

Bericht 2014
zur laufenden Bewertung des
“Entwicklungsplans für den ländlichen
Raum des Landes Hessen –
EPLR 2007 – 2013“

im Rahmen der 7-Länder-Bewertung

von

Thünen-Institut für Ländliche Räume

Thünen-Institut für Betriebswirtschaft

**entera - Ingenieurgesellschaft für Planung
und Informationstechnologie**



vorgelegt: Mai 2014

Impressum:

Dipl.-Ing. agr. Regina Grajewski
Thünen-Institut für Ländliche Räume
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

E-Mail: regina.grajewski@ti.bund.de

Dipl.-Ing. agr. Bernhard Forstner
Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

E-Mail: bernhard.forstner@ti.bund.de

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

E-Mail: horlitz@entera.de

Redaktionelle Bearbeitung:

Dipl.-Ing. agr. Bernhard Forstner

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	i
1	Einleitung	1
2	Bewertungsaktivitäten	3
2.1	Übergeordnete Aktivitäten	3
2.2	Schwerpunkt 1	4
2.3	Schwerpunkt 2	6
2.4	Schwerpunkt 3	6
2.5	LEADER / HELER	6
2.6	Programmbewertung	8
2.6.1	Programmdurchführung	8
2.6.2	Vertiefungsthemen	8
2.8	Netzwerkaktivitäten	10
2.9	Veröffentlichungen der ProjektmitarbeiterInnen	12
3	Ausgewählte Ergebnisse	15
3.1	Schwerpunkt 1	15
3.2	Schwerpunkt 2	24
3.2.1	Flächengebundene Förderung des Ökologischen Landbaus	24
3.3	Schwerpunkt 3	31
3.3.1	Förderung von Investitionen zur Diversifizierung (FID, ELER-Code 311C)	31
3.4	LEADER / HELER	33
3.4.1	Kundenzufriedenheit mit dem Förderverfahren (ELER-Codes 313, 321, 322 und 41)	33
3.4.2	LEADER / HELER - Ergebnisse der LAG-Befragung	41
3.5	Programmbewertung	45
3.5.1	Vertiefungsthema 3 - Biodiversität	45
3.5.2	Vertiefungsthema 7 – Mainstreaming Leader	49
3.5.3	Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen des EPLR Hessen	58
4	Ausblick	73
	Literaturverzeichnis	75

- Anhang 1: Modulbericht Flurneuordnung**
- Anhang 2: Modulbericht Vertiefungsthema Biodiversität**
- Anhang 3: Fragebogen LEADER / HELER und ergänzende Tabellen und Abbildungen**

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Entwicklung von Investitionsvolumen und Zuschusshöhe seit 2007	16
Abbildung 2:	Anteile der Bewirtschaftungsformen im AFP	17
Abbildung 3:	Anteile der Investitionsausrichtung in der VV-Förderung	18
Abbildung 4:	Anteile des gesamten Rohwarenbezugs und Umsatzerlöse produzierter Erzeugnisse von VV-geförderten Unternehmen	19
Abbildung 5:	Anteile der Bewirtschaftungsformen im FID	32
Abbildung 6:	Mittelwerte der Zufriedenheit mit ausgewählten Gesichtspunkten des Förderverfahrens nach HELER und LEADER*	35
Abbildung 7:	Mittelwerte der Zufriedenheit der privaten und der öffentlichen Zuwendungsempfänger mit ausgewählten Gesichtspunkten des Förderverfahrens bei HELER und LEADER*	36
Abbildung 8:	Bekanntheit des Entwicklungskonzeptes*	41
Abbildung 9:	Die Entwicklungsstrategie ist ... (der „rote Faden“ unserer Arbeit)*	42
Abbildung 10:	Schwerpunktsetzungen im regionalen Entwicklungskonzept*	42
Abbildung 11:	Bewertung der Ausführlichkeit der Entwicklungsstrategie hinsichtlich der Nutzung als Arbeitsgrundlage durch RegionalmanagerInnen der LEADER-, HELER und ILE-Regionen	43
Abbildung 12:	Regionale Zukunftsthemen aus Sicht der hessischen Regionalforen*	44
Abbildung 13:	Anzahl der von den Regionalmanagements genannten anderen Regionalentwicklungsprozesse nach räumlichem Bezug und Art des Kontakts zu den LEADER- und ILE-Regionen (n=82 Regionen aus MV, NI, NRW und SH)	53
Abbildung 14:	Einschätzung der Regionalmanagements zur Aussage „In der Region gibt es zu viele parallele Regionalentwicklungsprozesse.“	55
Abbildung 15:	Gegenüberstellung der Einschätzung der Regionalmanagements zu anderen Regionalentwicklungsprozessen in ihrer Region	57
Abbildung 16:	Absolute und relative IK in vier Bundesländern sowie die öffentlichen Ausgaben im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012*	60
Abbildung 17:	IK je Hektar ausgewählter flächenbezogener Maßnahmen in den vier untersuchten Bundesländern	61
Abbildung 18:	Relative IK und ausgezahlte öffentliche Mittel der Maßnahmen forstlicher Wegebau (125) und Waldumbau (227) nach Bundesländern	64

Abbildung 19:	Erklärungsgründe der Kostenstruktur und Schwachstellen der Umsetzung	66
Abbildung 20:	Anzahl antragsannahmender Stellen und Bewilligungsstellen ausgewählter Maßnahmen in den vier Bundesländern	71

Kartenverzeichnis

Karte 1:	ELER-geförderte und andere regionale Entwicklungsprozesse in Hessen 2007 - 2012 (ohne Anspruch auf Vollständigkeit)	52
----------	---	----

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Im Rahmen der Fallstudie betrachtete Verfahren	5
Tabelle 2:	Befragung der Mitglieder der Entscheidungsgremien in den hessischen Regionalforen	7
Tabelle 3:	Austausch mit EvaluatorInnen	10
Tabelle 4:	Austausch mit der Wissenschaftsgemeinschaft	11
Tabelle 5:	Mitwirkung an der Weiterentwicklung des CMEF	12
Tabelle 6:	Ausgewählte Kennzahlen abgeschlossener Projektvorhaben	20
Tabelle 7:	Vergleich von ökologisch und konventionell wirtschaftenden Betrieben nach Betriebsgrößenklassen	25
Tabelle 8:	Ökologische wirtschaftende Betriebe geschichtet nach Hauptfutterfläche	26
Tabelle 9:	Förderperiode 2007 – 2013 Umfang der Neuantragsteller und der Altantragsteller auf die Förderung des Ökologischen Landbaus	27
Tabelle 10:	Ökologischer Landbau - Beibehalter und Umsteller im Jahr 2011	28
Tabelle 11:	Rückumsteller auf konventionelle Produktionsweise	30
Tabelle 12:	Inanspruchnahme weiterer flächengebundener ELER-Förderungen durch Öko-Betriebe (HIAP-Teilnehmer)	31
Tabelle 13:	Kriterien für die Erfassung regionaler Entwicklungsprozesse	50
Tabelle 14:	Relative IK des Hessischen EPLR 2011 nach Maßnahmengruppen	59
Tabelle 15:	Kennziffern ausgewählter investiver Maßnahmen im Ländervergleich	63
Tabelle 16:	Forstliche Maßnahmen im Vergleich der Bundesländer	65

0 Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht umfasst den Zeitraum der laufenden Evaluierungstätigkeiten vom 01. Mai 2013 bis zum 30. April 2014. Zur Evaluierung der einzelnen **Maßnahmen(gruppen)** lassen sich folgende Aktivitäten/Ergebnisse zusammenfassen:

- **Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP):** Insgesamt wurden im Förderzeitraum in Hessen mit dem AFP 713 landwirtschaftliche Betriebe mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 328 Mio. Euro unterstützt. Im Jahr 2010 erfolgte eine deutliche Änderung der Struktur der Förderung im Vergleich zu den drei Vorjahren, indem die durchschnittlichen Investitionsvolumina stark anstiegen. In einer besonderen Auswertung für den Hessischen Öko-Aktionsplan wurde festgestellt, dass die ökologisch bewirtschafteten Betriebe in der Förderung in etwa ihrem Anteil an der Gesamtheit der Betriebe vertreten sind. Auffällig ist jedoch, dass der Anteil der geförderten Nebenerwerbsbetriebe bei den ökologischen bewirtschafteten Betrieben deutlich höher ist als bei den konventionell bewirtschafteten. Insgesamt sind jedoch Nebenerwerbsbetriebe, die in Hessen annähernd einen Anteil von zwei Drittel aller Betriebe ausmachen, bei der Investitionsförderung hinsichtlich der Förderfälle stark unterrepräsentiert.
- **Verarbeitung und Vermarktung:** Seit 2007 wurden in Hessen 33 Vorhaben mit rund 33 Mio. Euro förderbaren Investitionen bewilligt. Die ökologisch ausgerichteten Vorhaben lagen bei 9 % der Förderfälle bzw. 6 % der Investitionen und waren somit deutlich kleiner als im Durchschnitt aller geförderten Vorhaben. Erstmals konnten Projektabschlussbögen (n=20) ausgewertet werden. Deren Auswertung ergab, dass die geförderten Unternehmen ihren Gesamtumsatz und auch die Zahl der Beschäftigten im Vergleich zur Situation vor Durchführung der geförderten Investitionen um rund ein Drittel gesteigert haben. Der Anstieg der Bruttowertschöpfung blieb jedoch mit +7 % deutlich darunter. Insgesamt kann auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit dieser Unternehmen geschlossen werden.
- **Flurneuordnung:** Im Rahmen der Evaluation der Maßnahme 125-B wurden Fallstudien für ausgewählte Verfahrensgebiete der Flurbereinigung durchgeführt. Die Ergebnisse sind in einem separaten Modulbericht dargelegt und bewertet. Folgende wesentliche Wirkungen der Flurbereinigung in den betrachteten Verfahrensgebieten können festgehalten werden: Die Maßnahme trägt deutlich zur Sicherung oder Steigerung der Bruttowertschöpfung bei. Dabei überwiegen die positiven Effekte durch den Wegebau, während die Bodenordnung selbst eine relativ geringe Wirkung hat. Allerdings ist die Bodenordnung oftmals die Voraussetzung für den Wegebau. Landschaftsgestaltende Maßnahmen als freiwillige Maßnahmen der Teilnehmergeinschaft wurden nur in geringem Umfang umgesetzt.

Auf der Grundlage der durchgeführten Fallstudien sowie der sonstigen Aktivitäten im Rahmen der Evaluation wird u. a. empfohlen, eine Verbesserung der Wegebauförderung außerhalb der Flurbereinigungsverfahren in Verbindung mit freiwilligen Ansätzen des Flächenmanagements zu prüfen. Prioritär sollten jedoch weiterhin Unternehmensflurbereinigungen bleiben.

- **Flächengebundene Förderung des Ökologischen Landbaus:** Das Hessische Integrierte Agrarumweltprogramm (HIAP) beinhaltet eine flächenbezogene Ökolandbau-Förderung, die rund 7 % der Betriebe mit rund 10 % der Fläche bzw. 17 % des Dauergrünlandes erfasst. Der Großteil der Antragsteller (58 %) mit etwa zwei Drittel der ökologisch bewirtschafteten Fläche in Hessen ist bereits länger als fünf Jahre vertraglich gebunden, so dass von einer „Nachhaltigkeit“ der Förderung gesprochen werden kann. Andererseits gibt es auch sog. Rückumsteller, d.h. Betriebe mit Öko-Förderung im Jahr 2006, die nach fünf Jahren (2011) keine Öko-Förderung mehr beantragen; diese Betriebe machen von den Öko-Betrieben des Jahres 2006 einen Anteil von 13 % bzw. einen Flächenanteil von etwa 8 % aus. Insbesondere bei kleineren Nebenerwerbsbetrieben besteht eine höhere Tendenz zur Rückumstellung, weil diese durch Administrationskosten überproportional belastet werden und sie häufig keinen Zugang oder keine Möglichkeit zu einer gewinnträchtigen ökologischen Vermarktung (z.B. durch Direktvermarktung) haben.
- **Förderung der Diversifizierung hin zu nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten (FID):** Die Maßnahme hat im gesamten Förderzeitraum entgegen der Planung mit insgesamt 64 Bewilligungen nur etwa halb so viele Förderfälle bei durchschnittlich dreimal so hohen förderfähigen Investitionsvolumina je Förderfall erreicht. Im Vordergrund stehen Pensionspferdeställe und -anlagen (43 % des Fördervolumens) und Direktvermarktung (37 %). Die Bedeutung der Diversifizierungsförderung für den Ökolandbau zeigt, dass die ökologisch wirtschaftenden Betriebe mit 35 % der Förderfälle sehr stark in dieser Maßnahme vertreten sind, aber aufgrund der geringeren förderfähigen Investitionsvolumina lediglich 27 % der Zuschüsse erhielten. Ein Viertel der Förderfälle entfällt auf Nebenerwerbsbetriebe.
Im Rahmen einer am Institut betreuten Masterarbeit zum Thema Erfolgsfaktoren und Hemmnisse der Diversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe wurde festgestellt, dass die Kapitalförderung im Vergleich zu anderen Hemmnissen wie Hygienevorschriften, Baugenehmigung oder Qualität der Beratung von untergeordneter Bedeutung für den Erfolg der Diversifizierung ist.
- **Integrierte ländliche Entwicklung/LEADER:** Die Auswertung von Befragungen (Zuwendungsempfängern, LAG-Mitglieder) sowie von Interviews (Bewilligungsstellen und Zuwendungsempfänger) liefern viele wertvolle Einschätzungen zum Förderverfahren im Zusammenhang mit Maßnahmen der integrierten Entwicklung und zum gesamten LEADER-/HELER-Prozess. Die Zuwendungsempfänger heben insbesondere die persönliche Zusammenarbeit mit den SachbearbeiterInnen in den Bewilligungsbehörden und den Regionalmanagements positiv hervor. Kritische Äußerungen der Befragten beziehen sich auf die Verständlichkeit und den Umfang der erforderlichen Unterlagen, die Einschränkungen und Unklarheiten der Förderbedingungen sowie die zeitlichen Abläufe, insbesondere dem teilweise sehr kurzen Zeitraum zwischen Bewilligung und erforderlichen Projektabschluss.
Bei den Befragungsergebnissen der LAGn sind en sowohl interne als auch übergeordnete Aspekte hervorzuheben. Positiv sind die hohe Bereitschaft der Akteure zum weiteren Engagement und die Einschätzung, dass die Regionalentwicklungskonzepte (REK) von großer Bedeutung für die weitere erfolgreiche Arbeit in den Regionalforen besitzen. Für die neuen REKs müssten jedoch verlässliche Rahmenbedingungen wie zeitliche und personelle Ressourcen

bereitgestellt werden. Darüber hinaus werden für die Umsetzung der künftigen ELER-VO ein ausreichendes Budget und Möglichkeiten der Kofinanzierung als zentrale Aspekte angesehen.

- **Vertiefungsthema 3 – Biodiversität:** Das Vertiefungsthema Biodiversität untersucht die Wirkungen auf die biologische Vielfalt, d. h. auf die Vielfalt an Tier- und Pflanzenarten sowie die Mannigfaltigkeit der Lebensräume. Die wichtigsten Datengrundlagen zur Beantwortung der Bewertungsfragen sind neben den Monitoringdaten (Stand 12/2011) insbesondere maßnahmenpezifische Förderdaten und Literaturreviews sowie die fortlaufende Erfassung der Feldvogel- (Stand 2009) und HNV-Basisindikatoren (Stand 2012). Positive Biodiversitätswirkungen wurden insbesondere bei Maßnahmen aus dem Schwerpunkt 2 festgestellt. Die flächenhafte Wirkung des Programms, auf die Biodiversität ist in der Normallandschaft als mittel (12,7 % der LF), in den Schutzgebieten hingegen deutlich höher einzustufen (35 % der LF). Bis Ende 2011 wurden rund 30 % der verausgabten öffentlichen Mittel für Maßnahmen mit positiver Biodiversitätswirkung eingesetzt. Davon fließt der kleinere Teil mit 10,4 % an den Gesamtkosten oder 46,6 Mio. Euro in Maßnahmen mit anspruchsvolleren Regelungen (*dark-green*-Maßnahmen).
- **Vertiefungsthema Mainstreaming LEADER:** Durch das Mainstreaming von LEADER ist die Anzahl von ländlichen Regionen mit integrierten ländlichen Entwicklungsstrategien und entsprechenden Umsetzungsstrukturen deutlich angestiegen. Daher stellt sich die Frage, welchen Platz LEADER in der Vielfalt raumbezogener Regionalentwicklungsprozesse einnimmt und inwieweit Synergien oder aber hindernde Überschneidungen überlagernder Prozesse auftreten. Als Bestandsaufnahme wird zunächst eine Übersichtskarte mit den unterschiedlichen Prozessen (z. B. LEADER-/HELER-Regionen, Modellvorhaben von BMELV/BMVBS/BBSR, Großschutzgebiete, Interreg IVa) präsentiert. Vor dem Hintergrund der in manchen Gebieten relativ hohen „Prozessdichte“ stellt sich die Frage, wie sich die Koexistenz in den Regionen konkret gestaltet. Hinsichtlich des Nebeneinanders an verschiedenen Ansätze zur Regionalentwicklung nehmen ca. 20 % der befragten Regionalmanagements ein „Zuviel“ an Regionalentwicklungsprozessen in ihrer Region wahr, wobei der Austausch zwischen den unterschiedlichen Entwicklungsprozessen vielfach als nicht befriedigend bzw. verbesserungsbedürftig eingeschätzt wird.
- **Implementations(kosten)analyse:** Im Zentrum der Implementationskostenanalyse stehen die Erhebung der Kosten der öffentlichen Hand für die Umsetzung des Förderprogramms sowie die Analyse der Implementationsstrukturen. Insgesamt betragen die Implementationskosten (IK) für das Hessische Programm Ländlicher Raum in der laufenden Förderperiode rund 30 % der im Jahresdurchschnitt 2010 - 2012 ausgezahlten Fördermittel. Im Vergleich mit den anderen untersuchten Bundesländern nimmt Hessen damit die Spitzenposition ein. Gegenüber der vorhergehenden Untersuchung im Jahr 2008 sind die relativen IK (in allen Ländern) gestiegen. Gründe liegen im höheren Aufwand für die zahlstellenkonforme Implementierung der Förderung. In Hessen lassen sich darüber hinaus die Komplexe Maßnahmenkonzeption, Organisationsstruktur und IT identifizieren, die zu überdurchschnittlich hohen relativen IK führen. Hessen legt viel Wert auf Nicht-Standard-Projekte, mit einem entsprechend hohen Beratungs- und Umsetzungsaufwand. Die Bewilligungsstruktur ist durch die Kommunalisierung sehr hete-

rogen. Mit der vollständigen Verlagerung der Zahlstellenfunktion auf die WI-Bank kommt ein zusätzlicher Akteur ins Boot. Den Vorteilen einer konzentrierten Zahlstellenstruktur stehen die Nachteile einer zusätzlichen Schnittstelle gegenüber. Die IT-Systeme weisen erhebliche Mängel in der Nutzerfreundlichkeit auf, unter denen v. a. die Bewilligungsstellen leiden. Bei den Flächenmaßnahmen wird an einem neuen System gearbeitet, das hoffentlich mit der neuen Förderperiode produktiv gehen wird.

Zur Sicherung der fachlichen Qualität und zum Austausch mit der Wissenschaftsgemeinschaft erfolgten zahlreiche **Netzwerkaktivitäten**. Zudem wurden von den EvaluatorenInnen Artikel in Fachzeitschriften sowie Tagungsbeiträge veröffentlicht.

Für die Koordinierung der weiteren Arbeit der Evaluierung fand wieder ein gemeinsamer **Lenkungsausschuss** statt und in Düsseldorf wurden die Ergebnisse auf dem Begleitausschuss präsentiert.

Nach einigen ergänzenden Erhebungen in den nächsten Monaten, wird sich die weitere Arbeit des Evaluierungsteams nun auf die **Erstellung des Ex-post-Berichtes** ausrichten.

1 Einleitung

Dieser Bewertungsbericht umfasst die Aktivitäten im Zeitraum vom 01. Mai 2013 bis zum 30. April 2014. Der Berichtszeitraum war in erster Linie von der Fortsetzung der laufenden Evaluierungstätigkeiten geprägt (Auswertung von Förderdaten, Befragungen, Durchführung von Fallstudien). Dabei waren und werden die Aktivitäten auf die Erstellung des Ex-post-Berichtes ausgerichtet.

In Abstimmung mit dem Auftraggeber werden in dem vorliegenden Bewertungsbericht aktuelle Ergebnisse der bisherigen Evaluation in knapper Form dargestellt. In Kapitel 2 werden die Bewertungsaktivitäten kurz beschrieben. Dies umfasst sowohl die übergeordnete Organisation der Evaluierung als auch die Aktivitäten zu denjenigen Maßnahmen und Vertiefungsthemen, die in diesem Bericht näher betrachtet werden. Kapitel 3 liefert eine kurze Darstellung von Ergebnissen zu den verschiedenen Fördermaßnahmen. Dabei erfolgt eine enge Beschränkung auf solche Inhalte, die zum aktuellen Zeitpunkt dem Begleitausschuss als Diskussionsgrundlage dienen können. Auch im Sinne einer schnellen Erfassbarkeit werden die Darlegungen quantitativ sehr kurz gehalten. Ausführlichere Auswertungen wurden und werden den Fachreferaten direkt zur Verfügung gestellt. In Kapitel 4 erfolgt ein Ausblick zur weiteren Evaluierung.

2 Bewertungsaktivitäten

Zunächst werden hier übergeordnete Tätigkeiten zur Organisation der Evaluierung erläutert, dann folgt in den Kapiteln 2.2 bis 2.5 die Darstellung der Bewertungsaktivitäten in den einzelnen Maßnahmen und in den Kapiteln 2.6 die Tätigkeiten auf Programmebene. In Kapitel 2.7. werden die Netzwerkaktivitäten und in Kapitel 2.8 die bewertungsrelevanten Publikationen des Evaluati-onsteams dargestellt.

2.1 Übergeordnete Aktivitäten

Ein wichtiges Steuerungsinstrument für die Bewertungsaktivitäten ist der **Lenkungsausschuss** der 7-Länder-Evaluation, der im Berichtszeitraum am 24./25. September 2013 zu seiner 8. Sitzung in Hamburg zusammenkam. Die Diskussion in den Bundesländern ist seit der Vorlage der Verordnungsentwürfe 2011 stark auf die kommende Förderperiode ausgerichtet, was sich auch in der Themensetzung des Lenkungsausschusses widerspiegelt hat.

Die Diskussionen waren unter anderem geprägt von den Anforderungen der Kommission an das Monitoring und die Evaluation in der kommenden Förderperiode. Frau Grajewski gab hierzu einige Informationen zur Sitzung des Expertenausschusses Evaluierung und zum RDC am 19.9./20.9.2013 in Brüssel.

Vertiefende Beiträge seitens des Evaluationsteams erfolgten zu folgenden Themen:

- Implementationskostenanalyse,
- Was leisten Maßnahmen der Regionalentwicklung/Leader für die Beschäftigung in ländlichen Räumen?
- Evaluierung von Tierschutzwirkungen der ELER-Maßnahmen,
- Leader.

Auf der Sitzung des **Begleitausschusses** am 28.05.2013 in Kiel wurden ausgewählte Aspekte aus dem Bericht zur laufenden Bewertung 2013 für Schleswig-Holstein vorgestellt und diskutiert.

Seit 2012 ist die **Homepage** der 7-Länder-Evaluierung (www.eler-evaluierung.de) online, auf der das Evaluierungsteam und die Evaluierungsthemen präsentiert sowie Publikationen zum Download bereitgestellt werden. Dort finden sich nicht nur Berichte und Vorträge aus dem laufenden Evaluierungsprojekt, sondern auch die Berichte aus den zurückliegenden Förderperioden sowie aktuelle Dokumente zur kommenden Förderperiode.

2.2 Schwerpunkt 1

Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP, ELER-Code 121)

Wie in den Vorjahren wurden Förderdaten (Bewilligungsdaten und Investitionskonzepte) fortlaufend aufbereitet und ausgewertet, die nun für die gesamte Förderperiode 2007-2013 vorliegen. Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung der geförderten Betriebe wurden gesammelt, aufbereitet und mit den zugehörigen Investitionskonzepten verknüpft. Die damit möglichen Vorher-Nachher-Vergleiche der geförderten Betriebe in einer Kombination mit nicht geförderten Vergleichsbetrieben werden zur ex-post-Evaluation durchgeführt.

Die vorliegenden Investitionskonzepte wurden darüber hinaus ausgewertet für eine Anfrage der ELER-Verwaltungsbehörde des HMUELV zur Vorbereitung der Umsetzung des Hessischen Öko-Aktionsplans in der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in der laufenden Förderperiode ab 2014.

Verarbeitung und Vermarktung (ELER-Code 123)

Der Schwerpunkt der Arbeiten für diese Maßnahme lag in der fortlaufenden Aufbereitung und Auswertung von Förderdaten sowie in der Vorbereitung einer ergänzenden Befragung von etwa 50 % der in Hessen geförderten Unternehmen, die in Form von Telefoninterviews durchgeführt wird.¹ Hierzu wurde ein Interviewleitfaden/-Fragebogen entwickelt, den die Interviewteilnehmer vorab dem 30 bis 45 minütigen Gespräch erhalten.² Das Ziel dieser Primärerhebung ist u.a. die Schaffung einer aktuellen, breiten und präzisen Bewertungsgrundlage der Fördermaßnahme, wobei insbesondere die Wirkungen der geförderten Investitionen im Vordergrund stehen. Gegenwärtig befindet sich die Erhebung in der Durchführungsphase, so dass Ergebnisse erst im Ex-post-Bericht berücksichtigt werden können.

Zudem wurden für die Anfrage der ELER-Verwaltungsbehörde des HMULEV zur Vorbereitung der Umsetzung des hessischen Öko-Aktionsplans in der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in der laufenden Bewilligungsperiode ab 2014 die vorliegenden Projektantragsbögen ausgewertet.³ Darüber hinaus wurden im Jahr 2013 erstmals Projektabschlussbögen geförderter Unternehmen ausgewertet, so dass in einem Vorher-Nachher-Vergleich ausgewählter betrieblicher Kennzahlen die wirtschaftliche Entwicklung dieser Unternehmen dargestellt werden kann (siehe Ergebnissteil Abbildung 3). Überdies wurde eine Masterarbeit mit dem Titel „Regionale Wertschöpfungsketten: Bedeutung und Wirkungen von Regionalmarken für die Agrar- und nachgelagerte Wirtschaft

¹ Die Erhebung findet zeitgleich in den Bundesländern Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen statt. Insgesamt werden mehr als 100 Unternehmen im Rahmen dieser Untersuchung befragt. Aus inhaltlichen und arbeitsorganisatorischen Gründen wurde als Methode die persönliche Befragung durch ein Telefoninterview gewählt.

² Der Fragebogen kann bei Interesse bei den Evaluatoren angefragt werden.

³ Es lag keine ausreichend hohe Zahl an Abschlussbögen vor. Für die Ergebnisse spielt dies jedoch kaum eine Rolle.

in Hessen“ betreut, die am Institut für Landwirtschaftliche Betriebslehre an der Universität Hohenheim eingereicht wurde.

ELER-Code 125 B – Flurneuordnung

In 2013 lag der Schwerpunkt der Arbeiten in der Fertigstellung der Fallstudien zu einzelnen Verfahren der Flurbereinigung. Die Auswahl der Verfahrensgebiete für die Fallstudien erfolgte nach dem Verfahrensstand, der Verfahrensart und der regionalen Verteilung. Die folgenden Verfahren wurden näher betrachtet (Tabelle 1):

Tabelle 1: Im Rahmen der Fallstudie betrachtete Verfahren

Amt für Bodenmanagement	Verfahrensgebiet	Verfahrensart	Verfahrenszeit FB-Beschluss – Genehmigung FB-Plan	Anlage
Korbach	Arolsen-Helsen	§ 87	1996-2009	Anlage 1
Büdingen	Ranstadt-Bobenhausen	§ 1	1987-2009	Anlage 1
Fulda	Ehrenberg-Grumbach	§ 86	2000-2012	Anlage 1
Homburg (Efze)	Morschen	§ 87	1984-	Anlage 1
Heppenheim	Riedstadt-Wolfskehlen B26	§ 87	2001-	Anlage 1
Limburg	Eltville-Sonnenberg	§ 1 (Weinbergs-FNO)	1993-	Anlage 2
Limburg	SILEK Hohenstein	-	-	Anlage 3

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Rahmen der Fallstudien erfolgten eine Auswertung der von den Ämtern für Bodenmanagement zur Verfügung gestellten Verfahrensunterlagen, Besichtigungen der Projektgebiete sowie Interviews mit den beteiligten Akteuren.

Die Ergebnisse sind in dem beigefügten Modulbericht (Anhang 1) dokumentiert.

Anfang 2014 erfolgte eine schriftliche Befragung von Landwirten zu betriebswirtschaftlichen Wirkungen der Flurbereinigung auf den individuellen Betrieb. Die Befragung konzentriert sich auf Flurbereinigungsverfahren, in denen die vorläufige Besitzeinweisung in den Jahren 2007 bis 2012 stattgefunden hat. In jedem der 51 ausgewählten Verfahrensgebiete wurden bis zu sieben Landwirte befragt, die in der Regel jeweils mehr als fünf Hektar LF im Gebiet bewirtschaften; in der Summe sind dies 232 Landwirte und 24 Winzer. Die beantworteten Fragebögen werden im Lauf dieses Jahres ausgewertet.

2.3 Schwerpunkt 2

Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214): Im Jahr 2013 lag das Hauptgewicht der Arbeiten in der Aufbereitung der Förderdaten des Jahres 2012 (InVeKos-Daten, Flächennutzungsnachweis). Die Daten bilden u.a. die Grundlage für die Berechnung der Umweltwirkung, die differenziert für die Bereiche Boden, Wasser, Klima und Biodiversität vorgenommen werden. Die Wirkungsabschätzung für die Umweltmedien Boden (Humus, Erosion) und Biodiversität sind weitestgehend abgeschlossen. Des Weiteren wurden in Zusammenhang mit der „Implementationanalyse“ (s. u.) die Verwaltungskosten der Agrarumweltmaßnahmen auf Teilmaßnahmenebene erhoben. Diese werden als eine Kostenkomponente in die Vollkostenkalkulation der AUM auf Teilmaßnahmenebene einfließen.

2.4 Schwerpunkt 3

Förderung von Investitionen zur Diversifizierung (FID, ELER-Code 311C)

Wie in den Vorjahren wurden Förderdaten (Bewilligungsdaten und Investitionskonzepte) fortlaufend aufbereitet und ausgewertet, die nun für die gesamte Förderperiode bis 2013 vorliegen. Eine zusätzliche Auswertung wurde durchgeführt für eine Anfrage der ELER-Verwaltungsbehörde des HMUELV zur Vorbereitung der Umsetzung des hessischen Öko-Aktionsplans in der laufenden Förderperiode ab 2014.

Die bis zum Sommer 2014 durchzuführende Primärerhebung bei geförderten und nicht geförderten landwirtschaftlichen Betrieben mit außerlandwirtschaftlicher Erwerbskombination wird derzeit vorbereitet. Das Ziel der Primärerhebung ist u. a. die Schaffung einer breiteren Bewertungsgrundlage der Fördermaßnahme, wobei insbesondere die Förderwirkungen durch den Vergleich geförderter und nicht geförderter Betriebe sowie mögliche Diversifizierungshemmnisse im Vordergrund der Erhebung stehen.

Darüber hinaus wurde eine Masterarbeit mit dem Titel „Erfolgsfaktoren und Hemmnisse der Diversifizierung landwirtschaftlicher Unternehmen hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten - Eine qualitative Untersuchung im Raum Hessen“ betreut, die am Institut für landwirtschaftliche Betriebslehre der Universität Hohenheim eingereicht wurde (Leidenberger, 2013). Die Arbeit wurde auch bei einem Seminar in Alsfeld-Neudorf (8.10.2013) vorgestellt und mit einem breiten Publikum diskutiert.

2.5 LEADER / HELER

Im März und April 2013 wurde die Befragung der Mitglieder der Entscheidungsgremien in den Regionalforen (LEADER und HELER-Regionen) mit den großenteils gleichen Fragen aus der Befragung in 2010 wiederholt. Inhaltlich waren neben der Erfassung des Prozessnutzens erste Hinwei-

se auf sozio-ökonomische Wirkungen und die Einschätzung der Akteure zur Fortsetzung des Prozesses von Bedeutung. Der Fragebogen befindet sich im Anhang 3. Die Teilnahme hat sich im Vergleich zum Jahr 2010 etwas verringert (vgl. Tabelle 2). Die regionsspezifischen Ergebnisse wurden dem Fachreferat und der Verwaltungsbehörde sowie den Regionalmanagements im Mai für die interne Reflektion in der Region zur Verfügung gestellt. Ausgewählte Ergebnisse werden in Kapitel 3.5 dargestellt.

Tabelle 2: Befragung der Mitglieder der Entscheidungsgremien in den hessischen Regionalforen

	Versendete Fragebögen	Ausgefüllte Fragebögen	Rücklaufquote	Versendete Fragebögen	Ausgefüllte Fragebögen	Rücklaufquote
	2013	2013	2013	2010	2010	2010
HELER-Regionen	114	48	42,1%	112	54	48,2%
LEADER-Regionen	297	167	56,2%	347	207	59,7%

Quelle: Eigene Darstellung

Neben dieser Befragung erfolgte die jährliche Regionsabfrage (in Excel-Tabellen) zu den Aktivitäten der Regionen (2012), ausgefüllt durch die RegionalmanagerInnen sowie die Bereitstellung der Förderdaten aller Projekte durch die WIBank.

Ein zunehmender Schwerpunkt der Evaluierungsarbeit besteht in der Auswertung und Interpretation der vorhandenen Daten (incl. der Zuwendungsempfängerbefragung 2012, s. dazu beispielhaft den Fragebogen der Maßnahme 323 in Anhang 3). Erkenntnisse und Ergebnisse wurden den relevanten Stakeholdern bei den folgenden Veranstaltungen präsentiert:

- Dienstbesprechung des HMUELV und der WIBank zur Regionalentwicklung in Hessen am 14.05.2013
- ELER- Begleitausschuss am 18.6.2013
- Veranstaltung der Arbeitsgemeinschaft Regionalentwicklung ARGE LAND e.V. zum Thema Ländliche Entwicklung in Hessen unter den Rahmenbedingungen der neuen EU-Förderung und des kommunalen Schutzschirms am 13.11.2013
- ELER-Lenkungsausschuss, 24./25.9.2013

Im Hinblick auf die Ex-post-Bewertung werden die Analysen und Auswertungen für die Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4 zukünftig einen höheren Stellenwert einnehmen. Ein noch nicht vollständig abgeschlossener Arbeitsschritt dafür ist die Aufbereitung und Verknüpfung vorhandener Daten, um für die weitere Bewertung auch komplexere, multivariate Analysen durchführen zu können.

2.6 Programmbewertung

2.6.1 Programmdurchführung

Im Rahmen der begleitenden Evaluierung wurde in Hessen aufbauend auf den Erfahrungen aus dem Jahr 2005 (Fährmann und Grajewski, 2008) erneut eine Implementationskostenanalyse (IKA) durchgeführt, in deren Zentrum die Erhebung der Kosten der öffentlichen Hand für die Umsetzung des Förderprogramms sowie die Analyse der Implementationsstrukturen stehen. Stärker als in der letzten Studie wurde neben der Kostenerhebung auf die Analysen der Schnittstellen, der Kapazitäten und der Verbesserungsmöglichkeiten innerhalb der landesspezifischen Organisation der Förderung abgehoben. Darüber hinaus ging es um das Zusammenspiel aus Akzeptanz der Maßnahmen durch Antragsteller und Verwaltung selber und den Einfluss des Umsetzungsrahmens auf die Förderinhalte (nähere Informationen zum Vorgehen siehe Bewertungsbericht 2013).

Nach einer abschließenden Gruppendiskussion der quantitativen und qualitativen Analyseergebnisse mit VertreterInnen der WIBank als Zahlstelle im Ende Mai 2013 sowie einem Telefoninterview mit der Verwaltungsbehörde im Juni wurde der Modulbericht erstellt und dem HMUELV Ende Dezember vorgelegt. Kapitel 3 des vorliegenden Bewertungsberichtes enthält eine Zusammenfassung wesentlicher Ergebnisse der IKA.

2.6.2 Vertiefungsthemen

Zentraler Baustein der wirkungsbezogenen Programmbewertung ist die Quantifizierung bzw. Qualifizierung der Wirkungsindikatoren des CMEF. Dies erfolgt im Rahmen von Vertiefungsthemen, von denen im Folgenden Aktivitäten ausgewählter Themen kurz dargestellt werden.

Vertiefungsthema 1: Wirtschaft und Arbeit

Die Beschäftigungs- und Wertschöpfungswirkungen einzelner Maßnahmen werden durch die Auswertung von Informationen der Zuwendungsempfänger (z. B. Befragungen, Betriebsabschlüsse) erfasst. Die Beschäftigungswirkungen der bis Ende 2012 abgeschlossenen Projekte im Schwerpunkt 3 und 4 liegen vor und werden im laufenden Jahr um die bis Ende 2013 abgeschlossenen Projekte ergänzt. Für die Maßnahmen 121 und 123 werden die einzelbetrieblichen Wirkungen auf die Wertschöpfung und die Beschäftigung im laufenden Jahr berechnet.

Der Effekt des EPLR auf die regionale Bruttowertschöpfung und Beschäftigung wird derzeit mittels statistischer Analysen ermittelt. Der verwendete Datensatz deckt den Zeitraum 2000 bis 2011 ab und enthält u. a. Informationen zur Bruttowertschöpfung und Beschäftigung nach Wirtschaftszweigen, zu den Ausgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik im Rahmen der 1. und 2. Säule sowie

zu den EFRE-Ausgaben. Diese Datengrundlage ermöglicht eine langfristige Betrachtung der Wirkungen des ELER auf die regionale Wertschöpfung und Beschäftigung.

Vertiefungsthema 2: Dynamik im Agrarsektor

In der aktuellen Bearbeitungsphase wurden die ökonometrischen Analysen zur Entwicklung der Arbeitsproduktivität und weiterer Wettbewerbsfähigkeitsindikatoren regionaler Agrarsektoren durch die neu verfügbaren revidierten Kreisergebnisse der VGR bis 2011 aktualisiert und erweitert. Aufbauend auf den Ergebnissen der Datenanalyse wurden das Konzept und Untersuchungsfragen für die Fallstudien definiert. Ziel der Fallstudien ist es, Erklärungsansätze für die regionalspezifischen Wirkungszusammenhänge zwischen wesentlichen Determinanten der sektoralen Wettbewerbsfähigkeit und dem EPLR zu liefern. Es wird dabei untersucht, wie verschiedene regionale Faktoren und Hemmnisse unter Berücksichtigung der bestehenden Maßnahmenkombinationen die sektorale Wirkung der EPLR beeinflussen und, unter Berücksichtigung der vertiefenden quantitativen Wirkungsschätzungen in Zusammenarbeit mit dem Vertiefungsthema 1, weiterführende Erklärungsansätze für regionalspezifische Wirkungszusammenhänge entwickelt. Im Rahmen dieses Vertiefungsthemas wurden insgesamt 10 regionale Fallstudien (jeweils 2 Wirtschaftsregionen in den 5 Flächenbundesländern) ausgewählt. Dafür wurde ein Set von Auswahlkriterien definiert, die die Ergebnisse der explorativen Datenanalyse und der Literaturrecherche zu theoretischen Einflussfaktoren der sektoralen Wettbewerbsfähigkeit berücksichtigen. In Niedersachsen werden bis zum Herbst 2014 Fallstudien in den Regionen Nordseemarschen und -geesten sowie Flussauen und Heidegebiete durchgeführt.

Vertiefungsthema 6: Lebensqualität

Als eine wichtige Aufgabe des Vertiefungsthemas „Lebensqualität“ war die Frage zu klären, wie sich Lebensqualität definiert und wie sie für das Maßnahmenspektrum des ELER operationalisiert werden kann. Dazu wurde ein analytischer Rahmen auf Basis der methodischen Schlussfolgerungen der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission entwickelt (Stiglitz, Sen und Fitoussi, 2009). Dieser Bericht formuliert Empfehlungen für die Weiterentwicklung der amtlichen Statistik, um Lebensqualität und sozialen Fortschritt besser und zielgerichteter abbilden zu können. Lebensqualität wird dabei als mehrdimensionales Konzept gesehen, das unterschiedliche Aspekte wie Gesundheit, Bildung, wirtschaftliche Rahmenbedingungen, die Umweltsituation oder auch soziale Beziehungen mit einschließt. Im Rahmen einer an einer Inzidenzanalyse orientierten quantitativen Analyse wurde aufbauend auf dem abgeleiteten Indikatorenset die Frage untersucht, inwieweit die finanziellen Mittel im Rahmen der Förderung räumlich so zugewiesen werden, dass in den Regionen Nachteile in den für die Lebensqualität relevanten Dimensionen ausgeglichen werden können. Weiterhin wurden die im ELER verausgabten Mittel den verschiedenen Dimensionen der Lebensqualität zugeordnet. Dabei wird u. a. deutlich, dass in allen Bundesländern dem Bereich Umwelt eine besonders hohe Bedeutung beigemessen wird.

Die Maßnahmen aus den Schwerpunkten 3 und 4, zu deren Zielkatalog die Verbesserung der Lebensqualität explizit gehört, werden darüber hinaus aufbauend auf den verfügbaren Evaluie-

rungsergebnissen im Hinblick auf ihre Wirksamkeit zur Verbesserung der objektiven Lebensverhältnisse diskutiert. Die Fertigstellung des Modulberichtes erfolgt bis zum Herbst 2014.

Vertiefungsthema 7: LEADER

Zur Betrachtung der Wirkung des Mainstreaming von Leader auf die Programm- und Maßnahmenumsetzung wurden Einzelaspekte der o. g. quantitativen Erhebung sowie relevante Maßnahmenbewertungen ausgewertet. Zur Einordnung von Leader in den Kontext der Förderung regionaler Entwicklung insgesamt erfolgte die Analyse von Befragungsergebnissen und weiteren Angaben der Regionalmanagements sowie die Datenaufbereitung und räumliche Darstellung von Schnittstellen und Überlagerungen.

Vertiefungsthema 8: Folgenabschätzung und Kontextwandel

Die Berichtslegung zum Vertiefungsthema 8 erfolgte abschließend im November 2011 und März 2012.

Zusätzlich zu diesen Vertiefungsthemen wird eine Untersuchung der Programmwirkungen auf die **Tiergerechtigkeit** der Nutztierhaltung durchgeführt. Hierzu wurde ein Bewertungsansatz entwickelt, der auf einer Nutzung tierbezogener Indikatoren basiert, die aus den HIT-Daten generiert werden können. Im Rahmen von zwei Vorgesprächen mit der HIT-Datenbankleitung in München erfolgte die Planung des Datenabrufs, zurzeit wird der Auswertungsplan (Indikatoren, Auswahl der Betriebsgruppen) erstellt.

2.8 Netzwerkaktivitäten

Tabelle 3: Austausch mit EvaluatorInnen

Was?	Wer mit wem?
Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Evaluation (DeGEval), 11.-13.09.2013 in München. Vortrag: Welche Anforderungen an die Evaluierung ergeben sich aus der Komplexität regionaler Entwicklungsprozesse? (Schnaut, Grajewski)	Evaluatoren, Auftraggeber, Wissenschaftler
Mitarbeit als Expertin im DVS-Projekt: Leitfaden zur Selbstbewertung regionaler Entwicklungsprozesse (Schnaut)	Evaluatoren, Wissenschaftler, Regionalmanagements, Planungsbüros
Sprecherin des Arbeitskreises Strukturpolitik der DeGEval (Grajewski)	Evaluatoren, Wissenschaftler
Frühjahrsworkshop des AK Strukturpolitik der DeGEval: Der Evaluationsplan – Formalität oder Chance für bessere Evaluierung?, 20.-21.03.2014. Salzburg (Grajewski, Planung, Organisation und Vortrag)	Evaluatoren, Auftraggeber, Wissenschaftler
Arbeitstreffen der Ex-ante Evaluatoren der EPLR 2014-2020, Austausch über zentrale Inhalte und Methoden der Bewertung, 13.01.2014, Frankfurt (Grajewski, Tietz, Sander)	Evaluatoren
Frühjahrstagung des AK Methoden der DeGEval: Zwischen wissen-	Evaluatoren, Auftraggeber, Wissenschaftler

schaftlichen Gütekriterien und den Erfordernissen der Evaluationspraxis, 25.-26.04.2014, Bonn (Bergschmidt)

Schriftlicher Beitrag an das Network for Rural Development: Good-practice-Beispiel zur Ermittlung von Beschäftigungseffekten bei Schwerpunkt 3 und LEADER (Peter)

Evaluatoren, Wissenschaftler

Tabelle 4: Austausch mit der Wissenschaftsgemeinschaft

Was?	Wer mit wem?
Vortrag: Rural futures: the added value through the LEADER-approach. Regional Studies Jahres-Konferenz, Tampere, 07.05.2013 (Pollermann)	WissenschaftlerInnen (internationale Tagung)
Vortrag: Wasserschutzmaßnahmen im Rahmen von PROFIL – Stand und Ausblick der ELER-Förderung, Cloppenburg, 12.06.2013 (Reiter, Roggendorf)	Nationale Tagung, VertreterInnen aus Verwaltung, Wissenschaft, Wasserschutz
Vortrag und Artikel: Die „Zweite Säule“: Was hat sie gebracht? Was kann verbessert werden?, Loccum, 12.-14.06.2013 (Grajewski)	Politik, Verwaltung, Verbände und Praxis
6. Sommerkonferenz der Gesellschaft der Regionalforschung zum Thema „Neuere Ansätze zur regionalen Wirkungsforschung“, Dortmund, 18.06.2013 (Pufahl)	Wissenschaft
Vortrag: “Contributions for the quality of life through a participative approach for rural development – Experiences from Mecklenburg-Vorpommern” (IAMO-Forum), Halle, 20.06.2013 (Pollermann)	WissenschaftlerInnen (internationale Tagung)
Stakeholder-Workshop des EU-Forschungsprojekts ENVIEVAL - Entwicklung und Anwendung neuer Methodengerüste für die Evaluation der Umweltwirkungen von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum, 03.07. bis 05.07.2013 beim INEA in Rom (Roggendorf)	Wissenschaft, ELER-Administration, Evaluatoren
Vortrag: “Place-making and Governance in LEADER”. XXVth Congress of the European Society for Rural Sociology, Florenz 29.07. - 01.08.2013 (Raue)	WissenschaftlerInnen (internationale Tagung)
Vortrag: Between innovation and error prevention: How regional administrations deal with conflicting requirements deriving from the EU-level 53rd ERSA Congress Session Institutions and multilevel governance, Palermo 28.08.2013 (Fährmann, Grajewski)	WissenschaftlerInnen (internationale Tagung)
Vortrag: Ergebnisorientierte Förderung von Tierschutzmaßnahmen: Welche Erkenntnisse aus dem Umweltbereich sind übertragbar? SGA-ÖGA-Jahrestagung in Zürich, 12.-14.9. 2013 (Bergschmidt, Renziehausen)	Wissenschaft
Vortrag: Impact of second Pillar funding in Germany – Validation from a modeling and an evaluation perspective, CAPRI-RD Final Project Meeting, Leuven 20.09.2013 (Schröder, Gocht, Reiter)	WissenschaftlerInnen (internationale Tagung)
Vortrag: Agri-environment schemes of RDP- Setting and evaluation results, Braunschweig 20.09.2013	Chinesische Delegation aus Verwaltung, Regierung, Wissenschaft
Neue Kooperationen für das Land - Planerische Impulse für Bauten, Orte und Regionen im Ländlichen Raum, 01. bis 02.10.2013 in Eberbach. Vortrag: Überkommunale Zusammenarbeit durch Vernetzung in den Lokalen Aktionsgruppen (Schnaut)	WissenschaftlerInnen + Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg + Akademie Ländlicher Raum Baden-Württemberg + KIT Karlsruhe
Vortrag auf dem 58. Deutschen Geographentag 2013, Arbeitskreis Dorferneuerung: Überörtliche Zusammenarbeit und die Rolle der Förderung zur ländlichen Entwicklung, Passau 02.10.2013 (Peter)	Wissenschaft

Senatsarbeitsgruppe Nachhaltigkeitsbewertung, Methoden der Nachhaltigkeitsbewertung landwirtschaftlicher Systeme, 07.11.2013, Berlin (Sander)	WissenschaftlerInnen der Senatsarbeitsgruppe „Nachhaltigkeitsbewertung“ sowie Externe
Vortrag: Was kostet Förderung in Zeiten der Vereinfachung? Ergebnisse der Implementationskostenanalysen zum 10jährigen Geburtstag einer guten Idee. Tagung „GAP nach 2013“, Braunschweig, 09./10.12.2013 (Fährmann, Grajewski, Reiter)	Wissenschaftliche Tagung mit VerwaltungsvertreterInnen aus Bund und Ländern
Poster: Effizienzbewertung von Wasserschutzmaßnahmen der Entwicklungsprogramme für Ländliche Räume - Ergebnisse der 7-Länder-Bewertung. Tagung „GAP nach 2013“, Braunschweig, 09./10.12.2013 (Roggendorf, Reiter)	Wissenschaftliche Tagung mit VerwaltungsvertreterInnen aus Bund und Ländern
Drittes Vernetzungstreffen des NABU-Projektes „EU-Naturschutzfinanzierung 2014-2020“, 10./11.02.2014. Hannover (Sander)	Verwaltung, Verbände und Praxis zu Möglichkeiten der neuen EU-Förderperiode
Betreuung der Arbeit zum Thema: „Politikmaßnahmen und marktwirtschaftliche Instrumente zur Förderung tiergerechter Haltungsverfahren: Stand der Umsetzung und Bewertung“ im Rahmen des themenzentrierten Seminars der Universität Göttingen (Bergschmidt)	Studenten der Agrarwissenschaften, Wissenschaftler

Tabelle 5: Mitwirkung an der Weiterentwicklung des CMEF

Was?	Wer mit wem?
Planned Handbook on different approaches and methods used by the evaluation of the RDPs in preparation for the ex-post evaluation. Collect best practices in implementing the CMEF methodology: Programme contribution in halting biodiversity loss - DE, Lower Saxony and Bremen. Draft. (Sander)	Evaluation Expert Committee (EEC)
Unterarbeitsgruppe der Bund-Länder AG Monitoring/Indikatoren – Monitoring Handbuch (Grajewski)	Für Monitoring Zuständige aus Bund und Ländern, MEN-D, BLE, Thünen-Institut
EU-Experten Ausschuss für Evaluation “Evaluation Expert Committee” (EEC), diverse Treffen (Grajewski)	Austausch der Mitgliedstaaten mit der EU-KOM über Evaluierungsfragen
Technical Meeting des Rural Development Committee (RDC), Brüssel (Grajewski)	Austausch der Mitgliedstaaten mit der EU-KOM über Monitoringfragen

2.9 Veröffentlichungen der ProjektmitarbeiterInnen

- Bergschmidt, Angela & Renziehausen, Christine (2013): Ergebnisorientierte Förderung von Tierschutzmaßnahmen: Welche Erkenntnisse aus dem Umweltbereich sind übertragbar? In: Tagungsband der 41. Jahrestagung der Schweizer Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie & 23. Jahrestagung der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie: 101-102.
- Fährmann, Barbara, Grajewski, Regina & Reiter, Karin (2014): ELER-Maßnahmen ab 2014: Günstig oder wirksam. *LandInForm*(3): 44-45.
- Grajewski, Regina; Tietz, Andreas & Weingarten, Peter (2013): Perspektiven der EU-Förderung ländlicher Räume ab 2014: zwischen Kontinuität und Wandel. In: Eberstein H H, Karl Helmut (Herausgeber). *Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung*: 62. Lieferung. Köln: Schmidt.

- Pollermann, Kim; Raue, Petra & Schnaut, Gitta (2013): Rural futures: the added value through the LEADER-approach. In: Regional Studies Associations (Hrsg.): Shape and be Shaped: The Future Dynamics of Regional Development. European annual conference (ISBN 978-1-897721-44-5), Tampere: 118-119.
- Pollermann, Kim (2013): Destination Governance aus empirischer Sicht. Analyse von tourismusbezogenen Governance-Arrangements und Schlussfolgerungen für die Praxis. In: Wöhler, K. & Saretzki, A. (Hrsg.): Governance für Destinationen. Erich Schmidt Verlag, Berlin: 131-157.
- Pollermann, Kim; Raue, Petra & Schnaut, Gitta (2013): Contributions for the quality of life through a participative approach for rural development – Experiences from Mecklenburg-Vorpommern (Eastern Germany). Paper prepared for: IAMO-Forum, June 19-21, Halle/ Saale, 8 S. [<http://hdl.handle.net/10419/88597>].
- Pufahl, Andrea, Raue, Petra & Grajewski, Regina (2013): Fördermittelakquise will gelernt sein: die regionale Ungleichverteilung und deren Gründe. *AKP* 34(6):44-45.
- Raue, Petra, Pollermann, Kim & Schnaut, Gitta (2013): Place-making and Governance in LEADER. In: Rural resilience and vulnerability: The rural as locus of solidarity and conflict in times of crisis, XXVth Congress of the European Society for Rural Sociology 29 July – 1 August 2013 (e-proceedings, ISBN 978 8 8908 9600 2): 141-142.
- Weingarten, Peter., Fähmann, Barbara & Grajewski, Regina (in Vorbereitung): Koordination raumwirksamer Politik: Politik zur Entwicklung ländlicher Räume als 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik. ARL-Arbeitsbericht.

3 Ausgewählte Ergebnisse

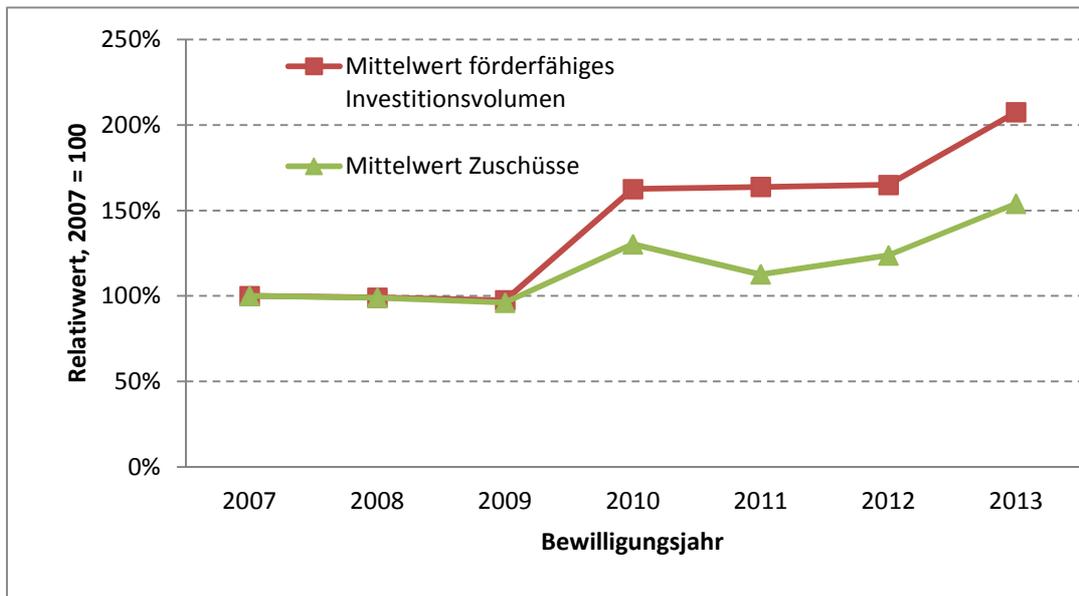
Im Folgenden werden ausgewählte Ergebnisse der Evaluierung dargestellt. Zunächst zu den einzelnen Schwerpunkten und Maßnahmen (Kap. 3.1 bis 3.4) und dann zur Programmbewertung (Kap. 3.5). Dabei erfolgt eine enge Beschränkung auf Inhalte, die aktuell für den Begleitausschuss relevant sind. Dazu werden die Erörterungen sehr knapp gehalten. Ausführlichere Auswertungen wurden und werden den Fachreferaten direkt zur Verfügung gestellt.

3.1 Schwerpunkt 1

Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP, ELER-Code 121)

Im Rahmen des AFP wurden seit Eröffnung des Bewilligungsverfahrens im Jahr 2007 insgesamt 713 Vorhaben gefördert. Deren Investitionsvolumen sich auf über 490 Mio. Euro, davon waren 327,5 Mio. Euro oder 459.000 Euro je Vorhaben förderfähig. Die Förderung dieser Vorhaben bestand in der Gewährung von Zuschüssen in Höhe von insgesamt rund 85 Mio. Euro oder 119.000 Euro im Durchschnitt je Förderfall.

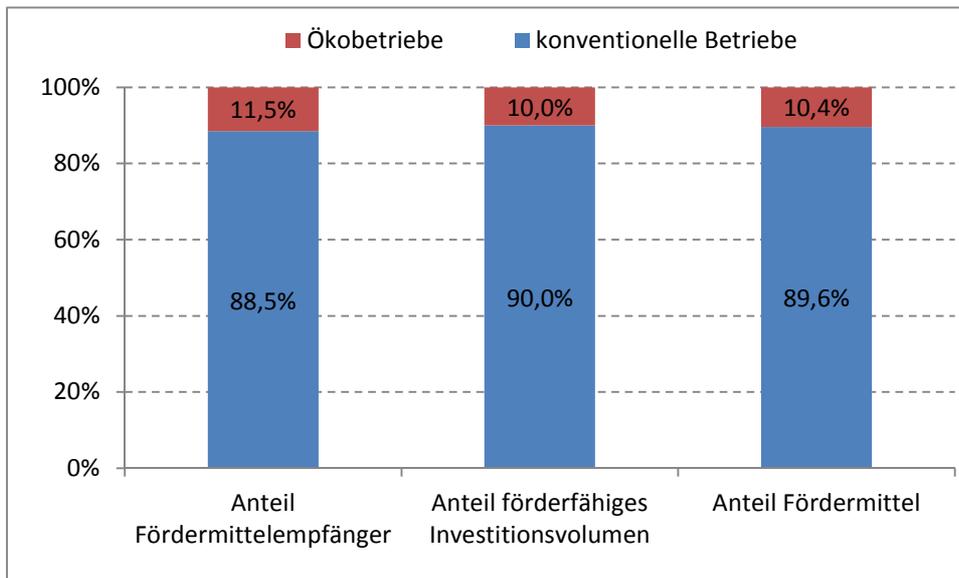
Das mittlere förderfähige Investitionsvolumen ist im Laufe der Förderperiode deutlich gestiegen. Betrug es im Jahr 2007 noch 338.000 Euro je Förderfall, stieg es bis 2012 auf 560.000 Euro und hat sich im Antragsjahr 2013 mit rund 700.000 Euro mehr als verdoppelt (siehe Abbildung 1). Dies belegt, dass die geförderten Investitionen im Durchschnitt deutlich umfangreicher wurden. So hielten im Bewilligungsjahr 2007 die geförderten Milchviehhalter ($n = 43$) durchschnittlich 79 Milchkühe vor der geförderten Investition und planten, den Bestand bis zum Zieljahr (i.d.R. $t+4$) auf 96 Milchkühe bzw. um 21,5 % aufzustocken. Die im Bewilligungsjahr 2013 geförderten Milchviehhalter ($n = 46$) hielten dagegen vor der geförderten Investition 87 Milchkühe im Mittel und planten, den Bestand auf 146 Milchkühe (+67,8 %) zu erhöhen.

Abbildung 1: Entwicklung von Investitionsvolumen und Zuschusshöhe seit 2007

Quelle: Bewilligungsdaten der Wi-Bank; eigene Berechnungen, n = 713

Ziel der Auswertungen für den Hessischen Öko-Aktionsplan war die Darstellung der Bedeutung des Ökolandbaus und von Nebenerwerbsbetrieben in der abgelaufenen Förderperiode. Aus den vorliegenden Investitionskonzepten⁴ ergibt sich, dass 11,5 % der von 2007 bis 2013 mit dem AFP geförderten Betriebe ökologisch oder ökologisch in Umstellung bewirtschaftet werden. Da der Anteil ökologisch bewirtschafteter Betriebe in Hessen insgesamt 8,4 % (Landwirtschaftszählung 2010) bzw. 10,3 % (Hessisches Statistisches Landesamt, Stand: März 2013) beträgt, sind Ökobertriebe unter den Zuwendungsempfängern des AFP leicht überdurchschnittlich vertreten. Sowohl das mittlere förderfähige Investitionsvolumen als auch die mittlere Zuschusshöhe je Förderfall sind bei den Ökobertrieben mit 363.800 Euro bzw. 104.800 Euro etwas geringer als bei den konventionell bewirtschafteten Betrieben (441.900 Euro bzw. 122.200 Euro). Wie Abbildung 2 zeigt, beträgt der Anteil der Ökobertriebe an der Summe des förderfähigen Investitionsvolumens daher lediglich 10,0 % und ihr Anteil an der Summe der Zuschüsse 10,4 %.

⁴ Das von den Evaluatoren entwickelte bundesweit einheitliche Investitionskonzept wurde erst mit dem Antragsjahr 2009 in Hessen eingeführt. Es gelang nur teilweise, die in den Antragsjahren 2007 und 2008 verwendeten landesspezifischen Investitionskonzepte in die neue Vorlage zu überführen, so dass insbesondere aus diesen zwei Antragsjahren Investitionskonzepte fehlen. Insgesamt stehen den Evaluatoren 619 Investitionskonzepte zur Auswertung zur Verfügung.

Abbildung 2: Anteile der Bewirtschaftungsformen im AFP

Quelle: AFP-Investitionskonzepte 2007-2013; eigene Berechnungen, n = 619

18 der 71 der AFP-geförderten Ökobetriebe (25,4 %) werden im Nebenerwerb geführt. Sie weisen ein förderfähiges Investitionsvolumen von 205.000 Euro je Förderfall aus, das mit 59.400 Euro im Mittel bezuschusst wurde. Von den geförderten konventionellen Betrieben werden lediglich 5,2 % im Nebenerwerb geführt. Deren mittleres Investitionsvolumen beträgt rund 268.700 Euro und die mittlere Zuschusshöhe rund 85.900 Euro. Gemäß Landwirtschaftszählung 2010 sind rund 63 % aller hessischen Betriebe Nebenerwerbsbetriebe. Im Rahmen des AFP sind Nebenerwerbsbetriebe angesichts dieser Struktur nur sehr gering vertreten, insbesondere bei den konventionellen Betrieben. Dies kann auf die geringe Investitionsbereitschaft der Nebenerwerbsbetriebe, deren seltene Antragstellung im Fall von Investitionen oder die Förderuntergrenze (20.000 Euro) im AFP zurückgeführt werden.

Verarbeitung und Vermarktung (ELER-Code 123)

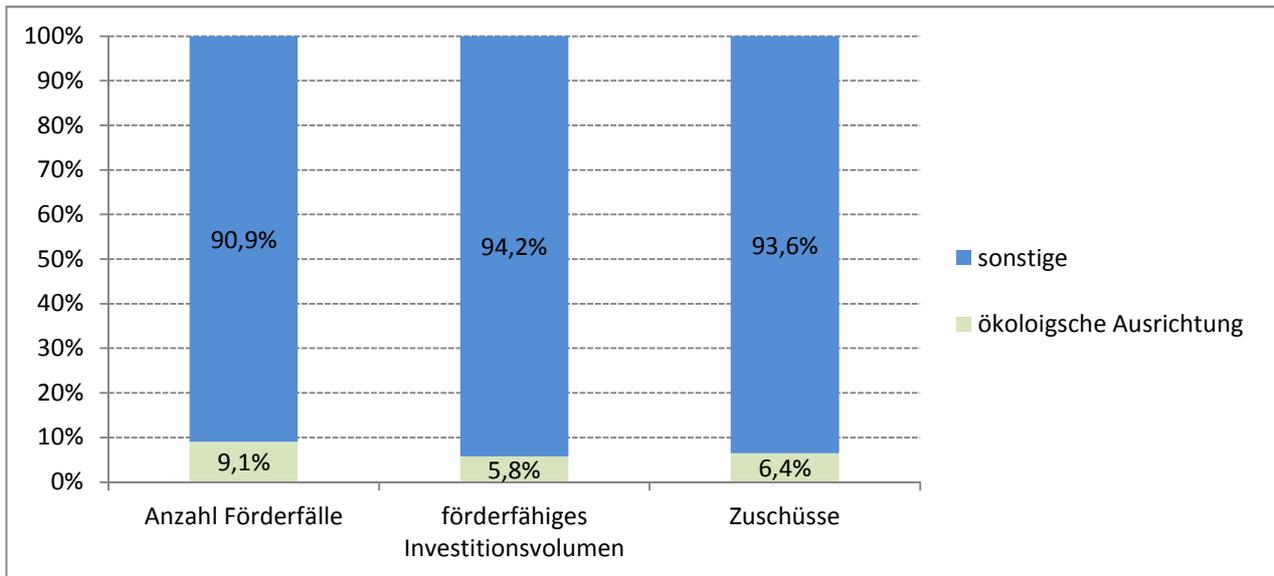
Seit Beginn der Förderperiode im Jahr 2007 wurden in Hessen 33 Investitionsvorhaben bewilligt. Das förderfähige Investitionsvolumen beträgt ca. 32,6 Mio. Euro (im Mittel 988.000 Euro je Förderfall), und die Förderung, die in Form eines Zuschusses gewährt wird, belief sich auf etwa 8,3 Mio. Euro (im Mittel 252.000 Euro je Förderfall).⁵

Ziel der Auswertungen für den Ökoaktionsplan war die Darstellung der Bedeutung der ökologisch (bzw. teilweise) wirtschaftenden Zuwendungsempfänger in der abgelaufenen Förderperiode. Die Auswertung der Antragsbögen zeigt, dass die Investitionen lediglich in drei Förderfällen oder

⁵ Regierungspräsidium Gießen (2013), Projektliste; eigene Berechnungen

9,1% auf eine ökologische Produktion ausgerichtet waren,⁶ was tendenziell auf eine geringe Förderrelevanz hindeutet. Mit durchschnittlich 627.000 Euro förderfähigem Investitionsvolumen, bzw. 179.000 Euro Zuschuss, waren zudem die ökologisch ausgerichteten Investitionen im Mittel geringer als Investitionen ohne überwiegenden ökologischen Hintergrund. (Abbildung 3)

Abbildung 3: Anteile der Investitionsausrichtung in der VV-Förderung



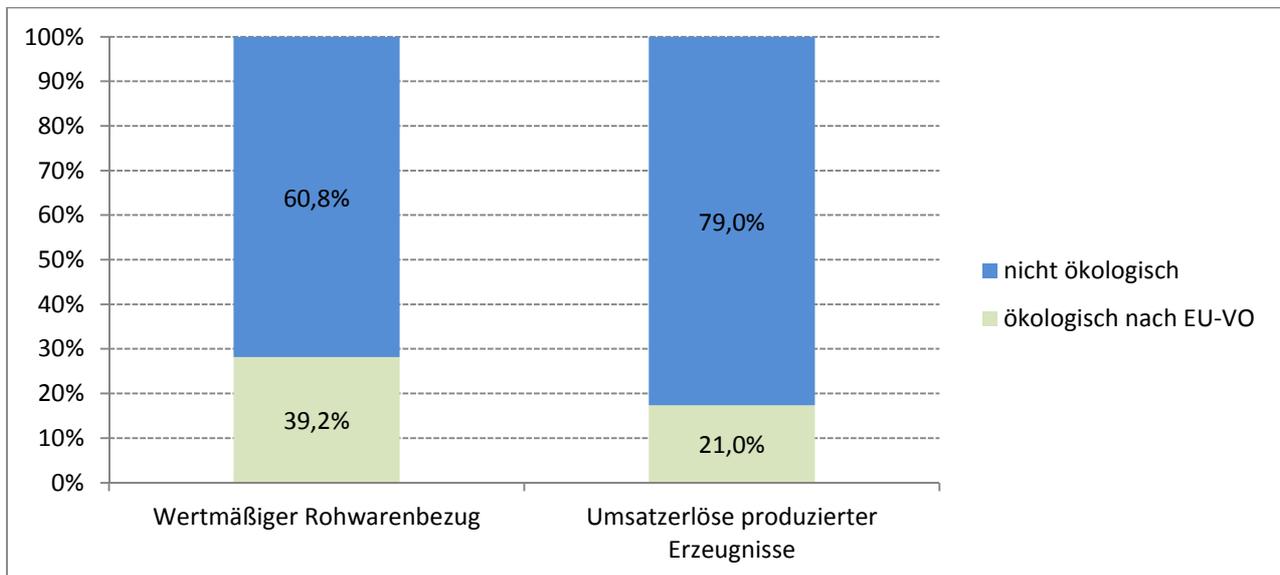
Quelle: Projektliste Stand 2013 (RP Gießen), Projektantragsbögen 2007-2013, n=32

Die 33 Förderfälle verteilten sich auf 28 Unternehmen. In acht Unternehmen oder 28,6% wurden ökologische Produkte (gemäß EU-VO) produziert und ökologische Rohwaren landwirtschaftlichen Ursprungs bezogen.⁷ Der wertmäßige Anteil ökologischer Rohwaren an den gesamt bezogenen Rohwaren aller Unternehmen betrug etwa 39,2% (57,6 Mio. Euro) und rund 21,0% (73,5 Mio. Euro) der Umsatzerlöse aus produzierten Erzeugnissen wurden mit ökologischen Produkten erzielt. Davon entfielen etwa 75% der ökologischen Rohwaren und 90% der Umsatzerlöse aus ökologischen Produkten auf die zwei Unternehmen, deren geförderte Investitionen überwiegend auf die Produktion von ökologischen Erzeugnissen ausgerichtet waren. (Abbildung 4)

⁶ Eine Investition ist auf ökologische Produktion ausgerichtet, wenn diese überwiegend (mehr als 50%) der Erzeugung von Ökoprodukten dient, andernfalls handelt es sich um eine sonstige Ausrichtung.

⁷ Ein Unternehmen konnte in der Förderperiode mehrfach gefördert werden.

Abbildung 4: Anteile des gesamten Rohwarenbezugs und Umsatzerlöse produzierter Erzeugnisse von VV-geförderten Unternehmen



Quelle: Projektantragsbögen (n=32), Eigene Berechnungen

Darüber hinaus wurden im Jahr 2013 erstmals Projektabschlussbögen geförderter Unternehmen ausgewertet, so dass in einem Vorher-Nachher-Vergleich ausgewählter betrieblicher Kennzahlen die wirtschaftliche Entwicklung dieser Unternehmen dargestellt werden kann. (Tabelle 6)⁸ Für die Auswertung lagen 20 Abschlussbögen mit einem Gesamtvolumen von rund 19,3 Mio. Euro an förderfähigen Kosten und rund 4,8 Mio. Euro Zuschüssen (ca. 58% der bewilligten Zuwendungen) vor. Die Mehrzahl dieser Investitionen verteilte sich auf die Sektoren Getreide (7), Vieh und Fleisch (4), Obst und Gemüse (4) sowie Sonstiges (5), was im Wesentlichen auch der sektoralen Verteilung der gesamtbewilligten Förderfälle entspricht.

Da ein Teil der Unternehmen mehrmals gefördert wurde, mussten zunächst entsprechende Projekte identifiziert und zusammengefasst werden, um Doppelzählungen zu vermeiden. Als Resultat verblieben 16 geförderte Unternehmen bzw. 18 Betriebsstätten, die letztlich zu 17 Förderfällen zusammengefasst wurden. In Tabelle 6 sind die ausgewählten Kennzahlen, die aggregiert vorliegen, abgebildet.⁹ Anhand der Zahlen ist zu erkennen, dass der Gesamtumsatz der Unternehmen um etwa 30,5% gestiegen ist. Nur in drei Fällen waren die Umsätze rückläufig. Mit einem Anstieg von 32% (+ 112 FTE) hat sich die Anzahl der Vollzeitbeschäftigten ebenso positiv entwickelt. Deutlich geringer (+6,8%) fiel hingegen der Anstieg der Bruttowertschöpfung (BWS) aus. Da die Ent-

⁸ Hier werden die Zahlen aus dem Jahr vor Antragsstellung mit denen aus dem laufenden Geschäftsjahr nach Abschluss der Investition gegenübergestellt.

⁹ Für eine sektorale Darstellung wird auf den-Post-Bericht verwiesen.

wicklung aber nur in fünf Fällen negativ war, kann insgesamt auf eine tendenzielle Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der geförderten Unternehmen geschlossen werden.

Tabelle 6: Ausgewählte Kennzahlen abgeschlossener Projektvorhaben

Kennzahlen	(aggregiert)	Vorher	Nachher	Veränderung	
		(Mio. Euro)	(Mio. Euro)	(Mio. Euro)	(%)
Gesamtumsatz		179,7	234,4	54,7	30,5
Bruttowertschöpfung		32,3	34,5	2,2	6,8
Personalaufwand		19,5	18,5	-1,0	-4,8
Rohwarenbezug		82,4	130,4	48,0	58,2
- vertraglich gebunden		56,3	91,5	35,2	62,6
- aus ökologischer Produktion nach EU-VO		54,0	81,2	27,2	50,5
- aus etablierten Qualitätsprogrammen		43,4	67,9	24,5	56,4
Beschäftigte (FTE)		350	461	112	32,0
Unternehmen mit neuen Produkten		2	5	3	*
Unternehmen mit neuen Produktlinien		0	1	1	*
Arbeitsproduktivität je FTE		92.339	74.687	-17.652	-19,1
Personalaufwand je FTE		55.733	40.184	-15.549	-27,9

* Aufgrund der geringen Fallzahl wird keine Berechnung durchgeführt, da nicht aussagefähig

Quelle: Abschlussbögen n=20, eigene Berechnungen

Auf Grund des differenzierten Anstieges der BWS (moderat) und Anzahl der FTE (hoch) weist die aggregierte Arbeitsproduktivität (BWS/FTE) eine deutlich negative Entwicklung auf (-19,1%). Wird die Kennzahl zur Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit herangezogen, dann ist zu konstatieren, dass mehr als die Hälfte der Unternehmen (neun) im Vergleich zur Situation vor Durchführung der geförderten Investition an Wettbewerbsfähigkeit verloren hat. Diese Aussage steht aber in einem gewissen Widerspruch, weil ein Teil dieser Unternehmen dennoch eine positive Gesamtumsatz- und Beschäftigungsentwicklung zu verzeichnen hatten. Weil auch die Entwicklung dieser Größen die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen widerspiegeln, sollte die Arbeitsproduktivität nicht ausschließlich als Bewertungsmaßstab herangezogen werden. Bessere Ergebnisse hierzu soll die ergänzende Primärerhebung liefern.

Nur in drei Unternehmen ist der Personalaufwand gesunken. Jedoch weist der Personalaufwand bei Einbezug aller Unternehmen ein negatives Vorzeichen auf (-4,8%). Dies liegt im Wesentlichen am Einfluss eines größeren Zuwendungsempfängers, der das Resultat verzerrt.¹⁰ Blicke dieser Fall unberücksichtigt, wäre der Personalaufwand sogar gestiegen (45,6%). Der Personalaufwand je FTE war in fast 50% der Fälle (acht) rückläufig. Hier ist die Entwicklung zwar nicht so eindeutig wie zuvor, aber auch hier wird das Ergebnis durch den genannten Förderfall beeinflusst. Betrachtet man die BWS (Output) und den Personalaufwand (Input) gemeinsam, dann kann in Bezug auf diese Größen eine verbesserte Effizienz (Output/Input) der Unternehmen festgestellt werden.

Als weiteres Ergebnis zeigt Tabelle 6, dass fünf Unternehmen neue Produkte eingeführt haben, in einem Fall sogar eine neue Produktlinie. Vergleicht man diese Werte mit denen vor der geförderten Investition, dann kann ein schwacher Impuls der geförderten Investition vermutet aber nicht nachgewiesen werden. Da diese Indikatoren aber nicht in direktem Zusammenhang mit der Investition stehen müssen, ist der Rückschluss auf die geförderten Investitionen nicht ohne weiteres möglich.¹¹ Einen weiteren Hinweis für die Entwicklung von Innovationsaktivitäten innerhalb der Unternehmen deutet in der Anzahl der im Rahmen der geförderten Investition eingeführten neuen Technologien an. Dies war in zehn Fällen zutreffend (50%). Jedoch handelte es sich dabei eher um die Einführung des aktuellsten Branchenstandards und nicht um wirkliche Neuerungen.¹² Die ergänzende Unternehmensbefragung soll hier weitere Erkenntnisse liefern.

Eine Betrachtung der Veränderung des wertmäßigen Rohwarenbezugs zeigt, dass dieser ähnlich der Umsatzentwicklung insgesamt gestiegen ist (+ 48,0%). Zu erkennen ist auch eine Zunahme der vertraglich gebundenen Rohwaren (35,2%). Dies dürfte auf der mit der Maßnahme verbundenen Auflage, mindestens 40% der mit der geförderten Investition geschaffenen Kapazitäten durch fünfjährige Lieferverträge zwischen Erzeugern und Verarbeitern zu binden, zurückzuführen sein.¹³ Häufig wurden dadurch aber Lieferbeziehungen, die sich zuvor schon ohne schriftliche Verträge gefestigt haben, vertraglich fixiert. In Sektoren, wo die vertragliche Bindung traditionell hoch ist (Milch), übt die Auflage keinen Einfluss aus. Bei differenzierter Betrachtung des Rohwarenbezugs ist festzuhalten, dass sowohl die Rohwaren aus ökologischer Produktion nach EU-VO (+ 27,2%) und die Rohwaren aus etablierten Qualitätsprogrammen (+ 24,5%) gestiegen sind.¹⁴ Hinter letzterem verbergen sich häufig Rohwaren, die mit dem Siegel „geprüfte Qualität Hessen“ zertifiziert wurden. Ob dadurch eine Qualitätsverbesserung der Produkte einher ging oder in welcher Weise die Erzeuger (Lieferanten) an der Förderung partizipiert haben, wird erst nach Abschluss der weiterführenden Untersuchungen zu beantworten sein.

¹⁰ Besonders große Unternehmen haben einen relativ hohen Anteil an den aggregierten Kennzahlen.

¹¹ Im Erhebungsbogen beziehen sich diesbezügliche Daten auf das gesamte Unternehmen.

¹² Das äußert sich darin, dass die Technologien nicht als neu in der Branche eingestuft wurden. Ebenso weisen darauf erste Erkenntnisse von bereits geführten Interviews hin.

¹³ Diese Annahme stützten erste Erkenntnisse aus bereits durchgeführten Interviews der ergänzenden Primärerhebung.

¹⁴ Im Vergleich zu den ausgewerteten Antragsbögen sind hier Unternehmen mit ökologischem Rohwarenbezug leicht überrepräsentiert.

Im Rahmen einer an der Universität Hohenheim eingereichten Masterarbeit wurden in Hessen regionale Wertschöpfungsketten (WSK) in Hinblick auf Entstehung, Organisation und Wirkungen auf Grundlage von fünf Fallstudien aus dem Milch- und Fleischbereich untersucht. In vier Fällen erhielten Verarbeitungsunternehmen Investitionszuschüsse aus der Marktstrukturförderung der abgelaufenen Förderperiode. Es wurde u.a. festgestellt, dass die interviewten Unternehmen nur zum Teil am Verbraucherinteresse partizipieren bzw. dieses wahrnehmen. Besonders im Milchbereich wurde als ein möglicher Hemmfaktor identifiziert, dass die Produktionsvolumina der Molkeereien die Kapazitäten des regionalen Absatzmarktes überschreiten, was dazu führt, dass Produkte überregional angesetzt werden. Des Weiteren zeigte sich, dass Regionalsiegel in Hinblick auf die Vermarktung regionaler Produkte nur wenig Relevanz besitzen, teilweise sogar als Hemmnis aufgeführt werden. Z.B. war die Nutzung des VLOG-Siegels (Gentechnikfreiheit), welches in vier der untersuchten Fallstudien Anwendung fand, von wesentlich größerer Bedeutung. Bei der Entstehung der regionalen WSK spielte insbesondere das Engagement einzelner Akteure eine übergeordnete Rolle, der Einfluss von Förderung hingegen wurde als gering eingestuft (Kohlschütter, 2014, S. 85 f.).

ELER-Code 125 B – Flurneuordnung

Im Rahmen der Evaluation des hessischen ELER-Programms wurden in Abstimmung mit dem Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL) Fallstudien zu ausgewählten Verfahren der Flurneuordnung (Fördermaßnahme 125 B) durchgeführt. Im beigefügten Modulbericht (Anhang 1) werden die Ergebnisse zusammengefasst und bewertet.

Auf der Grundlage der durchgeführten Gespräche und Analysen können die mit der Flurbereinigung verbundenen Wirkungen **in den betrachteten Gebieten** zusammenfassend wie folgt beschrieben werden:

- Ein Beitrag der Flurbereinigung zur Sicherung oder Steigerung der Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft ist in allen betrachteten Verfahren deutlich vorhanden. Er lässt sich allerdings nicht mit vertretbarem Aufwand quantifizieren und fällt je nach Problemlage in den einzelnen Verfahrensgebieten sehr unterschiedlich aus. Es überwiegt der positive Beitrag des Wegebaus. Die Bodenordnung hat demgegenüber eine eher untergeordnete Bedeutung, da aufgrund des Rückgangs der Zahl der wirtschaftenden Betriebe der Zusammenlegungseffekt für die Bewirtschafter zunehmend geringer wird, auch wenn nach wie vor eine Vielzahl von Eigentümern betroffen ist. Eine Ausnahme stellt hier die Weinbergsflurbereinigung dar.
- Wesentliche positive Wirkungen konnten für die landwirtschaftlichen Betriebe insbesondere aber dann erzielt werden, wenn durch die Bodenordnung vorhandene Schlaggrenzen aufgehoben und durch die Zusammenlegung die Pachtverhältnisse mitverhandelt wurden. Viele Maßnahmen des Wegebaus und -ausbaus wären ohne Bodenordnung kaum zu realisieren gewesen. Für die einzelnen Eigentümer kann die Bodenordnung Rechtssicherheit sowie Vereinfachungen im Grundstücksverkehr und in der Grundstücksverwaltung bieten.

- Die wesentliche Bedeutung für den Natur- und Gewässerschutz lag in der lagegerechten Bereitstellung von Flächen für die Umsetzung von Maßnahmen Dritter (insbesondere für die Einrichtung von Gewässerrandstreifen).
- Die landschaftspflegerischen Maßnahmen beschränkten sich in den untersuchten Verfahren weitgehend auf die nach Naturschutzrecht erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Freiwillige Maßnahmen der Teilnehmergeinschaft wurden in den untersuchten Verfahrensgebieten nur in sehr geringem Umfang umgesetzt.
- Mit Blick auf die verwaltungstechnische Umsetzung der Verfahren werden insbesondere die Punkte „Verkürzung der Verfahrensdauer“ und „flächenschonendere Umsetzung der Eingriffsregelung“ diskutiert.

Auf der Grundlage der durchgeführten Fallstudien wurden die folgenden vorläufigen Schlussfolgerungen und Empfehlungen formuliert. Eine abschließende Bewertung erfolgt im Rahmen der Ex-post-Bewertung.

- Die teilweise lange Verfahrensdauer in einzelnen Gebieten (Beispiel: Fallstudiengebiet Morschen) wird als problematisch angesehen. Je länger die Verfahren dauern, desto eher können die ursprünglichen Zielsetzungen an Bedeutung verlieren. Während der Laufzeit des Verfahrens ändern sich die agrarstrukturellen Bedingungen, die gesetzlichen Rahmenbedingungen und auch die planerischen Leitbilder. Es sollten daher alle Möglichkeiten der Verfahrensbeschleunigung – insbesondere für die Phase zwischen der Einleitung und der vorläufigen Besitzeinweisung – genutzt werden, wozu die erforderlichen personellen und finanziellen Voraussetzungen geschaffen werden sollten.
- Die Flurbereinigung verfügt im Prinzip über ein geeignetes Instrumentarium, um die Eingriffsregelung zielgerecht und bei möglichst geringem „Verbrauch“ von hochwertiger landwirtschaftlicher Nutzfläche umzusetzen. Dieses Instrumentarium sollte auch im Sinne der Umsetzung des §15, Absatz 3, des Bundesnaturschutzgesetzes genutzt werden.
- Mit dem Rückgang der Zahl der Betriebe entwickeln sich die Eigentumsverhältnisse auf der einen Seite und die Pacht- bzw. Bewirtschaftungsverhältnisse auf der anderen Seite zunehmend auseinander. Im Hinblick auf die Agrarstruktur wird damit zukünftig den Nichtlandwirten deutlich schwieriger zu vermitteln sein, warum mit hohem Aufwand die Eigentumsstruktur neu geordnet werden soll, wenn sich hierdurch die tatsächliche Flächenbewirtschaftung, die häufig in der Hand nur weniger Betriebe ist, kaum ändert. Auch richtet sich das Interesse der Gemeinden und auch vieler Landwirte in vielen Gebieten in erster Linie auf den Wegebau und erst in zweiter Linie noch auf die Bodenordnung, sofern sie für die Umsetzung von Wegebauvorhaben oder die Einziehung nicht mehr benötigter Wege erforderlich ist.
- Diese Beobachtungen legen bei vorrangiger Betrachtung agrarstruktureller Belange eine entsprechende Schwerpunktsetzung in der Arbeit der Flurneuordnungsverwaltung und auch in der Förderpolitik nahe. Es sollte unseres Erachtens verstärkt geprüft werden, inwieweit eine Verbesserung der Konditionen für eine Wegebauförderung außerhalb der Flurbereinigungsverfahren in Verbindung mit dem intensiven Einsatz der Instrumente Freiwilliger Landtausch

und Freiwilliger Nutzungstausch (bei weiterhin prioritärer Bearbeitung von Unternehmensflurbereinigungen nach § 87 FlurbG) die Interessenlage vieler Gemeinden und Landwirte bereits hinreichend bedient.

Das Planungsinstrument Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept mit räumlichem und thematischem Schwerpunkt (SILEK) kann hier einen wichtigen Beitrag zu einer optimalen Anpassung der einzusetzenden Instrumente an die jeweilige Problemlage leisten.

3.2 Schwerpunkt 2

3.2.1 Flächengebundene Förderung des Ökologischen Landbaus

Unter den aktuellen Arbeiten im Rahmen der Evaluierung der Agrarumweltmaßnahmen bildet die Akzeptanz- und Strukturanalyse von Teilnehmern an der HIAP- Ökolandbau-Förderung ein inhaltlicher Schwerpunkt. Die Analysen wurden u.a. auf Initiative der ELER-Verwaltungsbehörde des HMUELV zur Vorbereitung der Umsetzung des hessischen Öko-Aktionsplans durchgeführt.

Förderumfang

Das Hessische Integrierte Agrarumweltprogramm (HIAP) umfasst die Flächenförderung für ökologisch wirtschaftende Betriebe. Die Prämienhöhe staffelt sich nach Umstellern¹⁵ und Beibehaltern¹⁶ des Ökologischen Landbaus sowie nach den Hauptnutzungsarten Acker, Dauergrünland, Gemüse und Dauerkulturen.

In Hessen erhielten im Jahr 2011 knapp 1.600 oder 7% der landwirtschaftlichen Betriebe Zahlungen für eine ökologische Produktionsweise, ihre landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) beträgt gut 75.000 ha¹⁷ (vgl. Tabelle 7). Dies entspricht rd. 9,5 % der im InVeKoS erfassten Fläche oder 10,3 % der hessischen LF¹⁸. Rund 17 % des Dauergrünlandes, 13 % der Dauerkulturen, aber nur knapp 5 % der Ackerfläche werden ökologisch bewirtschaftet. Der Anteil der ökologisch bewirtschafteten LF liegt in Hessen um gut 4 % über dem bundesdeutschen Durchschnittswert (6,1 %).

¹⁵ Neuantragstellern, die bisher noch keine Förderung erhielten, wird in den ersten beiden Umstellungsjahren eine höhere Prämie/ha gewährt.

¹⁶ Für alle Antragsteller, die entsprechend der EU-Richtlinie für Ökologischen Landbau produzieren und keine Umsteller (mehr) sind.

¹⁷ Laut Agrarstatistik Hessen (2010) 1.498 ökologisch wirtschaftende Betriebe mit 71.750 ha LF. Aktuelle Werte in der Agrarstatistik nicht verfügbar.

¹⁸ Für die Direktzahlungen werden im hessischen InVeKoS auch nicht hessische Flächen geführt, die von Betrieben mit Betriebssitz in Hessen bewirtschaftet werden. Hieraus resultiert, dass die hessische LF von 768.100 ha im Jahr 2011 überschritten wird. Im Gegensatz zur Direktzahlung wird die Förderung für den Ökologischen Landbau nur für Flächen gewährt, die innerhalb der Landesgrenzen liegen.

Tabelle 7: Vergleich von ökologisch und konventionell wirtschaftenden Betrieben nach Betriebsgrößenklassen

		Betriebsgrößenklassen nach LF												Gesamt	
		< 10 ha		10-30 ha		30-50 ha		50-100 ha		100-200 ha		>= 200 ha		Öko	Konv.
		Öko	Konv.	Öko	Konv.	Öko	Konv.	Öko	Konv.	Öko	Konv.	Öko	Konv.		
Alle Betriebe															
LF	n	229	8 580	598	5 469	254	2 338	306	2 805	161	1 463	30	343	1 578	20 998
	[ha] Ø	6,1 *	4,3	18,8 *	18,2	39,0	39,1	70,1	70,9	136,5	135,5	312,7 *	280,2	47,8 *	34,3
	[ha] Σ	1 408	36 750	11 253	99 347	9 894	91 337	21 454	198 877	21 974	198 281	9 381	96 113	75 364	720 704
davon:															
Ackerfläche	n	93	4 784	312	4 569	181	2 201	233	2 705	132	1 448	28	338	979	16 045
	[ha] Ø	2,7	2,9	6,0 *	11,7	16,2 *	25,6	28,3 *	47,2	60,8 *	95,4	150,9 *	225,5	24,4 *	29,0
	[ha] Σ	251	13 737	1 886	53 234	2 934	56 335	6 603	127 756	8 024	138 138	4 224	76 233	23 923	465 433
Dauergrünland	n	192	6 892	571	4 723	248	2 094	295	2 543	160	1 364	30	319	1 496	17 935
	[ha] Ø	5,3 *	3,1	15,8 *	9,5	27,8 *	16,4	49,9 *	27,5	86,6 *	43,8	170,9 *	61,3	33,8 *	13,9
	[ha] Σ	1 009	21 429	9 016	44 636	6 882	34 240	14 726	69 974	13 864	59 693	5 126	19 558	50 623	249 530
Dauerkulturen	n	60	818	70	317	29	179	34	225	34	132	9	44	236	1 715
	[ha] Ø	2,4 *	1,9	5,0 *	4,5	2,4	4,2	3,7	4,9	2,4	2,7	3,4	7,2	3,4 *	3,2
	[ha] Σ	147	1 556	347	1 440	68	744	125	1 102	83	363	30	316	800	5 521

* Signifikanter Unterschied, Signifikanzniveau $\alpha \leq 0,05$ (Wilcoxon-Whitney-Test).

Öko = ökologisch wirtschaftender Betrieb, im Sinne von Teilnehmer an HIAP B1

Konv. = konventionell wirtschaftender Betrieb, im Sinne von kein Teilnehmer an HIAP B1

Quelle: Eigene Berechnungen nach InVeKoS 2011.

Der Anteil der ökologisch bewirtschafteten LF an der jeweiligen LF der Betriebsgrößenklasse ist mit Ausnahme der Betriebsgrößenklasse „<10 ha LF“ über alle Größenklassen vergleichbar und beträgt 9 bzw. 10 % (vgl. Tabelle 7). Damit besteht bezogen auf die Betriebsgrößenklasse - bis auf die genannte Ausnahme - keine besondere Affinität für bzw. gegen den Ökologischen Landbau. Die ökologisch wirtschaftenden Betriebe sind mit einer landwirtschaftlich genutzten Fläche von knapp 48 ha im Durchschnitt deutlich größer als die konventionellen Vergleichsbetriebe (35 ha). Der Anteil der geförderten Fläche an ihrer LF beträgt 93%. Kalkulatorisch erhält jeder Beibehalter unter der Prämisse, dass keine Sonderkulturen bewirtschaftet werden, rd. 7.600 Euro Öko-Förderung/Jahr. Die Umstellungsförderung beläuft sich auf rd. 8.500 Euro/Jahr für den „Durchschnittsbetrieb“.

Während der Grünlandanteil an der LF der konventionellen Betriebe knapp 41 % beträgt, ist Grünlandanteil der Öko-Betriebe mit 71 % überproportional hoch. Mit 50.600 ha sind rund zwei Drittel der Öko-Förderfläche Dauergrünland. In Ergänzung zum Dauergrünlandanteil ist der Tabelle 8 zu entnehmen, dass annähernd drei Viertel aller Öko-Betriebe mit mehr als 75 % Hauptfutterfläche (HFF) wirtschaften. Diese Betriebe bewirtschaften 48.200 ha LF oder knapp 66 % der Öko-Fläche. Der hohe Anteil an Hauptfutterfläche lässt den Schluss zu, dass es sich bei diesen Betrieben i. d. R. um Futterbaubetriebe¹⁹, d. h. Milchproduzenten, Mäster und Mutterkuhhalter handelt. Für die Öko-Produzenten in den Betriebsgrößenklassen < 30 ha kann aus arbeitswirtschaftlichen Gründen die Milchproduktion weitestgehend ausgeschlossen werden.

Tabelle 8: Ökologische wirtschaftende Betriebe geschichtet nach Hauptfutterfläche

		Anteil HFF an LF			Gesamt
		< 50 %	50-75%	>=75%	
Anzahl	n	216	205	1 157	1 578
Betriebsgröße	[ha] Ø	49,5	80,3	41,7	47,8
Flächenumfang	[ha] Σ	10 701	16 454	48 209	75 364

Quelle: Eigene Berechnungen nach InVeKoS 2011.

Lt. der Daten des Hessischen Statistischen Landesamts beträgt der Nebenerwerbsanteil in Hessen 63 %. Der Statistik ist zu entnehmen, dass der Nebenerwerbsanteil in den Betriebsgrößenklassen mit wenig als 50 ha LF bei knapp 80% liegt, mit steigender Flächenausstattung der Betriebe deutlich abnimmt und im Mittel der oberen Betriebsgrößenklassen 22 % beträgt. Da uns im InVeKoS keine Kennziffer für die Betriebsform vorliegt, wird als Näherungswert die Betriebsgröße herangezogen. Es zeigt sich, dass mit Ausnahme der kleinsten Betriebsgrößenklasse (<10 ha LF) der Anteil der ökologisch wirtschafteten Betriebe an der Gesamtzahl der in der jeweiligen Klasse ver-

¹⁹ Angaben zur Betriebsform sind im InVeKoS nicht enthalten. Über den Anteil der Hauptfutterfläche an der LF wird eine Annäherung geschaffen.

tretenen Betriebe über alle Klassen vergleichbar bei 9 bis 10% liegt. Hieraus lässt sich schließen, dass

- neben der Flächenausstattung auch die Erwerbsform (Haupterwerb/Nebenerwerb) keinen primären Einfluss auf die Entscheidung für den Ökologischen Landbau hat.

Gleichwohl bewirtschaften die Öko-Betriebe mit der Betriebsgrößenklassen >50 ha LF knapp 53.000 ha und damit 70 % der gesamten Förderfläche. Hieraus folgt, dass

- eine Öko-Förderung, die primär an Haupterwerbsbetriebe adressiert, eine höhere Gesamtfläche akquiriert.

Nachhaltigkeit der Förderung

Als Betriebe, die bereits in 2006, d. h. in der vorherigen Förderperiode, ökologisch produzierten und die ökologische Produktionsweise in 2011 (weiterhin) fortführen, können 909 Betriebe identifiziert werden (vgl. Tabelle 9). Für diese Betriebe gilt, dass sie mehr als einen Verpflichtungszyklus von fünf Jahren durchlaufen und sich weiterhin für die ökologische Produktionsweise entschieden haben. Vor diesem Hintergrund kann von einer „Nachhaltigkeit der Förderung“ gesprochen werden. Die so identifizierten Öko-Betriebe bewirtschaften mit knapp 50.000 ha zwei Drittel der Öko-Fläche des Jahres 2011.

Tabelle 9: Förderperiode 2007 – 2013 Umfang der Neuantragsteller und der Altantragsteller auf die Förderung des Ökologischen Landbaus

2011 vs. 2006		Betriebsgrößenklassen nach LF						Gesamt
		<10 ha	10-30 ha	30-50 ha	50-100 ha	100 - 200 ha	>=200 ha	
"nachhaltiger" Öko-Betrieb (bereits in 2006 Teilnehmer an HEKUL-Öko)								
Anzahl	n	122	334	155	176	103	19	909
Betriebsgröße [ha]	Ø	6,5	18,8	38,4	70,8	138,7	324,8	50,5
Flächenumfang [ha]	Σ	784	6.282	5.958	12.453	14.282	6.171	45.931
Neuantragsteller in laufender Förderperiode (mit konventioneller Produktion in 2006)								
Anzahl	n	26	94	44	52	33	3	252
Betriebsgröße [ha]	Ø	6,1	19,4	38,9	69,6	133,8	256,7	49,6
Flächenumfang [ha]	Σ	160	1.824	1.712	3.620	4.416	770	12.502
Neuantragsteller¹ , ohne gesicherte Angabe zur Produktionsform in 2006								
Anzahl	n	81	170	55	78	25	8	417
Betriebsgröße [ha]	Ø	6,0	18,5	40,4	69,0	131,0	305,0	40,6
Flächenumfang [ha]	Σ	464	3.146	2.224	5.381	3.276	2.440	16.930

Quelle: Eigene Berechnung nach InVeKoS 2011 und 2006.

In der laufenden Förderphase, d. h. seit 2007, haben 252 Betriebe von konventioneller Produktion auf ökologische Produktionsweise umgestellt (vgl. Tabelle 9). Diese Betriebe²⁰ bewirtschaften 12.500 ha LF. Weniger eindeutig lassen sich die Betriebe der in der Tabelle 3 dargestellten, dritten Gruppe einordnen. Es handelt sich um Betriebe, die in 2011 ökologisch produzieren, deren Betriebsnummer jedoch nicht im Datensatz 2006 vergeben wurde. Ursachen für Neuvergabe von Betriebsnummern sind heterogener Natur, wie bspw. Neu- oder Ausgründungen, Erbfolge etc. Anzunehmen ist, dass sich die Ökobetriebe dieser Gruppe sowohl aus Neueinsteiger als auch Beibehalter zusammensetzten.

In Tabelle 10 wird der Fokus auf die Umstellungsförderung gelegt, d. h. auf die Betriebe, die sich in den ersten zwei Umstellungsjahren befinden. Da der uns vorliegende InVeKoS-Datensatz keine Kennziffer für die Umstellungsbetriebe enthält, wurde wiederum mit einer Annäherung gearbeitet. Selektiert wurden Betriebe, die erstens im Jahr 2011 Öko-Förderung erhalten und zweitens im Datensatz 2009 zu finden sind, jedoch drittens keine Öko-Förderung in 2009 erhielten. Betriebe, die diese Bedingungen erfüllen, werden als Umsteller²¹ definiert. Hiernach erhalten im Jahr 2011 184 Betriebe Umstellungsförderung, ihre LF beträgt 8.000 ha. Die neu hinzu gewonnene Ökofläche hat einen Anteil von knapp 11 % an der gesamten Öko-Förderfläche des Jahres 2011. Damit kann festgestellt werden, dass nach wie vor Umstellungspotential besteht. Die durchschnittliche LF der Umsteller liegt bei rd. 43,5 ha und damit 4 ha unter der durchschnittlichen LF aller hessischen Öko-Betriebe. Wie für die gesamte Ökofläche gilt auch für die Umstellungsfläche, dass 68 % der neu zu gewonnen Fläche von Betrieben bewirtschaftet wird, deren Betriebsgröße über 50 ha LF liegt.

Tabelle 10: Ökologischer Landbau - Beibehalter und Umsteller im Jahr 2011

2011 vs 2009		Betriebsgrößenklassen nach LF						Gesamt
		< 10 ha	10-30 ha	30-50 ha	50-100 ha	100 - 200 ha	>=200 ha	
Beibehalter (in 2009 Öko-Teilnehmer)								
Anzahl	n	185	491	213	245	136	25	1.295
Betriebsgröße [ha]	Ø	6,2	18,8	38,9	70,4	135,4	324,6	48,2
Flächenumfang [ha]	Σ	1.150	9.243	8.284	17.242	18.419	8.115	62.454
Umsteller (kein Öko-Teilnehmer in 2009)								
Anzahl	n	30	73	25	38	16	2	184
Betriebsgröße [ha]	Ø	6,0	19,7	39,4	67,3	147,3	242,8	43,5
Flächenumfang [ha]	Σ	179	1.435	985	2.557	2.357	486	8.000
mit neuer Betriebsnummer (in 2009 nicht mit Betriebsnummer 2011 geführt)								
Anzahl	n	14	34	16	23	9	3	99
Betriebsgröße [ha]	Ø	5,6	16,9	39,1	71,9	133,0	260,3	49,6
Flächenumfang [ha]	Σ	79	575	625	1.654	1.197	781	4.910

Quelle: Eigene Berechnungen nach InVeKoS 2011 und 2009.

²⁰ Zur Identifizierung wird die Betriebsnummer der Betriebe herangezogen.

²¹ Sie erhalten den höheren Förderbetrag für Umsteller. Dieser wird 2 Jahre gewährt.

Ein weiterer Parameter für die Nachhaltigkeit von Förderung ist der Umfang der Betriebe, die die ökologische Produktionsweise wieder aufgegeben haben. Hierbei handelt es sich um Betriebe, die in der Vergangenheit – als Basis wird wieder das Jahr 2006 angesetzt - Förderung für Ökologischen Landbau erhielten und in 2011 nicht mehr ökologisch produzieren. In der Analyse sind Betriebe zu unterscheiden, die zur konventionellen Produktionsweise zurückgekehrt sind (Rückumsteller) und Betriebe, die die Produktion z. B. aus Altersgründen aufgegeben haben oder durch Bildung von Kooperationen in einem anderen Unternehmen aufgegangen sind.

Als Rückumsteller werden Betriebe selektiert, die in 2006 HEKUL-Zahlungen für die ökologische Wirtschaftsweise erhielten und in 2011 keine Öko-Förderung erhalten, jedoch im InVeKoS geführt werden. Als Rückumsteller lassen sich 166 Betriebe identifizieren, ihre LF betrug in 2006 rd. 4.400 ha. Die durchschnittliche Betriebsfläche der Rückumsteller ist mit knapp 27 ha nur gut halb so groß wie die der nachhaltigen Öko-Produzenten (vgl. Tabelle 11 – erste Kategorie). Werden die Anteile der Betriebsgrößenklassen der nachhaltigen Öko-Produzenten mit der der Rückumsteller verglichen, zeigt sich, dass überproportional viele kleine Betriebe mit einer Betriebsfläche von unter 10 ha LF wieder auf konventionelle Produktion rückumstellen. In den Betriebsgrößenklassen über 30 ha LF ist der Anteil der Rückumsteller unterproportional, in der Gruppe 10-30 ha LF in etwa proportional. Wird die oben dargestellte Näherung zur Einteilung von Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben anhand der Betriebsgröße herangezogen, kann unterstellt werden, dass insbesondere bei kleinen Nebenerwerbsbetrieben eine höhere Tendenz zur Rückumstellung besteht als bei (größeren) Haupterwerbsbetrieben. Folgende Ursachen können vermutet werden.

- Insbesondere für kleine Betriebe ist die Einhaltung von ökologischen Produktionsstandards mit überproportional hohen Administrationskosten verbunden, wie z. B. jährliche Kontrollen durch die Öko-Kontrollstellen. Die zusätzlichen Dokumentationspflichten, die mit der ökologischen Produktion verbunden sind, werden häufig als „lästig“ empfunden.
- Insbesondere kleine und sehr kleine Öko-Produzenten haben aufgrund ihrer vergleichsweise kleinen Produktionsumfänge häufig keinen Zugang zu ökologischen Verarbeitungs- und Vermarktungswegen, so dass sie ihre Rohprodukte konventionell vermarkten.
- Gegen Direktvermarktung sprechen bspw. der mit der Direktvermarktung verbundene hohe Zeitaufwand sowie logistische Beschränkungen.

So steht den Betriebsleiterfamilien im Nebenerwerb i. d. R. nur ein vergleichsweise geringes Zeitbudget zur Betriebsführung zur Verfügung. Als Opportunitätskosten für den Direktvermarktungsaufbau muss daher das Haupterwerbseinkommen angesetzt werden. Logistische und damit letztlich Rentabilitätsrestriktionen der Direktvermarktung ergeben sich weiterhin z.B. aus der Notwendigkeit, Tiere in einer Schlachtereie töten/verarbeiten zu lassen, die den Öko-Standards unterliegt. Ihre Verbreitung ist geringer als die von „konventionellen“ Schlachtereien, so dass ein Teil der potentiell höheren Öko-Preise durch höhere Schlachtkosten kompensiert werden. Weiterhin ist der logistische und organisatorische Aufwand für die ökologisch wirtschaftenden Betriebe höher.

Unter den genannten Voraussetzungen ist es für viele kleine Betriebe sinnvoller, für die Grünlandförderung zu optieren.

Die Auswertungen wurden, wie dargestellt, zum Basisjahr 2006 durchgeführt, um die alte mit der jetzt laufenden Förderperiode zu vergleichen. Zu erwarten ist, dass unter Bezugnahme auf die Referenz 2009 ggf. ein höherer Rückumstellungsumfang zu verzeichnen ist. Dies begründet sich darin, dass seit 12/2013 die Anbindehaltung in der Ökologischen Produktion endgültig untersagt wurde, die entsprechende Regelung jedoch schon langjährig publik war. Für kleine und/oder im Nebenerwerb tätige Rindviehhalter erweisen sich die notwendigen baulichen Investitionen häufig als nicht rentabel, so dass eine Rückumstellung auf konventionelle Produktion angestrebt werden kann.

Tabelle 11: Rückumsteller auf konventionelle Produktionsweise

2006 vs 2011		Betriebsgrößenklassen nach LF						Gesamt
		<10 ha	10-30 ha	30-50 ha	50-100 ha	100 - 200 ha	>=200 ha	
HEKUL-Öko-Teilnehmer in 2006								
Anzahl	n	239	529	204	211	101	29	1.313
Betriebsgröße	[ha] Ø	5,9	18,6	39,4	69,9	132,5	293,2	42,4
Flächenumfang	[ha] Σ	1.412	9.830	8.028	14.739	13.384	8.209	55.601
Förderfläche	[ha] Σ	1.207	8.139	6.636	11.613	10.273	5.497	43.365
Grünlandanteil	%	69	81	70	67	63	53	73
davon ...								
Rückumsteller (HEKUL-Öko-Teilnehmer in 2006 und kein HIAP-Öko in 2011, aber FNN vorhanden)								
Anzahl	n	57	66	21	15	5	2	166
LF	[ha] Ø	4,9	18,0	39,7	69,6	119,3	238,8	26,6
LF	[ha] Σ	278	1.190	834	1.044	596	478	4.419
Förderfläche	[ha] Σ	236	960	740	862	363	399	3.560
Grünlandanteil	%	71	84	85	76	68	71	78
keine identische Betriebsnummer in 2011 (in 2011 nicht mehr mit Betriebsnummer aus 2006 geführt)								
Anzahl	n	55	111	22	35	10	5	238
Betriebsgröße	[ha] Ø	6,0	18,4	41,2	68,9	134,6	251,2	33,9
Flächenumfang	[ha] Σ	331	2.044	907	2.412	1.346	1.005	8.044

Quelle: Eigene Berechnungen nach InVeKoS 2011 und 2006.

Als letzte Gruppe in der Tabelle 11 werden Betriebe geführt, deren Betriebsnummer in 2011 nicht mehr im Datensatz geführt wird. Ursächlich für den Wegfall von Betriebsnummern können die bereits oben dargestellten Gründe sein. Als wesentliche Ursache kann jedoch der Eintritt in das Rentenalter ohne Hofnachfolge vermutet werden, also die Betriebsaufgabe. Diese These wird von dem überproportional hohen Anteil kleiner Betriebe (<30 ha) gestützt.

Öko-Förderung in Kombination mit weiteren flächengebundenen Förderungen

Als weitere flächengebundene Fördermaßnahmen, für deren Erhalt Betriebe mit HIAP-Öko-Förderung zugelassen sind, sind die Naturschutzfachlichen Sonderleistungen (NSL, B5d) als Förderbestandteil der einzelflächenbezogenen Grünlandextensivierung sowie die Ausgleichszulage in

benachteiligten Gebieten zu nennen. Von einer Natura-Förderung entsprechend B5c der HIAP-Richtlinie sind Betriebe, die Förderung nach B1 erhalten, laut Richtlinie ausgeschlossen.

Gut 80% der Öko-Betriebe haben auch die Ausgleichszulage beantragt. Die bewilligten Flächen liegen den Evaluatoren nicht vor, als Näherungswert wird die Fläche der Öko-Betriebe herangezogen, die einen Antrag auf Ausgleichszulage gestellt haben. Es handelt sich um knapp 60.400 ha (Tabelle 12).

Von den knapp 1.600 Öko-Betrieben haben 411 Betriebe (ca. 31 %) zusätzliche Verträge mit einem Gesamtumfang von knapp 6.000 ha für NSL abgeschlossen. Damit werden 20 % der NSL-Fläche von Öko-Betrieben bewirtschaftet. Wird der Abschluss von NSL als (zusätzliche) Affinität zum Erbringen von Biodiversitätsleistungen interpretiert, dann heben sich die Öko-Betriebe im Vergleich zu ihren konventionellen Berufskollegen positiv heraus.

Tabelle 12: Inanspruchnahme weiterer flächengebundener ELER-Förderungen durch Öko-Betriebe (HIAP-Teilnehmer)

Öko-Betriebe mit ...		Ausgleichs- zulage	NSL
Anzahl	n	1.303	411
Förderfläche Öko [ha]	Σ	60.374	5.976

Quelle: Eigene Berechnungen nach InVeKoS 2011 und ELER-Förderdaten.

3.3 Schwerpunkt 3

3.3.1 Förderung von Investitionen zur Diversifizierung (FID, ELER-Code 311C)

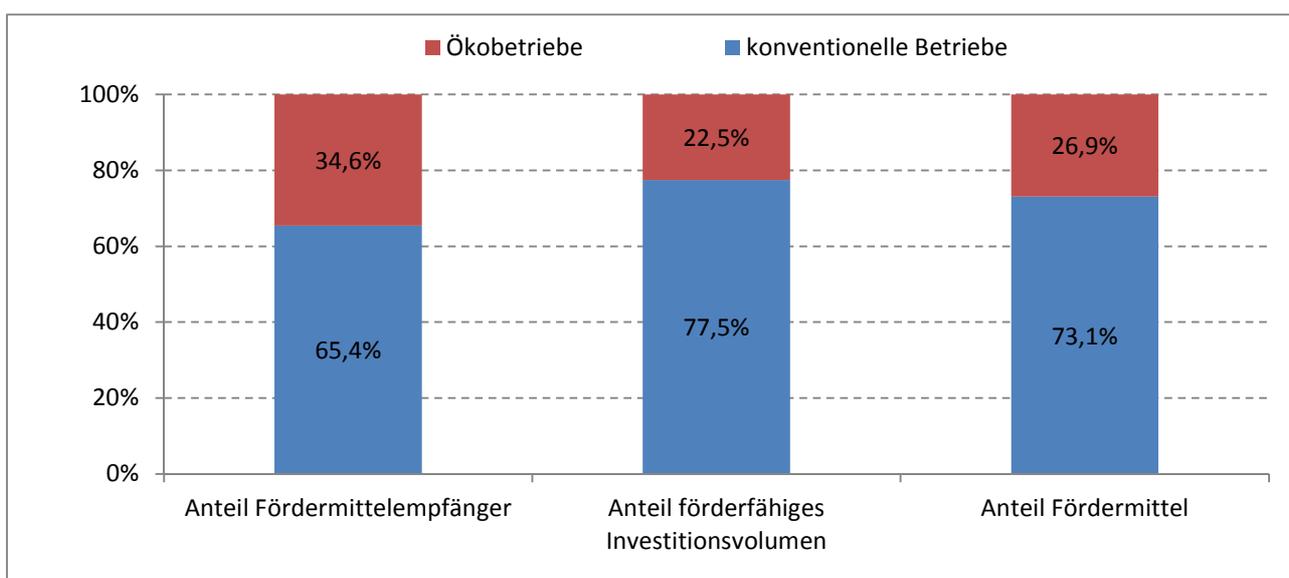
Die Auswertung der Förderdaten ergibt, dass im Rahmen der Teilmaßnahme FID seit Eröffnung des Bewilligungsverfahrens im Jahr 2008 insgesamt 64 Vorhaben gefördert wurden. Deren Gesamtinvestitionsvolumen betrug rund 15,5 Mio. Euro oder durchschnittlich rund 240.000 Euro je Förderfall, davon waren rund 11,9 Mio. Euro oder rund 186.000 Euro je Förderfall förderfähig. Die Förderung dieser Vorhaben bestand in der Gewährung von Zuschüssen in Höhe von insgesamt rund 2,2 Mio. Euro oder rund 33.800 Euro im Durchschnitt je Förderfall. Inhaltlicher Schwerpunkte der FID sind Investitionen in die Pensionspferdehaltung (34,5 % der Antragsteller und 42,5 % des Fördervolumens) und in Direktvermarktung (36,4 % bzw. 37,3 %).

Gemäß Planungen im EPLR (HMULV, 2000, S. 272) sollten in der Teilmaßnahme 311C rund 150 Investitionen mit einem Volumen von 8,8 Mio. Euro gefördert werden, wobei öffentliche Mittel in Höhe von 2,2 Mio. Euro zum Einsatz kommen sollten. Ein Vergleich mit den Ist-

Förderzahlen zeigt, dass deutlich weniger Vorhaben gefördert werden konnten, die aber wesentlich umfangreicher ausfielen als geplant. Das im EPLR (ebd.) genannte Ziel der Schaffung von ca. 180 Arbeitsplätzen wurde deutlich verfehlt. Die Planzahlen von 41 auswertbaren FID-Investitionskonzepten zeigen, dass im Zuge der geförderten Vorhaben lediglich 22,6 Voll-AK geschaffen werden sollten, davon 10,9 zu entlohnende Fremd-Voll-AK und 7,4 nicht entlohnte Familien-Arbeitskräfte.

Ziel der Auswertungen für den Öko-Aktionsplan war die Darstellung der Bedeutung des Ökolandbaus und von Nebenerwerbsbetrieben in der abgelaufenen Förderperiode. Die Auswertung der vorliegenden FID-Investitionskonzepte ergab, dass rund ein Drittel (34,6 %) der FID-geförderten Vorhaben mit einem landwirtschaftlichen Betrieb verbunden ist, der ökologisch oder ökologisch in Umstellung bewirtschaftet wird. Da der Anteil ökologisch bewirtschafteter Betriebe in Hessen insgesamt 8,4 % (Landwirtschaftszählung 2010) bzw. 10,3 % (Hessisches Statistisches Landesamt, Stand: März 2013) beträgt, sind Ökobetriebe damit im Vergleich zur Gesamtheit landwirtschaftlicher Betriebe Hessens überdurchschnittlich stark bei den Zuwendungsempfängern der FID vertreten. Das mittlere förderfähige Investitionsvolumen und damit auch die mittlere Zuschusshöhe sind allerdings bei den Ökobetrieben mit 113.000 Euro bzw. 27.500 Euro deutlich kleiner als bei den konventionell bewirtschafteten Betrieben (206.000 Euro bzw. 39.100 Euro). Wie Abbildung 5 zeigt, beträgt daher der Anteil der Ökobetriebe an der Summe des förderfähigen Investitionsvolumens nur 22,5 % und ihr Anteil an der Summe der Zuschüsse 26,9 %. Der gegenüber dem Anteil am Investitionsvolumen höhere Anteil an den Fördermitteln der Ökobetriebe ist auf deren geringeres mittleres Investitionsvolumen zurückzuführen. Der Anteil der geförderten Ökobetriebe, deren förderfähiges Investitionsvolumen so hoch ist, dass die absolute Zuschussobergrenze von 45.000 Euro erreicht wird, ist deutlich geringer als bei den konventionellen Betrieben.

Abbildung 5: Anteile der Bewirtschaftungsformen im FID



Quelle: FID-Investitionskonzepte 2008-2013; eigene Berechnungen, n = 49

Ein Viertel (25,5 %) der FID-geförderten Betriebe wird im Nebenerwerb geführt. Gemäß Landwirtschaftszählung 2010 sind rund 63 % aller hessischen Betriebe Nebenerwerbsbetriebe. Im Rahmen der Maßnahme 311C ist der Nebenerwerb daher unterdurchschnittlich vertreten, wenn auch deutlich mehr im Vergleich zum AFP (siehe dort). Der Anteil von Nebenerwerbsbetrieben beträgt 21,1% bei den geförderten Ökobetrieben und 29,4 % bei den konventionellen Betrieben. Geförderte Nebenerwerbsbetriebe zeichnen sich durch ein geringeres förderfähiges Investitionsvolumen von 144.500 Euro je Förderfall aus, das mit 24.700 Euro im Mittel bezuschusst wurde. Geförderte Haupterwerbsbetriebe investierten im Mittel 187.000 Euro und erhielten durchschnittlich 39.900 Euro Zuschüsse.

Kern der Datenerhebung im Rahmen der betreuten Masterarbeit zum Thema Erfolgsfaktoren und Hemmnisse von Diversifizierungsinvestitionen bildeten Gruppendiskussionen mit Teilnehmern aus der Verwaltung, der Beratung und Verbänden sowie Interviews mit Unternehmern/-innen, die in ihrem Unternehmen Diversifizierungsinvestitionen durchgeführt oder geplant haben. Als wesentliche Faktoren, die über Erfolg oder Misserfolg der Diversifizierung entscheiden, konnten folgende Bereiche identifiziert werden: Ganz entscheidend sind die unternehmerischen Fähigkeiten der Landwirte bzw. deren Familie, die aktuelle Arbeitsbelastung, (Hygiene-)Vorschriften und (Bau-)Genehmigungen sowie die Qualität der Beratung. Die Förderung in Form von Investitionszuschüssen zählt dagegen nicht zu den entscheidenden Einflussfaktoren (Leidenberger, 2013, S. 99 f.).

3.4 LEADER / HELER

3.4.1 Kundenzufriedenheit mit dem Förderverfahren (ELER-Codes 313, 321, 322 und 41)

Ein Schwerpunkt der bisherigen Untersuchungen und Datenauswertungen liegt auf den Einschätzungen zum Förderverfahren und den Anforderungen an die künftigen Rahmenbedingungen der Förderung. Dazu wurden verschiedene Informationsquellen herangezogen: die Befragung der Zuwendungsempfänger in 2012²², die Befragung der LAG-Mitglieder und Interviews mit den Bewilligungsstellen und Zuwendungsempfänger. Die Ergebnisse werden zunächst anhand der Quellen und Fragestellungen dargestellt und um Einschätzungen der LAG-Mitglieder ergänzt. Anschließend erfolgt eine zusammenfassende Betrachtung.

Mit einer 6-stufigen Skala wurden die **Zuwendungsempfänger** bei der Befragung nach ihrer **Zufriedenheit mit dem Förderverfahren insgesamt** sowie nach ihrer Zufriedenheit Einzelaspekten gefragt. 70 % der Befragten in den LEADER-Regionen und knapp 80 % in den HELER-Regionen

²² Befragt wurden die Zuwendungsempfänger der ELER-Maßnahmen 313, 321 und 323 in LEADER- und HELER-Regionen sowie außerhalb.

beurteilen das Verfahren mit den beiden höchsten Kategorien der Zufriedenheit. In wesentlich geringerem Umfang werden in den LEADER-Regionen auch die beiden schlechtesten Kategorien angekreuzt (vgl. Abbildung A1 im Anhang 3²³).

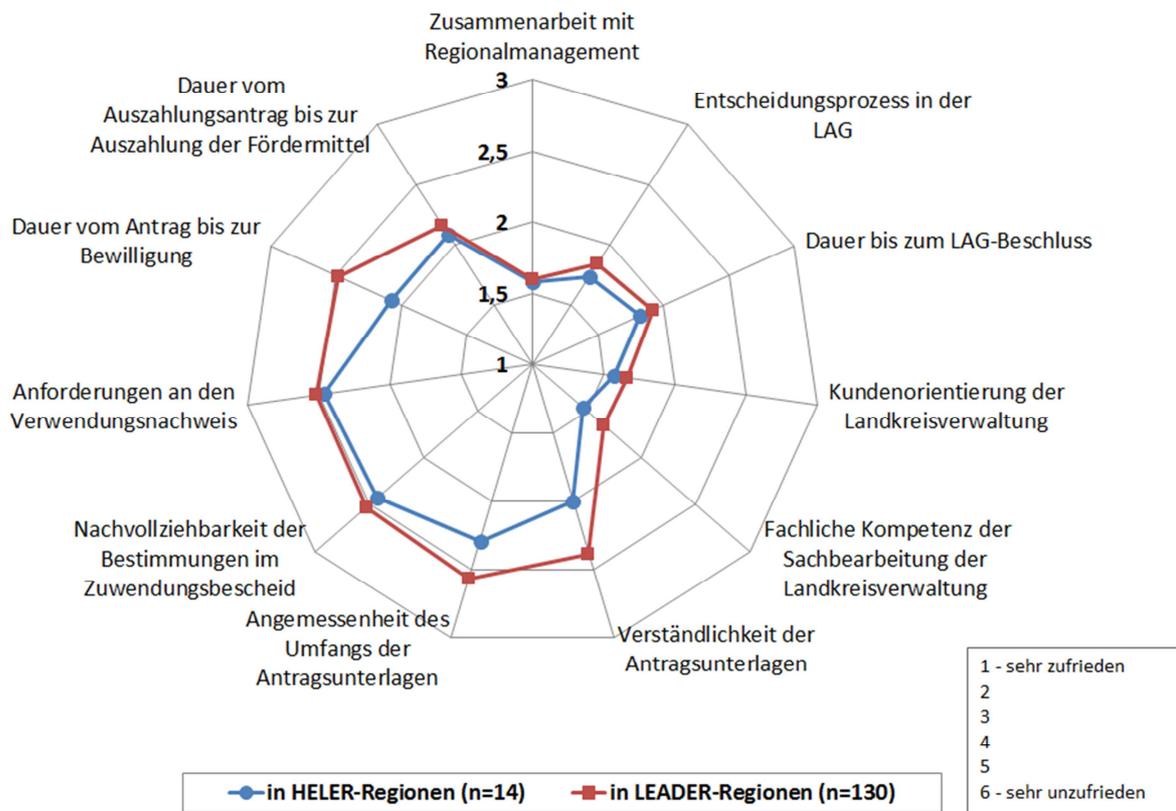
Leichte Differenzen zeigen sich bei der **Beurteilung einzelner Aspekte im Förderverfahren**. Die Zufriedenheit der Zuwendungsempfänger mit einzelnen Aspekten der Förderung werden in der Abbildung 6 anhand der errechneten Mittelwerte aus den Daten dargestellt: Je näher der jeweilige Mittelwert bei „1“ liegt, desto häufiger haben die befragten Zuwendungsempfänger für die Bewertung ihrer Zufriedenheit die Stufe 1 „sehr zufrieden“ genutzt.

Dabei fällt auf, dass in LEADER- wie auch in HELER-Regionen, die personenbezogenen Verfahrensschritte am besten beurteilt werden. Die Zufriedenheit mit der Zusammenarbeit mit dem Regionalmanagement fällt am höchsten aus, mit geringem Abstand zur Kundenorientierung und der fachlichen Kompetenz der Sachbearbeitung in den Landkreisverwaltungen. Die erforderliche und gute Unterstützung durch fachkundige Personen wird in den persönlichen Interviews mit Zuwendungsempfängern bestätigt. Dies zeigen Aussagen wie *„sehr gute Unterstützung durch Landratsamt“* oder *„Der Regionalmanager ist 150 % engagiert und macht seine Sache sehr gut“*, *„Sehr viel Fachkompetenz und Sachverstand für verwaltungstechnische Abwicklung erforderlich“* und *„alleine ist das schwierig zu bewältigen“*. Deutlich schlechter fallen die Beurteilungen in Bezug auf die Förderdokumente aus.²⁴ Auch die Dauer vom Antrag bis zur Bewilligung wird negativer bewertet. Ähnliche Ergebnisse zeigen sich in den anderen Bundesländern der 7-Länder-Evaluierung. Die Mitglieder der HELER-Regionen beurteilen alle Aspekte etwas besser, ins besonders die Dauer zwischen Antrag und Bewilligung (vgl. Abbildung 6).

²³ Anhang # beinhaltet Ergänzungsmaterial zum vorliegenden Kapitel: den Fragebogen der Zuwendungsempfängerbefragung exemplarisch für den der ELER-Code 323, weitere detaillierte Ergebnisaufbereitungen sowie den Fragebogen der LAG-Befragung.

²⁴ Im Einzelnen sind dies Verständlichkeit der Antragsunterlagen, Angemessenheit des Umfangs der Antragsunterlagen, Nachvollziehbarkeit der Bestimmungen im Zuwendungsbescheid, Anforderungen an den Verwendungsnachweis.

Abbildung 6: Mittelwerte der Zufriedenheit mit ausgewählten Gesichtspunkten des Förderverfahrens nach HELER und LEADER*



*Da die Mittelwerte zwischen 1,5 und 2,5 liegen, wird nur der Ausschnitt 1 bis 3 angezeigt.

Quelle: Befragung der Zuwendungsempfänger (Schnaut und Moser, 2012) (n=144).

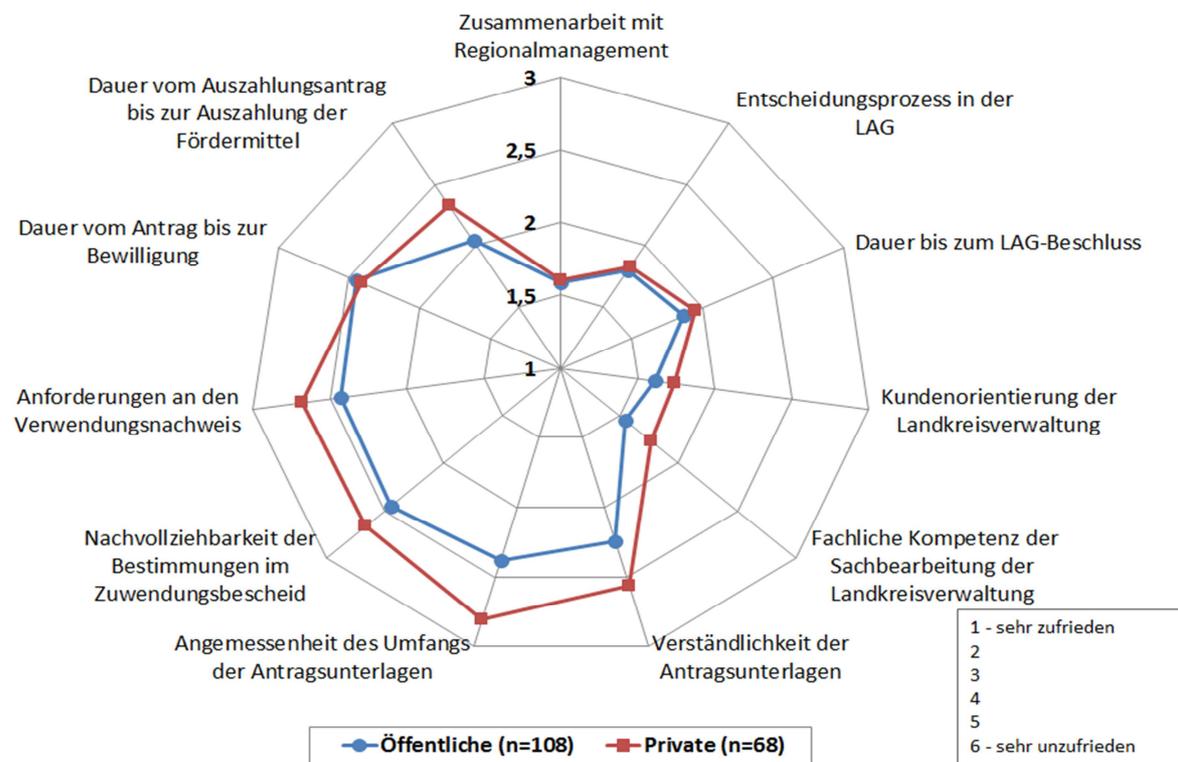
In den LEADER-Regionen wurden die Zuwendungsempfänger auch gefragt, ob sie das **Verfahren in der LAG** zur Auswahl von Projekten für **verständlich und nachvollziehbar** halten. Für knapp 20 % der befragten Zuwendungsempfänger ist es voll und ganz verständlich und nachvollziehbar, für 45 % ist es im positiven Bereich (von Kategorie 1 bis 3) (vgl. Abbildung A3 in Anhang 3). Fast 10 % der Befragten haben diese Frage mit "kann ich nicht einschätzen" beantwortet und weitere 40 % der Befragten haben hier keine Antwort gegeben. Beides kann als Hinweis darauf gedeutet werden, dass diese Personen das Auswahlverfahren in der LAG nicht genau kennen. Dieser Eindruck entstand auch aus den Aussagen der persönlich befragten Zuwendungsempfänger, was teilweise darauf zurückzuführen ist, dass in manchen Regionalforen das Projekt von den Regionalmanagements in die LAG eingebracht wird und dadurch das Verfahren bei den Projektträgern nicht präsent ist. Die Gründe für dieses Antwortverhalten können auch strukturell bedingt sein: Weil die Zuständigkeiten bei einem öffentlichen Träger aufgeteilt sind in Projektentwicklung incl. Kontakt mit der LAG und Personen, die die Umsetzung bearbeiten und ggf. den Fragebogen ausgefüllt haben, oder weil ein personeller Wechsel stattgefunden hat.

Zwischen den Maßnahmen (313, 321 und 323) sind die Beurteilungen der Befragten zu den einzelnen Aspekten wie auch zum gesamten Förderverfahren recht ähnlich. Jedoch zeigen die Zuwendungsempfänger der Maßnahme 321 bei den LAG-internen Aspekten eine etwas höhere Zufriedenheit (vgl. Abbildung A2 in Anhang 3).

Bezüglich der Zufriedenheit mit dem gesamten Förderverfahren liegen die Beurteilungen der Befragten zwischen den Maßnahmen nah beieinander. Dabei wird die Maßnahme 323 am besten und die Maßnahme 313 am schlechtesten beurteilt (vgl. Abbildung A2 in Anhang 3).

Eine Annahme bei der Befragung war, dass die **privaten Zuwendungsempfänger** größere Schwierigkeiten im Umgang mit den Dokumenten im Förderverfahren haben, da sie über geringere Erfahrung damit verfügen als die **öffentlichen Zuwendungsempfänger**. Diese Schwierigkeiten können sich in geringerer Zufriedenheit niederschlagen, was auch in den Ergebnissen sichtbar wird. Wie Abbildung 7 zeigt, liegt der Mittelwert der Zufriedenheit mit der Angemessenheit des Umfangs bzw. mit der Verständlichkeit der Antragsunterlagen bei den privaten Befragten über den Mittelwerten der öffentlichen Befragten, das heißt die privaten Zuwendungsempfänger sind mit diesen Aspekten unzufriedener.

Abbildung 7: Mittelwerte der Zufriedenheit der privaten und der öffentlichen Zuwendungsempfänger mit ausgewählten Gesichtspunkten des Förderverfahrens bei HELER und LEADER*



*Da die Mittelwerte zwischen 1,5 und 2,5 liegen, wird nur der Ausschnitt 1 bis 3 angezeigt.

Quelle: Befragung der Zuwendungsempfänger (Schnaut und Moser, 2012) (n=176).

In der Befragung machten 103 der Zuwendungsempfänger Angaben über die **Dauer von der Antragstellung bis zur Bewilligung**. Die Spannweite liegt zwischen 5 und 847 Tagen, der Mittelwert liegt bei 174 Tagen (ca. 6 Monate) und der Median bei 147 Tagen (ca. 5 Monate). Bei diesen großen Unterschieden ist die reine Bearbeitungszeit bei den Bewilligungsstellen nur ein Aspekt, auch übergeordnete Aspekte wie die Landtagswahlen, Verabschiedung des Haushalts und die resultierende Mittelbereitstellungen, Umstrukturierungen führen zu Verzögerungen im Ablauf (vgl. dazu Implementationskosten-Analyse der Programmbewertung). Zwischen den Maßnahmen sind dabei keine großen Unterschiede festzustellen (vgl. Abbildung A4 in Anhang 3). Es besteht nur ein leichter Zusammenhang zwischen realer Dauer (in Tagen) und der Beurteilung der Zufriedenheit der Befragten mit der Dauer von der Antragstellung bis zur Bewilligung²⁵. Dies deutet darauf hin, dass die Zufriedenheit nicht alleine von der Dauer bestimmt wird. In den persönlichen Interviews äußerten die Befragten, die von einer langen Bewilligungsdauer betroffen waren, ihre Unzufriedenheit deutlich. Teilweise sind diese Äußerungen jedoch von einer Haltung der machtlosen Akzeptanz gegenüber dem System und der grundsätzlich positiven Einschätzung, die Förderung bekommen zu haben, begleitet. Dies kann als Ansatz für eine Erklärung der relativ geringen Korrelation zwischen langer Dauer und Unzufriedenheit herangezogen werden. Andere Befragte äußerten sich sehr unzufrieden und stellten Vermutungen über die Gründe auf allen Ebenen an: von „*das Amt kommt nicht aus dem Knick*“, über landespolitische Querelen bis zur EU im Allgemeinen. Probleme in Folge einer verzögerten Auszahlung wurden seltener genannt, die Auswirkungen sind aber für den einzelnen Projektträger teilweise schwerwiegend, da die Betroffenen in Vorleistung getreten sind, wie das folgende Zitat eines Projektträgers verdeutlicht „*da waren wir verzweifelt, das Geld hat gefehlt und wir wollten nicht zur Bank für einen weiteren Kredit*“.

In der Befragung hatten die Zuwendungsempfänger neben den standardisierten Fragen auch die Gelegenheit, durch **offene Fragen** Anmerkungen zum Förderverfahren zu machen. Die Frage „Wenn Sie das Förderverfahren insgesamt beurteilen, welche Gesichtspunkte würden Sie herausstellen?“ richtete sich auf besonders positive, besonders negative Erfahrungen sowie auf Verbesserungsvorschläge. Insgesamt 97 der befragten Zuwendungsempfänger haben an dieser Stelle positive Rückmeldungen gemacht, Kritik oder Verbesserungsvorschläge geäußert.

Insgesamt haben mehr als doppelt so viele der Befragten **positive Gesichtspunkte** genannt. Ein Fünftel dieser positiven Nennungen bezieht sich auf die Förderung allgemein, wie in diesen Zitaten formuliert „*Effektive Förderung*“, „*Effektive Wirkung*“. 75 % der positiven Nennungen beziehen sich auf Unterstützung und Beratung, vor allem durch die beteiligten Ebenen und Institutionen mit denen die Zuwendungsempfänger im direkten Kontakt stehen. Aufgeführt wurden hier besonders häufig die Landkreisverwaltungen mit 35 % dieser positiven Nennungen. Außerdem genannt wurden die Regionalmanagements mit 18 % sowie die Gemeindeverwaltungen und kommunalen Vertreter mit 3 %. Positive Äußerungen zu anderen Aspekten im Ablauf der Förde-

²⁵ Spearmanns Rangkorrelationskoeffizient $r=0.338$

ung wurden sehr wenig gemacht (zwei Nennungen). Eine Nennung kommentiert eine schnelle Auszahlung. Bei den negativen Nennungen wurde dieser Aspekt wesentlich häufiger aufgeführt.

In der Analyse der Implementationskosten stellten die beteiligten Bewilligungsstellen als Schwerpunkt ihrer Arbeit die Begleitung der Projektentwicklung und die Beratung heraus. Dies zeigt sich auch an der Wahrnehmung der befragten Zuwendungsempfänger, die sich hier positiv geäußert haben.

Die Einträge zu **negativen Gesichtspunkten** beziehen sich ausschließlich auf die administrative Umsetzung, nicht auf die Förderung an sich. Generell wird ein zu hoher bürokratischer Aufwand beklagt (16 % der negativen Nennungen) und die Verhältnismäßigkeit zwischen Fördersumme und Verwaltungsaufwand kritisiert (7 % der negativen Nennungen). Konkrete Nennungen der Befragten führen unflexible und enge Vorgaben auf (18 % der negativen Nennungen), die besonders *„für Privatpersonen eine erschwerte Umsetzung“* zur Folge haben können. 13 % der negativen Nennungen beziehen sich auf den knappen Zeitraum zwischen Bewilligung und Umsetzung. 7 % der negativen Nennungen thematisieren Probleme mit verzögerten Auszahlungen. Die Förderdokumente, ihre schwere Verständlichkeit und den großen Umfang der Antragsunterlagen nehmen 16 % der negativen Nennungen in den Fokus. Verzögerungen im Förderprozess durch personellen Engpass und eine zu lange Bearbeitungsdauer wurden je einmal genannt, in vier Nennungen wurden Probleme mit der WIBank dargestellt.

In den persönlichen Interviews wurden die Schwierigkeiten mit den Förderdokumenten insbesondere von den privaten Antragstellern noch stärker hervorgehoben als in der schriftlichen Befragung: *„mit dem Antragsformular habe ich gleich Fehler gemacht, aber für jemanden mit Verwaltungserfahrung ok, für andere sehr aufwendig -> Beratung ist nötig“*; *„wir als Privatperson hätten das ohne die Hilfe von Herrn xy vom Amt nicht geschafft.“* Auch die für die Antragsstellung im Vorfeld notwendigen detailgenauen Planungen stellten die befragten Zuwendungsempfänger in den Interviews als große Anforderung dar, die nur schwer zu leisten sind, da die Umsetzung eine gewisse Flexibilität erfordere: *„Alles musste vorher eingeplant werden, also bis zu jeder Schraube“*.

33 Antworten auf die offene Frage beinhalten **Verbesserungsvorschläge**. Dabei bilden Äußerungen zu einer Vereinfachung des Verfahrens einen deutlichen Schwerpunkt mit 36 % der Nennungen. Die Befragten schlagen vor, besonders für kleine Projekte den administrativen Aufwand zu verringern (6 % der Nennungen). Sie regen ganz allgemein einen Bürokratieabbau an (21 % der Nennungen). Die persönlich befragten Projektträger weisen darauf hin, dass eine stärkere Zusammenfassung der Kostenpositionen eine Vereinfachung sein könnte, weil dies Spielraum für kostenneutrale Veränderungen innerhalb der Positionen (ohne erforderlichen Änderungsantrag) zuließe. Auch eine Vereinfachung des Vergaberechts wird vorgeschlagen, konkret bei geringen Beträgen und wenn es sich um Folgeaufträge handelt, die auf eingespielten Abläufen und guten Erfahrungen beruhen.

Im Rahmen der **Befragung der LAG-Mitglieder** wurden Beurteilungen zum Förderverfahren im Hinblick auf weiterführende Fragestellung zur Fortführung des LEADER-bzw. HELER-Ansatzes behandelt. Alle Beteiligten stimmen zu, dass die Arbeit des Regionalforums auch nach 2013 fortgeführt werden soll. 8 % der Befragten (16 Nennungen) schränken ihre Zustimmung allerdings durch die Ergänzung „Fortführung ja, aber nur wenn“ ein. Die hier frei genannten Bedingungen beziehen sich auf (Reihenfolge in abnehmender Anzahl der Nennungen):

- a) Umsetzungsmöglichkeiten von Projekten in Bezug auf die Richtlinienausgestaltung wie auch das finanzielle Budget,
- b) geringerer Verwaltungsaufwand,
- c) die Beibehaltung oder Stärkung der Region als territorialer Einheit,
- d) stärkere Beteiligung von Bürgern und Kommunen.

Diese Punkte werden auch bei der anschließenden offen gestellten Frage nach „Anmerkungen zu Anforderungen oder Rahmenbedingungen, die für eine Fortsetzung in einem ähnlichen Prozess erforderlich sind“ erwähnt.

Zu Punkt a) Umsetzungsmöglichkeiten von Projekten: Es werden Beschränkungen hinsichtlich der umsetzbaren Möglichkeiten thematisiert. Die Anmerkungen reichen von allgemeinen Nennungen wie „zu viel geht nicht“ oder die Richtlinie müsse offener gestaltet sein, um kreative Projekte zu ermöglichen, bis hin zu konkreteren Veränderungswünschen. Genannt werden: Unterhaltsfinanzierungen bereitstellen und nicht nur „neues“ fördern oder auch Projekte mit geringen Fördersummen ermöglichen. Angeführte Verbesserungsansätze zielen auf frühzeitige und verlässliche Regeln für die Umsetzung, u. a. für den Übergang zwischen den Förderperioden. Auch das finanzielle Budget wird mit dem Wunsch nach höherem Mittelumfang zur Umsetzung der Konzepte aufgegriffen. Gleichzeitig wird auf die Notwendigkeit einer frühzeitigen Mittelbereitstellung mit höherer Eigenverantwortung für das regionale Budget hingewiesen. Konkrete Unterstützungsbedarfe werden für finanzschwache Kommunen (beim Eigenanteil), die Finanzierung des Regionalmanagement und die Vernetzung der Regionalforen untereinander geäußert.

Zu Punkt b) Geringerer Verwaltungsaufwand: Dabei werden allgemeine Formulierungen wie „weniger an Bürokratie“ genannt, aber auch ein Bezug zu verständlicheren und „praxisnäheren“ Unterlagen und Abläufen genommen. Konkrete Wünsche werden nach einer Förderberatungsstelle und einer klareren Unterscheidbarkeit von Fördertatbeständen in der Förderrichtlinie zu den verschiedenen Fördertöpfen geäußert. Bei den Kooperationsprojekten werden mehrfach administrative Schwierigkeiten bzw. Vereinfachungserfordernisse dargestellt.

Des Weiteren wird ein Bedarf nach Verbesserung bei der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Verwaltungseinheiten, politischen Ebenen und den Regionen geäußert. Zur genaueren Beschreibung wurden Begriffe wie „Vertrauen“, „Verständnis“, „LEADER-Kompetenz“ verwendet. Weitere inhaltliche Vorschläge waren, den Multifondsansatz weiter zu verfolgen und die interkommunale Zusammenarbeit zu stärken.

Zu Punkt c) Beibehaltung oder Stärkung der Region als territoriale Einheit: Dieser Aspekt findet sich wieder bei Anmerkungen zum Auswahlverfahren, welches sich nach Ansicht der Befragten, die hier geantwortet haben, am Erfolg in der vorherigen Förderperiode und der regionaler Identität orientieren sollte und nicht an „starren“ Kriterien.

Zu Punkt d) stärkere Beteiligung von Bürgern und Kommunen: Es wurden nur wenige regionsinterne Aspekte genannt, darunter auch der Wunsch nach stärkerer Beteiligung weiterer Akteure im Regionalforum, um „neuen Schwung reinzubringen“.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Insgesamt wurden viele positive Einschätzungen zur Förderung und zum Förderverfahren abgegeben. Hier ist insbesondere die persönliche Zusammenarbeit mit den Regionalmanagements und mit den SachbearbeiterInnen in den Behörden hervorzuheben. Die LAG²⁶ als Entscheidungsinstanz über die Projektauswahl oder noch weitergehend als Korrektiv für die Projekte wird allerdings wenig wahrgenommen.

Die kritischen Äußerungen wie auch die Verbesserungsvorschläge liefern Hinweise und Ansatzpunkte für eine Optimierung der Kundenzufriedenheit. Dies betrifft vor allem

- die Verständlichkeit und den Umfang der erforderlichen Unterlagen,
- die Zuordnung und den Detailgrad bei Antragstellung zu den einzelnen Kostenpositionen,
- die Einschränkungen und Unklarheiten der Fördervoraussetzungen und -bedingungen,
- die zeitlichen Abläufe zwischen Antragstellung, Bewilligung, Umsetzung und Auszahlung.

Insgesamt kann abgeleitet werden, dass der erforderliche Aufwand seitens des Antragstellers für das Förderverfahren im Verhältnis zu den teilweise geringen Förderbeträgen als unverhältnismäßig eingeschätzt wird. Die kritisierten Aspekte der bürokratischen Strukturen werden teilweise durch persönliche Beratung abgemildert. Dies ist jedoch nur mit ausreichender Personalausstattung möglich. Aufgrund der ungünstigen Strukturen und Entwicklungen erreichen manche Organisationseinheiten ihre Grenzen. Eine genauere Darstellung dazu liefern die Ausführungen zu „Organisationsentscheidungen haben einen Preis“ der Implementationskosten-Analyse (IKA).

Was die Forderungen nach kleinteiligeren und weniger starren Förderbedingungen betrifft, sei auf die IKA und speziell den Abschnitt „Ziel- und Wirkungsorientierung haben einen Preis“ verwiesen (Kapitel 3.5.3). Dabei zeigt sich, dass in Hessen bereits jetzt (in der Förderperiode 2007-2013) im Vergleich mit anderen Bundesländern Projekte mit geringen durchschnittlichen Fördersummen überwiegen. Diese sehr kleinteiligen Maßnahmen sind mit hohen Fixkosten belastet, die sich im gegebenen Rahmen (der EU und des Landes Hessen) kurzfristig nicht verringern lassen. Es sollten andere Wege ausgelotet werden, kleine Projekte zu unterstützen.

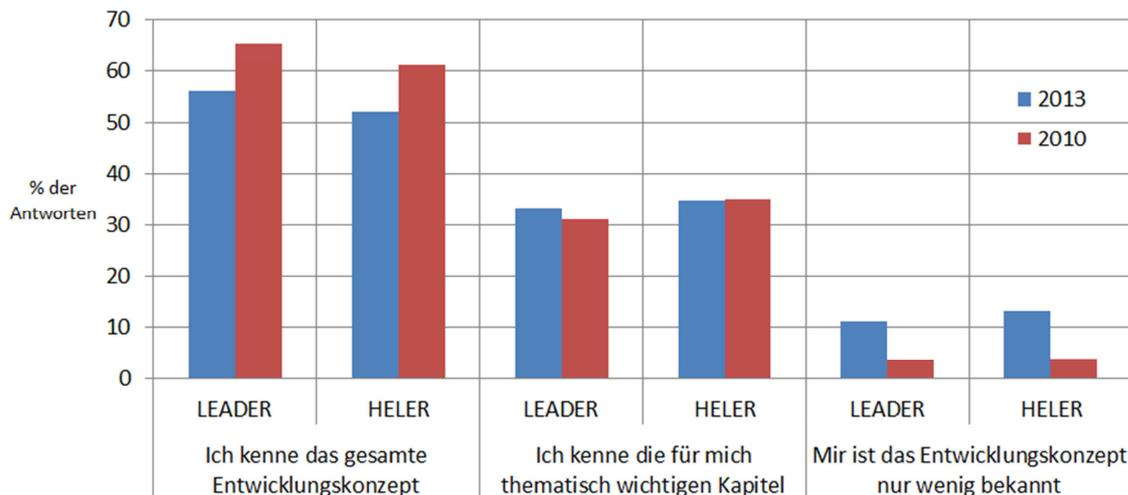
²⁶ Entscheidungsgremium im Regionalforum

3.4.2 LEADER / HELER - Ergebnisse der LAG-Befragung

Die LAG-Mitglieder wurden mittels einer 6-stufigen Skala von sehr bis gar nicht zufriedennach ihrer **Zufriedenheit mit dem gesamten LEADER- bzw. HELER-Prozess** gefragt. Die Ergebnisse fallen positiv aus: 75 % der Befragten haben die beiden höchsten Werte auf der Zufriedenheitsskala angegeben. Es zeigt sich jedoch auch, dass die Zufriedenheit seit 2010 leicht nachgelassen hat²⁷. Knapp 90 % der Mitglieder äußerten eine sehr hohe oder hohe Bereitschaft, sich im weiteren Prozess zu engagieren (vgl. Abbildungen A5 und A6 in Anhang 3).

Die Bekanntheit der regionalen Entwicklungskonzepte bei den LAG-Mitgliedern hat sich seit 2010 geringfügig reduziert. Etwa 90% der Befragten kennen entweder das gesamte Konzept oder die (für sie selbst) thematisch wichtigen Bereiche (Abbildung 8).

Abbildung 8: Bekanntheit des Entwicklungskonzeptes*



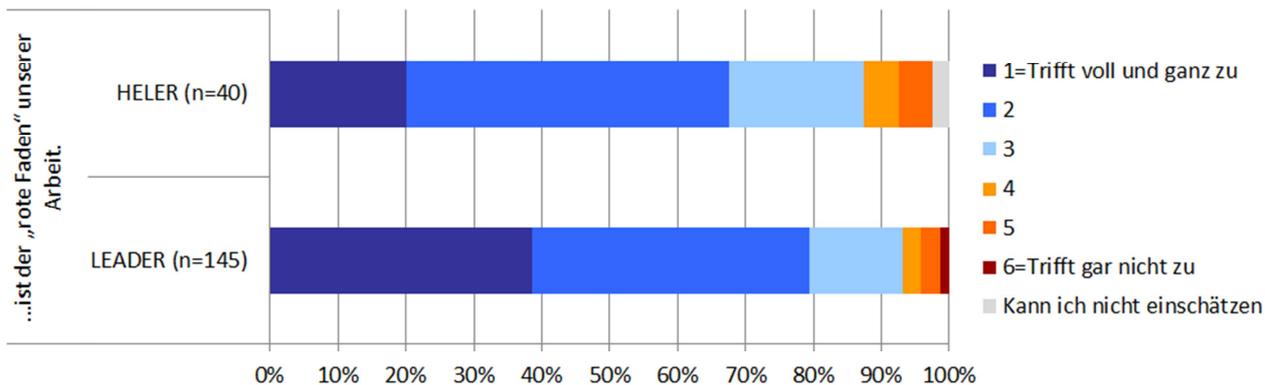
*Antworten auf die Fragen: In welchem Umfang sind Ihnen die Inhalte des Entwicklungskonzeptes bekannt?

Quelle: Befragung in den hessischen Regionalforen (Schnaut, 2013) (Antwortanzahl n=46)

In den LEADER-Regionen stimmen diejenigen, die das gesamte Konzept oder Teile daraus kennen, der Aussage „Das Konzept ist der rote Faden unserer Arbeit“ zu 80 % in den beiden höchsten Kategorien zu. In den HELER-Regionen ist die Zustimmung etwas geringer. Als unzutreffend (Kategorien 5 und 6) beurteilen etwa 5 % der Befragten diese Aussage (Abbildung 9). Insgesamt deuten diese Ergebnisse darauf hin, dass das Konzept bei der Arbeit der Regionalforen einen hohen Stellenwert hat.

²⁷ Für den Vergleich zwischen 2010 und 2013 muss allerdings berücksichtigt werden, dass die absolute Anzahl der LAG-Mitglieder wie auch die Beteiligung an der Befragung gesunken ist. Das bedeutet, dass ein relativer Anstieg auch daraus resultieren könnte, dass unzufriedene Personen im Laufe der Zeit ausgeschieden sind oder nicht an der Befragung teilgenommen haben.

Abbildung 9: Die Entwicklungsstrategie ist ... (der „rote Faden“ unserer Arbeit)*

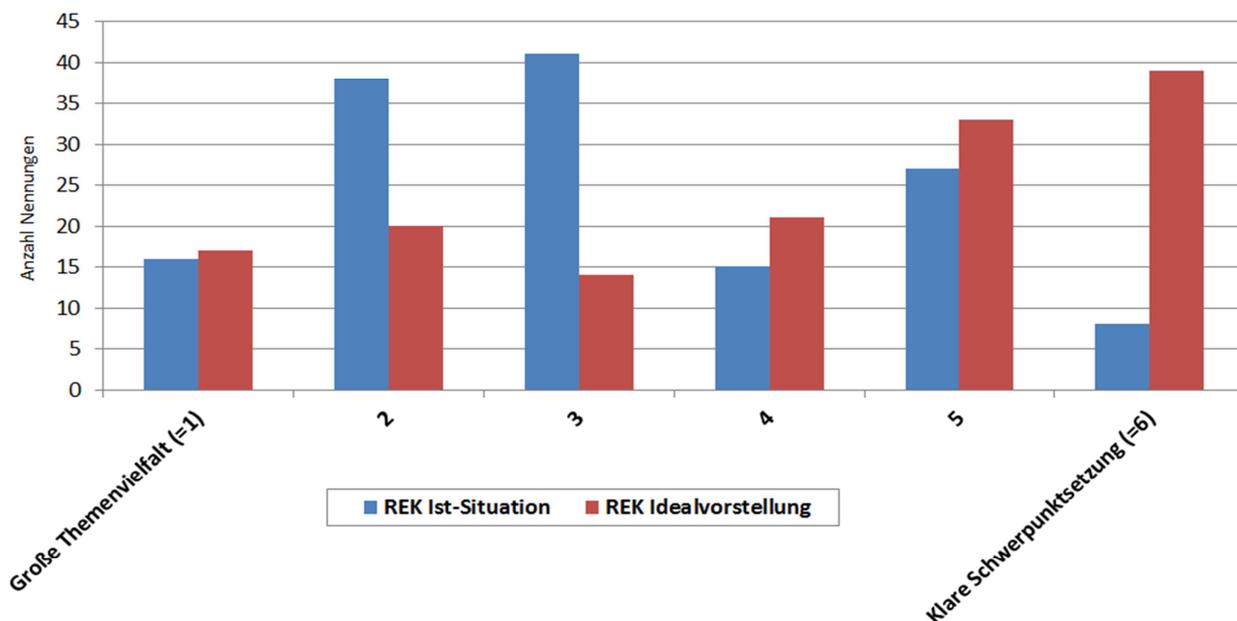


*Antworten auf die Fragen: Inwieweit treffen die folgenden Aussagen zum Entwicklungskonzept zu?

Quelle: Befragung in den hessischen Regionalforen (Schnaut, 2013) (Antwortanzahl n=40)

Die **regionalen Entwicklungskonzepte** sind derzeit thematisch relativ breit aufgestellt. In den Ergebnissen der LAG-Befragung wird deutlich, dass die Mitglieder der LEADER-Entscheidungsgremien eine stärkere thematische Fokussierung des Entwicklungskonzepts befürworten (Abbildung 10).

Abbildung 10: Schwerpunktsetzungen im regionalen Entwicklungskonzept*

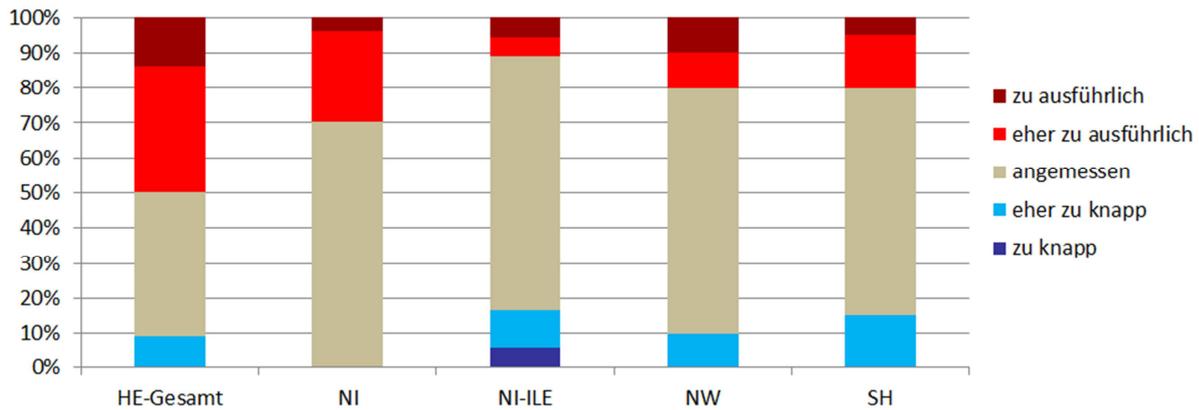


*Antworten auf die Fragen: „Ist das Entwicklungskonzept eher durch eine große Themenvielfalt oder eine klare Schwerpunktsetzung gekennzeichnet?“ (blau) und „Und wie sollte das Entwicklungskonzept Ihrer Meinung nach idealerweise aussehen?“ (rot) (Antwortanzahl n=39).

Quelle: Befragung in den hessischen Regionalforen (Schnaut, 2013).

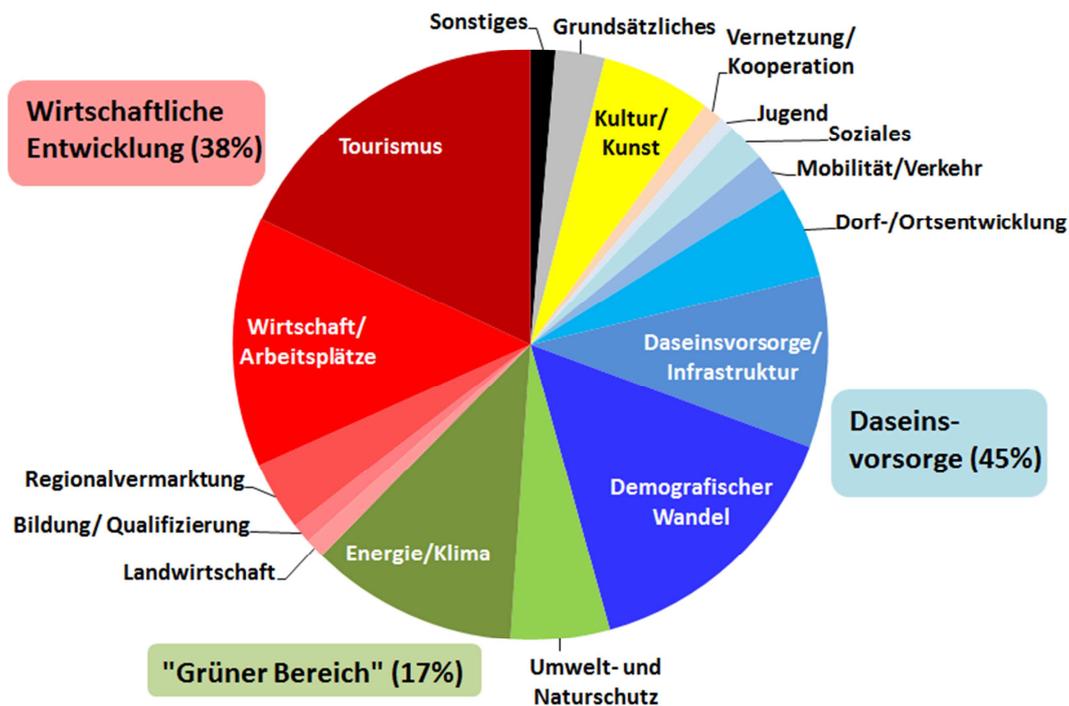
Die Ausführlichkeit der aktuellen Entwicklungsstrategien wird von den hessischen Regionalmanagements in stärkerem Ausmaß als (eher) zu ausführlich beurteilt, als dies die Regionalmanagements anderer Länder tun (nächste Abbildung 11).

Abbildung 11: Bewertung der Ausführlichkeit der Entwicklungsstrategie hinsichtlich der Nutzung als Arbeitsgrundlage durch RegionalmanagerInnen der LEADER-, HELER und ILE-Regionen



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Befragung der Regionalmanagements der Leader-, HELER- und ILE-Regionen der Bundesländer Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein, 2010 (n=99).

Eine stärkere Fokussierung scheint also aus Sicht der regionalen Akteure für die Neuerstellung der REK ein relevanter Aspekt zu sein. Welche Schwerpunkte das sein könnten, lässt sich aus den Antworten auf die offene Frage nach zukünftigen Themenfeldern für die Region ableiten. Es konnten drei übergeordnete Bereiche identifizieren werden: Daseinsvorsorge mit 45 % aller Nennungen, Wirtschaftliche Entwicklung mit 38 % aller Nennungen (darin nimmt Tourismus den größten Anteil ein) und „Grüner Bereich“ mit 17 % aller Nennungen. Die dazugehörigen Themen sind in Abbildung 12 dargestellt. Ein weiterer Bereich ist Kunst und Kultur mit knapp 6 % aller Nennungen.

Abbildung 12: Regionale Zukunftsthemen aus Sicht der hessischen Regionalforen*

*Antworten auf die Frage: Welche Themenfelder sollten in der nächsten Förderperiode in Ihrer Region vorrangig bearbeitet werden?

Quelle: Befragung in den hessischen Regionalforen (Schnaut, 2013) (n=393 Nennungen).

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die eingangs beschriebene hohe Bereitschaft der aktiven Akteure in den LEADER- und HELER-Regionen zum weiteren Engagement stellt eine gute Voraussetzung für die weitere Arbeit in den Regionalforen dar. Ebenfalls vorteilhaft ist die bereits hohe Bedeutung des REK für die Arbeit der Regionalforen, was die Basis für eine zielgerichtete Arbeitsweise darstellt. Diese beiden Aspekte weiterhin positiv zu gestalten und zu optimieren, ist eine der Herausforderungen für den Übergang in die neue Förderperiode.

Wesentliche Merkmale für einen guten Übergangsprozess sind die Intensität des Beteiligungsprozesses bei der Erstellung sowie die Qualität²⁸ der inhaltlichen Ausgestaltung des neuen REK. Diese werden wiederum von verschiedenen Rahmenbedingungen beeinflusst. Zu den regionsinternen Einflussfaktoren zählen die Kapazitäten in der Region und die Fähigkeiten der Akteure. Von den übergeordneten Ebenen ausgehend sind die Klarheit und Verlässlichkeit der Rahmenbedingungen, die für die Erstellung des Konzepts und die zukünftige Förderperiode gelten, rahmensetzend.

²⁸ Von den regionalen Akteuren wurde die Berücksichtigung regionsindividueller Inhalte bei der Ausarbeitung als ein wichtiger Aspekt genannt.

de Faktoren. Ein weiterer wichtiger Einflussfaktor in der Erstellungsphase des neuen REK ist die Verfügbarkeit zeitlicher und personeller Ressourcen bei den Regionalmanagements und den beteiligten regionalen Akteuren. Weitere aus dem Übergang der vorherigen Förderperiode abzuleitende kritische Punkte sind die Transparenz des Auswahlverfahrens, die Zeitdauer bis zum Beginn der Umsetzung sowie die Umsetzungsmöglichkeiten (Schnaut und Moser, 2010).

Die beschriebenen Einflussfaktoren müssen in diesem Übergangsprozess aus Sicht der Evaluation von den verschiedenen Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen berücksichtigt werden.

Die aus der LAG-Befragung abgeleiteten „regionalen Zukunftsthemen“ lassen sich alle den Prioritäten der neuen ELER-Verordnung (VO (EU) Nr. 1305/2013) zuordnen. Ihre reale Umsetzbarkeit ist allerdings von vielen weiteren Faktoren abhängig, im Wesentlichen der Richtlinienausgestaltung, dem Budget und den Möglichkeiten der Kofinanzierung.

Den regionalen Entwicklungskonzepten kommt als Basis für die Förderung laut CLLD-Leitfaden²⁹ (EU-KOM, 2013) in der Förderperiode ab 2014 eine höhere Bedeutung zu. Es wird auch ein stärkeres Gewicht auf messbare Zielsetzungen und Selbstevaluierungen gelegt. Dies wird aus Sicht der Evaluation befürwortet, wobei zu berücksichtigen ist, dass es für eine umfassende Beobachtung einer Zielsetzung häufig verschiedener Indikatoren bedarf, dass dies nicht immer in Zahlen messbar ist und dass auch „weiche Wirkungen“³⁰ betrachtet werden sollten.

3.5 Programmbewertung

3.5.1 Vertiefungsthema 3 - Biodiversität

Das Vertiefungsthema Biodiversität untersucht die Wirkungen des hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum (EPLR Hessen) auf die biologische Vielfalt, d. h. auf die Vielfalt innerhalb und zwischen den Tier- und Pflanzenarten sowie die Mannigfaltigkeit der Lebensräume.

Untersuchungsleitende Fragen und zugeordnete Wirkungsindikatoren werden vom *Common Monitoring and Evaluation Framework* der EU-KOM vorgegeben. Eine Bewertungsfrage konzentriert sich auf die Programmstrategie und deren Unterlegung mit geeigneten Maßnahmen, um Biodiversitätsziele zu verwirklichen: „Inwieweit hat das Programm Umweltziele integriert und zur Verwirklichung der Gemeinschaftsprioritäten beigetragen im Hinblick auf die Verpflichtung von Göteborg, den Rückgang der biologischen Vielfalt umzukehren?“ Die andere Frage adressiert die erzielten Wirkungen des Programms auf die biologische Vielfalt, differenziert in unterschiedliche

²⁹ Leitfaden zur Umsetzung gemeinschaftsgeführter lokaler Entwicklung (Community-led local development - CLLD) im Rahmen des ELER – hier weiterhin LEADER genannt.

³⁰ Z. B. Erkennen und aktivieren endogener Ressourcen, Lern- und Vernetzungseffekte, Kooperative Zusammenarbeit, Optimierung der Projekte bzgl. Effizienz oder Effektivität, innovative Lösungen anwenden u.a.

Teilaspekte der Biodiversität: „Inwieweit hat das Programm insbesondere zu den (...) vorrangigen Bereichen zum Schutz und zur Förderung natürlicher Ressourcen und Landschaften in ländlichen Gebieten beigetragen: Biodiversität sowie Schutz und Entwicklung von Agrar- und Forstsystemen mit hohem Naturwert und traditionellen Agrarlandschaften?“ Zur Beantwortung der Fragen soll u. a. auf die Wirkungsindikatoren Feldvögel und *High nature value farmland* (HNV) zurückgegriffen werden.

Die wichtigsten Datengrundlagen zur Beantwortung der Bewertungsfragen sind neben den Monitoringdaten aus dem Jahresbericht (Stand 12/2011) maßnahmenspezifische Förderdaten und Literaturreviews, die fortlaufende Erfassung der Feldvogel- (Stand 2009) und HNV-Basisindikatoren (Stand 2012) sowie die Programmdokumente zu verschiedenen Zeitpunkten. Methodisch wird von der EU-KOM ein Bottom-up-Ansatz vorgesehen, in dem die Programmwirkungen ausgehend von den Maßnahmenwirkungen ermittelt werden. Dieser Ansatz ist stark qualitativ geprägt, um die Biodiversitätswirkungen der sehr unterschiedlichen Maßnahmentypen vergleichbar zu machen. Quantitative Analysen können für die Beschreibung der Zusammenhänge zwischen Agrarumweltmaßnahmen und HNV-Vorkommen eingesetzt werden. Nicht für alle Maßnahmen lassen sich Aussagen zur Biodiversitätswirkung treffen, z. B. weil hypothetische Wirkungsketten sehr indirekt sind (z. B. Berufsbildung, Code 331), Wirkungen von Einzelprojekten aufgrund der Datenlage kaum zu ermitteln sind (z. B. Dorferneuerung, Code 322) oder Maßnahmen bislang nicht oder nur in sehr geringem Umfang umgesetzt wurden (z. B. Waldschutz, Code 227). Letztendlich wurden sechs Maßnahmen mit ihren Teilmaßnahmen und Fördervarianten in die vertiefte Analyse einbezogen. Allerdings wurde das gesamte Maßnahmenspektrum hinsichtlich seiner Förderausgestaltung geprüft, ob negative Wirkungen von einzelnen Maßnahmen vermieden und positive Kuppelprodukte von Maßnahmen mit anderweitigen Zielen ausgelöst werden, um den Nutzen des Programms in Hinblick auf Biodiversitätsziele zu maximieren.

Positive Biodiversitätswirkungen wurden insbesondere bei Maßnahmen aus dem Schwerpunkt 2 festgestellt. Der Schwerpunkt 3, insbesondere Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Erbes (Code 323), wird in Hessen nicht gezielt zur Entwicklung der biologischen Vielfalt eingesetzt. Von besonderer Bedeutung sind die Agrarumweltmaßnahmen des Hessischen Integrierten Agrarumweltprogramms (HIAP) auf rd. 39.900 ha mit hohen positiven Wirkungen auf Arten- und Lebensräume, mit Schwerpunkt im Grünland durch die Standortangepasste Grünlandextensivierung (es werden 14 % des Dauergrünlands erreicht). Geringere positive Wirkungen werden auf rd. 58.500 ha (7,6 % der LF) erzielt, wobei der Ökolandbau die maßgebliche Rolle spielt. Höhere Flächendeckung erreichen die Agrarumweltmaßnahmen in Natura-2000-Gebieten. Dort werden brutto³¹ 35 % der LF und 49 % des Grünlands mit positiv wirkenden Maßnahmen erreicht. Die forstwirtschaftlichen Maßnahmen erreichen rd. 5,5 % des Privat- und Kommunalwaldes, maßgeblich durch die Bodenschutzkalkung bestimmt. Die 139 Vorhaben der Flurneuordnung können dann positive Wirkungen entfalten, wenn sie der Flächenbereitstellung für den Naturschutz oder

³¹ Es bestehen umfangreiche Förderkombinationen innerhalb der Agrarumweltmaßnahmen, die nicht herausgerechnet werden konnten. Die Bruttowerte zeichnen daher ein zu positives Bild.

für die Wasserwirtschaft dienen. Negative Biodiversitätswirkungen wurden bei der bisherigen Programmumsetzung nicht festgestellt. Sie wären prinzipiell möglich beim Ausbau der energetischen Nutzung von Biomasse oder dem forstlichen Wegebau. Der Anteil der bis Ende 2011 verausgabten öffentlichen Mittel für Maßnahmen mit positiven Biodiversitätswirkungen liegt bei rd. 30 % der insgesamt eingesetzten öffentlichen Mittel.

Die Ergebnisse der Wirkungsbewertung, die sich aus den zwei Indikatoren Feldvögel und HNV ableiten lassen, zeigen positive Zusammenhänge zwischen der Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen und der Ausprägung der Wirkungsindikatoren. Die beim HNV-Indikator aus den qualitativen und quantitativen Analysen abgeleiteten Zusammenhänge zwischen dem Vorkommen von HNV-Flächen und Agrarumweltmaßnahmen lassen sich durch Korrelationsanalysen nur edingt bestätigen. Während die Rangkorrelation nur schwache, aber hoch signifikante, Werte zeigt (Spearman's Rho = 0,17), deuten die Chi-Quadrat-Tests auf stärkere Abhängigkeiten hin. Die positiven Wirkungen der Agrarumweltmaßnahmen sind überwiegend für HNV-Grünlandtypen und assoziierte Landschaftselemente, z. B. Hecken und Gebüsch, zu erkennen. Die qualitative Einschätzung der Auswirkung der Agrarumweltmaßnahmen auf das Artenset des Feldvogelindikators zeigen, dass der überwiegende Anteil der Maßnahmen ausschließlich positiven Einfluss auf die Indikatorvogelarten hat. Dabei werden allerdings häufig nur Teilhabitate der Arten optimiert, insbesondere sind positive Einflüsse auf die Nahrungsgrundlagen zu erwarten, weitaus seltener auf die Bruthabitate. Der HIAP-Grünlandextensivierung kann hier die beste Wirkung zugeschrieben werden.

Im Hinblick auf die Bewertungsfragen zeigen die Analysen des Vertiefungsthemas Biodiversität, dass die strategischen Ansätze des EPLR Hessen die Ziele der Göteborg-Verpflichtung aufgreifen und bis auf die Maßnahmenebene herunterbrechen. Dabei erfolgt auch eine Ausrichtung auf das Natura-2000-Netzwerk. Nicht zuletzt aufgrund der Vorgaben der EU-KOM für eine sehr formale, Schwerpunkt orientierte Programmierung, gelingt es dabei nur bedingt einen Schwerpunkt übergreifenden Strategieansatz zur Entwicklung der Biodiversität zu etablieren. Innerhalb der Agrarumweltmaßnahmen erfolgt eine Abstimmung und Kombination von Maßnahmen im HIAP. Ein Querschnittsziel Biodiversität lässt sich so nicht erkennen. Die Fallstudie in den Wetterauer Hutungen zeigt jedoch, dass in der Praxis die Steuerung und Kombination naturschutzfachlicher Instrumente mit unterschiedlichen Finanzierungsquellen auch außerhalb des EPLR erfolgreich gelingt, allerdings auch die ELER-kofinanzierten Möglichkeiten erweitert werden können.

Sowohl die Maßnahmen basierte Bottom-up-Analyse als auch die Anwendung der zwei Wirkungsindikatoren Feldvögel und HNV zeigen, dass von den betrachteten Maßnahmen überwiegend positive Wirkungen auf die Biodiversität ausgehen. So haben zwei Drittel aller untersuchten (Teil-)Maßnahmen und Fördervarianten geringfügig oder deutlich positive Auswirkungen auf Arten und Lebensräume. Fast alle Agrarumweltmaßnahmen leisten mehr oder weniger starke positive Beiträge zur Erhaltung von Feldvogelpopulationen. Agrarumweltmaßnahmen liegen zu 79 % auf HNV-Flächen, womit starke Zusammenhänge zwischen Maßnahmen- und HNV-Vorkommen nahegelegt werden.

Die flächenhafte Wirkung des Programms, auch hier insbesondere der Maßnahmen aus Schwerpunkt 2, auf die Biodiversität ist in der Normallandschaft als mittel (12,7 % der LF), in den Schutzgebieten hingegen deutlich höher einzustufen (35 % der LF). Der Anteil der *dark-green*-Wirkungen liegt bei gut einem Drittel der mit positiven Wirkungen erreichten LF. Nennenswerte Impulse zur Verbesserung der Gesamtlage der Biodiversität in Hessen sind daher, wenn überhaupt, nur in den Natura-2000-Gebieten zu erwarten, dort insbesondere in den Grünland-Lebensraumtypen. Anhand der beiden Wirkungsindikatoren für Flächen mit hohen ökologischen Wertigkeiten (HNV) und Feldvögel ist diese Schlussfolgerung nachvollziehbar. Sie zeigen für die Feldvögel deutlich negative und für die HNV-Bestände leicht negative Trends in der Programmaufzeit. Die geschilderten Zusammenhänge deuten darauf hin, dass ohne die Umsetzung des EPLR Hessen noch stärkere negative Trends bei den Wirkungsindikatoren zu verzeichnen wären. Die verfehlte Trendumkehr bei den Indikatoren scheint einerseits durch die zu geringe Flächenrelevanz der hochgradig wirksamen Maßnahmen bedingt, andererseits spielen starke externe Wirkungsfaktoren eine erhebliche Rolle bei der Entwicklung der Basisindikatoren.

Bis Ende 2011 wurden rd. 30 % der verausgabten öffentlichen Mittel, für Maßnahmen mit positiver Biodiversitätswirkung eingesetzt. Davon fließt der kleinere Teil mit 10,4 % an den Gesamtkosten oder 46,6 Mio. Euro in Maßnahmen mit anspruchsvolleren Regelungen (*dark-green*-Maßnahmen).

Die wichtigsten Empfehlungen an das Land Hessen adressieren die finanzielle Ausstattung biodiversitätsrelevanter Maßnahmen aus allen Schwerpunkten. Die Anteile von *dark-green*-Maßnahmen in Schutzgebieten sollten erhöht und eine sinnvolle Kombination aus fünfjährigen Flächenmaßnahmen und dauerhaft begleitender Beratung etabliert werden. Auch investive Maßnahmen können hier lokal eine wichtige Rolle zur Aufwertung von Lebensräumen spielen. *Light-green*-Maßnahmen sollten soweit möglich durch zusätzliche Auflagen für den Biodiversitätsschutz deutlich aufgewertet werden. Biodiversitätsziele sollten bei zukünftigen Förderstrategien als Querschnittsziele etabliert und konkurrierende Ziele transparent gemacht werden.

Die Empfehlungen an die EU fokussieren auf die Vorgaben zur Prämienberechnung für Agrarumweltmaßnahmen sowie auf die Verwendung der Wirkungsindikatoren. Prämien für Agrarumweltmaßnahmen sollten sich stärker an den erbrachten Leistungen ausrichten und nicht nur an den zusätzlichen Kosten und Einkommensverlusten der Land- und Forstwirte gemessen werden. Auf diese Weise können insbesondere Maßnahmen mit Synergieeffekten bei mehreren Ressourcen für freiwillige Teilnehmer attraktiver gestaltet werden. Die Anwendbarkeit der HNV- und Feldvogel-Indikatoren als Programm-Wirkungsindikatoren ist methodisch schwierig und nur für einen geringen Teil der Maßnahmen zielführend. Es sollte daher darüber nachgedacht werden Biodiversitätswirkungen des Programms über zusätzliche EU-weit vergleichbare Indikatoren abzubilden. Ihr Einsatz für die Wirkungsmessung der 1. und 2. Säule der Agrarpolitik zusammen in der nächsten Förderperiode ist zu hinterfragen.

3.5.2 Vertiefungsthema 7 – Mainstreaming Leader

Durch das Mainstreaming von LEADER ist die Anzahl von ländlichen Regionen mit integrierten ländlichen Entwicklungsstrategien und entsprechenden Umsetzungsstrukturen deutlich angestiegen. In manchen Bundesländern gibt es außerhalb von Ballungsräumen und kreisfreien Städten kaum weiße Flecken.

Die Förderung von raumbezogenen Regionalentwicklungsprozessen ist in vielen Politikbereichen „en vogue“. Daher gibt es neben LEADER in den Bundesländern vielfältige raumbezogene Regionalentwicklungsprozesse mit unterschiedlichen thematischen Schwerpunktsetzungen und räumlichen Zuschnitten. Auch in den EPLR selbst werden neben LEADER andere Regionalentwicklungsprozesse unterstützt, wie z. B. in Niedersachsen ILEK und ILE-Regionalmanagement oder die HELER-Regionen in Hessen. Außerhalb des ELER sind nach Angaben der RegionalmanagerInnen u. a. die Metropolregionen, Stadt-Umland-Kooperationen, großräumigere Regionale Entwicklungskonzepte (z. B. über mehrere Landkreise) sowie Naturparke und Tourismusdestinationen von Bedeutung (vgl. Pollermann, Raue und Schnaut, 2012).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die übergeordnete Frage, welchen Platz LEADER in der Vielfalt raumbezogener Regionalentwicklungsprozesse einnimmt. Dabei ist zu untersuchen, inwieweit es komplementäre Prozesse und Synergien, Überschneidungen oder auch eine Überforderung der Akteure durch zu viele, sich überlagernde Prozesse gibt.

Im Einzelnen werden folgende Fragen betrachtet:

- (1) Bestandsaufnahme: Welche regionalen Entwicklungsprozesse gibt es neben LEADER?
- (2) Entstehen Knappheiten und konkurrieren mehrere Prozesse in einer Region um die vorhandenen Ressourcen (Finanzen, insb. öffentliche Mittel, Personen, Planungskapazitäten)?
- (3) Entstehen Knappheiten und Koordinationsdefizite auf der staatlichen Steuerungsebene? Existiert eine förderprogrammübergreifende Koordinierung regionaler Entwicklungsprozesse?
- (4) Welche Faktoren begünstigen Koordination und Abstimmung?

Bestandsaufnahme: andere Politiken zur Förderung der Regionalentwicklung

Das Gabler Wirtschaftslexikon beschreibt Regionalentwicklung als Bezeichnung für Konzepte und Maßnahmen, welche die wirtschaftliche Entwicklung einer Region unterstützen. Es weist aber auch darauf hin, dass der Begriff uneinheitlich verwendet wird und sich sowohl auf verschiedene inhaltliche Schwerpunkte als auch auf unterschiedliche räumliche Ebenen beziehen kann (Springer Gabler Verlag, 2012). Ziel der Regionalentwicklung ist vor allem die Verbesserung der sozio-ökonomischen Bedingungen und der Abbau räumlicher Disparitäten. Danielzyk und Knieling (2011) heben als Kennzeichen von Regionalentwicklungsansätzen in Abgrenzung zu formalen Pla-

nungen (Regionalplänen, Fachplanungen) den informellen Charakter hervor und bezeichnen diese als räumliche Gestaltung durch öffentliche Akteure, die nicht durch Formalität gekennzeichnet ist. Als Prozess ist Regionalentwicklung „ein gerichteter Ablauf von Handlungen. Insgesamt geht es dabei um die [...] schrittweise und in dauernder Interaktion mit den relevanten Akteuren stattfindende Lösungssuche innerhalb eines übergeordneten Raumes,“ (Löb, 2000).

In der Bestandsaufnahme für diese Untersuchung liegt der Fokus auf durch Förderprogramme angestoßenen Regionalentwicklungsprozessen. Ausgangspunkt der Recherche sind die Angaben der LEADER- und ILE-Regionalmanagements zu anderen Regionalentwicklungsprozessen in „ihrer“ Region (vgl. Pollermann, Raue und Schnaut, 2013). Dabei werden auch bestehende nicht (mehr) geförderte Kooperationen und Prozesse berücksichtigt, soweit sie häufiger genannt und somit für die LEADER- und ILE-Regionen relevant sind. Zusammenfassend erfolgte die Erfassung nach den in Tabelle 13 dargestellten Kriterien.

Als Erfassungszeitraum wurde 2007 bis 2012 gewählt. Zu betrachtende räumliche Einheiten sind vorrangig die ländlichen Räume, wobei auch Stadt-Umland-Beziehungen relevant sein können.

Tabelle 13: Kriterien für die Erfassung regionaler Entwicklungsprozesse

Zeitlicher Rahmen	2007 bis 2012
Räumlich	vorrangig ländliche Räume, ggf. auch Stadt-Umlandbeziehungen keine kleinräumigen Prozesse z. B. Dorfentwicklungsprozesse oder Prozesse, die sich „nur“ auf Kernstädte beziehen
Inhaltliche Kriterien	Vorrangig durch Förderprogramme induzierte Prozesse Nähe des Politikfelds zu LEADER / ILE (z. B. Daseinsvorsorge, Tourismus, Entwicklung von Großschutzgebieten, wirtschaftliche Entwicklung) Relevanz für die LEADER- und ILE-Regionalmanagements
sonstige	Systematisierbarkeit / Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern Informationsverfügbarkeit

Quelle: Eigene Darstellung.

Abweichend von dem in Tabelle 14 dargestellten Kriterienkatalog wurden Naturparke und Biosphärenreservate erfasst. Obwohl nicht auf einem Förderprogramm basierend, wurden Naturparke und Biosphärenreservate in die kartografische Darstellung einbezogen, da „Regionalentwicklung“ ein wesentliches Ziel dieser Schutzgebiete ist, und sie von den LEADER- und ILE-Regionalmanagements nach touristischen Kooperationen und INTERREG insgesamt in allen erfassten Bundesländern am dritthäufigsten genannt wurden.

Auch touristische Organisationsstrukturen und Entwicklungsprozesse sind für fast alle LEADER-Regionen (ähnlich wie Biosphärenreservate und Naturparke) relevant. Diese werden jedoch nicht abgebildet. Zum einen unterscheiden sich die Strukturen und räumlichen Ebenen zwischen den Bundesländern deutlich. Zum anderen gibt es neben „offiziellen“ regionalen Tourismusorganisationen meistens weitere interkommunale oder subregionale Kooperationen, die Teilräume touristisch entwickeln und vermarkten, oder auch konkurrierende und sich überschneidende Zuständigkeiten, so dass eine übersichtliche Darstellung kaum möglich gewesen wäre.³²

Nicht berücksichtigt wurden auch großräumige Kooperationen (Metropolregionen) und Programme, die vor allem kommunale und nur vereinzelt interkommunale und regionale Entwicklungsprozesse fördern wie z. B. REFINA³³, „Kleine Städte und Gemeinden“, sowie sektorale Prozesse wie Gesundheitsregionen und Bildungsregionen, die z. T. unabhängig von Förderprogrammen entstanden sind, z. T. aber auch durch Wettbewerbe induziert wurden.³⁴

Für die kartographische Darstellung wurden die erfassten Prozesse in fünf Gruppen zusammengefasst:

- (1) Regionalentwicklungsprozesse im Rahmen des ELER – in Hessen die *LEADER- und HELER-Regionen*,
- (2) Modellvorhaben des BMELV (Bioenergieregionen, LandZukunft, in Hessen die *Bioenergieregionen Mittelhessen und Hersfeld-Rotenburg/Schwalm-Eder - naturkraft-region* sowie *einzelne hessische Gemeinden* als Beteiligte bei der niedersächsischen LandZukunft-Region Solling-Vogler),
- (3) Modellvorhaben von BMVBS und BBSR (Region schafft Zukunft: *Werra-Meissner-Kreis*, Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge: *Spessart regional, Vogelsbergkreis, LK Hersfeld-Rotenburg und der Schwalm Eder Kreis*) und Stadtumbau West in Hessen (*17 Interkommunale Kooperationen*)³⁵,
- (4) Großschutzgebiete (Naturparke, Biosphärenreservate) und
- (5) wirtschaftsnahe Kooperationen (aktuell bzw. z. T. ehemals vom EFRE geförderte Regionalmanagements, weitere länderspezifische Förderansätze des EFRE, INTERREG IVa, weitere von RM genannte bzw. in landeseigenen Publikationen aufgeführte Kooperationen. In Hessen: *die Regionalmanagements Nordhessen und Mittelhessen*).

³² Zu den touristischen Organisationsstrukturen in Hessen vgl. http://www.hessen-agentur.de/mm/tourismus_marketingplan_2009_2013.pdf S. 9

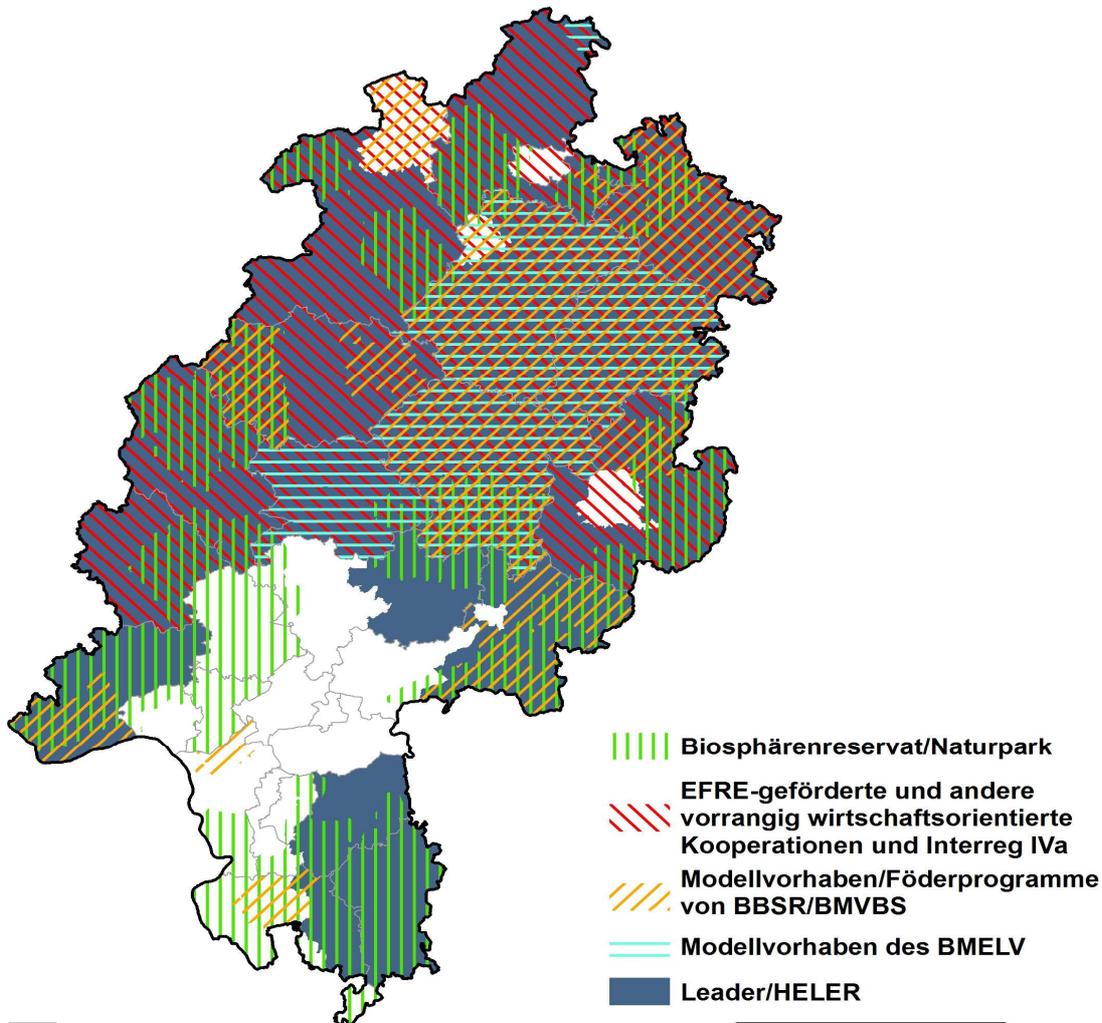
³³ Ein Förderschwerpunkt des BMBF zur die Entwicklung und Erprobung innovativer Konzepte für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, vgl. <http://www.refina-info.de>.

³⁴ vgl. zu Gesundheitsregionen <http://www.bmbf.de/de/12547.php> und <http://www.deutsche-gesundheitsregionen.de>.

³⁵ vgl. Tabelle A-1 im Anhang

Karte 1 zeigt die räumliche Verteilung der fünf Gruppen in Hessen. Eine vollständige Übersicht aller Prozesse in den Ländern der 7-Länder-Evaluierung ist im Anhang dargestellt.

Karte 1: ELER-geförderte und andere regionale Entwicklungsprozesse in Hessen 2007 - 2012 (ohne Anspruch auf Vollständigkeit)



Quelle: Förderdaten und Veröffentlichungen der Bundesländer zu regionalen Kooperationen, Angaben zu Fördergebieten von BMELV, BMVBS, BBSR, Interreg IVa-Programme VG250, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, 2013

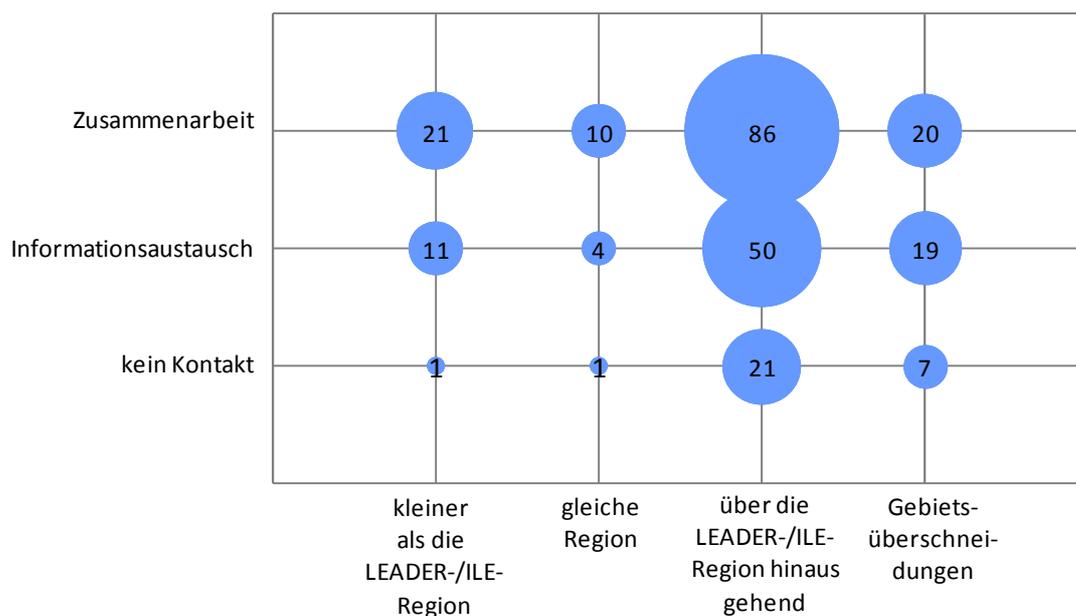
Thünen-Institut für Ländliche Räume
7-Länder-Evaluierung des EPLR
2007 bis 2013

Aus Karte 1 wird deutlich, dass sich in vielen Gebieten die Regionalentwicklungsprozesse überlagern. Dies gilt insbesondere für die östlichen Teile Mittel- und Nordhessens. Gebiete, in denen es „nur“ LEADER- bzw. HELER-Regionen und das RM Nord- bzw. Mittelhessen oder Großschutzgebiete (Biosphärenreservate, Naturparke) gibt, sind im Süden und Westen des Landes zu finden. Die weißen Flächen (ohne LEADER- und HELER-Regionen) umfassen vor allem den nicht zur Gebietskulisse des EPLR gehörenden Ballungsraum Rhein-Main.

In der jährlichen standardisierten Abfrage des Thünen-Instituts zu Strukturen und Aktivitäten wurden die Regionalmanagements gebeten, Angaben zu anderen Regionalentwicklungsprozessen

sen in ihrer Region zu machen^{36,37}. Dabei wurde auch der räumliche Bezug³⁸ und die Art des Kontakts³⁹ erfasst (vgl. Abbildung 13). Die Auswertung der Angaben der Regionalmanagements zu „anderen“ Prozessen ergab insgesamt für die erfassten Bundesländer (MV, NI, NRW, SH) folgendes Bild. Von neun Regionalmanagements (10 %) wurden keine anderen Regionalentwicklungsprozesse in ihrer Region benannt. Angaben zu anderen Prozessen liegen von 83 LEADER- und ILE-Regionen vor (für 2010, MV 2011). Im Durchschnitt wurden pro Region drei andere Regionalentwicklungsprozesse genannt. Die meisten dieser Prozesse (über 60 %) beziehen sich auf Räume, die größer sind als die LEADER- bzw. ILE-Regionen (vgl. Abb. 2). Mit rund der Hälfte der anderen Prozesse existiert eine Zusammenarbeit, mit einem weiteren Drittel zumindest ein Informationsaustausch. Lediglich zu 12 % der anderen Prozesse gibt es keinen Kontakt. Da es zwischen den genannten Bundesländern kaum Unterschiede gibt, kann man davon ausgehen, dass sich vermutlich für die hessischen Regionalforen ein ähnliches Bild ergeben würde.

Abbildung 13: Anzahl der von den Regionalmanagements genannten anderen Regionalentwicklungsprozesse nach räumlichem Bezug und Art des Kontakts zu den LEADER- und ILE-Regionen (n=82 Regionen aus MV, NI, NRW und SH)



Quelle: Pollermann, Raue, Schnaut (2012), Kreisgröße = Anzahl Nennungen.

³⁶ In der jährlichen Abfrage für Hessen sind diese Fragen nicht enthalten. In Mecklenburg-Vorpommern erfolgte die Erfassung nur 2011.

³⁷ „Welche anderen Regionalentwicklungsprozesse gibt es in Ihrer Region?“ (Bitte tragen Sie hier die Bezeichnung des/der anderen in ihrer Region bestehenden Regionalentwicklungsprozesse ein, soweit diese für ihre Arbeit von Bedeutung sind [länderspezifische Beispiele]. Reine Fördertöpfe (z. B. Konjunkturprogramm) nicht eintragen.

³⁸ „Wie weit entspricht die Regionsabgrenzung der Abgrenzung der LEADER/ILE-Region?“

³⁹ „Inwieweit findet ein Austausch mit diesen Prozessen statt?“

Wie funktioniert das Zusammenspiel? Entstehen Knappheiten und konkurrieren mehrere Prozesse in einer Region um die vorhandenen Ressourcen?

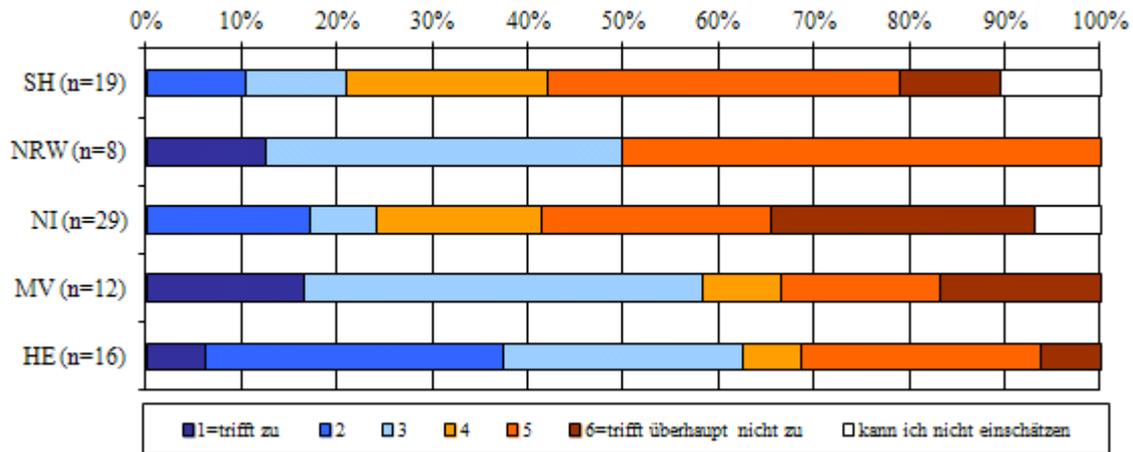
Vor dem Hintergrund der in manchen Gebieten relativ hohen „Prozessdichte“ stellt sich die Frage, wie sich die Koexistenz in den Regionen konkret gestaltet. Inwieweit gibt es komplementäre Prozesse und Synergien oder auch Konkurrenzen und Knappheiten durch zu viele, sich überlagernde Regionalentwicklungsprozesse. Knappheiten und Konkurrenzen können dadurch entstehen, dass die verschiedenen Prozesse auf die gleichen Ressourcen zugreifen (wollen), u. a.

- die Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft und aus den kommunalen Verwaltungen, die in der Erarbeitung von Entwicklungsstrategien ihre Ideen einbringen und sich (in unterschiedlichem Umfang) auf der Steuerungsebene engagieren sollen,
- Projektideen und Kapazitäten zur Planung und Umsetzung von konkreten Projekten,
- in der Region vorhandene finanzielle Ressourcen zur Umsetzung von konkreten Vorhaben, insbesondere kommunalen (Ko)Finanzierungsmittel.

Für die Gestaltung komplementärer Prozesse oder zur Erzielung von Synergien sind Schnittstellen erforderlich. Diese können sich z. B. auf die Inhalte der Entwicklungsstrategien beziehen, durch persönliche Kontakte oder auch Doppel- bzw. Mehrfachfunktionen einzelner Akteure, durch die institutionelle Verankerung oder durch den Bezug auf ähnliche Räume entstehen.

Erste Hinweise, wie das Zusammenspiel von LEADER- und ILE-Prozessen mit anderen Regionalentwicklungsprozessen funktioniert, können die Einschätzungen der Regionalmanagements liefern. Diese spiegeln – zumindest für Hessen – die relativ starke Überlagerung von Regionalentwicklungsprozessen wider (vgl. Abbildung 14). Bei der Frage „In welchem Umfang treffen die folgenden Aussagen hinsichtlich der Beziehung zu anderen Regionalentwicklungsprozessen in Ihrer Region zu?“ stimmten der Aussage „In der Region gibt es zu viele parallele Regionalentwicklungsprozesse“ in Hessen im Vergleich der Bundesländer deutlich mehr Regionalmanagements zu. Hierunter fallen allerdings auch Regionalmanagements aus Gebieten, in denen nach Karte 1 eine eher geringe Prozessdichte vorliegt.

Abbildung 14: Einschätzung der Regionalmanagements zur Aussage „In der Region gibt es zu viele parallele Regionalentwicklungsprozesse.“



Quelle: Eigene Darstellung (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010).

Am Geringsten scheinen Probleme eines „Zu viel“ an Regionalentwicklung in NI und SH zu sein. NRW und MV nehmen quasi eine mittlere Stellung ein.

Abbildung 15 gibt Auskunft darüber, wie gut der Austausch mit anderen Regionalentwicklungsprozessen aus Sicht der Regionalmanagements funktioniert. Sie zeigt jeweils getrennt nach Bundesländern (für Niedersachsen auch getrennt nach LEADER- und ILE-Regionen) den Umfang der Zustimmung der Regionalmanagements zu den Aussagen „In der Region gibt es zu viele parallele Regionalentwicklungsprozesse“ und „Der Austausch zwischen LEADER (bzw. dem ILE-Prozess) und anderen Regionalentwicklungsprozessen funktioniert gut“ in einer Gegenüberstellung. In den einzelnen Diagrammen kann der obere rechte Quadrant als positiv bzw. wünschenswert (Austausch funktioniert gut und es gibt nicht zu viele Regionalentwicklungsprozesse) und der untere linke Quadrant als negativ (Austausch funktioniert nicht und es gibt zu viele Prozesse) interpretiert werden. Im oberen linken Quadranten finden sich die Regionen, in denen es zwar zu viele Prozesse gibt, der Austausch aber funktioniert, während es in den Regionen im unteren rechten Quadranten nicht zu viele andere Prozesse gibt, der Austausch aber trotzdem nicht gut funktioniert.

Abbildung 15 zeigt, dass der Austausch mit anderen Regionalentwicklungsprozessen in vielen Regionen zu funktionieren scheint (Kreise jeweils in der oberen Hälfte des Diagramms) und dies auch bei „zu vielen“ anderen Prozessen (Kreise im linken oberen Quadranten) gilt. Dies gilt insbesondere für Schleswig-Holstein und die niedersächsischen LEADER-Regionen, von denen sich über die Hälfte im rechten oberen Quadranten und insgesamt über 80 % der Nennungen in der oberen Hälfte des Diagramms befinden.

Dagegen scheint in verhältnismäßig vielen hessischen Regionalmanagements und niedersächsischen ILE-Regionen der Austausch mit anderen Regionalentwicklungsprozessen nicht ganz so gut zu funktionieren. Hier liegt nur rund die Hälfte aller Nennungen im oberen positiven Bereich. Und ein „zuviel“ an Regionalentwicklungsprozessen korrespondiert in Hessen häufiger als in anderen BL mit einem „schlechten“ Austausch (vgl. Abbildung 15).

Für Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern ist das Bild, auch bedingt durch die geringere Anzahl an Regionen, nicht ganz so eindeutig. Allerdings funktioniert auch in NRW der Austausch zu anderen Prozessen überwiegend gut. In Mecklenburg-Vorpommern liegen fünf der zwölf Regionen hinsichtlich beider Aspekte im Mittelfeld. Abbildung 15 legt aber auch nahe, dass es ähnlich wie in Hessen einen Zusammenhang zwischen „zuviel“ an Regionalentwicklungsprozessen mit einem „schlechten“ Austausch und umgekehrt gibt.

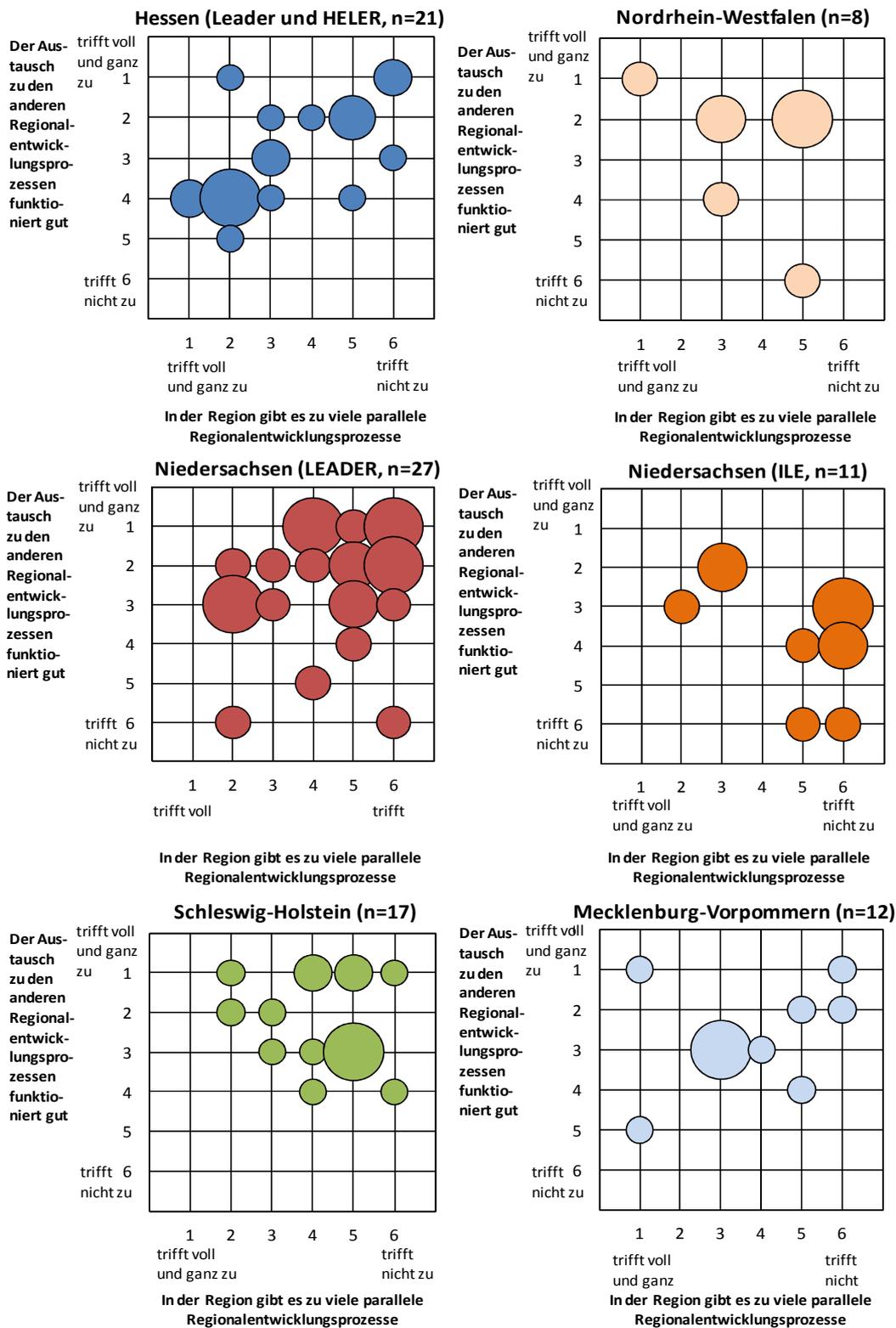
Zwischenfazit

Aus der Gegenüberstellung von Bestandsaufnahme, standardisierter Abfrage und Einschätzungen der Regionalmanagements lassen sich erste Hinweise zur Beantwortung der Fragen „Wie funktioniert das Zusammenspiel? Entstehen Knappheiten und konkurrieren mehrere Prozesse in einer Region um die vorhandenen Ressourcen?“ ableiten. Ein wahrgenommenes „zuviel“ an anderen Regionalentwicklungsprozessen kann als Hinweis auf Knappheiten und/oder Konkurrenz um vorhandene Ressourcen (Geld und Köpfe) interpretiert werden, insbesondere bei schlecht funktionierendem Austausch.

In den meisten der erfassten LEADER-, ILE- und HELER- Regionen scheint es hier keine Probleme zu geben. 20 % der befragten Regionalmanagements nehmen aber durchaus ein „Zuviel“⁴⁰ an Regionalentwicklungsprozessen in der Region wahr. Allerdings korrespondiert dieses „Zuviel“ nicht immer mit der Prozessdichte, d. h. für einen funktionierenden Austausch bzw. eine Überlastung müssen andere Faktoren eine Rolle spielen. Um diese Einflussfaktoren zu identifizieren und die weiteren eingangs formulierten Fragen zu beantworten, werden in den nächsten Monaten weitere Erhebungen (Expertengespräche, Fokusgruppendifkussionen) durchgeführt.

⁴⁰ Werte 1 und 2 auf der Skala von 1=trifft voll und ganz zu bis 6=trifft nicht zu.

Abbildung 15: Gegenüberstellung der Einschätzung der Regionalmanagements zu anderen Regionalentwicklungsprozessen in ihrer Region



Blasengröße = Anzahl Nennungen in %

Quelle: Eigene Darstellung (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010).

3.5.3 Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen des EPLR Hessen

Die Implementationskosten (IK) der Programmumsetzung für das Jahr 2011 wurden anhand einer fragebogengestützten Vollerhebung bei allen relevanten Verwaltungsstellen einschließlich WIBank auf Maßnahmenebene und auf Ebene des Programmoverheads erfasst. Die Kostenermittlung umfasst Personal-, Sach- und IT-Kosten. Zentrale Kennziffer der Auswertungen sind die relativen IK. Diese sind definiert als Prozentwert, der je ausgezahlten Euro Förderung an Aufwand bei der Verwaltung anfällt. Eine an die quantitative Analyse anschließende umfassende qualitative Erhebungsphase⁴¹ diente der Überprüfung der quantitativen Ergebnisse, der Identifizierung von Erklärungsgründen für die Höhe der IK und von Stärken, Schwächen und Optimierungsmöglichkeiten der Implementationsstrukturen und Rahmenbedingungen. Im Folgenden sind wesentliche Ergebnisse auf Programmebene sowie der Maßnahmengruppen ELER-Investiv, ELER-InVeKoS und die forstliche Förderung, jeweils für Hessen als auch im Ländervergleich (NRW, NI/HB und SH) zusammengestellt. Schlussfolgerungen und Empfehlungen sind einem gesonderten Bericht zu entnehmen.

Quantitative Ergebnisse für Hessen

Die erfassten IK des Hessischen EPLR für das Jahr 2011 belaufen sich einschließlich der Kosten des Programmoverheads auf knapp 26 Mio. Euro. Im Vergleich aller im Rahmen der Implementationskostenanalyse untersuchten Bundesländer⁴² weist Hessen mit rund 30 % die höchsten relativen IK⁴³ auf. In Tabelle 14 sind die maßnahmenbezogenen Ergebnisse für Hessen dargestellt. Bei den flächenbezogenen Maßnahmen (ELER-InVeKoS) streuen die relativen IK zwischen 10 % bei der Ausgleichszulage (AGZ) und dem Ökolandbau bis zu über 800 % bei der Winterbegrünung. Die Grünlandextensivierung, inklusive der Naturschutzfachlichen Sonderleistungen (NSL), liegt bei 35 %. Im investiven Bereich (ELER-Investiv) liegen die relativen IK zwischen 17 % bei der Flurneueordnung und 135 % bei der Diversifizierung (FID). Die forstliche Förderung mit durchschnittlichen rel. IK von 45 % setzt sich aus verschiedenen in Bezug auf den Förderumfang kleinen Maßnahmen zusammen. In absoluten Größen sind das HIAP, die Dorferneuerung/-entwicklung, und LEADER die größten „Kostenträger“.

⁴¹ Interviews mit ausgewählten Bewilligungsstellen und Einrichtungen des Programmoverheads.

⁴² NI/HB, SH und NRW, die Kosten für den Küstenschutz und die IT-Kosten wurden beim Ländervergleich nicht berücksichtigt. Dadurch ergeben sich geringfügige Abweichungen zu den rein länderbezogenen Angaben.

⁴³ D.h. es müssen 30 Cent aufgewendet werden, um einen Euro Fördermittel auszureichen.

Tabelle 14: Relative IK des Hessischen EPLR 2011 nach Maßnahmengruppen

Maßnahmen nach Gruppen	Angaben in Mio. Euro			Angaben in %	
	Ausgezählte öffentliche Mittel ¹⁾		absolute IK	relative IK	
	2011	Ø 2010 - 2012*	2011	[3]/[1]*100	[3]/[2]*100
	[1]	[2]	[3]		
212 Ausgleichszulage	18,89	19,81	2,05	10,8	10,3
213/ 214 HIAP, inkl. RAK ^{(2)*}	20,88	22,95	5,91	28,3	25,8
214_A Ökolandbau (inkl. Altverpflichtungen)	11,09	11,53	1,10	9,9	9,5
214_D Grünlandextensivierung ⁽²⁾	7,81	8,05	2,82	36,1	35,0
214_E Weinbau in Steillagen	0,59	0,58	0,23	40,0	40,7
Summe Maßnahmen invekos	39,76	42,76	7,96	20,0	18,6
227 Forstl. Maßnahmen	2,20	2,43	1,08	49,0	44,3
125_A forstlicher Wegebau	0,18	0,41	0,22	118,2	52,5
Summe forstliche Maßnahmen	2,38	2,85	1,30	54,3	45,5
121 Einzelbetriebl. Investitionen (EFP)	11,59	10,78	1,93	16,6	17,9
123 Verarbeitung und Vermarktung	0,74	0,93	0,37	50,3	40,0
125_B Flurneuordnung	6,68	5,09	0,84	12,6	16,6
311_C Diversifizierung (FID)	0,29	0,34	0,46	160,2	135,1
RE ⁽³⁾ Maßnahmen LEADER/HELPER	9,35	7,59	3,49	37,3	45,9
321_B Biorohstoffe	0,30	0,43	0,28	91,9	64,2
322 Dorferneuerung /-entwicklung	16,88	15,50	5,40	32,0	34,9
Summe Maßnahmen investiv	45,84	40,66	12,77	27,9	31,4
Summe Maßnahmen	87,98	86,27	22,02	25,0	25,5

1) Eigene Berechnung nach den Rechnungsabschlüssen 2010, 2011, 2012; inkl. Artikel-89-Maßnahmen, Diversifizierungsbeihilfe Zucker

2) Hierin enthalten ist die 2010 neu aufgenommene Maßnahme 213 "NSG - Natura-2000-Grünland"

3) inklusive der geschätzten Kosten der Regionalmanagements LEADER/HELPER für das Projektmanagement. Unter die Maßnahme Regionalentwicklung (RE) fallen alle Fördermaßnahmen der Codes: 311_B, 312, 313, 321_A, 323, 341, 41x, 421, 431

* Für 214/213 wird der Durchschnitt 2011/2012 zugrundegelegt; Teilmaßnahme Erosionsschutz fließt mit Förderdaten 2012 ein.

Quelle: Eigene Darstellung.

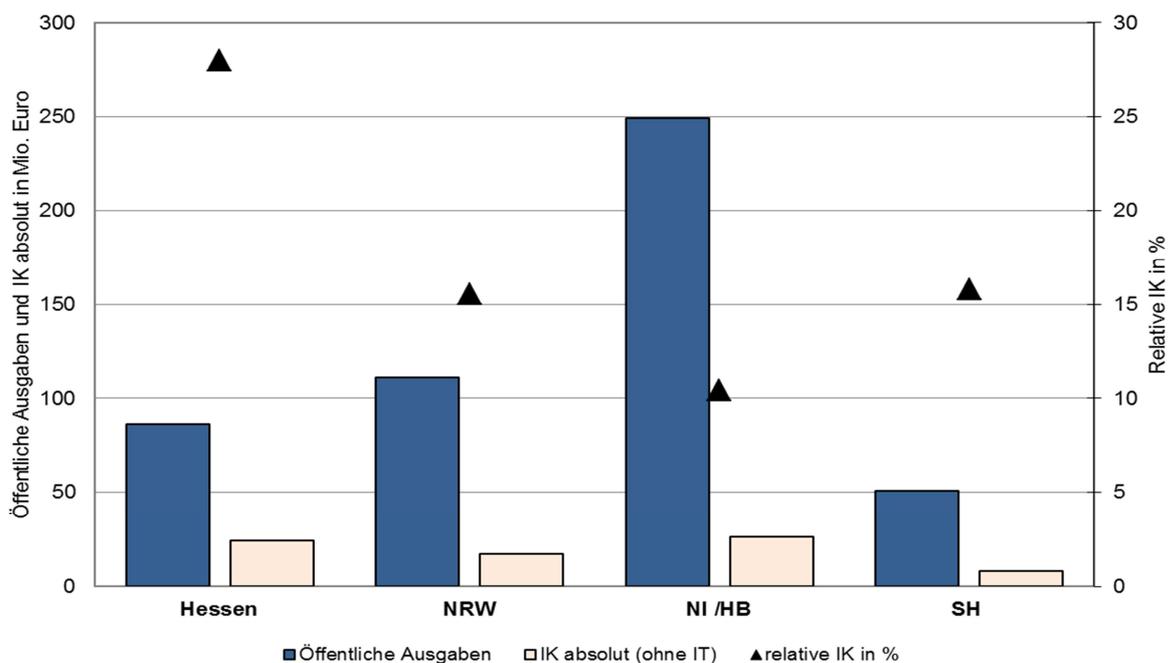
Waren in der letzten Förderperiode 2000 bis 2006 die investiven Maßnahmen mit wesentlich geringeren relativen IK verbunden (Fährmann et al., 2010), liegen diese 2011 mit durchschnittlich 31 % deutlich über denen der InVeKoS-Maßnahmen mit knapp 20 %. Dies bestätigt die am Anfang der Förderperiode getroffene Prognose, dass dieser Maßnahmenbereich von den Neuerungen im Regelungsrahmen besonders betroffen sein würde (Grajewski und Fährmann, 2009). Verursachend sind weiterhin Strukturumbrüche in der Förderverwaltung, die sich auf diese Maßnahmengruppe (Wechsel der Bewilligungsfunktion, IT-Systeme) stärker als auf die flächenbezogenen Maßnahmen durchschlagen.

Einen starken Einfluss auf die Implementationskostenentwicklung der investiven Maßnahmen hat die Integration von LEADER in das Programm. Die Umsetzung unterschiedlichster Maßnahmen über die regionalen Prozesse (LEADER und HELER) und die damit einhergehende Vielzahl von Beteiligten ist mit einem hohen Aufwand verbunden. Zudem ist dieser Maßnahmenbereich sehr verzögert angelaufen, so dass die Auszahlungsstände⁴⁴ eher gering sind, was sich negativ auf die Höhe der relativen IK auswirkt⁴⁵.

Quantitative Ergebnisse im Ländervergleich: Programmebene

Der Vergleich wesentlicher Eckwerte der Programmumsetzung (Programmvolumina, absolute IK, eingesetzte IK, Kosten des Programmoverheads etc.) lässt eine deutliche Spreizung zwischen den Bundesländern erkennen. Abbildung 16 gibt die absoluten und relative IK der Länder sowie die öffentlichen Ausgaben im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012 wieder.

Abbildung 16: Absolute und relative IK in vier Bundesländern sowie die öffentlichen Ausgaben im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012*



* ohne die Maßnahme Küstenschutz und die IT-Kosten; in SH beziehen sich die IK auf das Jahr 2010 und die ausgezahlten Mittel auf den Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2011

Quelle: Eigene Darstellung.

⁴⁴ Laut Jahresbericht 2011 lag der Auszahlungsstand erst bei 44 % verglichen mit der im Bericht gesetzten Benchmark von 5/7 bzw. 71,5 % (HMUELV, 2012).

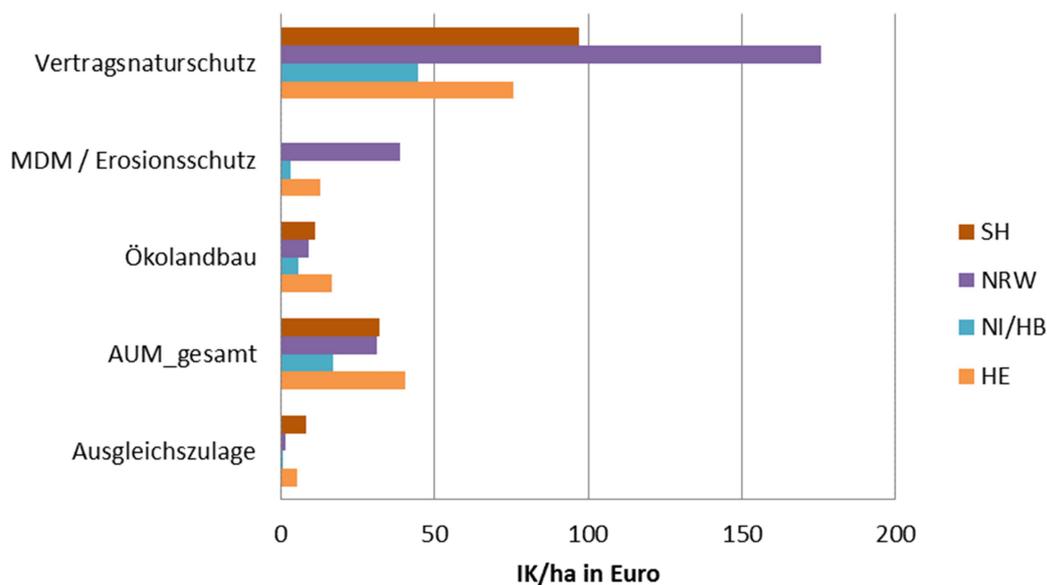
⁴⁵ Der gewählte methodische Ansatz, die Kosten der Geschäftsstellen der Regionen anteilig für deren Aufgabewahrnehmung im Bereich des Projektmanagements mit in die IK einzurechnen, schlägt sich in den hohen relativen IK von fast 46 % nieder. Ohne die Berücksichtigung der Kosten der Geschäftsstellen lägen die relativen IK bei knapp 30 % und damit leicht unter denen der Dorferneuerung.

Hierbei ist festzustellen, dass die absoluten IK nicht mit der Programmgröße bzw. den ausgezahlten Mitteln korrelieren und keine eindeutigen Skaleneffekte erkennbar sind. Neben der Programmgröße muss es demzufolge weitere wesentliche Einflussfaktoren auf die Höhe der IK geben, wie z. B. organisatorische Unterschiede, Maßnahmenportfolios oder Eignung der IT-Systeme.

Quantitative Ergebnisse im Ländervergleich: Flächenbezogene Maßnahmen (ELER-InVeKoS)

Tendenziell verhalten sich die relativen IK der flächenbezogenen Maßnahmen über die Bundesländer hinweg ähnlich zueinander: Die AGZ weist die niedrigsten relativen IK in der Maßnahmengruppe auf. Bei den AUM ist der Ökologische Landbau die Teilmaßnahme mit den niedrigsten relativen IK, während der Vertragsnaturschutz⁴⁶ in allen Ländern sehr teuer ist. Die Niveauunterschiede sind vergleichbar; insgesamt fallen die relativen IK in Hessen aber bei den Flächenmaßnahmen recht hoch aus. Auch bei Bezug der IK auf die Förderfläche liegt Hessen mit rund 40 Euro/ha (AUM_gesamt) über den anderen Bundesländern. Dies gilt auch für die Teilmaßnahme Ökolandbau (siehe Abbildung 17).

Abbildung 17: IK je Hektar ausgewählter flächenbezogener Maßnahmen in den vier untersuchten Bundesländern



Quelle: Eigene Darstellung.

⁴⁶ Für den Ländervergleich wird die hessische Grünlandextensivierung (214D) als Vertragsnaturschutzmaßnahme angerechnet. Im Rahmen der Grünlandextensivierung werden auf rund 75 % der Förderfläche zusätzlich NSL gefördert, die als Äquivalent zu den Vertragsnaturschutzvarianten der anderen Bundesländer angesehen werden können.

Bei Bezug auf die Förderfläche ist der Förderumfang der Maßnahme ausschlaggebend; der Einfluss unterschiedlicher Förderprämien in den Ländern wird neutralisiert. Bis auf die des Ökologischen Landbaus variieren die Förderauflagen der in Abbildung 17 dargestellten Maßnahmen und können damit den Länderunterschied der IK erklären. Der Ökologische Landbau hingegen ist in allen Ländern eine etablierte Maßnahme mit vergleichsweise hohem Förderumfang. Verzerrungen zwischen den Bundesländern durch Lernkosten bestehen somit nicht. Daraus lässt sich ableiten, dass der Unterschied der IK/ha für den Ökologischen Landbau im Wesentlichen in der Verwaltungsorganisation der Länder sowie deren Agrarstruktur begründet sein dürfte.

Quantitative Ergebnisse im Ländervergleich: Investive Maßnahmen (ELER-Investiv)

Mit Ausnahme der Flurneuordnung liegen die relativen IK in Hessen bei allen betrachteten investiven Maßnahmen deutlich über denen der anderen Bundesländer (Tabelle 15). Dies scheint in Hessen weitgehend unabhängig vom Volumen der insgesamt ausgezahlten öffentlichen Mittel zu sein. So werden in SH in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle deutlich weniger Mittel über die einzelnen Maßnahmen umgesetzt. Andere Merkmale scheinen – im Vergleich der Länder untereinander – deutlich mehr Einfluss zu haben. Als Beispiel soll an dieser Stelle nur auf die **deutlich kleinteiligere Förderung** eingegangen werden. Hessen weist bei wichtigen investiven Maßnahmen eine relativ geringe durchschnittliche Vorhabengröße⁴⁷ auf. Die durchschnittlichen Förderbeträge pro Vorhaben als Indikator für die geförderte Vorhabengröße weichen insbesondere bei V&V sowie bei der Dorferneuerung deutlich nach unten ab (siehe Tabelle ##). Auch bei anderen Maßnahmen liegt Hessen bezogen auf die Vorhabengrößen eher im unteren Bereich, aber weniger ausgeprägt. Ausnahme bildet nur das EFP, da Hessen hier gezielt auf größere Wachstumsinvestitionen setzt. Eine geringe Vorhabengröße ist auch auf die gewählten Bagatellgrenzen bei V&V⁴⁸ und bei öffentlichen Zuwendungsempfängern in der Dorferneuerung zurückzuführen. Eine länderübergreifende Analyse hat ergeben, dass die Bagatellgrenzen dieser Maßnahmen in Hessen wesentlich unter denen der anderen BL liegen.

⁴⁷ Berechnet aus den 2007 bis 2012 ausgezahlten Fördermitteln und der Anzahl der geförderten Vorhaben.

⁴⁸ 20.000 Euro förderfähiges Mindestinvestitionsvolumen Hessen gegenüber 100.000 Euro in SH und NI/HB und NRW 5.000 Euro Mindestzuwendungsbetrag bei Investitionen.

Tabelle 15: Kennziffern ausgewählter investiver Maßnahmen im Ländervergleich

Maßnahme	Kenngrößen der Umsetzung	Einheiten	Bundesland			
			HE	NI/HB	NRW	SH
FFP/AFP (121)	relative IK	% ¹⁾	17,9	3,5	5,2	6,4
	Fördermittel Ø 2010- 2012	Mio. Euro ²⁾	10,78	41,65	19,80	6,02
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro ³⁾	77.842	75.463	58.955	41.678
	durchschnittl. geförderte Vorhaben /a	Anzahl ⁴⁾	111	468	216	50
Verarbeitung und Vermarktung (123)	relative IK	% ¹⁾	40,0	14,3	10,1	2,6
	Fördermittel Ø 2010- 2012	Mio. Euro ²⁾	0,93	3,52	4,80	2,60
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro ³⁾	194.439	597.872	326.531	506.250
	durchschnittl. geförderte Vorhaben /a	Anzahl ⁴⁾	4	8	8	5
Dorferneuerung (322)	relative IK	% ¹⁾	34,9	8,0	14,7 *	3,0
	Fördermittel Ø 2010- 2012	Mio. Euro ²⁾	15,50	37,47	9,54 *	3,19
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro ³⁾	15.167	25.313	40.927 *	80.348
	durchschnittl. geförderte Vorhaben /a	Anzahl ⁴⁾	1.286	1.370	237 *	33
LEADER (413)	relative IK	% ¹⁾	45,9	13,9	26,8	22,5
	Fördermittel Ø 2010- 2012	Mio. Euro ²⁾	7,59	12,42	1,54	k.A
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro ³⁾	34.198	69.263	35.232	24.030
	durchschnittl. geförderte Vorhaben /a	Anzahl ⁴⁾	109	119	25	55

1) Verhältnis der IK für das Jahr 2011 (SH 2010) zu den im Durchschnitt der Jahre 2010 - 2012 (SH 2009 - 2011) ausgezahlten öffentlichen Mitteln

2) Durchschnittlich ausgezahlte öffentliche Mittel, inklusive Artikel-89-Maßnahmen und Mittel der Zuckerdiversifizierung, sowie Kyriell-Sonderprogramm bei der forstl. Förderung in NRW. Berechnet auf der Basis der Jahresberichte 2010 bis 2012.

3) Summe der ausgezahlten Fördermittel 2007 - 2012 geteilt durch die Anzahl der in diesem Zeitraum geförderten Vorhaben (Jahresbericht 2012)

4) Berechnet auf der Grundlage der Angaben des Jahresberichtes 2012 für die Summe der 2007 - 2012 geförderten Vorhaben.

5) Die Werte in Klammern stellt die Anzahl der antragsannehmenden Stellen bzw. LEADER Regionen dar.

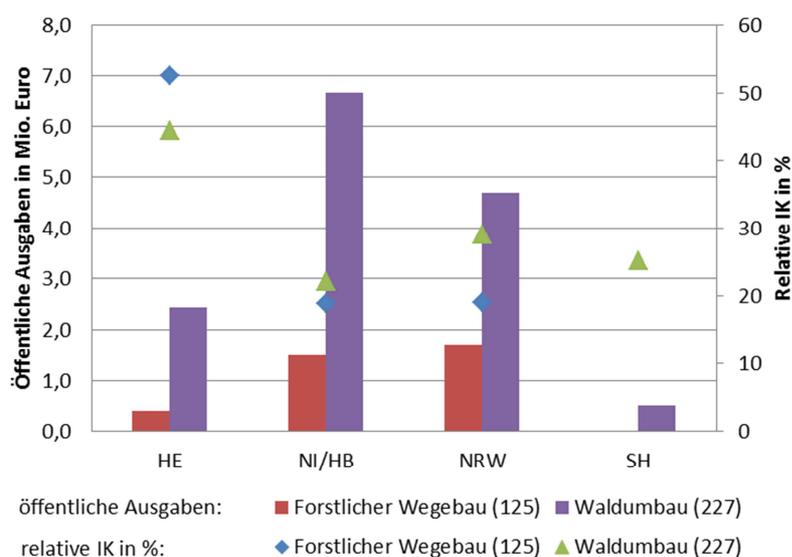
* In NRW wird nicht zwischen 322, 313, und 321 (ohne Breitbandförderung) differenziert. Diese Maßnahmen sind in den Werten enthalten.

Quelle: Eigene Darstellung.

Quantitative Ergebnisse im Ländervergleich: Forstliche Förderung

Forstliche Fördermaßnahmen sind generell schwierig innerhalb der EU-Förderung umzusetzen. Die relativen IK der waldbaulichen Maßnahmen liegen in allen Ländern über dem jeweiligen Durchschnitt. In Hessen fallen sie nochmals deutlich höher aus. Insbesondere auch bei der Maßnahmen des forstlichen Wegebaus (Abbildung 18).

Abbildung 18: Relative IK und ausgezahlte öffentliche Mittel der Maßnahmen forstlicher Wegebau (125) und Waldumbau (227) nach Bundesländern



Quelle: Eigene Darstellung.

Auch für diesen Maßnahmenbereich wurden zusätzliche Kenngrößen betrachtet. Tabelle 16 bildet neben den relativen IK und der Finanzmittelausstattung der forstlichen Maßnahmen die Anzahl der Bewilligungsstellen sowie den durchschnittlichen Förderbetrag je Vorhaben ab. Deutlich werden insbesondere die vergleichsweise geringen Förderbeträge Hessen im Bereich des Wegebaus und die hohe Anzahl der antragsannehmenden Stellen.

Tabelle 16: Forstliche Maßnahmen im Vergleich der Bundesländer

Maßnahme	Kenngrößen der Umsetzung	Einheiten	Bundesland			
			HE	NI/HB	NRW	SH
Forstlicher Wegebau (125)	relative IK	% ¹⁾	52,5	18,8	19,0	
	Fördermittel Ø 2010- 2012	Mio. Euro ²⁾	0,41	1,50	1,72	nicht in
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro ³⁾	6.122	18.242	16.667	dieser Form
	durchschnittl. geförderte Vorhaben /a	Anzahl ⁴⁾	74	76	46	angeboten
	Bewilligungsstellen	Anzahl ⁵⁾	1 (41)	1 (12)	14 (270)	
Forstliche Förderung (227)	relative IK	% ¹⁾	44,3	22,1	29,0	25,2
	Fördermittel Ø 2010- 2012	Mio. Euro ²⁾	2,43	6,68	4,69	0,50
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro ³⁾	7.897	6.594	3.142	9.110
	durchschnittl. geförderte Vorhaben /a	Anzahl ⁴⁾	262	996	464	156
	Bewilligungsstellen	Anzahl ⁵⁾	1 (41)	1 (12)	14 (270)	1 (13)

1) Verhältnis der IK für das Jahr 2011 (SH 2010) zu den im Durchschnitt der Jahre 2010 - 2012 (SH 2009 - 2011) ausgezahlten öffentlichen Mitteln

2) Durchschnittlich ausgezahlte öffentliche Mittel, inklusive Artikel-89-Maßnahmen und Mittel der Zuckerdiversifizierung, sowie Kyriell-Sonderprogramm bei der forstl. Förderung in NRW. Berechnet auf der Basis der Jahresberichte 2010 bis 2012.

3) Summe der ausgezahlten Fördermittel 2007 - 2012 geteilt durch die Anzahl der in diesem Zeitraum geförderten Vorhaben, Quelle Jahresberichte 2012

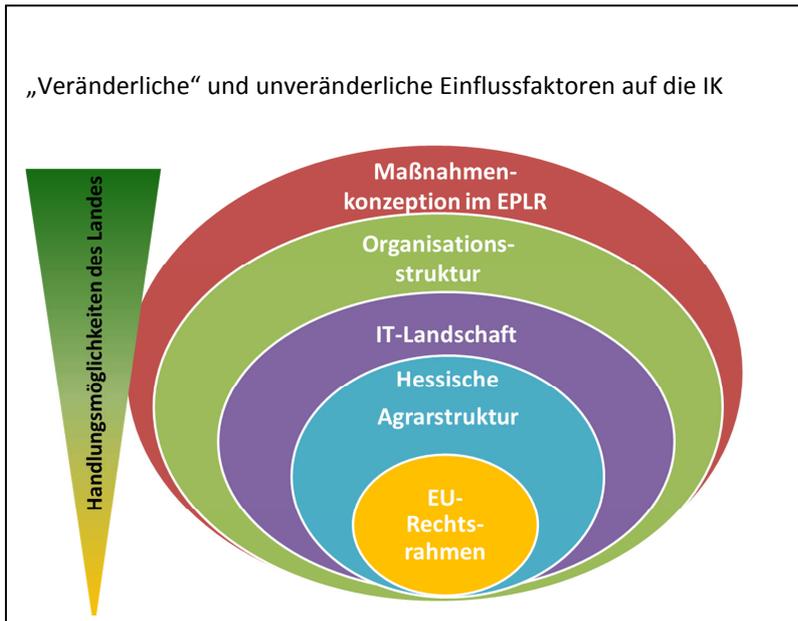
4) Berechnet auf der Grundlage der Angaben des Jahresberichtes 2012 für die Summe der 2007 - 2012 geförderten Vorhaben.

5) Die Werte in Klammern stellt die Anzahl der antragsannahmenden Stellen dar, in NRW sind es die Forstbetriebsbezirke

Quelle: Eigene Darstellung.

Hessen hatte spezifische Probleme bei der Beschaffung von Kofinanzierungsmitteln; dies führte zu Schwierigkeiten in der Förderabwicklung der forstlichen Maßnahmen. Dadurch erklärt sich in Teilen das ungünstige Verhältnis zwischen IK und ausgezahlten Fördermitteln.

Abbildung 19 gibt einen Überblick über die Faktorenkomplexe, die den Hessischen EPLR insgesamt vergleichsweise teuer in der Umsetzung machen. Von außen nach innen betrachtet, nehmen die Gestaltungsmöglichkeiten des Landes ab. Beispielhaft werden im Folgenden die Bereiche Maßnahmenkonzeption, Organisationsstruktur und IT-Landschaft vorgestellt.

Abbildung 19: Erklärungsgründe der Kostenstruktur und Schwachstellen der Umsetzung

Quelle: Eigene Darstellung

Erklärungsgründe der Kostenstruktur und Schwachstellen der Umsetzung

Abbildung 19 gibt einen Überblick über die Faktorenkomplexe, die den Hessischen EPLR insgesamt vergleichsweise teuer in der Umsetzung machen. Von außen nach innen betrachtet, nehmen die Gestaltungsmöglichkeiten des Landes ab. Beispielhaft werden im Folgenden die Bereiche Maßnahmenkonzeption, Organisationsstruktur und IT-Landschaft vorgestellt.

Maßnahmenkonzeption: Ziel- und Wirkungsorientierung haben einen „Preis“

Der Hessische EPLR weist ein breites Maßnahmenspektrum auf. Charakteristisch sind wenige große, finanzstarke Maßnahmen neben einer Vielzahl von Kleinstmaßnahmen. Investive Maßnahmen sind überwiegend mit hohen Förderauflagen verbunden. Selbst das Agrarinvestitionsförderungsprogramm, das in anderen Bundesländern größtenteils nachfrageorientiert abgewickelt wird, wird in Hessen mit einem hohen Beratungseinsatz der Bewilligungsstellen umgesetzt. Neben einem höheren Beratungs- und Betreuungsaufwand führen die z. T. ambitionierten Maßnahmenkonzeptionen zusätzlich zu erhöhten IK, weil hohe Ansprüche an die Qualität der Projekte, hohe Auflagen, umfangreich beizubringende Unterlagen und mögliche Sanktionsrisiken zu einer hohen „Abbruchquote“ bzw. geringen Nachfrage der Maßnahmen führen (teilweise V&V und FID). Aus dem Blickwinkel der Fördermittelumsetzung entstehen folglich „Leerleistungen“ der Verwaltung. Darüber hinaus führen viele Nicht-Standard-Projekte sowohl im Vorfeld als auch in der Abwicklung zu einem hohen Beratungs- und Kontrollaufwand.

Aufgrund des förderstrategischen Ansatzes, mit den zur Verfügung stehenden Mitteln möglichst viele Vorhaben anzustoßen, setzt Hessen im investiven Bereich in der EU-Kofinanzierung über-

wiegend auf private Antragsteller mit kleinen Projekten, deckelt das förderfähige Investitionsvolumen und setzt niedrige Bagatellgrenzen auch für kommunale Zuwendungsempfänger. Sehr kleinteilige Maßnahmen sind mit hohen Fixkosten belastet.

Hessen setzt im Bereich des HIAP und der Dorferneuerung in großem Umfang zusätzliche nationale Mittel (Artikel-89-Maßnahmen) ein. Eklatant ist das Verhältnis bei der Dorferneuerung, bei der gemessen an den bis 2012 geflossenen öffentlichen Fördermitteln über 90 % außerhalb der EU-Förderung umgesetzt wurde. Die Förderabwicklung dieser nationalen Maßnahmen erfolgt anders als in anderen Bundesländern weitgehend nach den aufwändigeren Anforderungen der EU. Auch wird keine Lenkung bestimmter Projekt- oder Antragstellertypen (z. B. Privathaushalte) in die nationale Förderung vorgenommen.

Im InVeKoS-Bereich erfolgt die Umsetzung der HIAP-Maßnahmen über Regionale Agrarumweltkonzepte, die teilschlaggenau im InVeKoS-GIS hinterlegt sind. Durch die z. T. hohen fachlich begründeten Förderauflagen im HIAP, die durch die Förderprämien nicht kompensiert werden, bleibt die Inanspruchnahme hinter den Erwartungen zurück. Ein geringeres Output führt zu höheren rel. IK.

Eine singuläre Betrachtung der (rel.) IK könnte aber zu falschen Schlüssen führen. Es geht nicht darum, die IK an sich zu senken, sondern immer nur in Relation der erzielten Wirkungen. Auf der Wirkungsseite stehen durch die hessischen Maßnahmenkonzeptionen eine tendenzielle Reduzierung von Mitnahmeeffekten, eine höhere Treffsicherheit durch eine zielgerichtete Förderung und damit geringere Zielverfehlungskosten. Generell bestehen zwischen Kosten und Wirkungen enge Trade-off-Beziehungen. Am Beispiel der Biodiversitätswirkungen wird dies erläutert. Insgesamt sind vier Teilmaßnahmen im Hessischen EPLR mit bedeutsamen Wirkungen (++) für den Schutz und die Verbesserung der Biodiversität verbunden, die Natura-2000-Förderung, zwei Teilmaßnahmen im Bereich des HIAP (Teilmaßnahmen Blühflächen/ Schonstreifen und Grünlandextensivierung) und der Waldumbau unter der Maßnahme 227. Alle genannten Maßnahmen gehören, bezogen auf ihre relativen IK, zu den teuren Maßnahmen.

Organisationsentscheidungen haben einen Preis

Die gewählte Organisationsstruktur in Hessen entspricht in vielerlei Hinsicht nicht den Erfordernissen im EU-Förderkontext. Diese bestehen in erster Linie in einer sachgerechten und agilen Steuerungsfähigkeit (Inhalte, Verfahren, Finanzen) und der Sicherstellung eines homogenen Verwaltungshandelns in allen beteiligten Stellen zur Minimierung des Anlastungsrisikos. Prägend sind die z. T. schon in der vorhergehenden Förderperiode getroffenen Organisationsentscheidungen:

- Verteilung der wesentlichen Maßnahmenbereiche des Hessischen EPLR auf zwei Ressorts – HIAP, EFP/FID im HMUELV, DE/RE im HMWVL;

- Dezentralisierung durch die Übertragung der Bewilligungsfunktion eines Großteils der Maßnahmen des Hessischen EPLR auf 16 landrätliche Verwaltungen, die diese Funktion im eigenen Wirkungskreis ohne Weisungsbefugnis des Landes ausüben;
- vollständige Auslagerung der Zahlstellenfunktion aus dem HMUELV an die WIBank inklusive der IT-Umsetzung der Richtlinien des Landes sowie Aufbau der Verwaltungs- und Kontrollsysteme und der Fachaufsicht über die Bewilligungsstellen.

Die Heterogenität der Organisationsstruktur ist der neuralgische Punkt für die Umsetzung des Hessischen EPLR, die wesentliche Auswirkungen auf die Förderabläufe nach sich zieht.

Reibungsverluste und hohe Implementationskosten durch eine personalintensive Struktur: Die Verteilung von Zuständigkeiten auf eine Vielzahl eigenständiger Institutionstypen innerhalb der Programmabwicklung ist ein Alleinstellungsmerkmal im Vergleich zu den Umsetzungsstrukturen anderer Bundesländer. Die involvierten Institutionen folgen ihren eigenen Regelkreisen und Organisationszielen. Handlungsspielräume werden an die in den jeweiligen Institutionen herrschenden Implementationsbedingungen angepasst.

Steuerung der Umsetzung des Hessischen EPLR sehr voraussetzungsvoll und störanfällig: Die Steuerungsfunktion des Landes ist auf die Richtliniengestaltung beschränkt, der Einfluss des Landes auf die operative Ebene (WIBank, landrätliche Verwaltungen) aufgrund der Funktionszuweisungen nur sehr mittelbar gegeben. Dem aus der horizontal und vertikal aufgegliederten Organisationsstruktur resultierenden hohen Abstimmungs- und Koordinationsbedarf kann teilweise nur unzureichend Rechnung getragen werden. Infolge der hohen Anzahl von Schnittstellen treten Informations- und Kommunikationsdefizite auf. Dies gilt insbesondere für die jeweiligen Kommunikationsstränge Fachreferate/Verwaltungsbehörde, Fachgruppen WIBank und Bewilligungsstellen. Defizite im Informations- und Meinungs austausch führen zu Effizienzverlusten und Handlungsblockaden. Das für die erfolgreiche Programmabwicklung zentrale Aufgabenfeld des Finanzmanagements wird erheblich erschwert.

Mit der Entscheidung **der Verlagerung der Zahlstelle auf die WIBank** waren und sind Konsequenzen für die ELER-Förderung verbunden: Hierzu gehören u. a. 1) die Implikationen der Integration eines zusätzlichen, dem Wirtschaftlichkeitsprinzip verpflichteten Akteurs in die Programmsteuerung 2) die Integration der Förderabwicklung in die Banken-IT und 3) Anlaufschwierigkeiten bei der Integration von Förderbereichen, die für eine Förderbank Neuland darstellen (z. B. die Flächenförderung oder die Forst). Zu beobachten ist zudem die Verfestigung einer Dichotomie aus „Land“ und „Bank“. Damit haben sich ein Sprach- und Handlungsduktus entwickelt, der stärker die Abgrenzung als ein „wir“ der ELER-Förderung betont. Das führt im Gesamtablauf der Programmumsetzung eher zur Konfrontation als zur Kooperation. Daneben treten „psychologische Effekte“ durch die zahlreichen Umorganisationen in der hessischen Agrarverwaltung und einem damit partiell erfahrenen Bedeutungsverlust. Die WIBank bietet für die hieraus erwachsenen Probleme und Frustrationen eine Projektionsfläche.

Kontroverse um notwendige Fachlichkeit sowie angemessene Instrumente der Fachaufsicht:

Die Fachaufsicht der WIBank über die Bewilligungsstellen ist das zentrale Instrument für deren Steuerung und die „Übersetzung“ der vom Richtliniengeber verfolgten Förderziele in die Praxis. Die Funktionsfähigkeit dieser Aufgabenzuweisung setzt eigene Fachkompetenz und ausreichende personelle Ressourcen in den Fachgruppen der Bank voraus, um 1) das Handeln einer Bewilligungsstelle im Rahmen der Fachaufsicht beurteilen zu können und als Fachaufsicht akzeptiert zu werden, 2) die Verfahren im Sinne der Richtlinienauslegung weiter zu entwickeln und in ihrer Qualität zu sichern, 3) Probleme vor Ort erfassen und einordnen und daraus Erfordernisse für die IT-Fachanwenderprogramme ableiten zu können.

Unserer Einschätzung nach sind das Grundverständnis und die zur Verfügung stehenden Ressourcen der WIBank nicht hinlänglich, um die Fachaufsicht umfassend wahrzunehmen. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Flächenförderung. Hieraus resultiert eine verminderte Akzeptanz gegenüber dem Agieren der WIBank und den von ihr erlassenen Regelungen. Die Bewilligungsstellen sehen die Rolle der WIBank in erster Linie als Dienstleister für die Zahlbarmachung und nicht in ihrer weisungsbefugten fachaufsichtlichen Funktion. Das führt zu erheblichen Reibungsverlusten. Personelle Knappheit, gelegentlich lange Entscheidungswege und -dauer bei der WIBank führen im Ergebnis für die Bewilligungsstellen zu Ineffizienzen, da viele Vorgänge aufgrund spät getroffener Entscheidungen nachbearbeitet werden müssen.

Auswirkungen der Kommunalisierung der Bewilligungsfunktion

Grundsätzlich ist die Frage zu stellen, ob sich der Bereich der EU-Förderung, der besondere Anforderungen an Qualität und Quantität der Ressourcen sowie die Homogenität des Vollzugs stellt, für eine Kommunalisierung eignet. Erkenntnissen der Verwaltungswissenschaften zufolge stehen Vorteile einer Kommunalisierung wie Bündelung mit anderen Aufgaben und einer großen Ortsnähe Nachteile und Risiken dysfunktionaler Organisationsformen gegenüber, die im Kontext der EU-Förderung von hoher Relevanz sind. Die Auswirkungen werden von den landrätlichen Bewilligungsstellen unterschiedlich bewertet. Negative Effekte und Entwicklungen sind aber in Teilen unverkennbar.

Heterogenität der kommunalen Akteure als Schlüsselherausforderung für die Fachaufsicht: Insgesamt sind in Hessen heterogene und unterschiedlich leistungsstarker Verwaltungseinheiten zur Eingliederung der ehemaligen Agrarverwaltung entstanden. In Teilen dauern die Umstrukturierungsprozesse innerhalb der landrätlichen Verwaltung fort. Diese Entwicklung geht mit einem erhöhten Koordinationserfordernis und Anforderungen an die Fachaufsicht/EDV zur Gewährleistung eines homogenen Vollzugs einher.

Inhaltliche Bewertung der Kommunalisierung: HIAP eher negativ – DE/RE eher positiv: Die Setzung von Arbeitsschwerpunkten erfolgt in erster Linie durch die Landräte und weniger über die Fachbehörde oder das Land. Dadurch besteht die Gefahr, dass landesweite (Ausgleichs-) oder Ressourcenschutzziele in den Hintergrund treten. Im Bereich der Flächenförderung fehlen in den Landkreisen teilweise die personellen Kapazitäten, das strategische Potenzial der Regionalen Ag-

rarumweltkonzepte zu nutzen und weiterzuentwickeln. Im Fachreferat fehlt ebenfalls Personal, um deren Qualitätsstandards zu transportieren und zu vereinheitlichen.

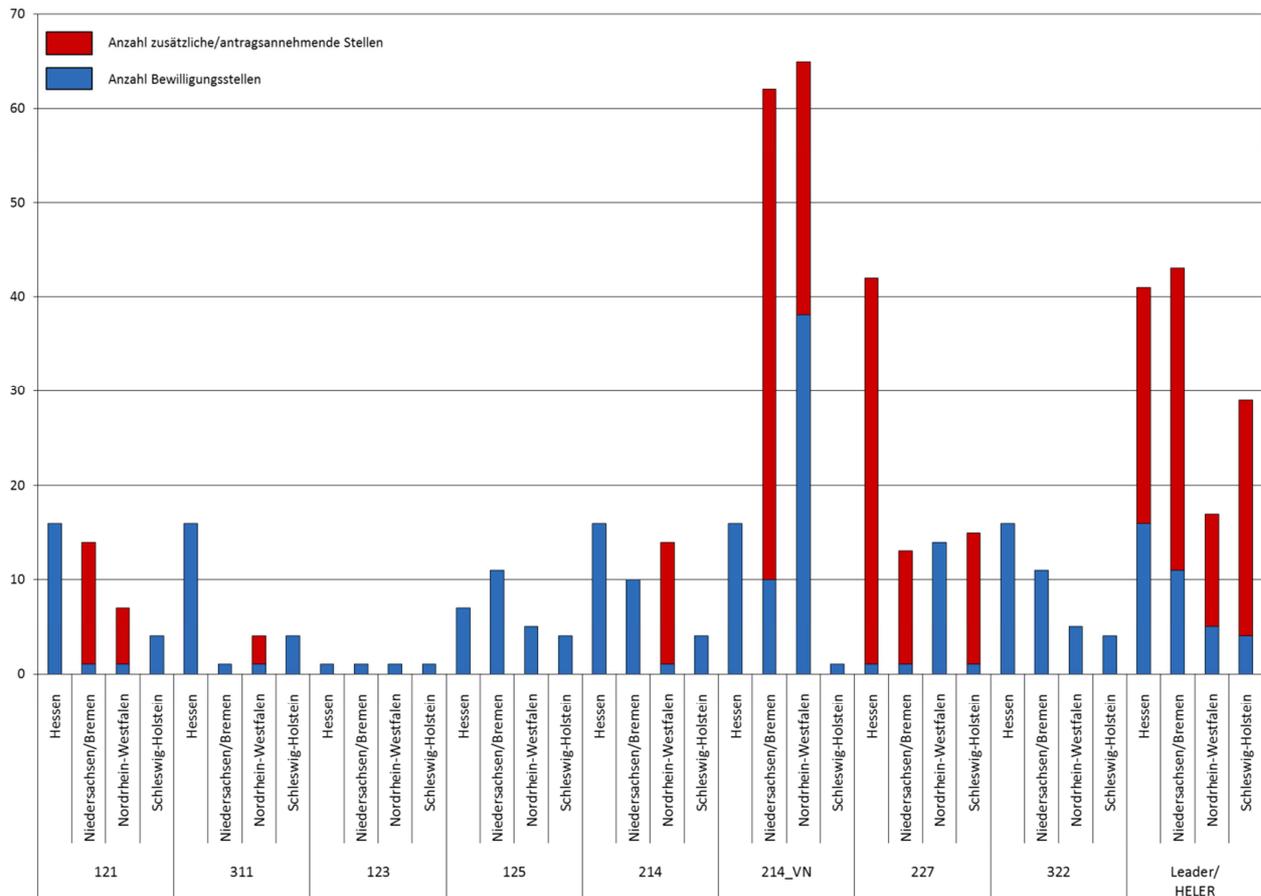
Im Bereich DE/RE wird die Kommunalisierung teilweise sehr positiv eingeschätzt: Wenn Bewilligungsstellen gut aufgestellt sind, stellt die Kommunalisierung eine Chance dar, da sie eine Vernetzung mit allen kommunalen Belangen und damit integrierte Ansätze befördert.

Personelle Ressourcen bei wachsenden Aufgaben sind ein kritischer Faktor der Förderung: Die Kommunalisierung erfolgte auf der Grundlage der Personalausstattung 2005. Seitdem ist der Arbeitsumfang im Rahmen von EU-Förderung kontinuierlich angestiegen und die Bewilligungsfunktion ohne weiteren finanziellen Ausgleich seitens des Landes Hessen hinzugekommen. Ein auskömmlicher Personalbestand und Personalentwicklung hängt stark von der Haushaltslage der Landkreise und dem Stellenwert der Aufgaben ab. In kleineren Ämtern sind die Grenzen der Leistungsfähigkeit erreicht, in Teilen überschritten. Teilweise muss die Anzahl der Förderfälle reduziert werden. Formalien ersetzen zunehmend die fachlich/inhaltliche Arbeit.

Anzahl der Bewilligungsstellen führt teilweise zur strukturellen Ineffizienz: In den anderen untersuchten Bundesländern ist die Anzahl der Bewilligungsstellen für eine Vielzahl der Maßnahmen erheblich geringer (siehe Abbildung 20). Grund- und Einarbeitungsaufwand (Fixkosten einer Maßnahme) steigen, je mehr Stellen involviert sind. Eine hohe Anzahl von Bewilligungsstellen erfordert mehr Personal in den Stellen selbst sowie mehr Personal zu deren Koordination. Dies führt gerade bei kleinvolumigen Maßnahmen zu einer strukturellen Ineffizienz, die sich in sehr hohen relativen IK niederschlägt (Beispiel FID: >100 % relative IK).

Kritische Masse für EU-Expertise wird nicht überall ausreichend erreicht: Die Zahl der zu bearbeitenden Vorgänge schlägt sich unmittelbar im fachlichen Know-How nieder. Die Einbindung der kommunalen Bewilligungsstellen in der EU-Förderung ist sehr unterschiedlich. In manchen Ämtern ist fraglich, ob für einige Maßnahmen eine ausreichende Zahl von Förderfällen für effizientes Handeln und Aufrechterhalten einer EU-Expertise erreicht wird. Gleichzeitig enthält der EPLR gerade im Bereich DE/RE vielschichtige Maßnahmenstrukturen mit komplex abzuwickelnden Projektbereichen (z. B. Anschubfinanzierung für Dienstleistungen und Personal), die sehr geringe Fallzahlen pro Bewilligungsstelle ausmachen, aber ein hohes Fachwissen erfordern. Bei seltener Nutzung der EDV stellt sich zudem nicht die erforderliche Handlungsroutine ein, die zur notwendigen Fachkompetenz im Fördergeschäft zählt.

Abbildung 20: Anzahl antragsannahmender Stellen und Bewilligungsstellen ausgewählter Maßnahmen in den vier Bundesländern



Für Leader sind sowohl die zuständigen Verwaltungsstellen als die Anzahl der Regionen abgebildet. Nicht abgebildet sind in NRW die 270 Forstbetriebsbezirke, die auch wenn nur mit jeweils minimalen Anteilen einen Beitrag im Rahmen der Förderabwicklung leisten.

Quelle: Eigene Darstellung.

Struktur der IT-Landschaft hat ihren Preis

Die Organisationsentscheidungen finden ihren Niederschlag auch in der IT-Landschaft. Insgesamt wird das Themenfeld der IT von wesentlichen Akteuren als das zentrale hausgemachte Problem im Bereich der Förderabwicklung bewertet. In ihm potenzieren sich die strukturellen Probleme aus Organisation, Maßnahmenarchitektur und zurückliegenden IT-Systemwechseln. Die Funktionalität der IT ist in starkem Maße an den Kernaufgaben der WIBank ausgerichtet, an erster Stelle der von Anlastung freien Zahlbarmachung. Unsere Analysen zeigen, dass unterschiedliche Auffassungen darüber bestehen, welche Funktionen die IT-Systeme unterstützen sollten. Ein grundlegendes Problem betrifft die Kostenübernahme für Programmierungen, die aus Sicht der WIBank nicht erforderlich und mit der **SAP-Architektur** schwierig vereinbar sind. Dies betrifft die detaillierte Abbildung von Fördermaßnahmen und Funktionalitäten, die vor allem aus Sicht von Bewilli-

gungsstellen notwendig sind (oder wünschenswert wären) sowie für die Verwaltungsbehörde relevante Berichtsmodule.

SAP-ABAKUS für den investiven Bereich stellt alle für die Zahlbarmachung erforderlichen Funktionalitäten bereit. Aufgrund der Sicherheitsarchitektur sind Vorgänge und insbesondere Änderungsbescheide nur mit umfangreichen Bearbeitungsschleifen einzugeben. Parallel sind zusätzliche manuelle Arbeitsschritte erforderlich. Vergleichbare Probleme wurde auch in anderen Bundesländern berichtet, die über zentrale IT-Lösungen verfügen. Nur unter einem sehr hohen Aufwand wäre es möglich, die z. T. wenig standardisierten Fördermaßnahmen in einem System sehr detailliert abzubilden.

Während für den investiven Bereich vergleichbare Probleme in allen Bundesländern mit zentralen Systemen berichtet werden, sind die Defizite im Bereich **SEStERZ** ein hessisches Spezifikum. Im „Massengeschäft“ Flächenförderung ist eine gut funktionierende IT unabdingbar. Die umfangreiche Kritik der nachgeordneten Stellen konzentriert sich auf die mangelnde Anwenderfreundlichkeit von SEStERZ. Die aufgetretenen zeitlichen Verzögerungen in der Programmierung sind auch einer nicht mehr dem Stand der Technik entsprechenden Programmstruktur geschuldet. Die Entscheidung, SEStERZ als veraltetes System abzulösen, hat bereits unter der Zuständigkeit des HMUELV zu einer „stiefmütterlichen“ Behandlung und Unterfinanzierung erforderlicher Weiterentwicklungen geführt. Die systembedingten Mängel konnten auch unter dem Softwaremanagement der WIBank trotz jährlicher Investitionen von über einer Millionen Euro nicht behoben werden. Durch teilweise verspätete und nicht ausreichend getestete Zurverfügungstellung der 2.-Säule-Module für die jährliche Antragsbearbeitung wurden erhebliche Ineffizienzen auf Ebene der Bewilligungsstellen erzeugt, die sich letztlich auch in erhöhten IK bei den Landratsämtern niederschlagen, indem diese mit einer suboptimalen EDV arbeiten müssen.

4 **Ausblick**

Die weitere Arbeit des Evaluierungsteams richtet sich nun auf die Erstellung des Ex-post-Berichtes aus. Ein zukünftiger Schwerpunkt sind die dazu zu erstellenden Wirkungsanalysen der einzelnen Maßnahmen und des Gesamtprogrammes. In den nächsten Monaten wird es auch noch ergänzende Erhebungen in einzelnen Maßnahmenbereichen geben.

Die weitere Darstellung von Ergebnissen der Evaluierung erfolgt auch bereits vor der finalen Ex-post-Bewertung in den sukzessive fertig zu stellenden Berichten der Vertiefungsthemen sowie weiteren Modulberichten.

Literaturverzeichnis

- VO (EU) Nr. 1305/2013: Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005. Amtsblatt der Europäischen Union, L 347/487-548 DE vom 20.12.2013. Internetseite Publication Service of the European Union: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0487:0548:DE:PDF>. Stand 7.1.2014.
- EU-KOM, Generaldirektionen AGRI EMP MARE REGIO (2013): Gemeinsame Anleitung der Generaldirektionen AGRI, EMP, MARE, REGIO der europäischen Kommission zur gemeinschaftsgeführten lokalen Entwicklung in europäischen Struktur- und Investitionsfonds. Brüssel. http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/02_Regionen/leader_clld/CLLD_guidance_290413_final_DE.pdf. Stand 14.4.2014.
- Fährmann, B., Fitschen-Lischewski, A., Forstner, B., Grajewski, R., Moser, A., Pitsch, M., Pufahl, A., Reiter, K., Roggendorf, W., Sander, A. und Tietz, A. (2010): Teil III - Programmbewertung. In: 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 (Hrsg.): Halbzeitbewertung des Hessischen EPLR im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Braunschweig. S. 1-488. Internetseite Johann Heinrich von Thünen-Institut: Stand 10.10.2011.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2008): Studie 3 - Untersuchung und Bewertung der Implementationskosten des Hessischen Programms zur Entwicklung ländlicher Räume vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen. Qualitative Kosten-Wirkungs-Analyse zur Bewertung der Fördereffizienz des Hessischen EPLR. In: Fährmann, B., Grajewski, R. und Pufahl, A. (Hrsg.): Ex-post-Bewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum, Materialband zu Kapitel 10, Kapitelübergreifende Fragestellungen. Braunschweig. S. 127-208.
- Grajewski, R. und Fährmann, 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.
- HMUELV, Hessisches Ministerium für Umwelt Energie Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Hrsg. (2012): Jährlicher Zwischenbericht 2011 gemäß Art. 82 der VO (EG) Nr. 1698/2005 - ELER-Verordnung. Wiesbaden.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt ländlichen Raum und Verbraucherschutz und HMWVL, Hessisches Ministerium für Wirtschaft Verkehr und Landesentwicklung (2007): Fördergebiete ländliche Entwicklung 2007 - 2013 / Standorte Stadtumbau in Hessen. Internetseite HMWVL: http://www.stadtumbau-hessen.de/tiny_docman/files/Karte_laendlEntw_SUH.pdf. Stand 19.3.2012.
- Kohlschütter, D (2014): Regionale Wertschöpfungsketten: Bedeutung und Wirkungen von Regionalmarken für die Agrar- und nachgelagerte Wirtschaft in Hessen - Vergleichende Analyse von regionalen Wertschöpfungsketten in der hessischen Milch- und Fleischwirtschaft anhand von 5 Fallbeispielen. Universität Hohenheim, Masterarbeit (unveröffentlicht).
- Leidenberger, S (2013): Erfolgsfaktoren und Hemmnisse der Diversifizierung landwirtschaftlicher Unternehmen hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten - Eine qualitative Untersuchung im Raum Hessen. Universität Hohenheim, Masterarbeit (unveröffentlicht).

- Pollermann, K., Raue, P. und Schnaut, G. (2012): Xls-Abfrage. Standardisierte Abfrage zu Eckdaten der regionalen Organisationsstrukturen und Aktivitäten der LAGn in den Bundesländern Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (96 Leader Regionen), jährliche Erfassung, 2008 bis 2011.
- Schnaut, G. (2013): Schriftliche Befragung der Mitglieder der Entscheidungsgremien in den hessischen LEADER und HELER-Regionen 2013.
- Schnaut, G. und Moser, A. (2010): Kapitel 10 - HELER und LEADER (ELER-Codes 311, 313, 321, 322, 331, 341 sowie 41, 421 und 431). In: VTI, Johann Heinrich von Thünen-Institut (Hrsg.): Halbzeitbewertung des EPLR Hessen 2007-2013. Braunschweig.
- Schnaut, G. und Moser, A. (2012): Befragung der Zuwendungsempfänger von Projekten der investiven (Teil-) Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung in LEADER- und HELER-Regionen in Hessen.
- Stiglitz, J. E., Sen, A. und Fitoussi, J.-P. (2009): Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress. Paris. <http://www.stiglitzsen-fitoussi.fr/en/index.htm>.
- Danielzyk, R. und Knieling, J. (1-1-2011): Informelle Planungsansätze. In: ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover. S. 473-498.

Anhang 1: Modulbericht Flurneuordnung

Anhang 2: Modulbericht Vertiefungsthema Biodiversität

Anhang 3: Fragebogen LEADER / HELER und ergänzende Tabellen und Abbildungen