhalten oder geschaffen wird. Hierbei fällt der Effekt auf die Erwerbstätigkeit im letzten Jahr mit einem Anstieg um über 32 Tsd. Erwerbstätige am stärksten aus.

**Abbildung 14: Entwicklung der Anzahl der Erwerbstätigen infolge der ländlichen Entwicklungsprogramme**



- Abweichungen Basisszenario zu Alternativszenario in Tsd. Personen

Der höchste Erwerbstätigeneffekt wird in der Land- und Forstwirtschaft erzielt (Tabelle 4). Im Vergleich zum Referenzszenario ohne Förderung liegt die Anzahl der Erwerbstätigen in diesem Wirtschaftszweig in jedem Jahr des Untersuchungszeitraums um fast 11 Tsd. Personen höher. Damit entfallen mehr als 40% des Erwerbstätigeneffektes alleine auf die Land- und Forstwirtschaft. Dieses Bild relativiert sich jedoch, wenn man statt der gesamten Erwerbstätigen, also inklusive Selbständige und mithelfende Familienangehörige, lediglich die abhängig Beschäftigten (Arbeitnehmer) in den Fokus nimmt. Bei dieser Betrachtungsweise reduziert sich der auf die Land- und Forstwirtschaft entfallende Anteil am Gesamteffekt auf unter ein Viertel. Mit anderen Worten: die Maßnahmen führen im Agrarsektor in erster Linie zu einem strukturkonservierenden Effekt, der sich in einem Erhalt der Anzahl der Selbständigen (und damit der Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe) äußert.

Darüber hinaus kann auch die Erwerbstätigkeit in den Wirtschaftsbereichen „Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistung“ sowie „Öffentliche und private Dienstleister“ über positive Kreislaufeffekte von den Maßnahmen stark profitieren. Der Effekt auf die Anzahl der Erwerbstätigen liegt in diesen Wirtschaftsbereichen bei etwa 4,6 Tsd. (Unternehmensdienstleistungen) beziehungsweise 4 Tsd. (öffentliche und private Dienstleistungen) Personen pro Jahr. Im Baugewerbe sind es noch rd. 3,4 Tsd. Erwerbstätige pro Jahr.

Setzt man die Effekte auf die Anzahl der Erwerbstätigen in Relation zur Anzahl der Erwerbstätigen in der jeweiligen Branche, wird deutlich, dass die angeführten Beschäftigungswirkungen in den Dienstleistungsbereichen kaum ins Gewicht fallen. Im Baugewerbe entsprechen die 3,4 Tsd. Erwerbstätigen hingegen einem Anteil von immerhin 0,16% aller Erwerbstätigen in der Branche. Die ländlichen Entwicklungsprogramme haben hier folglich einen merklichen Beitrag zum Beschäftigungserhalt geliefert. Selbiges gilt auch für die Land- und Forstwirtschaft.

**Tabelle 4: Entwicklung der Anzahl der Erwerbstätigen [und Arbeitnehmer] nach Wirtschaftsbereichen**

|  | 2007        | 2008        | 2009        |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Land- und Forstwirtschaft; Fischerei         | 11,6 [4,6]  | 10,6 [4,3]  | 10,6 [4,3]  |
| Produzierendes Gewerbe (ohne Bau)            | 0,9 [0,8]   | 1,6 [1,5]   | 2,4 [2,3]   |
| Baugewerbe                                   | 1,4 [1,4]   | 3,4 [3,2]   | 5,4 [5,1]   |
| Handel; Gastgewerbe und Verkehr              | 1,1 [1,0]   | 1,8 [1,7]   | 2,6 [2,4]   |
| Finanzierung; Vermietung und Unternehmens-DL | 4,0 [3,5]   | 4,3 [3,7]   | 5,6 [4,8]   |
| Öffentliche und private Dienstleister        | 2,3 [1,9]   | 4,0 [3,4]   | 5,6 [4,7]   |
| Insgesamt                                    | 21,3 [13,2] | 25,6 [17,7] | 32,2 [23,6] |

- Abweichungen Basisszenario zu Alternativszenario in Tsd. Personen

Wie in Kapitel 1.2.1 dargelegt, wurden für die modellbasierte Ermittlung der volkswirtschaftlichen Effekte die in den ländlichen Entwicklungsprogrammen enthaltenen Maßnahmen anhand der Nachfrageimpulse zu fünf Maßnahmentypen zusammengefasst. Abschließend zu den gesamtwirtschaftlichen Effekten gilt es vor diesem Hintergrund der Frage nachzugehen, mit welchem dieser Maßnahmentypen besonders hohe und mit

welchem besonders niedrige Wertschöpfungs- beziehungsweise Erwerbstätigeneffekte einhergehen. Zusammenfassend zeigt die Tabelle 5 die Effekte je eingesetztem Euro, differenziert nach den fünf Maßnahmentypen. Die höchste Wirkung geht hierbei vom Maßnahmentyp 5 „Dienstleistungen Forst & Agrar“ aus. Durch einen Euro, den der Staat in Maßnahmen dieses Typs an nationalen Mitteln einsetzt, nimmt das Bruttoinlandsprodukt um 3,4 Euro zu. Auch die Beschäftigungswirkung ist mit über 19 Erwerbstätigenjahren je 1 Mio. Euro Mitteleinsatz am stärksten. Bei der Interpretation der Analyseergebnisse zum Vergleich der Maßnahmentypen gilt es jedoch zu beachten, dass für die Abbildung des Maßnahmentyps „Dienstleistungen Forst & Agrar“ in INFORGE im Gegensatz zu den anderen Maßnahmentypen die Setzung einer Reihe von Annahmen nötig war. Damit stehen die angeführten Ergebnisse für den Maßnahmentyp 5 unter dem Vorbehalt der Richtigkeit dieser Annahmen (vgl. Kap. 1.2.1), welche sich vor allem aus der Sonderstellung dieses Maßnahmentyps ergeben (vgl. auch Kap. 1.6 und 4).

Setzt man die Wirkungen hingegen ins Verhältnis zu den eingesetzten Gesamtmitteln (inkl. EU-Mittel), reduzieren sich die Relationen deutlich. Auch bei dieser Betrachtung sind die Wirkungen je 1 Mio. eingesetzte Euro mit 1,2 Mio. Euro Bruttoinlandsprodukt beziehungsweise 8,2 Erwerbstätigenjahren beim Maßnahmentyp 5 am höchsten.<sup>15</sup>

Der geringste positive BIP-Effekt geht hingegen mit Maßnahmen der Beratung, Forschung und Bildung einher, was insbesondere darin begründet liegt, dass von diesen Maßnahmen kaum Impulse auf die interindustriellen Lieferverflechtungen einhergehen. Da jedoch bei den Maßnahmen der „Beratung, Bildung, Forschung“ sehr arbeitsintensive Bereiche angesprochen werden, fällt die Bilanz im Hinblick auf die induzierten Erwerbstätigenjahre deutlich positiver aus.

---

<sup>15</sup> Der BIP-Effekt je eingesetzten Euro ist nicht gleichzusetzen mit dem Multiplikatoreffekt, welcher bei der Darstellung der Ergebnisse in den Regionen thematisiert wird. Der Multiplikator gibt Auskunft darüber, wie die Relation zwischen Gesamteffekt und Primärimpuls (Bruttowertschöpfung) ist. Der ermittelte gesamtwirtschaftliche Multiplikator der ländlichen Entwicklungsprogramme der Jahre 2007 bis 2009 liegt bei knapp 1,8.

**Tabelle 5: Effekte je eingesetztem Euro nach Maßnahmentypen**

|   | eingesetzte Mittel<br>in Mio. € |                   | Veränderung<br>BIP in jew.<br>Preisen in<br>Mio. € | Veränderung BIP je<br>eingesetztem Euro |                   |
|---|---------------------------------|-------------------|--|---|-------------------|
|   | nationale<br>Mittel             | Gesamt-<br>mittel |  | nationale<br>Mittel                     | Gesamt-<br>mittel |
| Beratung, Forschung, Bildung            | 28,6                            | 75,9              | 40   | 1,4                                     | 0,5               |
| Investitionen Tief- und Galabau         | 236,3                           | 585,8             | 580  | 2,5                                     | 1,0               |
| Betriebliche Investitionen              | 228,3                           | 530,6             | 560  | 2,5                                     | 1,1               |
| Regionale Investitionen, vorwiegend Bau | 180,2                           | 495,2             | 390  | 2,2                                     | 0,8               |
| Dienstleistungen Forst & Agrar          | 1000,0                          | 2371,5            | 3.400  | 3,4                                     | 1,4               |
| Alle Maßnahmen                          | 1673,4                          | 4059,0            | 4.970  | 3,0                                     | 1,2               |

|   | eingesetzte Mittel<br>in Mio. € |                   | Veränderung<br>Erwerbstätige<br>pro Jahr | Erwerbstätigenjahre je 1<br>Mio. Euro eingesetzte<br>Mittel |                   |
|---|---------------------------------|-------------------|--|---|-------------------|
|   | nationale<br>Mittel             | Gesamt-<br>mittel |  | nationale<br>Mittel   | Gesamt-<br>mittel |
| Beratung, Forschung, Bildung            | 28,6                            | 75,9              | 330                                      | 11,5  | 4,3               |
| Investitionen Tief- und Galabau         | 236,3                           | 585,8             | 2.230                                    | 9,4   | 3,8               |
| Betriebliche Investitionen              | 228,3                           | 530,6             | 2.860                                    | 12,5  | 5,4               |
| Regionale Investitionen, vorwiegend Bau | 180,2                           | 495,2             | 1.520                                    | 8,4   | 3,1               |
| Dienstleistungen Forst & Agrar          | 1000,0                          | 2371,5            | 19.420                                   | 19,4  | 8,2               |
| Alle Maßnahmen                          | 1673,4                          | 4059,0            | 26.360                                   | 15,8  | 6,5               |

### Exkurs

Um die Relevanz der Annahmen bezüglich der Anpassungsreaktionen aufgrund von Maßnahmen des Typs „Dienstleistungen Forst & Agrar“ auf die Ergebnisse zu ermitteln, wurden im Rahmen der Studie modellbasierte Sensitivitätsanalysen durchgeführt. Dabei zeigte sich, dass in erster Linie die Annahme, dass sich die Art der Mittelverwendung nicht von derjenigen unterscheidet, welche aus anderen Geldzuflüssen (insbesondere aus dem Verkauf von Produkten) entsteht, von entscheidender Bedeutung für die Effekte ist. Letztlich geht diese Annahme in einem makroökonomischen Modell mit der Folge einher, dass sich die Produktionsleistung der Land- und Forstwirtschaft gegenüber einem Zustand ohne Mittelzufluss erhöht, und zwar in gleichem Maße, wie im Durchschnitt der jeweiligen Branche mit den Einsatzfaktoren produziert wird. Für die Evaluation der Auswirkungen dieser Systemzusammenhänge auf die Analyseergebnisse wurde in einer Alternativrechnung stattdessen unterstellt, dass es trotz erhöhten Vorleistungs- und Arbeitseinsatzes der Land- und Forstwirtschaft zu keinen Änderungen der Produktionsleistung dieser Wirtschaftsbereiche kommt.<sup>16</sup> In dieser Alternativrechnung

<sup>16</sup> Diese Alternativrechnung ist sicher nur als Gedankenexperiment zu werten und nicht als ein alternatives Szenario, welches gleichberechtigt zu den Grundannahmen bei der modellmäßigen Abbildung von Maßnahmentyp 5 ist. In der Alternativrechnung wird quasi unterstellt, dass die mit den Zuwendungen

---

kommt es gesamtwirtschaftlich sogar zu leicht negativen Effekten des Maßnahmentyps 5 auf das Bruttoinlandsprodukt und zu einem neutralen Bild bei den Beschäftigungseffekten.

Als Fazit aus den Sensitivitätsanalysen zu Maßnahmentyp 5 lässt sich festhalten, dass die modellbasiert abgebildeten Wirkungszusammenhänge nicht zuletzt aufgrund der Vielschichtigkeit der im Typ zusammengefassten Einzelmaßnahmen nur ein sehr stark vereinfachtes Bild der Wirklichkeit liefern können und die Ergebnisse für den Maßnahmentyp insgesamt tendenziell zu positiv ausfallen. In zukünftigen Untersuchungen wäre es daher wünschenswert, in diesem Bereich eine stärkere Differenzierung und bessere empirische Fundierung der modellhaft abzubildenden volkswirtschaftlichen Effekte zu erreichen.

---

finanzierte zusätzliche Nachfrage nach Vorleistungen und Arbeitsleistung im Produktionsprozess der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe grundsätzlich nicht genutzt beziehungsweise „verschwendet“ wird.

### 3 ÖKONOMISCHE EFFEKTE AUF DER REGIONALEN EBENE

Vor dem Hintergrund der gesamtwirtschaftlichen Effekte der ländlichen Entwicklungsprogramme auf das Wirtschaftswachstum und die Erwerbstätigkeit in Deutschland wird im Folgenden auf die spezifische Wirkung dieser Programme auf die sechs auftraggebenden Bundesländer eingegangen. Hierbei handelt es sich um die Hansestadt Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, im Verbund Niedersachsen und die Hansestadt Bremen sowie Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein.

Ausgehend von der Zusammensetzung der durchgeführten Maßnahmen, dem so genannten Maßnahmenmix, wird analysiert, zu welchen Ergebnissen die modellbasierte Simulation und Lokalisierung (vgl. Kapitel 1) im Hinblick auf die Effekte der ländlichen Entwicklungsprogramme der Jahre 2007 bis 2009 auf die Bruttowertschöpfung und auf die Anzahl der Erwerbstätigen kommt.<sup>17</sup> Zunächst wird jeweils die Dimension und Struktur der ermittelten Effekte im gesamten Untersuchungsgebiet und damit die Ergebnisse der Lokalisierung auf Länderebene dargestellt. Zudem wird der Frage nachgegangen, wie sich die Analyseergebnisse ändern würden, wenn statt der bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme lediglich die in der Region durchgeführten Maßnahmen einer modellbasierten Simulation zugrunde gelegt würden.

In einem zweiten Schritt wird der Fokus auf die Auswirkungen auf Wertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen in den Landkreisen und kreisfreien Städten des jeweiligen Bundeslandes und damit die Ergebnisse der Lokalisierung auf Kreisebene gesetzt. Ziel dieser Ausführungen ist es aufzuzeigen, ob die modellbasierten Berechnungen der Effekte eine Stärkung der Wirtschaftskraft in den Zielgebieten durch die ländlichen Entwicklungsprogramme bestätigen können. Um die Effektivität des Mitteleinsatzes und die räumliche Umwälzung zu beleuchten, wird dabei zusätzlich die relative Bedeutung des Primärimpulses analysiert.

---

<sup>17</sup> In den folgenden Ergebnisdarstellungen wird die Zahl der über die Maßnahmen zusätzlichen erhaltenen oder geschaffenen Erwerbstätigen als absolute Zahl im Durchschnitt pro Jahr angegeben. Eine Kumulierung der Effekte auf die Anzahl der Erwerbstätigen in den einzelnen Jahren ist zwar ebenfalls möglich, vom Aussagegehalt jedoch schwer interpretierbar. Die kumulierte Größe über den Gesamtzeitraum würde Auskunft geben zu den induzierten Erwerbstätigenjahren.

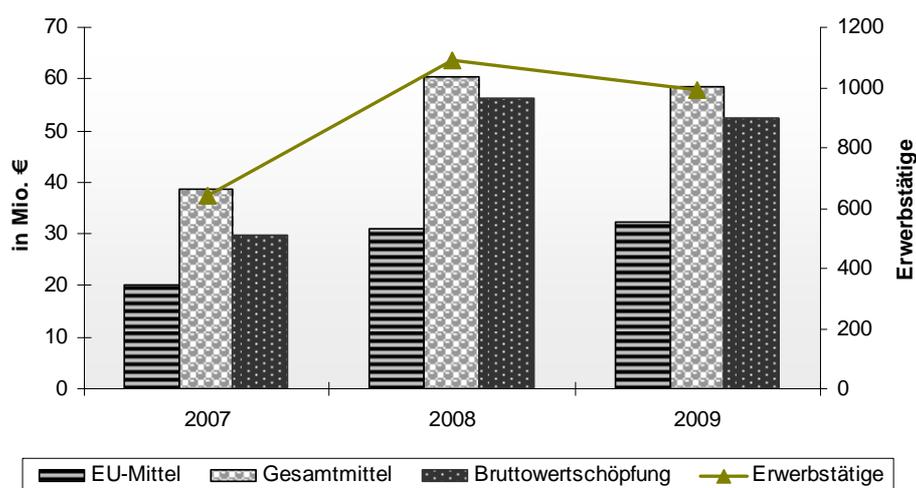
### 3.1 SCHLESWIG-HOLSTEIN

#### 3.1.1 DIE EFFEKTE DER DURCHFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF SCHLESWIG-HOLSTEIN IN DEN JAHREN 2007 BIS 2009

Während des gesamten Untersuchungszeitraumes sind knapp 160 Mio. Euro in ländliche Entwicklungsmaßnahmen in Schleswig-Holstein geflossen. Dies entspricht einem Anteil von 3,9 % an den bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen.

Abbildung 15 zeigt die zusätzliche Bruttowertschöpfung sowie die zusätzliche Anzahl an Erwerbstätigen, die aufgrund der durchgeführten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in Schleswig-Holstein generiert werden konnten. Dabei fällt auf, dass  $\frac{3}{4}$  der Gesamtmittel in den Jahren 2008 und 2009 verausgabt wurden. Darüber hinaus zeigt sich, dass die über die ländlichen Entwicklungsprogramme zusätzlich generierte Bruttowertschöpfung die eingesetzten Mittel in keinem Jahr übersteigt. Insgesamt wurden über 3 Jahre 139 Mio. Euro zusätzlich generiert, was 0,07 % der Bruttowertschöpfung des Bundeslandes entspricht. Setzt man die durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme induzierte Bruttowertschöpfung in Schleswig-Holstein ins Verhältnis zu den in der Region eingesetzten Mitteln, so zeigt sich, dass jeder selbst eingesetzte Euro einer zusätzlichen Wertschöpfung von 0,9 Euro gegenübersteht. Bei den gesamtdeutschen Ergebnissen (vgl. Kapitel 2 zeigte sich hingegen eine Relation von 1:1,1 Euro. Diese Entwicklung kann zum einen mit dem Maßnahmenmix erklärt werden. Zum anderen nehmen auf dieses modellbasierte Ergebnis aber auch die wirtschaftliche Stärke des Bundeslandes, die spezifische Wirtschaftsstruktur vor Ort sowie die geographische Lage entscheidenden Einfluss.

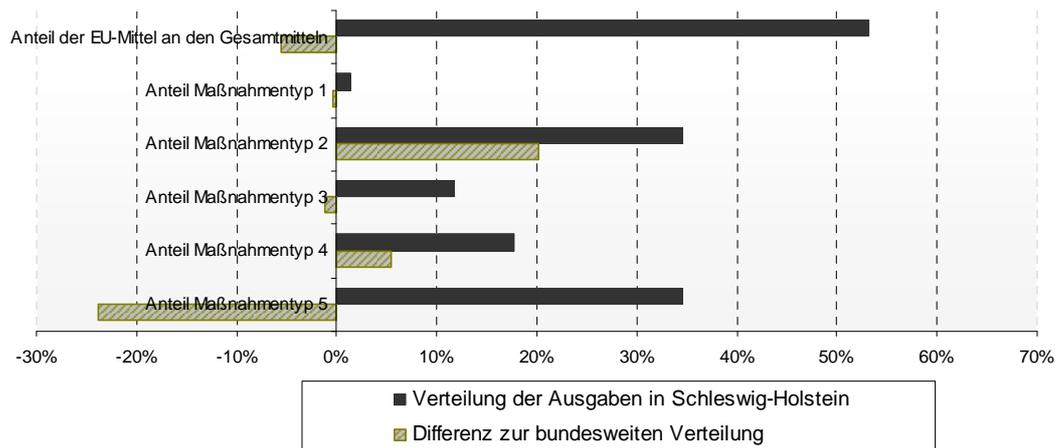
**Abbildung 15: Effekte auf Bruttowertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in Schleswig-Holstein**



Aus der Abbildung 16, die das Gewicht der durchgeführten Maßnahmen in Relation zum Bundesdurchschnitt zeigt, lässt sich herauslesen, dass Schleswig-Holstein seinen Schwerpunkt auf Maßnahmen des Typs 2 und 4 legt. Der Maßnahmentyp 5 („Dienstleistung Forst & Agrar“) ist hingegen deutlich unterrepräsentiert. Ihr Anteil ist um

knapp 25 %-Punkte niedriger als im Bundesdurchschnitt. Die Investitionen in Tief- und Galabau (Maßnahmentyp 2) und die Regionalen Investitionen, vorrangig Bau (Maßnahmentyp 4) zeichnen sich durch hohe Bauinvestitionen seitens der Kommunen aus sowie durch Bau- und Ausrüstungsinvestitionen seitens von Privatpersonen (vgl. Kapitel 1.2.1).

**Abbildung 16: Verteilung der eingesetzten Mittel in Schleswig-Holstein auf die Maßnahmentypen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt**



Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in dieser Untersuchungsregion die ermittelten Wertschöpfungseffekte unterdurchschnittlich ausfallen. Zurückführen lässt sich dieses Analyseergebnis zunächst auf den spezifischen Maßnahmenmix in Schleswig-Holstein. Ein weiterer Hintergrund zeigt sich, wenn man den berechneten Primärimpuls<sup>18</sup> ins Verhältnis zum Maßnahmenvolumen setzt. Diese Relation beträgt für Schleswig-Holstein 0,55 und liegt damit unter dem Bundesdurchschnitt von 0,62. Dies deutet daraufhin, dass in Schleswig-Holstein induzierte Nachfrageeffekte in nicht unerheblichem Maße über Landesgrenzen abfließen. Als drittes Argument für die unterdurchschnittlichen Wertschöpfungseffekte in Schleswig-Holstein dient der modellbasiert ermittelte regionale Multiplikator. Dieser beläuft sich auf etwa 1,61 und damit ebenfalls geringer als im Bundesdurchschnitt.

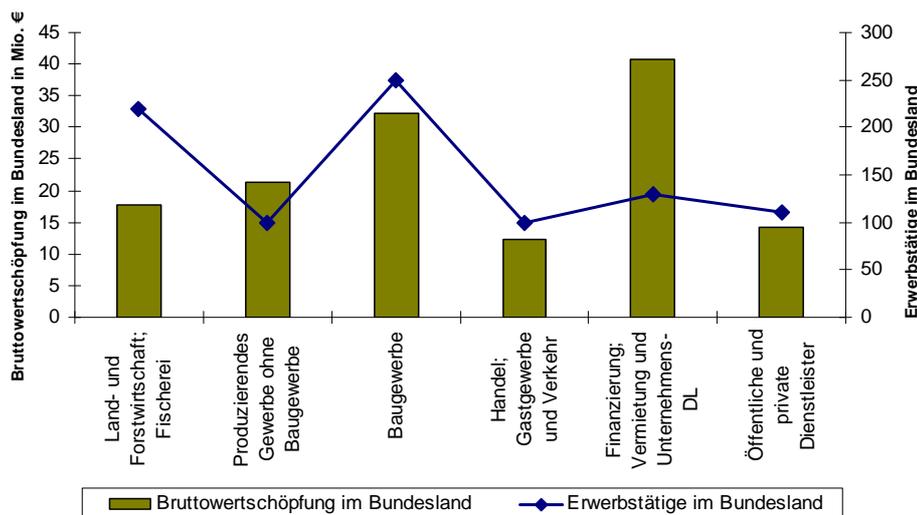
Ein Vergleich dieser Ergebnisse mit denjenigen einer Simulationsrechnung, welche ausschließlich die durchgeführten Maßnahmen in den schleswig-holsteinischen Landkreisen und kreisfreien Städten berücksichtigt, liefert für diese Untersuchungsregion keine weitergehenden Einblicke in die Hintergründe der Modellergebnisse.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Der Primärimpuls bezeichnet die primäre Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die in der jeweiligen Region stattgefunden hat, und beinhaltet zusätzlich die Wertschöpfungseffekte, die direkt auf die gezahlten Zuwendungen zurückzuführen sind (vgl. Kapitel 1.3.3).

<sup>19</sup> Für Schleswig-Holstein ergibt sich bei dieser Simulationsrechnung ein Gesamteffekt auf die Wertschöpfung in Höhe von 113 Mio. Euro. Damit entspricht die Relation zwischen dem Gesamteffekt aufgrund der isolierten Betrachtung und dem Gesamteffekt aufgrund der Simulation der bundesweiten Programme hier knapp 0,8 und damit exakt dem Durchschnitt dieser Relationen für alle sechs

Auf die Verteilung der induzierten Bruttowertschöpfung auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche wird nun im Folgenden eingegangen. Aus Abbildung 17 geht hervor, dass die höchste zusätzliche Bruttowertschöpfung in Schleswig-Holstein im Wirtschaftsbereich „Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistung“ mit 40 Mio. Euro erzielt wird, gefolgt vom Baugewerbe (32 Mio. Euro) und dem Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe (21 Mio. Euro). Die Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei, die im Bundesdurchschnitt immerhin einen Anteil von 17 % an der gesamten zusätzlichen Bruttowertschöpfung einnehmen, kommen in Schleswig-Holstein auf nur 13 % bzw. auf 18 Mio. Euro (vgl. auch Abbildung 18). Dies ist auf das verhältnismäßig geringe Maßnahmenvolumen für „Dienstleistungen Forst & Agrar“ zurückzuführen, wovon dieser Wirtschaftsbereich besonders profitieren kann, zurückzuführen. Der Handel, das Gastgewerbe und der Verkehr partizipieren an den durchgeführten Maßnahmen mit zusätzlichen 12 Mio. Euro Bruttowertschöpfung kumuliert über die drei Jahre und nehmen damit einen Anteil von knapp 9 % der Bruttowertschöpfung ein.

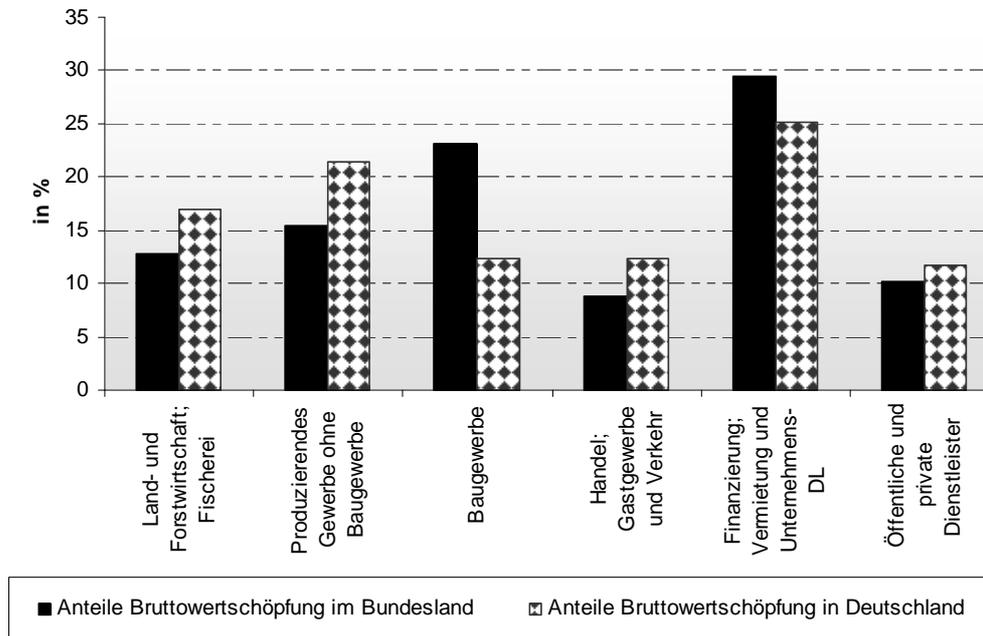
**Abbildung 17: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)**



Der relative Effekt wiederum ist in der Land- und Forstwirtschaft mit +0,65 % am höchsten, gefolgt vom Baugewerbe (+0,36 %). Die relativen Abweichungen der Bruttowertschöpfung liegen in den anderen Wirtschaftsbereichen zwischen +0,03 und +0,07 % deutlich unter diesen Werten. Eine ähnliche Konstellation ergibt sich bei einer relativen Betrachtung der Erwerbstätigeneffekte.

Untersuchungsregionen. Zu den Grundlagen und der Interpretation der isolierten Simulationsrechnung vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 1.4. Die Struktur des Modells LÄNDER und die als flächendeckend angenommene Kompensationsannahme bringt mit sich, dass partialanalytische – sprich regionale Einzelsimulationen – nicht inhaltlich konsistent mit der Simulation unter Basisannahmen verglichen werden können und Auswertungen nur entlang von Relationen möglich sind.

**Abbildung 18: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung in Schleswig-Holstein im Vergleich zum Bundesdurchschnitt**



Der von Schleswig-Holstein gesetzte Maßnahmenswerpunkt auf die Investitionen in Tief- und Galabau sowie die Regionalen Investitionen, vorrangig Bau spiegelt sich deutlich im überdurchschnittlich hohen Bruttowertschöpfungszuwachs im Baugewerbe wider. Dieser nimmt mit 23 % einen deutlich höheren Bruttowertschöpfungsanteil ein als in Deutschland mit lediglich rd. 13 %. Die im untersuchten Bundesland durchgeführten Maßnahmen führen ferner über die expansiven Kreislaufeffekte zu einem verhältnismäßig hohen Bruttowertschöpfungseffekt auf den Wirtschaftsbereich Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistungen mit einem Wertschöpfungsanteil von knapp 30 %.

Insgesamt nehmen die Effekte auf die Anzahl der Erwerbstätigen erwartungsgemäß mit zunehmendem Maßnahmenvolumen zu. Der Großteil der im Durchschnitt zusätzlich erhaltenen oder geschaffenen Erwerbstätigen entfällt auf das Jahr 2008 (vgl. Abbildung 15). Durchschnittlich konnte in Schleswig-Holstein pro Jahr nach den modellbasierten Berechnungen die Anzahl der Erwerbstätigen durch die Maßnahmen um knapp 910 erhöht werden. Dies entspricht 0,07 % der Erwerbstätigen im Land. Mit durchschnittlich 250 Erwerbstätigen sind die Effekte vor allem dem Baugewerbe zuzuordnen (vgl. Abbildung 17). Die Land- und Forstwirtschaft liegt mit 220 Erwerbstätigen an zweiter Stelle, obgleich ihr Wertschöpfungsanteil im bundesweiten Vergleich niedrig ist (vgl. Abbildung 18). Der wertschöpfungsintensive Wirtschaftsbereich Finanzierung, Vermietung, Unternehmensbezogene Dienstleistungen kann im Durchschnitt 130 Erwerbstätige erhalten oder schaffen.

### 3.1.2 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF DIE KREISE IN SCHLESWIG-HOLSTEIN IM ZEITRAUM 2007 BIS 2009

Die 15 Landkreise und kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein teilen sich auf in vier städtische Regionen, welche kein Zielgebiet der ländlichen Entwicklungsprogramme sind, vier ländliche Regionen der Kategorie 1, bestehend aus den Hamburger Umlandkreisen,

sowie sieben ländliche, strukturschwache Regionen (Kategorie 2), welche überwiegend im Norden und Nordosten des Untersuchungsgebiets zu finden sind (vgl. Abbildung 19). Diese drei Raumkategorien beinhalten mit der Gruppierung städtischer Kreise auch eine siedlungsstrukturelle Komponente. Die Analyse wirtschaftlicher Effekte entlang dieser drei Kategorien verdeutlicht die Bedeutung siedlungsstruktureller Begebenheiten und ermöglicht Aussagen zur Effektivität der Förderung in den Zielgebieten.

Die Verteilung der Maßnahmentypen innerhalb der Raumkategorien unterscheidet sich nicht sehr stark. In den Raumkategorien ist der Maßnahmentyp 5 mit 33 bis 46 % vertreten, der Anteil für den Maßnahmentyp 3 schwankt zwischen 11 und 16 %. In den städtischen Kreisen ist der Maßnahmentyp 1 stark überrepräsentiert (44 %), während die Maßnahmentypen 2 und 4 nicht gefördert wurden. In den ländlichen Gebieten ist der Anteil des Typs 1 vernachlässigbar, jedoch wurden bis zu 38 % (strukturschwache Gebiete) der Förderung im Maßnahmentyp 2 verausgabt. Auf den Maßnahmentyp 4 entfallen in den ländlichen Gebieten 17 bis 18 % der Förderung.

In Tabelle 6 ist zu sehen, dass in den strukturschwachen Kreisen etwa 85 % des Maßnahmenvolumens verausgabt wurden. Auf diesen Teilraum entfallen jedoch nur etwa 55 % der Effekte für die Bruttowertschöpfung. Der Anteil an den Erwerbstätigeneffekten innerhalb Schleswig-Holsteins ist jedoch mit 60 % wieder etwas höher. In den ländlichen Regionen im Hamburger Umland konnten aus 14 % der Mittel etwa 29 % der Effekte im Untersuchungsgebiet erzielt werden. Der Anteil an der im Durchschnitt generierten Erwerbstätigkeit ist hier mit 26 % etwas geringer. Die Bilanz zwischen eingesetzten Mitteln und zusätzlich generierter Bruttowertschöpfung ist in den städtischen Kreisen besonders positiv. Nur etwa 1 % der eingesetzten Mittel führen zu etwa 16 % der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und etwa 14 % der erhaltenen bzw. generierten Erwerbstätigkeit.

**Tabelle 6: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Schleswig-Holstein – Anteile am Gesamteffekt in Schleswig-Holstein**

| Gebietsaggregat              | Bruttowertschöpfung kumuliert | Erwerbstätige | Maßnahmenvolumen kumuliert |
|------------------------------|-------------------------------|---------------|----------------------------|
| städtisch, kein Zielgebiet   | 16,3%                         | 13,7%         | 0,9%                       |
| ländlich, Kategorie 1        | 28,5%                         | 26,4%         | 13,8%                      |
| ländlich, Kategorie 2        | 55,1%                         | 59,8%         | 85,3%                      |
| Schleswig-Holstein insgesamt | 100,0%                        | 100,0%        | 100,0%                     |

Die 23 Mio. Euro zusätzliche Bruttowertschöpfung in städtischen Gebieten entsprechen jedoch nur etwa 0,04 % der gesamten Bruttowertschöpfung in dieser Gruppe und 0,04 % der gesamten Anzahl der Erwerbstätigen (vgl. Tabelle 7, Spalte 1 und 2<sup>20</sup>). In den ländlichen, strukturschwachen Regionen ist die relative Abweichung der Erwerbstätigkeit mehr als doppelt so hoch und die zusätzlichen 76 Mio. Euro Bruttowertschöpfung entsprechen 0,1 % der zusammengefassten regionalen Wirtschaftskraft. In den übrigen Gebietsaggregaten liegen die relativen Werte wiederum nahe beieinander (0,05 und

<sup>20</sup> Tabelle 7 weist in Spalte 1 (Bruttowertschöpfung) und Spalte 2 (Erwerbstätige) sowohl den Absolutbetrag des Effektes als auch den relativen Effekt (in eckigen Klammern) – d.h. den Absolutbetrag im Verhältnis zur vorhandenen Bruttowertschöpfung / Erwerbstätigkeit im Basisszenario – aus.

0,06 %). Der Blick auf das Verhältnis zwischen Primärimpuls und Gesamteffekt gibt einen ersten Eindruck von den Hintergründen der unterschiedlichen Durchschlagskraft der Maßnahmen im regionalen Kontext (vgl. Tabelle 7, Spalte 3 und Spalte 4<sup>21</sup>). Die städtischen Regionen, vereinen 13 % des Primärimpulses auf sich, obwohl nur etwa 1 % der Mittel dort verausgabt wurde. Die überregionale maßnahmen-spezifische Nachfrage entfällt bereits größtenteils auf die wirtschaftlich stärkeren Städte und ländliche Kreise im Hamburger Umland, während in den strukturschwachen Gebieten der Anteil am Primärimpuls geringer ausfällt als der Anteil an den Mitteln. Dieser Effekt der regionalen Nachfrageverlagerung in die Städte und wirtschaftsstarken Regionen verstärkt sich zusätzlich mit der Berücksichtigung interregionaler Lieferverflechtungen (Zweit- und Drittrundeneffekte) sowie der induzierten Multiplikatoreffekte. In den städtischen Kreisen ist die Bedeutung des Primärimpulses für den Gesamteffekt relativ gering. Die Vervielfältigung des Effekts durch die intra- und interregionalen Lieferverflechtungen und die Multiplikatorwirkungen ist hier besonders groß, während in den ländlichen, strukturschwachen Gebieten der Primärimpuls eine größere Bedeutung hat.

**Tabelle 7: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Schleswig-Holstein – Weitere Indikatoren für Bruttowertschöpfung und Erwerbstätigkeit**

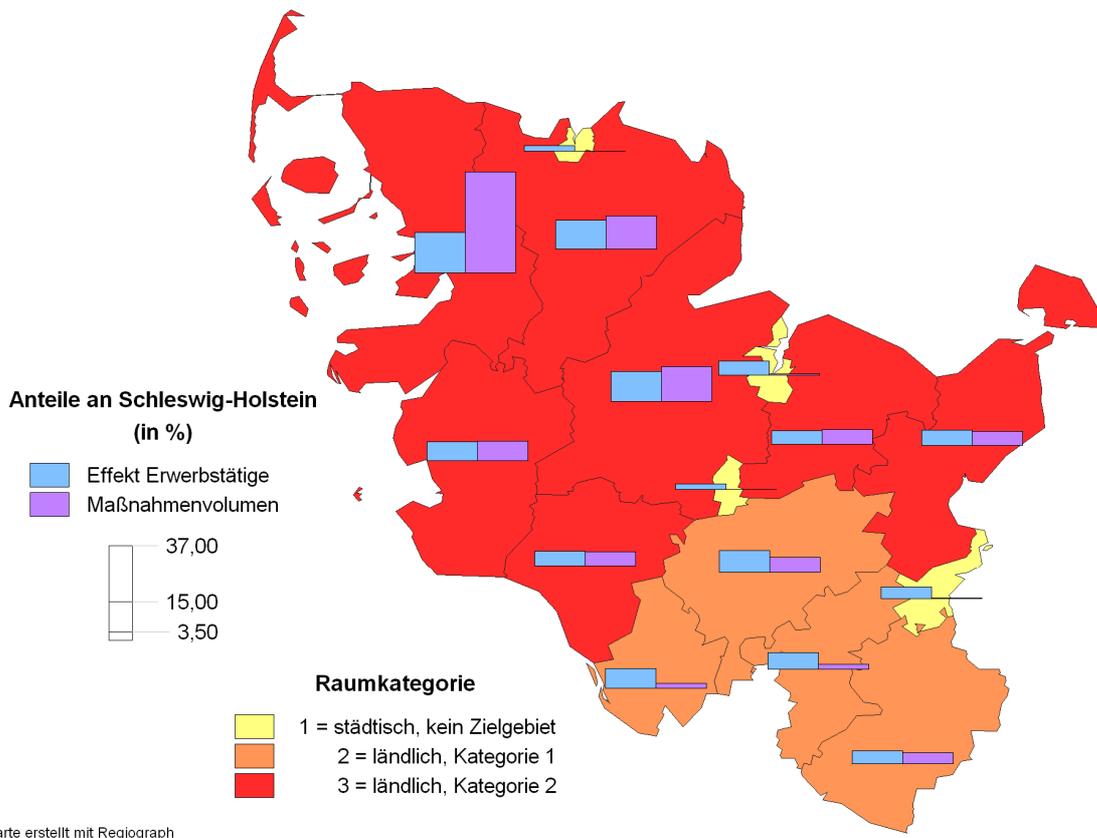
| Gebietsaggregat              | Bruttowertschöpfung, 2007 bis 2009 kumuliert, Absolut, [relativ] | Erwerbstätige, Durchschnitt pro Jahr (2007 bis 2009), Absolut, [relativ] | Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Gesamteffekt | Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Untersuchungsgebiet |
|------------------------------|--|--|--|---|
| städtisch, kein Zielgebiet   | 22,6 [0,04%]   | 124,7 [0,04%]  | 49,3%  | 13,0%   |
| ländlich, Kategorie 1        | 39,5 [0,05%]   | 239,9 [0,06%]  | 54,1%  | 24,8%   |
| ländlich, Kategorie 2        | 76,4 [0,10%]   | 542,8 [0,11%]  | 70,2%  | 62,3%   |
| Schleswig-Holstein insgesamt | 138,5 [0,07%]  | 907,3 [0,07%]  | 62,2%  | 100,0%  |

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

Neben den erwähnten siedlungsstrukturellen Auswirkungen lässt sich Abbildung 19 erkennen, dass in den ländlichen Kreisen Steinburg, Dithmarschen, Plön und Ostholstein der Anteil am Erwerbstätigen-effekt ähnlich hoch ist wie der Anteil am Fördervolumen. In den nördlichen Landkreisen ist der Anteil am Erwerbstätigen-effekt teilweise deutlich geringer als an dem verausgabten Maßnahmenvolumen. Abfluss von Nachfrage und wirtschaftlichen Effekten findet wiederum in den wirtschaftsstarken Landkreisen nördlich von Hamburg kaum statt. In den Städten und Stadtregionen übertrifft der Effektanteil den Mittelanteil um ein mehrfaches.

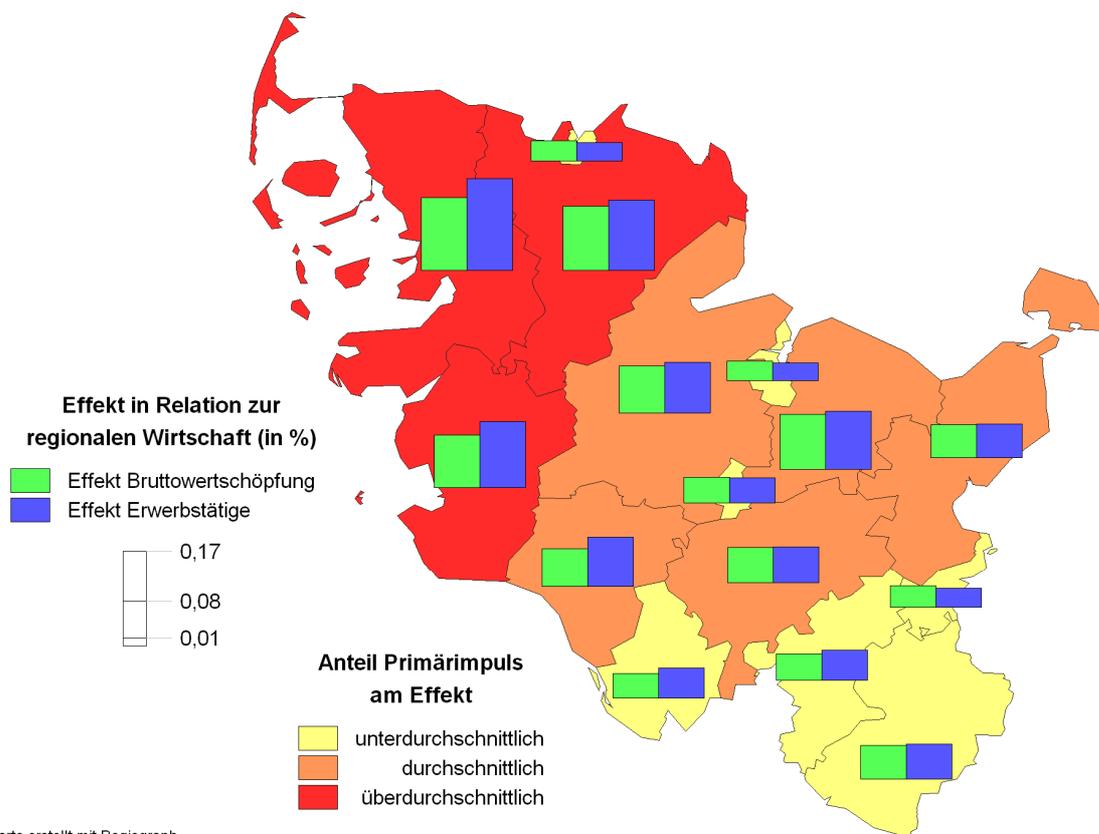
<sup>21</sup> Tabelle 7 zeigt in Spalte 3 den Anteil des primären Impulses am Gesamteffekt (Absolutbetrag in Spalte 1). Der Beitrag der übrigen Kreislauf-effekte ergibt sich aus der Differenz aus 100 %. In Spalte 4 wird der primäre Impuls der Gebietseinheit in Bezug gesetzt zum gesamten Primären Impuls im Bundesland. Diese Werte ermöglichen damit einen Vergleich mit den Werten in Tabelle 6.

**Abbildung 19: Räumliche Verteilung der Effekte, Anteile am Maßnahmenvolumen und Raumkategorien in Schleswig-Holstein**



Die erzielten Effekte im Bezug auf die regionale Wirtschaftskraft bzw. den regionalen Arbeitsmarkt fallen in vielen ländlichen Kreisen sehr positiv aus, wie Abbildung 20 verdeutlicht. Spitzenwerte weisen die ländlichen Kreise im Nordwesten auf. Weitere Kreise im Osten des Landes, die Kreise Rendsburg-Eckernförde und Plön, fallen auch durch hohe relative Werte auf. Jedoch fällt die relative Bedeutung des Maßnahmenvolumens im Nordwesten auch besonders stark aus. In diesen Regionen ist das Ausmaß der abgeflossenen Nachfrage besonders hoch, bzw. der Grad der Vervielfältigung besonders gering, wie der Anteil des Primärimpulses verdeutlicht. Von der räumlichen Umverteilung der Nachfrage (direkt und indirekt) profitieren alle Städte und die Landkreise im Umland von Hamburg, in denen die Bedeutung des Primärimpulses unterdurchschnittlich ist. Diese Regionen können jedoch relativ gesehen nur geringe Effekte erzielen.

Abbildung 20: Räumliche Ausprägungen der Effekte in Schleswig-Holstein



Karte erstellt mit Regiograph

Viele ländliche Kreise können nicht genügend primäre Nachfrage und indirekte Vorleistungsnachfrage im überregionalen Kontext anziehen, um die eingesetzten Mittel ähnlich stark zu vervielfältigen, wie wirtschaftsstarke Kreise und Städte. Der spezifische Maßnahmenmix erzeugt in strukturschwachen Räumen im Vergleich zum Durchschnitt keine signifikant höhere lokale Nachfrage, so dass Mittelabflüsse nicht kompensiert werden können. Die stärkere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit und das höhere Gewicht der generierten Nachfrage innerhalb dieser weniger wirtschaftsstarke Räume bessert die Bilanz für die strukturschwachen Regionen auf.

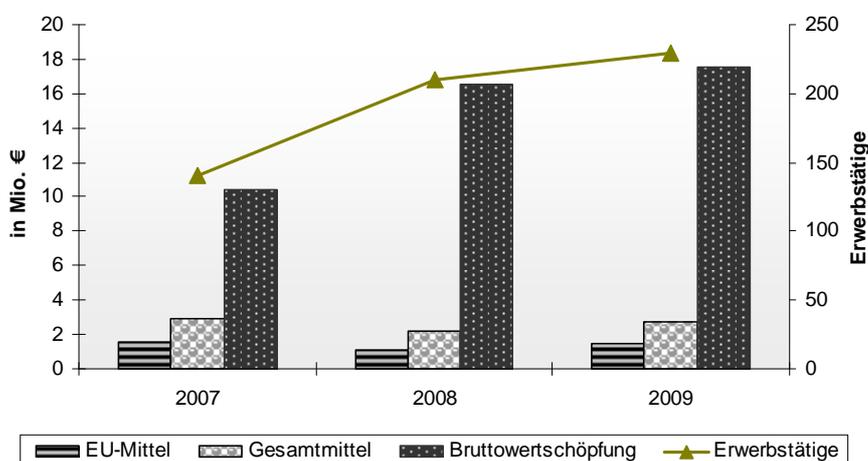
### 3.2 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF HAMBURG IN DEN JAHREN 2007 BIS 2009

Während des gesamten Untersuchungszeitraumes sind fast 8 Mio. Euro in ländliche Entwicklungsmaßnahmen in die Freie Hansestadt Hamburg geflossen. Dies entspricht einem Anteil von 0,2% an den bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen.

Abbildung 21 zeigt die zusätzliche Bruttowertschöpfung sowie die zusätzliche Anzahl an Erwerbstätigen, die aufgrund der durchgeführten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in Hamburg generiert werden konnten. Es ist erkennbar, dass die Summe der Gesamtmittel über den gesamten Untersuchungszeitraum nahezu gleichmäßig verteilt ist. Die darin enthaltenen EU-Mittel machen in etwa einen Anteil von der Hälfte aus. Darüber hinaus, fällt die zusätzlich generierte Bruttowertschöpfung auf, die die eingesetzten Mittel weit übersteigt. Diese Entwicklung kann weniger entlang der in Hamburg durchgeführten Maßnahmen als durch die Stellung Hamburgs als bedeutendes Handels- und Dienstleistungszentrum erklärt werden. Insgesamt wurden nach den Modellberechnungen durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme über 3 Jahre in Hamburg 44,5 Mio. Euro zusätzliche Bruttowertschöpfung generiert, was einem relativen Effekt 0,02% entspricht. Setzt man die durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme induzierte Bruttowertschöpfung in der Hansestadt ins Verhältnis zu den in der Region eingesetzten Mitteln, so zeigt sich, dass jeder selbst eingesetzte Euro einer zusätzlichen Wertschöpfung von 5,7 Euro gegenübersteht. Bei den gesamtdeutschen Ergebnissen (vgl. Kapitel 2) zeigte sich eine Relation von 1:1,1Euro.

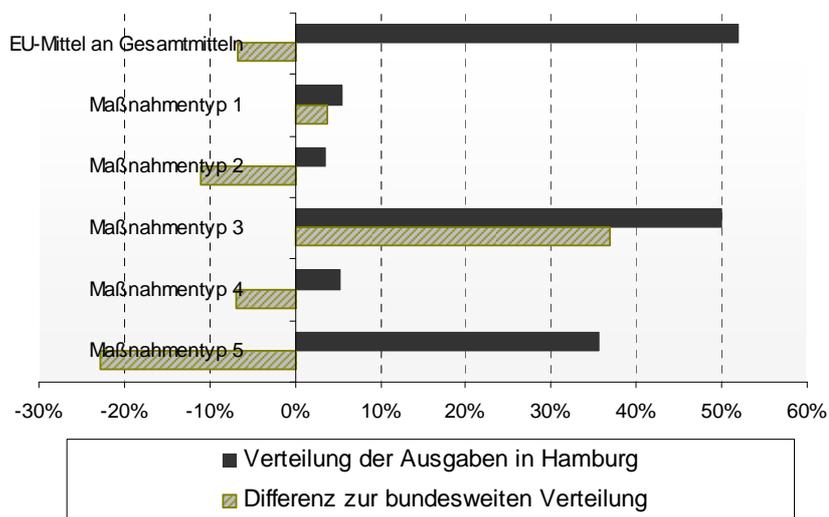
Prägende Einflussfaktoren für die nachfolgend dargestellten Analyseergebnisse sind die spezifische Wirtschaftsstruktur in der Region, die geografische Lage des Untersuchungsgebietes sowie Höhe und Struktur der ländlichen Entwicklungsprogramme, auch in den an das Untersuchungsgebiet angrenzenden Bundesländern. Für Hamburg kommt vor allem zum Tragen, dass das Ausmaß an angezogener Nachfrage nach Vorleistungen aus anderen Bundesländern jenem der abgeflossenen primären Nachfrage weit übersteigt.

**Abbildung 21: Effekte auf Bruttowertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in Hamburg**



Aus der Abbildung 22, die das Gewicht der durchgeführten Maßnahmen in Relation zum Bundesdurchschnitt zeigt, lässt sich herauslesen, dass Hamburg seinen Schwerpunkt auf Maßnahmen des Typs 1 und 3 legt. Die Maßnahmentypen 2 („Investitionen Tief- und Galabau“), 4 („Regionale Investitionen, vorrangig Bau,“) und 5 („Dienstleistung Forst & Agrar“) sind hingegen deutlich unterrepräsentiert. Ihr Anteil ist um bis zu 23%-Punkte niedriger als im Bundesdurchschnitt. Ein besonderes Gewicht wird in den untersuchten Bundesländern auf die „Beratung, Forschung, Bildung“ (Maßnahmentyp 1) und auf die Betriebliche Investitionen (Maßnahmentyp 3) gelegt. Diese zeichnen sich zum einen durch eine hohe Nachfrage nach Unternehmensdienstleistungen und nach öffentlichen und privaten Dienstleistungen aus sowie zum anderen durch hohe Bau- und Ausrüstungsinvestitionen seitens der landwirtschaftlichen Betriebe und der Unternehmen der Ernährungsindustrie (vgl. Kapitel 1.2.1).

**Abbildung 22: Verteilung der eingesetzten Mittel in Hamburg auf die Maßnahmentypen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt**



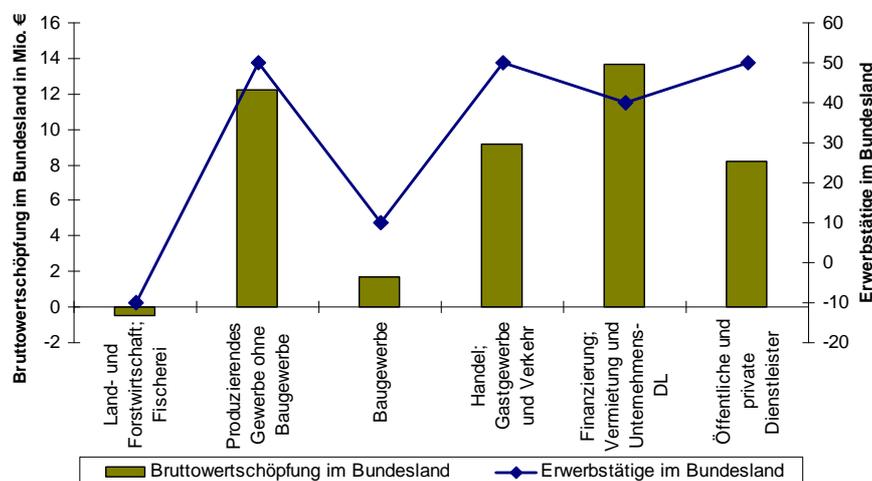
Der ermittelte Gesamteffekt für die Hansestadt Hamburg ist nur zu einem sehr kleinen Anteil auf Höhe und Struktur der ländlichen Entwicklungsprogramme in Hamburg zurückzuführen. Dies zeigt sich auch, wenn ausschließlich die durchgeführten Maßnahmen in Hamburg den Simulationsrechnungen zugrunde gelegt würden.<sup>22</sup> Es zeigt sich, dass die kumulierten Effekte auf die Bruttowertschöpfung mit knapp 4,3 Mio. Euro in dieser Simulationsrechnung wesentlich geringer ausfallen als bei den Berechnungen für die Effekte der bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme (44,5 Mio. Euro). Dies deutet darauf hin, dass Hamburg vor allem von der zusätzlichen Nachfrage aus den Programmen anderer Bundesländer profitiert. Es fließt weniger durch lokale Maßnahmen induzierte Bruttowertschöpfung in andere Bundesländer ab, als durch Maßnahmen in anderen Bundesländern induzierte Bruttowertschöpfung nach Hamburg hinzu fließt. Der

<sup>22</sup> Zu den Grundlagen und der Interpretation dieser Simulationsrechnung vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 1.6

Multiplikator für Hamburg beläuft sich unter Basisannahmen auf etwa 1,84 und ist damit etwas höher als im Bundesdurchschnitt. Das bedeutet dass der relativ hohe Gesamteffekt der Maßnahmen nicht nur auf die zusätzlich zugeflossene primäre Nachfrage (der Primärimpuls beträgt etwa 24 Mio. Euro) sondern auch auf einen hohen Kreislaufeffekt zurückzuführen ist.

Auf die Verteilung der induzierten Bruttowertschöpfung auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche wird nun im Folgenden eingegangen. Aus Abbildung 23 geht hervor, dass die höchste zusätzliche Bruttowertschöpfung in Hamburg im Wirtschaftsbereich „Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistung“ mit 14 Mio. Euro erzielt wird, gefolgt vom Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe (12 Mio. Euro). Der Handel, das Gastgewerbe und der Verkehr partizipieren an den durchgeführten Maßnahmen mit zusätzlichen 9 Mio. Euro Bruttowertschöpfung kumuliert über die drei Jahre. Der Beitrag der Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei, die im Bundesdurchschnitt immerhin 17% an der gesamten zusätzlichen Bruttowertschöpfung beträgt, ist in Hamburg negativ (vgl. auch Abbildung 24). Der Anteil der Land- und Forstwirtschaft Hamburgs an der jeweiligen Bruttowertschöpfung in Deutschland beträgt nur etwa 0,8%. Genaue Aussagen zu den absoluten Effekten lassen sich bei diesen Größenordnungen modellgestützt nicht ermitteln. Deutlich ist jedoch, dass die Land- und Forstwirtschaft innerhalb Hamburgs und innerhalb Deutschlands im Rahmen des Szenarios mit Blick auf die Effekte stark verdrängt wird.

**Abbildung 23: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)**

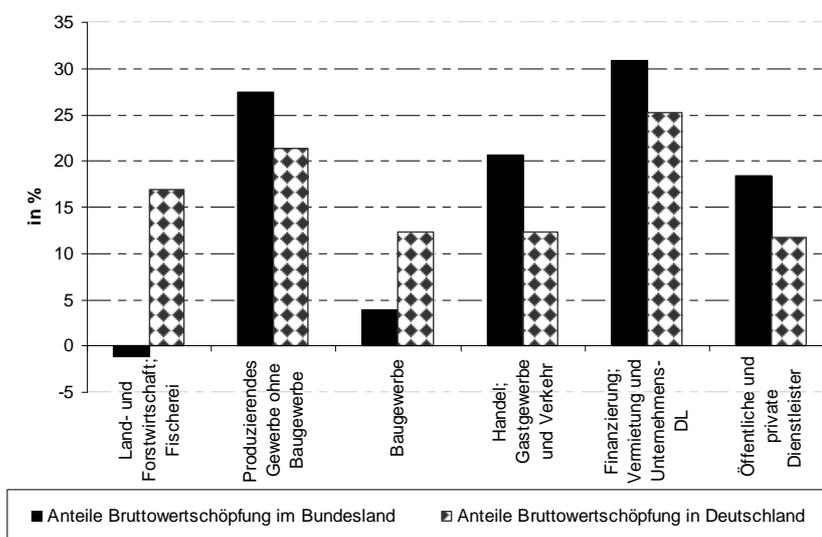


Der relative Effekt wiederum ist im Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe mit +0,04% am höchsten, dicht gefolgt von den relativen Abweichungen der Bruttowertschöpfung im Baugewerbe. In der Land- und Forstwirtschaft ist der relative Effekt negativ mit -0,13%. In den übrigen Wirtschaftsbereichen betragen die Werte 0,02 bis 0,01%. Eine ähnliche Konstellation ergibt sich bei dem Vergleich der Erwerbstätigeneffekte mit den bestehenden Erwerbstätigenzahlen in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen.

Sowohl der von Hamburg gesetzte Maßnahmenschwerpunkt auf die Beratung, Forschung, Bildung sowie auf die Betrieblichen Investitionen als auch die durch ländliche

Entwicklungsprogramme in anderen Bundesländern induzierten Nachfrage- und Kreislaufeffekte auf Hamburg spiegeln sich deutlich im überdurchschnittlich hohen Bruttowertschöpfungszuwachs im Produzierenden Gewerbe; ohne Bau (27,5%) und im Dienstleistungsbereich wider. Die Unternehmensdienstleistungen kommen auf einen Wertschöpfungsanteil von 31% (Gesamtwirtschaft: 25%), die öffentlichen und privaten Dienstleister auf 18% (Gesamtwirtschaft: 12%). Die bundesweit durchgeführten Maßnahmen führen ferner über die expansiven Kreislaufeffekte zu einem verhältnismäßig hohen Bruttowertschöpfungseffekt auf den Wirtschaftsbereich „Handel, Gastgewerbe, Verkehr“ mit einem Anteil von 21%.

**Abbildung 24: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung in Hamburg im Vergleich zum Bundesdurchschnitt**



Insgesamt nehmen die Effekte auf die Anzahl der Erwerbstätigen erwartungsgemäß mit zunehmendem Maßnahmenvolumen zu. Der Großteil der im Durchschnitt zusätzlich erhaltenen oder geschaffenen Erwerbstätigen entfallen auf das letzte Untersuchungsjahr (vgl. Abbildung 21). Durchschnittlich konnte in Hamburg pro Jahr nach den modellbasierten Berechnungen die Anzahl der Erwerbstätigen durch die Maßnahmen um 190 erhöht werden. Dies entspricht 0,02% der Erwerbstätigen im Land. Mit durchschnittlich je 50 Erwerbstätigen sind die Effekte vor allem dem Produzierenden Gewerbe, dem Handel, Gastgewerbe und Verkehr sowie den öffentlichen und privaten Dienstleistern zuzuordnen (vgl. Abbildung 23). Dem Wirtschaftsbereich Finanzierung, Vermietung, Unternehmensbezogene Dienstleistungen, der bezogen auf die Bruttowertschöpfung im untersuchten Bundesland ein hohes Gewicht einnimmt, kommen mit 40 Erwerbstätigen ein verhältnismäßig geringer Anteil zu. (vgl. Abbildung 24).

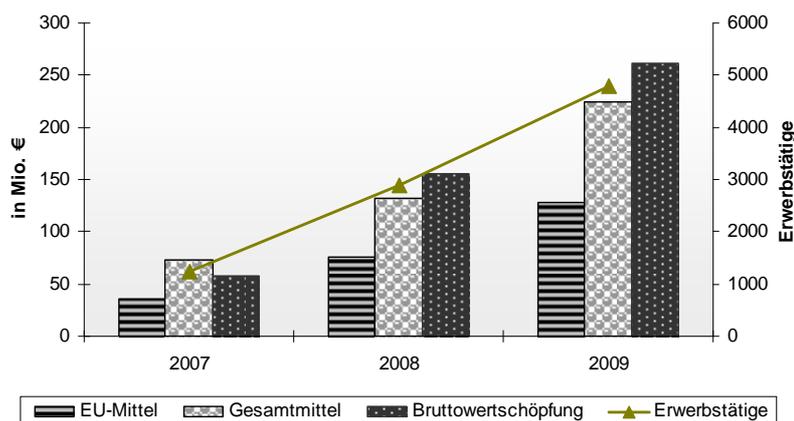
### 3.3 NIEDERSACHSEN/BREMEN

#### 3.3.1 DIE EFFEKTE DER DURCHFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF NIEDERSACHSEN/BREMEN IN DEN JAHREN 2007 BIS 2009

Während des gesamten Untersuchungszeitraumes sind gut 430 Mio. Euro in ländliche Entwicklungsmaßnahmen in Niedersachsen/Bremen geflossen. Dies entspricht einem Anteil von 10,5% an den bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen.

Abbildung 25 zeigt die zusätzliche Bruttowertschöpfung sowie die zusätzliche Anzahl an Erwerbstätigen, die aufgrund der durchgeführten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in Niedersachsen/Bremen generiert oder erhalten werden konnten. Es ist erkennbar, dass die Summe der Gesamtmittel sich im Laufe des Untersuchungszeitraumes kontinuierlich erhöht. Die hierüber zusätzlich generierte Bruttowertschöpfung übersteigt jedoch erst ab dem Jahre 2008 die eingesetzten Mittel. Der über die drei Jahre kumulierte Wertschöpfungseffekt beläuft sich auf 475 Mio. Euro, was 0,07% der Bruttowertschöpfung des Bundeslandes entspricht. Setzt man die durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme induzierte Bruttowertschöpfung in Niedersachsen/Bremen ins Verhältnis zu den in der Region eingesetzten Mitteln, so zeigt sich, dass jeder selbst eingesetzte Euro einer zusätzlichen Wertschöpfung von 1,1 Euro gegenübersteht. Bei den gesamtdeutschen Ergebnissen (vgl. Kapitel 2) zeigte sich eine nur wenig geringere Relation. Diese Entwicklung kann zum einen mit dem spezifischen Maßnahmenmix im Bundesland erklärt werden. Zum anderen nehmen auf dieses modellbasierte Ergebnis aber auch die wirtschaftliche Stärke des Bundeslandes, die spezifische Wirtschaftsstruktur vor Ort sowie die geographische Lage entscheidenden Einfluss.

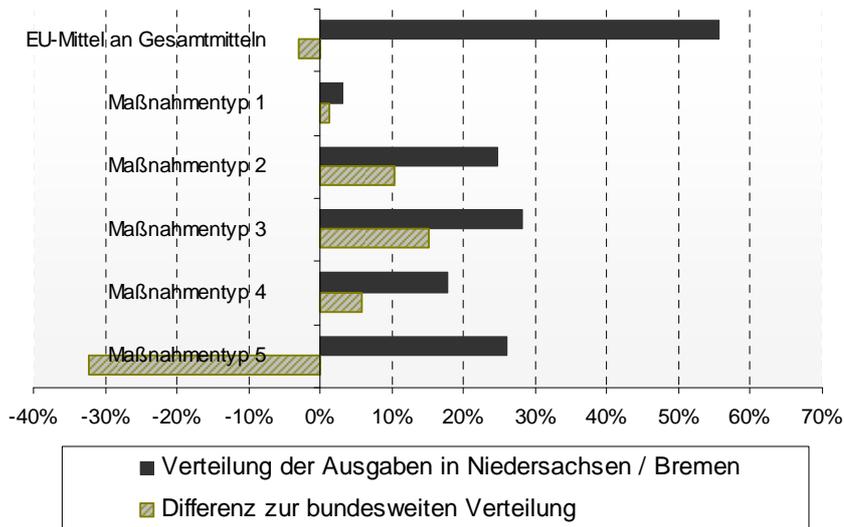
**Abbildung 25: Effekte auf Bruttowertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in Niedersachsen/Bremen**



Aus der Abbildung 26, die das Gewicht der durchgeführten Maßnahmen in Relation zum Bundesdurchschnitt zeigt, lässt sich herauslesen, dass die Bundesländer Niedersachsen und Bremen ihren Schwerpunkt auf Maßnahmen des Typs 1 bis 4 legen. Der Maßnahmentyp 5 („Dienstleistung Forst & Agrar“) ist hingegen deutlich unterrepräsentiert. Ihr Anteil ist um über 30%-Punkte niedriger als im Bundesdurchschnitt. Ein besonderes Gewicht wird in den untersuchten Bundesländern auf die Investitionen Tief- und Galabau (Maßnahmentyp 2) und auf die Betriebliche Investitionen

(Maßnahmentyp 3) gelegt. Diese zeichnen sich durch hohe Bauinvestitionen seitens der Kommunen sowie der landwirtschaftlichen Betriebe aus sowie durch hohe Ausrüstungsinvestitionen seitens der landwirtschaftlichen Betriebe und der Unternehmen der Ernährungsindustrie (vgl. Kapitel 1.2.1).

**Abbildung 26: Verteilung der eingesetzten Mittel in Niedersachsen/Bremen auf die Maßnahmentypen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt**



Der spezifische Maßnahmenmix in Niedersachsen/Bremen erklärt zu einem großen Teil die Höhe und Struktur der ermittelten Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte. Andere Erklärungshintergründe zeigen sich, wenn man den berechneten Primärimpuls<sup>23</sup> ins Verhältnis zum Maßnahmenvolumen setzt. Diese Relation beträgt für Niedersachsen/Bremen 0,61 und liegt damit nur geringfügig unter dem Bundesdurchschnitt von 0,62. Dies deutet darauf hin, dass in diesen Bundesländern in geringfügig überdurchschnittlichem Maße induzierte Nachfrageeffekte über Landesgrenzen abfließen, was durchaus mit dem Schwerpunkt auf investitionsfördernde Maßnahmen zu tun hat. Die leicht überdurchschnittlichen Wertschöpfungseffekte sind demnach besonders auf den regionalen Multiplikator zurückzuführen, welcher mit 1,82 über dem Bundesdurchschnitt liegt. Der verbleibende lokale Impuls stimuliert folglich verhältnismäßig umfangreiche expansive Kreislaufeffekte.

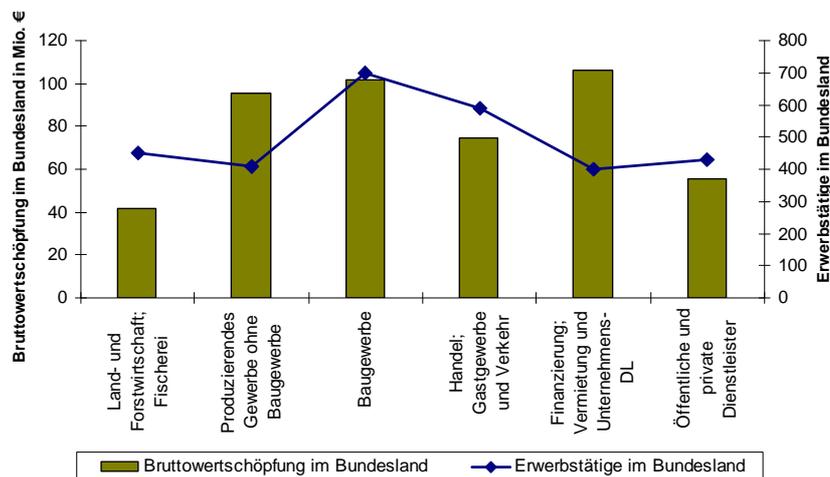
Ein Vergleich mit denjenigen Simulationsrechnungen welche ausschließlich die durchgeführten Maßnahmen in den niedersächsischen Landkreisen und kreisfreien Städten sowie in Bremen und Bremerhaven den Simulationsrechnungen berücksichtigt, liefert keine weitergehende Einsicht in die Hintergründe der Modellergebnisse.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Der Primärimpuls bezeichnet die primäre Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die in der jeweiligen Region stattgefunden hat, und beinhaltet zusätzlich die Wertschöpfungseffekte, die direkt auf die gezahlten Zuwendungen zurückzuführen sind (vgl. Kapitel 1.3.3).

<sup>24</sup> Für Niedersachsen/Bremen ergibt sich bei dieser Simulationsrechnung ein Gesamteffekt von knapp 490 Mio. Euro. Damit liegt die Relation zwischen dem Gesamteffekt aufgrund der isolierten Betrachtung

Auf die Verteilung der induzierten Bruttowertschöpfung auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche wird nun im Folgenden eingegangen. Aus Abbildung 27 geht hervor, dass die höchste zusätzliche Bruttowertschöpfung in Niedersachsen/Bremen im sog. Wirtschaftsbereich „Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistung“ mit 106 Mio. Euro erzielt wird, gefolgt vom Baugewerbe (102 Mio. Euro) und dem Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe (96 Mio. Euro). Der Handel, das Gastgewerbe und der Verkehr partizipieren an den durchgeführten Maßnahmen mit zusätzlichen 75 Mio. Euro Bruttowertschöpfung kumuliert über die drei Jahre. Die Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei, die im Bundesdurchschnitt immerhin einen Anteil von 17% an der gesamten zusätzlichen Bruttowertschöpfung einnehmen, kommen in Niedersachsen/Bremen auf einen nur halb so hohen Anteil bzw. auf 42 Mio. Euro (vgl. auch Abbildung 28). Dies ist auf das verhältnismäßig geringe Maßnahmenvolumen für „Dienstleistungen Forst & Agrar“ zurückzuführen.

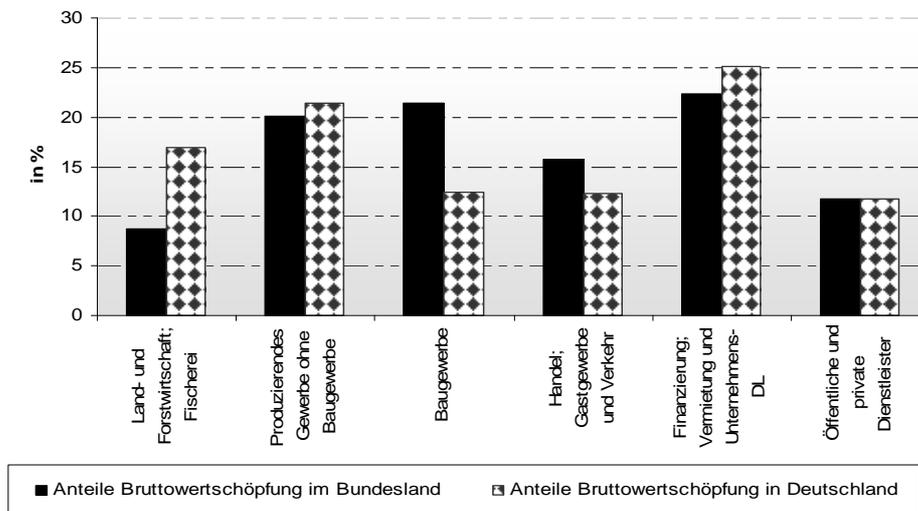
**Abbildung 27: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)**



Der relative Effekt wiederum ist in der Land- und Forstwirtschaft mit +0,45% am höchsten, dicht gefolgt vom Baugewerbe (+0,32%). Die relativen Abweichungen der Bruttowertschöpfung liegen in den anderen Wirtschaftsbereichen zwischen +0,03 und +0,06% deutlich unter diesen Werten. Eine ähnliche Konstellation ergibt sich bei dem Vergleich der Erwerbstätigeneffekte mit den bestehenden Erwerbstätigenzahlen in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen.

und dem Gesamteffekt aufgrund der Simulation der bundesweiten Programme mit etwa 1,0 relativ deutlich über dem Durchschnitt dieser Relationen für alle sechs Untersuchungsregionen. Zu den Grundlagen und der Interpretation der isolierten Simulationsrechnung vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 1.4. Die Struktur des Modells LÄNDER und die als flächendeckend angenommene Kompensationsannahme bringt mit sich, dass partialanalytische – sprich regionale Einzelsimulationen – nicht inhaltlich konsistent mit der Simulation unter Basisannahmen verglichen werden können und Auswertungen nur entlang von Relationen möglich sind.

**Abbildung 28: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung in Niedersachsen/Bremen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt**



Der von Niedersachsen /Bremen gesetzte Maßnahmenswerpunkt auf die Betrieblichen Investitionen sowie die Investitionen in Tief- und Galabau spiegelt sich deutlich im überdurchschnittlich hohen Bruttowertschöpfungszuwachs im Baugewerbe wider. Dieser nimmt mit 21,5% einen deutlich höheren Bruttowertschöpfungsanteil ein als in Deutschland mit lediglich rd. 12,5%. Die in den beiden untersuchten Bundesländern durchgeführten Maßnahmen führen ferner über die expansiven Kreislaufeffekte zu einem verhältnismäßig hohen Bruttowertschöpfungseffekt auf den Wirtschaftsbereich „Handel, Gastgewerbe, Verkehr“.

Insgesamt nehmen die Effekte auf die Anzahl der Erwerbstätigen erwartungsgemäß mit zunehmendem Maßnahmenvolumen zu. Der Großteil der im Durchschnitt zusätzlich erhaltenen oder geschaffenen Erwerbstätigen entfällt auf das letzte Untersuchungsjahr (vgl. Abbildung 25). Durchschnittlich konnte in Niedersachsen/Bremen pro Jahr nach den modellbasierten Berechnungen die Anzahl der Erwerbstätigen durch die Maßnahmen um knapp 3.000 erhöht werden. Dies entspricht 0,07% der Erwerbstätigen im Land. Mit durchschnittlich 700 Erwerbstätigen sind die Effekte vor allem dem Baugewerbe zuzuordnen (vgl. Abbildung 27). Auch im Handel, Gastgewerbe und Verkehr kann infolge der durchgeführten Maßnahmen die Erwerbstätigkeit von fast 600 Personen gesichert werden. Die Land- und Forstwirtschaft liegt mit 450 Erwerbstätigen an dritter Stelle, obgleich ihr Wertschöpfungsanteil im bundesweiten Vergleich sehr niedrig ist (vgl. Abbildung 28). Dahingegen entfällt auf das Produzierende Gewerbe ohne Baugewerbe sowie auf den Wirtschaftsbereich Finanzierung, Vermietung, Unternehmensbezogene Dienstleistungen, die bezogen auf die Bruttowertschöpfung im untersuchten Bundesland ein hohes Gewicht einnehmen, mit etwas über 400 Erwerbstätigen nur ein relativ geringer Anteil. An dieser Stelle wird die hohe Arbeitsintensität der Land- und Forstwirtschaft im Vergleich zum Produzierenden Gewerbe ohne Baugewerbe sowie dem Bereich der Finanzierung, Vermietung und der Unternehmensbezogenen Dienstleistungen deutlich.

### 3.3.2 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF DIE KREISE IN NIEDERSACHSEN UND AUF BREMEN IM ZEITRAUM 2007 BIS 2009

Die 48 Landkreise und kreisfreien Städte in Niedersachsen und Bremen teilen sich auf in acht städtische Regionen, welche kein Zielgebiet der ländlichen Entwicklungsprogramme sind, zehn ländliche, strukturschwache Regionen (Kategorie 2), welche im Nordosten des Untersuchungsgebiets zu finden sind (Konvergenzgebiet), sowie 30 ländliche Regionen außerhalb des Konvergenzgebiets (Kategorie 1, vgl. Abbildung 29). Diese drei Raumkategorien beinhalten mit der Gruppierung städtischer Kreise auch eine siedlungsstrukturelle Komponente, wobei im Fall Niedersachsen/Bremen berücksichtigt werden muss, dass die Städte Bremen und Bremerhaven aufgrund des eigenen Programms als ländlich eingestuft werden. Auch die z.T. stark städtisch geprägte Region Hannover ordnet sich in der Gruppe der ländlichen Regionen (Kategorie 1) ein. Die Analyse wirtschaftlicher Effekte entlang dieser drei Kategorien verdeutlicht die Bedeutung siedlungsstruktureller Begebenheiten und ermöglicht Aussagen zur Effektivität der Förderung in den Zielgebieten.

Die Verteilung der Maßnahmentypen innerhalb der Raumkategorien unterscheidet sich nicht stark. In der Region Hannover und den Kreisen des Landes Bremen sind die Maßnahmentypen 1 und 5 überrepräsentiert und besonders der Anteil für den Maßnahmentyp 4 ist geringer. In den Konvergenzgebieten fällt ein hoher Anteil des Maßnahmentyps 5 und ein sehr geringer Anteil des Typs 1 auf.

In Tabelle 8 ist zu sehen, dass in den Konvergenzgebieten knapp 30% des Maßnahmenvolumens verausgabt wurden. Auf diesen Teilraum entfallen jedoch nur etwa 20% der Effekte für die Bruttowertschöpfung. Der Anteil an den Erwerbstätigeneffekten innerhalb Niedersachsen/Bremen ist jedoch mit 21% wieder etwas höher. In den Nicht-Konvergenzgebieten konnten aus 62% der Mittel mehr als 66% der Effekte im Untersuchungsgebiet erzielt werden. Der Anteil an der im Durchschnitt generierten Erwerbstätigkeit ist wiederum etwas geringer. Eine Ausgliederung der städtisch geprägten Regionen Hannover und Bremen offenbart jedoch, dass in den ländlich geprägten Regionen dieser Gruppe aus etwa 58% der Mittel nur etwa 42% der Effekte für die Wirtschaftskraft generiert wurden. Die Durchschlagskraft auf die Erwerbstätigkeit dürfte um 2-4 Prozentpunkte höher sein. Die Bilanz zwischen eingesetzten Mitteln und zusätzlich generierter Bruttowertschöpfung ist in den städtischen Kreisen besonders positiv. Nur etwa 8% der eingesetzten Mittel generieren etwa 14% der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und etwa 13% der erhaltenen bzw. generierten Erwerbstätigkeit.

**Tabelle 8: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Niedersachsen/Bremen – Anteile am Gesamteffekt in Niedersachsen/Bremen**

| Gebietsaggregat                          | Bruttowertschöpfung<br>kumuliert | Erwerbstätige | Maßnahmenvolumen<br>kumuliert |
|--|----------------------------------|---------------|-------------------------------|
| städtisch, kein Zielgebiet               | 14,2%                            | 13,2%         | 8,0%                          |
| ländlich, Kategorie 1                    | 66,7%                            | 65,5%         | 62,0%                         |
| <i>Region Hannover, Land Bremen</i>      | <i>24,5%</i>                     | <i>21,2%</i>  | <i>4,5%</i>                   |
| <i>ohne Region Hannover, Land Bremen</i> | <i>42,3%</i>                     | <i>44,3%</i>  | <i>57,5%</i>                  |
| ländlich, Kategorie 2                    | 19,1%                            | 21,3%         | 30,0%                         |
| Niedersachsen/Bremen insgesamt           | 100,0%                           | 100,0%        | 100,0%                        |

In den städtischen Gebieten entsprechen die rund 67 Mio. Euro zusätzliche Bruttowertschöpfung nur etwa 0,05% der gesamten Bruttowertschöpfung in dieser Gruppe und nur 0,05% der gesamten Anzahl der Erwerbstätigen (vgl. Tabelle 9, Spalte 1 und 2<sup>25</sup>). In den Konvergenzgebieten ist die relative Abweichung der Erwerbstätigkeit doppelt so hoch und die zusätzlichen 90,7 Mio. Euro Bruttowertschöpfung entsprechen 0,08% der zusammengefassten regionalen Wirtschaftskraft. In den übrigen Gebietsaggregaten liegen die relativen Werte wiederum nahe beieinander (0,06 bis 0,08%). Der Blick auf das Verhältnis zwischen Primärimpuls und Gesamteffekt gibt einen ersten Eindruck von den Hintergründen der unterschiedlichen Durchschlagskraft der Maßnahmen im regionalen Kontext (vgl. Tabelle 9, Spalte 3 und Spalte 4<sup>26</sup>). Die städtischen Regionen, inkl. Hannover und Land Bremen, vereinen zusammen rund 27% des Primärimpulses auf sich, obwohl nur etwa 13% der Mittel dort verausgabt wurden. Die überregionale maßnahmenspezifische Nachfrage entfällt bereits größtenteils auf die wirtschaftlich stärkeren Städte, während in den ländlichen Räumen der Anteil am Primärimpuls geringer ausfällt als der Anteil an den Mitteln. Dieser Effekt der regionalen Nachfrageverlagerung in die Städte verstärkt sich zusätzlich mit der Berücksichtigung interregionaler Lieferverflechtungen (Zweit- und Drittrundeneffekte) sowie der induzierten Multiplikatoreffekte. In den städtischen Kreisen ist die Bedeutung des Primärimpulses für den Gesamteffekt relativ gering. Die Vervielfältigung des Effekts durch die intra- und interregionalen Lieferverflechtungen und die Multiplikatorwirkungen ist hier besonders groß, während in den ländlichen Gebieten der Primärimpuls eine größere Bedeutung hat.

<sup>25</sup> Tabelle 9 weist in Spalte 1 (Bruttowertschöpfung) und Spalte 2 (Erwerbstätige) sowohl den Absolutbetrag des Effektes als auch den relativen Effekt (in eckigen Klammern) – d.h. den Absolutbetrag im Verhältnis zur vorhandenen Bruttowertschöpfung / Erwerbstätigkeit im Basisszenario – aus.

<sup>26</sup> Tabelle 9 zeigt in Spalte 3 den Anteil des primären Impulses am Gesamteffekt (Absolutbetrag in Spalte 1). Der Beitrag der übrigen Kreislaufeffekte ergibt sich aus der Differenz aus 100%. In Spalte 4 wird der primäre Impuls der Gebietseinheit in Bezug gesetzt zum gesamten Primären Impuls im Bundesland. Diese Werte ermöglichen damit einen Vergleich mit den Werten in Tabelle 8.

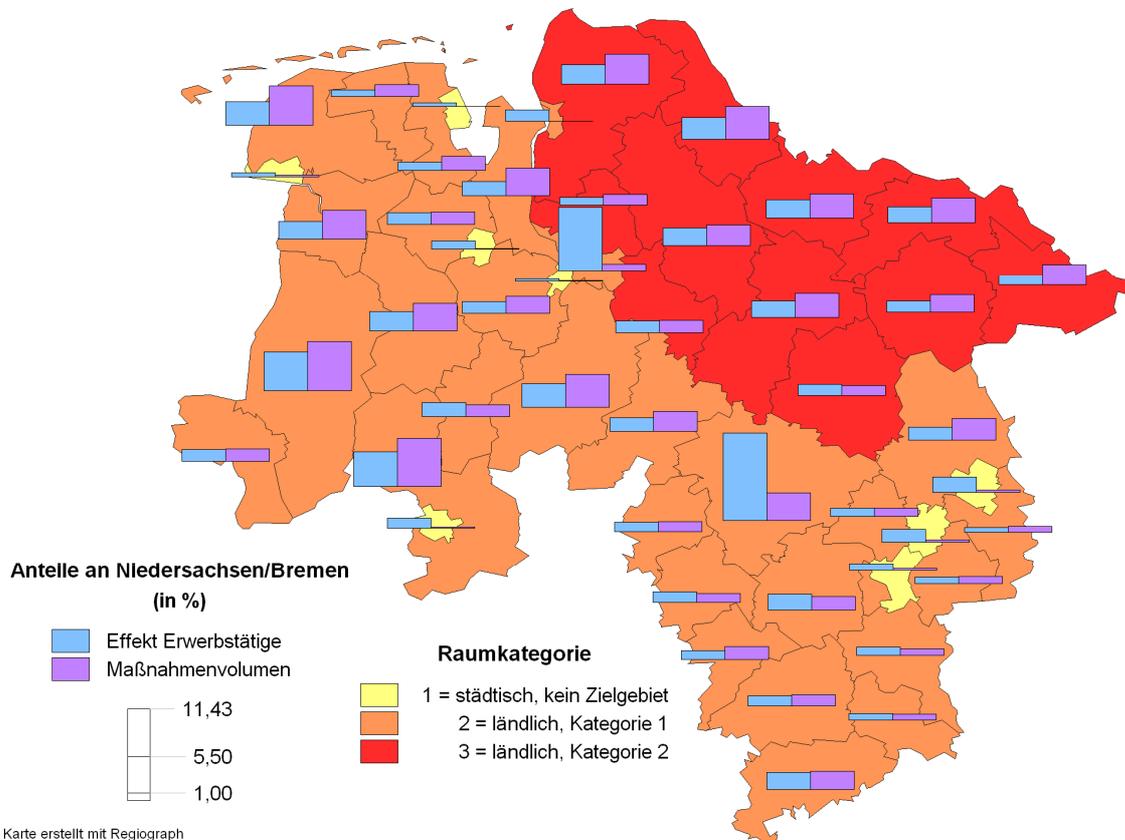
**Tabelle 9: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Niedersachsen/Bremen – Weitere Indikatoren für Bruttowertschöpfung und Erwerbstätigkeit**

| Gebietsaggregat                          | Bruttowertschöpfung, 2007 bis 2009 kumuliert, Absolut, [relativ] | Erwerbstätige, Durchschnitt pro Jahr (2007 bis 2009), Absolut, [relativ] | Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Gesamteffekt | Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Untersuchungsgebiet |
|--|--|--|--|---|
| städtisch, kein Zielgebiet               | 67,3 [0,05%]   | 391,7 [0,05%]  | 51,1%  | 13,2%   |
| ländlich, Kategorie 1                    | 316,8 [0,07%]  | 1950,1 [0,08%]   | 51,7%  | 62,9%   |
| <i>Region Hannover, Land Bremen</i>      | <i>116,1 [0,06%]</i>   | <i>631,2 [0,06%]</i>   | <i>31,7%</i>   | <i>14,1%</i>  |
| <i>ohne Region Hannover, Land Bremen</i> | <i>200,7 [0,08%]</i>   | <i>1318,9 [0,08%]</i>  | <i>63,3%</i>   | <i>48,8%</i>  |
| ländlich, Kategorie 2                    | 90,7 [0,08%]   | 635,2 [0,10%]  | 68,7%  | 23,9%   |
| Niedersachsen/Bremen insgesamt           | 474,9 [0,07%]  | 2977,0 [0,07%]   | 54,9%  | 100,0%  |

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

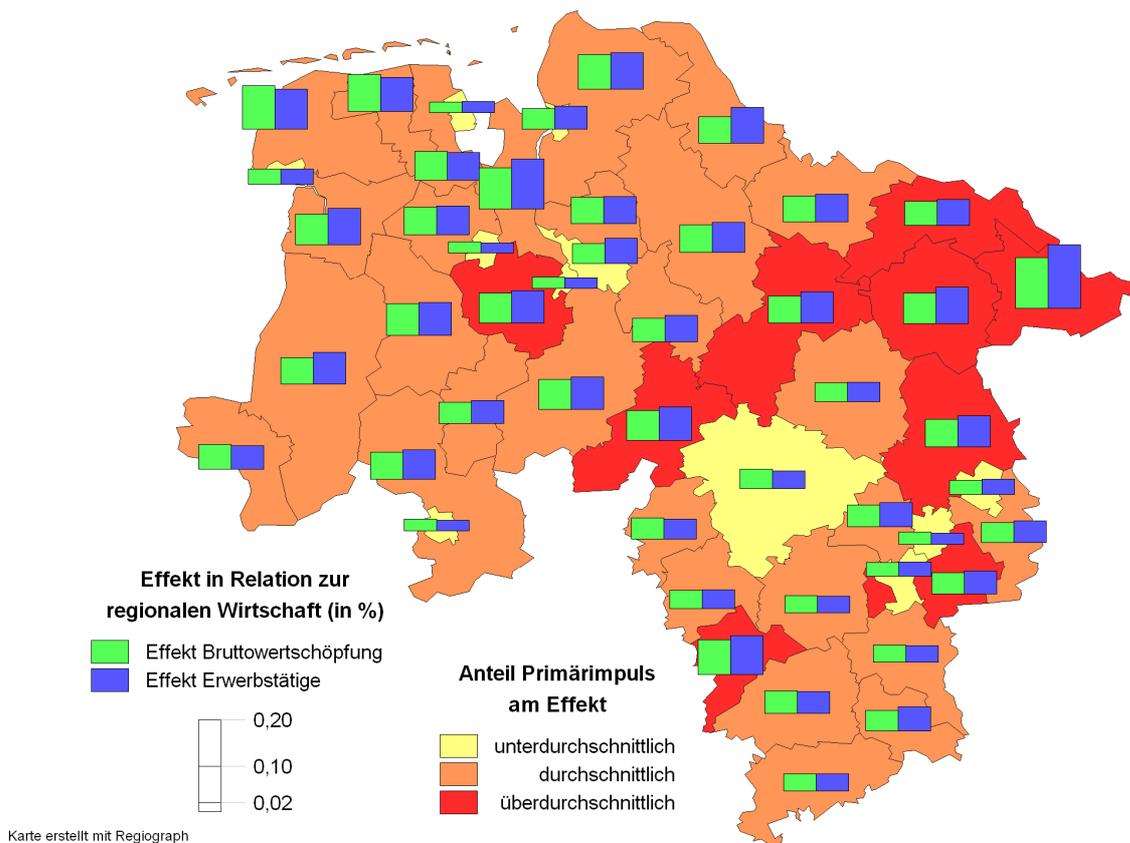
Neben den erwähnten siedlungsstrukturellen Auswirkungen lässt sich Abbildung 29 erkennen, dass in den ländlichen Kreisen im Süden und Südwesten Niedersachsens die Erwerbstätigeneffekte etwa den Mittelanteilen entsprechen. Dazu zählen auch zwei Kreise des Konvergenzgebiets im Norden von Hannover. Insgesamt überwiegt der Befund, dass in den Landkreisen der Anteil am Erwerbstätigeneffekt nicht jenem an dem verausgabten Maßnahmenvolumen entspricht. Im gesamten Norden des Untersuchungsgebiets macht sich diesbezüglich kein Unterschied zwischen Konvergenz- und Nicht-Konvergenzgebiet bemerkbar. In den Städten und Stadtregionen übertrifft der Effektanteil den Mittelanteil meist um ein Mehrfaches.

**Abbildung 29: Räumliche Verteilung der Effekte, Anteile am Maßnahmenvolumen und Raumkategorien in Niedersachsen/Bremen**



Die erzielten Effekte im Bezug auf die regionale Wirtschaftskraft bzw. den regionalen Arbeitsmarkt fallen in vielen ländlichen Kreisen sehr positiv aus, wie Abbildung 30 verdeutlicht. Spitzenwerte weisen das Wendland, die südliche Lüneburger Heide und Teile des Weserberglands auf. Jedoch fällt die relative Bedeutung des Maßnahmenvolumens hier auch besonders stark aus. In diesen Regionen ist das Ausmaß der abgeflossenen Nachfrage besonders hoch, bzw. der Grad der Vervielfältigung besonders gering, wie der Anteil des Primärimpulses verdeutlicht. Von der räumlichen Umverteilung der Nachfrage (direkt und indirekt) profitieren alle kreisfreien Städte und die Region Hannover. Diese Regionen können jedoch relativ gesehen nur geringe Effekte erzielen.

Abbildung 30: Räumliche Ausprägungen der Effekte in Niedersachsen/Bremen



Die meisten ländlichen Kreise können nicht genügend primäre Nachfrage und indirekte Vorleistungsnachfrage im überregionalen Kontext anziehen, um die eingesetzten Mittel ähnlich stark zu vervielfältigen, wie wirtschaftsstarke Kreise und Städte. Der spezifische Maßnahmenmix erzeugt in ländlichen Räumen im Vergleich zum Durchschnitt keine signifikant höhere lokale Nachfrage, so dass Mittelabflüsse nicht kompensiert werden können. Die stärkere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit und das höhere Gewicht der generierten Nachfrage innerhalb dieser weniger wirtschaftsstarken Räume bessert die Bilanz für die Konvergenzgebiete auf.

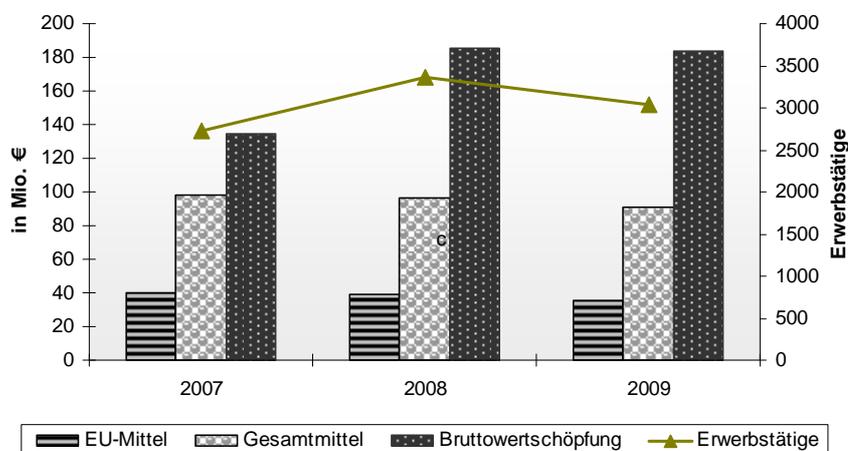
### 3.4 NORDRHEIN-WESTFALEN

#### 3.4.1 DIE EFFEKTE DER DURCHFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF NORDRHEIN-WESTFALEN IN DEN JAHREN 2007 BIS 2009

Während des gesamten Untersuchungszeitraumes sind gut 285 Mio. Euro in ländliche Entwicklungsmaßnahmen in Nordrhein-Westfalen geflossen. Dies entspricht einem Anteil von 7% an den bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen.

Abbildung 31 zeigt die zusätzliche Bruttowertschöpfung sowie die zusätzliche Anzahl an Erwerbstätigen, die aufgrund der durchgeführten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in Nordrhein-Westfalen generiert werden konnten. Es ist erkennbar, dass die Summe der Gesamtmittel über den gesamten Untersuchungszeitraum nahezu gleichmäßig verteilt ist und die darin enthaltenen EU-Mittel in etwa 40% ausmachen. Darüber hinaus fällt die zusätzlich generierte Bruttowertschöpfung auf, die die eingesetzten Mittel deutlich übersteigt. Insgesamt wurden nach den Modellberechnungen durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme über 3 Jahre in Nordrhein-Westfalen 504 Mio. Euro zusätzliche Bruttowertschöpfung generiert, was einem relativen Effekt von ca. 0,03% entspricht. Setzt man die durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme induzierte Bruttowertschöpfung in Nordrhein-Westfalen ins Verhältnis zu den in der Region eingesetzten Mitteln, so zeigt sich, dass jeder selbst eingesetzte Euro einer zusätzlichen Wertschöpfung von 1,8 Euro gegenübersteht. Bei den gesamtdeutschen Ergebnissen (vgl. Kapitel 2) zeigte sich eine Relation von nur 1:1,1. Prägende Einflussfaktoren für die nachfolgend dargestellten Analyseergebnisse sind die spezifische Wirtschaftsstruktur in der Region, die geografische Lage des Untersuchungsgebietes sowie Höhe und Struktur der ländlichen Entwicklungsprogramme auch in den an das Untersuchungsgebiet angrenzenden Bundesländern.

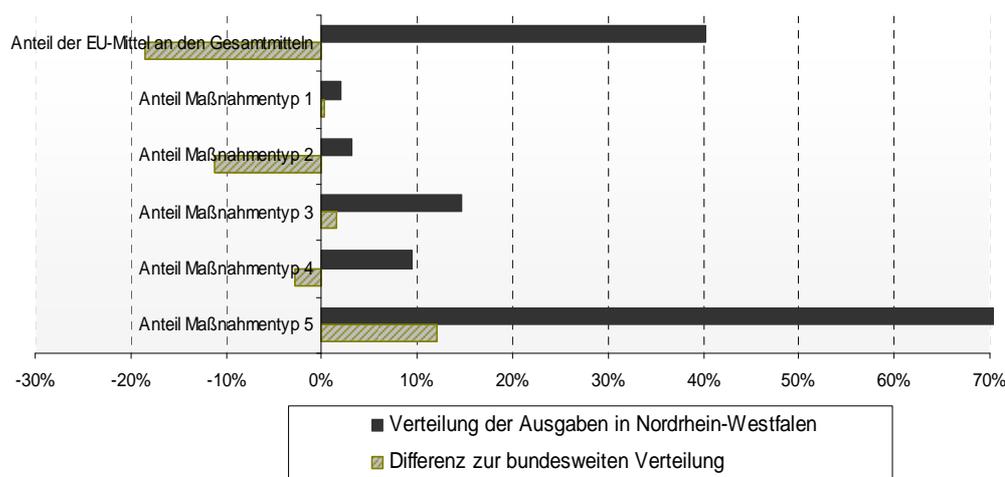
**Abbildung 31: Effekte auf Bruttowertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in Nordrhein-Westfalen**



Aus Abbildung 32, die das Gewicht der durchgeführten Maßnahmen in Relation zum Bundesdurchschnitt zeigt, lässt sich herauslesen, dass das untersuchte Bundesland seinen

Schwerpunkt auf Maßnahmen des Typs 3 und 5 legt. Maßnahmen des Typs 2 sind hingegen deutlich unterrepräsentiert. Ihr Anteil ist um über 11%-Punkte niedriger als im Bundesdurchschnitt. Die Betrieblichen Investitionen (Maßnahmentyp 3) sowie die Dienstleistungen Forst & Agrar (Maßnahmentyp 5) zeichnen sich zum einen durch hohe Bau- und Ausrüstungsinvestitionen seitens der landwirtschaftlichen Betriebe und der Unternehmen der Ernährungsindustrie aus zum anderen durch die direkte Förderung der heimischen Produktion ohne gleichzeitig die Gesamtnachfrage zu stärken (vgl. Kapitel 1.2.1).

**Abbildung 32: Verteilung der eingesetzten Mittel in Nordrhein-Westfalen auf die Maßnahmentypen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt**



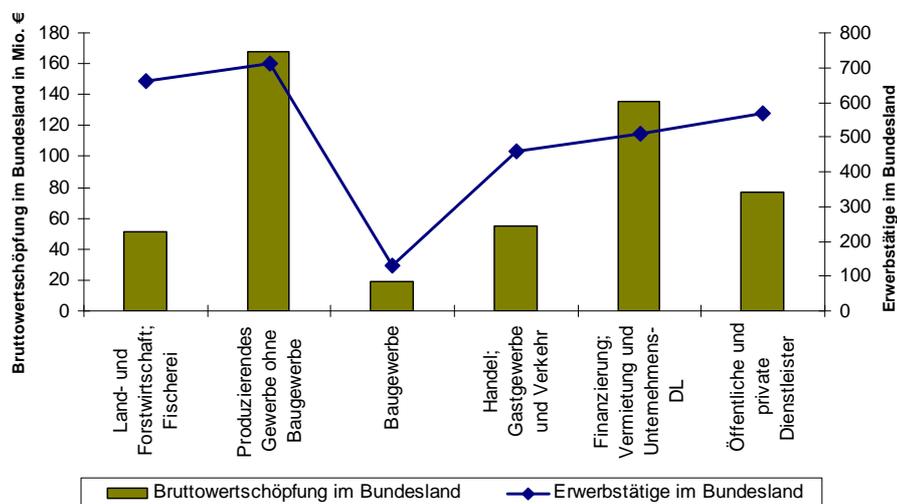
Dieses zentrale Untersuchungsergebnis für Nordrhein-Westfalen ist nur zu einem Teil auf Höhe und Struktur der ländlichen Entwicklungsprogramme in Nordrhein-Westfalen zurückzuführen. Dies zeigt sich auch, wenn ausschließlich die durchgeführten Maßnahmen in Nordrhein-Westfalen den Simulationsrechnungen zugrunde gelegt würden.<sup>27</sup> Es zeigt sich, dass die kumulierten Effekte auf die Bruttowertschöpfung mit knapp 290 Mio. Euro in dieser Simulationsrechnung wesentlich geringer ausfallen. Dies deutet daraufhin dass für Nordrhein-Westfalen eine positive Bilanz der überregionalen Nachfrage sowie der Kreislaufeffekte zu verzeichnen ist. Es fließt weniger durch lokale Maßnahmen induzierte Bruttowertschöpfung in andere Bundesländer ab, als durch Maßnahmen in anderen Bundesländern induzierte Bruttowertschöpfung nach Nordrhein-Westfalen hinzu fließt. Der Multiplikator für Nordrhein-Westfalen beläuft sich unter Basisannahmen auf etwa 1,97 und ist damit deutlich höher als im Bundesdurchschnitt (1,77). Das bedeutet, dass der relativ hohe Gesamteffekt der Maßnahmen nicht nur auf die zusätzlich zugeflossene

<sup>27</sup> Zu den Grundlagen und der Interpretation dieser Simulationsrechnung vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 1,4.

primäre Nachfrage zurückzuführen ist (der Primärimpuls<sup>28</sup> beträgt etwa 256 Mio. Euro) sondern auch auf einen hohen Kreislaufeffekt.

Auf die Verteilung der induzierten Bruttowertschöpfung auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche wird nun im Folgenden eingegangen. Aus Abbildung 33 geht hervor, dass die höchste zusätzliche Bruttowertschöpfung in Nordrhein-Westfalen im Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe mit 170 Mio. Euro erzielt wird, gefolgt vom Wirtschaftsbereich „Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistung“ (135 Mio. Euro). Die hohe Bedeutung des Verarbeitenden Gewerbes innerhalb Nordrhein-Westfalens als auch innerhalb Deutschlands trägt dazu bei, dass Nordrhein-Westfalen von bundesweiten Maßnahmen, welche Nachfrage in der Industrie generieren, zusätzlich stark profitiert. Hiervon können die unternehmensnahen Dienstleistungen wiederum profitieren. Der Handel, das Gastgewerbe und der Verkehr partizipieren an den durchgeführten Maßnahmen mit zusätzlichen 55 Mio. Euro Bruttowertschöpfung kumuliert über die drei Jahre. Die über die Maßnahme des Typs 5 begünstigte Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei, die im Bundesdurchschnitt immerhin einen Anteil von 17% an der gesamten zusätzlichen Bruttowertschöpfung einnehmen, kommen in Nordrhein-Westfalen auf einen Anteil von nur 10% bzw. auf 50 Mio. Euro (vgl. auch Abbildung 34). Auch das Baugewerbe schneidet mit unter 20 Mio. Euro zusätzlicher Bruttowertschöpfung kumuliert über drei Jahre unterdurchschnittlich ab.

**Abbildung 33: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)**

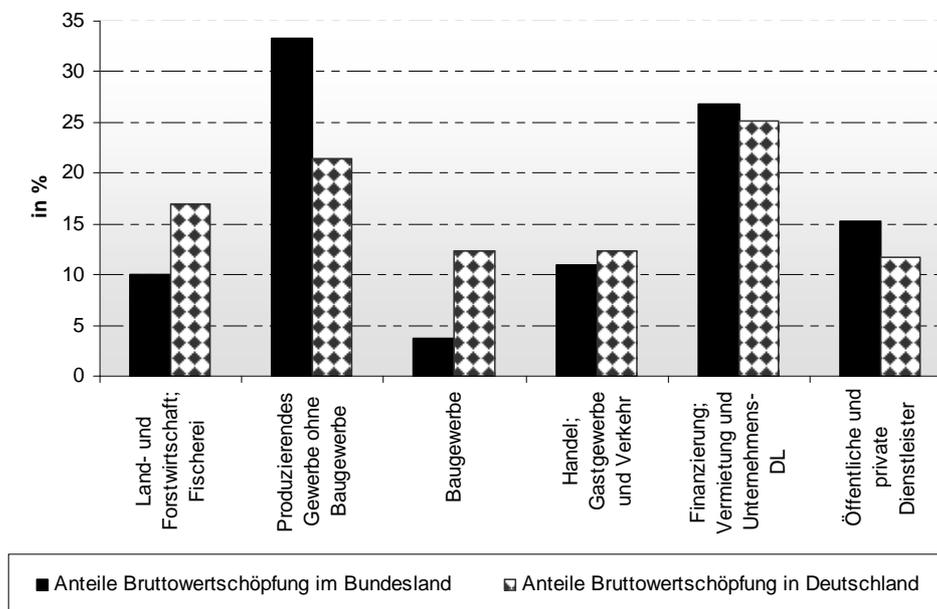


Der relative Effekt wiederum ist in der Land- und Forstwirtschaft mit +0,6% am höchsten. Die relativen Abweichungen der Bruttowertschöpfung liegen in den anderen Wirtschaftsbereichen zwischen +0,02 und +0,05% deutlich unter diesen Werten. Eine

<sup>28</sup> Der Primärimpuls bezeichnet die primäre Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die in der jeweiligen Region stattgefunden hat, und beinhaltet zusätzlich die Wertschöpfungseffekte, die direkt auf die gezahlten Zuwendungen zurückzuführen sind (vgl. Kapitel 1.3.3).

ähnliche Konstellation ergibt sich bei dem Vergleich der Erwerbstätigeneffekte mit den bestehenden Erwerbstätigenzahlen in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen.

**Abbildung 34: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung in Nordrhein-Westfalen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt**



Der von Nordrhein-Westfalen gesetzte Maßnahmenschwerpunkt auf die Betrieblichen Investitionen, aber auch die starke Bedeutung des nordrhein-westfälischen Produzierenden Gewerbes spiegelt sich im überdurchschnittlich hohen Bruttowertschöpfungszuwachs im Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe wider. Dieser nimmt mit 33% einen deutlich höheren Bruttowertschöpfungsanteil ein als in der Gesamtwirtschaft mit rd. 21,5%. Die Maßnahmen führen ferner über expansive Kreislaufeffekte zu einem verhältnismäßig hohen Bruttowertschöpfungseffekt auf alle Dienstleistungsbereiche.

Insgesamt nehmen die Effekte auf die Anzahl der Erwerbstätigen erwartungsgemäß mit zunehmendem Maßnahmenvolumen zu. Der Großteil der im Durchschnitt zusätzlich erhaltenen oder geschaffenen Erwerbstätigen entfällt auf das Jahr 2008 (vgl. Abbildung 31). Durchschnittlich konnte in Nordrhein-Westfalen pro Jahr nach den modellbasierten Berechnungen die Anzahl der Erwerbstätigen durch die Maßnahmen um gut 3.000 erhöht werden. Dies entspricht 0,04% der Erwerbstätigen im Land. Mit durchschnittlich 700 Erwerbstätigen sind die Effekte vor allem dem Produzierende Gewerbe ohne Baugewerbe zuzuordnen (Abbildung 33). Auch in der Land- und Forstwirtschaft; Fischerei kann infolge der durchgeführten Maßnahmen die Erwerbstätigkeit von über 650 Personen gesichert werden. Der öffentliche und private sowie der unternehmensnahe Dienstleistungsbereich liegen mit je über 500 Erwerbstätigen an dritter bzw. vierter Stelle, was ihrem relativ hohen Wertschöpfungsanteil im bundesweiten Vergleich entspricht (vgl. Abbildung 34). Dahingegen entfällt auf das Baugewerbe mit 130 Erwerbstätigen der geringste Effekt auf die Erwerbstätigkeit.

### 3.4.2 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF DIE KREISE IN NORDRHEIN-WESTFALEN IM ZEITRAUM 2007 BIS 2009

Die 54 Landkreise und kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen teilen sich auf in 24 städtische Regionen, welche kein Zielgebiet der ländlichen Entwicklungsprogramme sind, und 30 ländliche Regionen. (vgl. Abbildung 35). Diese zwei Raumkategorien beinhalten mit der Gruppierung städtischer Kreise auch eine siedlungsstrukturelle Komponente. Die Analyse wirtschaftlicher Effekte entlang dieser zwei Kategorien verdeutlicht die Bedeutung siedlungsstruktureller Begebenheiten und ermöglicht Aussagen zur Effektivität der Förderung in den ländlichen Gebieten.

Die Verteilung der Maßnahmentypen innerhalb der Raumkategorien unterscheidet sich nicht sehr stark. In beiden Raumkategorien ist der Maßnahmentyp 5 stark vertreten, in den ländlichen Gebieten etwas stärker (rund 71%). Im Vergleich zu den städtischen Gebieten fällt dagegen der Maßnahmentyp 1 deutlich geringer aus, während der Anteil des Typs 4 mit fast 10% doppelt so hoch ausfällt wie in den städtischen Kreisen. Der Maßnahmentyp 3 hat in beiden Gebieten etwa den gleichen Anteil (ca. 14%).

In Tabelle 10 ist zu sehen, dass in den ländlichen Kreisen etwa 93% des Maßnahmenvolumens verausgabt wurden. Auf diesen Teilraum entfallen jedoch nur etwa 60% der Effekte für die Bruttowertschöpfung. Der Anteil an den Erwerbstätigeneffekten innerhalb Nordrhein-Westfalens ist jedoch mit 66% wieder etwas höher. Die Bilanz zwischen eingesetzten Mitteln und zusätzlich generierter Bruttowertschöpfung ist in den städtischen Kreisen besonders positiv. Nur etwa 7% der eingesetzten Mittel generieren etwa 40% der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und etwa 34% der erhaltenen bzw. generierten Erwerbstätigkeit. Davon entfallen über die Hälfte auf die Metropolkerne Düsseldorf, Duisburg, Essen, Köln, Bonn und Dortmund, obgleich nur etwa 1,3% der Mittel in diese Städte geflossen ist.

**Tabelle 10: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Nordrhein-Westfalen – Anteile am Gesamteffekt in Nordrhein-Westfalen**

| Gebietsaggregat               | Bruttowertschöpfung kumuliert | Erwerbstätige | Maßnahmenvolumen kumuliert |
|-------------------------------|-------------------------------|---------------|----------------------------|
| städtisch                     | 40,7%                         | 34,4%         | 6,6%                       |
| ländlich                      | 59,3%                         | 65,6%         | 93,4%                      |
| Nordrhein-Westfalen insgesamt | 100,0%                        | 100,0%        | 100,0%                     |

Die 205 Mio. Euro zusätzliche Bruttowertschöpfung in den städtischen Gebieten entsprechen jedoch nur etwa 0,03% der gesamten Bruttowertschöpfung in dieser Gruppe und die durchschnittlich 1050 Erwerbstätigen, die zusätzlich generiert oder erhalten werden, nur 0,02% der gesamten Anzahl der Erwerbstätigen (vgl. Tabelle 11, Spalte 1 und 2<sup>29</sup>). In den ländlichen Regionen ist die relative Abweichung der Erwerbstätigkeit etwa doppelt so hoch und die zusätzlichen 299 Mio. Euro Bruttowertschöpfung entsprechen 0,04% der zusammengefassten regionalen Wirtschaftskraft. Der Blick auf das Verhältnis

<sup>29</sup> Tabelle 11 weist in Spalte 1 (Bruttowertschöpfung) und Spalte 2 (Erwerbstätige) sowohl den Absolutbetrag des Effektes als auch den relativen Effekt (in eckigen Klammern) – d.h. den Absolutbetrag im Verhältnis zur vorhandenen Bruttowertschöpfung / Erwerbstätigkeit im Basisszenario – aus.

zwischen Primärimpuls und Gesamteffekt gibt einen ersten Eindruck von den Hintergründen der unterschiedlichen Durchschlagskraft der Maßnahmen im regionalen Kontext (vgl. Tabelle 11, Spalte 3 und Spalte 4<sup>30</sup>). Die städtischen Regionen vereinen rund 27% des Primärimpulses auf sich, obwohl nur etwa 7 % der Mittel dort verausgabt wurden. Die überregionale maßnahmen-spezifische Nachfrage entfällt bereits größtenteils auf die wirtschaftlich stärkeren Städte, während in den ländlichen Räumen der Anteil am Primärimpuls geringer ausfällt als der Anteil an den Mitteln. Dieser Effekt der regionalen Nachfrageverlagerung in die Städte verstärkt sich zusätzlich mit der Berücksichtigung der interregionalen Lieferverflechtungen (Zweit- und Drittrundeneffekte) sowie der induzierten Multiplikatoreffekte. In den städtischen Kreisen ist die Bedeutung des Primärimpulses für den Gesamteffekt relativ gering. Die Vervielfältigung des Effekts durch die intra- und interregionalen Lieferverflechtungen und die Multiplikatorwirkungen ist hier besonders groß, während in den ländlichen Regionen der Primärimpuls eine größere Bedeutung hat. Die etwas höhere Bedeutung des Maßnahmentyps 5 in den ländlichen Gebieten macht sich nicht in einem geringeren Abfluss an Nachfrage bemerkbar.

**Tabelle 11: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Nordrhein-Westfalen – Weitere Indikatoren für Bruttowertschöpfung und Erwerbstätigkeit**

| Gebietsaggregat               | Bruttowertschöpfung, 2007 bis 2009 kumuliert, Absolut, [relativ] | Erwerbstätige, Durchschnitt pro Jahr (2007 bis 2009), Absolut, [relativ] | Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Gesamteffekt | Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Untersuchungsgebiet |
|-------------------------------|--|--|--|---|
| städtisch                     | 204,9 [0,03%]  | 1046,8 [0,02%]   | 34,2%  | 27,4%   |
| ländlich                      | 298,9 [0,04%]  | 1994,3 [0,04%]   | 62,1%  | 72,6%   |
| Nordrhein-Westfalen insgesamt | 503,8 [0,03%]  | 3041,1 [0,03%]   | 50,8%  | 100,0%  |

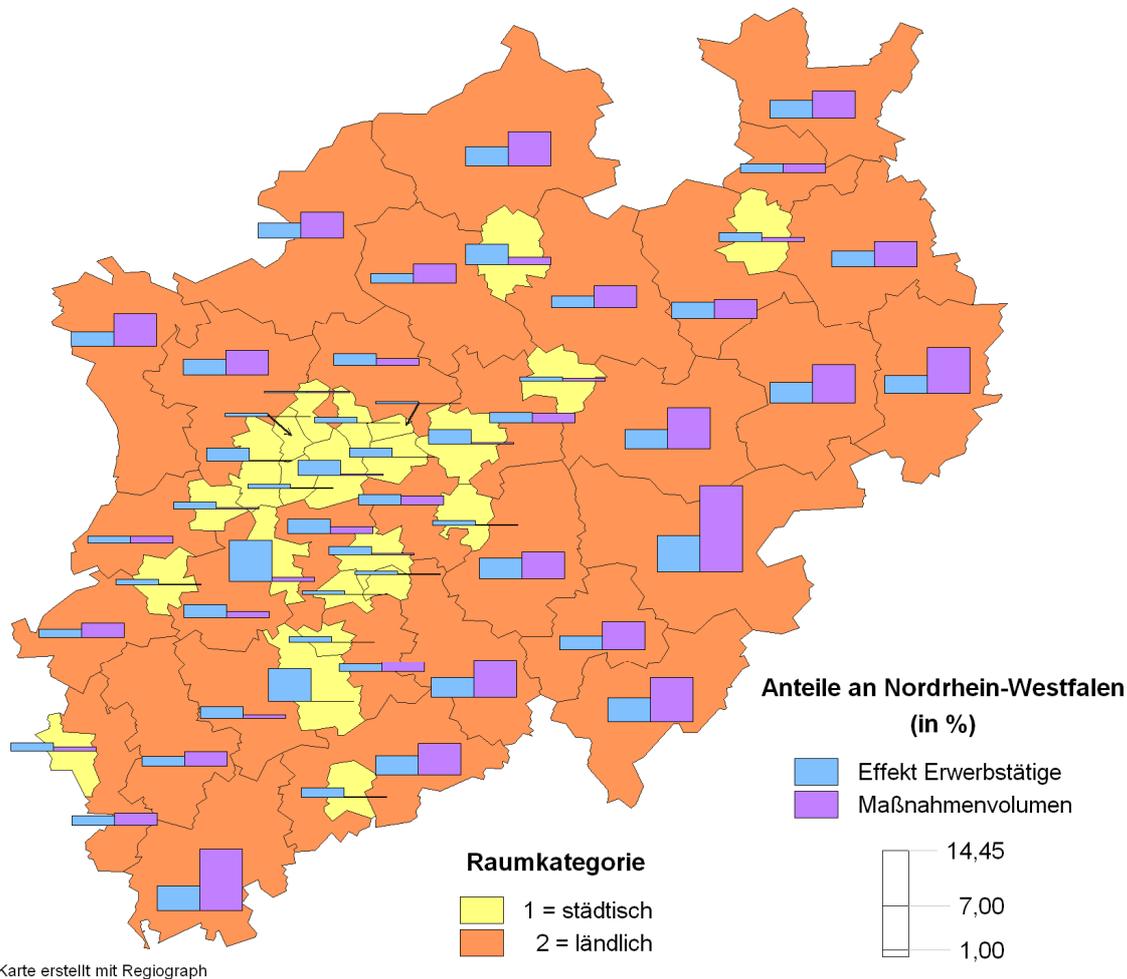
Die etwas geringere Durchschlagskraft der Maßnahmen in ländlichen Gebieten wird relativiert durch die höhere relative Bedeutung der erzielten Effekte und die größere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit. Durch die überwiegend geringere Erwerbstätigenproduktivität wird mit etwas geringeren wirtschaftlichen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

Neben den erwähnten siedlungsstrukturellen Auswirkungen lässt sich auf Abbildung 35 erkennen, dass in wirtschaftsstärkeren Landkreisen im weiteren Umland der Städte und Agglomerationen der Anteil am Erwerbstätigeneffekt ähnlich hoch ist wie der Anteil am Fördervolumen. Insgesamt überwiegt jedoch der Befund, dass in den Landkreisen der Anteil am Erwerbstätigeneffekt nicht jenem an dem verausgabten Maßnahmenvolumen entspricht. Der Abfluss von Nachfrage und wirtschaftlichen Effekten ist in den abgelegenen Landkreisen am größten, sowohl im Süden und Osten als auch im äußersten

<sup>30</sup> Tabelle 11 zeigt in Spalte 3 den Anteil des primären Impulses am Gesamteffekt (Absolutbetrag in Spalte 1). Der Beitrag der übrigen Kreislaufeffekte ergibt sich aus der Differenz aus 100%. In Spalte 4 wird der primäre Impuls der Gebietseinheit in Bezug gesetzt zum gesamten Primären Impuls im Bundesland. Diese Werte ermöglichen damit einen Vergleich mit den Werten in Tabelle 10

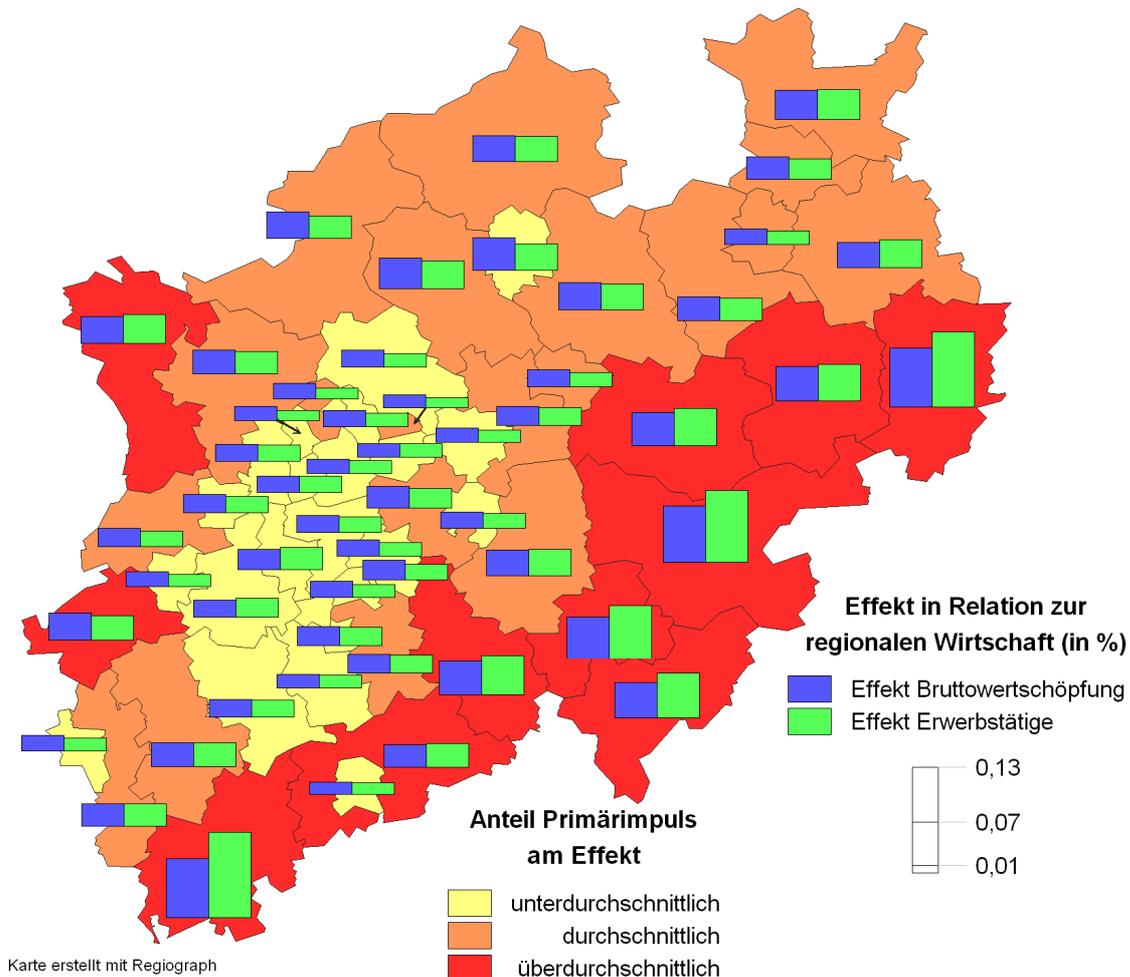
Nordwesten. In den Städten und Stadtregionen übertrifft der Effektanteil den Mittelanteil meist um ein mehrfaches.

**Abbildung 35: Räumliche Verteilung der Effekte, Anteile am Maßnahmenvolumen und Raumkategorien in Nordrhein-Westfalen**



Die erzielten Effekte im Bezug auf die regionale Wirtschaftskraft bzw. den regionalen Arbeitsmarkt fallen in vielen ländlichen Kreisen sehr positiv aus, wie Abbildung 36 verdeutlicht. Spitzenwerte weisen Euskirchen, die Kreise im Siegerland und Sauerland sowie der Kreis Höxter auf. Weitere ländliche Kreise fallen im Münsterland durch hohe relative Werte auf. Jedoch ist die relative Bedeutung des Maßnahmenvolumens in vielen dieser Regionen auch besonders stark. Das Ausmaß der abgeflossenen Nachfrage ist in den ländlichen Gebieten besonders hoch, bzw. der Grad der Vervielfältigung besonders gering, wie der Anteil des Primärimpulses verdeutlicht. Er ist entlang einer Achse von Süden bis südlicher Nordosten des Landes besonders hoch. Von der räumlichen Umverteilung der Nachfrage (direkt und indirekt) profitieren alle Städte und wirtschaftsstarken Landkreise im Agglomerationsraum Rhein-Ruhr sowie die Städte Münster und Aachen. Diese Regionen können jedoch relativ gesehen nur geringe Effekte erzielen.

Abbildung 36: Räumliche Ausprägungen der Effekte in Nordrhein-Westfalen



Die meisten ländlichen Kreise können nicht genügend primäre Nachfrage und indirekte Vorleistungsnachfrage im überregionalen Kontext anziehen, um die eingesetzten Mittel ähnlich stark zu vervielfältigen, wie wirtschaftsstarke Kreise und Städte. Der spezifische Maßnahmenmix erzeugt in den ländlichen Gebieten im Vergleich zum Durchschnitt keine signifikant höhere lokale Nachfrage, so dass Mittelabflüsse nicht kompensiert werden können. Die stärkere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit und das höhere Gewicht der generierten Nachfrage innerhalb dieser weniger wirtschaftsstarke Räume bessert die Bilanz für die ländlichen Regionen auf.

### 3.5 HESSEN

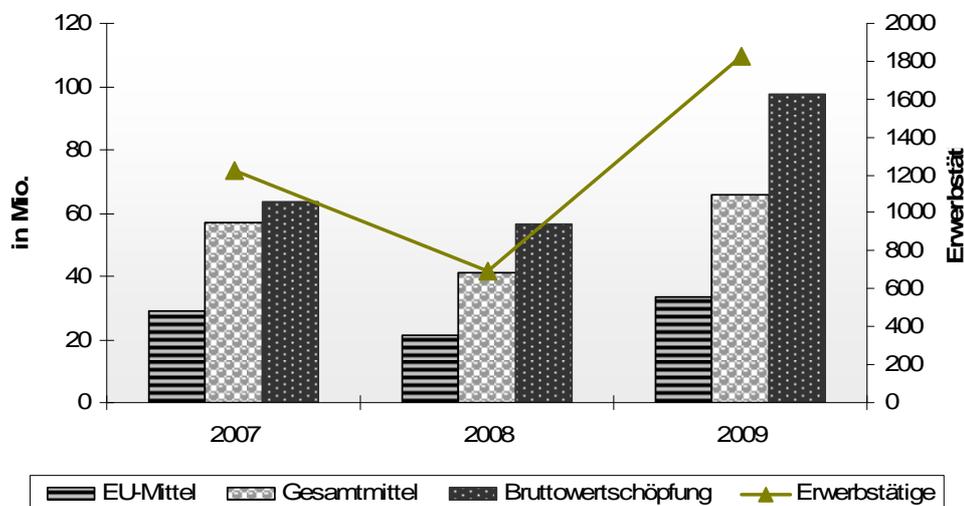
#### 3.5.1 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF HESSEN IN DEN JAHREN 2007 BIS 2009

Während des gesamten Untersuchungszeitraumes sind gut 164 Mio. Euro in ländliche Entwicklungsmaßnahmen in Hessen geflossen. Dies entspricht einem Anteil von 4% an den bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen.

Abbildung 37 zeigt die zusätzliche Bruttowertschöpfung sowie die zusätzliche Anzahl an Erwerbstätigen, die nach den modellbasierten Berechnungen durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in Hessen induziert wurden. Die Summe der verausgabten Mittel ist nicht gleichmäßig über den Untersuchungszeitraum verteilt, sondern geht im Jahre 2008 einmalig zurück. Das Verhältnis der eingesetzten EU-Mittel zu den nationalen Mittel ist jedoch während dieses gesamten Zeitraumes paritätisch aufgeteilt. Gut zwei Fünftel der Gesamtsumme finden im letzten Jahr Verwendung und führen damit auch zur höchsten Wertschöpfung in diesen drei Jahren. Der über die drei Jahre kumulierte Effekt auf die Bruttowertschöpfung beläuft sich auf knapp 220 Mio. Euro, was 0,04% der Bruttowertschöpfung des Bundeslandes entspricht. Setzt man die durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme induzierte Bruttowertschöpfung in Hessen ins Verhältnis zu den in der Region eingesetzten Mitteln, so zeigt sich, dass jeder selbst eingesetzte Euro einer zusätzlichen Wertschöpfung von 1,3 Euro gegenübersteht. Bei den gesamtdeutschen Ergebnissen (vgl. Kapitel 2) zeigte sich eine Relation von 1:1,1.

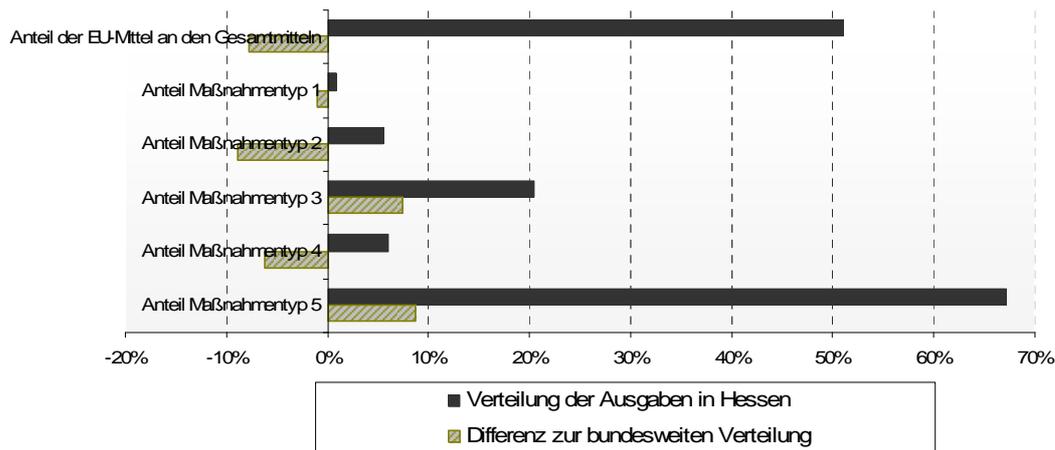
Prägende Einflussfaktoren für die nachfolgend dargestellten Analyseergebnisse sind die spezifische Wirtschaftsstruktur in der Region, die geografische Lage des Untersuchungsgebietes sowie Höhe und Struktur der ländlichen Entwicklungsprogramme auch in den an das Untersuchungsgebiet angrenzenden Bundesländern.

**Abbildung 37: Effekte auf Bruttowertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in Hessen**



Aus der Abbildung 38, die das Gewicht der durchgeführten Maßnahmen in Relation zum Bundesdurchschnitt zeigt, lässt sich herauslesen, dass das Bundesland Hessen seinen Schwerpunkt auf Maßnahmen des Typs 3 und 5 legt. Die anderen Maßnahmentypen sind hingegen unterrepräsentiert (vgl. Kapitel 1.2.1). Ferner zeigt Abbildung 38, dass der EU-Anteil in Hessen im Verhältnis zum bundesdeutschen Durchschnitt um etwa 8%-Punkte schwächer ausgeprägt ist.

**Abbildung 38: Verteilung der eingesetzten Mittel in Hessen auf die Maßnahmentypen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt**



Der ermittelte Gesamteffekt für Hessen ist nur zu einem Teil auf Höhe und Struktur der ländlichen Entwicklungsprogramme in Hessen zurückzuführen. Dies zeigt sich auch, wenn ausschließlich die durchgeführten Maßnahmen in Hessen den Simulationsrechnungen zugrunde gelegt würden.<sup>31</sup> Es zeigt sich, dass die kumulierten Effekte auf die Bruttowertschöpfung mit knapp 155 Mio. Euro in dieser Simulationsrechnung deutlich geringer ausfallen. Dies deutet daraufhin dass für Hessen eine positive Bilanz der räumlichen Umwälzung der Nachfrage sowie der Kreislaufeffekte zu verzeichnen ist. Es fließt weniger durch lokale Maßnahmen induzierte Bruttowertschöpfung in andere Bundesländer ab, als durch Maßnahmen in anderen Bundesländern induzierte Bruttowertschöpfung nach Hessen hinzu fließt. Der Multiplikator für Hessen beläuft sich unter Basisannahmen auf etwa 1,67 und ist damit etwas geringer als im Bundesdurchschnitt (1,77). Das bedeutet dass der relativ hohe Gesamteffekt der Maßnahmen vor allem auf die zusätzlich zugeflossene primäre Nachfrage zurückzuführen ist (der Primärimpuls<sup>32</sup> beträgt etwa 130 Mio. Euro) und weniger auf einen hohen Kreislaufeffekt.

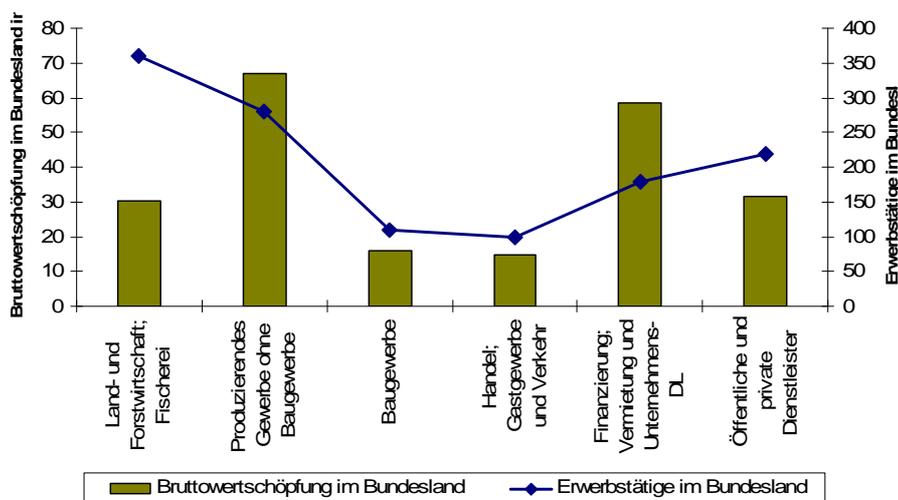
<sup>31</sup> Zu den Grundlagen und der Interpretation dieser Simulationsrechnung vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 1.6.

<sup>32</sup> Der Primärimpuls bezeichnet die primäre Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die in der jeweiligen Region stattgefunden hat, und beinhaltet zusätzlich die Wertschöpfungseffekte, die direkt auf die gezahlten Zuwendungen zurückzuführen sind (vgl. Kapitel 1.3).

Auf die Verteilung der induzierten Bruttowertschöpfung auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche wird nun im Folgenden eingegangen. Aus Abbildung 39 geht hervor, dass die höchste zusätzliche Bruttowertschöpfung in Hessen im Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe erzielt wird (67 Mio. Euro), gefolgt von der Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistung mit 60 Mio. Euro. Die Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei und die öffentlichen und privaten Dienstleistungen partizipieren an den durchgeführten Maßnahmen mit jeweils zusätzlichen 30 Mio. Euro an der Bruttowertschöpfung kumuliert über die drei Jahre. Der Handel, das Gastgewerbe und der Verkehr, die im Bundesdurchschnitt immerhin ein Achtel an der gesamten zusätzlichen Bruttowertschöpfung einnehmen, kommen in Hessen auf einen nur etwa halb so hohen Anteil.

Das über die Maßnahmen auch begünstigte Baugewerbe erzielt lediglich eine zusätzliche Bruttowertschöpfung von 16 Mio. Euro (entspricht einem Anteil von 7,5%) und liegt damit deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von rd. 12,5% (vgl. auch Abbildung 40). Dies ist auf das verhältnismäßig geringe Maßnahmenvolumen für die Investitionen Tief- und Galabau (Maßnahmentyp 2) und für Regionale Investitionen, vorrangig Bau (Maßnahmentyp 4), von denen das Baugewerbe in einem größeren Umfang profitiert, zurückzuführen. Der von Hessen gesetzte Maßnahmenswerpunkt auf die betrieblichen Investitionen spiegelt sich hingegen deutlich im überdurchschnittlich hohen Bruttowertschöpfungszuwachs im Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe wider. Dieser nimmt mit 31% einen deutlich höheren Bruttowertschöpfungsanteil ein als in Deutschland mit rd. 22%. Hierzu leistet aber auch die überregionale Nachfrage einen hohen Beitrag. Die bundesweit durchgeführten Maßnahmen führen ferner über die expansiven Kreislauffeffekte zu einem verhältnismäßig hohen Bruttowertschöpfungseffekt auf den Wirtschaftsbereich Finanzierung, Vermietung, Unternehmensbezogene Dienstleistungen.

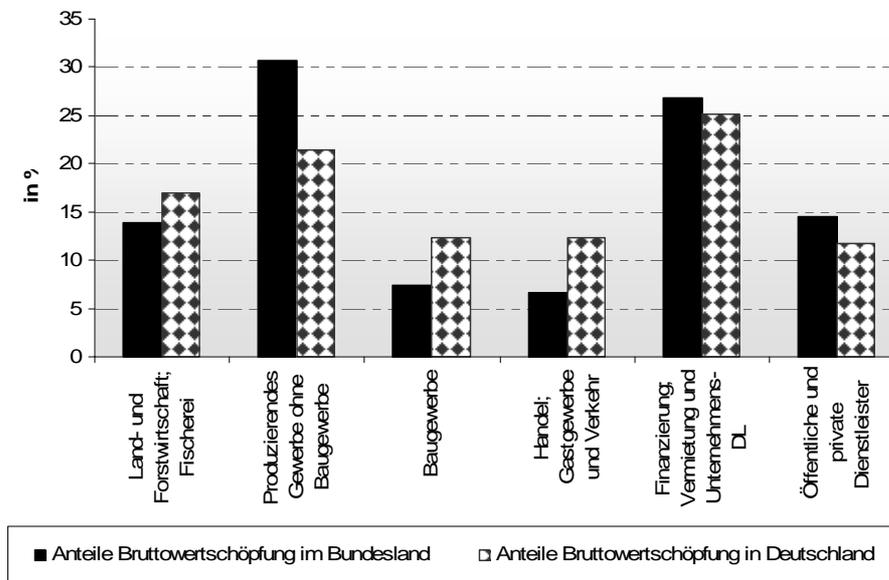
**Abbildung 39: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)**



Der relative Effekt wiederum ist in der Land- und Forstwirtschaft mit +0,99% am höchsten, gefolgt vom Produzierenden Gewerbe und dem Baugewerbe (0,06% und 0,07%). Die relativen Abweichungen der Bruttowertschöpfung liegen in den anderen

Wirtschaftsbereichen zwischen +0,01 und +0,03% deutlich unter diesen Werten. Eine ähnliche Konstellation ergibt sich bei dem Vergleich der Erwerbstätigeneffekte mit den bestehenden Erwerbstätigenzahlen in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen.

**Abbildung 40: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung in Hessen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt**



Insgesamt nehmen die Effekte auf die Anzahl der Erwerbstätigen erwartungsgemäß mit zunehmendem Maßnahmenvolumen zu. Der Großteil der im Durchschnitt zusätzlich erhaltenen oder geschaffenen Erwerbstätigen entfällt auf das letzte Untersuchungsjahr (vgl. Abbildung 37). Durchschnittlich konnte in Hessen pro Jahr nach den modellbasierten Berechnungen die Anzahl der Erwerbstätigen durch die Maßnahmen um knapp 1.250 erhöht werden. Dies entspricht 0,04% der Erwerbstätigen im Land. Mit durchschnittlich 360 Erwerbstätigen pro Jahr sind die Effekte vor allem der Land- und Forstwirtschaft zuzuordnen (vgl. Abbildung 39), gefolgt vom Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe mit 280 Erwerbstätigen. Die öffentlichen und privaten Dienstleister liegen mit 220 Erwerbstätigen an dritter Stelle, was auch ihrem hohen Wertschöpfungsanteil im bundesweiten Vergleich entspricht (vgl. Abbildung 40). Dahingegen entfällt auf die Finanzierung, Vermietung und Unternehmensbezogene Dienstleistungen, die bezogen auf die Bruttowertschöpfung im untersuchten Bundesland ein hohes Gewicht einnimmt, mit 180 Erwerbstätigen nur ein relativ geringer Anteil. An dieser Stelle wird die Arbeitsintensität der Forst- und Landwirtschaft im Vergleich zum Bereich der Finanzierung, Vermietung und der Unternehmensbezogenen Dienstleistungen deutlich.

### 3.5.2 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF DIE KREISE IN HESSEN ÜBER DEN ZEITRAUM 2007 BIS 2009

Die 26 Landkreise und kreisfreien Städte in Hessen teilen sich auf in neun städtische Regionen, welche kein Zielgebiet der ländlichen Entwicklungsprogramme sind, zwölf ländliche Regionen der Kategorie 1, welche als strukturstark gelten, sowie fünf ländliche, strukturschwache Regionen (Kategorie 2), welche überwiegend im Nordosten des

Untersuchungsgebiets zu finden sind (vgl. Abbildung 41). Diese drei Raumkategorien beinhalten mit der Gruppierung städtischer Kreise auch eine siedlungsstrukturelle Komponente. Die Analyse wirtschaftlicher Effekte entlang dieser drei Kategorien verdeutlicht die Bedeutung siedlungsstruktureller Begebenheiten und ermöglicht Aussagen zur Effektivität der Förderung in den Zielgebieten.

Die Verteilung der Maßnahmentypen innerhalb der Raumkategorien unterscheidet sich nicht sehr stark. In allen Raumkategorien ist der Maßnahmentyp 5 stark vertreten, in den strukturstarken ländlichen Gebieten am stärksten (72%). In den städtischen Kreisen ist der Maßnahmentyp 3 überrepräsentiert (34%) und der Maßnahmentyp 1 hat nur hier einen nennenswerten Anteil (7%). Der Typ 4 macht in den strukturschwachen ländlichen Gebieten etwa 8,3% des Maßnahmenvolumens aus und ist damit doppelt so stark wie in den anderen Gebieten vertreten. Der Maßnahmentyp 3 spielt auch in den ländlichen Gebieten eine große Rolle, der Anteil liegt zwischen ca. 26% (strukturstark) und rund 13% (strukturschwach).

In Tabelle 12 ist zu sehen, dass in den strukturschwachen Kreisen etwa 32% des Maßnahmenvolumens verausgabt wurden. Auf diesen Teilraum entfallen jedoch nur etwa 17% der Effekte für die Bruttowertschöpfung. Der Anteil an den Erwerbstäigeneffekten innerhalb Hessen ist jedoch mit 21% wieder etwas höher. In den strukturstarken, ländlichen Regionen konnten aus 61% der Mittel nur etwa 45% der Effekte im Untersuchungsgebiet erzielt werden. Der Anteil an der im Durchschnitt generierten Erwerbstätigkeit ist auch hier etwas höher als der Bruttowertschöpfungseffekt. Die Bilanz zwischen eingesetzten Mitteln und zusätzlich generierter Bruttowertschöpfung ist in den städtischen Kreisen besonders positiv. Nur etwa 7% der eingesetzten Mittel generieren etwa 38% der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und etwa 29% der erhaltenen bzw. generierten Erwerbstätigkeit.

**Tabelle 12: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Hessen – Anteile am Gesamteffekt in Hessen**

| Gebietsaggregat            | Bruttowertschöpfung kumuliert | Erwerbstätige | Maßnahmenvolumen kumuliert |
|----------------------------|-------------------------------|---------------|----------------------------|
| städtisch, kein Zielgebiet | 38,1%                         | 28,6%         | 7,3%                       |
| ländlich, Kategorie 1      | 44,7%                         | 50,2%         | 60,5%                      |
| ländlich, Kategorie 2      | 17,2%                         | 21,1%         | 32,3%                      |
| Hessen insgesamt           | 100,0%                        | 100,0%        | 100,0%                     |

Die 83 Mio. Euro zusätzliche Bruttowertschöpfung in den Städten entsprechen jedoch nur etwa 0,02% der gesamten Bruttowertschöpfung in dieser Gruppe und nur 0,02% der gesamten Anzahl der Erwerbstätigen (vgl. Tabelle 13, Spalte 1 und 2<sup>33</sup>). In den ländlichen, strukturschwachen Regionen ist die relative Abweichung der Erwerbstätigkeit über dreimal so hoch und die zusätzlichen 37,4 Mio. Euro Bruttowertschöpfung entsprechen 0,07% der zusammengefassten regionalen Wirtschaftskraft. In den übrigen Gebietsaggregaten liegen die relativen Werte wiederum nahe beieinander (0,04 und 0,05%). Der Blick auf die

<sup>33</sup> Tabelle 13 weist in Spalte 1 (Bruttowertschöpfung) und Spalte 2 (Erwerbstätige) sowohl den Absolutbetrag des Effektes als auch den relativen Effekt (in eckigen Klammern) – d.h. den Absolutbetrag im Verhältnis zur vorhandenen Bruttowertschöpfung / Erwerbstätigkeit im Basisszenario – aus.

Bedeutung des Primärimpulses und das Verhältnis zum Gesamteffekt gibt einen Eindruck von den Hintergründen der unterschiedlichen Durchschlagskraft der Maßnahmen im regionalen Kontext (vgl. Tabelle 13, Spalte 3 und Spalte 4<sup>34</sup>). Die städtischen Regionen, vereinen rund 27% des Primärimpulses auf sich, obwohl nur etwa 7 % der Mittel dort verausgabt wurden. Die überregionale maßnahmenpezifische Nachfrage entfällt bereits größtenteils auf die wirtschaftlich stärkeren Städte, während in den ländlichen Räumen der Anteil am Primärimpuls geringer ausfällt als der Anteil an den Mitteln. Dieser Effekt der regionalen Nachfrageverlagerung in die Städte verstärkt sich zusätzlich mit der Berücksichtigung interregionaler Lieferverflechtungen (Zweit- und Drittrundeneffekte) sowie der induzierten Multiplikatoreffekte. In den städtischen Kreisen ist die Bedeutung des Primärimpulses für den Gesamteffekt relativ gering. Die Vervielfältigung des Effekts durch die intra- und interregionalen Lieferverflechtungen und die Multiplikatorwirkungen ist hier besonders groß, während in den ländlichen Regionen der Primärimpuls eine größere Bedeutung hat. Auffällig ist jedoch, dass der Primärimpuls in den ländlichen Gebieten anteilig nicht wesentlich geringer ist als das Maßnahmenvolumen. Dies liegt in der hohen Bedeutung des Maßnahmentyps 5 begründet, welcher vor allem lokale Nachfrage generiert.

**Tabelle 13: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Hessen – Weitere Indikatoren für Bruttowertschöpfung und Erwerbstätigkeit**

| Gebietsaggregat            | Bruttowertschöpfung, 2007 bis 2009 kumuliert, Absolut, [relativ] | Erwerbstätige, Durchschnitt pro Jahr (2007 bis 2009), Absolut, [relativ] | Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Gesamteffekt | Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Untersuchungsgebiet |
|----------------------------|--|--|--|---|
| städtisch, kein Zielgebiet | 83,0 [0,02%]   | 357,0 [0,02%]  | 42,5%  | 27,0%   |
| ländlich, Kategorie 1      | 97,3 [0,04%]   | 626,3 [0,05%]  | 68,8%  | 51,3%   |
| ländlich, Kategorie 2      | 37,4 [0,07%]   | 263,2 [0,09%]  | 75,5%  | 21,7%   |
| Hessen insgesamt           | 217,7 [0,04%]  | 1246,4 [0,04%]   | 59,9%  | 100,0%  |

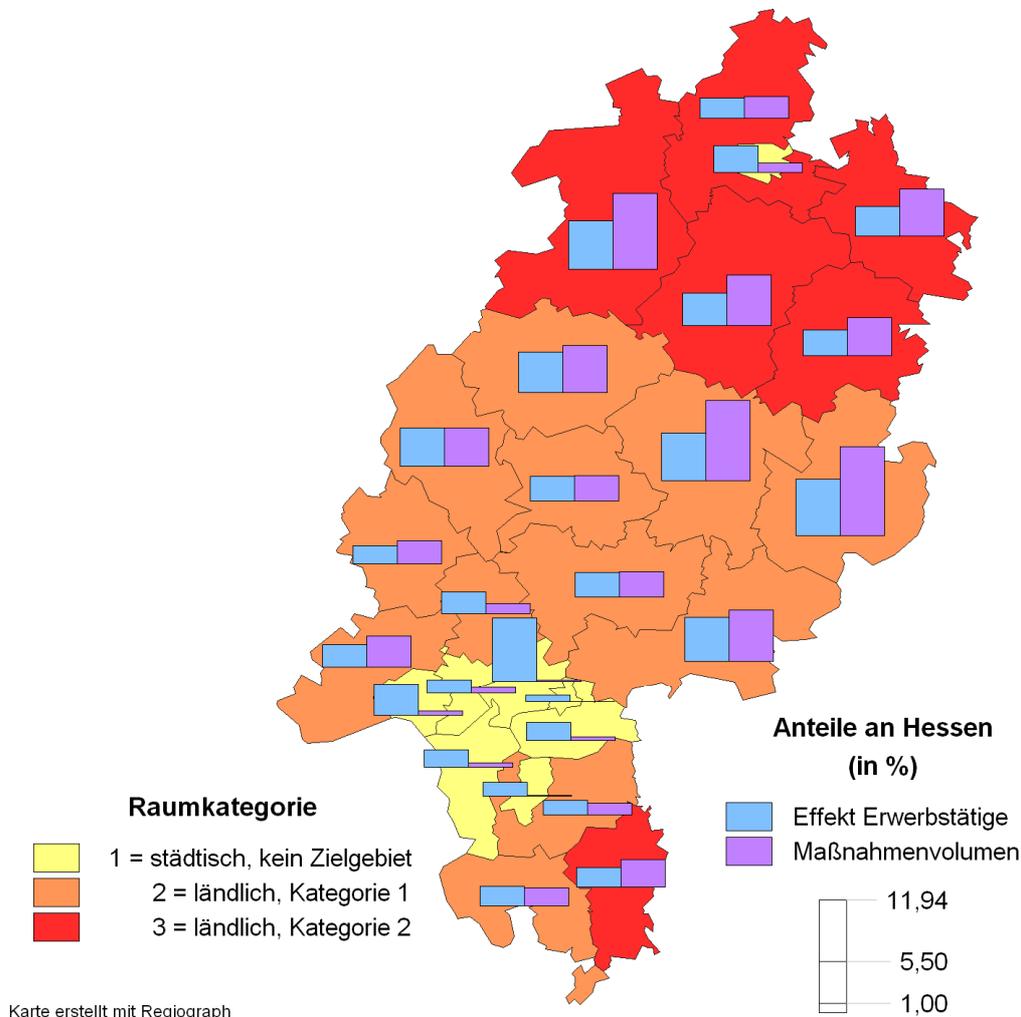
Die etwas geringere Durchschlagskraft der Maßnahmen in ländlichen Gebieten wird relativiert durch die höhere relative Bedeutung der erzielten Effekte und die größere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit. Durch die überwiegend geringere Erwerbstätigenproduktivität wird mit etwas geringeren wirtschaftlichen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

Neben den erwähnten siedlungsstrukturellen Auswirkungen lässt sich Abbildung 41 erkennen, dass in wirtschaftsstärkeren Landkreisen im weiteren Umland der Städte und Agglomerationen der Anteil am Erwerbstätigen effekt ähnlich hoch ist wie der Anteil am Fördervolumen. Insgesamt überwiegt jedoch der Befund, dass in den Landkreisen der Anteil am Erwerbstätigen effekt nicht jenem an dem verausgabten Maßnahmenvolumen entspricht. Der Abfluss von Nachfrage und wirtschaftlichen Effekten ist in den

<sup>34</sup> Tabelle 13 zeigt in Spalte 3 den Anteil des primären Impulses am Gesamteffekt (Absolutbetrag in Spalte 1). Der Beitrag der übrigen Kreislaufeffekte ergibt sich aus der Differenz aus 100%. In Spalte 4 wird der primäre Impuls der Gebietseinheit in Bezug gesetzt zum gesamten Primären Impuls im Bundesland. Diese Werte ermöglichen damit einen Vergleich mit den Werten in Tabelle 12.

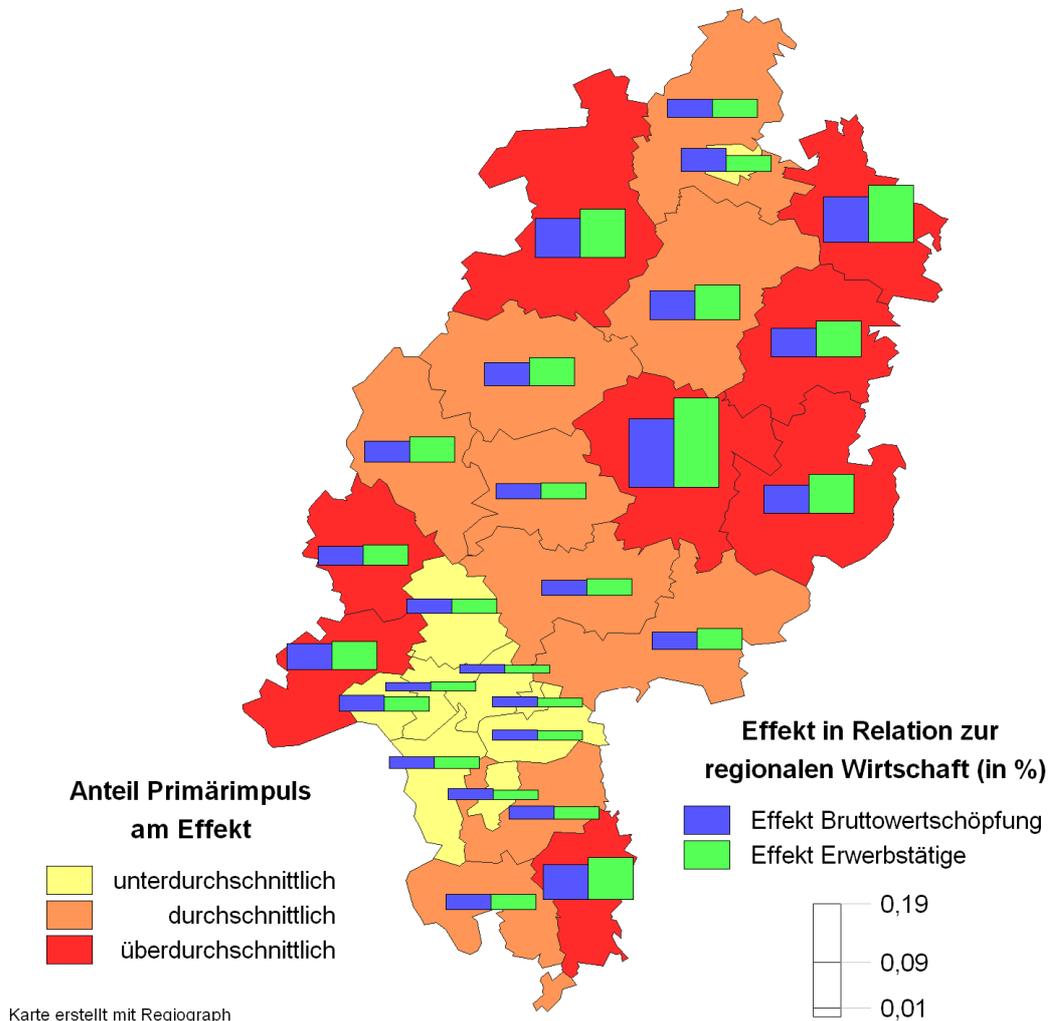
abgelegenen Landkreisen am größten. In den Städten und Stadtregionen übertrifft der Effektanteil den Mittelanteil um ein mehrfaches.

**Abbildung 41: Räumliche Verteilung der Effekte, Anteile am Maßnahmenvolumen und Raumkategorien in Hessen**



Die erzielten Effekte im Bezug auf die regionale Wirtschaftskraft bzw. den regionalen Arbeitsmarkt fällt in vielen ländlichen Kreisen sehr positiv aus, wie Abbildung 42 verdeutlicht. Spitzenwerte weisen der Vogelsbergkreis und der Werra-Meißner-Kreis auf. Weitere Kreise im Osten, der Kreis Waldeck-Frankenberg und auch Odenwaldkreis fallen auch durch hohe relative Werte auf. Jedoch ist die relative Bedeutung des Maßnahmenvolumens hier auch besonders groß. In diesen Regionen ist das Ausmaß der abgeflossenen Nachfrage besonders hoch, bzw. der Grad der Vervielfältigung besonders gering, wie der Anteil des Primärimpulses verdeutlicht. Von der räumlichen Umverteilung der Nachfrage (direkt und indirekt) profitieren alle Städte und wirtschaftsstarken Landkreise im Agglomerationsraum Rhein-Main sowie die Stadt Kassel. Diese Regionen können jedoch relativ gesehen nur geringe Effekte erzielen.

Abbildung 42: Räumliche Ausprägungen der Effekte in Hessen



Die meisten ländlichen Kreise können nicht genügend primäre Nachfrage und indirekte Vorleistungsnachfrage im überregionalen Kontext anziehen, um die eingesetzten Mittel ähnlich stark zu diversifizieren, wie wirtschaftsstarke Kreise und Städte. Der spezifische Maßnahmenmix erzeugt in strukturschwachen Räumen im Vergleich zum Durchschnitt keine signifikant höhere lokale Nachfrage, so dass Mittelabflüsse nicht kompensiert werden können. Die stärkere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit und das höhere Gewicht der generierten Nachfrage innerhalb dieser weniger wirtschaftsstarke Räume bessert die Bilanz für die strukturschwachen Regionen auf.

### 3.6 MECKLENBURG-VORPOMMERN

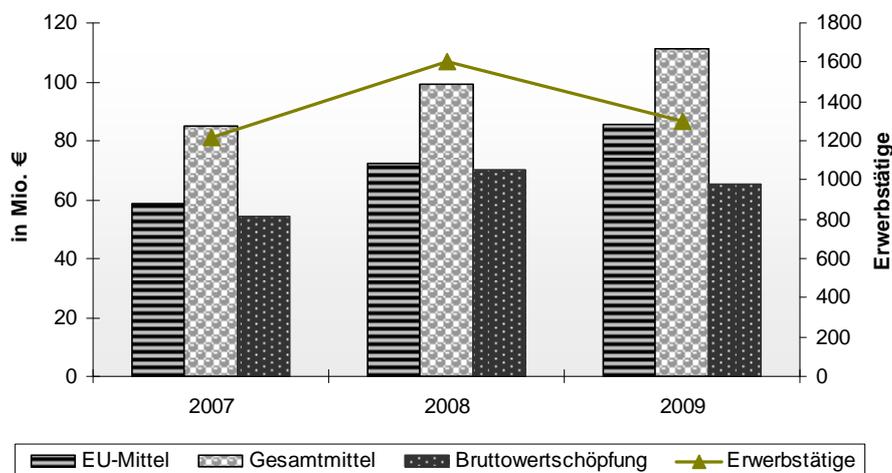
#### 3.6.1 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF MECKLENBURG-VORPOMMERN IN DEN JAHREN 2007 BIS 2009

Während des gesamten Untersuchungszeitraumes sind gut 300 Mio. Euro in ländliche Entwicklungsmaßnahmen in Mecklenburg-Vorpommern geflossen. Dies entspricht einem Anteil von 7% an den bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen.

Abbildung 43 zeigt die zusätzliche Bruttowertschöpfung sowie die zusätzliche Anzahl an Erwerbstätigen, die nach den modellbasierten Berechnungen durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in Mecklenburg-Vorpommern induziert wurde. Es ist erkennbar, dass die Summe der Gesamtmittel sich im Laufe des Untersuchungszeitraumes kontinuierlich erhöht. Darüber hinaus zeigt sich, dass die über die ländlichen Entwicklungsprogramme zusätzlich generierte Bruttowertschöpfung die eingesetzten Mittel in keinem Jahr übersteigt. Der über die drei Jahre kumulierte Effekt auf die Bruttowertschöpfung beläuft sich auf knapp 190 Mio. Euro, was 0,18% der Bruttowertschöpfung des Bundeslandes entspricht. Setzt man die durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme induzierte Bruttowertschöpfung in Mecklenburg-Vorpommern ins Verhältnis zu den in der Region eingesetzten Mitteln, so zeigt sich, dass jeder selbst eingesetzte Euro einer zusätzlichen Wertschöpfung von 0,6 Euro gegenübersteht. Bei den gesamtdeutschen Ergebnissen (vgl. Kapitel 2) zeigte sich eine Relation von 1:1,1.

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

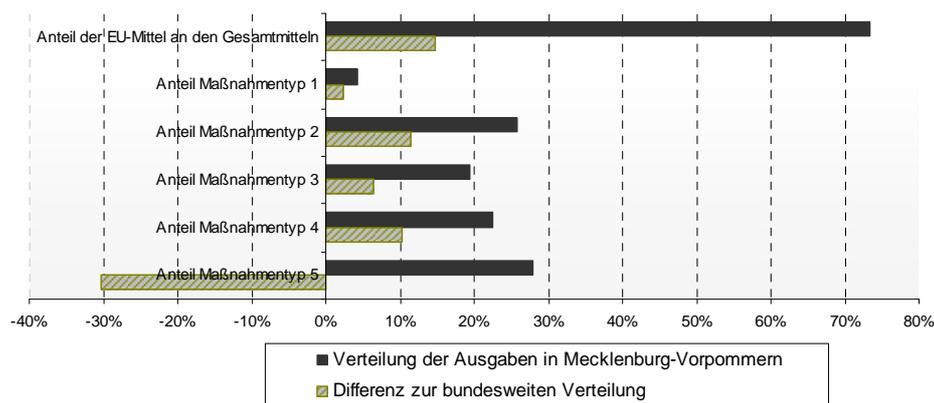
**Abbildung 43: Effekte auf Bruttowertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in Mecklenburg-Vorpommern**



Aus der Abbildung 44, die das Gewicht der durchgeführten Maßnahmen in Relation zum Bundesdurchschnitt zeigt, lässt sich herauslesen, dass das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern seinen Schwerpunkt auf Maßnahmen des Typs 1 bis 4 legt. Der

Maßnahmentyp 5 („Dienstleistung Forst & Agrar“) ist hingegen deutlich unterrepräsentiert. Sein Anteil ist um über 30%-Punkte niedriger als im Bundesdurchschnitt. Ein besonderes Gewicht wird in dem untersuchten Bundesland auf die Investitionen Tief- und Galabau (Maßnahmentyp 2) und auf die Regionalen Investitionen, vorrangig Bau (Maßnahmentyp 4) gelegt. Diese zeichnen sich durch hohe (z.T. lokale) Bauinvestitionen seitens der Kommunen sowie durch Privatpersonen aus (vgl. Kapitel 1.2.1).

**Abbildung 44: Verteilung der eingesetzten Mittel in Mecklenburg-Vorpommern auf die Maßnahmentypen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt**



Der spezifische Maßnahmenmix in Mecklenburg-Vorpommern kann jedoch nur zum Teil als Erklärungshintergrund für Höhe und Struktur der ermittelten Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte herangezogen werden. Weitere, das Analyseergebnis prägende Einflussfaktoren sind die spezifische Wirtschaftsstruktur in der Region und die geografische Lage des Untersuchungsgebietes. Dies zeigt sich, wenn man den berechneten Primärimpuls<sup>35</sup> ins Verhältnis zum Maßnahmenvolumen setzt. Diese Relation beträgt für Mecklenburg-Vorpommern 0,42 und liegt damit deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 0,62. Dies deutet darauf hin, dass in Mecklenburg-Vorpommern induzierte Nachfrageeffekte in nicht unerheblichem Maße über Landesgrenzen abfließen. Als weiteres Argument für die unterdurchschnittlichen Wertschöpfungseffekte dient der modellbasiert ermittelte Multiplikator. Dieser beläuft sich auf etwa 1,53 und ist damit ebenfalls geringer als im Bundesdurchschnitt (1,77), was darauf hindeutet, dass auch induzierte Wertschöpfungseffekte aus Mecklenburg-Vorpommern abfließen.

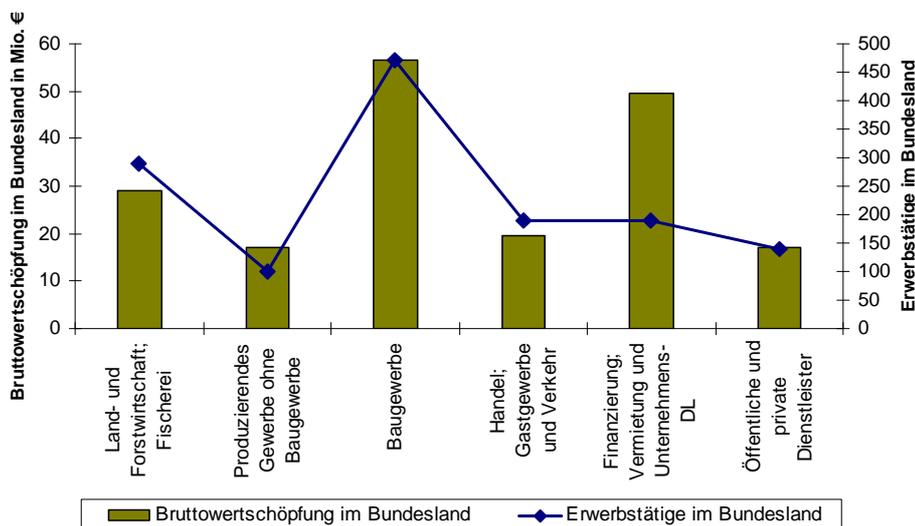
Ein Vergleich mit denjenigen Simulationsrechnungen welche ausschließlich die durchgeführten Maßnahmen in den Landkreisen und kreisfreien Städten Mecklenburg-

<sup>35</sup> Der Primärimpuls bezeichnet die primäre Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die in der jeweiligen Region stattgefunden hat, und beinhaltet zusätzlich die Wertschöpfungseffekte, die direkt auf die gezahlten Zuwendungen zurückzuführen sind

Vorpommerns berücksichtigt, liefert keine weitergehende Einsicht in die Hintergründe der Modellergebnisse.<sup>36</sup>

Auf die Verteilung der induzierten Bruttowertschöpfung auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche wird nun im Folgenden eingegangen. Aus Abbildung 45 geht hervor, dass die höchste zusätzliche Bruttowertschöpfung in Mecklenburg-Vorpommern im Baugewerbe mit 56 Mio. Euro erzielt wird, gefolgt vom Wirtschaftsbereich „Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistung“ mit 50 Mio. Euro. Die Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei, die im Bundesdurchschnitt immerhin einen Anteil von 17% an der gesamten zusätzlichen Bruttowertschöpfung einnehmen, kommen in Mecklenburg-Vorpommern auf einen geringfügig kleineren Anteil bzw. auf 30 Mio. Euro (vgl. auch Abbildung 46). Dies ist auf das verhältnismäßig geringe Maßnahmenvolumen für „Dienstleistungen Forst & Agrar“ zurückzuführen.

**Abbildung 45: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)**

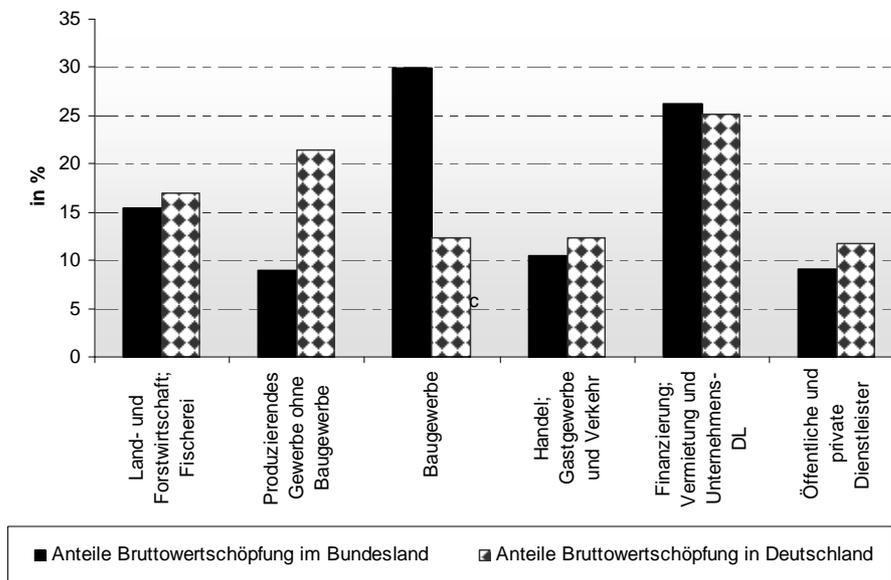


Der relative Effekt wiederum ist in der Land- und Forstwirtschaft mit +1,27% am höchsten, dicht gefolgt vom Baugewerbe (+1,04%). Die relativen Abweichungen der Bruttowertschöpfung liegen in den anderen Wirtschaftsbereichen zwischen +0,05 und +0,18% deutlich unter diesen Werten. Eine ähnliche Konstellation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

<sup>36</sup> Für Mecklenburg-Vorpommern ergibt sich bei dieser Simulationsrechnung ein Gesamteffekt von knapp 187 Mio. Euro. Damit liegt die Relation zwischen dem Gesamteffekt aufgrund der isolierten Betrachtung und dem Gesamteffekt aufgrund der Simulation der bundesweiten Programme mit etwa 1,0 relativ deutlich über dem Durchschnitt dieser Relationen für alle sechs Untersuchungsregionen. Zu den Grundlagen und der Interpretation der isolierten Simulationsrechnung vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 1.4. Die Struktur des Modells LÄNDER und die als flächendeckend angenommene Kompensationsannahme bringt mit sich, dass partialanalytische – sprich regionale Einzelsimulationen – nicht inhaltlich konsistent mit der Simulation unter Basisannahmen verglichen werden können und Auswertungen nur entlang von Relationen möglich sind.

Vergleich der Erwerbstätigeneffekte mit den bestehenden Erwerbstätigenzahlen in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen.

**Abbildung 46: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum Bundesdurchschnitt**



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

Durchschnittlich konnte in Mecklenburg-Vorpommern pro Jahr nach den modellbasierten Berechnungen die Anzahl der Erwerbstätigen durch die Maßnahmen um knapp 1.400 erhöht werden. Dies entspricht 0,19% der Erwerbstätigen im Land. Mit durchschnittlich 470 Erwerbstätigen pro Jahr sind die Effekte vor allem dem Baugewerbe zuzuordnen (vgl. Abbildung 45). Auch in der Land- und Forstwirtschaft kann infolge der durchgeführten Maßnahmen die Erwerbstätigkeit von fast 300 Personen gesichert werden. Der Wirtschaftsbereich Handel, Gastgewerbe und Verkehr sowie die unternehmensbezogenen Dienstleistungen stehen mit je fast 200 Erwerbstätigen an dritter Stelle, obgleich der Wertschöpfungsanteil des Handels im bundesweiten Vergleich niedrig ist (vgl. Abbildung 46).

### 3.6.2 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF DIE KREISE IN MECKLENBURG-VORPOMMERN ÜBER DEN ZEITRAUM 2007 BIS 2009

Die 18 Landkreise und kreisfreien Städte in Mecklenburg-Vorpommern teilen sich auf in sechs städtische Regionen, welche kein Zielgebiet des ländlichen Entwicklungsprogramms sind, und zwölf ländliche Regionen als Zielgebiet des Programms. Für die Analyse wurden die ländlichen Regionen noch einmal auf je sechs Regionen im Westen (Kategorie 1) und im Osten (Kategorie 2), des Untersuchungsgebiets aufgeteilt (vgl. Abbildung 47). Die Raumkategorien beinhalten mit der Gruppierung städtischer Kreise auch eine siedlungsstrukturelle Komponente. Die Analyse wirtschaftlicher Effekte entlang dieser Kategorien verdeutlicht die Bedeutung siedlungsstruktureller Begebenheiten und ermöglicht Aussagen zur Effektivität der Förderung in den Zielgebieten.

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

In Tabelle 14 ist zu sehen, dass in den ländlichen Kreisen im Osten etwa 43% des Maßnahmenvolumens verausgabt wurden. Auf diesen Teilraum entfallen jedoch nur etwa 33% der Effekte für die Bruttowertschöpfung. Der Anteil an den Erwerbstätigeneffekten innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns ist jedoch mit 35% wieder etwas höher. In den ländlichen Gebieten im Westen konnten aus 54% der Mittel nur etwa 44% der Effekte im Untersuchungsgebiet erzielt werden. Der Anteil an der im Durchschnitt generierten Erwerbstätigkeit ist hier auch höher. Die Bilanz zwischen eingesetzten Mitteln und zusätzlich generierter Bruttowertschöpfung ist in den städtischen Kreisen besonders positiv. Nur etwa 3% der eingesetzten Mittel generieren etwa 23% der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und etwa 18% der erhaltenen bzw. generierten Erwerbstätigkeit.

**Tabelle 14: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Mecklenburg-Vorpommern – Anteile am Gesamteffekt in Mecklenburg-Vorpommern**

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

Die 43 Mio. Euro zusätzliche Bruttowertschöpfung in städtischen Gebieten entsprechen jedoch nur etwa 0,1% der gesamten Bruttowertschöpfung in dieser Gruppe und 0,09% der

gesamten Anzahl der Erwerbstätigen (vgl. Tabelle 15, Spalte 1 und 2<sup>37</sup>). In den ländlichen Gebieten im Osten ist die relative Abweichung der Erwerbstätigkeit mehr als doppelt so hoch und die zusätzlichen 62 Mio. Euro Bruttowertschöpfung entsprechen 0,25% der zusammengefassten regionalen Wirtschaftskraft. In den westlichen Landkreisen liegen die relativen Werte bei 0,24 bzw. 0,27%. Der Blick auf das Verhältnis zwischen Primärimpuls und Gesamteffekt gibt einen ersten Eindruck von den Hintergründen der unterschiedlichen Durchschlagskraft der Maßnahmen im regionalen Kontext (vgl. Tabelle 15, Spalte 3 und Spalte 4<sup>38</sup>). Die städtischen Regionen, vereinen rund 15% des Primärimpulses auf sich, obwohl nur etwa 3% der Mittel dort verausgabt wurden. Die überregionale maßnahmenspezifische Nachfrage entfällt bereits größtenteils auf die wirtschaftlich stärkeren Städte, während in den ländlichen Räumen der Anteil am Primärimpuls geringer ausfällt als der Anteil an den Mitteln. Dieser Effekt der regionalen Nachfrageverlagerung in die Städte verstärkt sich zusätzlich mit der Berücksichtigung interregionaler Lieferverflechtungen (Zweit- und Drittrundeneffekte) sowie der induzierten Multiplikatoreffekte. In den städtischen Kreisen ist die Bedeutung des Primärimpulses für den Gesamteffekt relativ gering. Die Vervielfältigung des Effekts durch die intra- und interregionalen Lieferverflechtungen und die Multiplikatorwirkungen ist hier besonders groß, während in den ländlichen Regionen der Primärimpuls eine größere Bedeutung hat. Auffällig ist jedoch, dass der Primärimpuls in den ländlichen Gebieten anteilig nicht wesentlich geringer ist als das Maßnahmenvolumen. Dies liegt in der hohen Bedeutung des Maßnahmentyps 5 begründet, welcher vor allem lokale Nachfrage generiert.

**Tabelle 15: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Mecklenburg-Vorpommern – Weitere Indikatoren für Bruttowertschöpfung und Erwerbstätigkeit**

| Gebietsaggregat                  | Bruttowertschöpfung, 2007 bis 2009 kumuliert, Absolut, [relativ] | Erwerbstätige, Durchschnitt pro Jahr (2007 bis 2009), Absolut, [relativ] | Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Gesamteffekt | Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Untersuchungsgebiet |
|----------------------------------|--|--|--|---|
| städtisch, kein Zielgebiet       | 42,9 [0,10%]   | 253,0 [0,09%]  | 43,9%  | 15,2%   |
| ländlich, Kategorie 1            | 83,9 [0,24%]   | 637,6 [0,27%]  | 70,3%  | 47,8%   |
| ländlich, Kategorie 2            | 62,4 [0,25%]   | 481,7 [0,25%]  | 73,3%  | 37,0%   |
| Mecklenburg-Vorpommern insgesamt | 189,1 [0,18%]  | 1372,3 [0,19%]   | 65,3%  | 100,0%  |

Die etwas geringere Durchschlagskraft der Maßnahmen in ländlichen Gebieten wird relativiert durch die höhere relative Bedeutung der erzielten Effekte und die größere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit. Durch die überwiegend geringere

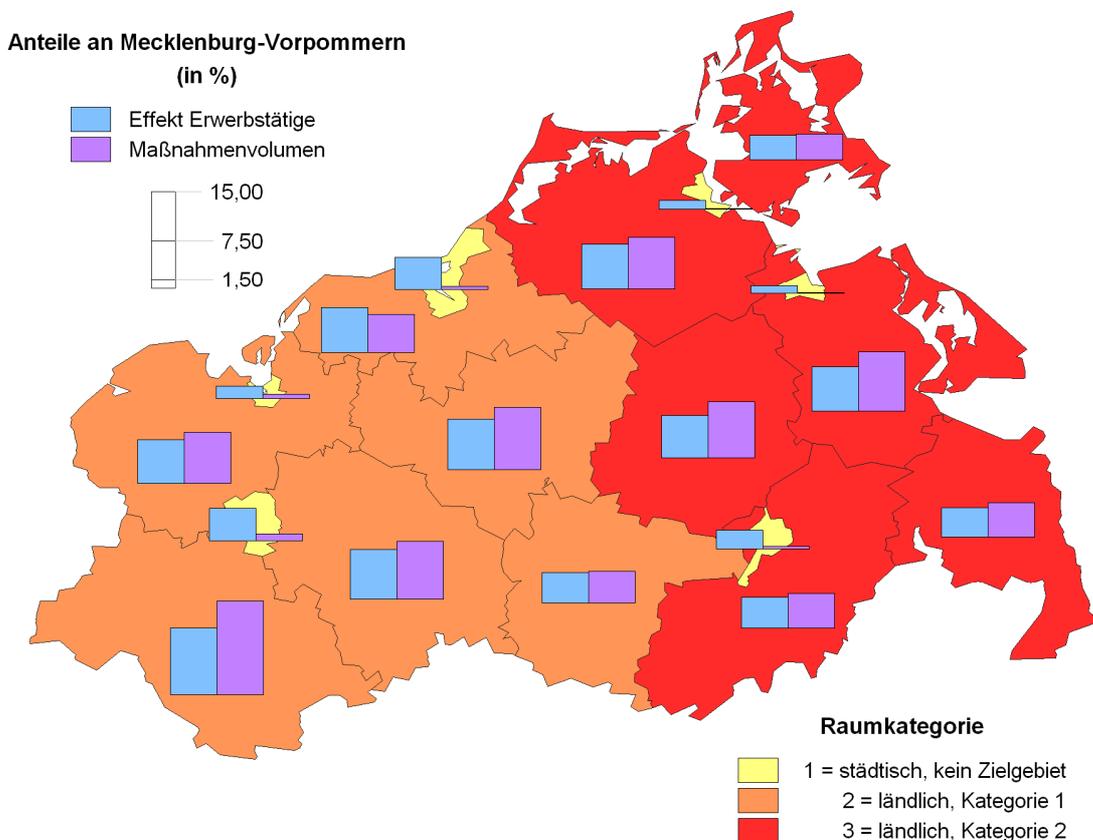
<sup>37</sup> Tabelle 15 weist in Spalte 1 (Bruttowertschöpfung) und Spalte 2 (Erwerbstätige) sowohl den Absolutbetrag des Effektes als auch den relativen Effekt (in eckigen Klammern) – d.h. den Absolutbetrag im Verhältnis zur vorhandenen Bruttowertschöpfung / Erwerbstätigkeit im Basisszenario – aus.

<sup>38</sup> Tabelle 15 zeigt in Spalte 3 den Anteil des primären Impulses am Gesamteffekt (Absolutbetrag in Spalte 1). Der Beitrag der übrigen Kreislaufeffekte ergibt sich aus der Differenz aus 100%. In Spalte 4 wird der primäre Impuls der Gebietseinheit in Bezug gesetzt zum gesamten Primären Impuls im Bundesland. Diese Werte ermöglichen damit einen Vergleich mit den Werten in Tabelle 14.

Erwerbstätigenproduktivität wird mit etwas geringeren wirtschaftlichen Effekten ein relativ hoher Effekt bei der Erwerbstätigkeit erreicht.

Neben den erwähnten siedlungsstrukturellen Auswirkungen lässt sich in Abbildung 47 erkennen, dass in nur wenigen Kreisen der Anteil am Erwerbstätigeneffekt ähnlich hoch ist wie der Anteil am Fördervolumen. In fast allen Landkreisen ist der Anteil am Erwerbstätigeneffekt geringer als an dem verausgabten Maßnahmenvolumen. Ein Zufluss von Nachfrage und wirtschaftlichen Effekten findet nur im Landkreis Bad Doberan im Umland von Rostock statt. In den Städten und Stadtregionen übertrifft der Effektanteil den Mittelanteil um ein Mehrfaches.

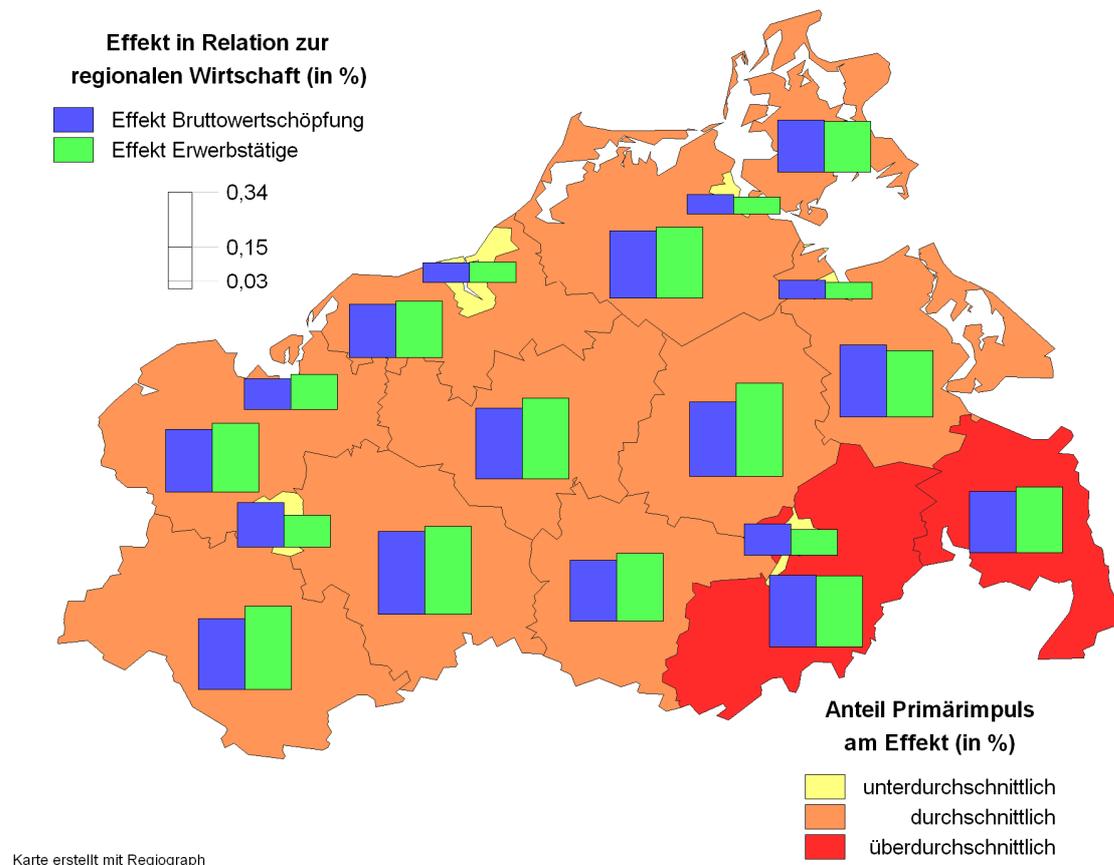
**Abbildung 47: Räumliche Verteilung der Effekte, Anteile am Maßnahmenvolumen und Raumkategorien in Mecklenburg-Vorpommern**



Karte erstellt mit Regiograph

Die erzielten Effekte im Bezug auf die regionale Wirtschaftskraft bzw. den regionalen Arbeitsmarkt fallen in vielen ländlichen Kreisen sehr positiv aus, wie Abbildung 48 verdeutlicht. Unter den ländlichen Gebieten fällt der relative Effekt nur in Kreisen im Nordwesten und für den Kreis Rügen etwas geringer aus. In den anderen Landkreisen können relativ hohe Effekte realisiert werden. Jedoch ist die relative Bedeutung des Maßnahmenvolumens in vielen Kreisen auch besonders hoch. In den ländlichen Regionen ist das Ausmaß der abgeflossenen Nachfrage besonders hoch, bzw. der Grad der Vervielfältigung besonders gering, wie der Anteil des Primärimpulses verdeutlicht. Die höchste Abhängigkeit von lokaler Nachfrage deutet sich im Südosten des Bundeslands an. Von der räumlichen Umverteilung der Nachfrage (direkt und indirekt) profitieren alle Städte. Diese können jedoch relativ gesehen nur geringe Effekte erzielen.

Abbildung 48: Räumliche Ausprägungen der Effekte in Mecklenburg-Vorpommern



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

## 4 ZUSAMMENFASSENDER WERTUNG DER ERGEBNISSE

Die vorliegende Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die ländlichen Entwicklungsprogramme in den Jahren 2007 bis 2009 einen, wenn auch begrenzten, Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung in Deutschland liefern konnten. Diese Analyseergebnisse sind in nicht unerheblichem Maße durch die positiven Anpassungsreaktionen in Folge der Maßnahmen „Dienstleistungen Forst & Agrar“ geprägt. Auf die Einschränkungen der Möglichkeiten einer modellbasierten Abbildung in diesem Bereich wurde umfassend hingewiesen. Damit sind diese Analyseergebnisse aber auch davon abhängig, dass insbesondere drei Voraussetzungen gegeben sind, die im Rahmen dieser Studie nicht verifiziert werden konnten:

- die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe reagieren auf Zuwendungen im Rahmen von ländlichen Entwicklungsprogrammen als Mengenanpasser,
- die Verwendung der Mittel durch die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe unterscheidet sich nicht von derjenigen, welche aus anderen Geldzuflüssen (insbesondere aus dem Verkauf von Produkten) entsteht,
- selbst wenn eine vollständige Einstellung der Zuwendungen an land- und forstwirtschaftliche Betriebe im Rahmen von ländlichen Entwicklungsprogrammen für die Land- und Forstwirtschaft einen Strukturbruch darstellen würde, reagiert der Wirtschaftsbereich auf diese veränderten Bedingungen nicht anders als auf marginale Veränderungen seiner Produktionsgegebenheiten.

Zudem gilt es zu beachten, dass der Fokus der Analysen auf der Ermittlung der nachfrageseitig induzierten kurzfristigen Effekte liegt. Wie bei den Ausführungen zum Instrumentarium dargestellt, sind im Modellkontext auch Auswirkungen auf den technischen Fortschritt im Sinne von Veränderungen der Produktqualitäten abgebildet. Dennoch bleibt zu konstatieren, dass bei der vorliegenden Studie mittel- bis langfristige Wirkungen auf den Strukturwandel aufgrund von veränderten Produktionsbedingungen und Lerneffekten der Akteure nur in sehr begrenztem Umfang abgebildet sind.<sup>39</sup>

Mit den Maßnahmentypen 1 bis 4 ist in der Regel jedoch explizit das Ziel einer mittel- bis langfristigen Umstellung und Stärkung der (Standort-) Bedingungen im ländlichen Raum verbunden, was für die „Dienstleistungen Forst & Agrar“ nur in geringerem Maße gilt. Es ist folglich davon auszugehen, dass die Fokussierung auf kurzfristige und nachfrageseitige Aspekte gegenüber einer mittel- bis langfristigen Sichtweise, die stärkeres Gewicht auf die Analyse des induzierten technischen Fortschritts und seiner Wirkungen legt, das Analyseergebnis zugunsten des Maßnahmentyps „Dienstleistungen Forst &

---

<sup>39</sup> Grundsätzlich steht mit dem Modellverbund aus INFORGE, LÄNDER und REGIO ein Instrumentarium zur Verfügung, welches auch diese Wirkungskanäle umfassend empirisch fundiert abbilden kann. Hierzu wären jedoch umfangreichere Analysen und Anpassungen notwendig, als dies im Rahmen des begrenzten Budgets der vorliegenden Studie möglich war.

Agrar“ verzerrt. Daher sei an dieser Stelle explizit davor gewarnt, die Ergebnisse der Studie dahingehend zu interpretieren, dass aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive Maßnahmen des Typs „Dienstleistungen Forst & Agrar“ den übrigen Maßnahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme vorzuziehen sind.

Bei den regionalen Analyseergebnissen zeichnet sich ab, dass die Wirksamkeit, im Sinne der Erzielung regionalwirtschaftlicher Effekte, nur zum Teil mit der Höhe und Ausgestaltung der Maßnahmen und ihrem Volumen beeinflusst werden können. In einem flächendeckenden Kontext, d.h. unter Berücksichtigung aller Maßnahmen im Bundesgebiet, entscheidet auch der Standort des Angebots, sprich die regionale Verteilung der Wirtschaftsbereiche und ihr wirtschaftliches Gewicht, über die Durchschlagskraft der Maßnahmen. Das Ausmaß, mit dem Regionen überregionale Nachfrage auf sich ziehen können, stellt im überregionalen Kontext die wichtigste Einflussgröße auf den wirtschaftlichen Erfolg der ländlichen Entwicklungsprogramme für eine Region dar. Gleichwohl führen die ländlichen Entwicklungsprogramme in allen Regionen dazu, dass der Rückgang der Erwerbstätigkeit weniger stark ausfällt. Die Bedeutung auch nur kleiner Erwerbstätigeneffekte kann in den strukturschwachen Regionen relativ gesehen durchaus ins Gewicht fallen.

Unter den getroffenen Annahmen können die Maßnahmen im Bereich „Dienstleistungen Forst & Agrar“ dem Grad der räumlichen Diffusion der Effekte entgegenwirken. Dies stellt neben dem Zufluss von Nachfrage aus anderen Bundesländern einen wichtigen Erklärungshintergrund für die hohe Durchschlagskraft der Programme in Nordrhein-Westfalen und Hessen dar. Auf Ebene der Wirtschaftsbereiche wird deutlich, dass vor allem das produzierende Gewerbe direkt von den Nachfrageimpulsen der Maßnahmen profitiert. Hier liegen die höchsten Potenziale für eine Multiplikation von Effekten, jedoch auch das höchste Ausmaß der räumlichen Verlagerung. In hohem Maße profitieren Regionen mit einer starken industriellen Basis. Die relativ geringen Wirkungen auf die Erwerbstätigkeit im Verarbeitenden Gewerbe selbst werden dann ergänzt durch zusätzliche positive Effekte in den unternehmensnahen Dienstleistungen, insbesondere wenn hier eine hohe regionale Ausstattung vorhanden ist.

Vor diesem Hintergrund fallen die regionalen Effekte in den Städten Nordrhein-Westfalens am höchsten aus, während in den strukturschwachen Gebieten Mecklenburg-Vorpommerns nur wenig zusätzlich generierte Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit erreicht wird. Eine Verbesserung der Effektivität der Maßnahmen in strukturschwachen Gebieten kann unter diesen Gesichtspunkten vor allem durch eine Verbesserung der Wirtschaftsstruktur erreicht werden.

Die isolierte Betrachtung regionaler Programme und deren regionale Effekte konnte im Rahmen dieser Untersuchung nur begrenzt vorgenommen werden. Diese Betrachtung erfordert eine spezifische Szenariengestaltung und einige Anpassungen in der Modellierung.

## 5 LITERATUR

- Ahlert, G., Distelkamp, M., Lutz, C., Meyer, B., Mönnig, A. & Wolter, M.I. (2009): Das IAB/INFORGE Modell. In: Schnurr, P. & Zika, G. [Hrsg]: Das IAB/INFORGE- Modell. Ein sektorales makroökonomisches Projektions- und Simulationsmodell zur Vorausschätzung des längerfristigen Arbeitskräftebedarfs. IAB-Bibliothek 318, Nürnberg, S. 15-175.
- Distelkamp, M., Hohmann, F., Lutz, C., Meyer, B. & Wolter, M. I. (2003): Das IAB/INFORGE-Modell: Ein neuer ökonomischer Ansatz gesamtwirtschaftlicher und länderspezifischer Szenarien. In: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB), Band 275, Nürnberg.
- Färber, G., Dalezios, H., Arndt, O., Steden, P. (2007): Die Formale und effektive Inzidenz von Bundesmitteln – Endbericht. Speyer, Basel.
- Frohn, J., Pu, C., Lemke, W. & Pullen, M. (2001): Abschlussbericht zum Projekt „Abschätzung der Auswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen zur Erreichung von Umweltzielen mit Hilfe ökonomischer Modelle. Bielefeld.
- Junankar, S, Lofsnaes, O. & Summerton, P. (2007): MDM-E3. A short technical description. Cambridge Econometrics Working Paper. Cambridge (UK).
- Lutz, C. & Meyer, B. (2009): Environmental and Economic Effects of Post-Kyoto Carbon Regimes. Results of Simulations with the Global Model GINFORS. Energy Policy, 37, pp. 1758-1766.
- Lutz, C. & Wiebe, K. (2009): GINFORS. In: Van Drunen et al. [ed.]: Modelling future linkages, Deliverable number D2.5 of INDI-LINK Indicator-based evaluation of interlinkages between different sustainable development objectives, Vienna.
- Meyer, B., Bockermann, A. & Lutz, C. (1999): PANTA RHEI. In: Forum für Energiemodelle und Energiewirtschaftliche Systemanalysen in Deutschland (Hrsg.): Energiemodelle zum Klimaschutz in Deutschland, Heidelberg, S. 85ff.



# **Halbzeitbewertung des ZPLR**

---

## **Teil III – Anhang 4**

### **Leitfäden für Expertengespräche zur Bewertung der Programmdurchführung**

---

Autorinnen:

Barbara Fährmann

Regina Grajewski

Braunschweig, Dezember 2010



## **Interviewleitfaden für das Gespräch mit der Verwaltungsbehörde ZPLR**

Face-to-Face-Interview am 20.08.2009 in Kiel

### **Programmerstellung nach den Vorgaben der ELER-VO**

**1. Hat die ELER-VO neue inhaltliche Impulse für die Förderpolitik für den ländlichen in SH Raum gesetzt?**

**2. Welche Rolle haben die Vorgaben aus den strategischen Leitlinien der EU gespielt?**

**3. Welche Rolle hat die Nationale Strategie gespielt?**

Ist die Nationale Strategie als inhaltliches Steuerungsinstrument relevant?

Welche Rolle spielt sie für Sie im Zuge der Umsetzung?

Sähe das ZPLR ohne die NSP anders aus?

**4. Im Rahmen der landesspezifischen Programmstrategieentwicklung wurde im Vorfeld viel „geleistet“. Haben sich diese aufwändigen Vorarbeiten im Nachhinein ausgezahlt?**

- Spielt die Strategie im Rahmen der Programmumsetzung noch eine lenkende Rolle?
- Wo sehen Sie Zielkonflikte?
- Wie sehen Sie die Verzahnung der Strategie mit den Programmierungen der Maßnahmen?

### **5. Entscheidungsstrukturen Programm und Förderrichtlinien**

- Inwieweit war das Parlament in die Strategiediskussion und die Programmerstellung mit eingebunden? Zu welchen Zeitpunkten wurde es eingebunden?
- Wie werden Förderrichtlinien aufgestellt? Gab es nach der eigentlichen Programmentscheidung Probleme bei der Aufstellung der Förderrichtlinien?

**6. Halten Sie die vorgeschriebenen Mindestausstattungen der Achsen für sachgerecht?**

Hätten Sie ohne diese Vorgaben andere finanzielle Schwerpunkte gesetzt?

- 7. Was hat die Programminhalte am Wesentlichsten beeinflusst. Nennen Sie die drei wichtigsten Einflussfaktoren.**
- 8. Wenn Sie ein Journalist fragen würde, was dieses Programm gegenüber dem Vorläuferprogramm auszeichnet, würden Sie die folgenden drei Schlagworte nennen:**
- 

## **Bewertung**

- 9. Was sind aus Programmsicht die wesentlichen programmbezogenen Bewertungsfragen**
- 10. Wir befinden uns im Jahr 2012 – der neuen Programmierungsphase – welche Erkenntnisse möchten Sie aus der Evaluierung bis dahin gewonnen haben?**
- 11. Unser Angebot sieht für die Analyse der Durchführung folgende Bausteine vor; Welche Fragestellungen wären über Schwerpunkte hinweg /gemeinsam zu untersuchen?**

## **Formale Anforderungen an die Programmerstellung und die Genehmigung**

- 12. Was sind aus Ihrer Sicht die wesentliche Änderungen gegenüber der ELER-VO und der Durchführungsbestimmungen gegenüber 2000 – 2006?:**
- 13. Konnte bei der Programmerstellung auf den Erfahrungen und dem Know-How der letzten Periode aufgebaut werden?**

## **Programmgenehmigung**

- 14. Was waren die wesentlichen Veränderungen im Verfahrensablauf gegenüber 1999/2000?**
- 15. Was waren die wesentlichen Knackpunkte für die Genehmigungsfähigkeit des Programms?**

## **Kommunikation und Kooperation im Mehrebenensystem**

Die folgenden Fragen beziehen sich auf die Phase der Programmerstellung, Genehmigung und Abwicklung

**16. Wie sehen Sie die Rolle des Bundes in dem Mehrebenensystem?**

**17. Wie stark treffen die folgenden „Rollenbeschreibungen“ auf den Bund im Kommunikationsprozess zwischen den Ländern – speziell für ihr Bundesland – und der Kommission zu ?**

**18. Haben die folgenden Aspekte die Rolle des Bundes verändert?**

- Nationale Strategie
- Netzwerk Ländlicher Raum (Deutsche Vernetzungsstelle)

**19. Erleben Sie den Bund insgesamt als stärker oder schwächer im Vergleich mit der zurückliegenden Förderperiode?**

**20. Ihr größtes Anliegen gegenüber dem Bund im Zusammenhang mit der Umsetzung und Steuerung des EPLR?**

**21. Beurteilen Sie bitte die Rolle der EU Kommission im Kommunikations- und Abstimmungsprozess (SCHEMA)**

**22. Wie würden Sie insgesamt die Zusammenarbeit mit der Kommission beschreiben?**

**23. Wenn Defizite bestehen, wie haben diese sich ausgewirkt?**

**24. Ihr größtes Anliegen gegenüber der KOM im Zusammenhang mit der Umsetzung und Steuerung des ZPLR?**

**25. Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang das SFC?**

**26. Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang**

- den Contact Point der EU KOM und das Netzwerk
- das Netzwerk Ländlicher Raum auf Bundesebene
- Was versprechen Sie sich von diesen Einrichtungen und wie planen Sie sie zu nutzen?

## Formale Anforderungen an die Programmabwicklung

**27. Was sind aus Ihrer Sicht die wesentliche Änderungen gegenüber 2000 – 2006?**

- Was davon ist positiv, was ist negativ?

**28. Wie beurteilen Sie die Integration von Leader in das ZPLR in Bezug auf die Abwicklung**

**29. Was unterscheidet aus ihrer Sicht die Verwaltungsbehörde von der der vorherigen Stellung als PK?**

**30. Wie klappt Zusammenspiel Zahlstelle-Verwaltungsbehörde? Gibt es Abgrenzungsschwierigkeiten?**

**31. Gibt es eine systematische Koordination der Verwaltungsbehörde .....**

- mit Zahlstelle
- mit Fachreferaten MLUR, MWV

**32. Wo liegen die größten Schwierigkeiten bei der Abwicklung des EPLR nach ELER-VO?**

**33. Welche Faktoren beeinflussen in SH am stärksten die Implementationskosten?**

**34. Ihre erste Prognose für die Fördereffizienz in Bezug auf der Entwicklung der Implementationskosten und der zweckmäßigen Mittelverwendung verglichen mit der zurückliegenden Förderperiode (unter zweckmäßigere wird auch eine wirksamerer Mittelverwendung gefasst)**

| Auswirkungen der jetzigen..... | auf die Höhe der Implementationskosten | auf die zweckmäßige Mittelverwendung |
|--------------------------------|--|--------------------------------------|
| Auswahlkriterien               |  |                                      |
| Kontrollmechanismen            |  |                                      |
| Indikatorenerfassung           |  |                                      |
| Umorganisation der Zahlstelle  |  |                                      |
| EDV / Datenbanken              |  |                                      |

+ Positive Auswirkungen (bei IK kostensenkend bzw. geringe IK), 0 = Neutrale Auswirkungen (IK Kosten gleichbleibend), - = Negative Auswirkung (bei IK kostensteigernd bzw. hohe IK)

Insgesamt wird die Fördereffizienz aus ihrer Sicht  steigen,  gleich bleiben,  sinken?

**35. Wie würde unter den gegebenen Rahmenbedingungen ein aus ihrer Sicht verwaltungsökonomisch optimiertes Programm aussehen? Welche Maßnahmen würden sie herausnehmen? Welche aufstocken?**

**36. Wie laufen die Verfahren zu Programmänderungen ab?**

## **Implementationsstruktur und Verflechtungen**

**37. Diskussion der Programmimplementationsstruktur des Landes anhand einer vorbereiteten Strukturlandkarte**

- Vollständigkeit? Welche anderen (Beratungs-)Stellen sind noch involviert?
- Synergien bei der Programmumsetzung durch die Strukturen, Strukturreformen?
- Wer genau ist involviert, wenn ZS als Bewilligungsbehörde bzw. Kontrollinstanz genannt ist?
- Gibt es zentrale Einrichtungen der involvierten Stellen für die VOK oder alles dezentral?
- In wie weit sind die Zentraldezernate des LLUR mit Querschnittsaufgaben belegt?
- Wann wäre aus Ihrer Sicht der passende Zeitraum für die Erhebung der Implementationskosten? Was für Funktionen sollten mit erfasst werden?

**38. Wo besteht noch Verbesserungsbedarf in der Organisation, wo wird sich voraussichtlich (wieder) etwas ändern?**

**39. Wo besteht noch Verbesserungsbedarf in Bezug auf die Befähigung des für die Implementation eingesetzten Personals und Organisationseinheiten (Schulungen, EDV etc). Sollte die Technische Hilfe gezielter hierfür eingesetzt werden?**

**40. Diskussion der EDV-Lösungen des Landes**

## **Vollzug des Programms und Rahmenbedingungen für die Umsetzung des ZPLR**

**41. Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang die Planbarkeit der Zahlungsströme im bisherigen Verlauf der Förderperiode?**

**42. Hauptgründe warum Maßnahmen hinter den Erwartungen zurückbleiben bzw. warum fließen in einigen Maßnahmen nur Artikel-89-Mittel ab?**

**43. Stichwort Diversifizierungsbeihilfe Zucker: Wie beurteilen Sie die Praktikabilität der getrennten Mittelverwaltung? (121)**

**44. Stichwort Health Check: Wie sind die Entscheidungen zustande gekommen und welche Strategie steht dahinter?**

**45. Was bewirken die Finanz- und Wirtschaftskrise sowie die Regierungskrise für die Programmumsetzung und den Programmserfolg?**

- Werden die Kommunen als Kofinanzierer nicht überstrapaziert?
- Werden diese ihre Finanzmittel eher für die Schul- und Gesundheitsinfrastruktur im Rahmen des Konjunkturprogramm SH 2009 bis 2011 aufwenden? Wie wird es sich das Konjunkturprogramm voraussichtlich auf das EPLR auswirken?

### **Kohärenz, Komplementarität, Synergie mit anderen Fonds**

**46. Welche praktische Rolle hat aus Ihrer Sicht das Zukunftsprogramm SH in der Ausgestaltung der einzelnen Programme gehabt? Ist das ZP nur ein Label zur Außendarstellung oder ein eigenes Konzept mit gemeinsamer Strategie, Zielen etc.?**

**Ist eine Zusammenschau der Wirkungsbeiträge der einzelnen Programme geplant?**

- Hätten die einzelnen Programme anders ausgesehen, wenn es das ZP nicht als Dach nicht gäbe?
- Wie genau sah und sieht der Arbeitskreis der Strukturfondsverwalter aus? Arbeitsschwerpunkte? Wer hat die Federführung? Wann konstituiert?
- Zeitliche Taktung der Programmaufstellungen - problematisch?
- Hat sich Zusammenarbeit gegenüber der letzten Förderperiode vertieft?

**47. Wo sehen Sie bezogen auf die Wirkungen der Interventionen konkrete Synergien mit**

- dem EFRE - Programm?
- dem EFF?
- dem ESF?
- Welche Themen wären aus Ihrer Sicht fondsübergreifend zu bewerten?

**48. Wo gibt es aus ihrer Sicht „Förderlücken“ bzw. weiße Flecken vor allem in Bezug auf wirtschaftliche Impulse im ländlichen Raum?**

**49. „Den integrierten multisektoriellen Entwicklungsstrategien einschließlich den Aktivitäten des Regionalmanagements kommt eine besondere Bedeutung zu. Da nur auf regionaler Ebene ein Zielkonflikt ausgeschlossen werden kann“ (Zitat ZPLR und EFRE).**

- Werden beispielsweise AktivRegionen durch die anderen Fonds prioritär bedient?
- Wie sehen Sie das Verhältnis zu den Regionalmanagements des EFRE und des CAG (EFF)?

**50. Was sind die wesentlichen Probleme für eine bessere organisatorische und inhaltliche Abstimmung und strategische Nutzung der Fonds?**

**51. Die Überschneidungen und „Abgrenzungsregeln“ zwischen den Fonds sind zum Teil interpretationsfähig .....**

**52. Was würden Sie von anderen Bundesländern (gemeinsamen Begleitausschüsse, gemeinsame Verwaltungsbehörden) an „Kohärenzstrukturen“ übernehmen?**

- Wo liegen ihrer Meinung nach die Vor- und die Nachteile integrierterer Strukturen wie beispielsweise in MV?

### **Chancengleichheit (Gender-Mainstraming)**

**53. Welche Rolle spielt das Konzept des GM aktuell in der Politik des MLUR? Wie wird dort mit welchen Indikatoren der Erfolg gemessen (nach Kabinettsbeschluss erforderlich in jedem Ressort verankert)**

**54. Wo bieten sich aus ihrer Sicht mögliche Bewertungsansätze des ZPLR an?**

### **Prinzip der Partnerschaft in Programmerstellung und Begleitung**

**55. Was sind aus Ihrer Sicht Neuerungen gegenüber letzter Förderperiode in Bezug auf:**

- Spektrum der Beteiligten
- Abläufe der Beteiligung
- Form der Beteiligung

Welche davon waren besonders erfolgreich?

**56. Aus welchem Themenfeld und Institutionellen Umfeld kamen und kommen die Hauptakteure?**

**57. Wie haben Sie die Partner ausgesucht – gab es Vorgaben hierzu?**

**58. Ist der Begleitausschuss (BA) mit seinem Sprecherprinzip das einzige Instrument zur Beteiligung im Rahmen der Programmumsetzung oder in welcher Form werden WiSo noch beteiligt?**

**59. Welchen Nutzen kann die Verwaltungsbehörde aus der Beteiligung ziehen, welche Impulse bekommt sie hieraus?**

**60. Wie beurteilen Sie die Einrichtung länderbezogenen BA im Vergleich zum Bundesbegleitausschuss?**

**61. Wie beurteilen Sie Mitarbeit der folgenden Vertreter?**

**62. Wie schätzen Sie die Befähigung der Verbände für eine qualifizierte Beteiligung ein?**

- Wäre es aus ihrer Sicht sinnvoll oder notwendig die technische Hilfe hierfür einzusetzen?

**63. Sind Sie mit dem bisherigen Verfahren zufrieden oder könnte es aus Ihrer Sicht besser laufen?**

**64. Es ist eine Befragung von Vertretern des Begleitausschusses als Feedback über den BGA und die Beteiligung geplant. Was wäre aus Ihrer Sicht interessant zu wissen?**

## **Interviewleitfaden: Zahlstelle und Bescheinigende Stelle Schleswig-Holstein**

### **Mitarbeiterstruktur / Organisation**

Wer gehört zur Zahlstelle?

Koordinative Zahlstelle – Operative Zahlstelle

Wie sind die VOK, Ex-Post Kontrollen organisiert? Zentral oder dezentral?

Welche Dienstleistungen sind outgesourct?

### **EDV-technische Abwicklung**

Welche DV-Programme werden eingesetzt?

InVeKos, Nicht-InVeKos-Maßnahmen

Ist die programmtechnische Voraussetzungen zur Zahlung von Nicht-InNeKos Maßnahmen inzwischen gegeben?

Verknüpfung zum Monitoring:

- Profil-ELER-CS
- Artikel-89-Maßnahmen

### **Selbstverständnis der Zahlstelle**

Selbstverständnis der Zahlstelle

### **Abgrenzung zur Verwaltungsbehörde**

Hat sich irgendetwas durch ELER-Verordnung in der Praxis geändert?

Sind die Zuständigkeiten klar geregelt oder gibt es Überschneidungen?

Beteiligung an der Festlegung von Projektauswahlkriterien?

## **Koordinative Funktion**

Regelmäßige Dienstbesprechungen?

- Mit wem?
- Mit welchen Inhalten?
- Zusammenarbeit mit MWV?

Wie ist Hamburg einbezogen? 1. Säule – 2. Säule?

## **Anforderungen an die Zahlstelle im Vergleich zu 2000 bis 2006?**

Sind diese gestiegen?

In welchen Bereichen?

Berichtspflichten – Neuerungen?

Stehen diesen gestiegenen Anforderungen bzw. Neuerungen Verbesserungen gegenüber?

- in Bezug auf eine rechtmäßigere Mittelverwendung
- zweckmäßigere Mittelverwendung
- klarerer Vollzug
- gestiegenen Rechtsklarheit in Bezug auf Kontrollen gegenüber Organen der EU?

## **Finanzierungssysteme im Vergleich**

- Hinsichtlich des Verwaltungsaufwandes
- Hinsichtlich der Finanzsteuerung (Bugwelle)

## **Bewilligung, Prüfung, Zahlung, Verbuchung**

Beteiligung der Zahlstelle an der Festlegung von Projektauswahlkriterien

- Zentrale und Besondere Dienstanweisungen?
- Geschäftsverteilungsplan (Organigramm der Zahlstellenorganisation)
- Was beinhaltet das Intranet der Zahlstelle? Nur Dokumente der Zahlstellenleitung oder auch maßnahmenspezifische Dokumente?
- Aktualität der Dokumente? Wer ist hierfür zuständig?

Wo sind aus Ihrer Sicht die besonders problematischen Maßnahmen?

Bereitet Ihnen die Integration von Leader „Bauchschmerzen“?

Was haben die bisherigen Prüfberichte der BS ergeben, welche Konsequenzen wurden ggf. gezogen?

Wurde die 2 % Wesentlichkeitsschwelle immer eingehalten?

## **Abwicklungstechnische Einschätzung**

- Frage der Abgrenzung zur 1.Säule (v. a. Obst und Gemüse)
  - Zuckerdiversifizierung
  - Health Check
  - EU-Konjunkturprogramm
-

## Gesamteinschätzung

Das neue Finanzierungssystem ist im Vergleich zu den 2000 bis 2006 bestehenden gekennzeichnet von ...

|   | Die Aussage ...               |                       |
|---|-------------------------------|-----------------------|
|   | trifft voll<br>und ganz<br>zu | trifft<br>nicht<br>zu |
| ...einem erhöhten Verwaltungs-<br>und Kontrollaufwand.                                    |                               |                       |
| ... einer Kombination von<br>unterschiedlich ausdifferenzierten<br>Finanzierungssystemen. |                               |                       |
| ... zusätzlichen Erklärungs- und<br>Berichtspflichten.                                    |                               |                       |
| ... einer gestiegenen finanziellen<br>Mitverantwortung.                                   |                               |                       |
| ... neuen Anlastungstatbeständen  |                               |                       |
| ... einer mangelnden Kohärenz zu<br>den Bestimmungen anderer VO'en.                       |                               |                       |
| ... Rechtsunsicherheiten und<br>Umsetzungsproblemen.                                      |                               |                       |

## **Interviewleitfaden: Kohärenz, Komplementarität, Synergie zwischen ZPLR und ZPW**

Telefoninterview vom 12.05.2010

### **Strategische Ausrichtung des ZPW in Schleswig-Holstein**

- 1. Welche praktische Rolle hat aus Ihrer Sicht das Zukunftsprogramm in der Ausgestaltung der einzelnen Programme gehabt?**
- 2. Ist das ZP nur ein Label zur Außendarstellung oder ein eigenes Konzept mit gemeinsamer Strategie, Zielen etc.?**
  - Ist eine Zusammenschau der Wirkungsbeiträge der einzelnen Programme zu bestimmten Themen geplant?
- 3. Wie würden Sie das Verhältnis des ZPW und des ZPLR Programme zueinander in Bezug auf das Maß der „Abgestimmtheit“ beschreiben?**
  - Wo liegt die Betonung auf Abgrenzung, wo auf Ergänzung oder Synergien?
  - Was wurde bewusst in das jeweils andere Programm integriert, was ausgegrenzt?
  - Konnte man und kann man wirklich gegenseitig „Themen“ unterkriegen?
- 4. Inwieweit haben Sie die eigenen strategischen Vorgaben (EU-Leitlinien, Bundesstrategie) in Bezug auf die Integration von Themen des ländlichen Raums begrenzt oder bestärkt?**
  - Was bewirkt das EARmarking – würden sie diesen Ansatz auch für den ELER weiterempfehlen?
- 5. Wie würden Sie die den Beitrag des EFRE-Programms in SH zur Göteborg-Strategie einschätzen?**
  - Welche Projekte im Zusammenhang mit Natura 2000 sollen aus dem ZPW gefördert werden?
  - Wann und auf welcher Grundlage wird ein Projekt nach 55, 56 oder 57 eingestuft?
  - Warum sind keine Mittel für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie vorgesehen?

6. **Was ist unter dem folgenden Ansatz zu verstehen?** „Übergeordnetes Ziel des ZPW ist die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung in Schleswig-Holstein. Erreicht wird dies aus einer Kombination aus effektivitäts- und ausgleichsorientierter Förderpolitik, die den Belangen des gesamten Landes Rechnung trägt.“

Welches sind die Ziele und Strategien des EFRE-Programms zur Stärkung strukturschwacher ländlicher Räume?

- Was sind aus Ihrer Sicht die wesentlichen Steuerungsinstrumente? Auch für die innovativen und die einzelbetrieblichen Projekte?
- Werden die Fördermittel auf die vier Förderregionen kontingentierte?
- Werden beispielsweise Leader-Regionen durch den EFRE prioritär bedient?
- Gibt es aus ihrer Sicht „Förderlücken“ bzw. weiße Flecken vor allem in Bezug auf wirtschaftliche Impulse im ländlichen Raum?

## **Fondsübergreifende Themen und Bewertung**

### **7. Tourismus**

- In beiden Programmen laufen Maßnahmen mit Bezug zum Tourismus. Ist die Abgrenzung sinnvoll?
- Welche Rolle spielt das Tourismuskonzept für die Abstimmung der Fonds? Wirklich integrativer Ansatz?

### **8. Wo sehen Sie weitere gemeinsame Interventionsfelder und potenzielle Synergien mit dem ZPLR - Programm?**

### **9. Welche Fragestellungen sollten aus Ihrer Sicht fondsübergreifend bewertet werden, da singuläre Betrachtungen wenig Sinn machen?**

### **10. Wo müsste es aus Ihrer Sicht eine Harmonisierung der Bewertungsansätze und zeitlichen Taktung geben?**

## **Umsetzungsstrukturen, Schnittstellen und Bündelungsinstrumente EFRE – ELER**

### *Auf Landesebene*

**11. Wie viele und welche Fachreferate der Ressorts sind an der Konzeption/ Steuerung von Maßnahmen des EFRE beteiligt? Könnten sie die Dokumente zu den Verwaltungs- und Kontrollsystem zur Verfügung stellen?**

**12. Welche Bedeutung hat für Sie die Arbeitsgruppe der Fondsverwalter – welche Themen überwiegen?**

**13. Wie hat die die Zusammenarbeit ELER-EFRE in der aktuellen gegenüber der letzten Förderperiode aus Ihrer Sicht entwickelt?**

- In Bezug auf die Inhalte?
- In Bezug auf die Organisation?
- Woran machen Sie dies fest?
- Was ist aus Ihrer Sicht noch ausbaufähig?

**14. Welche Bedeutung haben aus Ihrer Sicht die jeweiligen Begleitausschüsse für die Kohärenz und Komplementarität der Fonds?**

Reicht Ihnen die gegenseitige Präsenz aus oder wo sehen Sie Intensivierungsbedarf?

### *Auf regionaler Ebene*

**15. „Den integrierten multisektoriellen Entwicklungsstrategien einschließlich den Aktivitäten des Regionalmanagements kommt eine besondere Bedeutung zu, da nur auf regionaler Ebene ein Zielkonflikt ausgeschlossen werden kann“ (Zitat ZPLR und EFRE).**

- Welcher Regionalbegriff liegt im EFRE zu Grunde? Auf welcher Ebene sind Regionalmanagements eingerichtet?
- Wie sehen Sie das Verhältnis zwischen den Regionalmanagements des EFRE und den AktivRegionen?
- Wie funktioniert aus Ihrer Sicht die Verzahnung zwischen Regionalbeiräten/Geschäftsstellen der Förderregionen und den LAGn der 21 AktivRegionen?
- Welche Rolle spielen die Regionaldezernate der LLUR? Sind diese in den Regionalbeiräten vertreten?

- Rolle der AG Regionalmanagement – hier auch Verzahnung mit geförderten REK (Konversion, Helgoland, Fehmarnbelt) des EFRE und AktivRegionen?
- Wo müssten Ihrer Meinung nach die Fäden stärker zusammenlaufen, wo ist die Zusammenarbeit noch ausbaufähig?

**16. Wo gibt es bei der Umsetzung Reibungsverluste bzw. Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den beiden Fonds und den verschiedenen Regionalen Prozessen und Konzepten?**

- Sind die Demarkationslinien immer klar und aus Ihrer Sicht sinnvoll?
- Natura 2000, Tourismus, Bioenergie
- Breitbandförderung im EFRE? Zusammenspiel aller Förderinstrumente?

**Übergeordnete Vorgaben, die Kohärenz sichern oder behindern**

**17. Wie bewerten Sie die Tatsache, dass die unterschiedlich „günstigen“ Förderbedingungen zu einer Wettbewerbssituation von zwei Landesprogrammen führen?**

**18. Wo sehen Sie die wesentlichen Hemmnisse für ein besseres Zusammenspiel der Fonds und dringenden Verbesserungsbedarf?**

- In inhaltlichen bzw. organisatorischen Unstimmigkeiten in den Vorgaben der EU?
- In inhaltlichen bzw. organisatorischen Unstimmigkeiten in den Vorgaben des Bundes?
- Unstimmigkeiten in den Vorgaben des Landes bzw. Ressortegoismen?

**19. In Bezug auf die Kohärenz und Komplementarität der Fonds gibt es folgende These: Ohne Zwang von übergeordneter Ebene, wird kein besseres Zusammenwachsen erfolgen, sondern Ressortegoismen überdauern.**

- Teilen Sie diese Auffassung und wie müsste dieser „Zwang“ aussehen?
- Was für Bedingungen müssten vorgegeben werden?

**20. Was würden Sie von anderen Bundesländern (Gemeinsame Begleitausschüsse, Gemeinsame Verwaltungsbehörde) übernehmen?**

## **Ausblick 2014**

**21. Wo sehen Sie das größte Potenzial zur Zusammenarbeit und Abstimmung für 2014ff?**

**22. Ist eine Gesamtstrategie der Fonds geplant – wie läuft die Diskussion und wo sollte sie Ihrer Meinung nach hingehen: Stärkere Abgrenzung ohne Überlappungen der Programme oder (weiterhin) Einsatz der Fondsprogramme für alle Themen?**

**23. Wie deuten Sie die Tatsache, dass das Positionspapier der Wirtschaftsministerkonferenz zur Zukunft der Strukturpolitik den ländlichen Raum oder ELER mit keinem Wort erwähnt?**

## **Interviewleitfaden für das Gespräch mit Vertretern des Bundes (BMELV) am 21.04.2010 in Bonn**

### **ELER VO und Nationale Strategie**

#### **1. Hat die ELER-VO neue inhaltliche Impulse für die Förderpolitik für den ländlichen Raum gesetzt?**

Wesentliche inhaltliche Veränderung gegenüber der Periode 2000 – 2006

#### **2. Welche Rolle haben die Vorgaben aus den strategischen Leitlinien der EU und der Nationalen Strategie gespielt?**

- Ist die Nationale Strategie als inhaltliches Steuerungsinstrument relevant?
- Welche Rolle spielt sie für Sie?
- Verhältnis von Aufwand zu Nutzen
- Wie groß ist Ihrer Meinung nach der Einfluss?

(standardisierte Abfrage)

### **Selbstverständnis und die Rolle des Bundes im Mehrebenensystem**

Die folgenden Fragen beziehen sich auf die Phase der Programmerstellung, Genehmigung und Abwicklung

#### **3. Wie sehen Sie die Rolle des Bundes in dem Mehrebenensystem? Beurteilen Sie bitte die Rolle des Bundes im Kommunikations- und Abstimmungsprozess**

(standardisierte Abfrage)

#### **4. Wie stark treffen die folgenden „Rollenbeschreibungen“ auf den Bund im Kommunikationsprozess zwischen den Ländern und der Kommission zu?**

(standardisierte Abfrage)

#### **5. Haben die folgenden Aspekte die Rolle des Bundes verändert?**

- Nationale Strategie
- NRR
- Netzwerk Ländlicher Raum (Dt. Vernetzungsstelle)
- MEN-D
- (Einrichtung einer Koordinierungsstelle)
- Contact Point der EU KOM und das Netzwerk

6. **Erleben Sie den Bund insgesamt als stärker oder schwächer im Vergleich mit der zurückliegenden Förderperiode? Woran machen Sie dies fest?**
7. **Ihr größtes Anliegen gegenüber den Ländern im Zusammenhang mit der Umsetzung der EPLR? Welche Rolle würden Sie gerne einnehmen – was sind hierfür die Hindernisse?**
8. **Beurteilen Sie bitte die Rolle der EU Kommission im Kommunikations- und Abstimmungsprozess**

(standardisierte Abfrage)

9. **Wie würden Sie insgesamt die Zusammenarbeit mit der Kommission beschreiben? (standardisierte Abfrage)**
10. **Was wäre aus Ihrer Sicht das größte Anliegen gegenüber der KOM ?**
11. **Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang das SFC? (standardisierte Abfrage)**

### **Formale Anforderungen an die Programmabwicklung**

12. **Was sind die wesentlichen Knackpunkte für Programmabwicklung?**
  - Was sind nach wie vor Stolpersteine / Unsicherheiten/Verzögerungsgründe?
  - Was war hierbei die Rolle des Bundes?
13. **Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang die Planbarkeit der Zahlungsströme im bisherigen Verlauf der Förderperiode und das Verhalten der Länder?**
14. **Halten Sie den Optimismus, der in den Ländern in Bezug auf die prognostizierte Mittelverausgabung zur Schau gestellt wird, für berechtigt?**
15. **Was bewirken die Finanz- und Wirtschaftskrise für die Programmumsetzung und den Programmerfolg?**
16. **Wie beurteilen Sie die Neuerung in Bezug auf die Abwicklung v. a. die Integration von LEADER in das EPLR?**
17. **Gibt es eine systematische Koordination des Referats 521.....?**
  - mit 615
  - mit Fachreferaten
  - Stellung im Hause??
  - mit anderen Ressorts

**18. Wie laufen die Verfahren zu Programmänderungen ab?**

- Von außen betrachtet scheint das Verfahren sehr langwierig und komplex zu sein. Woran liegt dies im Wesentlichen?
- Wird die neue D-VO Erleichterungen bringen?

**Implementationsstrukturen und -kosten****19. Diskussion der Programmimplementationsstrukturen der Länder****20. Wo sehen Sie aus Sicht des Bundes problematische wo gute Organisationsstrukturen?**

**Diskussion der Implementationskostenanalyse – Berücksichtigung der Bundesebene (zumindest für den NSP)**

**Kohärenz, Synergie zu anderen Fonds aus Sicht des Bundes****21. Kohäsionsleitlinien/Strukturfondsverordnung haben einen dezidierten territorialen Aspekt und Bezug zum ländlichen Raum ( - Flankierungsauftrag)? Für wie nachhaltig halten Sie den?****22. Wo gibt es aus ihrer Sicht „Förderlücken“ bzw. weiße Flecken vor allem in Bezug auf wirtschaftliche Impulse im ländlichen Raum?****23. Kohärenz aus Ihrer Sicht ausreichend – auch auf den übergeordneten Ebenen; was eher gute Strukturen – schlechte Strukturen?**

Wo liegen ihrer Meinung nach die Vor- und die Nachteile integrierterer Strukturen wie beispielsweise in MV?

**24. Wo sehen Sie bezogen auf die Wirkungen der Interventionen konkrete Synergien mit**

- dem EFRE - Programm?
- dem EFF?
- dem ESF?

**25. Sehen Sie Defizite und Verbesserungsvorschläge für die Zukunft in Bezug auf Strukturen zur besseren Abstimmung auf der Bundesebene? Wäre die IMAG nicht das geeignete Instrument hierfür?**

## **Bewertung**

- 26. Es gibt keine länderübergreifende GAK-Bewertung mehr. Trotzdem beziehen sich die Länderbewertungen auf alle Fördergegenstände der GAK. Wie könnte systematischer auf die Ergebnisse zurückgegriffen werden?**
- 27. Welche Themen wären aus Ihrer Sicht dringend fondsübergreifend zu bewerten bzw. einzuordnen?**

## **Prinzip der Partnerschaft in Programmerstellung und Begleitung**

- 28. Wie bewerten Sie das Fehlen des Bundesbegleitausschusses?**
- 29. Wie sehen Sie die Präsenz des Bundes in den Landesbegleitausschüssen. Ihr Eindruck von den BGAs?**
- Diskussionskultur
  - Entscheidungsbefugnisse
  - Vertretene Belange
- 30. Welchen Nutzen kann der BUND aus der Beteiligung ziehen, welche Impulse bekommt er hieraus?**
- Ergebnisse der Befragung:
  - Wird die Perspektive des Bundes nachvollziehbarer (trifft eher zu, 3,28)
  - Entscheidungen transparenter (trifft eher nicht zu 3,08)
  - Können Anliegen beim Bund angebracht werden (2,58)
- 31. Gibt es etwas, was sich aus Ihrer Sicht verbessern müsste ?**

## **Ausblick auf 2014ff**

- 32. Wie läuft aus ihrer Sicht die Diskussion?**
- 33. Welche Aspekte der ELER-Verordnung halten Sie für sachgerecht? Wo würden Sie Veränderungsbedarf sehen?**
- Mindestausstattung der Achsen
  - Kulisse ländlicher Raum – Lenkungsfunktion / Mittelkontingentierung
  - Indikatoren
  - Auswahlkriterien
  - Begleitungs- und Bewertungssystem

## **Interview mit Referat 615 - EU Agrarfinanzierung, Koordinierungsstelle des BMELV am 21.04.2010 in Bonn**

### **Mitarbeiterstruktur**

Wie groß ist das Referat 615 und ist es nach Länderzuständigkeiten organisiert?

### **Selbstverständnis der Koordinierungsstelle**

#### **Aufgaben der Koordinierungsstelle (Artikel 4 VO 885/2006)**

- Im Bereich Sammlung und Bündelung der für die Kommission bestimmten Informationen und Unterlagen
- Im Bereich Förderung/Harmonisierung der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechtes

### **Abgrenzung zu / Koordinierung mit 521?**

### **Selbstverständnis und die Rolle des Bundes im Mehrebenensystem**

- Wie sehen Sie die Rolle des Bundes in dem Mehrebenensystem? Beurteilen Sie bitte die Rolle des Bundes im Kommunikations- und Abstimmungsprozess im Rahmen der zahlstellenkonformen Abwicklung.
- Wie viel davon ist Bündelung, „Postweg“, aktive Koordination? (standardisierte Abfrage)
- Wie viel Mitverantwortung hat der Bund?
- Wie stark treffen die folgenden „Rollenbeschreibungen“ auf den Bund im Kommunikationsprozess zwischen den Ländern und der Kommission zu? (standardisierte Abfrage)
- Ihr größtes Anliegen gegenüber den Ländern im Zusammenhang mit der Umsetzung der EPLR? Welche Rolle würden Sie gerne einnehmen – was sind hierfür die Hindernisse?
- Beurteilen Sie bitte die Rolle der EU Kommission im Kommunikations- und Abstimmungsprozess (standardisierte Abfrage)
- Wie würden Sie insgesamt die Zusammenarbeit mit der Kommission beschreiben? (standardisierte Abfrage)
- Was wäre aus Ihrer Sicht das größte Anliegen gegenüber der KOM?
- Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang das SFC? (standardisierte Abfrage)

**Wie würden Sie die Anforderungen an die Zahlstellen gegenüber 2000 bis 2006 beschreiben. Was kennzeichnet die neue Förderperiode aus?**

- Was sind aus Ihrer Sicht sinnvolle Entwicklungen im Rechts- und Handlungsrahmen?
- Führen diese Instrumente aus Ihrer Sicht zu einer zweckmäßigeren Mittelverwendung?
- Stehen Aufwand und Nutzen noch in einem Verhältnis?
- Was ist Ihre Einschätzung zur aktuellen Diskussion zur Wesentlichkeitsschwelle?

**Zahlstellenkonforme Abwicklung: Bewilligung, Prüfung, Zahlung, Verbuchung**

- Was bereitet den Ländern am Meisten Bauchschmerzen in diesem Kontext?
- Wo sind aus Ihrer Sicht die besonders problematischen Maßnahmen?
  - Invekos-Maßnahmen
  - Nicht-Invekos-Maßnahmen
  - LEADER
- Sehen Sie schwierige Organisationsformen für zahlstellenkonforme Abläufe in einzelnen Bundesländern?
- Machen Sie eine Qualitätseinstufung der Zahlstellensysteme der Länder?
- Qualitätssicherung durch Austausch?

**Abwicklungstechnische Einschätzung anderer Finanzquellen**

- Zuckerdiversifizierung
- Health Check
- EU-Konjunkturprogramm

Sind diese unterschiedlichen Finanzierungssysteme noch handhabbar?

## FAZIT Neuerungen

Das neue Finanzierungssystem ist im Vergleich zu den 2000 bis 2006 bestehenden gekennzeichnet von

|  | Trifft voll zu | Trifft zu | Trifft kaum zu | Trifft nicht zu |
|--|----------------|-----------|----------------|-----------------|
| Einem erhöhten Verwaltungs- und Kontrollaufwand                                |                |           |                |                 |
| Einer Kombination von unterschiedlich ausdifferenzierten Finanzierungssystemen |                |           |                |                 |
| Zusätzlichen Erklärungs- und Berichtspflichten                                 |                |           |                |                 |
| Einer gestiegenen finanziellen Mitverantwortung                                |                |           |                |                 |
| Neuen Anlastungstatbeständen   |                |           |                |                 |
| Einer mangelnden Kohärenz zu den Bestimmungen anderer VO'en                    |                |           |                |                 |
| Rechtsunsicherheiten und Umsetzungsproblemen                                   |                |           |                |                 |

\* bezieht sich auf die rigorosere Regelung zur Widereinzahlung von Außenständen

## Implementationskosten/Kontrollkostenerhebung der EU

Wir haben eine Analyse gemacht und möchten diese wiederholen. Was wäre hierbei aus Ihrer Sicht ein sinnvolles Vorgehen?

- Gehört der Bund mit dazu?
- Könnte man Anteile von 615 bestimmten Ländern zuordnen?
- Ihr Eindruck von den gelieferten Daten der Länder zu der Kontrollkostenerhebung der EU? Sehr heterogene Auslegung der Vorgaben der EU – wurde ein Vorgehen nicht abgestimmt?

## Perspektive 2014:

Wo müsste es aus Ihrer Sicht in Bezug auf die Kontroll- und Finanzbestimmungen hingehen, wenn Vereinfachung ernst genommen werden soll?

# Standardisierte Abfragen im Rahmen der Interviews mit der Verwaltungsbehörde und Vertretern der Zahlstelle

## Welche Rolle haben die Vorgaben aus den strategischen Leitlinien der EU gespielt?

| <b>Die strategischen Leitlinien</b>                                     | <b>trifft voll und ganz zu</b> |                          |                          |                          | <b>trifft überhaupt nicht zu</b> |
|---|--------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|----------------------------------|
| ...   |                                |                          |                          |                          |                                  |
| ... waren hilfreich für den Diskussionsprozess                          | <input type="checkbox"/>       | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>         |
| ... haben zu klaren Zielformulierungen geführt                          | <input type="checkbox"/>       | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>         |
| ... haben Raum für landesspezifische Erfordernisse gelassen             | <input type="checkbox"/>       | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>         |
| ... haben einen inhaltlichen Einfluss auf die Programmgestaltung gehabt | <input type="checkbox"/>       | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>         |

## Welche Rolle haben die Vorgaben aus der Nationalen Strategie gespielt?

| <b>Die nationale Strategie ...</b>                                    | <b>trifft voll und ganz zu</b> |                          |                          |                          | <b>trifft überhaupt nicht zu</b> |
|---|--------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|----------------------------------|
| ...war hilfreich für den Diskussionsprozess                           | <input type="checkbox"/>       | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>         |
| ... hat zu klaren Zielformulierungen geführt                          | <input type="checkbox"/>       | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>         |
| ... hat Raum für landesspezifische Erfordernisse gelassen             | <input type="checkbox"/>       | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>         |
| ... hat einen inhaltlichen Einfluss auf die Programmgestaltung gehabt | <input type="checkbox"/>       | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>         |



### Beurteilen Sie bitte die Rolle der EU Kommission im Kommunikations- und Abstimmungsprozess

| <b>Was erhalten Sie von der Kommission?</b> | trifft voll und ganz zu  |                          |                          |                          | trifft überhaupt nicht zu |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|
| – rechtzeitig Information                   | <input type="checkbox"/>  |
| – eindeutige Information                    | <input type="checkbox"/>  |
| – lückenlose Information                    | <input type="checkbox"/>  |
| – aktive Unterstützung bei Problemen        | <input type="checkbox"/>  |
| – zeitnahe Klärungen offener Fragen         | <input type="checkbox"/>  |
| – verbindliche Hilfestellungen              | <input type="checkbox"/>  |

### Wie würden Sie insgesamt die Zusammenarbeit mit der Kommission beschreiben?

| <b>Wie stark treffen die folgenden Beschreibungen zu?</b>            | trifft voll und ganz zu  |                          |                          |                          | Trifft überhaupt nicht zu |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|
| Die Entscheidungen der KOM sind transparent.                         | <input type="checkbox"/>  |
| Die Entscheidungen der KOM sind nachvollziehbar                      | <input type="checkbox"/>  |
| Die Kompetenzen zwischen Kommission und Land sind klar               | <input type="checkbox"/>  |
| Die Zuständigkeiten in der Kommission sind für Sie klar geregelt.    | <input type="checkbox"/>  |
| Die KOM spricht mit einer Stimme.                                    | <input type="checkbox"/>  |
| Die Diskussionen mit der KOM sind ergebnisoffen.                     | <input type="checkbox"/>  |
| Die KOM ist ein Kooperationspartner der Länder.                      | <input type="checkbox"/>  |
| Bedenken und Anregungen der Länder werden von der KOM ernst genommen | <input type="checkbox"/>  |
| Die KOM bezieht die Länder in ihre Entscheidungen mit ein            | <input type="checkbox"/>  |
| Es überwiegen top-down Entscheidungen.                               | <input type="checkbox"/>  |

**Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang das SFC?  
Wie stark treffen die folgenden Beschreibungen zu?**

| <b>Das SFC ...</b>                                   | <b>trifft voll<br/>und ganz zu</b> |                          |                          | <b>trifft über-<br/>haupt nicht<br/>zu</b> |                          |
|--|------------------------------------|--------------------------|--------------------------|--|--------------------------|
| ... erleichtert die Kommunikation mit der Kommission | <input type="checkbox"/>           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>                   | <input type="checkbox"/> |
| ... erleichtert die Arbeit der Verwaltungsbehörde    | <input type="checkbox"/>           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>                   | <input type="checkbox"/> |
| ... führt zu mehr Transparenz                        | <input type="checkbox"/>           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>                   | <input type="checkbox"/> |
| ... ist ausreichend bedienerfreundlich               | <input type="checkbox"/>           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>                   | <input type="checkbox"/> |
| ... ist wenig störanfällig                           | <input type="checkbox"/>           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>                   | <input type="checkbox"/> |

**Ihre erste Prognose für die Fördereffizienz in Bezug auf der Entwicklung der Implementationskosten und der zweckmäßigen Mittelverwendung verglichen mit der zurückliegenden Förderperiode**  
(unter zweckmäßiger wird auch eine wirksamere Mittelverwendung gefasst)

| <b>Auswirkungen der jetzigen.....</b> | <b>auf die Höhe der Implementationskosten</b> | <b>auf die zweckmäßige Mittelverwendung</b> |
|---------------------------------------|---|---|
| Auswahlkriterien                      |   |   |
| Kontrollmechanismen                   |   |   |
| Indikatorenerfassung                  |   |   |
| Organisation der Zahlstelle           |   |   |
| EDV / Datenbanken                     |   |   |

- + = Positive Auswirkungen (bei IK kostensenkend bzw. geringe IK),  
0 = Neutrale Auswirkungen (IK Kosten gleichbleibend),  
- = Negative Auswirkung (bei IK kostensteigernd bzw. hohe IK)

### Wie beurteilen Sie die Intensität der Mitarbeit der folgenden Vertreter im BGA bzw. in den Konsultationsprozessen

| Mitarbeit der folgenden Vertreter | sehr engagiert           |                          |                          |                          | sehr zurückhaltend       |
|-----------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Kommission                        | <input type="checkbox"/> |
| BMELV                             | <input type="checkbox"/> |
| Staatskanzlei                     | <input type="checkbox"/> |
| MURL (ELER)                       | <input type="checkbox"/> |
| MURL (EFF)                        | <input type="checkbox"/> |
| MWV (EFRE)                        | <input type="checkbox"/> |
| MJAE (ESF)                        | <input type="checkbox"/> |
| LAG Lenkungsausschuss             | <input type="checkbox"/> |

| Mitarbeit der folgenden WiSo und Umweltpartner aus: | Sehr engagiert           |                          |                          |                          | sehr zurückhaltend       |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Landwirtschaft                                      | <input type="checkbox"/> |
| Forstwirtschaft                                     | <input type="checkbox"/> |
| Tourismus   | <input type="checkbox"/> |
| Umwelt und Naturschutz                              | <input type="checkbox"/> |
| Wasserwirtschaft                                    | <input type="checkbox"/> |
| Wirtschaft und Arbeit                               | <input type="checkbox"/> |
| Kommunale Gebietskörperschaften                     | <input type="checkbox"/> |
| Übergreifende Politikbereiche                       | <input type="checkbox"/> |
| Frauen/Gleichstellung                               | <input type="checkbox"/> |
| Jugend  | <input type="checkbox"/> |