

Ex-post-Bewertung

Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007 bis 2013

Zusammenfassung

Bernhard Forstner

Braunschweig, Dezember 2016

Dipl.-Ing. agr. Bernhard Forstner

Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50
38116 Braunschweig

Tel.: 0531 596-5233

Fax: 0531 596-5299

E-Mail: Bernhard.Forstner@thuenen.de

Zusammenfassung

1 Bewertungsrahmen

Hessen hat den Bewertungsauftrag für seinen EPLR 2007 bis 2013 gemeinsam mit sechs anderen Bundesländern (Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen, Bremen und Nordrhein-Westfalen) in einem Paket vergeben. Der Auftrag umfasste die laufende Bewertung, die Erstellung jährlicher Bewertungsberichte, die Halbzeitbewertung 2010 und die Ex-post-Bewertung. Die Bewertung wurde unter Federführung des Thünen-Instituts für Ländliche Räume in Kooperation mit dem Thünen-Institut für Betriebswirtschaft, dem Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie sowie dem Planungsbüro entera durchgeführt. Zur Steuerung der Bewertungsaktivitäten wurde ein Lenkungsausschuss eingerichtet, der sich aus VertreterInnen der beteiligten Bundesländer sowie den EvaluatorInnen zusammensetzte.

Ergebnisse der laufenden Bewertung wurden kontinuierlich aufbereitet und in Gremien wie dem Lenkungsausschuss, dem Begleitausschuss, Dienstbesprechungen oder Fachtagungen präsentiert und/oder in Form von schriftlichen Modulberichten veröffentlicht. Diese Modulberichte sind in die Ex-post-Bewertung eingeflossen.

2 Programmstruktur und -umsetzung

Von den EU-kofinanzierten Programmen in Hessen war der EPLR mit den meisten öffentlichen Mitteln ausgestattet. Der EPLR hatte einen Anteil von rund 39 %, gefolgt von den EFRE- und ESF-Programmen mit jeweils um die 30 %. In der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) dominierten finanziell nach wie vor die Direktzahlungen der 1. Säule. Neben der GAP gibt es zahlreiche weitere raumwirksame Politikbereiche. Ein Beispiel ist die Aktive Arbeitsmarktpolitik. Die jährlichen Ausgaben der 1. und 2. Säule der GAP umfassen ungefähr ein Fünftel aller für raumwirksame Politiken getätigten Ausgaben in Hessen.

Laut Planung standen für den Förderzeitraum 2007 bis 2013 insgesamt rund 480 Mio. Euro öffentliche Mittel zur Verfügung. Hinzu kamen rund 250 Mio. Euro nationale öffentliche Mittel für sogenannte Top-ups (Artikel-89-Maßnahmen). Die meisten öffentlichen Mittel waren für den Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“ vorgesehen (48 %). Auf die Schwerpunkte 3 „Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“ und 1 „Verbesserung der

Die Bewertung des EPLR Hessen 2007 bis 2013 erfolgte als Teil einer 7-Länder-Bewertung.

Ergebnisse der Bewertung wurden kontinuierlich im Land kommuniziert und diskutiert.

Die Mittelausstattung des ELER-Programms in Hessen war höher als im EFRE und ESF.

Die meisten Mittel wurden für Schwerpunkt 2 eingeplant.

Insgesamt war das Programm stark auf den Agrarsektor ausgerichtet.

Wettbewerbsfähigkeit“ entfielen 27 % bzw. 20 %. LEADER (Schwerpunkt 4) hatte einen Anteil von 5 % der öffentlichen Mittel.

Aufgrund des Health Checks und weiterer Finanzanpassungen waren ab 2010 für den EPLR Hessen 43 Mio. Euro mehr öffentliche Mittel verfügbar. Die zusätzlichen Mittel waren dem Schwerpunkt 2 zugeordnet und überwiegend für bestehende Maßnahmen eingesetzt. Als neue Teilmaßnahme wurde die „Anwendung von Mulch- oder Direktsaat oder Mulchpflanzverfahren im Ackerbau“ (MDM, 214 F) eingeführt.

Der Health Check führte nur zu geringen inhaltlichen Änderungen des EPLR Hessen.

Die geplanten öffentlichen Mittel wurden in der Endabrechnung nahezu vollständig ausgeschöpft. Außer dem Schwerpunkt 2 blieben alle Schwerpunkte unter den Planansätzen (Stand 2009). Die Health Check-Mittel, die getrennt abzurechnen waren, wurden ebenfalls zu 100 % ausgeschöpft.

Die geplanten Mittel wurden vollständig ausgeschöpft.

Die Auswertung der Zahlstellendaten zeigt, dass die meisten Mittel nach Mittel- und Nordhessen geflossen sind. Die drei Kreise mit dem höchsten Mittelvolumen aus dem EPLR waren der Vogelsbergkreis, Fulda und Waldeck-Frankenberg. Diese regionale Verteilung resultiert weitgehend aus der insbesondere auf Mittelgebirgslagen und Grünlandstandorte ausgerichteten Flächenförderung, der Einordnung als benachteiligte Gebiete sowie der Förderkulisse für ländliche Entwicklungsmaßnahmen.

Der räumliche Schwerpunkt des EPLR Hessen lag in Nord- und Mittelhessen.

Hauptzielgruppe des EPLR waren landwirtschaftliche Betriebe. Auf das Programm bezogen flossen etwa 62 % der öffentlichen Mittel an landwirtschaftliche Betriebe, vor allem für Maßnahmen der Schwerpunkte 1 und 2. Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und LEADER richteten sich hingegen überwiegend an Kommunen, Privathaushalte und Vereine. Gewerbliche Unternehmen wurden in erster Linie im Schwerpunkt 1 im Bereich der Ernährungsindustrie und des Ernährungshandwerks sowie im Rahmen von LEADER gefördert.

Landwirtschaftliche Betriebe waren die Hauptzielgruppe.

Die Umsetzungsstruktur des EPLR blieb im Programmplanungszeitraum weitgehend konstant. Hessen wies im Vergleich zu anderen Bundesländern folgende Besonderheiten auf: (1) Die Zahlstellenfunktion war vollständig aus dem Ministerium heraus an die WIBank verlagert. Dies umfasste auch die IT-Umsetzung der Förderrichtlinien, den Aufbau der Verwaltungs- und Kontrollsysteme und die Fachaufsicht über die Bewilligungsstellen. (2) Das Gros der Maßnahmen wurde auf der Ebene der Landkreise von 16 landrätlichen Verwaltungen umgesetzt.

Besonderheiten in der Umsetzungsstruktur des EPLR Hessen

3 Methodik

Die Ex-post-Bewertung baute auf der Struktur und den Ergebnissen der Halbzeitbewertung auf. Die modifizierte Berichtsstruktur und die teilweise veränderten 24 Bewertungsfragen des Leitfadens zur Ex-post-Bewertung wurden berücksichtigt. Maßnahmenbezogene Fragen des „Gemeinsamen Monitoring- und Evaluierungsrahmen“ (CMEF) wurden beibehalten, soweit sie für die Bewertung der Maßnahmen sinnvoll erschienen und maßgeblich für das ursprüngliche Untersuchungsdesign waren.

In der Bewertung wurden drei Ebenen unterschieden: Maßnahmen, Schwerpunkte und Programm. Auf Maßnahmenebene wurden Maßnahmen oder Maßnahmenbündel hinsichtlich ihrer Ergebnisse und Wirkungen (Fragen 15 bis 24) betrachtet. Auf Schwerpunktebene wurden die maßnahmenbezogenen Ergebnisse zusammengeführt, wobei als Aggregationsbasis die Gemeinsamen Output- und Ergebnisindikatoren dienten. Auf Programmebene wurden die wirkungsbezogenen Fragen 1 bis 11 in speziellen Vertiefungsthemen bearbeitet. Kern der Bewertung der Programmdurchführung (Frage 14) bildete eine Implementationskostenanalyse.

Die Bewertung baute auf vorhandenen Sekundärdaten auf. Insbesondere für die landwirtschaftlichen und umweltbezogenen Maßnahmen lagen qualitativ hochwertige Daten vor, die auch Mit-Ohne-Vergleiche erlaubten. Hervorzuheben sind das Testbetriebsnetz, Ergebnisse von Wirkungskontrollen und InVeKoS-Daten. Besonders für die Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und LEADER, für Forstmaßnahmen und Fragen der Programmdurchführung reichten die Sekundärdaten nicht aus. Hier mussten ergänzende Daten gewonnen werden.

Die Wirkungsanalyse umfasste vielfältige qualitative und quantitative Methoden. Diese kamen je nach Maßnahme oder zu beantwortender Bewertungsfrage zum Einsatz. Unter anderem wurden deskriptive/assoziative Analysen, ökonometrische Ansätze auf Mikro- oder Makroebene, Dokumenten- und Literatur- sowie GIS-Analysen eingesetzt. Die Methoden wurden so miteinander kombiniert, dass komplexe Wirkungszusammenhänge bestmöglich abgebildet werden konnten (Mixed-Method-Ansatz).

Die Ex-post-Bewertung baute auf der Halbzeitbewertung auf und berücksichtigte den aktuellen Leitfaden.

Untersuchungen wurden auf Maßnahmen-, Schwerpunkt- und Programmebene durchgeführt.

In der Bewertung kamen vielfältige Sekundär- und Primärdaten zum Einsatz.

Bei der Wirkungsanalyse wurden verschiedene Methoden eingesetzt.

4 Maßnahmen, Output und Ergebnisse im Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“

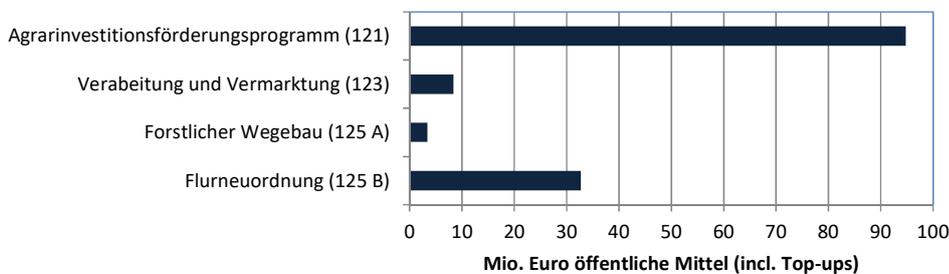
Hessen bot im Schwerpunkt 1 in drei ELER-Codes vier Teilmaßnahmen an. Die Maßnahmen richteten sich an die Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft. Im Vordergrund standen einzelbetriebliche Investitionen.

Schwerpunkt 1: Drei ELER-Codes, vier Teilmaßnahmen

Einschließlich Top-ups wurden von 2007 bis 2015, dem letzten Jahr der Abfinanzierung, im Schwerpunkt 1 rund 139 Mio. Euro öffentliche Mittel verausgabt (20 % der gesamten Programmmittel). Die finanzstärkste Maßnahme war das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP, 121).

20 % der verausgabten öffentlichen Mittel entfielen auf Schwerpunkt 1.

Öffentliche Mittel in Schwerpunkt-1-(Teil-)Maßnahmen 2007 bis 2015



Der finale finanzielle Umsetzungsstand lag bezogen auf den Planungsstand 2009 bei 95 %. Plangemäß verlief die Umsetzung beim AFP (121), während diese bei allen anderen Maßnahmen hinter den Planungen von 2009 zurückblieb. Dies führte zu einem Umsteuern und zur Anpassung der Finanzpläne in den verschiedenen Programmänderungen bis 2015.

Der Mittelabfluss bei den Schwerpunkt-1-Maßnahmen war unterschiedlich.

Bezüglich der Output-Ziele des Jahres 2009 lag der Zielerreichungsgrad zwischen 22 % und 106 %. Die Zahl der Projekte wich im Vergleich zu den Zielwerten von 2009 nach unten ab, während es beim Investitionsvolumen Abweichungen nach unten und nach oben gab. Diese von der EU-KOM vorgegebenen Output-Indikatoren geben zwar einen Eindruck über den Mittelabfluss, Aussagen zu Maßnahmen-Wirkungen bzw. Wirksamkeit sind auf der Basis dieser Informationen aber nicht möglich.

Bei den Output-Zielen wurde der Planungsstand 2009 nur teilweise erreicht.

Die Europäische Kommission hatte für den Schwerpunkt 1 fünf „Gemeinsame Ergebnisindikatoren“ vorgegeben, von denen drei zu berücksichtigen waren. Diese Indikatoren waren nur für einen Teil der Maßnahmen sinnvoll anzuwenden (121/123). Ergänzende Erhebungen wurden im Rahmen der Bewertung vorgenommen.

Gemeinsame Ergebnisindikatoren waren zur Beurteilung der Programmterfolge nur wenig geeignet.

Die Frage „*Wie und in welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der Begünstigten zu fördern?*“ war bspw. nur für die Maßnahmen 121 und 123 relevant, die eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit zum Ziel hatten. Die Infrastrukturinvestitionen unter 125 hatten ein breiteres Ziel- und Wirkungsspektrum und konnten nur anhand eines breiteren Bewertungsansatzes evaluiert werden.

Wettbewerbsfähigkeit stand nicht bei allen Schwerpunkt-1-Maßnahmen im Fokus.

Mit dem Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP, 121) wurden 808 Betriebe gefördert. Die förderfähigen Investitionen betragen 363 Mio. Euro. Der Schwerpunkt der Förderung lag bei der Milchviehhaltung (423 Fälle; 52 %), wo rund ein Viertel der Milchviehhalter im Haupterwerb gefördert wurde. Die unterstützten Investitionen haben zu Wachstum, Rationalisierung und Produktivitätssteigerung bei den geförderten Milchviehbetrieben beigetragen. Bei den geförderten Schweinebetrieben wirkten die geförderten Investitionen im Durchschnitt zwar auch positiv auf Wachstum und Produktivität, nicht aber hinsichtlich der Rentabilität.

121: Das AFP hatte seinen Schwerpunkt bei Milcherzeugern.

Die geförderten Betriebe sind gewachsen und haben ihre Produktivität erhöht.

Während das Niveau der Milcherzeugung in Hessen im Förderzeitraum weitgehend stabil blieb, konnte der stark rückläufige Trend in der Schweinehaltung auch mit Förderung nicht gestoppt werden. Eine ähnliche Wirkungsdiskrepanz besteht auch im Tierschutzbereich. Es gibt klare Hinweise, dass die neu gebauten Milchviehställe gute Voraussetzungen für eine tiergerechte Haltung schaffen. Im Schweinebereich kann dagegen nicht davon ausgegangen werden, dass die überwiegend mit der Regelförderung gebauten Ställe mit Vollspaltenbuchten gute Haltungsbedingungen bieten. Generell ist anzumerken, dass das Tierwohl neben guten baulich-technischen Voraussetzungen maßgeblich vom Management abhängt.

Der Rückgang bei Schweinebeständen hält trotz Förderung an.

Besseres Tierwohl hängt maßgeblich vom Management ab.

Es wird empfohlen, das AFP künftig noch stärker auf die Bereitstellung von öffentlichen Gütern auszurichten. Für eine Verbesserung des Tierschutzes wäre eine Kombination von Investitionsförderung, Prämienzahlungen, Beratung und Fortbildung ein geeigneter Ansatz.

Das AFP sollte noch stärker auf öffentliche Güter ausgerichtet werden.

Mit der V&V-Förderung (123) wurden 34 Investitionen in der Ernährungswirtschaft mit einem Investitionsvolumen von rund 33 Mio. Euro unterstützt. Durch die Eingrenzung der Förderung auf regionale Qualitätssysteme sollten die Ziele Qualitätsverbesserung und Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten in Hessen erreicht werden. Das im Jahr 2009 angesetzte Budget an Fördermitteln in Höhe von ca. 14 Mio. Euro wurde nur zu rund 60 % (8,2 Mio. Euro) ausgeschöpft. Dazu trugen auch die besonderen Qualitätsanforderungen bei. Erzeuger landwirtschaftlicher Produkte profitierten nur mittelbar über die Vertragsbindung der geförderten Verarbeitungsunternehmen.

123: Die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (V&V) blieb deutlich hinter der Planung zurück.

Die mit der V&V-Förderung unterstützten Investitionen haben in den Unternehmen zur Erhöhung wichtiger Kennzahlen wie Umsatz, Bruttowertschöpfung, Qualität oder Beschäftigung geführt. Ob auch die Struktur und die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Agrar- und Ernährungssektors verbessert wurden, konnte nicht belegt werden. Ein substanzieller Effekt ist aber aufgrund der geringen Anteile an geförderten Unternehmen am Sektor unwahrscheinlich. Da die V&V-Förderung mit Mitnahme- und Verdrängungseffekten verbunden war, wird der Nettoeffekt der Förderung als gering bewertet.

Kennzahlen der geförderten Betriebe wurden erhöht, aber unerwünschte Nebeneffekte verringerten die Wirkungen der Förderung.

Die Teilnahme an einem Qualitätsprogramm, v. a. „Geprüfte Qualität - Hessen“, wurde in einigen Fällen erst durch die Förderung initiiert. Durch die damit verbundenen Anforderungen an Regionalität und Qualität hat die Förderung zur Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten beigetragen.

Beitrag der Förderung zur Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten

Eine unspezifische Förderung von Investitionen in Vorhaben der V&V ist nicht sinnvoll, da die Unternehmen sich am Kapitalmarkt finanzieren können. Die investive Förderung sollte daher weiterhin an die Einführung anerkannter Qualitätssysteme gebunden bleiben, auch wenn diese Fokussierung zu einer geringen Inanspruchnahme der Maßnahme führt. Ferner sollte die Förderung stärker auf Innovationen ausgerichtet werden, die bisher kaum eine Bedeutung hatten.

Stärkere Ausrichtung auf Innovationen ist sinnvoll

Die Maßnahme forstlicher Wegebau (125 A) unterstützte vor allem den Ausbau und die Grundinstandsetzung von Wegen. Eine Erschließung des Waldes, die den aktuellen Ansprüchen nach LKW-Befahrbarkeit genügt, ist Voraussetzung für eine wettbewerbsfähige Holznutzung. Das zu Beginn der Programmlaufzeit formulierte Ziel, das Wegenetz auf 700 km Länge zu verbessern, wurde im Verlauf der Förderperiode auf 850 km erhöht. Mit tatsächlich umgesetzten 751 km Wegen wurde dieses Ziel leicht verfehlt.

Forstlicher Wegebau (125 A): Insgesamt wurden 751 km Wege verbessert oder ausgebaut.

Die Maßnahme trug zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe bei. Dies ist auf die verbesserte Erschließung und die dadurch erreichte Senkung der Rückekosten von durchschnittlich ca. 1 Euro/m³ zurückzuführen. Insgesamt wurden ca. 26.000 ha in ihrer Erschließung verbessert. Dies führte dazu, dass sich die ganzjährige Befahrbarkeit der dortigen Wege von rund 58 % auf 98 % erhöhte. Die Maßnahme sollte aufgrund der positiven Wirkungen weitergeführt werden.

26.000 ha profitieren von der besseren Erschließung.

Die Flurneuordnung (125 B) dient der Lösung komplexer Probleme der Inanspruchnahme von Flächen im ländlichen Raum. Die Maßnahme kann in solchen Konflikten den Betrieben die nötige Planungssicherheit verschaffen und zusätzlich durch arbeitswirtschaftlich günstige Schlaggestaltung zur Kostensenkung der landwirtschaftlichen Produktion beitragen.

125 B: Die Flurneuordnung ist eine Maßnahme mit viel Potenzial.

Die Fördermittel wurden überwiegend in laufenden Verfahren eingesetzt. Insgesamt wurden im Förderzeitraum 174 Verfahren in allen 21 hessischen Landkreisen unterstützt. Der Verfahrensschwerpunkt lag in Südhessen. Die insgesamt bearbeitete Fläche betrug 95.000 ha bzw. 4,5 % der Landesfläche. Von den 54 Mio. Euro Gesamtkosten entfielen 44 % auf den ländlichen Wegebau (336 km).

In der Förderperiode wurden nur wenige neue Verfahren gefördert.

Die Maßnahme 125 B führte durch verbesserte Schlagstrukturen zu einer Senkung der variablen Bewirtschaftungskosten, die kalkulatorisch rund 1,1 Mio. Euro pro Jahr betragen. Der Wegebau führte zusätzlich zu jährlichen Einsparungen in Höhe von 0,8 Mio. Euro. Je nach Zielstellung der einzelnen Verfahren wurden Nutzungskonflikte aufgrund der Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen u. a. durch Siedlungsentwicklung, Verkehrsprojekte, Hochwasser-, Trinkwasser- oder Naturschutz gelöst.

Verbesserte Schlagstrukturen und Wegebau führten zu einer Senkung der variablen Bewirtschaftungskosten.

Die Flurneuordnung sollte als geeignetes Instrument zur Lösung komplexer Probleme der Inanspruchnahme von Flächen im ländlichen Raum weiterhin gefördert werden.

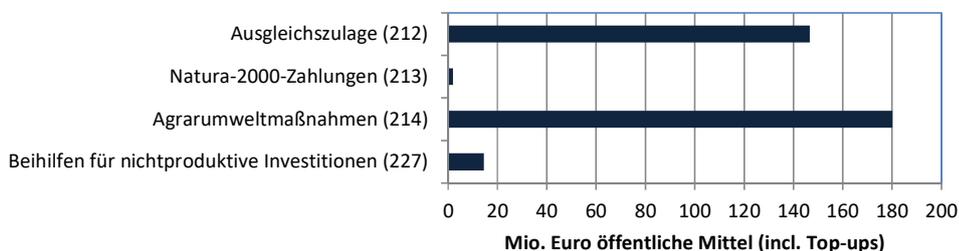
Die Beibehaltung der Maßnahme ist sinnvoll.

5 Maßnahmen, Output und Ergebnisse im Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“

Hessen hat im Schwerpunkt 2 in fünf ELER-Codes (212, 213, 214, 226, 227) land- und forstwirtschaftliche Maßnahmen angeboten. Die Maßnahme 226 zum Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Bedarfes wurde im Programmplanungszeitraum nicht in Anspruch genommen, da kein Schadensfall vorlag. Der Förderschwerpunkt lag bei Flächenmaßnahmen; nur unter der Maßnahme 227 wurden investive Vorhaben gefördert.

Schwerpunkt 2: Flächenmaßnahmen standen im Vordergrund.

Öffentliche Mittel in Schwerpunkt-2-Maßnahmen 2007 bis 2015



Einschließlich Top-ups wurden rund 338 Mio. Euro öffentliche Mittel verausgabt (49 % der gesamten Programmmittel). Dominierend waren die Agrarumweltmaßnahmen (AUM, 214) und die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete (AGZ, 212). Verglichen mit dem Planungsstand im

AUM (214) und AGZ (212) dominierten im Schwerpunkt 2. Die ausgegebenen Mittel

Jahr 2009 wurden im Schwerpunkt 2 mehr Mittel als geplant verausgabt. Hiervon profitierte vor allem die AGZ.

lagen über dem Planansatz.

Landwirtschaftsflächen standen im Vergleich zu Forstflächen deutlich stärker im Fokus der Förderung. Der Zielschwerpunkt der AUM lag vor allem auf dem Erhalt oder der Verbesserung der Wasserqualität und der Biodiversität. Die AGZ zielte im Wesentlichen auf die „Vermeidung von Marginalisierung und Landnutzungsaufgabe“.

Die AUM zielten vor allem auf Verbesserung der Wasserqualität und Biodiversität.

Die gemeinsame Bewertungsfrage für Schwerpunkt 2 (*Wie und in welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Umweltsituation zu verbessern?*) wurde differenziert für die Schutzgüter Biodiversität, Wasser, Boden und Klima beantwortet. Für die AGZ wurde auf den Fragenkatalog der Vorperiode 2000 bis 2006 Bezug genommen, der die Einkommenskompensation der Betriebe in benachteiligten Gebieten beinhaltet.

Die gemeinsame Bewertungsfrage wird nach Umweltressourcen differenziert.

Die AGZ (212) umfasste laut Plan öffentliche Mittel in Höhe von 120 Mio. Euro für die benachteiligten Gebiete, die nicht Berggebiete sind. Das vorgesehene Budget wurde zwischenzeitlich aufgestockt, so dass zum 31.12.2015 rund 129 Mio. Euro zuzüglich 13 Mio. Top-ups ausgegeben wurden. Im Jahresdurchschnitt erhielten rund 12.500 Betriebe und rund 330.00 ha LF, davon nahezu 70 % Grünland, eine Förderung. Die Höhe der AGZ-Zahlungen war in starkem Maß von der Verfügbarkeit der Haushaltsmittel abhängig, sodass die jährlichen Auszahlungen variierten.

212: Die Zahlungshöhe der AGZ variierte von Jahr zu Jahr.

Die seitens der EU in der Förderperiode 2007 bis 2013 vorgesehene Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete wurde auf das Jahr 2018 verschoben. Dadurch stand, wie in der Vorperiode, die Frage nach der Einkommenskompensation durch die AGZ weiterhin Vordergrund. Dies sollte indirekt zur Aufrechterhaltung der Landnutzung in benachteiligten Regionen beitragen. Die empirischen Befunde auf der Basis des BMEL-Testbetriebsnetzes zeigten Varianzen im Beitrag der AGZ zur Kompensation von Einkommensnachteilen von Betrieben in benachteiligten Gebieten im Vergleich zu Betrieben außerhalb der Gebietskulisse. Bei einigen Betrieben reicht die AGZ bei weitem nicht aus, um den Einkommensunterschied auszugleichen, während andere Betriebe auch ohne AGZ ein deutlich höheres Vergleichseinkommen erwirtschafteten.

Große Unterschiede in Bezug auf die Einkommenssituation der Betriebe und der Kompensationsleistung der AGZ.

In der benachteiligten Gebietskulisse verlief der betriebliche Strukturwandel schneller als in den nicht benachteiligten Landkreisen. Die Auswertung von Landkreis- und Gemeindedaten zeigte, dass der Rückgang von Betrieben aber nicht mit der Aufgabe von landwirtschaftlichen Flächen verbunden ist. Die Flächen wurden in der Regel von anderen Betrieben übernommen. Ein großräumiges Brachfallen von Flächen ist nicht festzustellen.

Strukturwandel schlägt sich nicht in Landnutzungsaufgabe nieder.

Darauf verweisen sowohl der geringe Anteil an Flächen, die nur im guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GlöZ) gehalten werden als auch die steigenden Pachtpreise der letzten Jahre.

An die Gewährung der AGZ waren keine Umweltauflagen geknüpft, die über die Cross-Compliance-Bestimmungen hinausgingen. Vor diesem Hintergrund sind weder unmittelbare noch mittelbare positive Umwelteffekte mit den Zahlungen verbunden.

Die AGZ ist nicht mit positiven Umwelteffekten verbunden.

Ihren Zielen wird die AGZ in der derzeitigen Ausgestaltung nicht gerecht. Es wird empfohlen, die Zieldiskussion vor dem Hintergrund einer klaren Problemdefinition zu führen und zu prüfen, wie Effektivität der AGZ erhöht werden kann.

Ziele und Ausgestaltung der AGZ sollten neu justiert werden.

Die Natura-2000-Zahlungen (213) beinhalteten einen finanziellen Ausgleich für Grünlandflächen in Naturschutzgebieten innerhalb von Natura-2000-Gebieten. Die Maßnahme wurde erstmalig im Jahr 2010 angeboten. Bei Verzicht auf ertragssteigernde Betriebsmittel wurde im Rahmen einer fünfjährigen Verpflichtung ein Ausgleich von 200 Euro je ha und Jahr gewährt. Bis 2014 erhielten 456 Betriebe für insgesamt 3.625 ha Grünland Zahlungen. Dies entspricht rund 43 % der anvisierten Förderfläche.

213: Natura-2000-Zahlungen wurden ab 2010 gewährt.

Mit der Natura-2000-Förderung waren mehrheitlich keine zusätzlichen Bewirtschaftungsauflagen gegenüber den ordnungsrechtlichen Einschränkungen verbunden. Folglich hat die Ausgleichszahlung nur wenig zu einer Verbesserung der Umweltsituation geführt. Positive Wirkungen auf Vegetation und Flora resultierten aus der Ausgleichszahlung und Grünlandextensivierung im Rahmen der AUM insgesamt, und zwar sowohl inner- als auch außerhalb von Naturschutzgebieten. Gleiches gilt für den naturschutzfachlichen Wert der Förderflächen, der über den Vergleichszeitraum gegen den Trend der allgemeinen Artenverarmung als Folge der steigenden Bewirtschaftungsintensität in der Landwirtschaft erhalten wurde.

Die Maßnahme hatte kaum positive Umwelteffekte.

Hessen hat die Natura-2000-Förderung ab 2014 eingestellt und in die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) integriert. Damit reagierte Hessen auf die schwierige Vereinbarkeit eines Biodiversitätsschutzes mit dem Instrument der Flächenförderung bei gleichzeitiger Reduktion der Fehlerquote, wie sie vom Europäischen Rechnungshof gefordert wird.

Die Fördermaßnahme wurde ab 2014 eingestellt und in andere Maßnahmen integriert.

Die Agrarumweltmaßnahmen (AUM, 214) der Förderperiode 2007 bis 2013 setzen sich aus sechs Teilmaßnahmen zusammen. Mit den Teilmaßnahmen wurden Wasserschutz-, Biodiversitäts- und Bodenschutzziele verfolgt. Im Jahr 2012 betrug die Förderfläche der Agrarumweltmaßnahmen des Hessischen Agrarumweltprogramms HIAP rd. 157.000 ha (19,7 % der

214: Agrarumweltmaßnahmen wurden auf rund 20 % der LF umgesetzt, wobei der Ökologische Landbau den

LF). Flächenstärkste AUM war der Ökologische Landbau mit rd. 71.100 ha Förderfläche (9 % der LF) und 1.576 Betrieben. **größten Anteil hat.**

Die AUM hatten im Hinblick auf die Erreichung von Biodiversitätszielsetzungen eine große Bedeutung. Die zentrale Maßnahme war die Standortangepasste Grünlandextensivierung auf 42.000 ha, darunter auf knapp 30.000 ha mit expliziter naturschutzfachlicher Zielausrichtung durch die Naturschutzfachlichen Sonderleistungen. Auch der Ökolandbau konnte auf erheblichen Flächenumfängen eine gute Breitenwirkung für die biologische Vielfalt erzielen. Dabei wurden gute bis sehr gute Wirkungen erzielt, die in vielen Fällen vermutlich aber nur lokal bis regional ausstrahlen und sich somit wahrscheinlich nicht oder nur in geringem Umfang in der Ausprägung der landesweiten Basisindikatoren niederschlagen. **Gute bis sehr gute Wirkungen auf Arten- und Lebensräume.**

Alle Teilmaßnahmen mit Wasserschutzzielen (Ökologischer Landbau, Winterbegrünung, Blühflächen und Schonstreifen, Mulch- und Direktsaatverfahren) trugen zur Erhaltung und Verbesserung der Wasserqualität in Hessen bei. Im Durchschnitt wurden mit derartigen AUM rund 108.000 ha pro Jahr gefördert, wobei nur knapp 5 % auf Acker- und Dauerkulturflächen entfielen. Die Inanspruchnahme lag deutlich unter den Erwartungen, so dass auch die Zielwerte bezüglich Verbesserung der Wasserqualität nicht erreicht wurden. Der Beitrag der AUM zur Reduzierung des N-Saldos lag bei 5,2 kg N/ha und dieser Effekt resultierte zu 98 % aus der Förderung des Ökologischen Landbaus. Auch der Rückhalt von Substanzen in Oberflächengewässern wurde positiv beeinflusst. **Wasserschutzmaßnahmen mit signifikant positiver Wirkung je Förderfläche, aber verhaltenen Inanspruchnahme.**

Hinsichtlich Bodenschutz hatte wiederum die Förderung der Winterbegrünung vergleichsweise günstige Effekte. Um eine Tonne Bodenabtrag zu vermeiden, liegen die Kosten dieser Maßnahme bei 147 Euro, während die Blüh- und Schonstreifen Kosten in Höhe von 271 Euro und die Mulch-, Direktsaat- und Mulchpflanzverfahren (MDM) von rd. 460 Euro verursachen. **Winterbegrünung vermeidet Bodenerosion am günstigsten.**

In der Förderperiode 2014 bis 2020 hat Hessen den Umfang der im ELER geförderten AUM deutlich eingeschränkt. Gefördert werden der Ökologische Landbau und die neu eingeführte vielfältige Fruchtfolge. Die anderen AUM werden – z. T. inhaltlich neu gestaltet – rein national finanziert fortgeführt. Auch wenn die Zäsur erheblich erscheint, hat mit dem Ökologischen Landbau die Fördermaßnahme Bestand, die deutlich über 50 % des Finanzbudgets des HIAP gebunden hat und sich durch eine hohe Verwaltungseffizienz sowie Multifunktionalität bei den Umweltwirkungen auszeichnete. Für die anderen Maßnahmen entstanden teils sehr hohe und deutlich über den Förderprämien liegende Implementationskosten. Vor diesem Hintergrund ist die Entscheidung Hessens nachvollziehbar, bei **Ab 2014 wurden die AUM im EPLR deutlich eingeschränkt und nun außerhalb des EPLR weitergeführt.**

verwaltungsaufwendigen und teils fehleranfälligen Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen auf eine ELER-Finanzierung zu verzichten.

Mit den nichtproduktiven forstlichen Investitionen sollte die Naturnähe der Wälder erhöht und die ökologische Stabilität der Wälder verbessert werden. Des Weiteren sollten die Auswirkungen dauernder Schadstoffeinträge aus externen Quellen gemildert werden.

227: Nichtproduktive Investitionen Forst.

Die Output-Ziele wurden insgesamt gut erreicht. Im Programmverlauf wurden die anvisierten Flächenumfänge für Waldumbau und Bodenschutzkalkung erhöht, die Flächenziele für Jungbestandspflege dagegen reduziert. Insgesamt wurden 4.937 ha Wald umgebaut (Ziel 5.000 ha), auf 6.179 ha (Ziel 7.500 ha) fand Jungbestandspflege und auf 37.554 ha (Ziel 32.000 ha) Bodenschutzkalkung statt.

Die Output-Ziele wurden erreicht.

Der Dokumentations- und Verwaltungsaufwand während des Förderverfahrens war sehr hoch. Dies führte zur Beeinträchtigung der Akzeptanz der Maßnahmen bei den Waldbesitzern, aber auch bei den betreuenden Stellen, die für die Umsetzung der forstlichen Förderung wichtig sind.

Hoher Dokumentations- und Verwaltungsaufwand reduzierte die Akzeptanz.

Die Maßnahmenwirkungen waren uneinheitlich. Der Waldumbau erzielte in Bezug auf die Schutzgüter Biodiversität, Boden/Wasser und Klima eine direkte, positive Wirkung. Es gab allerdings teilweise Mitnahmen, welche die positiven Effekte etwas minderten. Die Bodenschutzkalkung hat nur in Bezug auf Boden/Wasser eine leicht positive Wirkung, während die Wirkungen hinsichtlich Biodiversität und Klima zu vernachlässigen sind. Die Jungbestandspflege wirkte über die Stabilisierung der Bestände in Bezug auf alle Schutzgüter indirekt positiv, wobei hier relativ hohe Mitnahmeeffekte auftreten.

Die Wirkungen waren uneinheitlich; Mitnahmen gab es bei Jungbestandspflege.

Der Waldumbau und die Bodenschutzkalkung sollten weiterhin Bestandteil der forstlichen Förderung sein. Das Förderangebot der Jungbestandspflege ist aufgrund hoher Mitnahmeeffekte kritisch zu sehen und sollte daher künftig nicht mehr angeboten werden.

Waldumbau und Bodenschutzkalkung sollten weitergeführt werden.

6 Maßnahmen, Output und Ergebnisse im Schwerpunkt 3 „Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“

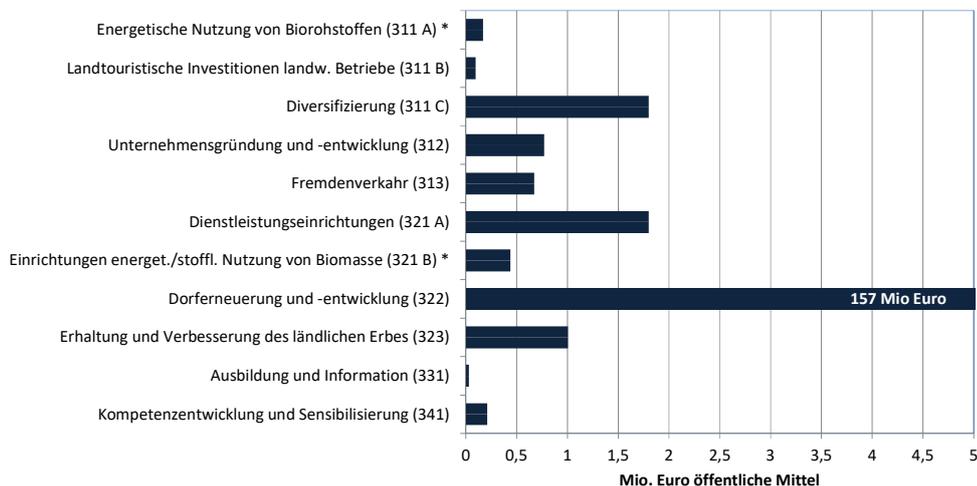
Hessen bot ein breites Spektrum von Maßnahmen im Schwerpunkt 3 an. Mit Ausnahme von wenigen Teilmaßnahmen (322, 311 C) erfolgte die Förderung ausschließlich in Regionen mit regionalen Entwicklungskonzepten, den Hessischen ELER (HELER)-Regionen. Die Maßnahmen 331 und 341

Ein breites Maßnahmenspektrum im Schwerpunkt 3 war vor allem auf Regionen mit

standen auch in den 20 LEADER-Regionen zu Verfügung. Die fünf HELER-Regionen waren ähnlich wie die LEADER-Regionen organisiert, verfügten aber über kein eigenes Budget. Hessen verfolgte damit fast flächendeckend den Ansatz der integrierten ländlichen Regionalentwicklung.

regionalen Entwicklungskonzepten ausgerichtet.

Öffentliche Mittel in Schwerpunkt-3-(Teil-)Maßnahmen 2007 bis 2015



* zum überwiegenden Teil in LEADER umgesetzt

Einschließlich der Top-ups wurden im Schwerpunkt 3 rund 164 Mio. Euro verausgabt. Die Top-ups hatten einen Anteil von 84 % an den Gesamtausgaben und kamen ausschließlich in der Dorferneuerung (322) zum Einsatz. Im Schwerpunkt 3 hatte demzufolge die Dorferneuerung mit Ausgaben von 157 Mio. Euro die mit weitem Abstand größte Bedeutung. Alle anderen Maßnahmen waren nur von untergeordneter finanzieller Bedeutung.

Die meisten Mittel des Schwerpunktes 3 wurden für Dorferneuerung (322) ausgegeben.

Die Maßnahmen (außer 311 C und 322) wurden auch zur Umsetzung der Regionalen Entwicklungskonzepte über LEADER (Schwerpunkt 4) angeboten. Insgesamt hatte der Schwerpunkt 3 einen Anteil von 24 % an den im EPLR Hessen verausgabten Mitteln.

Verglichen mit dem finanziellen Planungsstand von 2009 lag der Mittelabfluss zum 31.12.2015 bei 98 % (ohne Top-ups). In den Maßnahmen 311, 312, 321 und 323 wurden mehr Mittel als geplant eingesetzt, wobei die absoluten Veränderungen gering waren.

Das Finanzbudget im Schwerpunkt 3 wurde weitgehend ausgeschöpft.

Für Schwerpunkt 3 wurden wenig aussagekräftige Gemeinsame Output-Indikatoren vorgegeben. Diese beschränkten sich im Wesentlichen auf die Zahl der Begünstigten oder Vorhaben und das Investitionsvolumen. Ob diesbezügliche Ziele erreicht wurden oder nicht, ist für die Beurteilung des Maßnahmenerfolgs jedoch wenig aussagekräftig. Dies gilt in Hessen umso mehr, da die Trennung zwischen den Schwerpunkten 3 und 4 schwierig war. Die gleichen Maßnahmen wurden nämlich sowohl in HELER- als auch LEADER-Regionen umgesetzt.

Gemeinsame Output-Indikatoren mit eingeschränkter Aussagekraft.

Fünf der sechs für den Schwerpunkt 3 vorgesehenen Ergebnisindikatoren waren auch für den EPLR Hessen relevant. Nur für zwei Indikatoren waren im Programmplanungsdokument (Stand 2009) Zielwerte genannt. Der Indikator Bevölkerung in ländlichen Gebieten, der die Dienstleistungen zugutekommen, wurde nur sehr lückenhaft bedient.

Die Gemeinsamen Ergebnisindikatoren weisen große Leerstellen auf.

Es gab drei gemeinsame Bewertungsfragen für spezifische Schwerpunkt 3-Maßnahmen, die sich auf wirtschaftliche Aspekte, Lebensqualität und Kapazitätsaufbau bezogen und für die die meisten (Teil-) Maßnahmen auch relevant waren.

Gemeinsame Bewertungsfragen decken die Schwerpunktziele gut ab.

In der Maßnahme 311 B sollte durch die Teilnahme an gängigen Klassifizierungssystemen ein Beitrag zur Anhebung des Qualitätsstandards erreicht werden. Mit fünf Projekten, blieb die Förderung deutlich hinter den Erwartungen zurück, was vor allem auf die Fördervoraussetzungen wie Teilnahme an Klassifizierungssystemen und die Beschränkung auf landwirtschaftliche Betriebe zurückzuführen ist.

311 B: Landtouristische Investitionen sollten zur besseren touristischen Profilierung ländlicher Regionen beitragen.

Die Förderung ging an den Bedarfen der Zielgruppe landtouristischer Anbieter in ländlichen Räumen vorbei und sollte daher hinsichtlich Zielsetzung und Ausgestaltung angepasst werden.

Der Förderoutput blieb deutlich hinter den Erwartungen zurück.

Die Maßnahme 311 C zielte auf die Förderung landwirtschaftlicher Betriebe bei der Entwicklung von alternativen landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Einkommensquellen, um so die Erwerbsgrundlagen des ländlichen Raums zu erweitern und Beschäftigungspotenziale zu erschließen. Einerseits haben viele landwirtschaftlichen Betriebe in Hessen durch die Nähe zur Metropolregion Rhein-Main und zu anderen Städten (Gießen, Kassel) gute Möglichkeiten zur Diversifizierung und auch die Finanzierung von diesbezüglichen rentablen Investitionen durch Banken stellte grundsätzlich kein Problem dar. Andererseits sind viele Betriebe aufgrund eingeschränkter Wachstumsmöglichkeiten vermehrt auf neue Einkommensquellen angewiesen, konkurrieren um Arbeitskräfte und sind bei neuartigen Betätigungsfeldern aufgrund des damit verbundenen Risikos mit einer zurückhaltenden Kreditvergabe der Banken konfrontiert.

311 C: Die Diversifizierung der Einkommensquellen ist angesichts des Strukturwandels in der Landwirtschaft für viele Betriebe sinnvoll und notwendig.

Insgesamt wurden mit der Maßnahme 311 C im Förderzeitraum lediglich 57 Vorhaben unterstützt. Dies entspricht einer Quote von etwa 0,3 % aller hessischen landwirtschaftlichen Betriebe; bezogen auf die Betriebe mit Einkommenskombination beträgt die Quote ca. 1,3 %. Der Schwerpunkt der Förderung waren Pensionstierhaltung mit 38 % der Förderfälle (44 % der Mittel) und Direktvermarktung mit 36 % der Förderfälle (37 %).

Die Reichweite der Maßnahme war gering.

Die Zahl der Förderanträge lag deutlich unter den ursprünglichen Erwartungen zu Beginn der Programmperiode (38 % Realisierung). Gründe für die geringe Inanspruchnahme lagen unter anderem in der Ausgestaltung der Förderung wie z. B. der Beschränkung der Inanspruchnahme auf die Gebietskulisse Ländlicher Raum, der Vorgabe bestimmter Qualitätsprogramme, Informationsdefiziten und dem relativ hohen administrativen Aufwand.

Die Zahl der Förderfälle blieb deutlich hinter den Planzahlen zurück.

Die Wirkung der Förderung auf Umfang und Ausrichtung der Diversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe in Hessen ist aufgrund der geringen Fallzahlen und von Mitnahmeeffekten marginal. Die wenigen geförderten Betriebe haben ihren Umsatz im Durchschnitt im Beobachtungszeitraum in etwa verdoppelt und wuchsen damit wesentlich stärker als nicht geförderte Betriebe. Die geförderten Betriebe waren bereits in der Ausgangssituation (2007) deutlich umsatzstärker.

Die Gesamtwirkung der Diversifizierungsförderung war gering.

Die Arbeitsplatzeffekte der geförderten Investitionen waren in der Tendenz positiv. Die Angaben deuten darauf hin, dass in 40 % der Fälle eine Zunahme der Beschäftigung stattfand, während bei 60 % der Befragten keine Veränderung oder ein leichter Rückgang der AK erfolgte. Die durchschnittliche Zunahme je Betrieb auf Basis der auswertbaren Angaben betrug 0,39 Voll-Arbeitsplätze (FTE) bzw. 1,1 Personen.

Arbeitsplatzeffekte waren tendenziell positiv.

Eine Befragung von landwirtschaftlichen Betrieben mit Einkommenskombination ergab, dass zentrale Erfolgs- und Hemmfaktoren der Diversifizierung nur teilweise durch investive Fördermaßnahmen beeinflusst werden können. Allerdings attestierten 59 % der Befragten der Förderung einen positiven Effekt auf die Entscheidung, überhaupt in Diversifizierung zu investieren.

Die Finanzierung der Diversifizierungsinvestitionen war kaum ein Investitionshemmnis.

In allen Diversifizierungsbereichen wurden als wesentliche Hemmfaktoren von Investitionen und Wachstum die Aspekte Bürokratie und Auflagen, Nachteile durch die steuerliche Einordnung als Gewerbe und – trotz zahlreicher Informationsveranstaltungen und Internetdarstellungen – eine mangelnde Transparenz bei Förderangeboten und Verwaltungszuständigkeiten genannt. Als weitere Hemmfaktoren wurden die belastende Arbeitssituation, notwendige umfangreiche Investitionen bzw. ein zu hohes Risiko und vereinzelt die Konkurrenzsituation angeführt.

Dagegen wirken Bürokratie und Auflagen, und vor allem die Arbeitssituation oftmals hemmend für die Entwicklung.

Wenn es auch künftig politisch gewollt ist, Einkommenskombinationen zu fördern, sollten die investive Förderung auf den Neueinstieg in die Einkommenskombination beschränkt und die Förderung von kleinen Investitionen (Einstiegsprogramm) in Verbindung mit einer verstärkten Schulung und Beratung verstärkt werden.

Die Diversifizierungsförderung modifizieren.

Die Umsetzung der Maßnahme 312 erfolgte fast ausschließlich in LEADER-Regionen. Insgesamt wurden 39 Kleinstunternehmen (davon 19 Neugründungen, 12 Erweiterungen) gefördert, mit denen vor allem Dienstleistungsangebote (medizinische, pflegerische und soziale Angebote) geschaffen oder erweitert wurden. Die Erschließung von Zusatzeinkommen oder Teilexistenzen wie auch Gemeinschaftliche Marketingprojekte/Vermarktungsinitiativen hatten mit 6 bzw. 2 Projekten kaum eine Bedeutung.

312: Unternehmensgründung und -entwicklung.

Folglich blieben die direkten Beschäftigungseffekte zwar insgesamt gering, wenngleich es in den wenigen Förderfällen im Durchschnitt starke Arbeitsplatzwirkungen gab: Es entstanden 40 neue FTE, davon 27 FTE in Neugründungen und 13 FTE in Erweiterungsprojekten. Außerdem entfalte die Maßnahme 312 einen positiven Beitrag zur Daseinsvorsorge.

Beschäftigungseffekte waren insgesamt gering, aber in den geförderten Fällen sehr positiv.

Eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit und Beratung könnte die Inanspruchnahme der Maßnahme steigern. Es sollte ein stärkerer Fokus auf Erweiterungen gelegt werden, um die Kleinstunternehmen in ihrer Entwicklung und Anpassung an die sich wandelnden Märkte zu unterstützen.

Stärkerer Fokus auf die Förderung von Erweiterungen bei Kleinstunternehmen.

Die Inanspruchnahme der Maßnahme 313 zur Förderung des Fremdenverkehrs war ebenfalls gering. Die vorgesehene Zielgruppe wurde kaum erreicht. Insgesamt wurden 28 Projekte, davon 23 Investitionen in Aktivurlaubsangebote (17 öffentliche und 6 private Projektträger), gefördert. Beispiele sind Einrichtungen von Eco Pfaden, von Wander- und Radwegen sowie deren Zertifizierung.

313: Förderung des Fremdenverkehrs: Geringe Inanspruchnahme der Maßnahme.

Die Beschäftigungs- und Einkommenseffekte der Förderung waren schwer messbar. Aus der Verbindung zwischen der Einrichtung von Wegen, besonders durch den Anschluss an zertifizierte Fernwanderwege bzw. Premiumwanderwege, und der Errichtung von Rast- und Informationsmöglichkeiten leistete die Maßnahme auch einen Beitrag zur touristischen Erschließung in den Regionen sowie zur Erhöhung ihrer Attraktivität. Dies kommt auch der lokalen Bevölkerung zu gute.

Beschäftigungseffekte schwer messbar.

Die Förderung des Fremdenverkehrs sollte auch weiterhin als Teil eines Gesamtpakets aus verschiedenen Instrumenten und Förderprogrammen gesehen werden und sich am tourismuspolitischen Handlungsrahmen des Landes Hessen orientieren.

Maßnahme 313 als Teil eines Gesamtpakets weiterführen.

Die Maßnahme 321 A zielte darauf ab, die Lebens- und die Wohnqualität durch Erhaltung und Verbesserung der (Mindest-) Versorgung mit modernen Dienstleistungen und Angeboten in den Bereichen Regionalkultur, Information, Kommunikation, Betreuung und Güter des täglichen Bedarfs zu erhalten oder zu verbessern.

321 A: Dienstleistungseinrichtungen.

<p>Die Förderung führte in diesen Bereichen mit 30 umgesetzten Projekten zu positiven Wirkungen, vor allem durch die Verbesserung der Wohnstandortbedingungen, die Entwicklung sozialer Beziehungen und die Nutzbarmachung oder Aufwertung von Angeboten zur Freizeit- und Erholung. Dabei wurde auch dem demografischen Wandel und den besonderen Bedürfnissen einer alternden Bevölkerung Rechnung getragen.</p>	<p>Maßnahme wirkte positiv auf Wohnstandort, soziale Beziehungen und Freizeit- und Erholungsangebote.</p>
<p>Die Bedarfe der ländlichen Regionen im Hinblick auf die Versorgungseinrichtungen gingen über die Angebote der Fördermaßnahme hinaus. Die Maßnahme konnte deswegen nur einen Baustein zur Sicherung und Verbesserung der Vitalität ländlicher Räume als Wohn- und Lebensort sein. Die Ausrichtung auf dorf- bzw. gemeindeübergreifende Einzugsbereiche im Kontext des regionalen Ansatzes wird als sinnvoll erachtet.</p>	<p>Der Bedarf geht über das Maßnahmenangebot hinaus.</p>
<p>Auch künftig sollte die Förderung von Einrichtungen zur Verbesserung der regionalen Versorgung beibehalten werden, ebenso die Einbindung in die Regionalen Entwicklungskonzepte (REK) und Regionalforen. Zwar sollten die Rahmenbedingungen und Fördermodalitäten möglichst frühzeitig vor Antragstellung klar und verlässlich kommuniziert werden, dennoch sollte die Bandbreite der Förderbereiche stets den Bedarfen angepasst werden.</p>	<p>Maßnahme weiterführen, jedoch Fördermodalitäten klarer regeln.</p>
<p>Mit der Maßnahme Dorferneuerung und -entwicklung (322) sollte auf die negative Bevölkerungsentwicklung und den Attraktivitätsverlust in vielen Dörfern, z. B. durch Entleerung der Ortskerne und Rückzug von Versorgungseinrichtungen, reagiert werden. Durch die Neugestaltung der Maßnahme hin zu einer gesamtkommunalen Umsetzung (ab dem Jahr 2012) wurde eine stimmige Grundlage für die zukunftsfähige Entwicklung der Dörfer geschaffen.</p>	<p>322: Dorferneuerung und -entwicklung.</p>
<p>Auf Basis der Erstellung von Dorfentwicklungskonzepten unter Beteiligung der Bevölkerung sollten Investitionen in die Sanierung erhaltenswerter Gebäude, die Erhaltung und Gestaltung des Ortsbildes, das Flächenmanagement und Erschließungsmaßnahmen, die funktionale Neuordnung und Gestaltung von Freiflächen und Gemeinwohlorientierte Investitionen unterstützt werden.</p>	<p>Dorfentwicklungskonzepte waren die Grundlage der Maßnahmenumsetzung.</p>
<p>Insgesamt wurden 7.326 Projekte in 504 Förderschwerpunkten mit einem Mitteleinsatz von 114 Mio. Euro (ohne kommunale Eigenmittel) gefördert. Der Großteil der Projekte wurde von privaten Zuwendungsempfängern umgesetzt, Gemeinden erhielten den größten Teil der Fördermittel. Den Schwerpunkt bildeten Investitionen in erhaltenswerte Gebäude. Die investiven Projekte für Bau- und Sanierungsmaßnahmen betrafen vor allem die Wohnattraktivität. Eine große Bedeutung für das soziale Leben in den Dör-</p>	<p>Viele Projekte wurden von privaten Zuwendungsempfängern mit dem Ziel durchgeführt, die Wohnattraktivität zu verbessern.</p>

fern hatten die geförderten Gemeinwohlorientierten Investitionen wie z. B. Dorfgemeinschaftshäuser. Über die Teilhabe der Bevölkerung und das große ehrenamtliche Engagement wurden die Projekte an die zukünftigen Bedarfe angepasst und eine besondere Identifikation erreicht.

Die Maßnahme sollte auch weiterhin angeboten werden. Vor dem Hintergrund der komplexen Strukturen der Beteiligungs- und Abstimmungsprozesse ist Transparenz und der Informationsfluss zwischen den beteiligten Ebenen entscheidend. Für die Umsetzung der entwickelten Ziele und Projekte sollten die Verwaltungen ausreichend Ressourcen bereithalten.

Weiterführung der Maßnahme, mit ausreichenden Ressourcen.

Die Maßnahme 323 zielte darauf, das Wissen über die landschafts- und kulturgeschichtlich identitätsstiftenden Besonderheiten zu erhalten und erlebbar zu machen. Dies sollte dazu beitragen, das vorhandene Natur- und Kulturerbe für die Steigerung der regionalen Wertschöpfung insbesondere im (land-)touristischen Bereich zu nutzen.

323: Wissensvermittlung und Nutzbarmachung des ländlichen Kulturerbes.

Mit den 37 umgesetzten Projekten wurden vor allem Pfade und Wege mit kulturellem, landschaftshistorischem oder sonstigem Bezug zu regionalen Besonderheiten geschaffen und weiterentwickelt. Außerdem werden Museen, Infozentren und ähnliche Einrichtungen gefördert.

Regionale Besonderheiten wurden geschaffen oder weiterentwickelt.

Wirkungen im Bereich der Lebensqualität wurden damit im Bildungskontext durch Wissensvermittlung über das regionale Kulturerbe und im Bereich der Freizeit und Naherholung erzielt. Durch die neuen Angebote verbesserte sich in manchen Regionen die touristische Attraktivität, was sich in einem steigenden Besucheraufkommen zeigte.

Bildung durch Wissensvermittlung und attraktive Naherholungsangebote.

Künftig sollte die Förderung des Ländlichen Kulturerbes in dieser Form unter Einbindung in die Regionalen Entwicklungskonzepte und die Regionalforen beibehalten werden.

Die Maßnahme sollte weitergeführt werden.

Die Maßnahme 331 richtete sich an Wirtschaftsakteure der Bereiche Existenzgründung, Tourismus und Bioenergie. Deren persönliche Kompetenzen sollten verbessert und auf die regionale Nachfrage- und Bedarfssituation ausgerichtet werden. Die Maßnahme war als eine Ergänzung zu den Maßnahmen 311, 312 und 321 B zu sehen.

331: Ausbildung und Information.

Tatsächlich war die Inanspruchnahme sehr gering (vier Projekte). Dies lag vor allem an den Förderbedingungen (z. B. mind. zwölf Teilnehmer, mind. sechs Unterrichtseinheiten), die zwar im Jahr 2010 angepasst wurden, aber auch danach keine stärkere Umsetzung bewirkte. Die Maßnahme „konkurriert“ mit anderen Bildungs- und Beratungsangeboten (z. B. Angeboten der Arbeitsagenturen und der Industrie- und Handelskammern).

Kaum Projekte infolge der Förderbedingungen und von alternativen Bildungs- und Beratungsangeboten.

Die Maßnahme 341 sollte zur Kompetenzentwicklung bei den Akteuren der Regionalentwicklung beitragen. Damit sollten die Entwicklung und Umsetzung von regionalen Entwicklungsstrategien unterstützt werden. Durch Öffentlichkeitsarbeit (Binnenmarketing) sollte die Akzeptanz und Mitwirkung in den Regionen gestärkt werden.

341: Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung.

Die Inanspruchnahme der Fördermöglichkeiten der Maßnahme 341 stand allen HELER- und LEADER-Regionen offen. Es wurden 31 Projekte aus Schwerpunkt 3 finanziert und 78 aus Schwerpunkt 4. In HELER-Regionen wurde die Maßnahme allerdings kaum umgesetzt.

Maßnahme stand allen HELER- und LEADER-Regionen offen.

Schwerpunkt der Förderung war das Binnenmarketing, wohingegen Schulungen weniger in Anspruch genommen wurden. Die Schulungen leitender Akteure bezogen sich eher auf den gesamten Steuerungsprozess, weniger auf Kompetenzentwicklung des Regionalmanagements. Schulungen von ehrenamtlichen Akteuren wurden in allen relevanten Bereichen (z. B. Naturlandtourismus, Betreuung/Pflege, Stärkung des Ehrenamtes) durchgeführt.

Schwerpunkt der Förderung war das Binnenmarketing.

Schulungen von Akteuren kamen zu kurz.

Das Binnenmarketing trug zur Bekanntheit der Regionalen Entwicklungskonzepte, des Regionalmanagements und der Lokalen Aktionsgruppen (LAGn) bei. Der eigentliche Projektauswahlprozess blieb den Zuwendungsempfängern jedoch teilweise unklar.

Projektauswahlprozess bedarf mehr Transparenz.

Die Maßnahme 341 war grundsätzlich am Bedarf der regionalen Entwicklungsansätze orientiert. Die Kompetenzentwicklung der Akteure wie auch das Binnenmarketing sind fortlaufende und inhärente Aufgabe in der Regionalentwicklung. Deswegen sollte diesem Bedarf weiterhin durch die Förderung begegnet werden. Allerdings sind Anpassungen bei der Ausgestaltung der Fördergegenstände erforderlich. Es wird empfohlen, die Öffentlichkeitsarbeit mithilfe des Binnenmarketings noch zu verstärken. Dabei sollten Möglichkeiten der regionalen Bündelung der einzusetzenden Vorhaben zur Steigerung der Verwaltungseffizienz besser genutzt werden.

Die Maßnahme sollte weitergeführt und die Verwaltungseffizienz gesteigert werden.

Im Vollzug der Maßnahmen (313, 321A, 323, 331) gab es an den Schnittstellen zwischen Förderrichtlinie, Förderhandbuch, LAGn und Bewilligungsstellen vor allem zu Beginn Auslegungs- bzw. Kommunikationsdefizite, die oft nachträgliche Klärungen erforderlich machten. Künftig sollten die Rahmenbedingungen und Fördermodalitäten möglichst frühzeitig so klar und verlässlich wie möglich kommuniziert werden.

Rahmenbedingungen und Fördermodalitäten frühzeitig klar und verlässlich kommuniziert.

7 Maßnahmen, Output und Ergebnisse im Schwerpunkt 4 „LEADER“

Im Schwerpunkt 4 (LEADER) wurden im Jahr 2008 zwanzig Regionen nach einem Wettbewerbsverfahren ausgewählt. Von diesen wurden in der Förderperiode 41,1 Mio. Euro öffentliche Mittel verausgabt, was etwas unter dem Planansatz von 2009 lag. Die fünf nicht ausgewählten Regionen konnten als HELER-Regionen einzelne Förderangebote in Anspruch nehmen.

20 LEADER-Regionen wurden im Wettbewerb ausgewählt.

Zu Beginn der Förderperiode gab es auf allen Ebenen Neu- und Umstrukturierungen der LEADER-Umsetzung, wodurch in den ersten Jahren weniger Projekte abgeschlossen wurden. Seit 2011 erfolgte die Umsetzung kontinuierlich auf einem Niveau von 150 bis 200 Projekten mit einem Fördermitteleinsatz von 4 bis 5 Mio. Euro pro Jahr.

Projektumsetzung ab 2011 auf hohem Niveau.

Das Gros der Mittel (94 %) floss in die Verbesserung der Lebensqualität (413), für deren Umsetzung die Schwerpunkt-3-Maßnahmen (außer 311 C, 322) vorgesehen waren. Gefördert wurden vor allem die Bereiche Bioenergie, Versorgungseinrichtungen, Kulturerbe und Kleinstunternehmen.

Der Umsetzungsschwerpunkt lag auf Projekten zur Verbesserung der Lebensqualität (413).

Die nationale öffentliche Kofinanzierung erfolgte überwiegend durch die Kommunen, die ihre Vorhaben unterstützten. Bereitgestellte Landesmittel wurden vorwiegend für Bioenergie und Kleinstunternehmen eingesetzt.

Landesmittel vor allem für Bioenergie und Kleinstunternehmen.

Den LEADER-Regionen stand ein verhältnismäßig geringes Budget zur Verfügung. Gleichzeitig waren die Anforderungen an das Regionalmanagement und die Regionalen Entwicklungskonzepte relativ hoch. Dieses Missverhältnis führte dazu, dass größere Projekte mit dem verfügbaren Budget kaum umsetzbar waren.

Geringes Budget und hohe Anforderungen.

Die enge Kopplung der administrativen Abwicklung an die programmierten Maßnahmen des EPLR schränkte die Umsetzungsmöglichkeiten im Vergleich zu LEADER+ in der Vorperiode ein. Dies gilt vor allem für innovative Ansätze. Bei den Handlungsspielräumen der Regionen resultierten aus der Fokussierung auf die Maßnahmen des Schwerpunkt 3 sowie der Budgetierung der Bioenergievorhaben weitere Einschränkungen.

ELER-Administration schränkte Möglichkeiten ein.

Insgesamt ist es in Hessen weitgehend gelungen, die Besonderheiten von LEADER umzusetzen. In einzelnen Aspekten zeigten sich allerdings durchaus Unterschiede zwischen den Regionen. Einige Akteursgruppen waren in den LAGn wenig repräsentiert. Dies betraf vor allem Frauen und jüngere Personen, während Wirtschaftsakteure relativ stark vertreten waren.

Die Etablierung des LEADER-Ansatzes ist gelungen.

Die Steuerungs- und Handlungsfähigkeit der Akteure wurde verbessert. Dies zeigte sich in der Verbesserung von Beziehungen, Kontakten, Wissen und Fähigkeiten sowie in der Ausweitung von Kooperation und Vernetzung. Akteure aus der Wirtschaft beurteilten die LAG-Arbeit positiver als Akteure aus der Zivilgesellschaft und kommunale Akteure. Dies wurde besonders deutlich bezüglich der Entscheidungsprozesse in den LAGn.

Gute Governance Arrangements.

Beteiligte Wirtschaftsakteure zufriedener als andere Akteure.

Insgesamt wurden die in den Regionalen Entwicklungskonzepten gesetzten Ziele nach Einschätzung von knapp zwei Drittel der LAG-Mitglieder überwiegend erreicht. Die größten Wirkungsbeiträge von LEADER wurden von den LAG-Mitgliedern in den Bereichen Tourismus und Entwicklung der Dörfer gesehen. Es ist dabei in Teilen gelungen, die touristische Entwicklung mit regionalen Besonderheiten zu verknüpfen sowie durch Informations- und Erlebnisangebote hervorzuheben. Darüber hinaus wurden verstärkt regionale Ansätze zur Verbesserung der Versorgungsangebote im sozialen, kulturellen und Freizeitbereich geschaffen.

Positive Wirkungen im Hinblick auf touristische und dörfliche Entwicklung sowie Versorgungsangebote.

Der Beitrag von LEADER zur Entwicklung der regionalen Wirtschaft wurde von den LAG-Mitgliedern etwas geringer eingeschätzt. Direkte Beschäftigungseffekte resultierten vor allem aus der Maßnahme 312. Hinzu kamen indirekte Effekte, die insbesondere von Infrastrukturinvestitionen ausgingen und einen Beitrag zur Erhöhung der Wohnstandortqualität leisteten.

Direkte Beschäftigungseffekte wurden v.a. durch die Förderung von Kleinunternehmen geschaffen.

Die Erfahrungen mit der Maßnahme 341 legen nahe, die Prozesssteuerung zu verbessern, indem gezielte Förderangebote für den Kapazitätsaufbau der beteiligten Akteure bereitgestellt werden.

Prozesssteuerung und Kapazitätsaufbau fördern.

Darüber hinaus sollte eine Optimierung der Förderverfahren im Hinblick auf die besonderen Anforderungen eines partizipativen Ansatzes wie LEADER erfolgen. Dies beinhaltet die Beibehaltung der Bereitstellung von Landesmitteln zur Kofinanzierung sowie die Informationsvermittlung von klaren und einfachen „Spielregeln“. Dies würde einen größeren Spielraum für die Regionen bei der Projektauswahl, losgelöst von den Maßnahmen, eröffnen. Das für die Projektumsetzung vorgesehene regionale Budget sollte sich stärker am Orientierungswert der EU anlehnen.

Landesmittel zur öffentlichen Kofinanzierung beibehalten.

Klare und frühe „Spielregeln“.

In den LAGn sollte die Zusammensetzung der Mitglieder und die Transparenz über Entscheidungsfindungen verbessert werden. Aufgrund der Vielzahl an Akteuren und Ebenen ist zur konstruktiven Gestaltung der erforderlichen Arbeitsprozesse ein hohes Maß an Information und Vernetzung erforderlich, dem durch neue Veranstaltungs- und Kommunikationsformen begegnet werden sollte.

Die Lokalen Aktionsgruppen erfordern viel Abstimmung und Transparenz.

8 Programmwirkungen

In Bezug auf das Wirtschaftswachstum hatte der EPLR Hessen als ein auf den Primärsektor, Umweltthemen und ländliche Räume ausgerichtetes Programm nur geringe Handlungsmöglichkeiten, um wachstumsrelevante Impulse zu setzen. Grundsätzlich bestand ein Zielkonflikt zwischen dem Ausgleichsziel der ländlichen Entwicklungspolitik und dem Wachstumsziel der erneuerten Lissabon-Strategie.

Frage 1: Beitrag zum Wachstum der gesamten ländlichen Wirtschaft?

Im Ergebnis hatte der EPLR keinen signifikanten Einfluss auf die Entwicklung der Bruttowertschöpfung der Wirtschaft insgesamt bzw. der Nicht-Primärsektoren. Auf Ebene der Zuwendungsempfänger wurden zwar entsprechende Wirkungen beobachtet, aber diese waren meist zu klein, um auf regionaler Ebene messbar zu sein. Durch den EPLR erhöhte sich die Bruttowertschöpfung des Primärsektors geringfügig. Dies war vor allem auf Schwerpunkt 1-Maßnahmen (121, 125 B) sowie auf die Ausgleichszulage (212) und Natura-2000-Zahlungen (213) zurückzuführen.

Kaum Wirkungen auf die Bruttowertschöpfung.

Der Handlungsbedarf zur Verringerung der Arbeitslosigkeit war in ländlichen Kreisen Hessens nicht groß. Daneben bot der EPLR sowohl finanziell als auch inhaltlich ohnehin nur begrenzte Möglichkeiten zur Schaffung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum. Die finanzielle Bedeutung des EPLR für das Ziel Beschäftigung war im Verhältnis zu Instrumenten der Wirtschaftsförderung und der aktiven Arbeitsmarktpolitik gering.

Frage 2: Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze?

Anhand von schriftlichen Erhebungen und Monitoringdaten wurde außerhalb des Primärsektors die Schaffung von etwa 385 vollzeitäquivalenten Arbeitsplätzen (FTE) festgestellt. Im Primärsektor gingen hingegen durch Rationalisierungsinvestitionen tendenziell Arbeitsplätze (-56 FTE) verloren. Insgesamt war der Einfluss des EPLR auf die Erwerbstätigenzahl in Hessen zu vernachlässigen.

Nur geringe Beschäftigungswirkungen.

Vor dem Hintergrund der anhaltend negativen Entwicklung der biologischen Vielfalt und aufgrund internationaler Schutzverpflichtungen bestand ein hoher Handlungsbedarf zum Schutz der Biodiversität. Das Potenzial freiwilliger Maßnahmen – wie die des ELER – ist allerdings beschränkt, da Anreizsysteme nicht zulässig sind und so relevante Gebiete in erforderlichem Umfang nicht nachhaltig erreicht werden können.

Frage 3: Beitrag zum Ressourcenschutz, hier: Biodiversität?

Knapp ein Drittel (29 %) der gesamten öffentlichen Mittel gingen in Maßnahmen mit positiven Biodiversitätswirkungen (gemessen an den Indikatoren Feldvögel und ‚High-Nature-Value‘), davon jedoch nur rund ein Viertel in solche mit hohen Wirkungen auf Arten und Lebensräume. Letztere beruhen maßgeblich auf der Grünlandextensivierung im HIAP.

Die Grünlandextensivierung wirkt sehr positiv auf die biologische Vielfalt.

Der anhaltende Verlust der biologischen Vielfalt konnte durch den EPLR nicht gestoppt, aber gemindert werden. Dies scheint einerseits durch die zu geringe Flächenrelevanz der hochgradig wirksamen Maßnahmen und andererseits durch die Intensivierung der Landnutzung bedingt zu sein.

Keine Umkehr des negativen Trends bei der biologischen Vielfalt.

Die Erzeugung erneuerbarer Energien wurde durch den EPLR über die Maßnahmen 311 A (Diversifizierung) und 321 B (Nahwärmenetze) gefördert. Diese Maßnahmen hatten das Ziel, die heizöl- oder gasbetriebene Strom- bzw. Wärmeversorgung teilweise durch nachwachsende Rohstoffe zu ersetzen. Im Mittel wurden durch die mit dem EPLR geförderten 50 Biogasanlagen und die 54 Biomassefeuerungsanlagen jährlich rund 88.000 MWh bzw. 54.000 MWh Strom erzeugt. Diese Erzeugungsmenge ist im Verhältnis zur gesamten jährlichen hessischen Stromerzeugung (14,8 Mio. Gigawattstunden) vernachlässigbar. Da die Anlagen aufgrund der gesetzlich geregelten Einspeisevergütungen durch die Konsumenten subventioniert wurden, ist von hohen Mitnahmeeffekten auszugehen.

Frage 4: Der Beitrag zur Bereitstellung erneuerbarer Energien?

Hohe Mitnahmeeffekte ohne relevante Wirkungen.

Die Arbeitsproduktivität im hessischen Agrarsektor ist im nationalen Vergleich relativ niedrig, sodass sich bezüglich der sektoralen Wettbewerbsfähigkeit ein Handlungsbedarf ableiten lässt. Bedarf bestand vor allem bei der Instandhaltung und Verbesserung ländlicher Infrastruktur (Wege und Brücken). Aber auch auf betrieblicher Ebene waren Anpassungen notwendig, um dem bestehenden Wachstums- und Rationalisierungsdruck und den gesellschaftlichen Anforderungen an einen modernen und wettbewerbsfähigen Agrarsektor (z. B. Ressourceneffizienz, Klimaschutz und Tierwohl) begegnen zu können.

Frage 5: Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Primärsektors?

Da wichtige Einflussfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit außerhalb des Wirkungsfeldes der ELER-Förderung liegen, war das Potenzial des EPLR, die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors zu fördern, begrenzt. Positive Wirkungen sind etwa 17 % der Gesamtmittel zuzuschreiben. Die Mittel entfallen auf öffentliche Investitionen (125 B) und auf einzelbetriebliche Investitionen (121, 123, 311), wobei das AFP (121) und die Flurneuordnung (125 B) mit Abstand die größte Bedeutung hatten. Insgesamt hatte der EPLR einen geringen Einfluss auf die Entwicklung der Arbeitsproduktivität und Bruttowertschöpfung des Primärsektors, wobei der Wegebau (125 B) einen klar erkennbaren positiven Beitrag leistet. Dagegen bewirkten einzelbetriebliche Förderansätze u. a. aufgrund hoher Mitnahme- und Verdrängungseffekte bezüglich Arbeitsproduktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors nur wenig.

Kein signifikanter Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors.

Im Lauf der Förderperiode änderten sich die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Milchvieh haltende Betriebe erheblich. Ein

Frage 6: Beitrag zur Umstrukturierung des

deutlicher Strukturwandel in der Milchproduktion hin zu weniger Milchviehhaltern mit größeren Herden war die Folge. Der EPLR hatte zwiespältige Wirkungen auf diesen Prozess. Durch das AFP konnten Produktionskapazitäten modernisiert oder erweitert werden, ohne die Gesamtproduktionsmenge im Land deutlich zu steigern. Die Gesamtwirkungen der Health-Check-Mittel auf die sektorale Entwicklung dürften, verglichen mit anderen Entwicklungen wie vor allem der Förderung erneuerbarer Energien, marginal sein. Mit dem EPLR konnte den Kräften der Märkte, die zu starken Preis- und Einkommensvolatilitäten führten, kaum entgegen gewirkt werden.

Milchsektors?

Der EPLR wirkt nur marginal in Relation zu den Marktkräften.

Zum Schutz des Weltklimas und zur Reduzierung von Treibhausgasen bestehen heute internationale und nationale Klimaschutzstrategien, die durch vielfältige ordnungsrechtliche Regelungen sowie Anreizkomponenten und marktwirtschaftliche Instrumente verfolgt werden. Der EPLR stellte in diesem Kontext einen sehr kleinen Baustein dar.

Frage 7: Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel?

Entsprechend den Klimazielsetzungen waren die meisten der angebotenen Maßnahmen auf die Reduzierung von Treibhausgas-Emissionen gerichtet. Besonders positive Klimawirkungen entfalteten die Agrarumweltmaßnahmen mit Verzicht auf Stickstoffdünger, die Effizienzsteigerung des Stickstoffeinsatzes und der Humusaufbau (156 Kilotonnen CO₂-Äquivalent (kt CO₂Äq)) sowie waldbauliche und Forstinfrastrukturmaßnahmen (zusammen 112 kt CO₂Äq Treibhausgas-Vermeidung). Durch die EPLR-Maßnahmen wurden im Mittel der berechneten Szenarien insgesamt 287 kt CO₂Äq-Emissionen (brutto) vermieden. Das entsprach rund 0,7 % der Emissionen aus dem hessischen Primärenergieverbrauch bzw. 12 % der landwirtschaftlichen Emissionen im Jahr 2011. Der Großteil der Wirkungen wurde durch Teilmaßnahmen in den Codes 214 und 227 erreicht. Verglichen mit anderen, weit effektiveren Instrumenten ist die ELER-Förderung als strategisches Klimaschutzinstrument wenig geeignet. Sinnvoll kann ELER dagegen für Maßnahmen zur Klimafolgenanpassung sowie für die diesbezügliche Berufsbildung und die betriebliche Beratung eingesetzt werden.

Es gibt wirksamere Instrumente für den Klimaschutz als die ELER-Maßnahmen.

Beim Wasserschutz besteht in Hessen ein Handlungsbedarf im Hinblick auf Belastungen der Gewässer durch intensive Landwirtschaft. Probleme resultieren aus Nitratbelastungen des Grundwassers und erosionsbedingten Einträgen von Nitrat, Phosphat sowie Pflanzenbehandlungs- und Schädlingsbekämpfungsmitteln in Oberflächengewässer. Ebenfalls vorhandene Probleme hinsichtlich der Struktur und Durchgängigkeit der Fließgewässer wurden in Hessen vollständig außerhalb des EPLR behandelt. Zentrales Förderinstrument in der Strategie zur Zielerreichung der WRRL-Ziele waren die Agrarumweltmaßnahmen (214), die alle einen Wirkungsbeitrag

Frage 8: Beitrag zur verbesserten Wasserbewirtschaftung?

erzielen sollten. Daneben verfolgten Forstmaßnahmen (226, 227) und die Natura-2000-Zahlungen (213) Nebenziele bezüglich Wasserschutz.

Der Beitrag der Maßnahmen zur Reduzierung der Stickstoffbilanz in Hessen lag im Jahresmittel der Förderperiode bei rund 5.880 t N pro Jahr, das entspricht einem Minderungsbetrag von 7,5 kg N/ha oder 11 % bezogen auf die landesweite LF. Der Minderungseffekt ging nur von den AUM aus, wobei der Ökolandbau (B1) mit Abstand den höchsten Wirkungsbeitrag leistete, gefolgt von der Grünlandextensivierung (B5) inklusive der naturschutzfachlichen Sonderleistungen.

Die N-Minderung um 11 % wurde allein von AUM erreicht.

Zur Verbesserung des ökologischen Zustandes der Fließgewässer trug im EPLR Hessen fast nur die Flurneueordnung (125 B) durch Flächenbereitstellung für wasserwirtschaftliche Zwecke bei. In geringem Umfang wurden auch strukturverbessernde Maßnahmen am Gewässer durch die Teilnehmergemeinschaften umgesetzt.

Kaum Bedeutung des EPLR für die ökologische Entwicklung der Fließgewässer.

Auf die Verbesserung der Lebensqualität kann in erster Linie die Politik über wirtschafts-, arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen Einfluss nehmen. Verglichen mit deren Instrumenten und Handlungsmöglichkeiten war die Bedeutung des EPLR Hessen zur Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Räumen gering. Die Relevanz der Förderung bezogen auf das Wirkungsfeld Lebensqualität betraf vor allem die Verbesserung der Wohnstandortbedingungen, die Entwicklung von sozialen Beziehungen (Treffpunkte, Vereinsleben) und Partizipation. Für den Begriff der Lebensqualität fehlte im ELER eine Definition und Konkretisierung; daher sollte er mit Diskussionen um „das gute Leben in ländlichen Räumen“ gefüllt und auf konkrete, spezifische Zielsetzungen konzentriert werden.

Frage 9: Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität und Förderung der Diversifizierung?

Die Dimension „Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit“ hatte nur eine untergeordnete Bedeutung aufgrund der geringen Beschäftigungseffekte. Die Wohnstandortbedingungen, vorrangig das äußere Erscheinungsbild und die Wohnqualität der Dörfer, wurden vor allem durch die Maßnahmen 321 A, 322 und LEADER positiv verändert. Die integrierten Ansätze der ländlichen Entwicklung in den Schwerpunkten 3 und 4 zielten auf die Entwicklung einer gesamten Region und entfalteten eine besondere Wirkung durch die Stärkung endogener Potenziale in ländlichen Räumen. Dem demografischen Wandel konnten die Maßnahmen zwar nicht entgegen wirken, aber auf Projekt- bzw. Ortsebene begegnen.

Effekte auf materiellen Wohlstand und Beschäftigung waren gering.

Innovationsansätze im EPLR konnten in den Maßnahmen 121, 123, 125 B, 311, 312 und LEADER identifiziert werden. Den Maßnahmen wohnte aber ein unterschiedliches Verständnis von Innovation inne, klare Definitionen

Frage 10: Beitrag zur Einführung innovativer Ansätze?

fehlten. Entgegen der wichtigen Rolle, die Innovation in einigen Maßnahmenbeschreibungen einnahm, wurden vorwiegend „Standardprojekte“ mit geringem Innovationsgehalt umgesetzt. In der Flurneuordnung wurde mit dem Schwerpunktorientierten Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzept (SILEK) allerdings ein gänzlich neues Instrument eingeführt.

Meist nur Standardprojekte ohne innovativen Gehalt.

Der Bedarf zum Ausbau schneller Internetverbindungen ist in vielen ländlichen Regionen Hessens hoch. Eine Förderung wäre im ELER über die Maßnahme 321 möglich gewesen, wurde allerdings im EPLR Hessen nicht programmiert, da der Ausbau des schnellen Breitbands in Hessen außerhalb des EPLR auf vielfältige Art und Weise über die Initiative des Wirtschaftsministeriums „Mehr Breitband in Hessen“ und andere Unterstützungsprogramme vorangetrieben wurde.

**Frage 11: Beitrag zu schnellerem Internet?
Keine Wirkung des EPLR.**

Tierschutz in der Landwirtschaft ist zunehmend ein wichtiges Thema in der gesellschaftlichen Diskussion. Aus den für eine Verbesserung der Tiergerechtigkeit potenziell geeigneten ELER-Maßnahmen wurde im EPLR Hessen nur das AFP (121) angeboten. Mit dieser Maßnahme wurde überwiegend der Bau von Milchviehställen unterstützt, die den Anforderungen an eine tiergerechte Haltung entsprechen. Die Maßnahme hatte allerdings nur einen eingeschränkten Wirkungsspielraum, da viele Probleme des Tierschutzes nur über die Kompensation höherer laufender Kosten für tiergerechte Haltungsverfahren gelöst werden können. Komplementäre Bildungs- und Beratungsmaßnahmen erfolgten außerhalb des EPLR im Rahmen der Officialberatung durch den Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen.

**Programmspezifische Frage „Tierschutz“:
Kaum Wirkungen.**

Eine sogenannte „Gender Budgetierung“ zeigte, dass rund 39 % der Mittel in Maßnahmen geflossen sind, die potenziell gleichstellungsorientiert waren. Gleichstellungssensible Maßnahmen machten 6 % der Mittel aus. Der Rest der Mittel entfiel auf gender-neutrale Maßnahmen. Für das gleichstellungsrelevante Wirkungsfeld Beschäftigung waren neben den einzelbetrieblichen Maßnahmen des Schwerpunkt 1 die unter Schwerpunkt 3 und LEADER geförderten Maßnahmen relevant. Beiträge zum Wirkungsfeld Vereinbarkeit konnten durch die Maßnahmen 312, 321 A und Projekte v. a. öffentlicher Träger unter 322 identifiziert werden. Teilhabe an Entscheidungen war im EPLR Hessen an mehreren Stellen möglich, so in den HELER- und LEADER-Regionen, im Rahmen der Dorferneuerung sowie im Begleitausschuss. Teilweise lag die Beteiligung von Frauen unter der von der EU gesetzten Leitplanke von 40 %. Trotz des förderpolitisch begrenzten Potenzials des ELER zur Umsetzung gleichstellungspolitischer Ziele gibt es Ansatzpunkte, Gleichstellungsaspekte künftig gezielter zu adressieren.

Ansatzpunkte zur Umsetzung gleichstellungspolitischer Ziele ausbauen.

9 Durchführung des EPLR Hessen und Fördereffizienz

Hessen hat für die Technische Hilfe (511) insgesamt rund 3,65 Mio. Euro öffentliche Mittel verausgabt und blieb damit unter dem Planansatz von 2009. Ausgaben wurden bis Ende 2014 getätigt. Der Schwerpunkt lag auf der Begleitung des EPLR. Rund die Hälfte der Mittel floss in die Erstellung von Studien und Berichten, die in erster Linie im Zusammenhang mit der Evaluierung standen. Für die Beteiligung an Ausstellungen und Messen hat Hessen mit rund 27 % der Mittel für diesen Bereich einen deutlich stärkeren Fokus gesetzt als andere Bundesländer. Ein weiterer größerer Posten waren die Finanzierung von Software und deren Anpassungen. Aufgrund der zentralen Stellung der Verwaltungsbehörde an der Schnittstelle zur Zahlstelle in der WIBank sollte zukünftig die Technische Hilfe verstärkt zur Unterstützung der Aufgaben der Verwaltungsbehörde eingesetzt werden, vor allem auch zur Stärkung der personellen Kapazitäten.

Breiter Einsatz der Technischen Hilfe in Hessen.

Die Bewertung der Effizienz des Ressourceneinsatzes umfasst die Dimensionen: (1) Effizienz der Förderabwicklung, (2) Ausmaß von Mitnahmen, Additionalität, (3) Auftreten von Synergien sowie (4) Effizienz des Fördermitteleinsatzes. Zur Darstellung der Kostenseite wurde auf die Ergebnisse einer Implementationskostenanalyse des EPLR Hessen und für die Berücksichtigung der Wirkungen auf die Ergebnisse der Maßnahmen- und Vertiefungsthemenbewertung zurückgegriffen. Die Implementationskostenanalyse bestand aus quantitativen Analysen der Kosten für die Leistungserstellung (Bezugsjahr 2011) und in den Jahren 2012/2013 durchgeführten qualitativen Analysen der Erklärungsgründe zur Höhe der Implementationskosten sowie der Stärken und Schwächen des Umsetzungsrahmens. Ausgewiesen wurden absolute und relative Implementationskosten. Letztere sind ein Maß für den Aufwand der Verwaltung, der erforderlich ist, um einen Euro Fördermittel für eine bestimmte Maßnahme auszugeben (Umsetzungseffizienz). Dieser Wert allein lässt keine Aussage über die Vorzüglichkeit oder die Effektivität der Maßnahmen zu. Diese ist erst durch weitere Analysen zu den Erklärungsgründen sowie die Zusammenschau mit den Wirkungen möglich (Effizienz des Fördermitteleinsatzes).

Die Bewertung der Effizienz des Ressourceneinsatzes erfolgte auf Basis einer Implementationskostenanalyse sowie der Wirkungsbewertungen im Rahmen der Maßnahmen und Vertiefungsthemen.

Insgesamt waren 2011 rund 283 Vollzeitstellen innerhalb der Landesverwaltung bzw. den beauftragten 16 landrätlichen Verwaltungen, der WIBank sowie den öffentlich finanzierten Regionalmanagements mit der Umsetzung des EPLR Hessen beschäftigt. Hiermit waren Implementationskosten von knapp 26 Mio. Euro verbunden. Auf den Programm-Overhead entfielen mit rd. 3,96 Mio. Euro gut 15 % der Implementationskosten, davon die Hälfte für Informationstechnologie. Der Großteil der maßnahmen-

Die Hälfte der Implementationskosten entfiel auf die landrätlichen Verwaltungen.

Dorferneuerung und HELER/LEADER waren

bezogenen Implementationskosten (50 %) entfiel auf die landrätlichen Verwaltungen. Die WIBank folgte mit 7,9 Mio. Euro (inkl. Prüfdienst Zahlstelle) bzw. einem Kostenanteil von 31 %. Bezogen auf die (Teil-) Maßnahmen des Programms waren die größten Kostenträger die Dorferneuerung, das Maßnahmenbündel der integrierten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen (HELER/LEADER), die HIAP-Teilmaßnahme standortgerechte Grünlandextensivierung sowie die AGZ und das AFP.

besonders kosten-trächtig.

Die auf Maßnahmen und den Programm-Overhead bezogenen Implementationskosten erreichten im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012 ein Volumen von rund. 30 % der ausgezahlten Fördermittel. Bei den investiven Maßnahmen lagen die relativen Implementationskosten im Durchschnitt bei 31 %, die Flächenmaßnahmen kamen auf 18,6 % und die forstliche Förderung, die sowohl investive als auch Flächenmaßnahmen beinhaltete, auf 45 %. Die Forstmaßnahmen gehörten in allen Bundesländern zu den Maßnahmen mit den höchsten relativen Implementationskosten.

Die forstlichen Fördermaßnahmen wiesen die höchsten relativen Implementationskosten auf.

Die relativen Implementationskosten der investiven Maßnahmen reichten von der Flurneueordnung mit knapp 17 % bis zur Diversifizierung (FID) mit relativen Implementationskosten von über 100 %. Einen starken Einfluss auf die Implementationskosten des investiv ausgerichteten EPLR-Teils hatte 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 war mit einem hohen Aufwand verbunden.

LEADER verteuerte die Programmumsetzung.

Die Bandbreite der relativen Implementationskosten bei den flächenbezogenen Maßnahmen war groß. Der Ökolandbau und die AGZ wiesen mit 9,5 % bzw. 10,3 % die geringsten relativen Implementationskosten auf. Es gab aber auch Teilmaßnahmen von relativen Implementationskosten von über 100 %. Wählt man als Bezugsgröße für die Implementationskosten den geförderten Flächenumfang, so waren die AGZ, der Erosionsschutz und der Ökolandbau am kostengünstigsten. Die überdurchschnittlich hohen Implementationskosten je Hektar der HIAP-Maßnahmen Winterbegrünung, Weinbau in Steillagen sowie Blüh- und Schonstreifen resultierten zum einen aus deren geringem Förderumfang und den damit verbundenen hohen Fixkosten. Zum anderen war die Höhe der Implementationskosten in der Maßnahmenausgestaltung begründet.

Die relativen Implementationskosten des Ökolandbaus lagen unter denen der Ausgleichszulage.

Gegenüber der Erhebung von 2005 haben sich die relativen Implementationskosten nochmals erhöht, da zum einen der Aufwand absolut leicht angestiegen ist und zum anderen das Fördervolumen rückläufig war. Die Kosten auf Seiten des Programm-Overheads sind deutlich gestiegen, z. B.

Umsetzung des EPLR hat sich gegenüber der Vorperiode verteuert.

durch einen höheren Personalbedarf bei der Bescheinigenden Stelle durch die angewachsenen Anforderungen an das Prüfprogramm. Bei den Maßnahmen lag ebenfalls ein wesentlicher Grund für die negative Kostenentwicklung im gestiegenen Aufwand für die zahlstellenkonforme Implementierung der Förderung, vor allem im Bereich ELER-Investiv. Hinzu kamen landesspezifische Ursachen.

Im Rahmen qualitativer Analysen wurden die Einflussgrößen auf die Implementationskosten untersucht. Ein wichtiger Faktorenkomplex war demnach die Organisationsstruktur. Hessen hatte im Vergleich der Bundesländer die höchsten relativen Implementationskosten. Ausschlaggebend waren grundlegende Organisationsentscheidungen mit weitreichenden Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Programmabwicklung und das Finanzmanagement. Diese Entscheidungen umfassten die vollständige Auslagerung der Zahlstellenfunktion aus dem Ministerium an die WIBank sowie die Übertragung der Bewilligungsfunktion eines Großteils der Maßnahmen des EPLR Hessen auf die 16 landrätlichen Verwaltungen. Die Verteilung der Zuständigkeiten auf eine Vielzahl eigenständiger Institutionstypen innerhalb der Programmabwicklung war ein Alleinstellungsmerkmal Hessens und zog einen hohen Abstimmungs- und Koordinationsbedarf nach sich. Im Kontext der EU-Förderung ist die Kommunalisierung kritisch zu betrachten, da teilweise zersplitterte, dysfunktionale Organisationseinheiten entstanden sind.

Die Höhe der Implementationskosten ist mit der Organisationsstruktur erklärbar.

Aufgrund der zurückliegenden Erfahrungen sollten trotz der aufgezeigten Schwächen keine grundlegenden Umstrukturierungen vorgenommen werden, sondern Optimierungsmöglichkeiten innerhalb des bestehenden Gefüges erfolgen. Zentrale Handlungsfelder werden im Bericht aufgezeigt. Dazu gehören unter anderem Spezifizierungen in der vertraglichen Grundlage der Beauftragung der WIBank zur Durchführung der Förderung. Im Handlungsfeld Kommunalisierung sollten Optionen zur stärkeren Zentralisierung bzw. Kompetenzbündelung in Bezug auf einzelne Maßnahmen oder Aufgaben geprüft werden.

Großes Optimierungspotential im Bereich ZS-Delegation und Kommunalisierung.

Die suboptimale Organisationsstruktur fand ihren Niederschlag auch im Bereich der Informationstechnologie (IT). Insgesamt hat sich die IT im Rahmen der Implementationskostenanalyse als ein neuralgischer Punkt herausgestellt. Die IT wurde von wesentlichen Akteuren sogar als das zentrale Problem im Bereich der Förderabwicklung bewertet. Diese Kritik betraf sowohl das für die investiven Maßnahmen eingesetzte SAP-System als auch besonders die Ineffizienzen im IT-System der Flächenmaßnahmen. Die höheren Implementationskosten bei den Flächenmaßnahmen im Vergleich zu den anderen Bundesländern sind auch auf eine suboptimale Unterstützung der Bewilligungsstellen durch die IT zurückzuführen.

IT-Systeme sind verbesserungswürdig.

Der EU-Regelungsrahmen erwies sich aufgrund seiner Unbeständigkeit, zunehmenden Regelungstiefe und rückwirkenden Inkraftsetzung von Änderungen als sehr problematisch. Daher sollten die rechtlichen Rahmenbedingungen in der nächsten Förderperiode stabil gehalten werden. Einzelne Regelungen, die in der betrachteten Förderperiode problematisch waren, gehören auf den Prüfstand. So sollte die Bagatellgrenze für Rückforderungen wieder eingeführt werden. Darüber hinaus ist die Sanktionsregelung für ELER-Investiv zu überdenken. Die Vorgaben für Kontrollen, Dokumentations- und Berichtspflichten sollten kritisch geprüft werden.

EU-Regelungsrahmen entschlacken und danach stabilisieren.

Mitnahmeeffekte vermindern die Effizienz des Fördermitteleinsatzes, da die eingesetzten Mittel nicht mit Wirkungen verbunden sind. Eine gänzliche Vermeidung ist kaum möglich. Ob das Ausmaß an Mitnahme toleriert werden kann, bemisst sich insbesondere an der fachlichen Wichtigkeit einer Maßnahme und deren Mitteleinsatz. Insgesamt ist bei einem Drittel der öffentlichen Mittel an private Zuwendungsempfänger von Mitnahmen auszugehen. Diese sind zu sehr großen Teilen auf die AGZ zurückzuführen. Diese führte zwar zum Ausgleich von Einkommensnachteilen. In Bezug auf die Aufrechterhaltung der Landnutzung ist bei der AGZ jedoch von sehr hohen Mitnahmeeffekten auszugehen, da das Szenario einer Nutzungsaufgabe nur auf sehr problematische Einzelflächen zutrifft.

Entstandene Mitnahmen sind zum großen Teil auf die AGZ zurückzuführen.

Auch bei der Maßnahmengruppe einzelbetriebliche Investitionsförderung gab es größere Mitnahmeeffekte. Diese waren jedoch aufgrund der Förderkonzeption niedriger als in den anderen untersuchten Bundesländern. Mit der regional ausgerichteten und im Vergleich zu den anderen Bundesländern kleinteiligeren Förderung der Verarbeitung und Vermarktung (123) wurden ebenso wie mit der Diversifizierungsförderung (311 C) zum Teil neue Geschäftsfelder erschlossen. Die geförderten Vorhaben beinhalteten somit zum Teil ein relativ hohes unternehmerisches Risiko, was geringere Mitnahmen verursachte. Bei den AUM konnten Mitnahmen bis auf die Teilmaßnahme MDM-Verfahren weitestgehend ausgeschlossen werden, da die Maßnahmenausgestaltung anspruchsvoller als die nationale Rahmenregelung ausfiel. Bei den forstlichen Maßnahmen (227) war die Jungbestandspflege mit vollständigen Mitnahmen verbunden.

Bei anderen Maßnahmen konnten Mitnahmeeffekte durch eine spezielle Förderausgestaltung vermindert werden.

Insgesamt spielte das Problem fehlender Additionalität bei geförderten Maßnahmen öffentlicher Zuwendungsempfänger eine stark untergeordnete Rolle. Vielmehr wurden in den Befragungen die Aspekte der Zusätzlichkeit und Anstoßwirkung der Förderung herausgestellt. Dies gilt insbesondere für die Tourismusförderung (313). Durch die Förderung wurden oftmals überhaupt erst kritische Größen für (regionale) Effekte erreicht. Selbst Kernbereiche der Daseinsvorsorge könnten aufgrund der kommunalen

Additionalität: Öffentliche Zuwendungsempfänger hätten ohne die ELER-Förderung die meisten Vorhaben nicht realisiert.

len Haushaltslage häufig nur noch über (EU-)Förderprogramme bedient werden. Im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes stellt sich bei einigen Maßnahmen die grundlegende Frage, ob diese im transaktionskostentreibenden Zuwendungsrecht richtig aufgehoben sind. Grundsätzlich sollte das Gesamtsystem der kommunalen Finanzierung der Daseinsvorsorge auf den Prüfstand gestellt werden.

Die prekäre Haushaltslage vieler Kommunen erhöhte, gekoppelt mit der im ELER verankerten Notwendigkeit der öffentlichen Kofinanzierung der Projekte, generell die räumlichen oder inhaltlichen Fehlallokationsrisiken. Dies war in Hessen aufgrund der Kofinanzierung von LEADER durch Landesmittel weniger stark gegeben als in anderen Bundesländern. Doch auch hier zeigten sich Probleme. Vor allem finanzschwächere Kommunen hatten Probleme, die Kofinanzierung (Eigenanteile) und die personellen Ressourcen für die Umsetzung aufzubringen.

Synergieeffekte zwischen Maßnahmen konnten identifiziert werden; ihr Umfang hatte aber keinen entscheidenden Einfluss auf die Fördereffizienz. Das größte Potenzial lag in Fördermaßnahmen mit Bündelungsfunktion und der Verzahnung vieler Fördermaßnahmen über die Zuwendungsvoraussetzung „Einbindung in ein Regionales Entwicklungskonzept“. Grundsätzlich ist der LEADER-Prozess geeignet, Vorhaben auf regionaler Ebene zu bündeln und einen kohärenten Abstimmungs- und Entscheidungsrahmen herzustellen. Dies setzt jedoch voraus, dass die Regionen nicht zu kleinteilig abgegrenzt werden. Begrenzt werden die Synergiepotenziale von LEADER/HELER durch die Beschränkung auf die Förderung von Schwerpunkt 3-Maßnahmen sowie durch die geringen eingesetzten Finanzmittel pro Region. Eine größere Bedeutung für die Fördereffizienz liegt im Angebot synergetisch wirkender multifunktionaler Maßnahmen wie dem Ökolandbau, die gleichzeitig positive Wirkungen für mehrere Wirkungsfelder entfalten.

Der Zusammenhang von Gesamtkosten (IK und Fördermittel) und Wirksamkeit anhand der Fördereffizienz von Maßnahmen wurde in den Themenfeldern Biodiversität, Wasser- und Klimaschutz sowie schematisch für die gesamte Förderstrategie des EPLR Hessen diskutiert. Dabei bestand das Problem, dass eine (vergleichende) Bewertung der Effizienz verschiedener Maßnahmen themenfeldbezogen nur ansatzweise möglich war.

Im Bereich Biodiversität konnte gezeigt werden, dass ein enger Zusammenhang zwischen relativen Implementationskosten, Gesamtkosten und Wirksamkeit besteht. Deutlich wurden die relativ hohen Kosten der hoch wirksamen Maßnahmen sowohl bezogen auf die Implementationskosten pro ha als auch auf die Gesamtkosten pro ha. Insgesamt liegen die Implementationskosten/ha bei allen Maßnahmen mit hohen Biodiversitätswir-

Risiken der räumlichen oder inhaltlichen Fehlallokation durch Kofinanzierungsengpässe.

Synergien sind durch Bündelungseffekte von LEADER und multifunktionalen Maßnahmen möglich.

Effizienz des Fördermitteleinsatzes war ansatzweise nur bei Umweltwirkungen quantifizierbar.

Bei Biodiversität besteht ein enger Zusammenhang von Kosten und Wirksamkeit.

kungen über denen mit geringen Wirkungen. Damit zeichnet die Kostenstruktur der Maßnahmen die Wirkungsintensität und Treffsicherheit der Maßnahmen nach. Die Förderung des Steillagenweinbaus wies das ungünstigste Kosten-Wirkungsverhältnis auf. Trotz der Zielsetzung im Bereich der Biodiversität erreicht diese Maßnahme nur eine geringe Wirkungsintensität bei gleichzeitig hohen Gesamtkosten pro ha.

Für die Reduktion der N-Bilanzsalden zeigte eine Effizienzberechnung, dass hohe Unterschiede in der Kosten-Wirksamkeit der verschiedenen auf Wasserschutz abzielenden Maßnahmen bestanden. Die beste Kosten-Wirkungsrelation wies mit Abstand der Ökologische Landbau auf.

Im Bereich Klimaschutz konnten Effizienzkennwerte (Kosten pro eingesparter Tonne CO₂-Äquivalent) nur teilweise berechnet werden. Sie wiesen eine hohe Spannbreite auf. Die errechneten Effizienzkennwerte zeigten erhebliche Streuungen zwischen null und 42 Euro. Die günstigsten Werte wiesen u. a. die Biomassenutzung (321 B), die nichtproduktiven Investitionen im Forst (227) sowie einige Agrarumweltmaßnahmen (214) auf. Erheblich geringere Effizienz zeigten die Gebäudesanierung und Maßnahmen zur Wärmedämmung im Rahmen der Dorferneuerung (322) aus dem Schwerpunkt 3. Klimaschutz wurde bei allen betrachteten Maßnahmen aber nur als Nebenziel formuliert und ist damit auch als ein Nebeneffekt der angebotenen Maßnahmen zu betrachten.

Neben den starken Organisationseffekten auf die Implementationskosten führte auch eine ambitionierte Maßnahmenausgestaltung zu höheren Implementationskosten und stärkte gleichzeitig die Wirksamkeit der Fördermittel und damit insgesamt die Fördereffizienz. Die Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4 zeichneten sich durch einen breiten und ambitionierten Förderansatz sowie eine proaktive und gestaltungsorientierte Verwaltung aus. Fast der komplette Schwerpunkt 3 wurde über verwaltungstechnisch aufwändige regionale bzw. lokale Prozesse umgesetzt, die die Passfähigkeit und Zielgerichtetheit der Vorhaben gestärkt haben. Die Auflagenkomplexität und Beratungs- und Betreuungsintensität hatten auch einen wesentlichen Einfluss auf die Implementationskosten der AUM, waren jedoch i. d. R. Ausdruck der Zielgerichtetheit und Treffsicherheit der Förderung und damit eng mit der Höhe der erzielten Wirkungen verbunden.

Im Rahmen der LEADER-Förderung wurden hohe Ansprüche an die Qualität der regionalen Entwicklungskonzepte gestellt. Die den Fördermaßnahmen zugrunde liegenden Förder-RL wiesen durch die Untergliederung in einzelne Projektbereiche einen sehr hohen Detaillierungsgrad auf. Dies führte zwar zu sinnvollen ganzheitlichen Förderansätzen, aber auch klein-

**Hinsichtlich Wasser-
schutz ist der Ökologi-
sche Landbau am effizi-
entesten.**

**Klimaschutz – teilweise
kosteneffizient, aber
geringe Effekte im Rah-
men der ELER-
Förderung.**

**Förderstrategie und
Maßnahmenstruktur:
Hohe Implementations-
kosten und hohe Wirk-
samkeit.**

**Einschränkungen der
Fördereffizienz durch
eine Schiefelage zwischen
Aufwand und Mittelan-
teilen für LEADER /**

teiligen Festlegungen und aufwendigem Fördermanagement. Flexibilität und Kreativität wurden hierdurch in Teilen eingeschränkt und die Verwaltung stark beansprucht. Darüber hinaus verfügten die Regionen über ein geringes Budget. Anspruch, Aufwand und Fördervolumen standen in einem nicht ausgewogenen Verhältnis. Während allein die AGZ 21 % des Programmolumens ausmachte, entfielen auf alle Maßnahmen der Schwerpunkt 3 und 4 nur 12 % (ohne 322 und 311 C).

HELER.

Zur Diskussion der globalen Fördereffizienz des EPLR Hessen wurde der monetäre Anteil an besonderen Leistungsträgern und Zielverfehlungen in Bezug auf programmrelevante Wirkungsfelder ermittelt. Leistungsträger wurden als Maßnahmen mit einem sicheren Wirkungszusammenhang und besonders positiven Wirkungsintensitäten definiert. Mit diesen ist es gelungen, Ziele umzusetzen und bedeutsame (ggf. lokale) Wirkungen zu erreichen. Rund 75 % der Implementationskosten und 61 % der Fördermittel sind in die Umsetzung von - zumindest für ein Wirkungsfeld - besonders wirksamen Maßnahmen (Leistungsträger) geflossen. Dies zeigt, dass wirksame Maßnahmen mit höheren relativen Implementationskosten verbunden sind als weniger bis gar nicht wirksame Maßnahmen.

Globale Fördereffizienz des EPLR Hessen zeichnet sich durch hohen Anteil der Ressourcen für Leistungsträger aus.

Zielverfehlungskosten entstanden hingegen durch Maßnahmen, die trotz Zielsetzung keine oder zu vernachlässigende Wirkungen erreicht haben. Zum einen waren dies Maßnahmen ohne signifikante Wirkungsbeiträge (212, 331 311 B) u. a. aufgrund mangelnder Treffsicherheit, hoher Mitnahmen oder (fast) keiner Inanspruchnahme. Zum anderen trugen inflationäre Zielsetzungen, die die tatsächlichen Potenziale von Maßnahmen überschätzten zu Zielverfehlungen bei, insbesondere in den Wirkungsfeldern Wachstum und Beschäftigung. Hiervon war auch die Maßnahme der Dorferneuerung 322 betroffen, die zwar im Wirkungsfeld „Lebensqualität“ einen Leistungsträger darstellt, aber keine nennenswerte Wirkung für Wachstum und Beschäftigung aufweist.

Zielverfehlungen für programmrelevante Wirkungsfelder entstanden zu großen Teilen durch inflationäre Zielsetzungen im Bereich Wachstum und Beschäftigung.

Zur Steigerung der Fördereffizienz kann an verschiedenen Stellschrauben in der Förderstrategie angesetzt werden. Zum einen können die Implementationskosten gesenkt, zum anderen kann die Wirksamkeit der Fördermaßnahmen erhöht werden. Es sollte auf jeden Fall eine wohl überlegte Entscheidung getroffen werden, welche Maßnahmen mit und welche ohne EU-Kofinanzierung angeboten werden. Kleinstmaßnahmen im Programm erhöhen den Aufwand auf Ebene des Programmoverheads deutlich. Maßnahmen, die wenig standardisierbar sind, sollten eher außerhalb des EPLR gefördert werden. Eine Anpassung von Bagatellgrenzen und Förderhöchstgrenzen könnten die Verwaltungsökonomie sowie die Wirksamkeit der Maßnahmen und deren Akzeptanz verbessern.

Implementationskosten senken durch Verzicht auf Kleinstmaßnahmen, Anpassung von Bagatellgrenzen und Angebot von standardisierbaren Maßnahmen.

Die Wirksamkeit ließe sich erhöhen, indem bestimmte Fördergegenstände mit hohen Mitnahmen von der Förderung ausgeschlossen werden. Dies gilt beispielsweise für eine wenig treffsichere Ausgleichszulage. Die betrieblichen Investitionsförderungen sollten in ihrem Profil weiter geschärft und auf öffentliche Güter ausgerichtet werden.

Erhöhung der Wirksamkeit durch Reduzierung von Maßnahmen mit hohen Mitnahmen.

10 Gesamtbetrachtung und übergeordnete Empfehlungen

Um die Gesamtprogrammwirkungen darzustellen, wurde ein vereinfachter Ansatz gewählt, der die Fördermittel von Maßnahmen mit positiven Wirkungen einzelnen Wirkungsfeldern und Interventionstypen zuordnet. Der finanzielle Schwerpunkt des Programms lag auf den Umweltthemen: Jeweils etwa ein Drittel der Programmmittel wurde für Maßnahmen mit positiven Biodiversitätswirkungen und für Maßnahmen für den Wasser- und Klimaschutz ausgegeben. Sozio-ökonomisch ausgerichtete Wirkungsfelder (Wirtschaft, Arbeit, Agrarsektor und Lebensqualität) hatten – gemessen an den Mitteln mit positiven Wirkungen – eine untergeordnete Bedeutung. Etwa ein Fünftel der verausgabten Programmmittel leistete keinen erkennbaren Wirkungsbeitrag zu einem der auf Programmebene betrachteten Wirkungsfelder.

Jeweils ein Drittel der Programmmittel wurde für Maßnahmen mit positiven Wirkungen auf Biodiversität, Wasser und Klima ausgegeben.

Der finanzielle Schwerpunkt des Programms deckte sich mit dem bestehenden hohen Handlungsbedarf im Bereich des Biodiversitäts- und Klimaschutzes. Für Maßnahmen zum Biodiversitätsschutz war der EPLR eines der wichtigsten Finanzierungsinstrumente. Auch die Wirksamkeit des geförderten Maßnahmenportfolios ist als hoch einzuschätzen. Dies unterstreicht die hohe Bedeutung des EPLR zur Umsetzung von Biodiversitätszielen. Allerdings ist das Potenzial freiwilliger Maßnahmen begrenzt, da relevante Zielgebiete nicht nachhaltig erreicht werden können.

Hoher Handlungsbedarf besteht bei Biodiversitäts- und Klimaschutz.

Für die übrigen Wirkungsfelder ist der Maßnahmenmix des EPLR Hessen als moderat (Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors, Klimaschutz und Lebensqualität) bis gering (Wirtschaft und Wasser) einzuschätzen. Dies ist auf verschiedene Gründe zurückzuführen. Zum einen hält der EPLR nicht das entsprechende Instrumentarium bereit, um substantielle Effekte in diesen Wirkungsfeldern zu erzielen. Andere Finanzierungs- und Förderinstrumente, wie z. B. die EFRE-Förderung oder die Aktive Arbeitsmarktpolitik, sind im Hinblick auf die Wirkungsfelder Wirtschaft und Arbeit inhaltlich oder finanziell besser ausgestattet. Zum anderen werden prinzipiell ELER-förderfähige Maßnahmen zum Wasserschutz aus-

Die Wirksamkeit des EPLR in den übrigen Wirkungsfeldern ist begrenzt.

schließlich mit Landesmitteln finanziert, da diese ohne EU-Kofinanzierung flexibler gesteuert und abgewickelt werden können.

Ein grundsätzliches Problem ist die Dominanz von Einflussfaktoren, die nicht durch das Programm beeinflusst werden können. Dies führt z. B. im Wirkungsfeld Biodiversität dazu, dass keine Trendumkehr bei den Wirkungsindikatoren zu erkennen ist. Treiber sind beispielsweise Marktentwicklungen, Einflüsse des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, gesamtwirtschaftliche und demographische Entwicklungen oder ordnungsrechtliche Vollzugsdefizite. Diese Faktoren überlagern die positiven Wirkungen des EPLR. Oftmals sind die durch den EPLR erreichten Wirkungen zu klein, um vor dem Hintergrund des Basistrends überhaupt messbar zu sein.

Andere Einflüsse überlagern die Wirkungen des EPLR.

Die einzelbetrieblich produktiven Investitionen waren besonders im Hinblick auf die Wirkungsfelder Wachstum, Beschäftigung und Agrarsektor relevant. Deren Fördereffizienz wurde jedoch aufgrund von Mitnahmeeffekten verringert. Die flächenbezogenen Interventionen konzentrierten sich auf Umweltthemen. Im Unterschied zu investiven Maßnahmen wirkt die Flächenförderung jedoch nur zeitlich befristet, d. h. die erzeugten Wirkungen haben überwiegend nur für die Dauer der Förderung Bestand.

Dauerhaftigkeit der Wirkung und Mitnahmen variieren in Abhängigkeit vom Interventionsstyp.

Im Ländervergleich waren die relativen Implementationskosten für das hessische Gesamtprogramm und für vergleichbare Maßnahmen überdurchschnittlich hoch. Bei der Diskussion und Bewertung der Implementationskosten-Höhe von Förderprogrammen sind verschiedene Komponenten zu unterscheiden, deren Ausprägungen im Hinblick auf die Fördereffizienz und abzuleitende Handlungsempfehlungen mit unterschiedlichen Implikationen verbunden sind.

Hohe Implementationskosten des Programms haben mehrere Erklärungsgründe.

Die unvermeidlichen Kosten sind in einem EU-finanzierten Programm höher als unter einem nationalen Förderregime. Das liegt insbesondere an den aufzusetzenden Verwaltungs- und Kontrollsystemen sowie den Anforderungen an die IT-Systeme. Diese Kosten sind bei der Aufnahme einer Maßnahme in ein EU-Förderprogramm zu bedenken.

Hoher Kostensockel in einem EU-finanzierten Programm.

Die hohen Implementationskosten sind zu großen Anteilen auf Organisationseffekte durch inadäquate Umsetzungsstrukturen und IT-Lösungen zu erklären. Zusätzlich haben die stark angewachsene Ausdifferenzierung und Rigidität des ELER-spezifischen Rechtsrahmens teilweise zu einem unverhältnismäßig hohen Aufwand geführt. Neben den dringend notwendigen grundlegenden Veränderungen des EU-Regelungsrahmens liegen im Bereich der hessischen Organisationsstruktur große Optimierungspotenziale.

Negative Organisationseffekte schlagen sich deutlich nieder.

Die dritte Komponente der Implementationskosten ist der Anteil, der als

Anteile der Implementa-

Investition in eine höhere Wirksamkeit der Förderung verstanden werden kann. Viele Fördermaßnahmen des EPLR Hessen zeichneten sich sowohl im Bereich der Flächenförderung als auch im Bereich der investiven Förderung durch eine ambitionierte Ausgestaltung und eine proaktiv gestaltungsorientierte Verwaltung aus. Viele dieser „kostentreibenden“ Merkmale der Förderstrategie haben die Treffsicherheit erhöht und Mitnahmen verringert. Dieser ambitionierte Förderansatz sollte künftig durch entsprechende Personalressourcen auf allen Ebenen unterstützt werden.

tionskosten sind als Investition in hohe Wirksamkeit zu werten.

Die Analysen zeigen, dass der Regelungsrahmen der ELER-Förderung eine effiziente und auf Wirkungen ausgerichtete Förderung erschwert und eine Verfahrensorientierung forciert hat. Der in der Förderperiode 2014 bis 2020 noch komplexere Rechtsrahmen wird hier zu keiner Entlastung führen, sondern eher die Umsetzung der ELER-Programme und deren strategische Ausrichtung negativ beeinflussen. Die umsetzenden Verwaltungen haben einen hohen Aufwand betrieben, um Verfahrensfehler zu vermeiden. Sie verzichteten zunehmend auf fehleranfällige, aber ggf. hochwirksame Maßnahmen. Stark standardisierte, wenig zielorientierte und mit Anpassungskosten verbundene Maßnahmen sind hingegen tendenziell mit geringeren Wirkungsintensitäten und höheren Mitnahmeeffekten behaftet. Beide Effekte lassen die Zielverfehlungskosten steigen.

Ausblick: Komplexität des EU-Rechtsrahmens droht Zielverfehlungskosten zu erhöhen.

Daher ist ein grundlegender Neustart bei den rechtlichen Rahmenbedingungen erforderlich, der zeitnah in Angriff genommen werden sollte. Zentrale Punkte sind eine größere Rechtsklarheit, die Stärkung des Modells der „Einzig-Prüfung“ (Single-Audit) im ELER, ein stärkeres Gewicht des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, ein Rückwirkungsverbot für Änderungen im Rechtsrahmen und in der Rechtsauslegung sowie ein höheres tolerierbares Fehlerrisiko für das Politikfeld der Ländlichen Entwicklung.

Der Rechtsrahmen muss grundsätzlich revidiert werden.

11 Fazit

Hessen hat die EU-Fördermittel der 2. Säule dazu genutzt, um mit dem EPLR ein breites Spektrum an Maßnahmen in einem konsistenten strategischen Rahmen anzubieten. Positive Wirkungen der Förderung konnten in der Ex-post-Evaluation für die meisten Maßnahmen aufgezeigt werden. Die Maßnahmenziele und -wirkungen gingen aber weit über die von der EU vorgegebenen, thematisch stark auf die EU-2020-Ziele eingeeengten Programmfragen und Indikatoren hinaus. Gerade im Bereich der ländlichen Entwicklung waren die Maßnahmen auf spezifische lokale Bedarfe, Potenziale und Strategien ausgerichtet und führten zu sehr heterogenen Vorhaben und Wirkungspfaden. Der Aggregation zu Gesamteffekten waren damit zwangsläufig enge Grenzen gesetzt. Für einen messbaren Ein-

Konsistenter Rahmen des EPLR, differenzierte Beurteilung der Wirkungen.

fluss auf die von der EU gesetzten Wirkungsindikatoren zu Wirtschaftswachstum und Beschäftigung waren die Potenziale eines ländlichen Entwicklungsprogramms zu gering. Im Umweltbereich waren zwar positive Wirkungen messbar. Die gegenläufigen programmexternen Einflussfaktoren waren aber zu stark, um den angestrebten Status-quo-Erhalt bei den globalen Wirkungsindikatoren zu erreichen. Wirksamere Stellschrauben hätten häufig außerhalb der Förderpolitik gelegen.

Durch die in der Evaluierung aufgezeigten Empfehlungen könnte eine zukünftige Weiterentwicklung des Programms mit einer noch stärker fokussierten und effektiveren Mittelverwendung erreicht werden.