

## Ex-post-Bewertung

# Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007 bis 2013

Bernhard Forstner, Regina Grajewski, Manfred Bathke, Angela Bergschmidt, Regina Dickel, Winfried Eberhardt, Henrik Ebers, Barbara Fährmann, Birgit Fengler, Kristin Franz, Andrea Moser, Andrea Pufahl, Karin Reiter, Wolfgang Roggendorf, Achim Sander, Gitta Schnaut, Gerald Schwarz, Martin Spengler, Andreas Tietz

Braunschweig, Dezember 2016

**Impressum:**

Dipl.-Ing. agr. Regina Grajewski  
Thünen-Institut für Ländliche Räume  
Bundesforschungsanstalt für Ländliche Räume, Wald und Fischerei  
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig  
E-Mail: regina.grajewski@thuenen.de

Dipl.-Ing. agr. Bernhard Forstner  
Thünen-Institut für Betriebswirtschaft  
Bundesforschungsanstalt für Ländliche Räume, Wald und Fischerei  
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig  
E-Mail: bernhard.forstner@thuenen.de

Dipl.-Forstw. Kristin Franz  
Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie  
Bundesforschungsanstalt für Ländliche Räume, Wald und Fischerei  
Leuschnerstr. 91, 21031 Hamburg-Bergedorf  
E-Mail: kristin.franz@thuenen.de

Dr. Thomas Horlitz  
entera Umweltplanung & IT  
Fischerstraße 3, 30167 Hannover  
E-Mail: horlitz@entera.de

**Redaktionelle Bearbeitung:**

Bernhard Forstner  
Thünen-Institut für Betriebswirtschaft  
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig  
Tel.: 0531 596-5233  
E-Mail: bernhard.forstner@thuenen.de

**Mit Unterstützung von:**

Rita Weddig  
Thi Tu Uyen Tran

Braunschweig, Dezember 2016

# Ex-post-Bewertung

## Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007 bis 2013

Von:

Thünen-Institut für Ländliche Räume  
und  
Thünen-Institut für Betriebswirtschaft  
und  
Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft  
und Forstökonomie

sowie

entera – Umweltplanung & IT



Im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz,  
Landwirtschaft und Verbraucherschutz



Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission



Braunschweig, Dezember 2016



## Inhaltsverzeichnis

<b>Verzeichnis der Abbildungen</b>	<b>VI</b>
<b>Verzeichnis der Karten</b>	<b>X</b>
<b>Verzeichnis der Tabellen</b>	<b>XI</b>
<b>Verzeichnis der Abkürzungen</b>	<b>XV</b>
<b>1 Struktur des Ex-post-Bewertungsberichts</b>	<b>1</b>
<b>2 Bewertungsrahmen</b>	<b>5</b>
<b>3 Beschreibung der Programmstruktur und -umsetzung</b>	<b>7</b>
3.1 Einordnung des EPLR Hessen in die hessische Förderlandschaft	7
3.2 Struktur des EPLR Hessen 2007 bis 2013	9
3.3 Finanzielle Umsetzung des EPLR Hessen nach Schwerpunkten, Regionen, Zielgruppen und Investitionskategorien	11
3.3.1 Schwerpunkte	11
3.3.2 Health-Check-Mittel	12
3.3.3 Regionen	12
3.3.4 Zielgruppen und Interventionstypen	16
3.4 Programmimplementation, Akteure und institutioneller Kontext	18
<b>4 Daten und Methoden</b>	<b>21</b>
<b>5 Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“</b>	<b>25</b>
5.1 Überblick über Maßnahmen, Output und Ergebnisse	25
5.2 Agrarinvestitionsförderungsprogramm (121)	29
5.2.1 Maßnahmenüberblick	29
5.2.2 Beantwortung der Bewertungsfragen	34
5.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	42
5.3 Verarbeitung und Vermarktung (123)	45
5.3.1 Maßnahmenüberblick	45
5.3.2 Beantwortung der Bewertungsfragen	50
5.3.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	56
5.4 Wegebau Forst (125 A)	57
5.4.1 Maßnahmenüberblick	57

5.4.2	Beantwortung der Bewertungsfrage	59
5.4.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	60
5.5	Flurneuordnung (125 B)	61
5.5.1	Maßnahmenüberblick	61
5.5.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	65
5.5.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	67
<b>6</b>	<b>Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt“</b>	<b>69</b>
6.1	Überblick über Maßnahmen, Output und Ergebnisse	69
6.2	Ausgleichszulage (AGZ) in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind (212)	74
6.2.1	Maßnahmenüberblick	74
6.2.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	77
6.2.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	81
6.3	Natura-2000-Zahlung (213)	84
6.3.1	Maßnahmenüberblick	84
6.3.2	Beantwortung der Bewertungsfrage	86
6.4	Agrarumweltmaßnahmen (EU-Code 214)	89
6.4.1	Maßnahmenüberblick	89
6.4.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	99
6.4.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	113
6.5	Wiederaufbau (226)	118
6.6	Nichtproduktive Investitionen Forst (227)	119
6.6.1	Maßnahmenüberblick	119
6.6.2	Beantwortung der Bewertungsfrage	121
6.6.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	128
<b>7</b>	<b>Schwerpunkt 3 „Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“</b>	<b>129</b>
7.1	Überblick über Maßnahmen, Output und Ergebnisse	129
7.2	Energetische Nutzung von Bio-Rohstoffen (311 A)	135
7.3	Landtouristische Investitionen landwirtschaftlicher Betriebe (311 B)	135
7.3.1	Maßnahmenüberblick	135
7.3.2	Beantwortung der Bewertungsfrage	136
7.3.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	136
7.4	Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten (311 C)	136
7.4.1	Maßnahmenüberblick	136
7.4.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	140
7.4.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	144
7.5	Förderung von Unternehmensgründung und -entwicklung (312)	146

7.5.1	Maßnahmenüberblick	146
7.5.2	Beantwortung der Bewertungsfrage	149
7.5.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	150
7.6	Förderung des Fremdenverkehrs (313)	151
7.6.1	Maßnahmenüberblick	151
7.6.2	Beantwortung der Bewertungsfrage	154
7.6.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	156
7.7	Regionale Versorgung mit Waren und Dienstleistungen (321 A)	156
7.7.1	Maßnahmenüberblick	156
7.7.2	Beantwortung der Bewertungsfrage	159
7.7.3	Schlussfolgerung und Empfehlungen	162
7.8	Einrichtungen für die energetische und stoffliche Nutzung von Biomasse (321 B)	163
7.9	Dorferneuerung und -entwicklung (322)	163
7.9.1	Maßnahmenüberblick	163
7.9.2	Beantwortung der Bewertungsfrage	172
7.9.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	186
7.10	Ländliches Kulturerbe (323)	188
7.10.1	Maßnahmenüberblick	188
7.10.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	190
7.10.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	193
7.11	Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen (331)	194
7.12	Kompetenzentwicklung (341)	196
7.12.1	Maßnahmenüberblick	196
7.12.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	199
7.12.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	201
<b>8</b>	<b>Schwerpunkt 4 „LEADER“</b>	<b>203</b>
8.1	Beschreibung des Schwerpunkts	203
8.1.1	Überblick	203
8.1.2	Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie (41)	209
8.1.3	Kooperationsprojekte (421)	213
8.1.4	Laufende Kosten der LAG (431)	213
8.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	214
8.2.1	Untersuchungsansatz	214
8.2.2	Frage 23: Etablierung des LEADER-Ansatzes	215
8.2.3	Frage 24: Verbesserung der Local Governance	225
8.2.4	Frage 21: Kapazitätsaufbau für Beschäftigung und Diversifizierung	233
8.2.5	Frage 22: Beitrag zu Zielen der REK und des EPLR Hessen	236
8.3	Empfehlungen	241

<b>9</b>	<b>Programmwirkungen</b>	<b>247</b>
9.1	Beitrag zum Wachstum der gesamten ländlichen Wirtschaft (Frage 1)	247
9.2	Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze (Frage 2)	251
9.3	Beitrag zum Ressourcenschutz (Frage 3)	254
9.4	Beitrag zur Bereitstellung erneuerbarer Energien (Frage 4)	258
9.5	Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Primärsektors (Frage 5)	259
9.6	Beitrag zur Umstrukturierung des Milchsektors (Frage 6)	264
9.7	Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel (Frage 7)	271
9.8	Beitrag zur verbesserten Wasserbewirtschaftung (Frage 8)	274
9.9	Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität und Förderung der Diversifizierung (Frage 9)	280
9.9.1	Daten und Methoden	282
9.9.2	Wirkungseinschätzung	283
9.10	Beitrag zur Einführung innovativer Ansätze (Frage 10)	289
9.11	Beitrag zur Schaffung von Zugang zum Breitbandinternet (Frage 11)	295
9.12	Programmspezifische Frage Tierschutz: Tierschutzwirkungen des ELER	298
9.13	Beitrag des Hessischen EPLR zum Querschnittsziel Gleichstellung	302
<b>10</b>	<b>Programmdurchführung</b>	<b>311</b>
10.1	Kapazitätsaufbau: Beitrag der technischen Hilfe zur Zielerreichung (Frage 13)	311
10.1.1	Umsetzung der TH	312
10.1.2	Handlungsfelder der TH	314
10.1.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	318
10.2	Bewertung der Effizienz des Ressourceneinsatzes (Frage 14)	320
10.2.1	Effizienz der Förderabwicklung: Implementationsstrukturen und -kosten	320
10.2.2	Mitnahmeeffekte, Additionalität und Fehlallokationen	338
10.2.3	Effizienzsteigerung durch Synergieeffekte	346
10.2.4	Effizienz des Fördermitteleinsatzes	353
<b>11</b>	<b>Gesamtbetrachtung und übergeordnete Empfehlungen</b>	<b>367</b>
11.1	Programmwirkungen	367
11.2	Durchführung und Fördereffizienz	377
11.2.1	Implementationskosten und deren Erklärungsgründe	377
11.2.2	Regelungsrahmen als limitierender Faktor	380
11.3	Übergeordnete Empfehlungen	381
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>387</b>





## Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Struktur des Ex-post-Bewertungsberichts	1
Abbildung 2:	Relative Bedeutung der öffentlichen Ausgaben für raumwirksame Politiken in Hessen in Euro (Mittel der Jahre 1995 bis 2008)*	7
Abbildung 3:	Verteilung der öffentlichen Mittel (**) der hessischen EU-Programme (***) in der Förderperiode 2007 bis 2013	8
Abbildung 4:	Mittelansätze der EPLR-Ursprungsfassung (2007), des Health-Check-Programms (2009) und der Programmfassung nach dem 6. Änderungsantrag (2013) in Euro	10
Abbildung 5:	Öffentlichen Ausgaben nach Zielgruppen (Stand 31.12.2015)	16
Abbildung 6:	Öffentliche Ausgaben (Stand 31.12.2015) nach Interventionstypen	17
Abbildung 7:	Strukturlandkarte der Umsetzung des EPLR Hessen (Stand: Oktober 2011)	19
Abbildung 8:	Baugenehmigungen, Baufertigstellungen landwirtschaftlicher Betriebsgebäude und AFP-Förderfälle: Anzahl und Umfang (Euro) in der Förderperiode 2007-2013	33
Abbildung 9:	Entwicklung des Betriebsgewinns in Hessen je nach Höhe der Brutto-Gebäudeinvestitionen (WJ 2006/07-2014/15) *	39
Abbildung 10:	Anzahl der „besonders tiergerechten Ställe“ (Anlage 1) an allen geförderten Stallbauten (2007-2013)*	41
Abbildung 11:	Interventionslogik Wegebau	58
Abbildung 12:	Interventionslogik der Förderung der Flurbereinigung	62
Abbildung 13:	Förderverlauf der Agrarumweltmaßnahmen	97
Abbildung 14:	Interventionslogik nichtproduktive Investitionen	120
Abbildung 15:	Einschätzung verschiedener Aspekte des Förderverfahrens und tatsächliche Behinderung der Inanspruchnahme	127
Abbildung 16:	Projekte und eingesetzte Fördermittel der Teilmaßnahme 321 A nach Themen	158
Abbildung 17:	Anteile der Fördermittel EU, Land, Bund in Prozent	168
Abbildung 18:	Umsetzung im Laufe der Förderperiode 2008 bis 2015	169
Abbildung 19:	Art der Projektträger	170
Abbildung 20:	Regionale Verteilung der Fördermittel gemessen an demografischer Entwicklung (Regionstypen nach BBSR)	171

Abbildung 21:	Dimensionen von Lebensqualität nach Stiglitz-Sen-Fitoussi (2009) und Zapf (1984)	173
Abbildung 22:	Projektbeispiele Wohnstandortbedingungen	179
Abbildung 23:	Umsetzung von LEADER-Projekten (41) 2008 bis 2015	209
Abbildung 24:	ZWE der LEADER-Projekte (41)	211
Abbildung 25:	Die Merkmale von LEADER	215
Abbildung 26:	Zusammensetzung der stimmberechtigten LAG-Mitglieder in Hessen nach institutioneller Zugehörigkeit (der Jahre 2008-2012, n=972)	217
Abbildung 27:	Thematische Vielfalt der Akteure in den LAG	221
Abbildung 28:	Zentrale Governance-Indikatoren (Mittelwerte nach Sphären)	227
Abbildung 29:	Anzahl der neu entstandenen Arbeitsplätze in außerlandwirtschaftlichen Betrieben im Schwerpunkt 3 und 4 nach Bereichen (Ergebnisindikator 8.2)	234
Abbildung 30:	Einschätzung der LAG-Mitglieder zum Beitrag von LEADER in verschiedenen Bereichen der ländlichen Entwicklung in ihrer Region (n=158)	237
Abbildung 31:	Einkommensentwicklung (Gewinn plus Lohnaufwand je AK) in Hessen (WJ 2006/07 bis 2014/15)	266
Abbildung 32:	Zusammenhang zwischen regionaler Verteilung der Fördermittel und einem Faktor Finanzielles Risiko	284
Abbildung 33:	In den Dimensionen aggregierte Fördermittel 2007 bis 2014	286
Abbildung 34:	Anteil der LEADER/HELER-Projekte* unter 321 A mit Bezug zum Wirkungsfeld Vereinbarkeit	306
Abbildung 35:	Ausrichtung der LEADER/HELER - Projekte unter 321 A im Bereich Soziales und Gesellschaft auf Zielgruppen*	306
Abbildung 36:	Öffentliche Mittel für aus der TH finanzierte Aktivitäten hinsichtlich ihres Bezugs auf die Förderperioden (FP) des Programmbezugs	312
Abbildung 37:	Zielgruppen im Einsatz der TH-Mittel	314
Abbildung 38:	Einsatz der Technischen Hilfe zur Unterstützung von Kontrollaufgaben nach Maßnahmen bzw. Bereichen	315
Abbildung 39:	Verteilung der öffentlichen Mittel für Wirkungskontrollen nach ihrer Zweckbestimmung	316
Abbildung 40:	Entwicklung der IK 2011 ausgewählter Fördermaßnahmen gegenüber 2005*	325

Abbildung 41:	Absolute und relative IK in vier Bundesländern sowie die öffentlichen Ausgaben im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012*	326
Abbildung 42:	Fördermittel mit positiven Wirkungen nach Wirkungsfeldern und Interventionstypen	367
Abbildung 43:	Implementationskosten-Komponenten und deren Erklärungsgründe	377
Abbildung 44:	Dynamik zwischen der Vermeidung von Verfahrensfehlerkosten, Implementationskosten und Zielverfehlungskosten	381



## Verzeichnis der Karten

Karte 1:	Regionale Verteilung der Zahlungen in den EU-Haushaltsjahren 2007 bis 2015 („Top-5-Maßnahmen“)	13
Karte 2:	Förderstruktur und -intensität landwirtschaftswirtschaftsbezogener Maßnahmen	14
Karte 3:	Förderstruktur und -intensität ländlicher Entwicklungsmaßnahmen	15
Karte 4:	Regionale Verteilung der Agrarumweltmaßnahmen	99

## Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Maßnahmen des EPLR und Bewertungshintergründe <sup>1)</sup>	2
Tabelle 2:	Programmthemen und -fragen und zugehörige Bewertungshintergründe	3
Tabelle 3:	Indikativer Finanzplan 2007 bis 2013 (in Euro)	9
Tabelle 4:	Vergleich der Planansätze des EPLR Hessen mit den Ist-Ausgaben zum 31.12.2015 nach Schwerpunkten	11
Tabelle 5:	Verwendete Sekundär- und Primärdaten	22
Tabelle 6:	Verwendete Methoden der Analyse der Wirkungen und Durchführung	23
Tabelle 7:	Überblick über die Maßnahmen des Schwerpunktes 1 (Stand: 2009)	25
Tabelle 8:	Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 1 (Soll-Ist-Vergleich)	26
Tabelle 9:	Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich	26
Tabelle 10:	Gemeinsame Ergebnisindikatoren im Soll-Ist-Vergleich	27
Tabelle 11:	Beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ (Neben-)Wirkungen von Schwerpunkt-1-Maßnahmen	28
Tabelle 12:	AFP 2007-2013: Planung und Realisierung	31
Tabelle 13:	AFP 2007-2013: Output-Indikatoren nach Investitionsschwerpunkten	32
Tabelle 14:	Mittelwertvergleich zwischen geförderten Betrieben und nicht geförderten Testbetrieben mit Milchviehhaltung in Hessen	37
Tabelle 15:	Förderzahlen zur Marktstrukturförderung in Hessen im Zeitraum 2007-2013	50
Tabelle 16:	Überblick über die Maßnahmen und Teilmaßnahmen von Schwerpunkt 2 (Stand: Ende 2013)	69
Tabelle 17:	Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 2 (Soll-Ist-Vergleich)	70
Tabelle 18:	Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich	71
Tabelle 19:	Soll-Ist-Vergleich auf Ergebnisebene	71
Tabelle 20:	Beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ (Neben-)Wirkungen von Schwerpunkt-2-Maßnahmen mit Berücksichtigung in den Vertiefungsthemen	73
Tabelle 21:	Maximale Höhe der Ausgleichszulage je ha Grünland (GL) und Ackerland (AL) bei einer LVZ von 16 (2007-2013)	77
Tabelle 22:	Umfang und Anteil der GlöZ-Flächen in Hessen zwischen 2009 und 2012, differenziert nach benachteiligten Gebiete und nicht benachteiligtem Gebiet sowie Dauergrünland und Acker	79
Tabelle 23:	Natura-2000-Förderung im Zeitverlauf	85

Tabelle 24:	Potenzielle Maßnahmenwirkungen in Naturschutzgebieten, die über ordnungsrechtliche Bewirtschaftungsauflagen hinausgehen (Fallstudien)	87
Tabelle 25:	Agrarumweltmaßnahmen und ihre Ressourcenschutzziele	92
Tabelle 26:	Förderangebot der Agrarumweltmaßnahmen in Hessen	93
Tabelle 27:	Überblick zum Förderumfang der AUM im Zeitverlauf	95
Tabelle 28:	Eingesetzte Methoden und verwendete Datenquellen	101
Tabelle 29:	Gesamtüberblick über AUM mit Biodiversitätszielen und ihre Bewertung	102
Tabelle 30:	Wirkungsbewertung von AUM mit Wasserschutzzielen	107
Tabelle 31:	Wirkungsbewertung von AUM mit Erosionsschutzziel (2012)	109
Tabelle 32:	Zusammenfassender Überblick über Effektivität und Effizienz der Umweltwirkungen der Agrarumweltmaßnahmen	112
Tabelle 33:	Ziele und Zielerreichung bei nichtproduktiven Investitionen (227)	121
Tabelle 34:	Überblick über die Wirkung der Teilmaßnahmen hinsichtlich der Schutzgüter Biodiversität, Boden/Wasser und Klima	126
Tabelle 35:	Überblick über die Maßnahmen von Schwerpunkt 3 (Stand: Ende 2013)	129
Tabelle 36:	Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 3 (Soll-Ist-Vergleich)	130
Tabelle 37:	Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich	132
Tabelle 38:	Soll-Ist-Vergleich auf Ergebnisebene	133
Tabelle 39:	Beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ (Neben-)wirkungen von Schwerpunkt-3-Maßnahmen	134
Tabelle 40:	Diversifizierungsförderung: Planung und Realisierung (2007-2013)	139
Tabelle 41:	Wesentliche Erfolgs- und Hemmfaktoren der Diversifizierung landwirtschaftlicher Unternehmen	143
Tabelle 42:	Anzahl der Projekte und Fördervolumen der Maßnahme 312 (2007-2013)	148
Tabelle 43:	Bandbreite der Branchenbereiche der geförderten Unternehmen (2007-2013)	149
Tabelle 44:	Anzahl Projekte und Fördervolumen in der Maßnahme 313 (2007-2013)	153
Tabelle 45:	Aktivurlaubsbereiche der Maßnahme 313 im Schwerpunkt 3 (2007-2013)	154
Tabelle 46:	Umsetzung der Maßnahme 321 A in HELER-Regionen (2007-2013)	158
Tabelle 47:	Fördergegenstände der Maßnahme 322	165



Tabelle 48:	Übersicht über die acht als Untersuchungsorte ausgewählten Förderschwerpunkte der Dorfstudie	175
Tabelle 49:	Projektumsetzung: Eingesetzte Fördermittel und förderfähige Gesamtkosten	176
Tabelle 50:	Umsetzung der Maßnahme 323 in den HELER-Regionen	190
Tabelle 51:	Umsetzung der Maßnahme 341 nach Projektbereichen	198
Tabelle 52:	Spektrum der LEADER-Maßnahme 413	204
Tabelle 53:	Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 4 (Soll-Ist-Vergleich)	208
Tabelle 54:	Wirkungsbereiche der LEADER-Projekte in den Vertiefungsthemen	208
Tabelle 55:	Übersicht über die Primärdatenerhebungen, Analysen und Verweise im Text	215
Tabelle 56:	Zehn Dimensionen der Lebensqualität in ländlichen Räumen	238
Tabelle 57:	Wirkungsindikator Wirtschaftswachstum (zusätzliche BWS)	250
Tabelle 58:	Quantifizierter Wirkungsindikator Schaffung neuer Dauerarbeitsplätze	253
Tabelle 59:	Zusammenfassung der Bottom-up-Wirkungsbewertung	256
Tabelle 60:	Wirkungseinschätzungen relevanter Maßnahmen	262
Tabelle 61:	Übersicht der Szenarien-Ergebnisse zu den Klimaschutzbeiträgen	273
Tabelle 62:	Wirkungsbeitrag von Maßnahmen des EPLR Hessen zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässerqualität	277
Tabelle 63:	Zuordnung zu den Dimensionen von Lebensqualität und öffentliche Ausgaben	285
Tabelle 64:	Maßnahmen im hessischen EPLR mit Innovationsansätzen	291
Tabelle 65:	Anteil Breitbandverfügbarkeit bezogen auf Haushalte über alle Technologien	296
Tabelle 66:	Gleichstellungsrelevanz der ausgezahlten öffentlichen Mittel 2007 bis 2015	303
Tabelle 67:	Geschlechterverhältnis in den verschiedenen Gremien bzw. Funktionen	308
Tabelle 68:	Überblick über die Fördergegenstände der TH (Stand: 31.12.2014)	313
Tabelle 69:	Verteilung der öffentlichen Mittel für Begleitung, Bewertung und Wirkungskontrollen auf Fördergegenstände der Technischen Hilfe	315
Tabelle 70:	Kostenstruktur des EPLR Hessen	322
Tabelle 71:	Relative IK und Gesamtkosten der flächenbezogenen Maßnahmen und Teilmaßnahmen (ELER-InVeKoS)	324

Tabelle 72:	Anteil ausgezahlter Fördermittel für private ZWE mit vollständiger Mitnahme nach Maßnahmengruppen	340
Tabelle 73:	Synergieeffekte zwischen Maßnahmen für die unterschiedlichen Wirkungsfelder	348
Tabelle 74:	Beispiele für Synergieeffekte im Sinne wirkungsverstärkender Interaktionen	350
Tabelle 75:	Wirksamkeit und Kosten von Maßnahmen mit Zielausrichtung Biodiversität	355
Tabelle 76:	Umsetzungs- und Fördereffizienzranking von Maßnahmen bezogen auf den Indikator ‚Minderung von N-Bilanzen‘	356
Tabelle 77:	Fördereffizienz ausgewählter Maßnahmen mit Klimaschutzzielen bzw. Klimaschutzwirkungen	357
Tabelle 78:	Verteilung der eingesetzten Ressourcen auf „Leistungsträger“ und Maßnahmen mit Zielverfehlungen	359
Tabelle 79:	Einfluss von Förderstrategie und Maßnahmenstruktur auf die Fördereffizienz	360
Tabelle 80:	Gesamtbetrachtung im Hinblick auf vertieft untersuchte Wirkungsfelder	370

## Verzeichnis der Abkürzungen

### A

---

a	Jahr
ABAG	Allgemeine Bodenabtragsgleichung
Abb.	Abbildung
AF	Ackerfläche
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm (ELER-Code 121)
AG	Arbeitsgemeinschaft, Arbeitsgruppe
AGZ	Ausgleichszulage
AK	Arbeitskraft, Arbeitskräfte
AL	Ackerland
ANBest	Allgemeine Nebenbestimmungen
ArL, ÄrL	Amt/Ämter für regionale Landesentwicklung
Art.	Artikel
AUKM	Agrarumwelt- und Klimamaßnahme(n)
AUM	Agrarumweltmaßnahme(n)

### B

---

BfN	Bundesamt für Naturschutz
BGA	Begleitausschuss
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BS	Bescheinigende Stelle
bspw.	beispielsweise
BWS	Bruttowertschöpfung
bzw.	beziehungsweise

### C

---

C	Kohlenstoff
ca.	circa
CC	Cross Compliance
CMEF	Common Monitoring and Evaluation Framework
CO <sub>2</sub>	Kohlendioxid
CO <sub>2äq</sub>	CO <sub>2</sub> -Äquivalente

### D

---

d. h.	das heißt
DE	Dorferneuerung
DG Agri	Generaldirektion Landwirtschaft bei der Europäischen Kommission
DüV	Düngeverordnung
DUV	Daueruntersuchungsflächen

**E**


---

EDV	elektronische Datenverarbeitung
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EFF	Europäischer Fischereifonds
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EPLR	Entwicklungsprogramm oder -plan für den ländlichen Raum
EPLR Hessen	Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen
ESF	Europäischer Sozialfonds
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EU-COM	European Commission
EU-KOM	Europäische Kommission
EuRH	Europäischer Rechnungshof

**F**


---

FENA	Forsteinrichtung und Naturschutz im Hessen-Forst
FFH	Fauna Flora Habitat(-Richtlinie)
FFK	förderfähige Kosten
FID	Förderung von Investitionen zur Diversifizierung (ELER-Code 311 C)
FTE	Vollzeitäquivalente Arbeitsplätze (Full-Time Equivalent)
F&E	Forschung und Entwicklung

**G**


---

GAK	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik (der EU)
ggf.	gegebenenfalls
GIS	Geographische Informationssysteme
GL	Grünland
GRW	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
GVE	Großvieheinheiten

**H**


---

ha	Hektar
HACCP	Hazard Analysis and Critical Control Points(-Konzept) (Qualitätslabel)
HALM	Hessisches Programm für Agrarumwelt- und Landschaftspflege-Maßnahmen
HB	Bremen

HC	Health Check
HIAP	Hessisches Integriertes Agrarumweltprogramm
HLUG	Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie
HMULV	Hessisches Ministerium für Umwelt, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz
HMUELV	Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
HMUKLV	Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
HMWVL	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung
HNV	High Nature Value
HRH	Hessischer Rechnungshof
HSL	Hessisches Statistisches Landesamt
HSM	Hessisches Sozialministerium
HW	Hochwasser
HZB	Halbzeitbewertung

**I**


---

IBH	Investitionsbank Hessen
i. d. R.	in der Regel
IfLS	Institut für Ländliche Strukturforchung
IFS	International Featured Standards (Qualitätslabel)
IK	Implementationskosten
IKA	Implementationskostenanalyse
IKEK	Integriertes kommunales Entwicklungskonzept
ILE	Integrierte ländliche Entwicklung
ILEK	Integriertes ländliche Entwicklungskonzept
InVeKos	<b>I</b> ntegriertes <b>V</b> erwaltungs- und <b>K</b> ontrollsystem
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IT	Informationstechnik
IVV	Fraunhofer-Institut für Verfahrenstechnik und Verpackung

**K**


---

k. A.	keine Angabe
Kap.	Kapitel
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
km	Kilometer
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
KOM	Europäische Kommission
kt	Kilotonne(n)
ktoe	Kilotonnen Erdöläquivalente

**L**


---

LA	Lenkungsausschuss zur Steuerung der Bewertungsaktivitäten
LAG	Lokale Aktionsgruppe (Leader)
LF	landwirtschaftlich genutzte Fläche
lfm	laufende Meter
LLH	Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen
LR	Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts
LRT	Lebensraumtyp
LSG	Landschaftsschutzgebiet
lt.	laut

**M**


---

max.	maximal
MB	Modulbericht
MDM	Mulch- oder Direktsaat- oder Mulchpflanzverfahren im Ackerbau
min.	mindestens
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarden
MwSt.	Mehrwertsteuer

**N**


---

N	Stickstoff
n	Anzahl der Elemente bzw. Beobachtungen
nFK	nutzbare Feldkapazität
NH <sub>3</sub>	Ammoniak
N <sub>min</sub>	Gehalt eines Bodens an verfügbarem mineralisierten Stickstoff
NO <sub>3</sub>	Nitrat
Nr.	Nummer
NRR	Nationale Rahmenregelung
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSG	Naturschutzgebiete
NSL	Naturschutzfachliche Sonderleistung(en)

**O**


---

o. Ä.	oder Ähnliches
o. g.	oben genannte(n/r/s)
OG	Oberflächengewässer

**P**


---

P	Phosphor
PB	Projektbereich

PG Projektgruppe

PSM Pflanzenschutzmittel

---

**Q**

QS Qualität und Sicherheit (Qualitätslabel)

---

**R**

RAK Regionales Agrarumweltkonzept

rd. rund

Ref. Referat

REK Regionales Entwicklungskonzept

RL Richtlinie

RM Regionalmanagement

---

**S**

s. siehe

s. o. siehe oben

SILEK Schwerpunkt-ILEK bzw. Integriertes ländliches Entwicklungskonzept mit räumlichem und thematischem Schwerpunkt

SP ELER-Schwerpunkt

Std. Stunden

SWOT Stärken-Schwächen-Analyse

s. u. siehe unten

---

**T**

TG Teilnehmergeinschaft

TGG Trinkwassergewinnungsgebiet

TH Technische Hilfe

THG Treibhausgas(e)

tlw. teilweise

TN Teilnehmende

---

**U**

u. a. unter anderem

u. Ä. und Ähnliches

u. E. unseres Erachtens

---

**V**

v. a. vor allem

VB Verwaltungsbehörde

VE Vieheinheiten

vgl. vergleiche

VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
VK	Variationskoeffizient
VO	Verordnung
VOK	Vor-Ort-Kontrolle(n)
V&V	Verarbeitung und Vermarktung (ELER-Code 123)

**W**

---

WA	Wirtschaftsakteur
WIBank	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen
WiSo	Wirtschafts- und Sozial-(Partner)
WJ	Wirtschaftsjahr
WRRL	EG-Wasserrahmenrichtlinie

**Z**

---

z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
ZS	Zahlstelle
ZWE	ZuwendungsempfängerIn

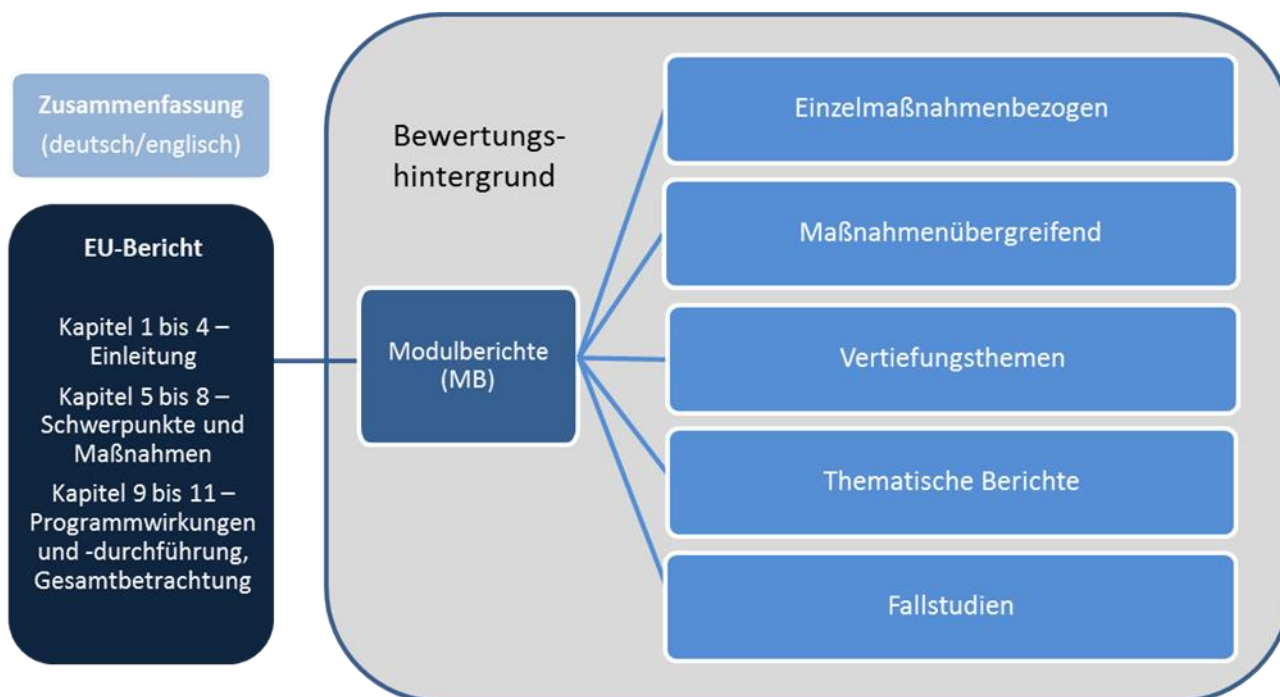
---



## 1 Struktur des Ex-post-Bewertungsberichts

Der Ex-post-Bewertungsbericht ist in zwei Hauptteile gegliedert (Abbildung 1). Er besteht zum einen aus einem EU-Bericht, in dem die insgesamt 24 Bewertungsfragen beantwortet werden, welche die Europäische Kommission (EU-KOM) in ihren Leitlinien zur Ex-post-Bewertung formuliert hat (ENN, 2014). Den zweiten Teil bildet ein Anhang, der den Bewertungshintergrund mit ausführlichen Darstellungen in Form von Modulberichten enthält. Der EU-Bericht geht nach einer Einleitung zunächst auf die Schwerpunkte und Maßnahmen des EPLR Hessen ein (Bewertungsfragen 15 bis 24). Anschließend werden Programmwirkungen und Durchführungsaspekte diskutiert (Bewertungsfragen 1 bis 14).

**Abbildung 1:** Struktur des Ex-post-Bewertungsberichts



Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Maßnahmen des EPLR Hessen und die zugehörigen Bewertungshintergründe. Modulberichte (MB) sind in sich abgeschlossene Berichte, die sich auf Maßnahmen oder Maßnahmengruppen, spezielle Themen oder einzelne Bewertungsschritte (z. B. Auswertung einer Befragung) beziehen.

**Tabelle 1:** Maßnahmen des EPLR und Bewertungshintergründe<sup>1)</sup>

Maßnahme/Thema	Kapitel	AutorInnen	Modulbericht
Mittelverteilung nach Regionen und Zielgruppen	3	Regina Grajewski	3_MB Mittelverteilung
Agrarinvestitionsförderungsprogramm (121)	5.2	Henrik Ebers Bernhard Forstner Angela Bergschmidt	5.2_MB Agrarinvestitionsförderungsprogramm (kurz: 5.2_MB AFP)
Verarbeitung und Vermarktung (123)	5.3	Martin Spengler	5.3_MB Verarbeitung und Vermarktung (kurz: 5.3_MB V&V)
Forstwirtschaftliche Infrastruktur (125 A und 227)	5.4	Kristin Franz	5.4_MB Forstliche Fördermaßnahmen (kurz: 5.4_MB Forst)
Flurneuordnung (125 B)	5.5	Andreas Tietz	5.5_MB(a) Befragung von Landwirten
		Manfred Bathke Andreas Tietz	5.5_MB(b) Fallstudien zur Flurbereinigung in Hessen
		Andreas Tietz Manfred Bathke	5.5_MB(c) Maßnahmenbewertung Flurneuordnung
Ausgleichszulage (212)	6.2	Regina Dickel	-/-
Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 (213)	6.3	Karin Reiter	-/-
Agrarumweltmaßnahmen (214)	6.4	Karin Reiter Wolfgang Roggendorf Achim Sander	6.4_MB Agrarumweltmaßnahmen (kurz: 6.4_MB AUM)
Wiederaufbau (226)	6.8	Kristin Franz	-/-
Nichtproduktive Investitionen Forst (227)	6.9	Kristin Franz	(siehe 5.4)
Bio-Rohstoffe (311 A)	7.2	Gitta Schnaut	(siehe 8)
Landtouristische Investitionen (311 B)	7.3	Gitta Schnaut	(siehe 8)
Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten (311 C)	7.4	Henrik Ebers Bernhard Forstner	-/-
Kleinstunternehmen (312)	7.5	Andrea Moser	(siehe 8)
Tourismus (313)	7.6	Andrea Moser	(siehe 8)
Regionale Versorgung mit Waren und Dienstleistungen (321 A)	7.7	Gitta Schnaut	(siehe 8)
Nutzung von Biomasse (321 B)	7.8	Gitta Schnaut	(siehe 8)
Dorferneuerung und -entwicklung (322)	7.9	Andrea Moser	
Ländliches Kulturerbe (323)	7.9	Gitta Schnaut	(siehe 8)
Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen (331)	7.10	Gitta Schnaut	(siehe 8)
Kompetenzentwicklung (341)	7.12	Gitta Schnaut	(siehe 8)
LEADER / HELER (Schwerpunkt 4)	8	Gitta Schnaut Andrea Moser	8_MB Ländliche Regionalentwicklung (LEADER/HELER) (kurz: 8_MB LEADER)

<sup>1)</sup> Die Nummern in Klammern in der Spalte „Maßnahme/Thema“ geben den jeweiligen ELER-Code der Maßnahmen an.

Quelle: Eigene Darstellung.

Auch zu einzelnen programmbezogenen Bewertungsthemen bzw. -fragen gibt es Bewertungshintergründe. In Tabelle 2 wird eine Übersicht gegeben.

**Tabelle 2:** Programmthemen und -fragen und zugehörige Bewertungshintergründe

Maßnahme/Thema	Kap.	AutorInnen	Modulbericht (MB) / Ergänzendes Material (EM)
Beitrag zum Wachstum der gesamten ländlichen Wirtschaft	9.1	Andrea Pufahl	9.1_MB Wirtschaft und Arbeit
Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze	9.2	Andrea Pufahl	
Beitrag zum Ressourcenschutz	9.3	Achim Sander	9.3_MB Biodiversität
Beitrag zur Bereitstellung erneuerbarer Energien	9.4	Wolfgang Roggendorf	-/-
Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft	9.5	Gerald Schwarz	9.5_MB Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors (kurz: 9.5_MB Agrarsektor)*
Beitrag zur Umstrukturierung des Milchsektors	9.6	Henrik Ebers Bernhard Forstner	-/-
Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel	9.7	Achim Sander Kristin Franz Wolfgang Roggendorf	9.7_MB Klimaschutz
Beitrag zur verbesserten Wasserbewirtschaftung	9.8	Wolfgang Roggendorf	-/-
Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität und Förderung der Diversifizierung	9.9	Andrea Moser	9.9_EM Theoretische Herleitung von Lebensqualität als mehrdimensionalem Konzept (kurz: 9.9_EM Lebensqualität)
Beitrag zur Einführung innovativer Ansätze	9.10	Gitta Schnaut	-/-
Beitrag zur Anbindung an Breitband-Internetanschlüsse	9.11	Birgit Fengler	-/-
Tierschutz	9.12	Angela Bergschmidt	-/-
Gleichstellung von Männern und Frauen	9.13	Barbara Fähmann	-/-
Technische Hilfe	10.1	Regina Grajewski	-/-
Fördereffizienz	10.2	Barbara Fähmann Regina Grajewski Karin Reiter	10.2_MB Implementationskostenanalyse (kurz: 10.2_MB IK-Analyse)

\* Programmübergreifender Bericht über die EPLR der 6-Länder-Evaluation (ohne Hamburg).

Quelle: Eigene Darstellung.



## 2 Bewertungsrahmen

Das Land Hessen (HE) hat die Bewertung seines Entwicklungsplans für den ländlichen Raum 2007 bis 2013 (EPLR Hessen) gemeinsam mit sechs anderen Bundesländern (Hamburg, Niedersachsen/Bremen<sup>1</sup>, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein) in einem Paket vergeben. Die Beauftragung umfasste sowohl die laufende Bewertung, die Erstellung jährlicher Bewertungsberichte, die Halbzeitbewertung 2010 und die Ex-post-Bewertung 2016. Die Bewertung wurde unter der 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 (LA) eingerichtet, der sich aus den Verwaltungsbehörden<sup>2</sup> (VB) der Bundesländer sowie den EvaluatorInnen zusammensetzt. Den Vorsitz hatte bis 2013 die VB Schleswig-Holstein, ab 2013 das Koordinierungsreferat in der Staatskanzlei Niedersachsen.

Die Sitzungen des LA fanden einmal pro Jahr statt. Vorgestellt wurden seitens der EvaluatorInnen die wesentlichen Bewertungsaktivitäten und deren Ergebnisse. Auch Änderungen grundsätzlicher Art am Evaluationsdesign oder Aspekte, die länderübergreifende Entscheidungen erforderten, waren Gegenstand des LA. Neben dem LA gab es auch länderübergreifende Organisationsformen auf Maßnahmenebene zur Detailplanung des Evaluationsdesigns und Vorstellung/Diskussion der Ergebnisse.

Programmbezogen erfolgte die Kommunikation bezüglich des Untersuchungsdesigns und die Diskussion der Ergebnisse bilateral mit der VB, den Fachreferaten und der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) als Zahlstelle.

Jährlich wurde ein Bewertungsbericht für den EPLR Hessen erstellt, der auch die Grundlage für das Kapitel im jährlichen Durchführungsbericht zur laufenden Bewertung bildete. Dieser Bewertungsbericht wurde im Begleitausschuss (BGA) präsentiert und diskutiert.

Im Jahr 2010 wurde mit dem Bericht zur Halbzeitbewertung (LR et al., 2010) eine erste Bewertung der Umsetzung und der bis dato erreichten Ergebnisse vorgenommen und damit die methodische Grundlage für die Bewertungsaktivitäten bis zur Ex-post-Bewertung gelegt.

---

<sup>1</sup> Niedersachsen und Bremen hatten mit *PROFIL* ein gemeinsames Programm.

<sup>2</sup> sowie dem Koordinierungsreferat in der Staatskanzlei Niedersachsen, dem Koordinierungsreferat im Niedersächsischen Umweltministerium und VertreterInnen der senatorischen Dienststellen in Bremen

Ergebnisse der laufenden Bewertungsaktivitäten wurden kontinuierlich aufbereitet und entweder in Form mündlicher Präsentationen im Lenkungsausschuss, dem Begleitausschuss, auf Dienstbesprechungen und auf Fachtagungen vorgestellt oder als sogenannter Modulbericht in schriftlicher Form übermittelt. Diese Modulberichte flossen auch in die Ex-post-Bewertung ein und sind als Bewertungshintergrund (Tabelle 1 und Tabelle 2) beigefügt.

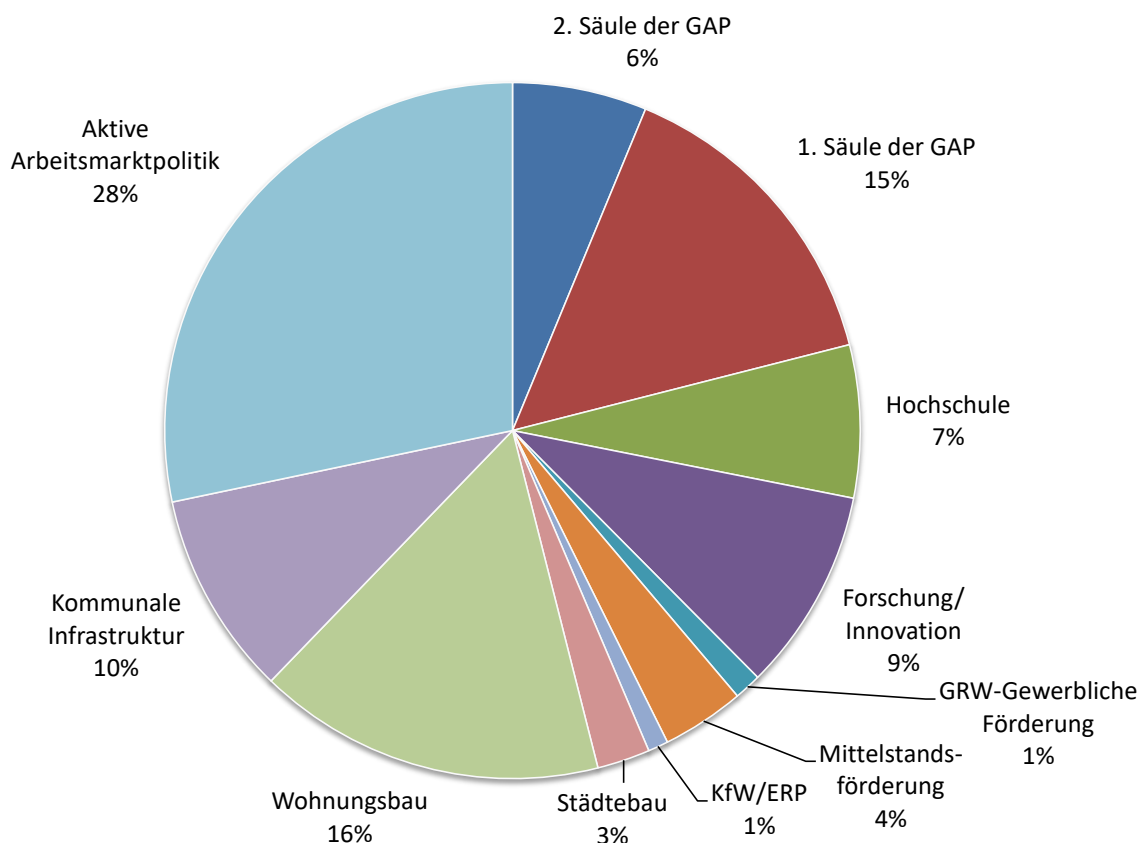
### 3 Beschreibung der Programmstruktur und -umsetzung

#### 3.1 Einordnung des EPLR Hessen in die hessische Förderlandschaft

##### Raumwirksame Politiken

In Hessen existieren neben dem EPLR weitere raumwirksame Politiken. Basierend auf einer Untersuchung von Plankl (2013) zur formalen Inzidenz raumwirksamer Politiken (ergänzt um die Mittel der 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)) ist im langjährigen Durchschnitt die aktive Arbeitsmarktpolitik der finanziell bedeutendste raumwirksame Politikbereich in Hessen (Abbildung 2). An zweiter Stelle folgt die GAP, dominiert von den Zahlungen aus der 1. Säule. Mit 16 % der raumwirksamen Mittel folgt die Förderung des Wohnungsbaus. Weitere Politikfelder, deren relative Bedeutung hoch ist, sind Kommunale Infrastruktur (10 %) und Forschung/Innovation (9 %).

**Abbildung 2:** Relative Bedeutung der öffentlichen Ausgaben für raumwirksame Politiken in Hessen in Euro (Mittel der Jahre 1995 bis 2008)\*



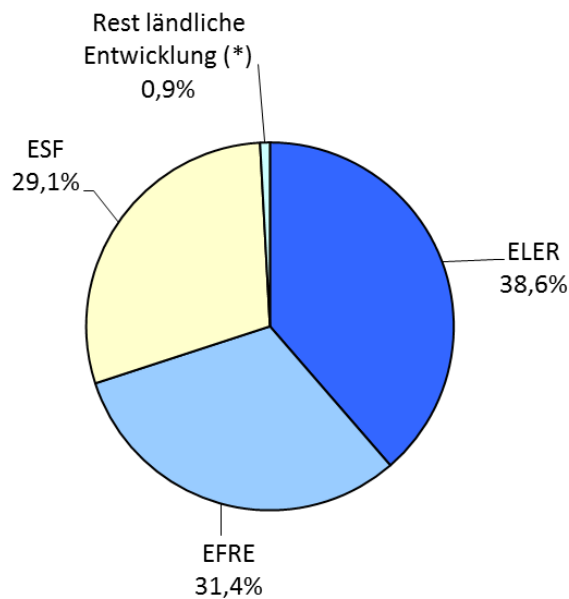
(\*) 1. Säule GAP: Durchschnitt 2007-2014 gemäß Zahlstellendaten Hessen

Quelle: Eigene Berechnungen nach Plankl (2013).

### EU-Förderlandschaft 2007 bis 2013

In der Förderperiode 2007 bis 2013 wurden in Hessen öffentliche Mittel (EU und national) in Höhe von rund 1,25 Mrd. Euro für die hessischen EU-Programme eingesetzt. Diese Mittel verteilten sich zu annähernd je einem Drittel auf den ELER, den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Sozialfonds (ESF) (Abbildung 3).<sup>3</sup>

**Abbildung 3:** Verteilung der öffentlichen Mittel (\*\*\*) der hessischen EU-Programme (\*\*\*) in der Förderperiode 2007 bis 2013



(\*) Restzahlungen aus LEADER+ und fakultativer Modulation, Zuckerdiversifizierungsbeihilfen.

(\*\*) zur besseren Vergleichbarkeit wurden bei den Strukturfondsprogrammen die zur Darstellung der nationalen Kofinanzierung eingesetzten privaten Mittel nicht berücksichtigt.

(\*\*\*) Aus verwaltungsökonomischen Gründen hat sich das Land Hessen 2011 entschieden, aus der Förderung mit Mitteln des Europäischen Fischereifonds (EFF) auszusteigen und finanziert seither diesen Förderbereich rein national.

Quelle: Eigene Berechnungen aufgrund von programmbezogenen Finanzdaten (HMUELV, 2012a; HMUELV, 2010b; HMUKLV, 2016; HMWVL, 2007; HSM, 2007; WIBank, 2010).

<sup>3</sup> Restzahlungen aus LEADER+, fakultativer Modulation und Zuckerdiversifizierungsbeihilfen umfassten 0,9 % der öffentlichen Mittel.



## 3.2 Struktur des EPLR Hessen 2007 bis 2013

### EPLR Hessen – Indikative Finanzplanung

Insgesamt standen für den Förderzeitraum 2007 bis 2013 rund 251 Mio. ELER-Mittel zur Verfügung, die zusammen mit den nationalen Kofinanzierungsmitteln eine Summe von 480 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln ergaben. Hinzu kamen rund 250 Mio. Euro öffentliche Mittel, die als sogenannte nationale top-ups für Fördermaßnahmen ohne finanzielle Beteiligung der EU bereitgestellt wurden (Tabelle 3).

**Tabelle 3:** Indikativer Finanzplan 2007 bis 2013 (in Euro)

	ELER-Mittel	Nationale öffentliche Mittel	Öffentliche Mittel insgesamt	Private Mittel indikativ	Gesamtkosten	Zusätzliche Mittel für Artikel-89-Maßnahmen
Schwerpunkt 1	63.896.591	60.563.258	124.459.849	372.271.962	496.731.811	19.045.000
Schwerpunkt 2	151.415.253	133.070.342	284.485.595	8.895.617	293.381.212	62.341.126
Schwerpunkt 3	14.948.308	14.948.308	29.896.616	64.151.754	94.048.370	168.000.000
LEADER	18.226.733	18.226.733	36.453.466	40.648.483	77.101.949	0
Technische Hilfe	2.377.244	2.377.244	4.754.488	0	4.754.488	0
Insgesamt	250.864.129	229.185.885	480.050.014	485.967.816	966.017.830	249.386.126

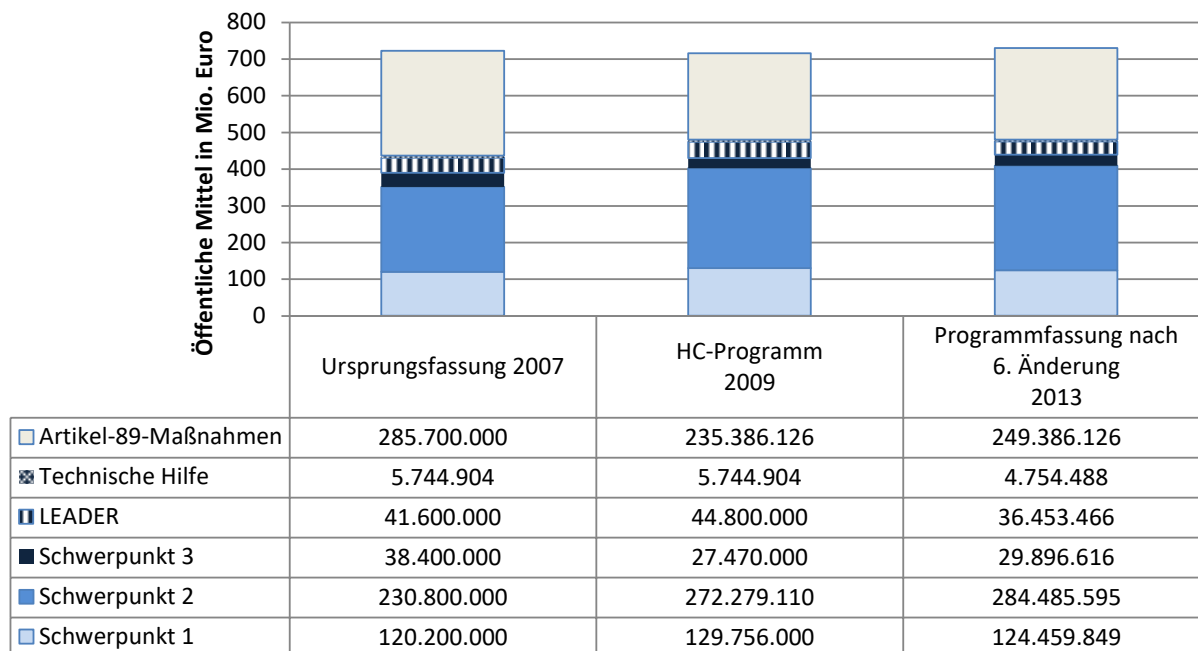
Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage des 6. Änderungsantrages des EPLR (HMUELV, 2013).

Die meisten öffentlichen Mittel waren dem Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“ (59 %) zugeordnet, gefolgt von dem Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit“ (26 %). Auf LEADER (8 %) und den Schwerpunkt 3 „Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“ (6 %) entfielen zusammen fast 14 % der öffentlichen Mittel.

Betrachtet man nur die ELER-Mittel einschließlich der erforderlichen nationalen öffentlichen Kofinanzierung, dann handelte es sich beim Hessischen EPLR bezüglich seiner grundlegenden Ausrichtung um ein sektorales Programm. Unter Einbeziehung der nationalen top-ups (vor allem für die Dorfentwicklung (322)<sup>4</sup>) verschiebt sich der Schwerpunkt in Richtung der ländlichen Entwicklung. Aber auch unter Berücksichtigung der nationalen top-ups entfielen immer noch 67 % der öffentlichen Mittel auf die Schwerpunkte 1 und 2.

<sup>4</sup> Die Zahlen in Klammern geben im gesamten Bericht den jeweiligen ELER-Code der Maßnahme an.

**Abbildung 4:** Mittelansätze der EPLR-Ursprungsfassung (2007), des Health-Check-Programms (2009) und der Programmfassung nach dem 6. Änderungsantrag (2013) in Euro



Quelle: Eigene Darstellung nach den verschiedenen Programmversionen HMULV (2007), HMUELV (2009b; 2013).

Gegenüber der ursprünglichen Planung aus dem Jahr 2007 ist das zur Verfügung stehende Mittelvolumen im Bereich des ELER-kofinanzierten Programmteils um rund 43 Mio. Euro gestiegen (Abbildung 4). Grund hierfür waren zusätzliche Mittel, die u. a. durch den sogenannten EU-Health Check (HC), das EU-Konjunkturprogramm sowie durch Korrekturen der 1. Säule im Jahr 2009 verfügbar und mit der 3. Programmänderung in das EPLR Hessen integriert wurden (HMUELV, 2009b). Mit dem 6. Änderungsantrag konnten das letzte Mal auch inhaltliche Anpassungen am Programm vorgenommen werden. Mit der 7. Programmänderung in 2015 erfolgten nur noch Anpassungen an den tatsächlichen Mittelabfluss. Die relative Bedeutung der Schwerpunkte zueinander hat sich zwischen 2007 und 2013 etwas verschoben. Auf den Schwerpunkt 2 entfielen am Ende 6 %-Punkte mehr an öffentlichen Mitteln, während in den anderen Schwerpunkten 2 bis 3 %-Punkte weniger öffentliche Mittel zur Verfügung standen.

### Health-Check (HC) und EU-Konjunkturprogramm

Die HC-Mittel<sup>5</sup> umfassten mit rund 43 Mio. Euro 9 % des öffentlichen Mittelvolumens des EPLR Hessen. Die HC-Mittel waren zunächst nur dem Schwerpunkt 2 (Agrarumweltmaßnahmen, 214) zugeordnet. mit der 6. Programmänderung 2013 wurden dann 6,7 Mio. in das Agrarinvestitions-

<sup>5</sup> Mit dem Begriff HC-Mittel sind alle Mittel unabhängig von ihrer Herkunft gemeint, die 2009 zusätzlich von der EU zur Verfügung gestellt wurden.

förderungsprogramm (121) umgeschichtet. Die Mittel wurden überwiegend in bestehenden Maßnahmen zur Abrechnung gebracht. Als neue Teilmaßnahme wurde nur 214F „Anwendung von Mulch- oder Direktsaat oder Mulchpflanzverfahren im Ackerbau“<sup>6</sup> eingeführt. Wie schon in der Halbzeitbewertung (Fährmann et al., 2010) diskutiert und auch in einem Bericht des Thünen-Instituts (Tietz, 2010) herausgestellt, wurde durch die zusätzlichen HC-Mittel keine grundlegend neue Ausrichtung des Programms angestoßen.

### 3.3 Finanzielle Umsetzung des EPLR Hessen nach Schwerpunkten, Regionen, Zielgruppen und Investitionskategorien

#### 3.3.1 Schwerpunkte

Grundlage des Soll-Ist-Vergleichs ist der Planungstand des EPLR Hessen nach der größeren Programmanpassung im Jahr 2009 (Integration u. a. des Health Check und des EU-Konjunkturprogramms) und dem endgültigen Auszahlungsstand zum 31.12.2015 (Tabelle 4). Nachrichtlich sind die Programmfassungen 2013 nach der 6. Änderung, die das Ende des Programmplanungszeitraums markiert, und 2015 nach der 7. Änderung dargestellt. Die Mittelausschöpfung blieb, bis auf Schwerpunkt 2, in allen Schwerpunkten jeweils unter dem Soll. Insgesamt wurden die zur Verfügung stehenden Mittel jedoch zu nahezu 100 % verausgabt.

**Tabelle 4:** Vergleich der Planansätze des EPLR Hessen mit den Ist-Ausgaben zum 31.12.2015 nach Schwerpunkten

	Soll			Ist	Umsetzungsstand in % HC-Programm 2009
	HC-Programm 2009	Programmfassung 2013	Programmfassung 2015	Ausgezahlte öffentliche Mittel zum 31.12.2015	
Schwerpunkt 1	129,76	124,46	123,54	122,95	95%
Schwerpunkt 2	272,28	284,49	285,29	285,32	105%
Schwerpunkt 3	24,47	26,50	26,92	26,86	98%
LEADER	44,80	39,85	40,64	41,13	92%
Technische Hilfe	5,74	4,75	3,65	3,65	64%
Insgesamt	480,50	480,50	480,50	479,91	100%
Artikel-89-Maßnahmen	235,39	249,39	249,39	206,35	88%

Quelle: Eigene Darstellung; Finanzpläne und Umsetzungsstände (HMUELV, 2009b; HMUELV, 2013; HMUCLV, 2016).

<sup>6</sup> MDM-Verfahren wurden allerdings schon früher (bis 2008) im Rahmen der fakultativen Modulation gefördert, allerdings in einer anderen Ausgestaltung.

### 3.3.2 Health-Check-Mittel

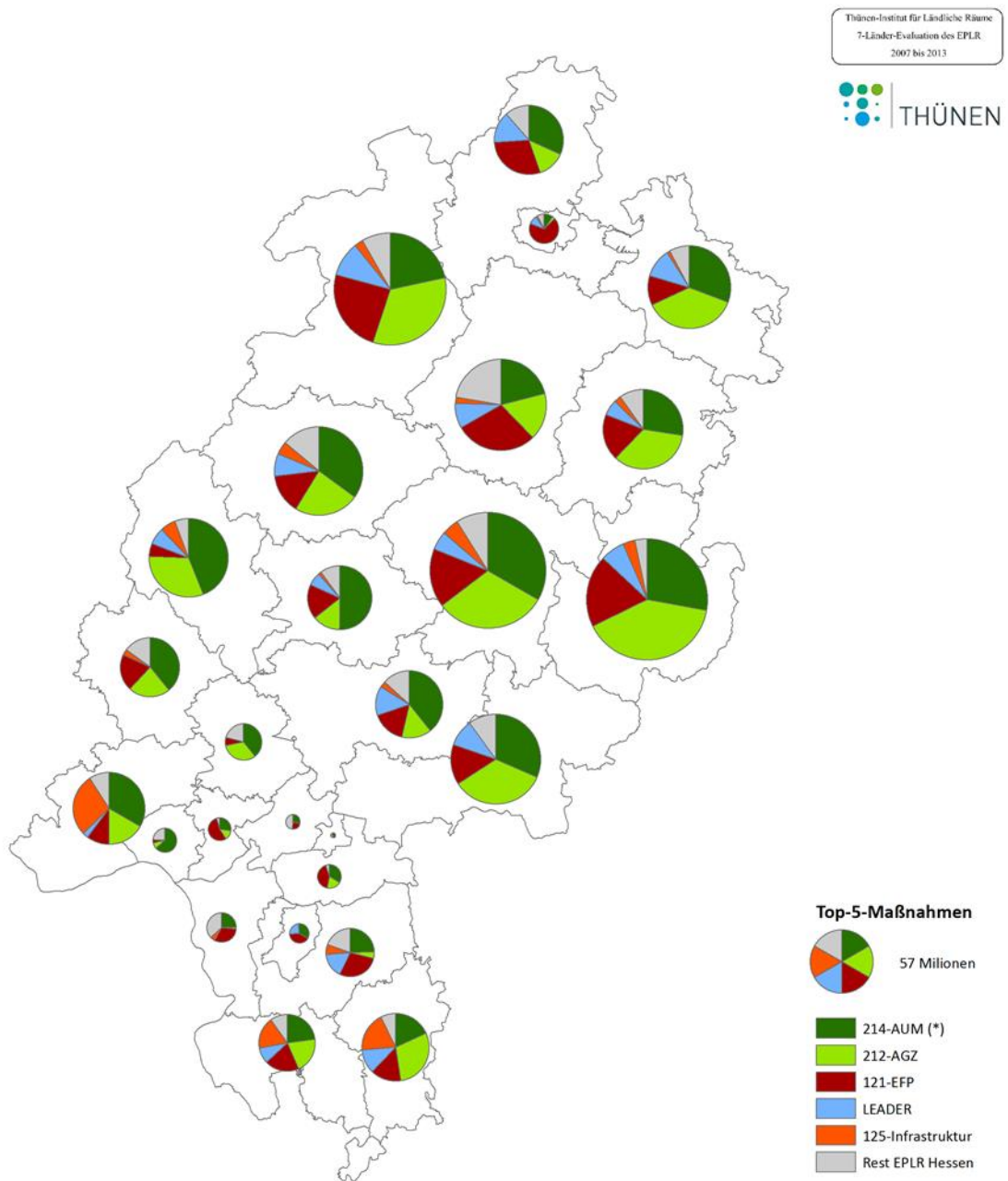
Da der Auszahlung der zusätzlichen HC-Mittel Priorität eingeräumt werden sollte, wurden diese zu 100 % verausgabt. 43,34 Mio. Euro wurden bis zum 31.12.2015 für die Schwerpunkte 1 und 2 abgerechnet. Aufgrund der Umschichtung von HC-Mitteln in die Maßnahme 121 lag der Umsetzungsstand bei Agrarumweltmaßnahmen (214) im Vergleich zum HC-Programm 2009 bei 85 %.

### 3.3.3 Regionen

Die Verteilung der Zahlungen zwischen den hessischen Regionen war sehr unterschiedlich (Karte 1). Die Auswertung der Zahlstellendaten (also ohne Berücksichtigung der rein national finanzierten top-ups) zeigt, dass absolut die meisten Mittel nach Mittel- und Nordhessen geflossen sind. Die drei Kreise mit den meisten Mitteln aus dem EPLR waren der Vogelsbergkreis, Fulda und Waldeck-Frankenberg. Diese regionale Verteilung resultiert weitgehend auf der insbesondere auf Mittelgebirgslagen und Grünlandstandorte ausgerichteten Flächenförderung, der benachteiligten Gebietskulisse sowie der Förderkulisse für ländliche Entwicklungsmaßnahmen.

Sehr dominant waren einige wenige Maßnahmen im EPLR, nämlich die Agrarumweltmaßnahmen (AUM; 30 % der Zahlungen), die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (AGZ; 27 %), das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP; 19 %), LEADER mit 8 % und infrastrukturelle Maßnahmen mit dem ELER-Code 125 mit 5 % („Top-5-Maßnahmen“). Die verbleibenden 11 % der öffentlichen Mittel verteilten sich auf eine Vielzahl von weiteren EPLR-Maßnahmen, auf die z. T. nur ein geringes Mittelvolumen entfiel. Die regionalen Unterschiede im relativen Gewicht der „Top-5-Maßnahmen“ sind vor allem durch das nicht flächendeckende Angebot von LEADER, die Kulisse in der AGZ-Förderung und die räumlichen Schwerpunkte bei der Flurbereinigung zurückzuführen.

**Karte 1:** Regionale Verteilung der Zahlungen in den EU-Haushaltsjahren 2007 bis 2015 („Top-5-Maßnahmen“)



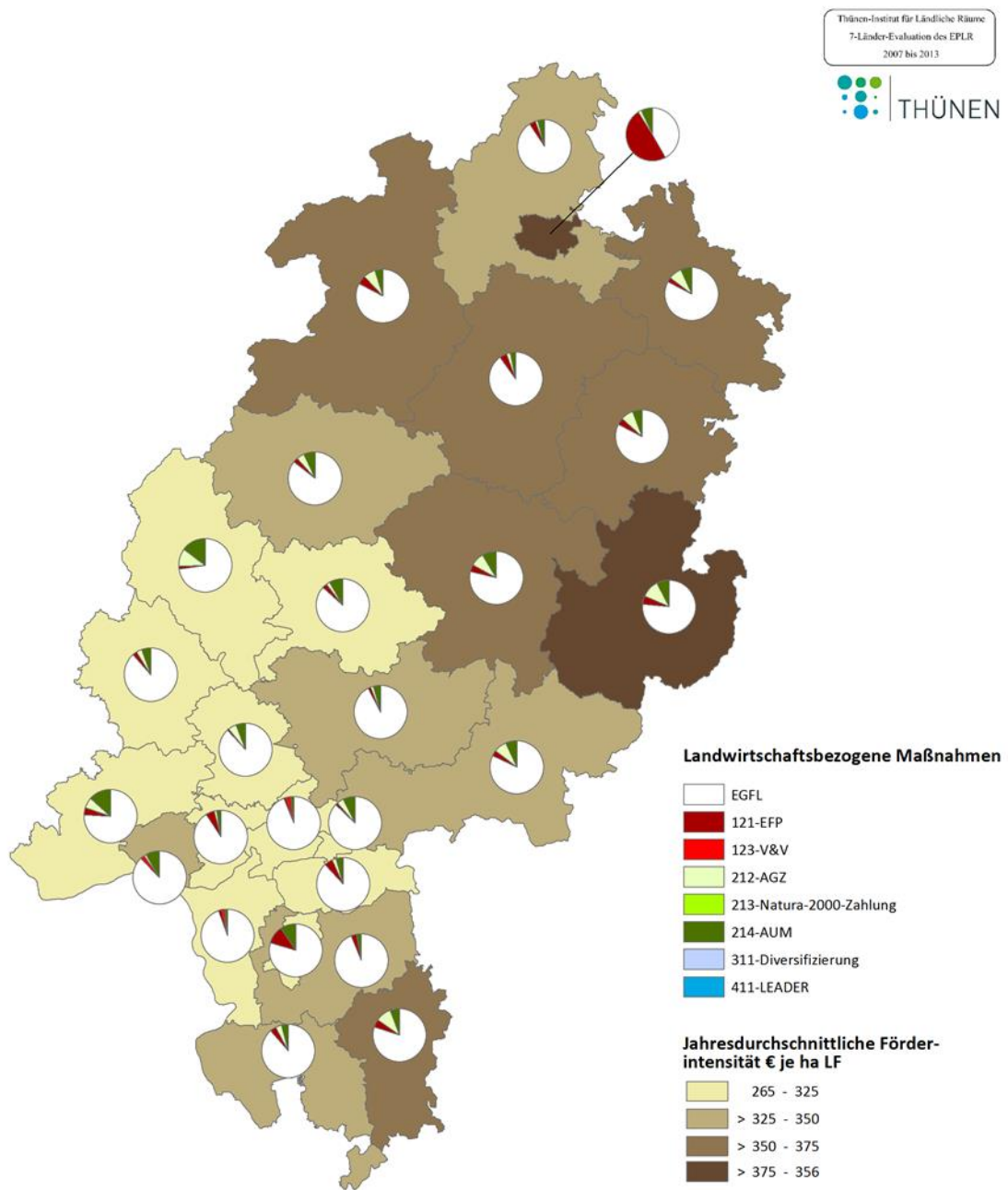
\* einschließlich Restzahlungen fakultative Modulation

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Zahlstellendaten für die EU-Haushaltsjahre 2007 bis 2015 (WIBank).

Die Darstellung der absoluten Mittelverteilung wird ergänzt durch eine Darstellung der Förderintensität. Die landwirtschaftsbezogenen Maßnahmen (einschließlich der Direktzahlungen der 1. Säule der GAP) werden dabei auf einen Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche (ha LF) und die ländlichen Entwicklungsmaßnahmen auf die Einwohnerzahl bezogen.

Im Durchschnitt wurden 343 Euro je ha LF und Jahr an Zahlungen für landwirtschaftsbezogene Maßnahmen geleistet. Auf Kreisebene war die Förderintensität in Fulda am höchsten, gefolgt vom Odenwaldkreis und Waldeck-Frankenberg (Karte 2). In allen Kreisen wird die Dominanz der 1.-Säule-Zahlungen ersichtlich. Im Schnitt lag der Anteil der 2. Säule bei 16 %. Im Lahn-Dill-Kreis erreichte der ELER mit seinen landwirtschaftsbezogenen Zahlungen einen Anteil von 28 %; es folgten der Rheingau-Taunus-Kreis mit 25 % und Fulda mit 24 %.

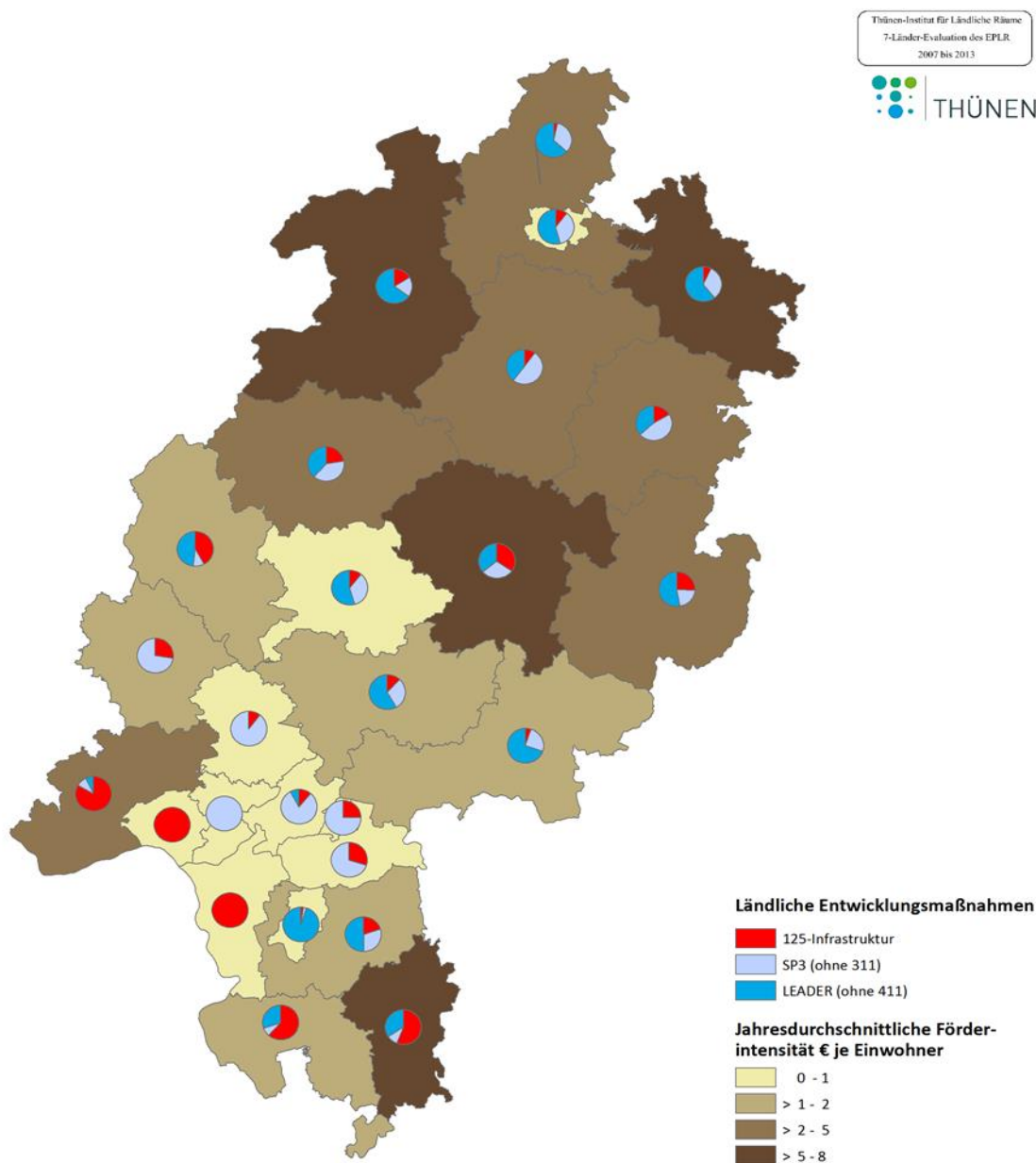
**Karte 2:** Förderstruktur und -intensität landwirtschaftswirtschaftsbezogener Maßnahmen



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Zahlstellendaten für die EU-Haushaltsjahre 2007 bis 2015 (WIBank) und Daten der Landwirtschaftszählung 2010 (Genesis).

Die einwohnerbezogene Förderintensität ländlicher Entwicklungsmaßnahmen lag mit durchschnittlich 1,77 Euro je Einwohner und Jahr sehr niedrig. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die ländlichen Entwicklungsmaßnahmen überwiegend national gefördert wurden und daher in den Zahlstellendaten nicht abgebildet sind. Die Förderintensität lag im Norden Hessens höher als im Westen und Süden des Landes, wobei der Odenwaldkreis in Südosthessen eine Ausnahme bildet (Karte 3). Der Ausbau der Infrastruktur (125) mit dem Wegebau Forst (125 A) und Flurbereinigungsverfahren (125 B) wiesen ausgeprägte regionale Schwerpunkte auf. Ihr relativer Anteil fiel vor allem im Süden höher aus.

**Karte 3:** Förderstruktur und -intensität ländlicher Entwicklungsmaßnahmen



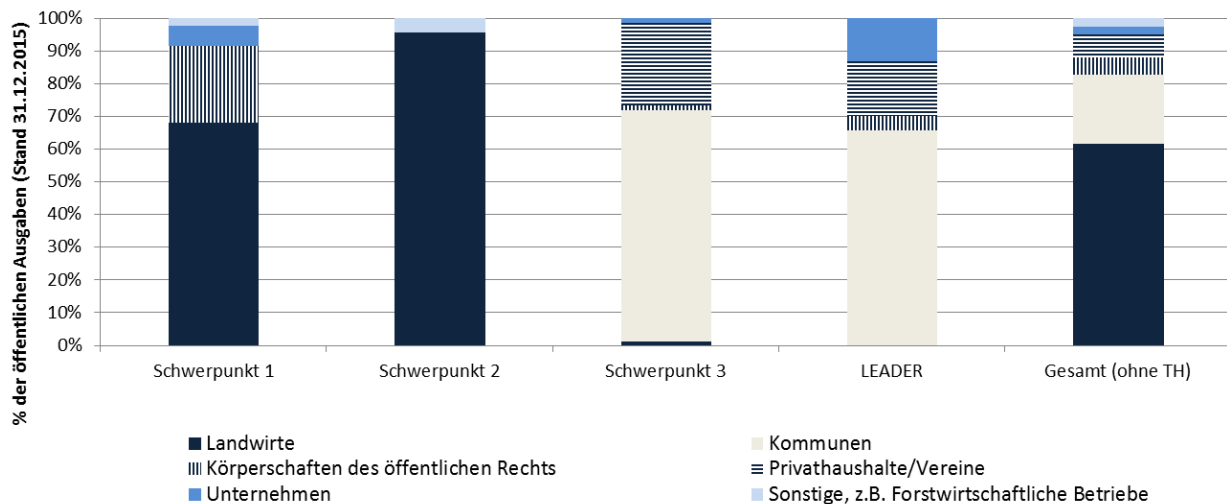
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Zahlstellendaten für die EU-Haushaltsjahre 2007 bis 2015 (WIBank) und Bevölkerung 2014 (Genesis).



### 3.3.4 Zielgruppen und Interventionstypen

Die Hauptzielgruppe des EPLR Hessen waren landwirtschaftliche Betriebe. Auf das gesamte Programm bezogen flossen rund 62 % der öffentlichen Mittel an landwirtschaftliche Betriebe, vor allem für Maßnahmen der Schwerpunkte 1 und 2 (Abbildung 5).

**Abbildung 5:** Öffentlichen Ausgaben nach Zielgruppen (Stand 31.12.2015)



Quelle: Eigene Darstellung nach Förderdaten (HMUKLV, 2016).

Kommunen und Körperschaften des öffentlichen Rechts folgten mit 21 % respektive 5 % der öffentlichen Mittel. Körperschaften des öffentlichen Rechts spielten vor allem im Schwerpunkt 1 bei der Förderung der Flurneuordnung (125 B) eine große Rolle, weil die Teilnehmergeinschaften rechtlich eine Körperschaft darstellen. Kommunen waren Hauptzielgruppe der Schwerpunkt-3- und LEADER-Förderung. Privathaushalte und Vereine waren ebenfalls in diesen beiden Schwerpunkten von größerer Bedeutung. Unternehmen wurden in erster Linie in Schwerpunkt 1 (Ernährungsindustrie) und im Rahmen von LEADER gefördert.

Das Wirkpotenzial eines EPLR wird in starkem Maß auch vom Typ der Interventionen bestimmt. Fünf Typen werden in Abbildung 6 unterschieden. Die finanzstärkste Kategorie des EPLR Hessen waren Flächenprämien mit 47 % der öffentlichen Ausgaben. Ihre Wirkung ist überwiegend auf die Dauer der Zahlung begrenzt. In bestimmten Fällen entstehen durch die Flächenförderung allerdings auch dauerhafte Strukturen einer umweltfreundlicheren Landnutzung (z. B. im Rahmen des Ökologischen Landbaus sowie der Förderung zur Technikadaption), dazu gehören beispielsweise MDM-Verfahren (214 F). Wie nachhaltig die Prämien wirken, hängt zumindest im Bereich der biotischen Ressourcen von der Kontinuität der Förderung ab. Anders sind Investitionen zu bewerten. Investitionen sind mit einer Zweckbindungsfrist versehen, sodass zumindest für diesen Zeitraum direkte Wirkungen zu erwarten sind. Deren Intensität ist allerdings abhängig von der Nutzung und Pflege der getätigten Investitionen. Dies konnte Bormann (2013) in ihrem Fallstudien-

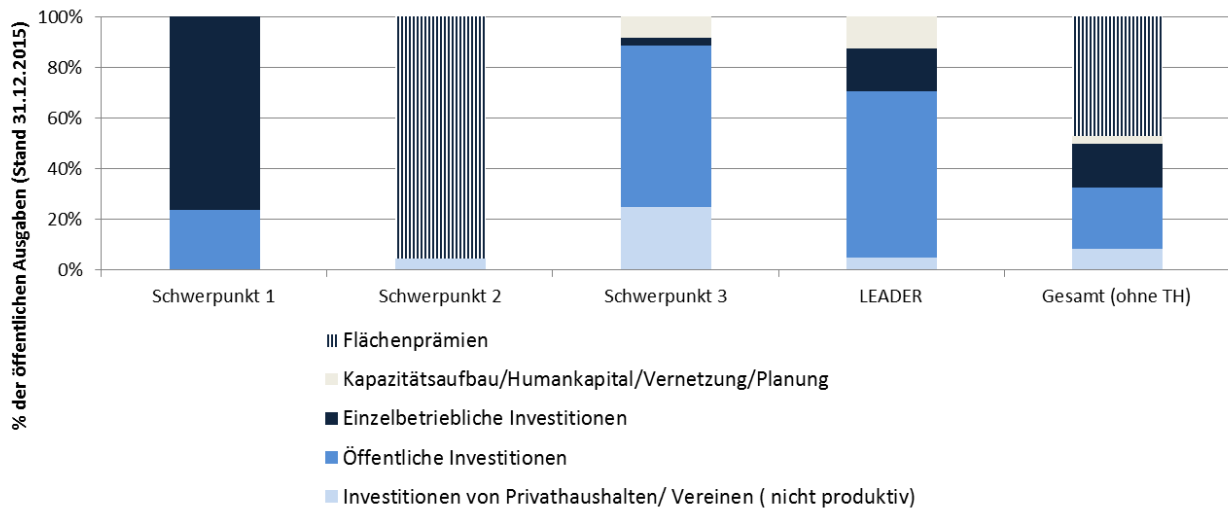


bericht zum Waldumbau bildlich illustrieren. In vielen Fällen reicht die Wirkung deutlich über die Zweckbindungsfrist hinaus, da z. B. ein tiergerecht gestalteter Laufstall langfristig die Haltungsbedingungen von Tieren, die vorher in Anbindehaltung standen, verbessern dürfte.

Nicht-produktive Investitionen zielen vor allem auf die Bereitstellung öffentlicher Güter. Bei einzelbetrieblichen Investitionen steht dagegen die Wettbewerbsfähigkeit im Vordergrund, allerdings zunehmend vermischt mit der Bereitstellung öffentlicher Güter wie beispielsweise Tier- und Umweltschutz. Öffentliche Investitionen zielen auf die Verbesserung überbetrieblicher Produktionsbedingungen und Daseinsvorsorge. Bei Investitionen in Kapazitätsaufbau oder Humankapital liegen Wirkungen zunächst in der Wissensmehrung bzw. in einer besseren Vernetzung. Nur wenn daraus Handeln oder strukturelle Änderungen (z. B. eine verbesserte interkommunale Zusammenarbeit) folgen, entstehen hieraus nachhaltige Wirkungen.

Öffentliche Investitionen hatten auf das Gesamtprogramm bezogen einen Anteil von 24 % und waren, abgesehen von Schwerpunkt 2, in allen anderen Schwerpunkten vertreten. In den Schwerpunkten 3 und LEADER stellten sie den dominanten Interventionstyp. Einzelbetriebliche Investitionen standen an erster Stelle im Schwerpunkt 1. Auf das Gesamtprogramm bezogen lag ihr Anteil bei 17 %. Nichtproduktive Investitionen umfassten 8 % der öffentlichen Mittel, vor allem Projekte von privaten Antragstellenden in der Dorferneuerung.

**Abbildung 6:** Öffentliche Ausgaben (Stand 31.12.2015) nach Interventionstypen



Quelle: Eigene Darstellung nach Förderdaten (HMUKLV, 2016).

Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau oder zur Förderung von Humankapitel gab es in Hessen nur in den Schwerpunkt 3 und LEADER, weil die komplette Bildung und Beratung im Agrar- und Forstsektor, die ansonsten unter Schwerpunkt 1 programmiert gewesen wäre, rein national finanziert wurde.

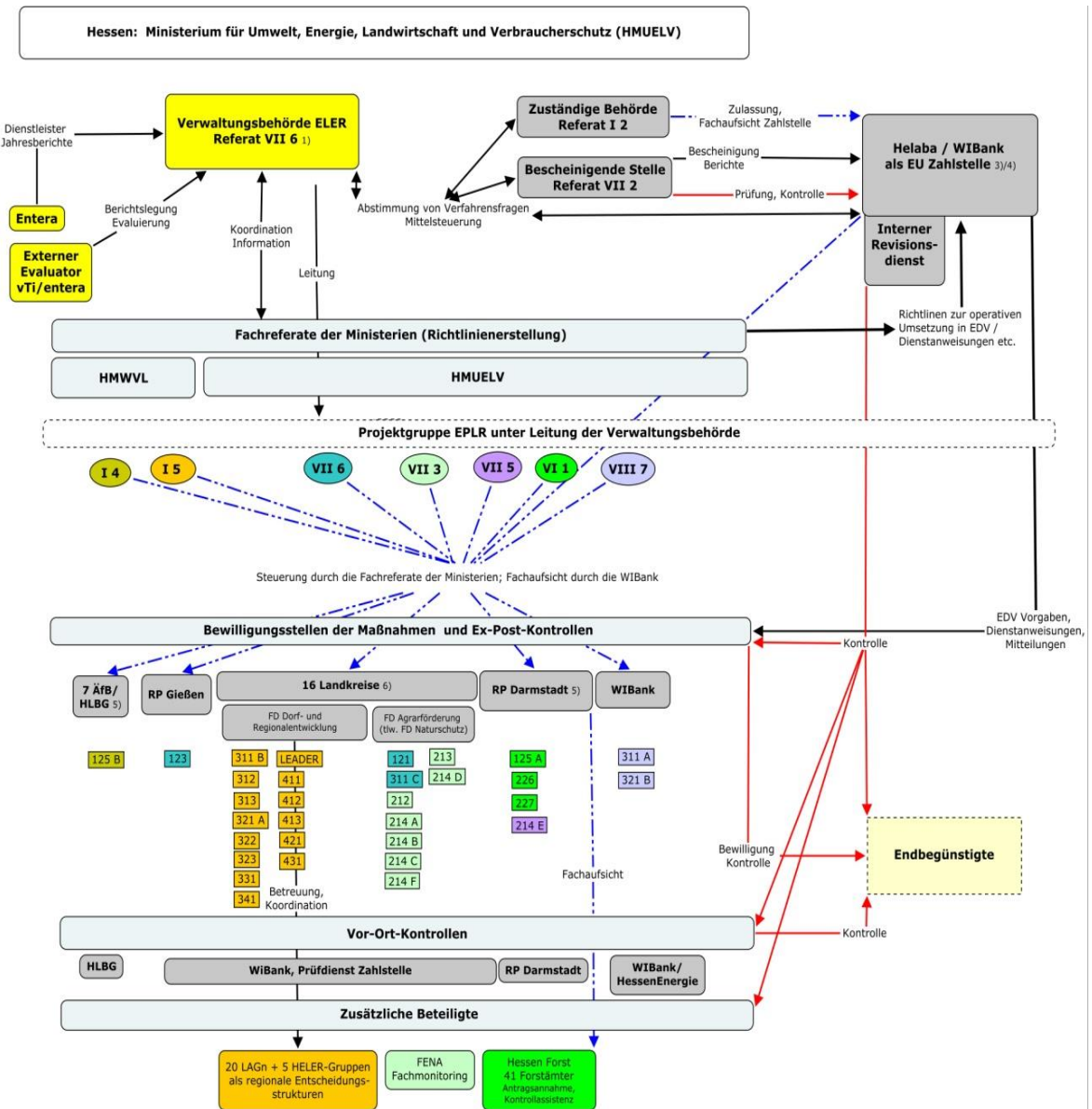
### 3.4 Programmimplementation, Akteure und institutioneller Kontext

Die Umsetzungsstruktur des EPLR Hessen ist im Programmplanungszeitraum weitgehend konstant geblieben. Die Strukturlandkarte (Abbildung 7) umfasst die wesentlichen Verwaltungseinheiten und Institutionen in Hessen und illustriert deren erforderliche Interaktionen. Hessen wies im Vergleich zu anderen Bundesländern drei wesentliche Besonderheiten auf:

- Die Zahlstellenfunktion wurde während der Förderperiode vollständig aus dem Ministerium heraus an die Investitionsbank Hessen (IBH) und ab 2010 an deren Rechtsnachfolgerin, die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) verlagert. Dies umfasste auch die IT-Umsetzung der Förderrichtlinien, den Aufbau der Verwaltungs- und Kontrollsysteme und die Fachaufsicht über die Bewilligungsstellen.
- Das Gros der Maßnahmen wurde gemäß der Kommunalisierung von 16 landrätlichen Verwaltungen umgesetzt.
- Die Maßnahmenbereiche des EPLR Hessen waren auf zwei Ressorts verteilt, das Hessische Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUELV) sowie das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL).

Auf Stärken und Schwächen der Umsetzungsstruktur wird im Kapitel 10.2 dieses Berichtes und in einem Modulbericht (10.2\_MB Implementationskostenanalyse) genauer eingegangen.

**Abbildung 7:** Strukturlandkarte der Umsetzung des EPLR Hessen (Stand: Oktober 2011)



**Legende**

Verwaltungsebenen, beteiligte Institutionen

Einrichtungen, die in erster Linie für die zahlstellenkonforme, finanzielle Abwicklung verantwortlich sind

II 7 Fachreferate

125 B Maßnahmcodes

Abstimmung → formalisierte Beziehung

\* Fachaufsicht → Fachaufsicht im Rahmen der zahlstellenkonformen Abwicklung

— Kontrolle → Kontrollen im Rahmen der zahlstellenkonformen Abwicklung

- 1) Die Verwaltungsbehörde ist zuständig für die Abwicklung der Mittel der technischen Hilfe, ELER-Code 511. Hier fallen noch zahlreiche Aufgaben im Zusammenhang mit Datenlieferungen und Berichtslegungen an den Bund und die EU-KOM sowie Abstimmungen an. Darüber hinaus Organisation des Beteiligungsprozesses und des Begleitausschusses.
- 3) Abteilung Finanz- u. Rechnungswesen als Nahtstelle zum Haushalt HMUELV, Mittelbereitstellung

- BMELV Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
- HMUELV Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
- HMWVL Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung
- Helaba Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale
- FD Fachdienststelle
- WIBank Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen
- RP Regierungspräsidium
- LAG Lokale Aktionsgruppe
- ÄfB Ämter für Bodenmanagement
- FENA Servicezentrum für Forsteinrichtungen und Naturschutz
- HLBG Hessisches Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation

- 4) Involvierte Organisationseinheiten: Gruppe Flächenprogrammen, Gruppe Investive Programme, Gruppe Finanzmanagement Landwirtschaft, Zentrale Aufgaben/Koordinierung der ZS, Informationsverarbeitung Programmentwicklung und technischer Support, GIS / FIS, Interner Revisionsdienst, Technischer Prüfdienst
- 5) Mittelbehörde mit Steuerungsfunktion
- 6) Insgesamt sind in den 16 Landkreisen 34 Fachdienststellen mit der Förderung betraut. Die organisatorische Zuordnung obliegt seit der Kommunalisierung den Landräten.

Quelle: Eigene Darstellung.



## 4 Daten und Methoden

Die durch den EPLR Hessen geförderten Maßnahmen sind sehr unterschiedlich hinsichtlich ihrer Ziele, ZuwendungsempfängerInnen (ZWE), Interventionslogik und ihres Mittelumfanges. Aus diesem Grund ist das methodische Vorgehen der Wirkungsanalyse sehr maßnahmenorientiert bzw. spezifisch an die jeweiligen Bewertungsfragen angelehnt.

Der Ansatz einer 7-Länder-Bewertung legt nahe, das methodische Vorgehen der Bewertung maßnahmen- und programmbezogen zwischen den Ländern abzustimmen. Aufgrund der länder-spezifischen Ausgestaltung der Umsetzung und der unterschiedlichen Datenstrukturen waren diesbezüglich enge Grenzen gesetzt. Synergieeffekte ließen sich in der Erhebungs- und Analysephase nicht in der erwarteten Form realisieren. Die Ergebnisdarstellung und -diskussion hingegen profitierte in starkem Maß von dem länderübergreifenden Bewertungsansatz. Durch den Vergleich der Ergebnisse zwischen den Programmen konnten Unterschiede, die beispielsweise im Maßnahmendesign begründet liegen, wesentlich klarer herausgearbeitet werden.

Bewertung verstehen wir als laufenden Prozess. Die Ex-post-Bewertung baut demzufolge auf der Struktur und den Ergebnissen der Halbzeitbewertung auf. Die veränderte Berichts- und Fragenstruktur wurde aus dem Leitfaden der Ex-Post-Bewertung aufgegriffen (EEN, 2014). Die maßnahmenbezogenen Fragen des Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF) wurden jedoch beibehalten, soweit sie uns für die Bewertung der Maßnahmen sinnvoll erschienen und an das schon zur Halbzeitbewertung angelegte Untersuchungsdesign anknüpften.

In der Bewertung haben wir drei Ebenen unterschieden: Maßnahme, Schwerpunkt und Programm. Auf der Maßnahmenebene haben wir die einzelnen Maßnahmen oder Maßnahmenbündel bis hin zu ihren Wirkungen betrachtet (Fragen 15 bis 24). Auf der Schwerpunktebene werden unter Bezug auf die Gemeinsamen Output- und Ergebnisindikatoren die maßnahmenbezogenen Ergebnisse additiv zusammengeführt und ergänzt. Dies erfolgt auch auf Programmebene (Fragen 1 bis 11). Dieser Mikroansatz wird auf der Programmebene durch wirkungsbezogene Meso- und Makroansätze ergänzt, da Verdrängungs-, Verlagerungs- und Multiplikator- sowie Synergieeffekte nicht durch Mikroansätze ermittelt werden können (auch Midmore et al., 2010). Die genutzten methodischen Ansätze verzichten dabei zwangsläufig auf eine detaillierte Betrachtung einzelner Maßnahmen. Stattdessen werden Maßnahmen entweder nach ihrer Interventionslogik gebündelt oder das Programm wird in Gänze als Analyseeinheit betrachtet.

Auf Programmebene spielen neben den Wirkungen auch Fragen der Programmdurchführung eine Rolle. Dazu gehören eine Frage zur Technischen Hilfe (Frage 13), zu Fördereffizienz und Vereinfachung (Frage 14) sowie eine Querschnittsfrage zu Chancengleichheit. Ein Hauptaugenmerk wurde mit einer Implementationskostenanalyse (siehe Modulbericht 10.2\_MB) auf Fördereffizienz und Vereinfachung gelegt.

Tabelle 5 zeigt eine Übersicht der in der Maßnahmen- und Programmbewertung verwendeten Daten. Details sind den jeweiligen Maßnahmenbewertungen und den einzelnen Bausteinen der Programmbewertung zu entnehmen.

**Tabelle 5:** Verwendete Sekundär- und Primärdaten

	Maßnahmenbewertung			Programmbewertung	
	ELER-Investiv		ELER-InVeKoS (Fläche)	Durchführung	Wirkungen
	Einzel- betrieblich	Überbetrieblich/ öffentlich/ personenbezogen			
<b>Sekundärdaten</b>					
Förderdaten	√	√	√	√	√
InVeKoS-Daten			√		√
Testbetriebsnetz	√		√		
Auflagenbuchführung	√				
Zahlstellendaten				√	√
Maßnahmenspezifischer Erhebungsbogen	√	√			
Förderdokumente	√	√	√	√	
Literatur		√	√	√	√
Aufzeichnungspflichten Düngeverordnung			√		√
Wirkungskontrollen			√		
Amtliche Statistik		√	√	√	√
Förderdaten EFRE					√
HIT-Daten					
WIBank-Personalkosten				√	
<b>Primärdaten</b>					
Schriftliche Befragung von Zielgruppen	√				
Leitfadengestützte Interviews mit ZWE		√			
Befragung von Multiplikatoren/Akteuren		√			
Telefoninterviews (leitfadengestützt)	√			√	
Schriftliche Erhebung bei Bewilligungsstellen				√	
Fallstudien		√			
Gruppendiskussionen		√			

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Wirkungsanalyse umfasst ein vielfältiges Set an qualitativen und quantitativen Methoden (Tabelle 6), die je nach Maßnahme oder Themenkomplex zum Einsatz kamen und deren Ergebnisse miteinander im Sinne der Triangulation<sup>7</sup> (Flick, 2004) kombiniert wurden. Die analysierten Wirkungen bilden die Grundlage für die Beantwortung der Bewertungsfragen. Analyseverfahren, die zum Einsatz kamen, sind z. B. deskriptive/assoziative Analysen, ökonometrische Ansätze auf Mikro- und/oder Makroebene, Dokumenten-/Literaturanalysen oder GIS-Analysen. Jede dieser Methoden hat ihre Stärken und Schwächen, nicht zuletzt bezüglich der Identifikation kausaler Effekte einzelner Maßnahmen und des Programms. Wir haben daher die Methoden so miteinander kombiniert, dass komplexe Wirkungszusammenhänge bestmöglich abgebildet werden konnten (Mixed-Method-Ansatz).

**Tabelle 6:** Verwendete Methoden der Analyse der Wirkungen und Durchführung

	Maßnahmenbewertung			Programmbewertung	
	ELER-Investiv		ELER-InVeKoS (Fläche)	Durchführung	Wirkungen
	Einzel- betrieblich	Überbetrieblich/ öffentlich			
Qualitative Inhaltsanalyse (Maxqda)	✓	✓		✓	
Systematische Übersichtsarbeiten/Metaanalysen		✓	✓	✓	✓
Korrelationsanalysen/nichtparametrische Test	✓	✓			
Vorher-Nachher-Vergleiche	✓	✓		✓	
Kontrollgruppenansatz					
Mit-Ohne	✓		✓		✓
Mit-Ohne/vorher-nachher	✓		✓		✓
Hypothetisch: Mit-Ohne	✓	✓	✓		
Regressionsanalyse		✓		✓	✓
Input-Output-Modell					✓
GIS-basierte Analysen			✓		✓

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Bewertung erfolgte unter den Gesichtspunkten Relevanz, Effektivität und Effizienz. Die Relevanzprüfung beinhaltet eine Einordnung der Maßnahme in den Gesamtkontext des Politikbereichs und stellt die ermittelten Ergebnisse dem bestehenden Bedarf gegenüber. Effektivität bezieht sich auf die Zielerreichung einzelner Maßnahmen bzw. des Programms. Da die Wirkungsziele zumeist nicht oder nicht belastbar quantifiziert wurden, lässt sich in den meisten Fällen nur eine ordinale Bewertung der erreichten Wirkungen vornehmen. Liegen übergeordnete Zielquan-

<sup>7</sup> In der Triangulation werden für eine Fragestellung unterschiedliche Lösungswege besprochen und die Ergebnisse verglichen. Dies beinhaltet beispielsweise den Vergleich verschiedener Datenquellen (quantitative und qualitative), unterschiedlicher Autoren oder Methoden, um zu möglichen Lösungen zu kommen. Es geht vor allem darum, die Stärken und Schwächen der jeweiligen Verfahren zu diskutieren.

tifizierungen (vor allem im Umweltbereich) vor, kann durch Dekompositionsanalysen näherungsweise ein Zielbeitrag geschätzt werden. Eine Effizienzbetrachtung wurde für ausgewählte Themenbereiche vorgenommen. Auf der Kostenseite wurden nicht nur die verausgabten öffentlichen Mittel berücksichtigt, sondern – soweit möglich – auch die Kosten, die bei den umsetzenden Verwaltungen entstanden sind (siehe Modulbericht 10.2\_MB Implementationskostenanalyse).



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

### 5.1 Überblick über Maßnahmen, Output und Ergebnisse

Hessen bot in drei ELER-Codes Maßnahmen an, die ausschließlich auf der Grundlage der Nationalen Rahmenregelung (NRR) durchgeführt wurden (Tabelle 7). Der ELER-Code 125 war mit zwei Teilmaßnahmen unterlegt.

**Tabelle 7:** Überblick über die Maßnahmen des Schwerpunktes 1 (Stand: 2009)

ELER-Code	Maßnahme	Maßnahmen-code	Teilmaßnahme
121	<i>Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe</i>		Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)
123	<i>Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse</i>		
125	<i>Verbesserung und Ausbau der Infrastruktur im Zusammenhang mit der Land- und Forstwirtschaft</i>	125 A	Verbesserung und Ausbau der forstwirtschaftlichen Infrastruktur
		125 B	Flurneuordnung

*Kursiv:* Maßnahme wird auf der Grundlage der NRR angeboten.

Blau hinterlegt: Health Check-Maßnahme.

Quelle: Eigene Darstellung nach HMUELV (2009b).

Tabelle 8 stellt die Planzahlen aus dem HC-Programm (2009) und der 6. Programmänderung (2013) dem endgültigen Umsetzungsstand (31.12.2015) gegenüber. Bei den beiden Maßnahmen 121 und 125 blieben die Planansätze zwischen 2009 und 2013 konstant. Für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung (V&V) (Maßnahme 123) wurden die Planansätze reduziert. Der Umsetzungsstand liegt bezogen auf das HC-Programm (2009) zwischen 69 % und 100 %, im Mittel des Schwerpunktes 1 bei 95 %.

Top-ups für Artikel-89-Maßnahmen wurden in den Maßnahmen 121 und 125 eingesetzt.

**Tabelle 8:** Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 1 (Soll-Ist-Vergleich)

ELER-Code	Maßnahmenbezeichnung	ELER-kofinanzierte Maßnahmen			Umsetzungsstand bis 2015 (***)	Art.-89-Maßnahmen Ausgaben ins Ende 2015 (Mio. Euro)
		Öffentliche Mittel (Mio. Euro)				
		Ausgaben geplant (Stand 2009) (*)	Ausgaben geplant (Stand 2013) (**)	Ausgaben bis Ende 2015		
121	Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe	90,96	89,16	90,65	100%	4,13
123	Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse	12,00	8,51	8,34	69%	
125	Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft	26,80	26,79	23,95	89%	12,20
<b>Gesamt Schwerpunkt 1</b>		<b>129,76</b>	<b>124,46</b>	<b>122,95</b>	<b>95%</b>	<b>16,33</b>

(\*) Stand 03.12.2009. 3. Programmänderung. (\*\*) Stand 12.08.2013, 6. Programmänderung. (\*\*\*) In Relation zum Planungsstand 2009.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von HMUELV (2013; 2009b), HMUKLV (2016).

### Zielerreichung auf Output-Ebene

Bezüglich der Output-Ziele, die im HC-Programm (2009) gesetzt wurden, liegt der Zielerreichungsgrad zwischen 22 und 106 % (Tabelle 9). Im Bereich des AFP wurden rund 100 Vorhaben weniger realisiert. Entsprechend reduzierte sich auch das Gesamtinvestitionsvolumen. Bei V&V (123) wurden deutlich weniger, aber dafür größere Vorhaben umgesetzt. Unter 125 hingegen waren die Vorhaben eher kleiner.

**Tabelle 9:** Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich

Code	Output-Indikatoren	Health-Check-Programm 2009	6. Änderungsantrag 2013	Ist 2007 bis 2015	Zielerreichung in % des HC-Programms 2009
121	Anzahl der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe	907	850	808	89%
	Gesamtinvestitionsvolumen (1.000 Euro)	434.000,00	425.000,00	362.617,15	84%
123	Anzahl der geförderten Unternehmen	90	50-60	20	22%
	Gesamtinvestitionsvolumen (1.000 Euro)	60.000,00	40.000,00-50.000,00	33.524,47	56%
125	Anzahl der geförderten Maßnahmen	800	705	844	106%
	Gesamtinvestitionsvolumen (1.000 Euro)	53.500,00	54.000,00	21.631,15	40%

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von HMUELV (2009b), HMUKLV (2016).

## Zielerreichung auf Ergebnisebene

Auch auf der Ergebnisebene waren Zielwerte zu bestimmen. Dem Schwerpunkt 1 sind fünf gemeinsame Ergebnisindikatoren zugeordnet (Tabelle 10); zwei davon waren für den EPLR Hessen relevant. Die Indikatoren wurden weitgehend nicht quantifiziert (HMUELV, 2009b), sondern nur beschrieben. In den sogenannten R-Tabellen wurden auch keine Ergebniswerte eingetragen. Dieses Defizit ist nicht nur in Hessen zu beobachten. Zur Quantifizierung und Erfassung der Ergebnisindikatoren hatte die EU-KOM einen Leitfaden zur Verfügung gestellt (EU-COM, 2006a). Dieser Leitfaden lieferte zwar grundsätzliche Hinweise zur Quantifizierung und Erfassung, konnte aber die grundlegenden Schwierigkeiten der Programmverantwortlichen mit der Anwendung der Ergebnisindikatoren nicht ausräumen. Zum Indikator R2 gab es 2010 noch ein weiteres Papier (EU-Com, 2010)<sup>8</sup>. Wie eine bundesweite Auswertung im Rahmen des Fortschrittsberichts zum Nationalen Strategieplan (BMEL, 2015) zeigt, gab es aber in allen Ländern Schwierigkeiten in der Zielquantifizierung sowie erhebliche Lücken bzw. feststellbare Unplausibilitäten in der Erfassung.

Im Rahmen der Bewertung der Maßnahmen wurden allerdings Effekte ermittelt, auf der Grundlage der Auswertung der Auflagenbuchführung (121), der Erhebungsbögen (123) oder spezifischer Befragungen (125-B). Die Ergebnisse können den jeweiligen Kapiteln entnommen werden.

**Tabelle 10:** Gemeinsame Ergebnisindikatoren im Soll-Ist-Vergleich

Ergebnisindikator/Maßnahmen	Soll HC-Programm 2009	Ist 2015
<b>R2 Bruttowertschöpfung in den geförderten Betrieben/Unternehmen</b>		
• Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe - AFP	-	-
• Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Produkte/Erzeugnisse - Marktstrukturverbesserung	-	-
• Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Landwirtschaft und Forstwirtschaft	-	-
<b>R3 Anzahl der Betriebe/Unternehmen, die neue Produkte und/oder neue Verfahren einführen</b>		
• Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe	-	531
• Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Produkte/Erzeugnisse	10-30%	19 (95%)

Quelle: Eigene Darstellung nach HMUELV (2009b), HMUCLV (2016).

<sup>8</sup> 2010 einen Leitfaden zu veröffentlichen, also nach Ablauf der Hälfte der Programmzeit, um einen Indikator zu definieren, der in den Programmen zu quantifizieren und im Rahmen des Monitorings zu erfassen ist, ist u. E. Ausdruck eines wenig durchdachten Indikatorsystems.

### Gemeinsame Bewertungsfragen für den Schwerpunkt 1

Gemäß den neuen Leitlinien für die Ex-post-Bewertung ist für die Maßnahmen im Schwerpunkt 1 folgende Frage zu beantworten (EEN, 2014):

*Frage 15: Wie und in welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der Begünstigten zu fördern?*

Die Wettbewerbsfähigkeit in der Land- und Forstwirtschaft zu fördern, war nur ein Ziel unter mehreren. Die einzelbetrieblichen Investitionen unter den Maßnahmen 121 und 123 wiesen ein breites Zielspektrum auf. Die Flurneuordnung ist ohnehin ein Instrument mit einer breiten Zielpalette, insbesondere bei den in Hessen noch zahlreich umgesetzten Verfahren nach § 1 FlurbG. Auch beim forstlichen Wegebau waren Umwelt- und Klimaschutzaspekte zusätzlich zu berücksichtigen. Die Maßnahmenbewertungen thematisieren daher zusätzliche Wirkungen unter der Frage 20:

*Frage 20: Welche zusätzlichen Wirkungen, einschließlich der Wirkungen, die anderen Zielen/Schwerpunkten dienen, wurden im Zuge der Umsetzung dieser Maßnahme festgestellt (indirekte, positive/negative Auswirkungen auf Begünstigte, Nicht-Begünstigte und auf lokaler Ebene)?*

Neben den beabsichtigten sind auch noch „unbeabsichtigte“ (Neben-)Wirkungen zu berücksichtigen, um Wirkungen auf Programmebene in einer Gesamtschau abzubilden. Tabelle 11 stellt für die verschiedenen Schwerpunkt-1-Maßnahmen dar, welche Wirkungsbereiche im Rahmen der sogenannten Vertiefungsthemen berücksichtigt wurden.

**Tabelle 11:** Beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ (Neben-)Wirkungen von Schwerpunkt-1-Maßnahmen

Code	(Teil-)Maßnahme	Vertiefungsthemen						
		Wirtschaft/ Arbeit	Wettbewerbs- fähigkeit Primärsektor	Bio- diversität	Wasser	Klima	Lebens- qualität	Tier- schutz
121	AFP	•	•	o	o	o		•
123	V&V	•	•		•			
125 A	Forstwirtschaftl. Infrastruktur	•		o		o		
125 B	Flurneuordnung	•	•	•	•	o		

• In der Maßnahmen- und Programmbewertung thematisiert.

o Unbeabsichtigte positive/negative Nebenwirkung, in der Wirkungsbetrachtung auf Programmebene berücksichtigt.

Quelle: Eigene Darstellung.

## 5.2 Agrarinvestitionsförderungsprogramm (121)

Dieses zusammenfassende Kapitel basiert auf ausführlichen Darstellungen im Modulbericht 5.2\_MB Agrarinvestitionsförderungsprogramm.

### 5.2.1 Maßnahmenüberblick

#### Maßnahmenziele und -beschreibung

Das im Förderzeitraum 2007 bis 2013 in Hessen angebotene Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) verfolgte in erster Linie das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe durch bessere Arbeitsbedingungen, Rationalisierung und Senkung der Produktionskosten, und durch die Erhöhung der betrieblichen Wertschöpfung zu verbessern. Die Verbesserung des Tierschutzes hatte ab 2007 im Vergleich zu den Vorjahren eine größere Bedeutung im Rahmen des AFP. Zudem sollten die Anforderungen des Umweltschutzes und die Erhaltung der natürlichen Ressourcen berücksichtigt und die ländliche Wirtschaft durch die Investitionen gestärkt werden (HMUELV, 2009b, S. 186). Die einzelnen Teilziele sollten dabei Synergien entwickeln, indem zum Beispiel mit der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe gute Bedingungen für eine nachhaltige, umweltschonende und tiergerechte Wirtschaftsweise angestrebt wurden.

Das AFP gewährte nicht rückzahlbare Zuschüsse zu bestimmten förderfähigen Investitionen landwirtschaftlicher Betriebe. Im Vordergrund standen Gebäudeinvestitionen (inkl. Erschließungs-, Planungs- und Betreuungskosten) und stationäre Inneneinrichtungen. Bis auf Spezialmaschinen zur Steillagenbewirtschaftung, waren Maschinen und Geräte in der Außenwirtschaft von der Förderung ausgeschlossen.

Die Förderung erfolgte innerhalb der NRR; die dort enthaltenen Förderhöchstgrenzen und -möglichkeiten (z. B. Bürgschaften) wurden weitgehend ausgeschöpft.

#### Relevanz der Maßnahme

Die Betriebs- und Produktionsstrukturen in der hessischen Landwirtschaft vor Beginn der Förderperiode 2007-2013 wurden in der SWOT-Analyse im nationalen Kontext als eher ungünstig beurteilt (HMUELV, 2009b). Als problematisch wurden die geringe durchschnittliche Betriebsgröße, der hohe Anteil der Nebenerwerbsbetriebe, die kleinstrukturierte Tierhaltung in der Rinder- und Schweinehaltung sowie die rückläufige Schweinehaltung eingeschätzt.

Bei der Gestaltung des EPLR in den Jahren 2005 und 2006 zeichneten sich bereits die allgemeine Liberalisierung der Agrarmärkte und der Ausstieg aus der Milchkontingentierung ab. Auch die Bedeutung des Themas Tierschutz bzw. Tierwohl hat sich verstärkt. Wenngleich dieses bereits in der Vorperiode eine besondere Bedeutung in der nationalen Investitionsförderung besaß (erst-

mals in den GAK-Förderungsgrundsätzen 2002-2005), erfolgte während der Förderperiode eine Intensivierung der Diskussion und der Wirkung regulatorischer Eingriffe<sup>9</sup>.

Die Begründung für die Notwendigkeit der Fördermaßnahme AFP lag aus Sicht der Politikgestalter darin, dass die finanziellen Mittel, die für Ersatz-, Rationalisierungs- oder Wachstumsinvestitionen erforderlich sind, aufgrund der ungünstigen strukturellen Ausgangsbedingungen nicht im erforderlichen Umfang vorhanden waren (HMUELV, 2009b, S. 187). Argumentiert wurde, dass der Markt die Finanzierungsmittel für notwendige Investitionen nicht in ausreichendem Umfang bereitstellen würde. Diese Annahme war und ist im Hinblick auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe und mithin auf potenziell rentable Investitionen für den landwirtschaftlichen Sektor aufgrund der meist guten Sicherheiten der landwirtschaftlichen Betriebe jedoch nicht plausibel und auch nicht empirisch belegbar. Zudem existiert mit der Landwirtschaftlichen Rentenbank ein Finanzinstitut, das den Hausbanken über diverse Förderprogramme günstige Refinanzierungsmittel zur Verfügung stellt.

Anders ist die Situation bezüglich der Bereitstellung von öffentlichen Gütern (v. a. Tier- oder Umweltschutz). Festzuhalten ist, dass diese teilweise nur mit umfangreichen Investitionen zu erreichen sind, deren Rentabilität häufig nicht gegeben ist und diese daher ohne Förderung nicht umgesetzt würden. Hier kann ein Zielkonflikt vorliegen, wenn zum Beispiel einerseits die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit angestrebt wird und andererseits der Tierschutzstandard deutlich (über das gesetzlich vorgeschriebene Maß) angehoben werden soll. Gleiches gilt für die Bereiche Umweltschutz und Erhaltung natürlicher Ressourcen. Da die nicht oder kaum produktivitätssteigernden Investitionen kurzfristig die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe beeinträchtigen können, dürfte deren Förderung im Sinn einer Kompensation der Mehrkosten auch zur Erhaltung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit beitragen. Besonders wirksam wäre eine diesbezügliche Intervention dann, wenn Investitionen in Gebäude und Technik gezielt mit begleitenden Beratungs- und Bildungsmaßnahmen koordiniert würden (Konzeptansatz).

Generell ist zu konstatieren, dass zur Lösung der im EPLR beschriebenen Probleme auch Investitionen durchgeführt werden müssen. Deren Förderung mit öffentlichen Mitteln ist aus Sicht der EvaluatorInnen jedoch bei normalen Wachstums- und Rationalisierungsvorhaben nicht notwendig. Die angesprochenen Probleme im Bereich des Umwelt- und Tierschutzes können dagegen teilweise durch eine gezielte Förderung von Investitionen (z. B. in definierte Tierhaltungsbedingungen und Güllelagerkapazitäten) angegangen werden.

### **Umsetzung der Maßnahme**

Insgesamt standen im gesamten Förderzeitraum laut EPLR (nach dem Health-Check (HC) 2009) für die AFP-Förderung 97,8 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln zur Verfügung (Tabelle 12). Davon

---

<sup>9</sup> Zum Beispiel das Verbot der Haltung von Zuchtsauen in Kastenständen, das bis spätestens Ende 2012 von den Betrieben umgesetzt sein musste.

entfielen 6,8 Mio. Euro auf nationale top-ups. Ursprünglich sollten mit dem AFP bis zum Ende der Förderperiode 875 landwirtschaftliche Unternehmen mit förderfähigen Investitionen in Höhe von insgesamt 500 Mio. Euro unterstützt werden. Mit den HC-Mitteln erhöhten sich die Planzahlen trotz einiger Umbuchungen bezüglich der öffentlichen Mittel (+ 3%) und der Förderfälle (+4 %) nur unwesentlich gegenüber dem ursprünglichen Plan; lediglich bei den förderfähigen Investitionen erfolgte eine deutlichere Reduzierung des Planansatzes um etwa 13 %.

Seit Eröffnung des Bewilligungsverfahrens im Jahr 2007 bis Ende 2013 wurden über das AFP insgesamt 808 Vorhaben mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 362,6 Mio. Euro bewilligt. Die im Förderzeitraum gewährten Zuschüsse beliefen sich auf 94,8 Mio. Euro, wovon 16 Mio. Euro auf Altverpflichtungen für Bewilligungen vor 2007 entfielen. Daraus resultiert ein durchschnittlicher Fördersatz von 21,7 %.

**Tabelle 12:** AFP 2007-2013: Planung und Realisierung

Kriterien	Einheit	Entwicklungsplan 2007 - 2013 (Planung)		Entwicklungsplan 2007 - 2013 (Planung)	
		vor	nach	Auszahlungen	
		Änderungen 2007	3. Änderung 2009 (nach HC)	Absolut	Relativ
		(1)	(3)	(4)	(5)= (4)/(3)
Förderfälle	Anzahl	875	907	808	89,1%
Förderfähige Investitionen	Mio. Euro	500,0	434,0	362,6	83,6%
Öffentliche Mittel	Mio. Euro	80,0	91,0	90,7	99,7%
Zusätzl. Top-ups (Art. 89)	Mio. Euro	14,5	6,8	4,1	60,4%

Quelle: EPLR (div. Versionen); Auszahlungsdaten EU-Monitoring (WIBank); eigene Berechnungen.

Die verwaltungsmäßige Steuerung der Förderung erfolgte auf der Grundlage von Förderprioritäten (HMULV, 2007a). Die erste Priorität hatten Investitionen in allen tierhaltungsbezogenen Bereichen (außer Geflügel und Pferde), die zweite Priorität weitere tierhaltungsbezogene Investitionen in den Bereichen Geflügel und Pferde, und die dritte Priorität alle anderen Maßnahmen (z. B. Hallen, Silos, Lager). Für die Bereiche Garten- und Weinbau wurden Bewilligungskontingente vorgehalten.

Im Zuge der Programmänderungen wurde das AFP inhaltlich an mehreren Stellen angepasst. Mit dem 3. Änderungsantrag (rückwirkend ab Bewilligung im Jahr 2007) wurde die bisherige Bindung der Förderung an die Milchreferenzmenge abgeschafft. Gleichzeitig wurde das förderfähige Mindestinvestitionsvolumen von 30.000 Euro auf 20.000 Euro reduziert (HMUELV, 2009a) und das maximal förderfähige Investitionsvolumen von 1,5 Mio. Euro auf 2,0 Mio. Euro angehoben. Um „förderwürdige“ Betriebe aufgrund von über den bisherigen Einkommensgrenzen liegenden Einkommen nicht vom AFP auszuschließen wurden die Prosperitätsgrenzen um 20.000 Euro auf 110.000 Euro für Ledige und auf 140.000 Euro für Verheiratete angehoben. Um einen Beitrag zur

Stützung der schwierigen konjunkturellen Situation in der Folge der Finanzkrise 2007/08 zu leisten, wurden die bis 2008 geltenden AFP-Förderprioritäten vorübergehend ausgesetzt.

Ab dem Bewilligungsjahr 2011 ergaben sich wesentliche Änderungen gegenüber den Vorjahren. Der Regelfördersatz sank von 25 % auf 20 %; der erhöhte Fördersatz wurde von 35 % bei Erfüllung besonderer Anforderungen zur Verbesserung des Tierschutzes bei Investitionen in die Milchvieh- und Rinderhaltung auf 25 % reduziert. Bewilligungen und bewilligte Fördermittel sanken daraufhin deutlich, das geförderte Investitionsvolumen hingegen nur wenig. Die Zuschussobergrenze je Förderfall wurde stärker differenziert (bisher maximal 400.000 Euro je Förderfall), sodass der Zuschuss je Einzelantragsteller auf maximal 200.000 Euro, bei Betriebszusammenschlüssen auf 300.000 Euro und in besonderen Fällen auf 400.000 Euro beschränkt wurde. Die Förderung von Erschließungskosten, die bei einer Verlegung des Betriebes oder wesentlicher Betriebsteile in den Außenbereich gewährt werden kann, wurde von 30 % auf 25 % reduziert.

Danach wurden die Förderrichtlinien bis zum Bewilligungsjahr 2013 nicht mehr verändert.

Inhaltlicher Schwerpunkt des AFP war die Förderung von Stallbauten (Tabelle 13). Allein Milchviehställe machten 52 % der geförderten Vorhaben, 56 % des Investitionsvolumens und 57 % der bewilligten Fördermittel aus. Zusammen mit den Schweine-, Geflügel- und sonstigen Ställen entfielen 74 % der Förderfälle bzw. 80,7 % der Fördermittel auf Stallbauten. Lager- und Mehrzweckhallen (einschl. Gewächshäuser) sowie Maschinen und Technik spielten dagegen mit rund 13,6 % der Förderfälle und 9,4 % der Zuwendungen eine eher untergeordnete Rolle. In der Struktur sind die Förderfälle ähnlich wie in der Förderperiode zuvor (Zeitraum 2000 bis 2006) auf die Investitionsschwerpunkte verteilt (Bergschmidt et al., 2008). Die durchschnittlichen förderfähigen Investitionsvolumina je Förderfall lagen bei Milchvieh- und sonstigen Rinderställen bei rund 470.000 Euro und bei Schweineställen bei etwa 550.000 Euro.

**Tabelle 13:** AFP 2007-2013: Output-Indikatoren nach Investitionsschwerpunkten

	Anzahl		Förderfähiges Investitionsvolumen (1.000 Euro)			Zuwendungen (1.000 Euro)		
	n	%	Summe	%	Mittelwert	Summe	%	Mittelwert
Rinderställe	467	57,8	216.845	59,8	464,3	48.297	61,4	103,4
<i>davon: Milchviehstall</i>	423	52,4	201.436	55,6	476,2	44.906	57,1	106,2
Schweineställe	110	13,6	60.754	16,8	552,3	12.790	16,3	116,3
Lager-/Mehrzweckhallen	84	10,4	31.225	8,6	371,7	6.141	7,8	73,1
Geflügelställe	22	2,7	10.925	3,0	496,6	2.331	3,0	105,9
Maschinen/Technik	26	3,2	6.592	1,8	253,6	1.279	1,6	49,2
Sonstiges	99	12,3	36.276	10,0	366,4	7.813	9,9	78,9
<b>Insgesamt</b>	<b>808</b>	<b>100</b>	<b>362.617</b>	<b>100</b>	<b>449</b>	<b>78.650</b>	<b>100</b>	<b>97,3</b>

Quelle: WlBank, Monitoring; eigene Berechnungen.

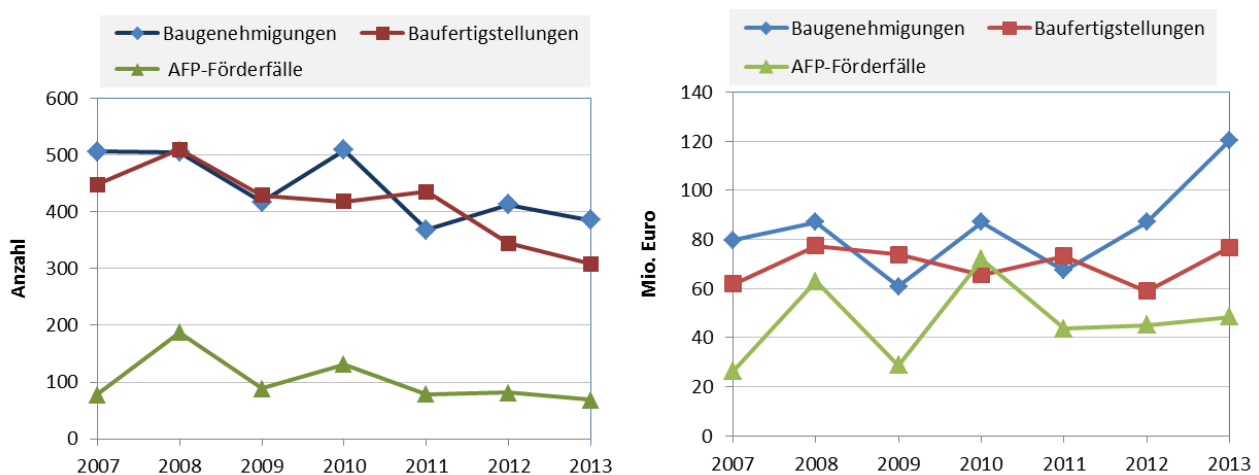


Der inhaltliche Schwerpunkt korrespondiert mit dem räumlichen Schwerpunkt der Förderung. Die bewilligten Fördermittel konzentrieren sich auf die viehstärkeren Landkreise im Norden und in der Mitte Hessens, während im ackerbaulich geprägten Süden – wenn überhaupt – vor allem Lager- und Mehrzweckgebäude sowie Gewächshäuser gefördert wurden.

**Reichweite der Fördermaßnahme**

Das AFP besaß im Förderzeitraum 2007 bis 2013 eine große Reichweite im Hinblick auf die insgesamt durchgeführten baulichen Investitionen in der Landwirtschaft. Bezogen auf die gesamten statistisch erfassten Baufertigstellungen landwirtschaftlicher Betriebsgebäude erreichten die AFP-Förderfälle im Durchschnitt der Jahre einen Anteil von etwa 25 % (Abbildung 8). Der Bezug von AFP-Förderfällen auf Baugenehmigungen oder Baufertigstellung ist aufgrund der nicht gegebenen zeitlichen Deckung zwar etwas unscharf, liefert aber eine gute Einschätzung der Reichweite der AFP-Förderung. Da die geförderten Investitionen im Vergleich zur Gesamtheit der Investitionen in ihrem monetären Umfang überdurchschnittlich groß sind, betrug der Anteil der mit AFP geförderten Investitionen im Durchschnitt der Jahre rund 67 %. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im AFP auch technische Ausrüstungen (z. B. Melktechnik)<sup>10</sup> gefördert werden, die in der Baustatistik nicht enthalten sind.

**Abbildung 8:** Baugenehmigungen, Baufertigstellungen landwirtschaftlicher Betriebsgebäude und AFP-Förderfälle: Anzahl und Umfang (Euro) in der Förderperiode 2007-2013



Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt (div. Jgg.): Statistische Berichte - Baugenehmigungen in Hessen; WIBank, AFP-Monitoring.

<sup>10</sup> Diese entsprechen etwa 10 % der förderfähigen Investitionen.

Bezogen auf die Zahl aller 17.805 landwirtschaftlichen Betriebe (bzw. 6.518 Haupterwerbsbetriebe) in Hessen (Destatis, 2011), resultiert aus der Anzahl der im Förderzeitraum 2007 bis 2013 insgesamt geförderten 808 Betriebe eine Quote von 4,5 % bzw. 12,4 %. Bei den geförderten 423 Milchviehbetrieben resultiert eine Quote von 25,6 % aller 1.651 Haupterwerbsbetriebe (Futterbau) mit Milchviehhaltung in Hessen.

Die Reichweite der AFP-Förderung hinsichtlich der Tierhaltung ist mit Blick auf die Zielsetzung „Verbesserung des Tierschutzes“ von Bedeutung. Gemessen an der Gesamtzahl der in Hessen insgesamt gehaltenen Tiere wurden mit der AFP-Förderung von Tierställen im Förderzeitraum 2007-2013 bei Milchkühen (15,7 %) und bei Zuchtsauen (10,8 %) relativ hohe Anteile erreicht; dagegen ist der mögliche AFP-Einfluss auf die Haltungsbedingungen bei Mastschweinen (5,3 %) deutlich geringer.

## 5.2.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Der Untersuchungsansatz für die zentrale Bewertungsfrage (Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit) knüpfte weitgehend an die Ansätze der Ex-post-Bewertung der vorangegangenen Förderperiode (Bergschmidt et al., 2008) an. Die Entwicklungen geförderter Betriebe und strukturell ähnlicher, aber nicht geförderter Referenzbetriebe (Kontrollgruppe) wurden zu jeweils gleichen Zeitpunkten betrachtet. Ergänzt wurde die Analyse durch das statistische Propensity-Score-Matching, das einen Vergleich von möglichst ähnlichen Vergleichsbetrieben aus den bei Vergleichsgruppen (sog. Zwillingen) beinhaltet (Kirchweger und Kantelhardt, 2015; Michalek, 2012; Michalek, 2014). Aus diesen jeweils auf kombinierten Vorher-Nachher- und Mit-Ohne-Vergleichen aufbauenden Herangehensweisen wurden die Wirkungen der geförderten Investitionen bei den unterstützten Betrieben abgeleitet („difference-in-difference“-Ansatz)<sup>11</sup>. Als Datenquellen wurden bei den geförderten Betrieben die Investitionskonzepte und die Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung verwendet und bei den Kontrollgruppen die Jahresabschlüsse der hessischen Betriebe des nationalen Testbetriebsnetzes.

Das Investitionskonzept bildete die Datengrundlage für die Ausgangssituation („Vorher“), wobei die ökonomischen Kennzahlen auf bis zu drei Wirtschaftsjahren (WJ) der Vorabbuchführung beruhen. In den Jahresabschlüssen der Auflagenbuchführung spiegeln sich die betriebliche Struktur und die wirtschaftliche Situation nach Umsetzung des geförderten Vorhabens wider. Die ökonomischen Kennzahlen der Situation „Nachher“ beruhen auf dem Mittelwert der Angaben zum Ge-

---

<sup>11</sup> Der ‚difference-in-difference‘ Ansatz wurde sowohl anhand eines einfachen Mittelwertvergleichs strukturell ähnlicher Betriebe als auch anhand des Propensity-Score-Matching (Vergleich von Betriebspaaren) durchgeführt. Die genaue Vorgehensweise ist im Modulbericht 5.2\_MB AFP beschrieben.

schäfts- und Vorjahr in den ausgewerteten Jahresabschlüssen, die Strukturdaten hingegen auf den Angaben zum Ende des Geschäftsjahres.

Die Wirkungen von größeren Investitionen manifestieren sich z. B. aufgrund von Aufstockungs- oder Lerneffekten erst mit einer zeitlichen Verzögerung. Um einen ausreichenden Abstand ( $t+3$ ) zwischen dem Bewilligungsjahr bzw. der Durchführung der geförderten Investition und den Jahresabschlussdaten sicher zu stellen<sup>12</sup>, wurden für die kombinierte Auswertung von Investitionskonzept und Jahresabschluss nur die Bewilligungsjahre 2007 bis 2011 untersucht. So standen von den 808 Förderfällen in der gesamten Förderperiode für die Wirkungsanalysen 247 Förderfälle zur Verfügung; bezogen auf die betrachteten Bewilligungsjahre entsprechen diese Fälle rund 45 % der mit Förderung durchgeführten Projekte. Diese Fälle repräsentieren im Förderzeitraum 2007 bis 2011 39 % der bewilligten förderfähigen Investitionen und 29 % der Zuwendungen.

Aus der Gesamtheit der geförderten Betriebe und der Testbetriebe wurden Betriebe miteinander verglichen, die strukturell ähnlich waren. Es wurden dementsprechend nur Betriebe mit gleicher Hauptproduktionsrichtung (Futterbau-Milchviehhaltung, Veredlung und Ackerbau) sowie ähnlichem Produktionsumfang zu Beginn des Betrachtungszeitraumes (Betriebsertrag zwischen 150.000 und 500.000 Euro) in den Vergleich einbezogen. Durch die Eingrenzung des Stichprobenumfangs auf strukturell vergleichbare Betriebe reduzierte sich die Anzahl untersuchter AFP-geförderter Betriebe auf 193. Dies sind in Bezug auf die relevanten Förderfälle der Förderperiode 2007 bis 2011 41 % der Förderfälle, die 35 % des förderfähigen Investitionsvolumens und 36 % der bewilligten Zuwendungen umfassen.

Für die Evaluierung der **Tierschutzwirkungen** des AFP erfolgte eine Auswertung der Förderdaten, kombiniert mit einer Analyse der Literatur zur Tiergerechtigkeit verschiedener im Rahmen des AFP geförderter Haltungsverfahren. Empirische Untersuchungen wurden nicht durchgeführt.

Die Frage der Wirkung der AFP-Förderung auf die Einführung von **Innovationen** in den geförderten Betrieben und in der Landwirtschaft insgesamt wurde anhand der Projektlisten untersucht, in denen eine Beschreibung der Investitionen enthalten ist.

---

<sup>12</sup> Eine ausführliche Erläuterung zum Vorgehen enthält der Modulbericht 5.2\_MB AFP Kapitel 2.1.

### Frage 15: Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

Die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe wurde anhand der Bruttowertschöpfung (BWS je Betrieb und BWS je Arbeitskraft) sowie anhand des ordentlichen Gewinns (je Betrieb und je Arbeitskraft) erfasst. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist die eingeschränkte Aussagekraft einzelner Indikatoren hervorzuheben, da bspw. die BWS die Abschreibungen enthält, was im Vergleich von investierenden mit nicht investierenden Unternehmen einen großen Einfluss auf das Ergebnis haben kann. Ergänzend werden Strukturmerkmale (Umsatzerlöse, Tierzahl, landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF), Arbeitskräfte (AK)) herangezogen. Die Analysen erfolgen differenziert für die Hauptproduktionsrichtungen Futterbau-Milchviehhaltung, Veredlung und Ackerbau.

Der einfache Mittelwertvergleich zwischen geförderten Betrieben und nicht geförderten Testbetrieben (Tabelle 14) ergab folgende Ergebnisse:

- Die geförderten Milchviehbetriebe sind stärker gewachsen (Milchkühe, Umsatzerlöse); die Umsatzerlöse haben im Vorher-Nachher-Vergleich bei den geförderten um durchschnittlich 51.000 Euro stärker zugenommen als bei den nicht geförderten Testbetrieben.
- Die geförderten Milchviehbetriebe haben den Arbeitskräftebesatz etwas verringert (-0,2 AK), während die Testbetriebe den Arbeitskräftebesatz etwas erhöht haben (+0,2 AK).
- Die geförderten Milchviehbetriebe haben ihre Leistungsfähigkeit (BWS, BWS/AK) sowie ihren Betriebserfolg (ordentlicher Gewinn/Betrieb, (ordentlicher Gewinn + Lohn)/AK) mehr gesteigert. Die AK-bezogenen Größen weichen dabei deutlich stärker zugunsten der geförderten Betriebe ab.

Die einzelnen geförderten Milchviehbetriebe ließen sich u. a. nach der Art der Melktechnik einteilen. In Hessen investierten 34 % der geförderten Milchviehbetriebe in ein automatisches Melksystem (AMS). Ein Vergleich der geförderten Betriebe mit/ohne AMS zeigt, dass die Betriebe mit AMS

- tendenziell kleinere Milchviehbestände in der Ausgangssituation hatten,
- eine deutlich geringere Wachstumsdynamik (Zunahme an Milchkühen) aufweisen,
- vergleichbar hohe Investitionen in den Milchviehstall (incl. Melktechnik) durchführten,
- den Arbeitskräftebesatz wesentlich stärker reduzierten,
- den Betriebserfolg (ordentlicher Gewinn/Betrieb, (ordentlicher Gewinn + Lohn)/AK) deutlich weniger steigerten.

Diese unterschiedlichen Entwicklungen der Gruppen mit/ohne AMS waren auch schon deutlich in den Investitionskonzepten erkennbar, denn bei den Betrieben der AMS-Gruppe stand das Ziel der Arbeitsentlastung im Vergleich zu anderen Betrieben ohne AMS deutlich über dem Ziel der Einkommenssteigerung.

**Tabelle 14:** Mittelwertvergleich zwischen geförderten Betrieben und nicht geförderten Testbetrieben mit Milchviehhaltung in Hessen

Kennzahl	Zeit	AFP-Förderfälle (AFP, n= 141)		Testbetriebe (TB, n= 462)		Signifikanz <sup>2)</sup>
		Mittelwert	VK <sup>1)</sup>	Mittelwert	VK <sup>1)</sup>	
<b>Förderung [1.000 Euro]</b>						
Förderf. Investitionsvolumen		349,3	77,1	-	-	
davon: Milchvieh-/Rinderstall		338,9	65,8	-	-	
AFP-Zuschuss		106,6	76,9	-	-	
<b>LF</b>	Vorher (1)	116,7	41,6	111,4	37,4	
[ha]	Nachher (2)	129,9	44,0	121,2	38,5	
	(3) = (2) - (1)	13,1	171,4	9,8	161,6	*
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			3,3		
<b>Milchkühe</b>	Vorher (1)	79,8	43,1	75,2	34,5	
[Anzahl]	Nachher (2)	105,4	50,5	85,9	41,4	***
	(3) = (2) - (1)	25,6	119,5	10,7	179,8	***
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			15,0		
<b>Umsatzerlöse Kuhmilch</b>	Vorher (1)	191,7	49,8	175,2	40,7	
[1.000 Euro]	Nachher (2)	285,8	57,0	218,4	48,8	***
	(3) = (2) - (1)	94,2	101,7	43,2	131,9	***
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			51,0		
<b>Arbeitskräfte</b>	Vorher (1)	2,8	30,3	2,2	33,7	***
[AK]	Nachher (2)	2,6	50,3	2,4	39,3	
	(3) = (2) - (1)	-0,2	-404,6	0,2	381,2	***
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			-0,4		
<b>BWS</b>	Vorher (1)	66,6	61,7	89,0	47,8	***
[1.000 Euro]	Nachher (2)	142,9	58,9	103,6	59,0	***
	(3) = (2) - (1)	76,3	90,8	14,6	271,1	***
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			61,7		
<b>BWS/AK</b>	Vorher (1)	23,5	50,5	41,9	47,8	***
[1.000 Euro]	Nachher (2)	57,8	47,1	44,4	53,4	***
	(3) = (2) - (1)	34,4	77,6	2,5	730,5	***
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			31,9		
<b>Ordentlicher Gewinn</b>	Vorher (1)	65,0	62,9	58,7	63,0	*
[1.000 Euro]	Nachher (2)	83,9	72,2	67,3	73,4	***
	(3) = (2) - (1)	18,9	308,8	8,7	412,2	
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			10,3		
<b>(Ord. Gewinn + Lohn) / AK</b>	Vorher (1)	26,7	46,5	32,3	55,0	***
[1.000 Euro]	Nachher (2)	40,1	60,1	36,1	58,4	*
	(3) = (2) - (1)	13,5	177,2	3,8	457,6	***
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			9,7		

1) VK : Variationskoeffizient. 2) Statistischer Mittelwertvergleich mittels nicht-parametrischem Wilcoxon-Vorzeichen-Rang-Test:

\*\*\* = 1 % / \*\* = 5 % / \* = 10 % Irrtumswahrscheinlichkeit.

Quelle: Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse geförderter Betriebe sowie Testbetriebe; eigene Berechnungen

In der Schweinehaltung waren die geförderten Betriebe (n=26) im Vergleich mit den nicht geförderten und strukturell ähnlichen Testbetrieben (n=130) dagegen weniger erfolgreich. Zwar konnten auch sie bezogen auf Fläche, Zuchtsauenbestand und Umsatzerlöse stärker wachsen, und auch bei der BWS wurden positive Effekte erreicht, aber die Rentabilität (ordentlicher Gewinn/Betrieb, (ordentlicher Gewinn + Lohn)/AK) verringerte sich im Vergleich zum Durchschnitt der Testbetriebe deutlich. Der Umfang der Schweinemast war bei den geförderten Betrieben im Gegensatz zu den Testbetrieben stark rückläufig. Allerdings können diese Ergebnisse auch durch Auslagerung von Betriebsteilen in eigenständige Gewerbebetriebe im Betrachtungszeitraum beeinflusst sein.

Die wenigen Ackerbaubetriebe (n=11), für die eine Verknüpfung aus Investitionskonzept und Jahresabschlüssen der Auflagenbuchführung möglich war, wurden aufgrund der geringen Anzahl und der großen Heterogenität der Einzelfälle nicht im Rahmen einer vergleichenden Analyse ausgewertet.

Die Auswertungsergebnisse anhand der Gruppenvergleiche konnten bei den Milchviehbetrieben bei Anwendung des Matching-Ansatzes weitgehend bestätigt werden. Bei den geförderten Schweinebetrieben war allerdings eine Identifizierung von nicht geförderten Vergleichsbetrieben mittels definierter Kriterien aufgrund der geringen Anzahl relevanter Testbetriebe nicht möglich.

Die Junglandwirte (unter 40 Jahre und max. fünf Jahre nach Betriebsübernahme) konnten einen zusätzlichen Investitionszuschuss von 10 % der förderfähigen Investitionen (max. 20.000 Euro) erhalten. Der Vergleich von geförderten Junglandwirten und mit geförderten sonstigen Landwirten zeigt, dass die Junglandwirte im Durchschnitt deutlich umfangreichere Investitionen (+36 %) durchführten und damit auch etwas höhere Investitionsrisiken eingingen. Infolge der Junglandwirteförderung erhielten diese Betriebe überproportional hohe Investitionszuschüsse (+46 %). Die Betriebe der Junglandwirte zeichnen sich im Durchschnitt durch ein größeres Wachstum (Milchkühe, Umsatz) aus, waren aber in der Ausgangssituation hinsichtlich der Faktorausstattung und des Betriebserfolges mit den sonstigen Betrieben in etwa vergleichbar.

### **Einordnung der Ergebnisse**

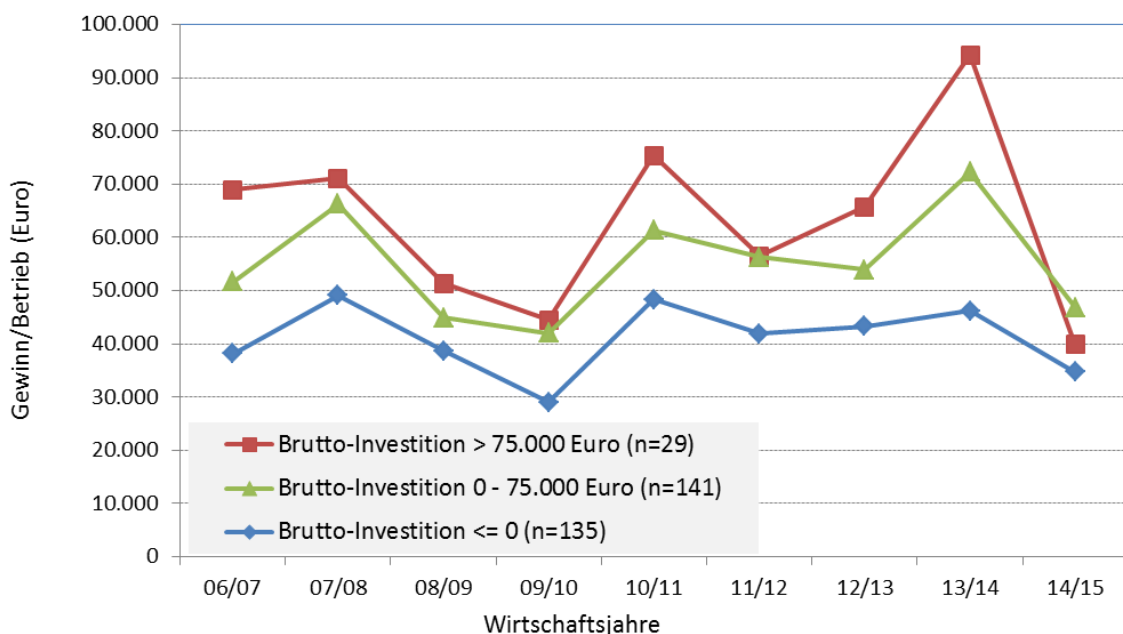
Die Auswertungen beruhen je nach Bewilligungsjahr auf den Jahresabschlüssen der WJ 2010/11 bis 2014/15. Obwohl die Gewinne in diesen Jahren stark schwankend waren, wiesen sie jedoch bis 2013/14 eine steigende Tendenz auf. Maßgeblich hierfür waren günstige Erzeugerpreise in den Jahren 2010 bis 2013. Wie stabil die Ergebnisse der Analyse angesichts der anhaltenden stark negativen Preisentwicklungen bei wichtigen landwirtschaftlichen Produkten sind, kann nur anhand von Plausibilitätsüberlegungen geschätzt werden:

- Die Betriebe mit umfangreichen Investitionen dürften tendenziell stärker mit Festkosten (Abschreibungen, Zinsaufwand, Aufwand zusätzlicher Pachtflächen, etc.) belastet sein, sodass sich der Vorteil der mit Förderung durchgeführten Investitionen verringern dürfte.

- Bei den geförderten Betrieben gibt es eine Gruppe die aufgrund von hohem Fremdkapitaleinsatz ein starkes Wachstum vorweisen. Diese Betriebe dürften in der wirtschaftlichen Schwächeperiode besonders große Schwierigkeiten im Hinblick auf Liquidität, Rentabilität und Stabilität aufweisen.

Die durchschnittlichen Gewinne der BMEL-Testbetriebe in Hessen sind im Wirtschaftsjahr 2014/15 im Vergleich zum Vorjahr und auch zum Mittel der WJ 2006/07 bis 2013/14 stark zurückgegangen. Im Durchschnitt aller erfassten Betriebe betrug der Gewinnrückgang im WJ 2014/15 im Vergleich zum Vorjahr 32 %; bei den Milchviehbetrieben lag der Rückgang noch etwas höher (-37 %). Die Einkommenseinbußen werden sich nach Auffassung des Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen (LLH, 2016) und des Verbandes der Landwirtschaftskammern im WJ 2015/16 voraussichtlich weiter fortsetzen (LWK, 2016). Viele Betriebe mit jüngst durchgeführten umfangreichen Investitionen und daraus resultierenden hohen Kapitaldienstverpflichtungen sind durch Erfolgseinbrüche und Liquiditätsengpässe belastet. Eine Analyse der Testbetriebe (Abbildung 9) bestätigt dies. In den Wirtschaftsjahren mit durchschnittlich relativ guten Gewinnen weichen die Betriebe mit hohen Brutto-Investitionen (mind. 75.000 Euro im Zeitraum WJ 2006/07 bis WJ 2014/15) deutlich nach oben ab, während sich die Abstände der Investitionsgruppen (hohe, kleine, keine) in den weniger guten Jahren verringern. Im zuletzt verfügbaren Wirtschaftsjahr 2014/15 stürzten die Gewinne der Betriebe mit hohen Investitionen im Durchschnitt regelrecht ab. Ein Grund für diese Entwicklung dürften die vergleichsweise hohen Fixkostenanteile (Abschreibungen, Pachten, Löhne) bei stärker wachsenden Betrieben sein.

**Abbildung 9:** Entwicklung des Betriebsgewinns in Hessen je nach Höhe der Brutto-Gebäudeinvestitionen (WJ 2006/07-2014/15) \*



\* Brutto-Gebäudeinvestition = Zugang Gebäude und bauliche Anlagen zum Anlagevermögen.

Quelle: BMEL-Testbetriebsnetz; eigene Auswertungen.

## Frage 20: Weitere Wirkungen

### *Frage 20/1: Verbesserung des Tierwohls bei den geförderten tierhaltenden Betrieben*

Eines der AFP-Nebenziele in der Förderperiode 2007 bis 2013 war die Verbesserung der Tiergerechtigkeit<sup>13</sup> in der Nutztierhaltung. Vor diesem Hintergrund waren einzelne, als nicht tiergerecht geltende Verfahren wie die Anbindehaltung bei Milchkühen und ab 2011 die Kleingruppenhaltung von Legehennen von einer Förderung ausgeschlossen, während Stallbauten, die den Anforderungen der Anlage 1 „Bauliche Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung“ zum AFP genügten, einen erhöhten Fördersatz<sup>14</sup> erhalten konnten. Mit der Anlage 1 wurden erhöhte Anforderungen an die Ställe definiert, die im Vergleich zum rechtlichen Mindeststandard eine Verbesserung darstellten. Diese Anforderungen waren für einige Produktionsrichtungen dennoch mit starken Einschränkungen für das Tierverhalten verbunden. Beispielsweise bestand eine Vorgabe für Mastschweine darin, mind. 20 % mehr Platz anzubieten, als nach Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung (TierSchNutzTV) gefordert ist. Da die Fläche, die gemäß TierSchNutzTV für Schweine von 50 bis 110 kg zur Verfügung gestellt werden muss, bei 0,75 m<sup>2</sup> liegt, waren dies gemäß Anlage 1 des AFP 0,9 m<sup>2</sup>. Diese Fläche reicht nicht aus, damit die Tiere ihr Normalverhalten (z. B. laufen, rennen) ausführen können (KTBL, 2006, S. 421 ff.).

Mit der Regelförderung (Fördersatz 25 %) konnten Ställe (um-)gebaut werden, die den geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechen. Darunter fallen Ställe, die als nicht tiergerecht gelten (z. B. Vollspaltenbuchten in der Rinder- und Schweinemast), aber auch Boxenlaufställe für Milchkühe, die insbesondere in Verbindung mit Weidegang hohen Ansprüchen an das Tierverhalten gerecht werden. Grundsätzlich ermöglichte die Regelförderung damit die Förderung von tiergerechten und nicht-tiergerechten Ställen.

Die Wirkungen AFP-Förderung auf das Tierwohl wurden in der Förderperiode 2007-2013 nicht empirisch untersucht. Da weder im Hinblick auf rechtliche Rahmenbedingungen noch auf das Fördergeschehen tiefgreifende Veränderungen im Vergleich zur Vorperiode (2000-2006) zu beobachten waren, wird auf die Ergebnisse einer umfassenden deutschlandweiten Erhebung der Haltungsverfahren bei AFP-geförderten Betrieben in der Vorperiode zurückgegriffen.<sup>15</sup> Die Bewertung anhand des nationalen Bewertungsrahmens (KTBL, 2006) zeigt, dass mit den neu gebauten Milchviehställen im Mittel eine Verbesserung des Aspekts Tierverhalten einhergegangen ist. Diese war dort besonders deutlich, wo die Tiere nach der Förderung Zugang zu Weide hatten. Im Gegensatz dazu verschlechterte sich die Situation bei den Mastschweinen im Zuge der Stallbauinvestitionen. Die Ursache dafür war, dass die neu gebauten Ställe fast ausschließlich Buchten mit Vollspaltenböden enthielten.

---

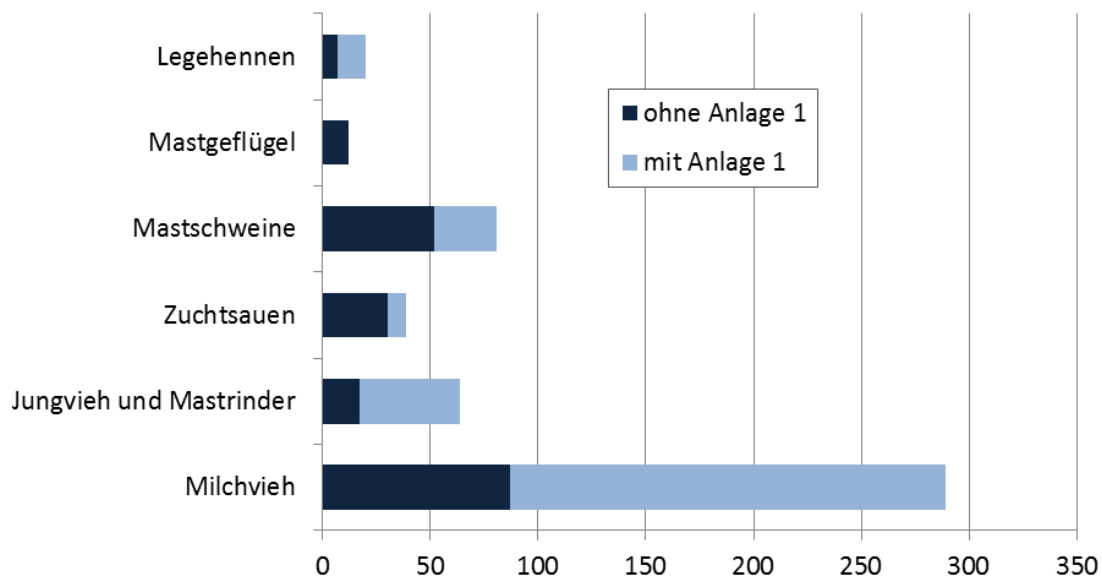
<sup>13</sup> Die Begriffe Tiergerechtigkeit und Tierwohl umfassen die Aspekte Gesundheit, Verhalten und Emotionen

<sup>14</sup> Dieser Betrag ursprünglich 30 % des förderfähigen Investitionsvolumens und wurde 2009 auf 35 % angehoben. Ab 2011 wurde er für Investitionen im Bereich Milchvieh und Aufzuchtrinder auf 25 % abgesenkt.

<sup>15</sup> Hier wurde nicht zwischen Regelförderung und Förderung nach Anlage 1 unterschieden.



**Abbildung 10:** Anzahl der „besonders tiergerechten Ställe“ (Anlage 1) an allen geförderten Stallbauten (2007-2013)\*



\* Die Anzahl der hier ausgewerteten Ställe liegt niedriger als in den Outputzahlen (**Tabelle 13**) dargestellt, weil für kleine Investitionen (<50.000 Euro) und in den ersten Förderjahren generell zahlreiche Investitionskonzepte nicht vorlagen.

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen anhand von Investitionskonzepten.

Zwischen den Tierarten und Nutzungsrichtungen bestehen deutliche Unterschiede in den Anteilen der mit der Anlage 1 geförderten Stallbauten (Abbildung 10). Während die geförderten Investitionen auf Rinder haltenden Betrieben zu rund 70 % den Anforderungen der Anlage 1 entsprachen, lag der Anteil bei den Mastschweinen bei 36 % und bei Zuchtsauen bei 23 %. Im Geflügelbereich, in dem kaum Investitionen gefördert wurden, lag der Anteil der Anlage 1 geförderten Legehennenställe bei 65 %, während die Förderung der Ställe für Mastgeflügel ausschließlich im Rahmen der Regelförderung erfolgte.

Mit dem AFP wurden in der Förderperiode 2007-2013 überwiegend Laufställe für Milchvieh gebaut, die gute Voraussetzungen für die Ausführbarkeit des Normalverhaltens bieten. Ein weiterer Förderschwerpunkt im Milchviehbereich waren in Hessen automatische Melksysteme (AMS), auch „Melkroboter“ genannt. Im Förderzeitraum wurden rund 100 AMS gefördert, der Anteil AMS an geförderten Betrieben mit Investitionen in die Milchviehhaltung lag damit bei 34 %. Automatische Melksysteme stellen kein grundsätzliches Problem für die Tiergerechtigkeit dar, können aber mit einer Aufgabe der Weidehaltung im Zusammenhang stehen und stellen insbesondere im Zusammenhang mit der Euterhygiene aber auch der Erkennung kranker und verletzter Tiere (die im Melkstand leicht identifiziert werden konnten) erhöhte Anforderungen an das Management.

Die Tierschutz-Wirkungen des AFP können nicht einheitlich mit „gut“ oder „schlecht“ bewertet werden, da mit der Investitionsförderung sowohl tiergerechte (z. B. Laufställe für Milchkühe) als auch nicht tiergerechte Ställe (z. B. Rindermastställe mit Vollspaltenbuchten) gebaut wurden. Da mit dem AFP rentable Investitionen gefördert wurden und landwirtschaftliche Betriebe solche Investitionen aus wirtschaftlichen Gründen im Rahmen ihrer Unternehmensstrategie umsetzen, kann davon ausgegangen werden, dass ein Teil der geförderten Vorhaben auch ohne die Fördermaßnahme umgesetzt worden wäre.<sup>16</sup> Dies haben auch entsprechende Befragungen von BetriebsleiterInnen bestätigt. Diese Mitnahmeeffekte schränken die positiven wie negativen Wirkungen des AFP auf die Tiergerechtigkeit ein. Zum Konzept der Berücksichtigung von Mitnahmeeffekten in der Bewertung Kapitel 10.2.2.

### 5.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im Rahmen der einzelbetrieblichen Wirkungsanalysen konnte festgestellt werden, dass die mit der Förderung unterstützten Investitionen zu Wachstum, Rationalisierung und Produktivitätssteigerung bei den geförderten Milchviehbetrieben geführt haben. Bei den geförderten Schweinebetrieben wirkten die geförderten Investitionen im Durchschnitt zwar auf Wachstum und Produktivität positiv, aber hinsichtlich der Rentabilität negativ. Während die Milcherzeugung in Hessen im Niveau weitgehend stabil blieb, konnte der stark rückläufige Trend in der Schweinehaltung auch mit der Investitionsförderung nicht gestoppt werden. Die Junglandwirteförderung (max. 20.000 Euro), die vor allem auf die Weiterführung von entwicklungsfähigen Betrieben ausgerichtet ist, führte im Durchschnitt zu einer relevanten Erhöhung der Förderung. Deren Wirksamkeit im Hinblick auf die Weiterführung und Entwicklung von Betrieben ist angesichts der im Durchschnitt hohen Gesamtinvestitionen der betroffenen Betriebe (im Durchschnitt 800.000 Euro Gesamtfinanzierungsbedarf) allerdings fraglich.

Es ist nicht klar, inwieweit die eingetretenen Änderungen auf die durchgeführten Investitionen oder auf die Förderung selbst zurückzuführen sind. Frühere Untersuchungen zur Ex-post-Bewertung 2000-2006 deuten darauf hin, dass die Effekte in erster Linie aus den durchgeführten Investitionen resultieren (Bergschmidt et al., 2008). Ob damit sektoral eine Strukturverbesserung und eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit erreicht werden konnte, kann nicht abschließend beurteilt werden. Zahlreiche mit AFP geförderte Investitionen (z. B. AMS) erleichtern die Arbeit auf den Betrieben und erhöhen nach Ansicht von Experten die Lebensqualität, aber auch gleichzeitig die Kapitalkosten. Dadurch werden unter Umständen Betriebe weiterbewirtschaftet, die ansonsten kurz- oder mittelfristig aufgegeben würden. Andererseits können nicht geförderte Betriebe bei Flächenknappheit in ihrer Entwicklung eingeschränkt oder verdrängt werden, wenn geförderte Betriebe stärker wachsen. Es ist daher möglich, dass die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors insgesamt mit Förderung unverändert bleibt oder sogar sinkt.

---

<sup>16</sup> Manche Investitionen wären allerdings zum Teil später in mehreren Teilschritten oder in anderer Ausführung durchgeführt worden.

Auch ohne AFP-Förderung gäbe es einen betrieblichen Strukturwandel, der durch Rationalisierungs- und Wachstumsinvestitionen bzw. durch Betriebsaufgabe angetrieben würde. Dessen Ausmaß und Richtung mit bzw. ohne Förderung kann jedoch aufgrund der großen Bedeutung der Investitionsförderung für Wachstumsinvestitionen – dies gilt zumindest für die Milchviehhaltung in den vergangenen Jahrzehnten – nicht abgeschätzt werden. Frühere Analysen zeigen, dass bei der AFP-Förderung Mitnahmen auftreten und damit der Fördereffekt der Maßnahme eingeschränkt ist (Kapitel 10.2.2). Andererseits ergab der Regionsvergleich Niedersachsen/Schleswig-Holstein, dass sich die vergleichsweise stark geförderten niedersächsischen Milchviehbetriebe bezüglich der Produktivität und Rentabilität tendenziell stärker verbesserten als die wenig bzw. nicht geförderten Betriebe in Schleswig-Holstein.

Markteingriffe sind in der in Deutschland relevanten Wirtschaftsordnung grundsätzlich nur dann vorgesehen, wenn die Funktionsfähigkeit auf Produkt- oder Faktormärkten beeinträchtigt ist und daher gesellschaftliche Ziele nicht erreicht werden können. Ein Marktversagen ist im Hinblick auf potenziell rentable Investitionen für den landwirtschaftlichen Sektor nicht festzustellen, da der Finanzmarkt die Finanzierungsmittel für potenziell rentable Investitionen bereitstellt. Die zusätzliche Förderung des Kapitaleinsatzes kann zu einer sektoralen Verzerrung des Faktoreinsatzes führen, die gesamtwirtschaftliche Nachteile nach sich ziehen. Anders ist die Situation hinsichtlich der Bereitstellung von öffentlichen Gütern (v. a. Tier- oder Umweltschutz). Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik hat dem Bund in seinem Gutachten zur Tierhaltung in Deutschland eine stärkere Ausrichtung des AFP auf Tierschutzziele empfohlen (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, 2015, S. 321). Verbesserungen der Tiergerechtigkeit sind teilweise nur mit umfangreichen Investitionen zu erreichen, deren Rentabilität häufig nicht gegeben ist und die daher ohne Förderung nicht umgesetzt würden. Hier kann die Gewährung von zielgerichteten Investitionsanreizen grundsätzlich wirksam sein, wenngleich es je nach Problemlage (z. B. Tierhaltungsverfahren, die höhere laufende Kosten nach sich ziehen) geeignetere Instrumente wie Tierprämien, Bildungs- und Beratungsförderung gibt. Daher sollten Förderkonzepte entwickelt werden, die durch das Zusammenwirken aufeinander abgestimmter Maßnahmen wirksam werden.

Hessen hat mit Beginn des Bewilligungsjahres 2014 (EPLR 2014-2020) durch die vollständige Übernahme der GAK-Förderungsgrundsätze zum AFP eine weitere Schärfung der Agrarinvestitionsförderung im Vergleich zur Vorperiode vollzogen: Besonders stark gefördert werden sollen Vorhaben, die deutlich höhere Anforderungen an Tierschutz-, Umwelt- bzw. Klimaschutz erfüllen, als dies das Fachrecht vorsieht. Bei Stallbauten mit besonders hohen haltungsbezogenen Anforderungen liegt der Zuschussatz mit bis zu 40 % doppelt so hoch wie bei der sog. Basisförderung. Das im EPLR veranschlagte verfügbare Budget wurde mit 89,6 Mio. Euro bzw. 920 Förderfällen gegenüber der Förderperiode in etwa beibehalten.

Vor diesem Hintergrund werden folgende Empfehlungen – differenziert nach den Adressaten Land, Bund, EU – abgeleitet:

### **Empfehlungen an das Land**

- Das Land sollte die eingeschlagene stärkere Fokussierung auf die Bereitstellung öffentlicher Güter (v. a. Tier- und Umweltschutz) auf jeden Fall beibehalten und möglichst sogar noch intensivieren, indem die Basisförderung (ohne besondere Anforderungen) in der Tierhaltung eingestellt wird. Zusätzlich sollte das Land prüfen, ob das Instrument der „nicht-produktiven Investitionen“ für den Tierschutz eingesetzt werden könnte (Art. 17 der VO (EU) Nr. 1305/2013).
- Im Hinblick auf die Erreichung von Tierschutzziele werden die vielfach mit einer tiergerechten Haltung verbundenen höheren laufenden Kosten die Bereitschaft der Betriebe einschränken, in solche Verfahren zu investieren. Daher sollte ein kombinierter Einsatz von Investitions- und Prämienförderung (z. B. in Form einer jährlichen Prämie pro durchschnittlich gehaltenes Tier) geprüft werden. Dadurch kann die unerwünschte Abwanderung der Tierhaltung in andere Regionen Deutschlands oder in benachbarte EU-Mitgliedstaaten eingeschränkt werden.
- Die Junglandwirteförderung (max. 20.000 Euro), die im EPLR 2014-2020 beibehalten wurde, ist nicht notwendig, weil hiermit kaum strukturelle, dafür aber hohe Mitnahmeeffekte erzeugt werden.

### **Empfehlungen an den Bund (GAK/NRR):**

- Das AFP sollte stärker auf die Bereitstellung öffentlicher Güter ausgerichtet werden. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe sollte als eigenständiges Förderziel aufgegeben werden, da dieses Ziel von den UnternehmerInnen im Eigeninteresse verfolgt wird.
- Die unterschiedliche Förderintensität zwischen Bundesländern sollte möglichst vermieden werden, weil sie zu unproduktiver Verdrängung und Verlagerung der Produktion führen kann.
- Da die Probleme in den Bereichen Tier-, Umwelt- und Klimaschutz in der Regel nicht mit einer Maßnahme alleine gelöst werden können, sollte der eingeschlagene Weg des Zusammenwirkens von Ordnungs- und Förderrecht (z. B. Düngeverordnung und Förderung von Lagerkapazitäten) ausgebaut werden.
- Die Anlage 1 „Bauliche Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung“ für Basis- und Premiumförderung sollte regelmäßig an den Stand des Wissens angepasst und mit Wissenschaft und Beratung diskutiert werden. Dadurch könnten mögliche Zielkonflikte aufgedeckt und in geeigneter Weise gelöst werden.
- Als neues Element in der Investitionsförderung sollte die Einführung einer zeitlich degressiven Ausgestaltung der Fördersätze geprüft werden, um eine zügige Erreichung von Tierschutzziele zu unterstützen (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, 2015).

### **Empfehlungen an die EU (ELER):**

Im ELER ist die Investitionsförderung immer noch in erster Linie als Instrument zur Förderung von Wettbewerbsfähigkeit definiert. Die Erreichung gesellschaftlicher Ziele wie Tier- und Umwelt-

schutz stellen Nebenziele dar, die ggf. im Zuge von rentablen Investitionen miterreicht werden können. Dies sollte in folgender Weise geändert werden:

- Die Förderung sollte konsequent an der Verbesserung des Tierwohls und des Umwelt- und Klimaschutzes ausgerichtet werden.
- Das Problem der häufig nicht tiergerechten Haltung sollte im ELER explizit (nicht als Nebenziel) adressiert werden.
- Bei Investitionen, die zwar die Tiergerechtigkeit verbessern (z. B. mehr Platzangebot und Komfortliegeflächen), aber nicht notwendigerweise die Wirtschaftlichkeit eines Unternehmens erhöhen, sollte erwogen werden, das Instrument der „nicht-produktiven Investitionen“ auch für den Tierschutz einzusetzen.
- Es sollte eine umfassende Tierschutzstrategie entwickelt werden, die im Bereich der Förderung zu einer konzertierten Nutzung der zur Verfügung stehenden Instrumente von Bildungs- und Beratungsmaßnahmen, investiven Maßnahmen und Prämienförderung führt. In diesem Zusammenhang sollten klare Vorgaben für Schnittstellen zwischen den relevanten Maßnahmen formuliert werden. Nur so können die Anlastungsbedenken der Länder wegen einer möglichen „Doppelförderung“ zerstreut und sinnvolle Kombinationen zwischen Prämien (Deckung höherer laufender Kosten) und Investitionsförderung ausgeschöpft werden.

## 5.3 Verarbeitung und Vermarktung (123)

Eine ausführliche Analyse und Bewertung der Maßnahme findet sich im Modulbericht 5.3\_MB Verarbeitung und Vermarktung.

### 5.3.1 Maßnahmenüberblick

#### Maßnahmenbeschreibung

Die Maßnahme 123 verfolgte im Kern das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Ernährungswirtschaft durch die investive Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen zu erhöhen und somit zur Absatzsicherung bzw. zur Erlössteigerung auf Erzeugerebene beizutragen. Hessen legte hierbei besonderen Wert auf die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte von höherer Qualität, weshalb nur die Unternehmen eine Förderung erhalten konnten, welche Produkte mit besonderen definierten Gütesiegeln herstellen. Dazu gehören sowohl anerkannte Qualitätsprodukte im Sinne der EU<sup>17</sup> als auch die in Hessen anerkannten Qualitätsregelungen Qualitätswein bzw. Erzeugnisse der hessischen Qualitätsmarke „Geprüfte Quali-

---

<sup>17</sup> Vier Qualitätsregelungen der EU gemäß Art. 22 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1974/2006 (Biokennzeichnungsverordnung, Schutz von geografischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen, traditionelle Spezialitäten, Titel VI Gemeinsame Marktorganisation Wein).

tät – Hessen“ (HMULV, 2007a). Ansonsten orientierte sich die Maßnahmenausgestaltung eng an der Nationalen Rahmenregelung (NRR) (BMELV, 2012). Dabei wurden für die Periode 2007 bis 2013 die bisher geltenden Fördergrundsätze<sup>18</sup> zusammengefasst.

Gefördert wurden u. a. Investitionen in Kapazitäten zur Erfassung, Lagerung, Kühlung, Sortierung, marktgerechten Aufbereitung, Verpackung, Etikettierung, Verarbeitung oder Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, die unter Anhang I des EG-Vertrages fielen. Von einer Einschränkung der zu fördernden Produktionsbereiche/-sektoren wurde abgesehen. Mögliche Zuwendungsempfänger (ZWE) waren Erzeugerzusammenschlüsse und -gemeinschaften sowie Unternehmen des Handels und der Verarbeitung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Die Zuwendung erfolgte als nicht rückzahlbarer Zuschuss in Form einer Anteilsfinanzierung zur Projektförderung. Die maximalen Fördersätze für kleine und mittlere Unternehmen (KMU)<sup>19</sup> waren auf 25 % des förderfähigen Investitionsvolumens bzw. für Erzeugerzusammenschlüsse auf 35 % begrenzt. Mittelgroße Unternehmen (KMU<sup>+</sup>)<sup>20</sup> erhielten höchstens einen 20 prozentigen Zuschuss. Im Vergleich zur vorherigen Förderperiode 2000-2006 fielen die Fördersätze somit geringer aus und der Kreis der Zuwendungsempfänger wurde eingegrenzt. Grund hierfür waren geänderte Vorgaben des Gemeinschaftsrechts in der VO (EG) Nr. 1968/2005 gegenüber der Vorgänger-VO (EG) Nr. 1257/1999. Neben der Wirtschaftlichkeitsvoraussetzung von Projektvorhaben und der Teilnahme an einem der bereits aufgeführten etablierten Qualitätsprogramme bestand für geförderte Unternehmen die Verpflichtung, mindestens fünf Jahre lang mindestens 40 % der Aufnahmekapazität an den Erzeugnissen, für die sie gefördert wurden, durch Lieferverträge mit Erzeugern auszulasten.

Zuwendungsempfänger, die an der Qualitätsregelung „Geprüfte Qualität-Hessen“ teilnahmen, wurden bei ihren Vorhaben durch die Marketinggesellschaft Hessen (MGH) fachlich begleitet. Diese erarbeitete für jedes der unterstützten Unternehmen ein Teilnahmekonzept. Eine Umstellung der Unternehmen auf die eingeforderten Qualitätsanforderungen konnte dabei schrittweise erfolgen. Diesbezüglich wurde festgelegt, dass Produkte der Qualitätsmarke die Anforderungen und Normen, die über den gesetzlichen nationalen und europäischen Standards angesiedelt sind, entlang der gesamten Wertschöpfungskette erfüllen müssen (Die VERBRAUCHER INITIATIVE e.V., 2010; MGH Gutes aus Hessen GmbH, 2007).

---

<sup>18</sup> Förderung „Verarbeitung und Vermarktung“ VO (EG) Nr. 1257/199, GAK-Mittel nach Marktstrukturgesetz sowie für die Förderung der „Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter Produkte“ und EU/Landesmittel zur Förderung der „Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen“ VO (EG) Nr. 1257/99 Art.33.

<sup>19</sup> Definition von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) gemäß (EU-KOM, 2003): weniger als 250 Beschäftigte und höchstens 50 Mio. Euro Umsatz oder maximal 43 Mio. Euro Bilanzsumme.

<sup>20</sup> Erzeugerzusammenschlüsse und Unternehmen, die weniger als 750 Mitarbeiter oder einen Jahresumsatz unter 200 Mio. Euro ausweisen.

## **Zielsetzung der Maßnahme**

Durch die Förderung von Investitionen in kleinen und mittleren Unternehmen bzw. EZG sollte die Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Ernährungswirtschaft insgesamt gesteigert werden. Mit der Ausrichtung der V&V-Förderung auf regionale Qualitätssysteme sollte insb. die Wettbewerbsfähigkeit regionaler Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen verbessert werden sowie zum Aufbau bzw. zum Erhalt von regionalen Wertschöpfungsketten in Hessen beitragen. Durch diese Priorisierung wird, gerade vor dem Hintergrund eines weiterhin zunehmenden Konzentrationsprozesses im Agrar- und Ernährungsgewerbe, die Möglichkeit gesehen, dass sich die überwiegend klein strukturierten Betriebe durch eine höhere Wertschöpfung sowie Wettbewerbsfähigkeit am Markt behaupten können. Darüber hinaus sollten mit der Maßnahme durch Produktinnovationen als auch durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze zusätzliche Einkommensquellen generiert werden (HMUELV, 2009b).

Ein wesentliches Ziel der Maßnahme bestand außerdem darin, zur Sicherung sowie zur Erhöhung des Erzeugernutzens (Absatzsicherheit, Erlösvorteile) beizutragen. Dies sollte v. a. durch einen hohen Anteil vertraglich gebundener Rohware und durch die Ausrichtung der Förderung auf regionale Qualitätssysteme erreicht werden. Laut dem EPLR-Hessen könnten somit neue Absatzmöglichkeiten für Erzeuger der hessischen Landwirtschaft generiert und aufgrund der Qualitätsanforderungen an den landwirtschaftlichen Rohstoff über höhere Preise die Erlöse und damit der Erzeugernutzen verbessert werden (Anders, 2004; HMUELV, 2009b).

Zusätzlich wurde in Hessen die Bildung von Erzeugergemeinschaften zur Generierung von Absatzsicherheit und mehr Marktmacht bei Preisverhandlungen, v. a. gegenüber dem Lebensmitteleinzelhandel, unterstützt (Fitschen-Lischewski, 2010).

## **Relevanz der Maßnahme**

Die wirtschaftliche Bedeutung des Ernährungsgewerbes, gemessen an den mittleren Jahresumsätzen der Betriebe, ist in Hessen erheblich geringer als im Bundesdurchschnitt. Auf Sektorebene weisen z. B. Betriebe der Fleisch- und Milchverarbeitung deutlich geringere Umsätze als Betriebe auf Bundesebene aus, während die hessischen Betriebe von Back- und Teigwaren im Vergleich ein ähnliches mittleres Umsatzniveau erreichen wie auf Bundesebene. Umsatzstarke Betriebe des Ernährungsgewerbes sind dabei v. a. im mittelhessischen Raum angesiedelt (Bauer, 2014). Auf der Absatzseite besteht aber u. a. mit dem Rhein-Main Gebiet ein Standortvorteil, der aber nicht ausreichend von den regional ansässigen Akteuren genutzt wird (HMUELV, 2009b).

Die Maßnahme setzt einzelbetriebliche Investitionsanreize für Unternehmen der Ernährungswirtschaft und kann somit grundsätzlich zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit auf Betriebsebene beitragen. Mit Bezug auf die Branchenumsätze, sowie -kennzahlen je Betrieb schneidet die hessische Ernährungswirtschaft mit Ausnahme der Getränkeindustrie im Bundesvergleich unterdurchschnittlich ab (Bauer, 2014), sodass hinsichtlich des Erhalts und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Relevanz besteht. Durch die Eingrenzung der Förderung auf regionale Qualitätssysteme wird zudem gezielt zur Qualitätsverbesserung und zur Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten

in Hessen beitragen. Dies eröffnet gerade der hessischen Ernährungsindustrie neue Absatzchancen (Bauer, 2014). In Bezug auf Absatz- und Preissicherung auf Erzeugerebene ist die Maßnahme, auch vor dem Hintergrund volatiler Rohstoffmärkte, geeignet, um zum Erzeugernutzen beizutragen. Für sektorale Impulse ist die Maßnahme aufgrund ihrer relativ geringen Reichweite dagegen kaum geeignet. So wurden im gesamten Förderzeitraum 24 Unternehmen mit insgesamt 34 Projekten unterstützt (HMUKLV, 2016) (ca. 7,4 % der Betriebe<sup>21</sup>). Darüber hinaus profitiert der Primärsektor, der unter Schwerpunkt 1 des EPLR-Hessen aufgeführte originäre Förderadressat, von der Förderung hauptsächlich mittelbar und geringfügig, da die Zuwendungen weit überwiegend den der Landwirtschaft nachgelagerten V&V-Unternehmen zufließen. Auf Erzeugerebene betrug der Anteil der in den untersuchten Förderfällen nachgefragten Rohware im Schnitt ca. 8,6 % an den durchschnittlichen Verkaufserlösen der hessischen Landwirtschaft (Destatis, 2014)<sup>22</sup>. Hinsichtlich der Finanzierungsmöglichkeiten besteht kaum Relevanz einer öffentlichen Förderung, da kein Marktversagen für rentable Investitionen vorliegt.

### Umsetzung der Maßnahme

Laut EPLR-Hessen sollten im Förderzeitraum 2007 bis 2013 mit der Maßnahme 123 rund 90-100 Unternehmen mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 60 bis 80 Mio. Euro unterstützt werden. Aus der Förderperiode 2000 bis 2006 waren noch Altverpflichtungen in Höhe von 0,9 Mio. Euro zu finanzieren, die mit Ende des Jahres 2010 erfüllt waren. Über die verausgabten ELER-Mittel hinaus wurden für ein Projekt 138.200 Euro aus der Zuckerdiversifizierungsbeihilfe verwendet<sup>23</sup>. Für die gesamte Maßnahme 123 stand ein Budget von ursprünglich 14,0 Mio. Euro zur Verfügung (Stand 2007), welches jedoch im Verlauf der Förderperiode mehrmals nach unten korrigiert wurde. Projektanträge konnten letztmalig in 2013 gestellt werden, Auszahlungen erfolgten dagegen bis Ende 2015.

Mit dem Health-Check (2009) betrug das eingeplante Budget noch 12,0 Mio. Euro, mit dem 4. Änderungsantrag im Jahr 2011 noch 8,5 Mio. Euro. Dabei wurden Mittel sowohl in SP1 (Maßnahme 121) und SP2 (Maßnahme 212) umgeschichtet (HMUEL, 2012). Die Kürzung der öffentlichen Mittel erfolgte, weil die Nachfrage besonders von 2007 bis 2009 hinter den Erwartungen zurückblieb (15 Förderfälle). Grund hierfür war zum einen die EU-bedingte Größeneinschränkung auf KMU sowie die in der Halbzeitbewertung vorgestellten Aspekte auf Basis der Ergebnisse des Experten-Workshops „Stärkung regionaler Wertschöpfungskreisläufe“ (Fitschen-Lischewski, 2010, S. 8): Ausgestaltung der Qualitätssiegel, Rohwarenbezug, regionale Abgrenzungsprobleme sowie Kommunikationsprobleme innerhalb der Wertschöpfungskette. Im Rahmen der Unternehmensinterviews (Kapitel 5.5.2) zeigte sich zudem, dass die Förderung grundsätzlich mit ho-

---

<sup>21</sup> Die Anteilswerte beziehen sich auf den Wirtschaftszweig 10: Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln.

<sup>22</sup> Hier wurde der Durchschnitt (t1 und t0) des wertmäßig erfassten Rohwarenbezugs der geförderten Unternehmen den durchschnittlichen Verkaufserlösen der hessischen Landwirtschaft (2007-2014) gegenüber gestellt.

<sup>23</sup> Für die im Rahmen der Zuckerdiversifizierungsbeihilfe bis zum 30.09.2011 bewilligten Projekte, jedoch nicht abgeschlossenen waren, konnten entsprechend der einer Mitteilung der Kommission keine EGFL- oder ELER-Mittel eingesetzt werden. Die Finanzierung der Projekte erfolgte aus rein nationalen Mitteln i. H. v. 79.500 Euro (HMUEL, 2014).



hem Aufwand (z. B. Dokumentation, Kontrollen) verbunden war, was gerade die kleinen Unternehmen vor Herausforderungen stellte und möglicherweise als Hemmfaktor wirkte. Darüber hinaus führte die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 vorübergehend zu einem zurückhaltenden Investitionsverhalten (HMUKLV, 2016). In 2015 betrug das Budget noch 8,3 Mio. Euro, was etwa 60 % gegenüber den Ansätzen von 2009 entspricht.

Für die fachliche Konzeption der Maßnahme ist das Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft- und Verbraucherschutz des (HMUKLV) verantwortlich. Zum 01.01.2009 wurde die EU-Zahlstelle für den EAGFL- und den ELER-Fonds vom ehemals HMUELV an die Investitionsbank Hessen (IHB), ab dem 01.05.2010 Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank<sup>24</sup>) übertragen. Als zuständige Bewilligungsstelle war das Regierungspräsidium Gießen (RP-Gießen) tätig. Dort erfolgte die Auswahl der zu fördernden Projekte auf Grundlage der Beurteilung gewichteter Auswahlkriterien, die eng mit den Maßnahmenzielen verbunden waren. Hierbei wurden u. a. folgende Aspekte berücksichtigt: Wettbewerbsfähigkeit im Sinne einer positiven Wertschöpfung des Unternehmens, Entwicklung neuer Produkte, Beschäftigung, Erschließung neuer Absatzmärkte, Umfang des Angebots von Produkten höherer Qualität, Erzeugernutzen und Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten (HMUELV, 2009b).

Im Verlauf der gesamten Förderperiode 2007 bis 2013 wurden in Hessen 34 Projekte mit einem Gesamtfördervolumen von 32,8 Mio. Euro förderfähigen Kosten und ca. 8,4 Mio. Euro öffentlichen Mitteln bewilligt (Tabelle 15<sup>25</sup>). Davon wurden 4 Projekte noch in der alten Förderperiode 2000-2006 bewilligt (3,2 Mio. Euro förderfähige Kosten; 0,9 Mio. Euro öffentliche Mittel) und entsprechend der Übergangsregelung VO. (EG) Nr. 1320/2006 aus Mitteln der Förderperiode 2007-2013 finanziert. Da die Fertigstellung der Projekte erst im Zeitraum 2007 bis 2008 erfolgte, wurden diese in die Untersuchung sowie in die Output-Darstellung mit einbezogen. Im Durchschnitt betrug das Investitionsvolumen je Förderfall ca. 1,0 Mio. Euro. Hierbei wiesen die Sektoren Obst- und Gemüse (1,3 Mio. Euro), Getreide (1,1 Mio. Euro) sowie Sonstiges<sup>26</sup> (1,4 Mio. Euro) im Schnitt die umfangreichsten Investitionsvorhaben aus. Mit etwas weniger als einem Drittel wurden die meisten Projekte im Obst- und Gemüsesektor umgesetzt (davon zwei im Segment Kartoffeln). Regional verteilten sich die Investitionsbereiche gemäß den Produktions- bzw. Anbaugebieten der Landwirtschaft.

---

<sup>24</sup> Abteilung Landwirtschaftsförderung.

<sup>25</sup> Die Angaben beruhen auf der vom RP-Gießen bereit gestellten Projektliste: Stand: 2016. Die dort fehlenden Angaben zum zugehörigen Sektor der geförderten Investition wurden durch die Angaben aus den Antragsbögen ergänzt.

<sup>26</sup> Aus Datenschutzgründen wurden unter Sonstiges Projekte zusammengefasst, für die nach sektoraler Abgrenzung nur ein Förderfall vorlag. Die betrifft den Sektor Arznei- und Gewürzpflanzen sowie den Bereich Öko.

**Tabelle 15:** Förderzahlen zur Marktstrukturförderung in Hessen im Zeitraum 2007-2013

Sektor	Förderfälle		Förderfähige Kosten		Öffentliche Mittel	
	Anzahl	%	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%
Obst und Gemüse, Kartoffeln	10	29,4	12,9	39,3	2,91	34,8
Saatgut, Getreide	8	23,5	8,7	26,6	2,07	24,8
Vieh und Fleisch	7	20,6	3,9	11,9	0,98	11,7
Milch, Milcherzeugnisse	4	11,8	2,4	7,4	0,72	8,6
Wein	3	8,8	2,1	6,3	0,72	8,7
Sonstiges	2	5,9	2,8	8,4	0,96	11,5
<b>Gesamt</b>	<b>34</b>	<b>100</b>	<b>32,8</b>	<b>100</b>	<b>8,36</b>	<b>100</b>

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Projektlisten und Sektorangaben der Antragsbögen (RP-Gießen 2007-2016).

### 5.3.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

#### Untersuchungsansatz

Zur Erfassung der Änderung betrieblicher Kennzahlen wurde ein Vorher-Nachher-Vergleich geförderter Unternehmen durchgeführt. Das Ergebnis gibt allerdings keinen Aufschluss darüber, ob und inwieweit die Änderung betrieblicher Kennzahlen auf die Investition, auf die Förderung oder auf andere Faktoren jenseits der Förderung zurückzuführen ist. Als Datengrundlage stand den Evaluatoren der bundesweit eingesetzte Evaluierungsbogen zur Verfügung, der von den Antragstellern vor (t0) sowie ein Jahr nach Durchführung (t1) der geförderten Investition auszufüllen war. Anschließend wurde der ausgefüllte Evaluierungsbogen vom RP-Gießen an das Thünen-Institut versandt. In vergangenen Bewertungen wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Zeitspanne zwischen dem Abschluss der Investitionen und der Erhebung der Kennzahlen mit nur einem Jahr zu gering ist, um sämtliche von den Investitionen ausgehenden Effekte vollständig zu erfassen. Ergänzend wurde deshalb etwa die Hälfte der in Hessen geförderten Unternehmen nochmals in Form von leitfadengestützten Telefoninterviews zu den zentralen Investitionswirkungen befragt. Um eine qualitativ gute Beantwortung der Fragen zu gewährleisten, wurde der Interviewleitfaden den Unternehmen im Vorfeld der Gespräche zur Verfügung gestellt.

Ein Vergleich von geförderten mit nicht geförderten Unternehmen (Mit-Ohne-Vergleich), der als Grundlage zur Ermittlung von Nettowirkungen wünschenswert wäre, war aufgrund der fehlenden Daten für Betriebe ohne Förderung nicht möglich. Darüber hinaus waren die Antragsteller heterogen, wodurch ein Vergleich zusätzlich erschwert wurde. Aus den Interviews konnten jedoch Rückschlüsse auf Mitnahmeeffekte gezogen werden, die als Basis zur Bewertung von Nettoeffekten entscheidend waren.

#### Datengrundlage

Neben der regelmäßig vom RP-Gießen zur Verfügung gestellten Projektliste, die den Bewilligungsstand der Maßnahme abbildet (Förderfälle, Fördervolumen), lagen für die Auswertung 23

Projektabschlussbögen von 22 geförderten Betrieben/Unternehmen vor (67 % der Förderfälle; 61 % der Zuschüsse). Gemäß KMU Definition waren dies sieben Kleinst-, fünf Klein- und fünf mittlere Unternehmen sowie vier mittlere Großunternehmen (KMU<sup>+</sup>). Differenziert man nach Betriebsform, handelte es sich insgesamt um 17 V&V-Unternehmen. Bei den übrigen Fällen handelte es sich um zwei EZG, 1 EZO sowie je ein EZZ (ökologisch sowie regional). Die Wirkungsindikatoren des Erhebungsbogens beziehen sich zum einen direkt auf die geförderte Investition (Projektebene). Der weit größere Teil wird jedoch auf Betriebs- bzw. Unternehmensebene dargestellt. Um hierbei Doppelzählungen zu vermeiden, die zu Über- bzw. Unterschätzungen von Effekten führen, wurden mehrfach geförderte Unternehmen bzw. Betriebe jeweils zu einem Förderfall zusammengefasst.

Die Anwendung eines statistischen Mittelwertvergleichs (Vorher-Nachher) ist aufgrund der geringen Anzahl an Förderfällen, bei gleichzeitig großer Streuung (hohe Variationskoeffizienten) der Indikatoren nicht sinnvoll. Daher sind die Ergebnisse primär über alle Betriebe hinweg dargestellt, die jedoch durch Förderfälle mit hoher Indikatorausprägung (v. a. größere Unternehmen) beeinflusst werden. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass der in den monetären Kennzahlen enthaltene Preiseffekt mithilfe des Erhebungsbogens nicht „bereinigt“ werden konnte. Dies ist beispielsweise im Fleisch-, Milch- und Getreidesektor relevant, da es dort in den letzten Jahren erhebliche Erzeugerpreisveränderungen gegeben hat.

Die Telefoninterviews umfassten dreizehn geförderte V&V-Unternehmen aus Hessen. Die Auswahl der TeilnehmerInnen erfolgte auf Basis der Output-Analyse nach a) wichtigen Sektoren und nach b) Höhe der Zuschussvolumina, um in den Ergebnissen einen möglichst hohen Fördermittelanteil zu berücksichtigen. Die Telefoninterviews dauerten im Schnitt 30 bis 45 Minuten.

### **Frage 15: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit**

In den nachfolgenden Ergebnissen werden ausschließlich Bruttowirkungen der geförderten Investitionen abgebildet. Ein Rückschluss auf die Nettowirkung der Förderung ist daher nicht zulässig. Ebenso wenig lassen sich die Ergebnisse auf den gesamten Sektor oder für bestimmte Regionen hochrechnen.

Eine hohe bzw. ausreichende Wettbewerbsfähigkeit ist für die Unternehmen der Ernährungswirtschaft sowie auf Erzeugerebene von zentraler Bedeutung. Die Märkte, in denen die stark auf den Binnenmarkt orientierte Ernährungsbranche agiert, sind häufig gesättigt und unterliegen einem intensiven Wettbewerb. Eine wichtige Voraussetzung, um auf diesen Märkten bestehen zu können, ist die effiziente Herstellung von qualitativ hochwertigen Produkten. Durch bestehende Interdependenzen profitieren auch die Erzeuger von einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit der V&V-Unternehmen, häufig in Form von Absatzsicherheit und stabilen Preisen. Die einzelbetriebliche Wettbewerbsfähigkeit hängt wiederum von einer Vielzahl von Einflussfaktoren ab, von denen, bezüglich der im Programm formulierten Maßnahmenziele, folgende Aspekte untersucht wurden: Ressourceneffizienz, Arbeitsproduktivität, Innovationsaktivität, Bruttowertschöpfung (BWS), Qualität. Ergänzend hierzu beurteilten die UnternehmensvertreterInnen im Rahmen der

Telefoninterviews die Entwicklung ihrer betrieblichen bzw. unternehmerischen Wettbewerbsfähigkeit.

Die Ergebnisse zeigen, dass Wettbewerbsfähigkeit, neben Qualität, die größte Priorität unter den verfolgten Investitionszielen besaß (39 % durchschnittliche Zielgewichtung), am stärksten in den Sektoren Milch, Obst und Gemüse sowie Vieh und Fleisch. Die Bruttowertschöpfung – die als Maß für die Leistungsfähigkeit von Unternehmen zur Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit als Indikator aus dem Erhebungsbogen herangezogen wird – erhöhte sich im Vorher-Nachher-Vergleich über alle geförderten Betriebe hinweg (kumuliert) um 9 % auf 41 Mio. Euro. Auf Betriebsebene stieg die BWS in 17 von 22 Fällen. Sektoral war der Zuwachs am höchsten bei den Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen aus den Sektoren Sonstiges (+70 %), Wein (+34 %) sowie Vieh und Fleisch (+21 %). Die sektoral kumulierte BWS war dagegen nur im Getreidesektor rückläufig, wengleich fünf der sechs untersuchten Betriebe dieses Sektors einen positiven Verlauf vollzogen.

Nach Beurteilung der interviewten UnternehmensvertreterInnen hatte sich die Wettbewerbsfähigkeit in nahezu allen Unternehmen verbessert (elf von dreizehn), was in ca. 70 % der Fälle hauptsächlich auf die geförderte Investition zurückgeführt wurde. Damit verbesserte sich die Wettbewerbslage der befragten Unternehmen deutlich. In zwei Fällen waren dagegen andere Faktoren (zusätzliche Investitionen) ausschlaggebend. Die Wettbewerbsfähigkeit (WBF) zum Zeitpunkt vor Durchführung der Investition beurteilten die Befragten differenziert: gut bis sehr gut (n=3), mittel (n=3), schlecht bis sehr schlecht (n=3), keine Antwort (n=4). Zum Befragungszeitpunkt (Mitte 2014) bewerteten dagegen acht Unternehmen die WBF mit gut bis sehr gut, mittel(n=1), keine Angabe (n=4).

### *Produktqualität*

In Hessen war die Frage des Beitrages der geförderten Investition zur Qualitätsverbesserung von besonderer Bedeutung, da die Förderung auf Qualitätssysteme ausgerichtet war. Generell stellt Produkt- bzw. Prozessqualität einen wichtigen Erfolgsfaktor in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen dar, gerade in den größtenteils gesättigten Märkten (BVE, 2016). So haben Unternehmen, die nicht ein gewisses Mindestmaß an Qualität bereitstellen, nur geringfügige Chancen sich langfristig in der Ernährungswirtschaft zu behaupten. Als Qualitätsbegriff wurden in der Untersuchung die Regelungen der EU gemäß Art. 22 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1974/2006 herangezogen sowie „andere“ Qualitätsregelungen<sup>27</sup>. Auf Grundlage der Erhebungsbögen konnte jedoch nur bewertet werden, ob diese Regelungen in den geförderten Betrieben zur Anwendung kamen. Eine Aussage über die Qualitätseigenschaften war nicht möglich.

---

<sup>27</sup> Die EU-Regelungen beinhalten: Biokennzeichnungsverordnung, Schutz von geografischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen, traditionelle Spezialitäten sowie einzelstaatliche Lebensmittelqualitätsregelungen, Titel VI Gemeinsame Marktorganisation Wein und „geprüfte Qualität-Hessen“.

Für die ZWE stellte Qualität insgesamt das zweitwichtigste Investitionsziel dar (34,9 % Gewichtung), differenziert nach Sektoren am stärksten in den Sektoren Milch, Getreide und Saatgut sowie Wein. Die Zahl der Betriebe, die an einem der anerkannten Qualitätsprogramme teilnehmen, stieg von elf auf 20. Gleichzeitig stieg die Zahl der insgesamt eingesetzten Qualitätssicherungssysteme von 47 auf 61. Dementsprechend erhöhte sich auch der kumulierte Umsatzanteil dieser Erzeugnisse an den Gesamtumsätzen von 39 auf 49 %. Die kumulierten Umsatzerlöse mit ökologisch erzeugten Produkten sind um ca. 64 % gestiegen (+39,6 Mio. Euro), sodass sich der Anteil an den Gesamtumsätzen auf 39 % erhöhte. Die kumulierten Umsatzerlöse mit Erzeugnissen, die das Zertifikat „geprüfte Qualität-Hessen“ tragen, stiegen um ca. 42 %. Der Anteilswert an den Gesamtumsätzen belief sich somit auf knapp 5 %. Die Herstellung anerkannter Qualitätsprodukte hat wiederum Einfluss auf die landwirtschaftliche Produktion, weil der benötigte Rohstoff den jeweiligen Anforderungen in der Verarbeitung und Vermarktung zu genügen hat. So stieg die Nachfrage von Rohware aus etablierten Qualitätsprogrammen sowie aus ökologischer Erzeugung sehr stark an (knapp 50 %). Ein nicht unerheblicher Teil stammte hierbei aus Betrieben, die die Qualitätsmarke im Zuge der geförderten Investitionen neu eingeführt haben.

Aus den Interviews geht hervor, dass die geförderten Investitionen deutlich zur Verbesserung von Produkt- und Prozessqualität (elf von 13) bzw. zum Erhalt beigetragen haben. In dem Zusammenhang wurden u. a. folgende Aspekte genannt: Teilnahme an einem Qualitätsprogramm, Einsatz neuester Technik, verbesserte Produktstabilität, -sicherheit oder Haltbarkeit. Dadurch wurden die Unternehmen in die Lage versetzt, v. a. Marktanforderungen erfüllen zu können. Die Teilnahme an der Marke „geprüfte Qualität-Hessen“, was bei mehr als 50 % der Befragten erst im Zuge der Förderung initiiert wurde, wurde hierbei differenziert aber insgesamt positiv von den interviewten ZWE bewertet.

### *Innovation und neue Technologien*

Innovationen sind für Unternehmen ein entscheidender Faktor für die nachhaltige Sicherung oder Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Anhand der Erhebungsbögen zeigt sich, dass Innovation lediglich ein Nebenziel der geförderten Investitionen darstellte (6,2 % Gewichtung), mit der größten Relevanz im Sektor Vieh und Fleisch (11,8 % Gewichtung). Insgesamt waren nur in sieben von 23 Projekten mehr als 50 % der Investition auf die Entwicklung neuer Produkte, Prozesse und Technologien ausgerichtet. Dennoch waren die geförderten Investitionen in dreizehn Fällen (57 %) mit der Einführung neuer Technologien verbunden, besonders in den Sektoren Vieh und Fleisch sowie Obst und Gemüse. Hauptsächlich implementierten die Unternehmen hierbei den neuesten Stand der Technik anstatt einer Innovation. Zudem wurden in sechs Betrieben zusammen 19 neue Produkte und in zwei Betrieben jeweils neue Produktlinien eingeführt. Allerdings muss es sich bei neuen Produkten bzw. neuen Produktlinien nicht zwangsläufig um Innovationen handeln.

Im Hinblick auf eine Erhöhung der Innovationsaktivität – gemessen am Ausgabenanteil von Forschung und Entwicklung (F&E) am Umsatz – konnte ein positiver Effekt festgestellt werden. Allerdings wiesen nur sieben Betriebe entsprechende F&E-Aufwendungen, die Innovationen voraus-

gingen, aus. Ein Grund dafür ist, dass die generell mit hohen Risiken verbundenen F&E-Aufwendungen gerade für KMU, auf die der Kreis der ZWE begrenzt war, oftmals ein Problem darstellen (Fraunhofer, 2010, S. 64). Etwaige F&E-Aktivitäten finden daher, wie auch in anderen Wirtschaftszweigen üblich, eher in Abteilungen von größeren Marktteilnehmern oder im Verbund mit Universitäten und Forschungseinrichtungen statt (TCW, 2010). Im Rahmen der Interviews bewerteten die UnternehmensvertreterInnen den Innovationsgehalt der geförderten Investition allgemein als gering. In drei Fällen standen die Investitionen nach Aussagen der ZWE in Zusammenhang mit der Einführung einer Innovation, von denen zwei auch ohne Förderung realisiert worden wären.

### *Ressourceneffizienz*

Der effiziente Einsatz von Ressourcen hat für Unternehmen der Ernährungswirtschaft eine große Bedeutung hinsichtlich der Kostenreduktion, um sich Vorteile im intensiven Wettbewerb zu verschaffen. Eine Produktion ist dann effizient, wenn ein gegebener Ertrag mit minimalem Aufwand (Faktoreinsatz) erzielt oder bei gegebenem Aufwand ein maximaler Ertrag erreicht wird. In den Erhebungsbögen zeigt sich, dass sowohl die (kumulierten) Faktoreinsatzmengen als auch die BWS, die zur Beurteilung der Effizienz ins Verhältnis der Einsatzfaktoren gebracht wird, gestiegen sind: Energie (+9,6 %), Rohware (+40,7 %), Wasser (+13,7 %), Verpackungsmaterial (+24,8 %) sowie FTE (+28,3 %).

Mit Bezug auf die BWS hat sich die Arbeitsproduktivität (BWS/FTE) über alle Betriebe hinweg um 4,7 % auf 79.190 Euro erhöht. Auf Betriebsebene zeigte sich allerdings nur in 50 % der Fälle eine positive Entwicklungstendenz. Die Zahl der Vollbeschäftigten (FTE) stieg in den meisten Betrieben (17 von 22) um insgesamt 427 FTE auf 548 FTE. Der Gesamtanteil weiblicher Beschäftigter erhöhte sich jedoch nur marginal von 36,7 auf 37,5 %. Dabei stieg die Anzahl weiblicher FTE um 31,1 % (+ 49 FTE) auf insgesamt 206 FTE an. Der Personalaufwand je FTE erhöhte sich im Schnitt auf ca. 39.000 Euro (+3,8 %), und fiel damit geringer als der Anstieg der Arbeitsproduktivität aus. Zukünftig dürften die Personalkosten weiter zunehmen (HMUKLV, 2015b), was wiederum die Ertragslage der Unternehmen beeinflusst.

Mit Bezug auf die BWS hat sich ebenfalls die Produktivität über alle Betriebe hinweg für folgende Einsatzfaktoren verbessert: Energie (+16,2 %); Rohware (+13,2 %); Verpackungsmaterial (+5,3 %) und Wasser (+60,0 %). Im Hinblick auf den Aspekt Wasser verbesserte sich mit vier Investitionen die Abwasserqualität, die wiederum mit der Einführung neuer Technologien korrespondierte.

### *Erzeugernutzen*

Die Bewertung des Erzeugernutzens (Absatzsicherheit, Erlösvorteile) ist generell problematisch, da die Förderung hauptsächlich den der Landwirtschaft nachgelagerten Unternehmen der Ernährungswirtschaft zugutekommt. Dies galt insbesondere im Hinblick auf die Ermittlung von Preiseffekten, die zudem anhand von Referenzgrößen belegt werden müssten. So konnte der Erzeugernutzen in beiden Untersuchungen nur indirekt ermittelt werden. Es ist jedoch davon auszugehen,

dass die Erzeuger von der positiven Entwicklung der geförderten V&V-Unternehmen profitieren, z. B. in Form von sicheren Absatzmärkten.

Die Nachfrage von landwirtschaftlicher Rohware stieg in den geförderten Betrieben um insgesamt 40,7 % auf 143,7 Mio. Euro an und war relativ stark in den Sektoren Milch (+98 %) und Getreide (+43 %). Aufgrund der monetären Erfassung der Rohware, war eine Differenzierung nach Preis- und Mengeneffekt nicht möglich. In Bezug auf den Gesamtumsatz erhöhte sich jedoch der Anteilswert von Rohware von 65 auf 70 %, was ein Hinweis auf gestiegene Erzeugerpreise sowie verbesserte Absatzmöglichkeiten für Erzeuger sein kann.

Der Anteil der vertraglich gebundenen Rohware stieg insgesamt von 44 % auf 64 % an. Dieser Anstieg dürfte v. a. auf die Förderung und die mit ihr verbundene Auflagen – eingeforderter Vertragsbindungsanteil 40 % gemäß der GAK und den Anforderungen von „geprüfte Qualität-Hessen“ – zurückzuführen sein. Sektoral gab es Unterschiede, weil die Auflage für bestimmte Sektoren (z. B.) Milch, Wein oder wegen allgemein langjährigen Lieferbeziehungen nicht relevant war. Ebenso spielte die eingeforderte Vertragsbindung für Genossenschaften und EZG aufgrund der Abnahmeverpflichtung keine Rolle. Den deutlichsten Zuwachs verzeichnete der Sektor Vieh und Fleisch, da die ZWE – primär kleine Metzgereien – zuvor eher mündliche Verträge mit ihren Lieferanten eingingen. Durch den erhöhten Anteil vertraglich gebundener Rohware profitierten die Erzeuger hauptsächlich in Form von Absatz- und Preissicherheit und teilweise im Zuge von Preisaufschlägen, z. B. durch die Teilnahme an „geprüfte Qualität-Hessen“. Letzterem stand wiederum ein zusätzlicher Aufwand durch die mit dem Qualitätssystem verbundenen Anforderungen und Kontrollen gegenüber.

#### *Abschätzen der Nettowirkung*

Eine Abschätzung der Nettowirkung ist möglich, wenn der Bruttoeffekt um Mitnahme- und Verdrängungseffekte reduziert wird (EU-COM, 2006, S. 14). Mögliche positive Effekte wie Synergien wären dagegen hinzuzurechnen.

Die Gefahr von Mitnahme ist bei investiven Maßnahmen besonders hoch. Dies zeigte sich auch anhand der Ergebnisse der Unternehmensbefragung, weil in den meisten Fällen (neun von dreizehn) auch ohne Förderung investiert worden wäre. Allerdings wären die Investitionen nur in zwei Fällen identisch verlaufen (vollständige Mitnahme). Der weit größere Teil der Investitionen wäre mit Modifikationen durchgeführt worden (partielle Mitnahme), d. h. überwiegend später bzw. in Teilschritten, im etwas geringeren Umfang sowie in leicht veränderter Ausführung. Die Nettowirkung fällt daher aufgrund der Mitnahme (vollständig + partiell) eher gering aus. Im Hinblick auf die Einführung anerkannter Qualitätssysteme sowie die damit einhergehenden Effekte fällt der Nettoeffekt der Maßnahme jedoch erheblich höher aus, da sich in den Interviews herausstellte, dass die Teilnahme an einem der möglichen Qualitätsprogramme, v. a. „geprüfte Qualität-Hessen“ erst durch die Förderung initiiert wurde. Aufgrund der damit verbundenen Anforderungen an Regionalität und Qualität trug die Förderung in Hessen zur Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten bei.

Mögliche Verdrängungs- und Synergieeffekte konnten mithilfe der gewählten Untersuchungsansätze nicht ermittelt werden. Anhand der zur Halbzeitbewertung zu Grunde liegenden Ergebnisse wird in Hessen aber eher von geringen Verdrängungseffekten ausgegangen, insb. aufgrund der Förderausrichtung auf regionale Qualitätssysteme (Fitschen-Lischewski, 2010). Der Tenor spiegelt sich tendenziell auch in den Aussagen der 2014 befragten UnternehmensvertreterInnen wieder.

### 5.3.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Mit der Förderausrichtung zur Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte auf Qualitätssysteme sollten in Hessen insb. regionale Wertschöpfungsketten geschaffen bzw. gestärkt werden. Dadurch sollte sowohl die Wertschöpfung in ländlichen Gebieten erhöht, als auch zusätzliche Einkommensquellen durch Produktinnovationen und neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Weil der Einstieg in eines der eingeforderten Qualitätssysteme eine Förderaufgabe bildete, wurde der jeweils durch die Gütesiegel bedingte Qualitätsstandard erreicht.

Die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen verbesserte sich, auf Basis der im Erhebungsbogen untersuchten Indikatoren (u. a. BWS, Umsatz, Beschäftigung, Effizienz, Produktivität, neue Technologien), in nahezu jedem untersuchten Betrieb. Damit trugen die Investitionen zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen bei. Durch den Anstieg vertraglich gebundener Rohware leistete die Maßnahme zudem einen Beitrag zur Absatz- und Preissicherung bei den Erzeugern (Erzeugernutzen). Anhand der Untersuchungsergebnisse ist allerdings nicht belegbar, dass durch die Maßnahme *sektoral* eine Strukturverbesserung im Verarbeitung- und Vermarktungsbereich bzw. eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit erreicht wurden. Mögliche sektorale Effekte waren durch die Reichweite der Maßnahme, bedingt v. a. durch die KMU-Beschränkung, ohnehin begrenzt. Vor dem Hintergrund ist zu überlegen, ob diese Größenbeschränkung zielführend ist.

Den positiven Bruttoeffekten der Maßnahme standen hohe Mitnahmeeffekte (bei 70 % der befragten Unternehmen) gegenüber. Der größte Teil erfolgte hierbei jedoch als partielle Mitnahme (überwiegend Vorzieh- und Volumeneffekt). Darüber hinaus gab es Hinweise auf Verdrängungseffekte, die die Nettoförderwirkungen weiter verringern. Weniger als ein Drittel der befragten ZWE hätte dagegen ohne Förderung von der Durchführung ihrer Investitionen abgesehen (keine Mitnahme).

Ohne Förderung hätte ein erheblicher Anteil der ZWE die geforderten Qualitätssysteme nicht eingeführt. Die damit einhergehenden Effekte (z. B. Regionalität, Qualität, Transparenz) sind positiv zu bewerten. Daher sollte die investive Förderung weiterhin an die Einführung anerkannter Qualitätssystemen gebunden bleiben, obwohl diese Fokussierung zur Halbzeitbewertung als eine Ursache der geringen Inanspruchnahme der Maßnahme identifiziert wurde. Die Erzeugung und Vermarktung regionaler Produkte wird weiterhin an Bedeutung gewinnen.



Auch wurde bereits zur Halbzeitbewertung empfohlen, für die Verbesserung der Vermarktungsmöglichkeiten regionaler Produkte die relevanten Akteure zur Teilnahme an Kommunikations- und Netzwerkprozessen zu motivieren. Es ist davon auszugehen, dass die Unterstützung solcher Prozesse eher mit geringeren Wettbewerbsverzerrungen verbunden ist, als die Beeinflussung der Investitionsentscheidung einzelner Marktteilnehmer durch Kapitalsubventionen. Als Alternative zur Gewährung von Zuschüssen könnten im Fall von fehlenden Sicherheiten für grundsätzlich rentable Investitionen staatliche Ausfallbürgschaften bereitgestellt werden.

Innovationen, die zur nachhaltigen Sicherung bzw. Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit entscheidend sind, spielten in der Förderperiode nur eine geringe Rolle. Da Innovationen eine intensive Forschung und Entwicklungsphase vorausgeht, wurde schon in der Halbzeitbewertung empfohlen, dass Innovationsförderung durch geeignetere Instrumente, wie z. B. der Unterstützung von Kooperationen relevanter Akteure (Universitäten bzw. Forschungseinrichtungen sowie besonders innovative Projekte einzelner Betriebe) stattfinden sollte. In der aktuellen Förderperiode 2014-2020 erhalten Innovationen eine Priorisierung, v. a. durch die Möglichkeit der Förderung im Rahmen der Europäischen Innovationspartnerschaften (EIP-agri) sowie anhand von Kriterien zum Projektauswahlverfahren.

Die Beschränkung der Förderung auf Erzeugnisse, welche im Anhang I des EG-Vertrages aufgelistet sind, ist nicht mit allen Maßnahmenzielen konsistent. So führen beispielsweise veränderte Konsumpräferenzen zu immer stärker verarbeiteten Produkten, die nicht im Anhang I enthalten sind. Durch die höhere Verarbeitungsstufe könnten die V&V-Unternehmen aber in der Regel eine höhere Wertschöpfung realisieren. Unternehmen, die in diesem Sinne marktgerecht produzieren, werden von der Förderung ausgeschlossen. In Bezug auf die Stärkung von regionalen Wertschöpfungsketten könnte z. B. eine Erweiterung des Förderangebots auf nicht Anhang-I-Produkte eine Nachfragesteigerung entsprechend zertifizierter Güter und Rohware bewirken und somit positive Impulse setzen. Dahingehend sind die in der aktuellen Förderperiode 2014-2020 geltenden Regelungen – Begrenzung auf den Input – aus Sicht der Evaluation zu begrüßen.

## 5.4 Wegebau Forst (125 A)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den im Modulbericht 5.4\_MB Forstliche Fördermaßnahmen ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

### 5.4.1 Maßnahmenüberblick

#### Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme

Die Maßnahme sollte der Sicherung und Verbesserung der Erschließung der Waldflächen dienen. Eine ausreichende Erschließung ist Voraussetzung für eine nachhaltige Bewirtschaftung.

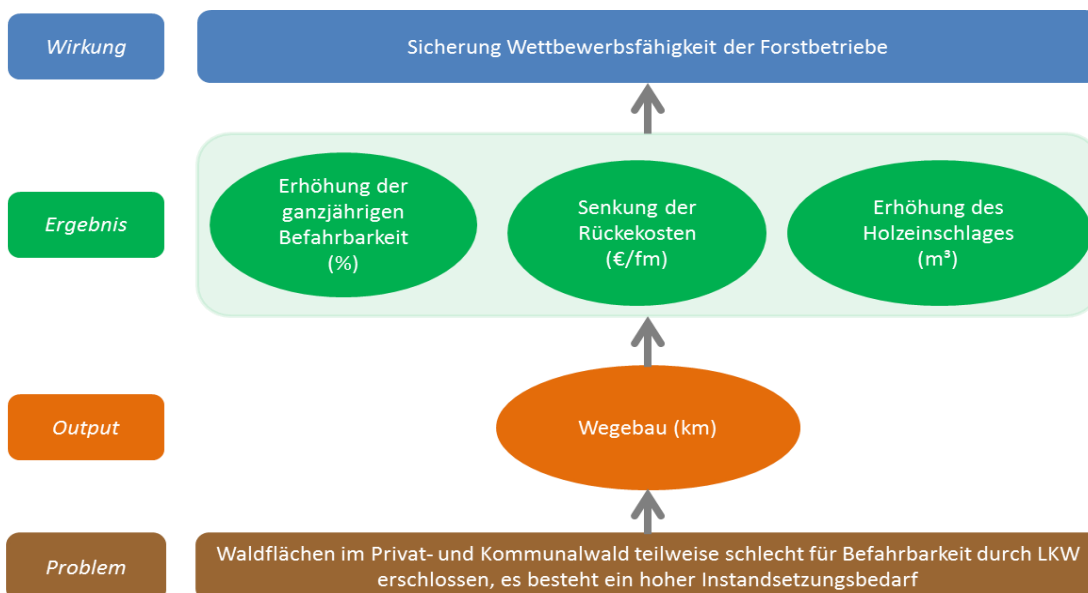
Gefördert wurden der Neu- und Ausbau sowie die Grundinstandsetzung forstlicher Wege einschließlich aller damit zusammenhängenden Anlagen wie Brücken, Durchlässe und dergleichen. Die Förderung erfolgte als Anteilsfinanzierung zur Projektförderung, wobei maximal 70 % der zuwendungsfähigen Kosten übernommen wurden.

Voraussetzung für die Förderung war die Berücksichtigung behördenverbindlicher Fachplanungen und die Einhaltung der anerkannten Regeln des forstlichen Wegebbaus. Belange des Naturschutzes waren zu beachten; gegebenenfalls war eine Unbedenklichkeitsprüfung der Unteren Naturschutzbehörde vorzulegen. Grundsätzlich ausgeschlossen von der Förderung waren Rückewege, Wegebefestigungen mit Schwarz- und Betondecken, Straßen mit überörtlicher Verkehrsbedeutung sowie Straßen und Wege innerhalb vorhandener oder geplanter Siedlungs- und Industriegebiete, Fuß-, Rad- und Reitwege. Ebenfalls i. d. R. nicht förderfähig waren Vorhaben, die zu einer Wegedichte über 45 lfm/ha führten. Die Unterhaltung und die Pflege bestehender forstwirtschaftlicher Wege und zugehöriger Anlagen waren nicht förderfähig.

### Relevanz der Maßnahme

Eine aktuellen Ansprüchen<sup>28</sup> genügende Erschließung ist Voraussetzung für eine wettbewerbsfähige Holznutzung. Daneben ist die Erschließung des Waldes zur Prävention bzw. Bewältigung von Schadereignissen von Vorteil und macht den Wald für Erholungssuchende zugänglich. Abbildung 11 stellt die Interventionslogik schematisch dar. Die Maßnahme ist grundsätzlich geeignet, im Sinne der Interventionslogik zu wirken.

**Abbildung 11:** Interventionslogik Wegebau



Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>28</sup> Traglast und Breite für die Befahrbarkeit mit schweren LKW.

## Umsetzung der Maßnahme

Das zu Beginn im EPLR formulierte Ziel, das Wegenetz auf 700 km zu verbessern, wurde im Verlauf der Förderperiode aufgrund der guten Inanspruchnahme auf 850 km erhöht. Mit tatsächlich neu- bzw. ausgebauten oder grundinstandgesetzten Wegen von 751 km wurde dieses neue Ziel leicht verfehlt. Der Schwerpunkt der Maßnahmen lag auf dem Wegeausbau bzw. der Grundinstandsetzung. Neue Wege wurden lediglich auf wenigen hundert Metern Länge gebaut. Im Förderzeitraum 2007 bis 2015 wurden insgesamt ca. 3,4 Mio. Euro öffentliche Mittel mit einem EU-Anteil von ca. 1,7 Mio. Euro für den forstlichen Wegebau eingesetzt.

### 5.4.2 Beantwortung der Bewertungsfrage

#### Untersuchungsansatz

Für die Bewertung des forstlichen Wegebaus standen aus einem für Zwecke der Evaluation eingesetzten Erhebungsbogen verschiedene Kennzahlen zur Verfügung. Der Erhebungsbogen wurde von den Zuwendungsempfängern mit der Antragstellung ausgefüllt. Daneben fließen Dokumenten- und Literaturanalyse in die Bewertung ein. Aus einer ZWE-Befragung können Rückschlüsse hinsichtlich des Auftretens von Mitnahmeeffekten gezogen werden (ausführliche Ausführungen dazu enthält die Halbzeitbewertung des EPLR Hessen (Bormann, 2010a)).

#### Frage 15: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

Die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Forstbetriebe hängt in hohem Maße von der Rohholzvermarktung ab. Der Produktionswert der Forstwirtschaft wird zu ca. 80 % durch den Verkauf von Holz bestimmt (Seintsch und Rosenkranz, 2014). Grundvoraussetzung für die Holzvermarktung ist die Erschließung der Waldfläche. Hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit sind geringe bzw. marktübliche Holzbereitstellungskosten wichtig. Bei gleichen Holzpreisen führen geringere Holzerntekosten zu einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit der Holznutzung. Die Holzpreise selbst werden durch den Wegebau kaum beeinflusst (Bormann, 2010a).

Die zur Auswertung zur Verfügung stehenden Erhebungsbögen umfassten eine Baustrecke von ca. 421 km, davon ca. 0,7 km Wegeneubau. Damit wurde ein Gebiet<sup>29</sup> von ca. 26.000 ha Waldfläche verbessert erschlossen. Im Mittel lag die Erschließungsfläche bei 73 ha pro Projekt. Nach den Angaben der Zuwendungsempfänger kann der Einschlag auf diesen Flächen durch die Maßnahmen von ca. 707.000 m<sup>3</sup> auf 805.000 m<sup>3</sup> gesteigert werden.

Die Rückekosten haben sich von durchschnittlich 9 Euro/m<sup>3</sup> vor der Maßnahme auf 8 Euro/m<sup>3</sup> nach der Maßnahme verringert. Damit haben sich die Rückekosten im Mittel um 1 Euro/m<sup>3</sup> verringert. Nach der AfL Niedersachsen (2006) liegen die Richtpreise für Rückekosten in der hoch-

---

<sup>29</sup> Direkt an Weg angrenzende Flächen.

mechanisierten Holzernte bei 7,50 Euro/m<sup>3</sup>. Nach dem Wegebau haben sich die Rückekosten somit dem „marktüblichen“ Niveau angenähert. Die Rückeentfernung konnte nach den Angaben der Zuwendungsempfänger in den Erhebungsbögen ebenfalls deutlich gesenkt werden. Vor der Maßnahme lag die Rückeentfernung im Mittel bei ca. 270 m, nach der Maßnahme bei ca. 170 m. Durch die Verbesserung des Wegezustandes konnte die ganzjährige Befahrbarkeit der Wege von durchschnittlich 58 auf 98 % erhöht werden.

Sowohl durch die Erhöhung des Einschlages als auch die Senkung der Rückekosten und durch die Erhöhung des Anteils der ganzjährig befahrbaren Wege wird die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe gestärkt. Mitnahmeeffekte waren beim Wegebau nur im geringen Umfang zu erwarten (Bormann, 2010a). Damit trug die Maßnahme im vollen Umfang zur Verbesserung der Wertschöpfung der geförderten Betriebe bei. Die Wirkung auf das gesamte Cluster Forst und Holz in Hessen ist allerdings begrenzt. Die verbessert erschlossene Waldfläche von ca. 26.000 ha entspricht etwa 5 % der Privat- und Kommunalwaldfläche bzw. ca. 3 % der Gesamtwaldfläche Hessens.

### Frage 20: Weitere Wirkungen

Da es sich bei den Wegebaumaßnahmen um direkte Eingriffe in die Waldflächen handelt, sind Auswirkungen auf die Biodiversität denkbar. Möglich sind sowohl negative (z. B. Zerschneidung Lebensräumen, Begünstigung der Einschleppung von Neophyten) als auch positive Auswirkungen (z. B. Erhöhung der Habitatstruktur durch Schaffung „innerer Waldränder“) (Ziesak et al., 2014). Die stärksten diesbezüglichen Auswirkungen wären vom Wegeneubau zu erwarten, da hier die Änderung des Lebensraums am deutlichsten ist. Da es sich bei den geförderten Projekten jedoch überwiegend um Ausbaumaßnahmen bereits vorhandener Wege handelt, wird der Wegebau hinsichtlich des Einflusses auf die Biodiversität als neutral bewertet (dazu auch *Vertiefungsthema Ressourcenschutz (Kapitel 9.1.3)*).

Durch den Wegebau wird die Holznutzung unterstützt. Holz spielt als erneuerbare Ressource auch im Hinblick auf den Klimaschutz eine wichtige Rolle. Die von den geförderten forstlichen Wegebauprojekten zu erwartenden Wirkungen auf den C-Speicher des Clusters Forst und Holz werden im *Vertiefungsthema Klimaschutz* dargestellt (Kapitel 9.1.7)

### 5.4.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der **forstliche Wegebau** ist eine wichtige Grundlage für eine wettbewerbsfähige Forstwirtschaft. Die Förderung ist so gestaltet, dass die anvisierten Ziele erreicht werden können und mögliche negative Umweltwirkungen minimiert sind. Die Förderung des forstlichen Wegebaus, mit Schwerpunkt auf Ausbau bzw. Grundinstandsetzung, sollte weiterhin Bestandteil der Forstförderung sein.

## 5.5 Flurneuordnung (125 B)

„Flurneuordnung“ ist im Hessischen EPLR der Oberbegriff für die Förderung von Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) sowie weiteren national geförderten Maßnahmen. Im Mittelpunkt der Bewertung steht die Flurbereinigung.

Eine ausführliche Analyse und Bewertung der Maßnahme findet sich im Modulbericht 5.5\_MB(c) Maßnahmenbewertung Flurbereinigung. Auf einzelne Bewertungsschritte gehen darüber hinaus die Modulberichte 5.5\_MB(a) Befragung von Landwirten und 5.5\_MB(b) Fallstudien zur Flurbereinigung ein.

### 5.5.1 Maßnahmenüberblick

#### **Beschreibung der Maßnahme und Zielsetzung**

Flurbereinigungsverfahren dienen nach dem zugrunde liegenden FlurbG der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen der Land- und Forstwirtschaft, daneben aber auch der Förderung der allgemeinen Landeskultur und Landentwicklung. Hierzu werden die Grundstücke in einem Verfahrensgebiet den Beteiligten unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Nutzungsinteressen neu zugeteilt (Bodenordnung). Gleichzeitig werden eigene Baumaßnahmen der Teilnehmergeinschaft (TG) durchgeführt und fachliche Planungen Dritter mit einbezogen und umgesetzt. Die Flurbereinigungsbehörde fungiert dabei als neutrale Stelle, die zwischen den konkurrierenden Ansprüchen an die Nutzung bestimmter Flächen vermitteln und einen Ausgleich schaffen kann.

Die Verfahrenskosten der Flurbereinigung werden vom Land getragen. Die Ausführungskosten trägt die TG, ein auf Dauer des Verfahrens angelegter Zusammenschluss aller betroffenen Grundeigentümer als Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die Ausführungskosten der TG, die der Zielsetzung des Flurbereinigungsgesetzes dienlich sind, sind im Rahmen der GAK innerhalb der Integrierten ländlichen Entwicklung förderfähig.

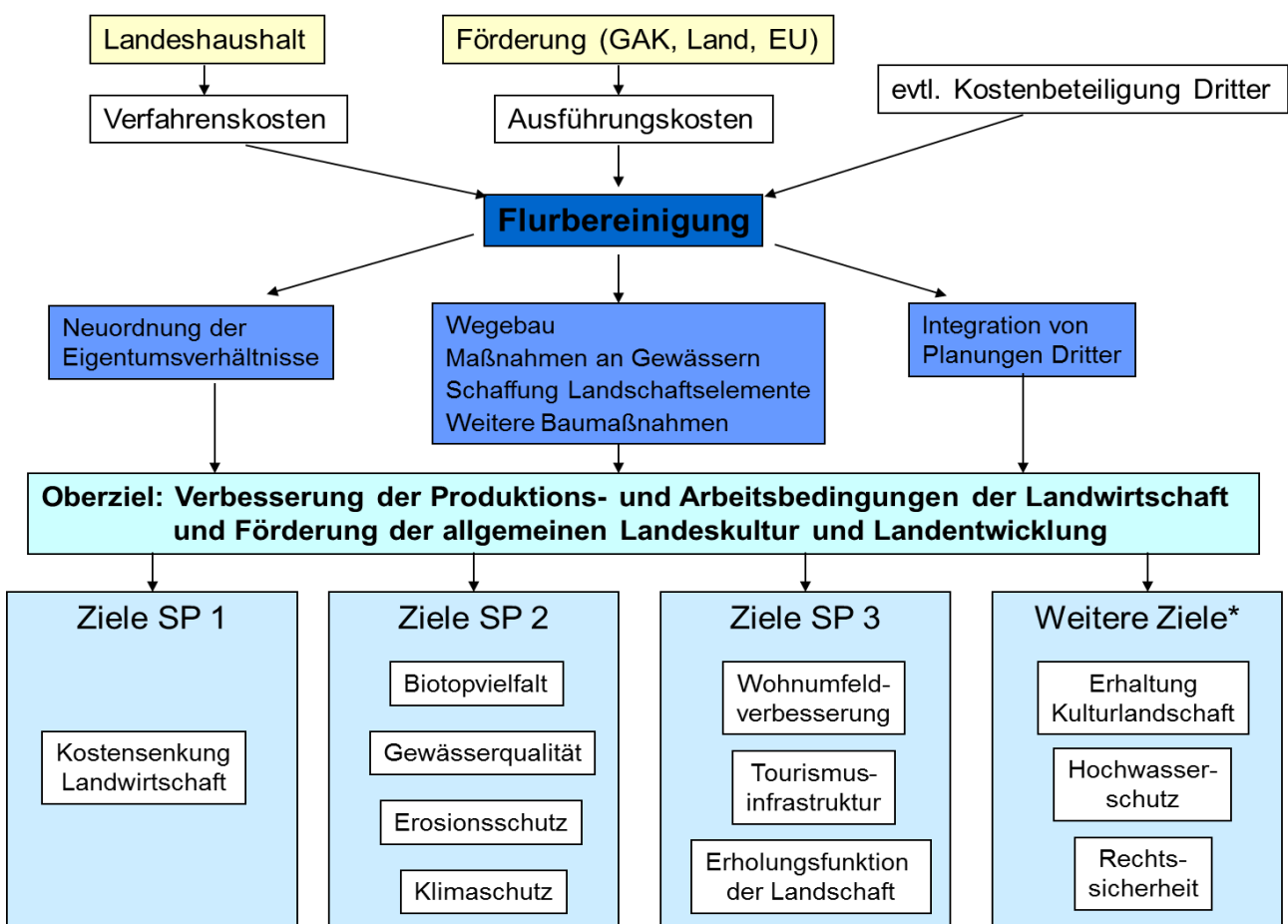
Aufgrund der Bündelung von Zuständigkeiten und Genehmigungskompetenzen bei der Flurbereinigungsbehörde bietet die Flurbereinigung ein einzigartiges Instrumentarium zur Lösung komplexer Probleme bei der Inanspruchnahme von Flächen im ländlichen Raum. Dabei entsteht durch die Vielzahl möglicher Nutzungsinteressen, Arten von Beteiligten und Grundeigentümern in jedem Verfahren ein sehr spezifischer Mix aus Zielen und Aufgaben.

Rechtsgrundlage der Förderung waren die „Richtlinien für die Festlegung, Förderung und Finanzierung von Ausführungsmaßnahmen in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz, freiwilligen Nutzungstauschen und dem ländlichen Charakter angepassten Infrastrukturmaßnahmen“ des HMWVL vom 1. Januar 2007 in der jeweils geltenden Fassung. Die Förderhöhe richtet sich nach

der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der jeweiligen TG und liegt im Allgemeinen zwischen 50 und 75 % der zuwendungsfähigen Ausführungskosten.

Die Interventionslogik der Förderung der Flurbereinigung (Abbildung 12) ist so komplex wie das Instrument selbst. Als Input werden sowohl geförderte Ausführungskosten als auch Verfahrenskosten (sowie evtl. Kostenbeteiligungen Dritter) koordiniert eingesetzt, um ein Flurbereinigungsverfahren umzusetzen. Innerhalb des Verfahrens wird ein spezifischer Mix aus den Verfahrensbestandteilen Bodenordnung, Planung, Baumaßnahmen der TG sowie Maßnahmen Dritter umgesetzt, die in Kombination auf das Oberziel „Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen der Land- und Forstwirtschaft und Förderung der allgemeinen Landeskultur und Landentwicklung“ abzielen. Je nach Verfahren wird darunter eine Kombination ganz unterschiedlicher Ziele verfolgt, die allen drei Schwerpunkten des EPLR Hessen zugeordnet werden können, und die auch noch weitere Bereiche abdeckt.

**Abbildung 12:** Interventionslogik der Förderung der Flurbereinigung



\* Die Aufzählung der weiteren Ziele ist nicht abschließend; hierzu zählen u. a. auch „zeitnahe Flächenbereitstellung für Infrastrukturvorhaben Dritter“ und „kommunale Entwicklung“.

## Relevanz der Maßnahme

Die Flurbereinigung war als Teil der Maßnahme „Ausbau der Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft“ im ELER-Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ eingeordnet. In der SWOT-Analyse des EPLR Hessen (HMUELV, 2009b) wurde hierzu ausgeführt, dass kleinparzellierte und zersplitterte Bewirtschaftungsflächen in vielen ländlichen Regionen, verbunden mit einem nicht zukunftsfähigen Wegenetz, zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen der hessischen Landwirte gegenüber anderen europäischen Regionen führen. Flurbereinigung sollte laut schwerpunktspezifischer Strategie v. a. durch Schaffung eines modernen Wegenetzes und Neuordnung der Eigentums- und Pachtstrukturen die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe verbessern.

Land- oder forstwirtschaftliche Strukturprobleme sind jedoch meist nicht der alleinige Auslöser für ein Flurbereinigungsverfahren. Hinzu kommt die verstärkte Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen durch Siedlungsentwicklung, Verkehrsprojekte, Hochwasser-, Trinkwasser- oder Naturschutz, die vielerorts zu Flächennutzungskonflikten führt. Flurbereinigung kann in solchen Konflikten den Betrieben die nötige Planungssicherheit verschaffen und darüber hinaus durch eine arbeitswirtschaftlich günstige Schlaggestaltung und den heutigen Anforderungen entsprechenden Wegebau zur Kostensenkung der landwirtschaftlichen Produktion beitragen.

## Umsetzung der Maßnahme

In den Jahren 2007 bis 2015 wurden insgesamt ca. 12,1 Mio. Euro EU- und 27,1 Mio. Euro nationale Fördermittel eingesetzt. Die EU-Mittel umfassten neben 10,3 Mio. Euro an ELER-Mitteln auch 1,8 Mio. Euro EGFL-Mittel aus der Zuckerdiversifizierung, die in den Jahren 2011 und 2012 für Wegebauprojekte in 26 Verfahren eingesetzt wurden. Insgesamt wurden mit der Förderung förderfähige Investitionen in Höhe von 53,7 Mio. Euro ausgelöst. Die Mittel verteilten sich auf 174 Flurbereinigungsverfahren; davon waren 80 Verfahren „aktive“ Verfahren in dem Sinne, dass die vorläufige Besitzeinweisung im Zeitraum 2007 bis 2015 vollzogen wurde. Zusätzlich wurden 0,7 Mio. Euro nationale Mittel für kleinere Maßnahmen im Rahmen der Förderrichtlinien eingesetzt.

Unter den förderfähigen Ausführungskosten nahm der Wegebau mit insgesamt 23,4 Mio. Euro (44 % der förderfähigen Kosten) den weitaus größten Anteil ein. Die Kosten für den Wegebau verteilten sich auf 134 Verfahren. Rund 7,9 Mio. Euro (15 % der Gesamtkosten) entfielen dabei in 92 Verfahren auf Maßnahmen zur Verbesserung der Wasserrückhaltung und Wasserqualität. An dritter Stelle folgt die Maßnahmengruppe Sonstige Ausführungsmaßnahmen mit 6,0 Mio. Euro (11 % der Gesamtkosten) in 154 Verfahren.

In regionaler Hinsicht verteilte sich die Förderung der Flurbereinigung auf alle 21 hessischen Landkreise in sehr unterschiedlichem Ausmaß. Allein 12 Mio. Euro (22 % der förderfähigen Gesamtinvestitionen) entfielen auf 14 Flurbereinigungsverfahren im Rheingau-Taunus-Kreis. Mit dem Odenwaldkreis (17 Verfahren) und dem Landkreis Bergstraße (neun Verfahren) folgten zwei weitere südhessische Landkreise mit 15 bzw. 12 % der gesamten förderfähigen Kosten. Die

höchste Dichte an geförderten Verfahren (21) hatte der Vogelsbergkreis. Sehr wenige Verfahren und auch förderfähige Investitionen entfielen auf das Rhein-Main-Ballungsgebiet (abseits der Weinberge) sowie die nördlichsten Landkreise Kassel und Werra-Meißner. In den kreisfreien Städten fand keine geförderte Flurbereinigung statt.

Die durchschnittliche Laufzeit der geförderten Flurbereinigungsverfahren beträgt derzeit rund 20 Jahre. Im betrachteten Förderzeitraum erfolgte in 80 Verfahren die vorläufige Besitzeinweisung. Mit diesem Verwaltungsakt ist die „aktive“ Phase der Bodenordnung, in der der größte Fördermittelbedarf besteht, abgeschlossen. Investitionen im Rahmen der Verfahren sind aber auch danach möglich. Im Programmzeitraum wurden 57 Verfahren rechtskräftig abgeschlossen und 23 neu eingeleitete Verfahren gefördert. Damit wurde das programmspezifische Ziel „Förderung von 150 Verfahren, davon 90 neu eingeleitete“ zwar hinsichtlich des ersten Teilziels erfüllt, hinsichtlich des zweiten Teilziels aber deutlich verfehlt. Ein Grund hierfür ist die lange Laufzeit bestehender Verfahren, die die Kapazitäten der Flurbereinigungsbehörden beanspruchen.

In den geförderten Verfahren wurden Flächen im Umfang von insgesamt 95.000 ha bearbeitet. Dies entspricht 4,5 % der gesamten hessischen Landesfläche. Die durchschnittliche Verfahrensfläche umfasste 547 ha. Der Anteil der LF an der Verfahrensfläche lag bei etwa 60 %, das sind 56.000 ha. Die LF in den 80 aktiven Verfahren mit Besitzeinweisung im betrachteten Förderzeitraum belief sich auf rund 23.500 ha. 27 % der Verfahrensfläche waren Forstfläche, die in einigen Verfahren auch den Schwerpunkt der Bodenordnung ausmachte.

Neben der Flurbereinigung wurden mit rein nationaler Förderung aus GAK-Mitteln weitere Maßnahmen unter denselben Förderrichtlinien gefördert:

- Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte mit räumlichem und thematischem Schwerpunkt (SILEK); dies ist ein Planungsinstrument zur „bottom-up“-Entwicklung von weitergehenden Projekten der Landentwicklung. SILEK wurden in elf Gemeinden mit förderfähigen Gesamtkosten von 0,5 Mio. Euro durchgeführt.
- Dem ländlichen Charakter angepasste Infrastrukturmaßnahmen; hierunter wurden ländliche Wege in zwei Gemeinden mit einer Gesamtlänge von 8,8 km und förderfähigen Gesamtkosten von 0,8 Mio. Euro ausgebaut. Dieser Fördergegenstand wurde wegen der relativ hohen zu erbringenden Eigenbeteiligung nicht stärker in Anspruch genommen.
- Des Weiteren wurden vier Verfahren des Freiwilligen Landtauschs sowie drei Verfahren des Freiwilligen Nutzungstauschs mit Gesamtkosten von 73.000 Euro gefördert.



## 5.5.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Flurbereinigung kann nicht nur anhand der jeweils geförderten Einzelprojekte evaluiert werden, sondern die Verfahren sind in ihrer Gesamtheit zu betrachten. Aufgrund der langen Laufzeit von Flurbereinigungsverfahren ist es daher erforderlich, eine von der jeweiligen Förderperiode unabhängige Betrachtungsweise zu wählen.

Für die Bewertung von Wirkungen der Flurbereinigung wurde in einer Stichprobe von 26 geförderten Verfahren ein breites Spektrum von Indikatoren mithilfe eines Fragebogens bei den Flurbereinigungsbehörden erhoben.

Eine Befragung von Landwirten in 44 Verfahrensgebieten (Rücklauf: 112 ausgefüllte Fragebögen von 255 Befragten) hatte die Erhebung von Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft zum Ziel; die erhobenen Daten wurden auch in Modellkalkulationen verwendet. Nichtlandwirtschaftliche Wirkungen standen im Mittelpunkt von Fallstudien, die in sechs ausgewählten Verfahrensgebieten durchgeführt wurden.

### Frage 15: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

Flurbereinigung verbessert die Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe, indem sie die Schlagstrukturen und Infrastruktur in dem jeweiligen Verfahrensgebiet verbessert und so eine dauerhafte Senkung der Produktionskosten bewirkt. Die Höhe der Kostensenkung ist generell abhängig von der Ausgangslage und dem Zusammenlegungserfolg im jeweiligen Verfahren und variiert auch innerhalb der Verfahren zwischen den beteiligten Landwirten.

Nach Ergebnissen von Befragungen der Verfahrensbearbeiter bewirkte die Bodenordnung im Mittel der geförderten Verfahren eine Vergrößerung der Besitzstücke von 1,2 ha vor der Besitzeinweisung auf 1,7 ha danach. Allerdings war die Streubreite bei den einzelnen Verfahren außerordentlich hoch. Selbiges gilt auch für Angaben der befragten Landwirte zu den Schlagstrukturen. Nach den Ergebnissen der Landwirtebefragungen wurden die bewirtschafteten Schläge um 45 % (von 1,6 auf 2,3 ha) vergrößert. Die Schlaglängen erhöhten sich durchschnittlich um 33 % (von 164 auf 218 m), die Hof-Feld-Entfernungen wurden nur marginal um 3 % (von 1,56 auf 1,52 km) verkürzt.

Nach Modellrechnungen führten die Optimierungen der Schlagstrukturen zu einer Senkung der variablen Bewirtschaftungskosten im Durchschnitt um 47 Euro pro Hektar Ackerland und 42 Euro pro Hektar Grünland. Hochgerechnet auf alle 80 aktiven Verfahren ergibt sich daraus ein jährlicher Wertschöpfungsvorteil von 1,06 Mio. Euro durch Einsparungen bei den Arbeitserledigungskosten allein infolge der Bodenordnung.

Aus den Projektdaten des untersuchten Zeitraums 2007 bis 2015 geht hervor, dass in dieser Zeit 335,5 km Wege ausgebaut wurden. Der Wegebau in den Verfahrensgebieten führte überschlägig zu Kosteneinsparungen von mindestens 25 Euro pro ha und Jahr, wobei einem Wegeabschnitt von einem Kilometer Länge eine Fläche von 100 ha zugeordnet wird. Über die gesamte ausgebauten Strecke ergibt sich daraus ein Kostenvorteil von mindestens 0,84 Mio. Euro pro Jahr für den landwirtschaftlichen Sektor.

Die Kostenvorteile der Landwirtschaft durch die Flurbereinigung insgesamt betragen damit in etwa 1,9 Mio. Euro pro Jahr. Zusätzlich entstanden Kostenvorteile für die Forstwirtschaft, die aber nicht quantifiziert wurden.

### Frage 20: Weitere Wirkungen

Annähernd 30 % der im Rahmen der Flurbereinigung ausgebauten Wege werden auch von nicht-landwirtschaftlichen Bevölkerungsgruppen in stärkerem Maße genutzt. Die Förderung hat so auch positive Wirkungen auf **Wirtschaft und Lebensqualität** im ländlichen Raum, insbesondere auf die Wohnstandortqualität und die touristische Erschließung. Rund 15 % der ausgebauten Wege sind Bestandteil einer beschilderten Fahrradrouten.

Die **Umweltwirkungen** der Flurbereinigung konnten den folgenden Bereichen mit jeweils unterschiedlichen Wirkungspfaden zugeordnet werden:

- Flächenbereitstellungen für Naturschutzzwecke (FFH-Gebiete, biotopgestaltende Maßnahmen),
- Flächenbereitstellungen für Vorhaben der Wasserwirtschaft (Umsetzung WRRL),
- landschaftsgestaltende Maßnahmen als freiwillige Maßnahmen der TG,
- Umweltwirkungen einer rationelleren Landbewirtschaftung (z. B. Kraftstoffersparnis).

Der wohl wichtigste Beitrag der Flurbereinigung zu den Zielen des Natur- und Umweltschutzes besteht in der Flächenbereitstellung für übergeordnete naturschutzfachliche oder wasserwirtschaftliche Planungen. Flächenbereitstellung bedeutet in diesem Zusammenhang, dass der Flächenkauf von den jeweiligen Maßnahmenträgern (Straßenbaubehörde, Landkreise, Land) finanziert wird und die eigentumsrechtliche Zuweisung der benötigten bzw. lagegerecht getauschten Flächen über die Flurbereinigung erfolgt. Nach den durchgeführten Analysen wurden für mindestens 3,4 % der Verfahrensgebietsfläche eigentumsrechtliche Regelungen zugunsten des Naturschutzes oder der Wasserwirtschaft getroffen.

Daneben erfolgte in den Flurbereinigungsgebieten eine Anreicherung der Landschaft sowohl mit linienhaften Biotopstrukturen als auch mit nicht oder nur extensiv genutzten Landschaftsteilen. Im Mittel über eine Stichprobe von 26 Verfahrensgebieten wurden netto (d. h. über die Kompensationsmaßnahmen nach Eingriffsregelung hinaus) 0,05 km linienhafte Gehölzstrukturen und 0,3 ha flächenhafte Biotopstrukturen pro Verfahrensgebiet etabliert.

Als weitere Umweltwirkung waren Einsparungen an Treibstoff aufgrund einer rationelleren Landbewirtschaftung in Höhe von mindestens 5 % zu verzeichnen. Insgesamt ergibt sich auf den mittels Bodenordnung optimierten Flächen eine Ersparnis von ca. 100.000 l Kraftstoff jährlich.

### 5.5.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Flurbereinigung hat Ziele in einem breiten Spektrum quer über die drei Förderschwerpunkte der ELER-Verordnung. Entsprechende Wirkungen konnten – je nach Verfahren in ganz unterschiedlichem Ausmaß und mit wechselnden Schwerpunkten – festgestellt werden.

Die Entscheidung über die Anordnung neuer Flurbereinigungsverfahren wird vorrangig unter gesamtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Abwägungen getroffen. Der Einsatz von Fördermitteln ist allerdings in den meisten Fällen eine notwendige Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung von Flurbereinigungsverfahren. Daher wird empfohlen, die Förderung der Flurbereinigung auch in Zukunft im erforderlichen Umfang fortzusetzen.

Vor dem Hintergrund der begrenzten Personalkapazitäten in den Flurbereinigungsbehörden sollte Wert auf eine beschleunigte Abarbeitung von Altverfahren gelegt werden, damit mehr Spielraum für die Bearbeitung neuer Verfahren entstehen kann.

Da der Bau und die Unterhaltung von Wirtschaftswegen für die häufig finanzschwachen Kommunen finanziell immer weniger tragbar ist, wird die Gründung von Wegeunterhaltungsverbänden angeregt, um die Flächeneigentümer und Flächennutzer angemessen an den Kosten der Infrastruktur zu beteiligen. Die in der Förderperiode 2014-2020 vorgesehene Stärkung der Förderung von Infrastrukturmaßnahmen außerhalb der Flurbereinigung weist diesbezüglich in die richtige Richtung.

Zudem sollten die Voraussetzungen für eine angemessene Beteiligung der Betreiber von Biogasanlagen an den Wegebau- und Unterhaltungskosten geschaffen werden, beispielsweise durch Sondernutzungsgebühren.

Das Instrument SILEK sollte im Hinblick auf eine stärkere Unterstützung des Umsetzungsprozesses (Einbindung in ein Regionalmanagement, Verknüpfung mit anderen Förderinstrumenten, Einführung von Projektmitteln) weiterentwickelt und der Einsatz an die personellen Ressourcen der Ämter für Bodenmanagement und der Verfügbarkeit von Landesmitteln für die spätere Kofinanzierung von Maßnahmen angepasst werden.



## 6 Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt“

### 6.1 Überblick über Maßnahmen, Output und Ergebnisse

In Hessen wurden unter dem Schwerpunkt 2 fünf ELER-Codes programmiert (Tabelle 16). Neben landwirtschaftlichen Maßnahmen wurden auch forstliche Maßnahmen angeboten. Den Kern des Schwerpunkt 2 bildeten die Ausgleichszulage (AGZ) und die Agrarumweltmaßnahmen (AUM). Die AUM waren im Hessischen Integrierten Agrarumweltprogramm (HIAP) zusammengefasst, welches die in der Vorperiode 2000 bis 2006 noch getrennt programmierten Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen beinhaltete. Das Gros der Maßnahmen wurde auf der Grundlage der Nationalen Rahmenregelung umgesetzt.

**Tabelle 16:** Überblick über die Maßnahmen und Teilmaßnahmen von Schwerpunkt 2 (Stand: Ende 2013)

ELER- Code	Maßnahme	Maßnahmen- code	Teilmaßnahme
212	Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind	212	Ausgleichszulage
213	Zahlungen im Rahmen von Natura 2000	213	Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 für die Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung in natur - schutzfachlich besonders geschützten Grünlandgebieten im Rahmen der ausgewiesenen Natura-2000-Gebiete
214	Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen	214 A 214 B 214 C 214 D (*) 214 E 214 F	Ökologischer Landbau Anbau von Zwischenfrüchten oder Untersaaten auf Ackerflächen/Winterbegrünung Anlage von Blühflächen oder Schonstreifen Standortangepasste Grünlandextensivierung Förderung des umweltschonenden Steillagenweinbaus <u>Anwendung von Mulch- oder Direktsaat oder Mulch- pflanzverfahren im Ackerbau</u>
226	Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potentials und Einführung vorbeugender Aktionen		
227	Beihilfen für nichtproduktive Investitionen		

*Kursiv:* Maßnahme wird auf der Grundlage der Nationalen Rahmenregelung angeboten .

(\*) Nur einzelne Verpflichtungen auf der Grundlage der Nationalen Rahmenregelung.

Blau hinterlegt: Maßnahme wurde als HC-Maßnahme gemeldet (bestehend), zusätzlich unterstrichen: neue Maßnahme.

Quelle: Eigene Darstellung nach HMUELV (2013).

Die Maßnahme 226 (Wiederaufbau) war für einen eventuellen Kalamitätsfall quasi vorsorglich programmiert, damit im Schadensfall schnell Gelder hätten fließen können. Da ein Schadensfall in der Förderperiode nicht eingetreten ist, wurde die Maßnahme nicht "aktiviert".

Tabelle 17 stellt die Planzahlen aus dem HC-Programm (2009) und der 6. Programmänderung dem Umsetzungsstand (31.12.2015) gegenüber. Zwischen 2009 und 2013 wurden die Planansät-

ze für den Schwerpunkt 2 erhöht. Der tatsächliche Mittelabfluss lag dann noch einmal etwas über den Planungen 2013. Gegenüber dem HC-Planungsstand lag der Mittelabfluss bei 105 %. In allen Schwerpunkt-2-Maßnahmen wurden etwas mehr öffentliche Mittel verausgabt als geplant.

**Tabelle 17:** Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 2 (Soll-Ist-Vergleich)

ELER-Code	Maßnahmenbezeichnung	ELER-kofinanzierte Maßnahmen			Umsetzungsstand bis 2015 (***)	Art.-89-Maßnahmen Ausgaben ins Ende 2015 (Mio. Euro)
		Öffentliche Mittel (Mio. Euro)				
		Ausgaben geplant (Stand 2009) (*)	Ausgaben geplant (Stand 2013) (**)	Ausgaben bis Ende 2015		
<b>212</b>	Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten	119,62	129,40	128,63	108%	12,88
<b>213</b>	Zahlungen im Rahmen Natura 2000	2,00	1,50	2,06	103%	
<b>214</b>	Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen	139,28	141,01	142,06	102%	37,97
<b>227</b>	Nichtproduktive Investitionen	11,37	12,57	12,58	111%	1,93
<b>Gesamt Schwerpunkt 2</b>		<b>272,28</b>	<b>284,49</b>	<b>285,32</b>	<b>105%</b>	<b>52,78</b>

(\*) Stand 03.12.2009. 3. Programmänderung. (\*\*) Stand 12.08.2013, 6. Programmänderung. (\*\*\*) In Relation zum Planungsstand 2009.

Quelle: Eigene Darstellung nach HMUJELV (2009b; 2013), HMUJELV (2016).

### Zielerreichung auf Output-Ebene

Tabelle 18 zeigt, dass die im HC-Programm 2009 gesetzten Ziele in unterschiedlichem Grad erreicht wurden. In weiten Teilen passt die physische Zielerreichung zum finanziellen Umsetzungsstand. Nur bei der Maßnahme 213 waren die Ziele 2009 zu hoch gesetzt. Es wurden mehr Mittel verausgabt, die physische Zielerreichung war aber sehr gering. Unter Maßnahme 227 wurden deutlich weniger Waldbesitzer erreicht als geplant.

**Tabelle 18:** Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich

Code	Output-Indikatoren	Health-Check- Programm 2009	6. Änderungs- antrag 2013	Ist 2007 bis 2015	Zielerreichung in % des HC- Programms 2009
<b>212</b>	Anzahl der geförderten Betriebe	10.000	11.500	13.006	130%
	Geförderte LN (ha)	360.000	415.000	413.061	115%
<b>213</b>	Anzahl der geförderten Betriebe	2.000	800	509	25%
	Geförderte LN (ha)	10.000	4.500	3.904	39%
<b>214</b>	Anzahl der geförderten Betriebe	20.530 (*)	15.880 (*)	9.518 (*)	
	Geförderte Fläche insgesamt (ha)	206.297	180.797	211.742	103%
	Geförderte physische Fläche (ha)	161.300 (***)		182.887	113%
	Anzahl der Verträge	17.550	15.930	16.325	93%
<b>227</b>	Anzahl der unterstützten Waldbesitzer	2.800	3.600 (****)	769	27%
	Gesamtinvestitionsvolumen (1.000 Euro)	33.000,00	40.000,00	32.958,54	100%

(\*) Angabe enthält Doppelzählungen / (\*\*) Nettowert (ohne Doppelzählungen) / (\*\*\*) Wert aus dem Ursprungsprogramm entnommen / (\*\*\*\*) Vorhaben

Quelle: Eigene Darstellung nach HMUELV (2009b; 2013), HMU KL V (2016).

### Zielerreichung auf Ergebnisebene

Auch auf der Ergebnisebene waren Zielwerte zu bestimmen. Der Ergebnisindikator R6 bezieht sich auf die Fläche, die erfolgreich einen Beitrag zu verschiedenen Umweltressourcen geleistet hat, und war nach Landbewirtschaftungs- und Forstbewirtschaftungsmaßnahmen zu differenzieren (Tabelle 19).

**Tabelle 19:** Soll-Ist-Vergleich auf Ergebnisebene

Ergebnisindikator	Soll lt. HC-Programm (2009)	Ist 2015
<b>R6 Fläche (ha) im Rahmen erfolgreicher Landbewirtschaftungsmaßnahmen, die zu Folgendem beitragen:</b>		
(a) Biodiversität und landwirtschaftliche Fläche von hohem Naturwert	131.000	219.206
(b) Wasserqualität	146.000	225.976
(c) Klimawandel	103.000	113.655
(d) Bodenqualität	131.000	225.976
(e) Vermeidung von Marginalisierung und Landnutzungsaufgabe	360.000	79,34
<b>R6 Fläche (ha) im Rahmen erfolgreicher Forstbewirtschaftungsmaßnahmen, die zu Folgendem beitragen:</b>		
(a) Biodiversität und forstwirtschaftliche Fläche von hohem Naturwert	18.000	8.794
(b) Wasserqualität	7.000	34.839
(c) Klimawandel	25.000	38.678
(d) Bodenqualität	25.000	36.128
(e) Vermeidung von Marginalisierung und Landnutzungsaufgabe	-	-

Quelle: Eigene Darstellung nach HMUELV (2009b), HMU KL V (2016).

Die Zielquantifizierung des Ergebnisindikators R6 wurde auf der Basis der angestrebten Förderumfänge und des prioritären Ressourcenziels der verschiedenen Schwerpunkt-2-Maßnahmen vorgenommen. Landwirtschaftsflächen standen stärker im Fokus als Forstflächen. Inhaltlich lag der Schwerpunkt auf Wasserqualität, gefolgt von Biodiversität und Bodenqualität. Der geringste Flächenumfang war mit Klimazielen verbunden. Zur Vermeidung von Marginalisierung und Landnutzungsaufgabe sollte eigentlich auch die AGZ beitragen. Im Ergebnis wurden nur rund 80 ha für die Natura-2000-Ausgleichszahlung (213) gemeldet.

Die im Monitoring enthaltenen Indikatorwerte auf Ergebnisebene folgen der Größenordnung der gemeldeten Output-Zahlen (Tabelle 18). Die Differenzen zwischen Soll und Ist in Tabelle 19 deuten auf Unterschiede in der Art der Quantifizierung hin; sie sind nicht als Indiz für eine Zielübererfüllung zu werten.

Bei den Forstbewirtschaftungsmaßnahmen spiegelt sich in den Ergebniswerten eine veränderte Zielausrichtung wider. Biodiversität spielte in der tatsächlichen Umsetzung eine geringere Rolle, während insbesondere die Wasserqualität mit größeren Flächenumfängen bedacht wurde.

Der Indikator R6 ist aus unserer Sicht aufgrund der mangelnden Operationalisierung des Begriffs „erfolgreich“ ein problematischer Indikator im Rahmen des Monitorings. Ex ante kann sich „erfolgreich“ nur darauf beziehen, dass die angebotenen Maßnahmen das Potenzial bieten sollten, einen Beitrag zu dem Ressourcenziel zu leisten, dem sie zugeordnet wurden. Zudem war den Bundesländern bei der Festlegung der Ziele nicht klar, ob man sich auf die Hauptziele der Maßnahmen beschränken oder alle potenziellen Zielbeiträge darstellen sollte (BMEL, 2015, S. 49/50).

Im Monitoring wurden dann die geförderten Flächen entsprechend der a priori vorgenommenen Zuordnung zu den Ressourcenzielen berichtet. Abweichungen von den Zielen geben so ausschließlich die Inanspruchnahme wider (Tabelle 18). Dieses pragmatische Vorgehen war dem Umstand geschuldet, dass im Rahmen des Monitorings ein weitergehender Maßstab für die Anrechenbarkeit der Flächen aus dem Blickwinkel „erfolgreich“ fehlte. In Hessen sind die Hektarangaben allerdings grundsätzlich schwierig interpretierbar.

„Erfolgreich“ könnte auch heißen, die Wirkung vor Ort und die Treffsicherheit auf empfindliche oder schutzwürdige Bereiche flächenmäßig abzubilden. Diese Fläche ist allerdings nur mit erheblichem Aufwand und methodischen Unsicherheiten zu ermitteln. Dies ist im Rahmen des regelmäßigen Monitorings nicht leistbar, sondern Aufgabe der Evaluation. Sowohl in den Maßnahmenbewertungen als auch in den ressourcenschutzbezogenen Vertiefungsthemen auf Programmebene wurden entsprechende Analysen durchgeführt, die sich von den rein Output bezogenen Betrachtungen im EPLR-Monitoring unterscheiden.



## Gemeinsame Bewertungsfragen für den Schwerpunkt 2

Gemäß den neuen Leitlinien für die Ex-post-Bewertung ist für die Maßnahmen im Schwerpunkt 2 folgende Frage zu beantworten (EEN, 2014): „Wie und in welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Umweltsituation zu verbessern?“ (Frage 16)

Eine differenzierte Betrachtung nach den einzelnen Schutzgütern ist sinnvoll. Daher wird die Frage 16 differenziert nach Schutzgütern beantwortet. Dies bietet sich auch deshalb an, da viele der angebotenen Maßnahmen unter Schwerpunkt 2 klar auf einzelne Schutzgüter ausgerichtet sind.

Für die AGZ wird auch in der Ex-post-Bewertung auf die Fragen der Vorperiode 2000 bis 2006 Bezug genommen, da entgegen der ursprünglichen Planungen keine Neugestaltung der AGZ (v. a. Neuabgrenzung der Gebietskulisse) stattgefunden hat.

Auch wenn die Maßnahmen in Schwerpunkt 2 ein wesentlich engeres Ziel- und Wirkungsspektrum aufweisen als im Vergleich zu den Maßnahmen der anderen Schwerpunkte, so lassen sich auch für Schwerpunkt-2-Maßnahmen beabsichtigte und unbeabsichtigte Wirkungen auf andere thematische Bereiche aufzeigen. Tabelle 20 stellt für die verschiedenen Schwerpunkt-2-Maßnahmen dar, welche Wirkungsbereiche im Rahmen der sogenannten Vertiefungsthemen berücksichtigt wurden.

**Tabelle 20:** Beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ (Neben-)Wirkungen von Schwerpunkt-2-Maßnahmen mit Berücksichtigung in den Vertiefungsthemen

Code	(Teil-)Maßnahme	Vertiefungsthemen						
		Wirtschaft/ Arbeit	Wettbewerbs- fähigkeit Primärsektor	Bio- diversität	Wasser	Klima	Lebens- qualität	Tier- schutz
212	Ausgleichszulage	o	o	•		o		
213	Natura-2000-Ausgleichszahlung	o	o	•		o		
214	Agrarumweltmaßnahmen	o	o	•	•	o		
227	Nicht-produktive Investitionen			•	•	•		

• In der Maßnahmen- und Programmbewertung thematisiert.

o Unbeabsichtigte positive/negative Nebenwirkung, in der Wirkungsbetrachtung auf Programmebene berücksichtigt.

Quelle: Eigene Darstellung.

## 6.2 Ausgleichszulage (AGZ) in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind (212)

Die Evaluierung der AGZ baut auf den Ergebnissen der HZB (Dickel, 2010) auf. Zusätzlich einbezogen wurden die Ergebnisse einer umfangreichen Studie zum agrarstrukturellen Wandel in benachteiligten Gebieten in Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern (Dickel und Plankl, 2016). Für diese Studie wurden Landkreisdaten der amtlichen Statistik, der Agrarstrukturerhebung sowie Buchführungsdaten von Testbetrieben für benachteiligte und nicht benachteiligte Gebiete ausgewertet. Daneben erfolgte eine Gemeindedatenauswertung der ausgewählten Landkreise. Die Auswertung der Gemeindedaten beschränkte sich auf ausgewählte Agrarstruktur- und Intensitätsindikatoren. Für diese Indikatoren konnte auf geschätzte und auf Plausibilität geprüfte Gemeindedaten aus einem Forschungsprojekt des Thünen-Instituts zurückgegriffen werden.<sup>30</sup>

### 6.2.1 Maßnahmenüberblick

#### Zielsetzung der Maßnahme

Laut EPLR Hessen für 2007 bis 2013 bestand das Ziel der AGZ in der Sicherung einer standortgerechten Landbewirtschaftung in benachteiligten Gebieten. Über die Fortführung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit sollten

- der Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung und somit die Erhaltung einer lebensfähigen Gemeinschaft im ländlichen Raum gewährleistet,
- der ländliche Lebensraum erhalten sowie
- nachhaltige Bewirtschaftungsformen, die insbesondere Belangen des Umweltschutzes Rechnung tragen, erhalten und gefördert werden“ (HMUELV, 2009b, S. 232).

Weiter sollte die AGZ zum Erhalt der Kulturlandschaft und zur Verbesserung der Umwelt und der Landschaft beitragen. Zudem wurde erwartet, dass es durch die AGZ gelingt, „Einfluss in der Weise auf die Betriebsstrukturen in den benachteiligten Gebieten zu nehmen, dass ein Kern hauptberuflich und nebenberuflich wirtschaftender Betriebe erhalten bleibt, der Voraussetzung für den Erhalt der Kulturlandschaft ist, und dass diese landwirtschaftlichen Betriebe für darauf aufbauende wirtschaftliche Aktivitäten die notwendige Basis in einem Maße bilden, durch die die Wirtschaftskraft ländlicher Räume zumindest erhalten bleibt“ (ebd., S. 232/233).

---

<sup>30</sup> Nähere Angaben zur Datengrundlage und zur Methodik sind im Arbeitsbericht (Dickel und Plankl, 2016) nachzulesen.

## Ausgestaltung der Maßnahme

In Hessen sind rund 52 % der landwirtschaftlichen Fläche als benachteiligt eingestuft. In der Ausgestaltung der AGZ folgte Hessen im Wesentlichen den Vorgaben der GAK-Fördergrundsätze. Es erfolgte eine Staffelung nach der Landwirtschaftlichen Vergleichszahl (LVZ). Für Flächen bis zu einer LVZ von 34 wurde eine Zuwendung gewährt. Die Höchstsumme je Hektar LF lag bei Flächen mit einer LVZ über 30 bei maximal 50 Euro. Bei Flächen unter einer LVZ von 16 wurde die Maximalsumme pro Hektar gedeckelt (Tabelle 21). Zwischen diesen beiden Grenzen wurde die AGZ linear gestaffelt<sup>31</sup>. Die tatsächliche gewährte Summe je Hektar wurde, wie Tabelle 21 zeigt, jährlich an die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel angepasst (HMUELV, 2010c, Punkt 6.2). Hierdurch sind große Schwankungsbreiten der gewährten Zahlungen entstanden. Der Höchstbetrag lag 2007 bei 9.000 je Betrieb bzw. 36.000 Euro bei Kooperationen; die Bagatellgrenze betrug 300 Euro je Betrieb und Jahr. Im 3. Änderungsantrag (2009)<sup>32</sup> des EPLR wurden die Prämiensätze je Hektar LF auf maximal 180 Euro angehoben. Daneben wurde als Reaktion auf die Milchkrise der Höchstsatz je Unternehmen auf 16.000 Euro (bzw. auf 64.000 Euro bei Kooperationen) angehoben. Die zusätzlich für die AGZ verausgabten Mittel stammten aus anderen EPLR-Maßnahmen, die nicht im geplanten Umfang nach Maßgabe des Jährlichkeitsprinzip umgesetzt werden konnten. Diese Förderausgestaltung wurde bis 2013 beibehalten. Anders als in einigen anderen Bundesländern hat Hessen auch für Ackerland eine Zuwendung gewährt, die bei der Hälfte der für Grünland gezahlten Beträge lag (mindestens jedoch bei 25 Euro je Hektar). Ausgeschlossen von der Förderung waren Weizen und Mais, Intensivkulturen (darunter Zuckerrüben und die meisten Feldgemüse), Dauerkulturen sowie Glöz-Flächen.

## Relevanz der Maßnahme

Bei der AGZ handelt es sich um eine Maßnahme, die seit den 1990er Jahren ohne größere Veränderungen angeboten wurde. Die noch gültigen Abgrenzungskriterien für benachteiligte Gebiete sind in der Richtlinie Nr. 86/465/EWG des Rates festgelegt. Höhenlage, Hangneigung, klimatische Voraussetzungen, Erreichbarkeit, aber auch eine geringere Bodenqualität bilden gemeinsam mit einigen sozioökonomischen Faktoren (z. B. vergleichsweise geringer Bevölkerungsdichte) bislang die Abgrenzungskriterien der Förderkulisse der benachteiligten Gebiete. Die von der EU-KOM ab dem Jahr 2010 vorgesehene Neuabgrenzung der Gebietskulisse mit einer stärkeren Ausrichtung an bio-physikalischen Kriterien wurde in der Förderperiode 2007 bis 2013 noch nicht umgesetzt; sie ist nun ab 2018 geplant.

Die Grundannahme der AGZ ist, dass aufgrund der v. a. natürlichen Standortnachteile die landwirtschaftlichen Betriebe höhere Produktionskosten und geringere Erträge haben und so ein Fortbestand der landwirtschaftlichen Produktion nicht gesichert ist. Die Förderung soll diesen Einkommensnachteil ausgleichen. Bedingt durch die Realteilung sind die landwirtschaftlichen

---

<sup>31</sup> Die Annahme, dass Hektargewinn und LVZ linear korrelieren, lässt sich durch Auswertungen von BMEL-Testbetrieben nach LVZ-Klassen nicht bestätigen (mündl. Auskunft von Plankl, 2016).

<sup>32</sup> Die Umsetzung dieser Anpassungen erfolgte in der Richtlinie vom 09.10.2009 (HMUELV, 2009c).

Betriebe in Hessen im Vergleich zu anderen Bundesländern relativ klein. Der Anteil an Nebenerwerbs (NE)-Betrieben lag 2005 mit 72 % im benachteiligten Gebiet deutlich oberhalb des Wertes in nicht benachteiligten Gebieten (NE-Anteil 57 %) (Plankl und Dickel, 2009). Diese Betriebsstrukturen begünstigten einen starken agrarstrukturellen Wandel in Hessen. Dem Erhalt der Betriebe und der kleinstrukturierten Agrarlandschaft wird jedoch im EPLR Hessen eine besondere Bedeutung zugemessen (HMULV, 2007). Die bisherigen Ergebnisse der Evaluierung haben gezeigt, dass es Einkommensunterschiede zwischen landwirtschaftlichen Betrieben in und außerhalb der benachteiligten Gebietskulisse gibt. Diese Einkommensunterschiede wurden durch die AGZ verringert. Es gibt aber auch einen Anteil von Betrieben in benachteiligten Gebieten, die schon ohne AGZ ein höheres Einkommen aufweisen.<sup>33</sup> Des Weiteren zeigen die Analysen, dass sich großflächige Landnutzungsaufgaben in Hessen nicht abzeichnen. Wenn es überhaupt ein Problem des Brachfallens gibt, dann sehr kleinräumig und aufgrund sehr spezifischer regionaler Problemlagen. Einem Brachfallen wirken auch die Ausgestaltung der Direktzahlungen und der Energiepflanzenanbau als Folge des EEG entgegen. Eine innerhalb der Gebietskulisse flächendeckende Gewährung der AGZ ist angesichts der bisherigen Ergebnisse kaum zu begründen.

### Umsetzung der Maßnahme

In Hessen wurden im Förderzeitraum 2007 bis 2013 mit der AGZ jahresdurchschnittlich etwa 12.500 Betriebe (mit abnehmender Tendenz) und rund 330.000 ha LF gefördert, davon nahezu 70 % Grünland. Dafür wurden rd. 141,5 Mio. Euro (davon 12,9 Mio. Euro als Top-up) während der Programmlaufzeit aufgewendet; das geplante bzw. mehrfach angepasste Budget wurde ausgeschöpft (HMUKLV, 2015a).

Finanziell war die regionale Bedeutung der AGZ sehr unterschiedlich. In Karte 1 im Einleitungskapitel wurden die landwirtschaftsbezogenen Maßnahmen auf Landkreisebene dargestellt. Die AGZ-Zahlungen in den EU-Haushaltsjahren 2007 bis 2015 erreichten in manchen Landkreisen fast die Hälfte der ELER-kofinanzierten Landwirtschaftsförderung, so beispielsweise in den Landkreisen Werra-Meißner, Fulda und Odenwald. Der AGZ kam förderpolitisch in einzelnen Regionen eine wichtige Bedeutung zu. Die Höhe der jährlich ausgezahlten Beträge variierte dabei aber sehr stark. Dadurch waren die Zuwendungen für landwirtschaftliche Betriebe schlecht einzuplanen. Hessen nutzte die Möglichkeit, die AGZ-Zahlungen zu flexibilisieren, als finanzierungstechnisches Instrument, um vor allem den aus dem strikten Jährlichkeitsprinzip der Bundes- und Landesmittel resultierenden Problemen zu begegnen. Durch die Flexibilisierung der AGZ gelang es, die für die ELER-Mittel erforderlichen Kofinanzierungsmittel bereitzustellen und insgesamt den geplanten EPLR-Mittelabfluss sicherzustellen. Diese finanztechnische Strategie weist aber neben Unzulänglichkeiten des nationalen Haushaltsrechts im Hinblick auf notwendige Flexibilitäten auch auf Defizite im Gesamtfinanzmanagement hin, die auch in der IK-Analyse herausgearbeitet wurden (siehe Modulbericht 10.2\_MB Implementationskostenanalyse). Die finanzielle Aufstockung 2009 und

---

<sup>33</sup> Verglichen wurden im Rahmen der Halbzeitbewertung landwirtschaftliche Betriebe insgesamt, erweiterte Futterbaubetriebe und Marktfruchtbetriebe (Dickel, 2010, S. 11ff).

2010 (Tabelle 21) wurde mit der Krise auf dem Milchmarkt begründet. Für die Betriebe im benachteiligten Gebiet erhöht die AGZ natürlich kurzfristig die Liquidität. Allerdings muss aus Sicht der Evaluation kritisch angemerkt werden, dass es sich beim ELER-Programm nicht um ein Programm handelt, das für konjunkturelle Problemlagen konzipiert wurde, sondern mittel- bis langfristig strukturelle Anpassungen unterstützen soll.

Tabelle 21 zeigt die beispielhaft berechneten Schwankungen der Auszahlungshöhe während der Förderperiode.

**Tabelle 21:** Maximale Höhe der Ausgleichszulage je ha Grünland (GL) und Ackerland (AL) bei einer LVZ von 16 (2007-2013)

		Auszahlungsjahr						
	Einheit	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Maximale AZ je ha GL	Euro	146,0	146,0	180,0	178,7	103,0	53,3	95,7
Maximale AZ je ha AL	Euro	73,0	73,0	90,0	89,4	51,5	26,6	47,3

Quelle: Eigene Auswertung auf der Grundlage der Förderdaten des Landes Hessen.

## 6.2.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Die von dem Ex-post-Leitfaden (EEN, 2014) vorgeschlagene Bewertungsfrage für Maßnahmen des Schwerpunkts 2 wird in der Ex-post-Bewertung der AGZ nicht verwendet. Die Bewertung folgt weiterhin dem Bewertungsrahmen im „Leitfaden für die Bewertung von Programmen zur Entwicklung des Ländlichen Raumes im Zeitraum 2000 bis 2006“ (EU-KOM, 2002) sowie den „Gemeinsamen Bewertungsfragen mit den Kriterien und Indikatoren“ (EU-KOM, 2000). Damit weicht die Bewertungsgrundlage für die Maßnahme von der Bewertungsgrundlage der übrigen Kapitel unter Schwerpunkt 2 ab. Dies ist darin begründet, dass die vorgesehene Neuausgestaltung der AGZ in der betrachteten Förderperiode nicht realisiert werden konnte, sodass das Zielspektrum der Vorperiode und die darauf basierenden Evaluierungsfragen weiterhin Bestand haben.

### Frage V1: Beitrag der AGZ zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten

Im Dreijahresdurchschnitt 2006 bis 2008 erwirtschafteten Betriebe in benachteiligten Gebieten etwa 12.500 Euro niedrigere Betriebseinkommen als die Betriebe, in den nicht benachteiligten Landkreisen<sup>34</sup>. Auch in den Wirtschaftsjahren 2011 bis 2013 bestanden Einkommensunterschiede

<sup>34</sup> In die Auswertung der Testbetriebsdaten flossen die Buchführungsergebnisse von 66 Testbetrieben aus drei überwiegend nicht benachteiligten Landkreisen und 94 Betriebe aus vier überwiegend benachteiligten Landkreisen ein (zur Methode und zu den vertieften Ergebnissen siehe Dickel und Plankl, 2016). Bei der Interpretation der Ergebnisse auf der Grundlage von Testbetriebsdaten ist zu beachten, dass die Nebenerwerbsbetriebe, die in Hessen in der benachteiligten Gebietskulisse einen großen Anteil ausmachen, im Testbetriebsnetz aufgrund der Erfassungsschwelle von mind. 25.000 Euro Standard-Output unterrepräsentiert sind.

in Höhe von rd. 8.700 Euro. Normiert auf die Fläche der Betriebe lagen Gewinne je Hektar LF der Betriebe in den benachteiligten Landkreisen in beiden Beobachtungszeiträumen etwa 300 Euro niedriger. Die durchschnittliche AGZ von ca. 4.000 Euro glich im zweiten Beobachtungszeitraum 2011 bis 2013 etwa 46 bis 50 % der Einkommensnachteile auf Betriebsebene aus. 2006 bis 2008 wurden 28 % der Einkommensnachteile (bezogen auf das Betriebsergebnis) kompensiert (Dickel und Plankl, 2016).

Eine Betrachtung der Extremwerte zeigt, dass die Einkommensunterschiede im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2008 in einem Bereich von -21.250 Euro bis rund +440 Euro streuten. Im Zeitraum 2011 bis 2013 nahm die Streuung ab, lag aber immer noch zwischen -8.000 Euro und -13.700 Euro je Betrieb. Dabei wurden benachteiligte Landkreise mit AZ mit niedrigstem und nicht benachteiligte Landkreise mit höchsten Indikatorwert sowie benachteiligte Landkreise mit AZ mit höchstem und nicht benachteiligte Landkreise mit niedrigstem Indikatorwert verglichen (Dickel und Plankl, 2016, Tabelle 7). Die Ergebnisse zeigen, dass im Vergleich zu anderen Bundesländern prozentual eine deutlich geringere Überkompensation durch die Gewährung der AGZ festzustellen war. Die Gewinnunterschiede je Hektar LF konnten bei drei Viertel der Betriebe die Einkommensunterschiede nur zu unter 50 % ausgleichen. Die Ergebnisse, die in der HZB dargestellt wurden, unterschieden sich kaum nach Betriebsbereichen.

Wesentlich ist an dieser Stelle herauszustellen, dass der Ausgleich von Einkommensnachteilen nicht Ziel der Maßnahme war. Diese zielte auf die Aufrechterhaltung der Landnutzung ab. Der Einkommensausgleich ist dabei nur Mittel zum Zweck. Zwischen den einzelnen Stellgrößen LVZ, Betriebseinkommen, dauerhafte Landnutzung lassen sich empirisch aber keine gesicherten Zusammenhänge herstellen.

### **Frage V2: Beitrag der AGZ zur dauerhaften Nutzung von landwirtschaftlichen Flächen**

Zwischen 2007 und 2010 ist der Rückgang der Betriebe in den benachteiligten Gebieten wesentlich stärker verlaufen als außerhalb der Gebietskulisse. Dies zeigt sich auch in der langfristigen Betrachtung. Zwischen 1999 und 2010 ging die Anzahl der Betriebe im Durchschnitt der überwiegend in benachteiligten Gebieten liegenden Landkreise um 43 % zurück. In den anderen Landkreisen lag der Rückgang bei 32 %. Der Strukturwandel verlief in den benachteiligten Landkreisen demzufolge viel stärker. Die Auswertung der Landkreis- und Gemeindedaten für benachteiligte und nicht benachteiligte Gebiete zeigt, dass der Rückgang von Betrieben aber nicht mit der Aufgabe von landwirtschaftlichen Flächen verbunden ist. Die Flächen werden in der Regel von anderen Betrieben übernommen.

Frühere Untersuchungen ergaben, dass bei Betriebsaufgaben die Aufrechterhaltung von absoluten Grenzertragsstandorten nicht immer gewährleistet war. Diese Flächen machten jedoch nur einen geringen Anteil an der LF insgesamt aus (Daub, 2008). Neuere agrarrelevante Rahmenbedingungen wie die Ausgestaltung der 1. Säule der GAP (Betriebsprämien, Greening) und das EEG erhöhten die Nachfrage nach Flächen. So ist nach Angaben aus der Bodennutzungshaupterhe-

Der Anteil der Brachflächen zwischen 2014 und 2013 deutlich zurückgegangen (-54%) (LV, 2016). Diese Entwicklung dürfte auch in benachteiligten Gebieten zutreffend sein.

Der Anteil der Glöz-Flächen im benachteiligten Gebiet ist geringfügig höher im Vergleich zum nicht benachteiligten Gebiet (Tabelle 22). Dies gilt insbesondere für Ackerflächen.

**Tabelle 22:** Umfang und Anteil der Glöz-Flächen in Hessen zwischen 2009 und 2012, differenziert nach benachteiligten Gebiete und nicht benachteiligtem Gebiet sowie Dauergrünland und Acker

Jahr	Benachteiligtes Gebiet		Nicht benachteiligtes Gebiet	
	DGL	AF	DGL	AF
<b>Aus der Produktion genommene Fläche (ha)</b>				
2009	486	5.397	137	4.352
2012	507	5.357	168	4.081
<b>Anteil der Glöz-Flächen</b>				
2009	0,22%	2,66%	0,18%	1,55%
2012	0,23%	2,67%	0,22%	1,46%

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von InVeKoS-Daten.

Zwischen 2009 und 2012 wurden geringfügig mehr Grünlandflächen als Glöz-Flächen gemeldet, in beiden Gebietskulissen. Der Umfang der Ackerflächen mit Glöz-Status ging leicht zurück, im nicht benachteiligten Gebiet stärker als in der benachteiligten Gebietskulisse. Im Vergleich zu NRW zeigt sich, dass die relativen Werte für Grünland ähnlich ausfallen, aber anteilig deutlich mehr Ackerflächen einen Glöz-Status in Hessen haben. Im Gegensatz zu Hessen zahlt NRW keine AGZ für Ackerflächen. Hessen gewährt eine verringerte Förderung auch für Teile der Ackerflächen. Die Anreizwirkung, alle Ackerflächen in der Produktion zu halten, war aber nicht ausreichend.

Eine Wirkung der AGZ auf die Aufrechterhaltung der Flächen kann nicht nachgewiesen werden, weil die überlagernden Effekte anderer Maßnahmen und der Direktzahlungen nicht separiert werden können.

### **Frage V3: Beitrag der AGZ zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum**

In Hessen sollte durch die AGZ ein Beitrag zur Sicherung der Wirtschaftskraft im benachteiligten Gebiet geleistet werden. Durch den Erhalt der Betriebe und der Sicherung der Arbeitsplätze in den benachteiligten Gebieten soll die AGZ gemäß der ihr zugrunde liegenden Interventionslogik zum Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur beitragen.

Haupterwerbsbetriebe spielen allerdings in den meisten Regionen in Hessen nur noch eine untergeordnete Rolle. Der Anteil an Nebenerwerbsbetrieben in Hessen lag 2010 bei 63 %. In den untersuchten benachteiligten Landkreisen war der Anteil an NE-Betrieben mit 74 % wesentlich höher, in den nicht benachteiligten Landkreisen mit 56 % dagegen deutlich geringer (Dickel und Plankl, 2016). Aus vorhergehenden Studien ist bekannt, dass in Regionen mit einem hohen Anteil an Berufspendlern das Vorhandensein von Landwirten in den Dörfern wichtig für den Erhalt funktionierender Dorfstrukturen und die Besiedelung ländlicher Räume ist (Dickel, 2010). Diese Funktionen können Landwirte im Haupterwerb wesentlich besser wahrnehmen als Nebenerwerbslandwirte, sofern letztere selber teilweise weite Wegstrecken zu außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen zurücklegen müssen. Die Agrarstatistik<sup>35</sup> zeigt, dass der langfristige Strukturwandel (1999 bis 2010) in den untersuchten benachteiligten Landkreisen wesentlich schneller als in den nicht benachteiligten Landkreisen verlief (-42,6 % gegenüber -32,3 % in den nicht benachteiligten Landkreisen). Ob ohne AGZ der Strukturwandel noch schneller verlaufen wäre, kann nicht gesagt werden. Wahrscheinlicher ist aber, dass aufgrund der vielfältigen Determinanten agrarstrukturellen Wandels die Wirkung der AGZ zu vernachlässigen ist. Die Entscheidung, einen Betrieb, sei es im Haupt- oder Nebenerwerb weiter zu bewirtschaften, ist ein komplexes Gefüge von betrieblichen, familiären und persönlichen Präferenzen eingebunden und dürfte kaum eindimensional von der Gewährung einer Ausgleichszulage abhängig sein.

Grundsätzlich stellt sich auch die Frage, ob nicht die Landwirtschaft in Hessen auch abseits des Rhein-Main-Verdichtungsgebiets inzwischen eine solch marginale Stellung hat, dass sie keinen Einfluss mehr auf eine lebensfähige Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur hat, sowohl als Bereitsteller von Arbeitsplätzen und somit Wirtschaftskraft als auch im (ehrenamtlichen) Engagement. Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Primärsektors in Hessen ist mit 0,3 % (nicht ländliche Kreise) bzw. 1,2 % (ländliche Kreise) marginal. Der Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft lag im Jahr 2013 hessenweit bei 0,9 %. Selbst in Regionen wie dem Vogelbergkreis und Werra-Meißner-Kreis liegt der Anteil der Erwerbstätigen mit 3,6 % respektive 3,3 % recht niedrig (HSL, 2014).

#### **Frage V4: Beitrag der AGZ zum Schutz der Umwelt**

An die Gewährung der AGZ waren keine Umweltauflagen geknüpft, die über die CC-Bestimmungen hinausgingen. Vor diesem Hintergrund ist keine Lenkungswirkung von der AGZ zu erwarten, die Landwirte zu einer stärkeren Umwelt schonenden Bewirtschaftung zu veranlassen.

Die Auswertungen der Agrarstrukturerhebung, des InVeKoS und des Testbetriebsnetzes zeigten, dass die landwirtschaftlichen Betriebe in den benachteiligten Gebieten teilweise umweltfreundlicher wirtschaften als außerhalb der Gebietskulisse. Dies lässt sich durch folgende Aspekte belegen:

---

<sup>35</sup> Der starke Rückgang der Betriebe ist unter anderem auch auf die veränderten Erfassungsgrenzen bei der Agrarstrukturerhebung zurückzuführen: Während 2007 noch alle Betriebe ab 2 ha LF erfasst wurden, wurden ab 2010 Betriebe erst ab einer Betriebsgröße von 5 ha in die Zählung mitaufgenommen. Der starke Rückgang der Betriebe ist daher auch dadurch zu erklären, dass im Jahr 2010 viele Kleinstbetriebe nicht mehr aufgeführt werden, die in der Statistik vor 2007 noch enthalten sind.



- Der Anteil ökologisch wirtschaftender Betriebe und Flächen liegt im benachteiligten Gebiet höher als außerhalb. Gleiches gilt auch für die Inanspruchnahme des HIAP.
- Landwirte in benachteiligten Gebieten weisen einen geringeren monetären Aufwand für Pflanzenschutzmittel je ha Ackerfläche (AF) auf als Betriebe in nicht benachteiligten Landkreisen.

Andere Umweltindikatoren zeigten aber keine Unterschiede zwischen den Gebietskulissen. So unterschieden sich im Hinblick auf den monetären Aufwand für Düngemittel je ha AF die Betriebe in den benachteiligten Landkreisen kaum von den Betrieben in den nicht benachteiligten Landkreisen. Teilweise wiesen die im benachteiligten Gebiet liegenden Landkreise sogar höhere Intensitätsparameter auf<sup>36</sup>. Die Viehbesatzdichte (Rinder je 100 ha Hauptfutterfläche oder Milchkühe je 100 ha DGL) lag in den benachteiligten Landkreisen höher als außerhalb. Gleiches gilt für den Anteil von Silomais an der AF (10 % gegenüber 4,6 %). Die Zuwachsraten bei Silomais lagen zwischen 2007 und 2010 in benachteiligten Gebieten mit 28,5 % deutlich über den 13 % in nicht benachteiligten Landkreisen (Dickel und Plankl, 2016, Tabelle A-7). Der Ausschluss von Silomais aus der Förderung führt anscheinend nicht zu einer deutlichen Verringerung seiner relativen Vorzüglichkeit gegenüber anderen Futterpflanzen. Dass die AGZ dazu beiträgt, extensive Bewirtschaftungsformen zu unterstützen, dürfte für Hessen nur eingeschränkt gelten.

Die einzige mit der AGZ verknüpfte Auflage ist, dass Flächen produktiv bewirtschaftet werden müssen. GlöZ-Flächen sind ausdrücklich von der Zuwendung ausgeschlossen. Bewirtschaftete Flächen weisen eine höhere Biodiversität auf, sofern diese extensiv bewirtschaftet werden (Briemle, 2005). Bei Ackerflächen scheint aber die AGZ nicht ausreichend zu sein, um diese in Bewirtschaftung zu halten. Dies kann nur über gezielte Programme mit wesentlich höheren Prämiensätzen gelingen, sofern extensive Ackerlebensräume aus naturschutzfachlicher Sicht gesichert werden sollten.

### 6.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

#### Schlussfolgerungen

Die Maßnahme der AGZ besteht auf der Grundlage der GAK bereits seit den 1970er Jahren, obwohl sie deutliche Schwächen in ihrer empirischen Fundierung, konkreten Zielformulierung und zielgerichteten Ausgestaltung aufweist. Ihre hohe Attraktivität liegt vor allem daran, dass sie sehr stark den Flächenzahlungen der 1. Säule ähnelt und damit sowohl für die Verwaltung einfach umzusetzen als auch von den antragstellenden Betrieben keine spezifische Gegenleistung erfordert. Des Weiteren wurde sie in Hessen auch dazu genutzt, das Finanzmanagement des EPLR zu optimieren, indem im jeweiligen Haushaltsjahr nicht mehr zur Verausgabung gekommene Mittel

---

<sup>36</sup> In der Halbzeitbewertung wiesen die Intensitätsparameter, die auf der Basis der Agrarstrukturhebung ermittelt wurden, noch in Richtung einer extensiveren Wirtschaftsweise in der benachteiligten Gebietskulisse.

aus anderen Maßnahmen in die AGZ umgeschichtet wurden. Die Diskussion zum Finanzmanagement wurde in der IK-Analyse geführt. Neben der Optimierung von Abstimmungsprozessen zwischen den beteiligten Einheiten in Hessen wäre eine Flexibilisierung der nationalen Haushaltsordnungen analog zu den ELER-Bestimmungen mit ihrer n+2- (n+3-)Regelung dringend notwendig.

Die Schwächen in der empirischen Fundierung der AGZ beziehen sich vor allem auf den horizontalen Ansatz der Förderung und die Staffelung der Förderung je ha nach der LVZ. Betriebe in den benachteiligten Gebieten erwirtschafteten zwar im Mittel niedrigere Gewinne als Betriebe in den nicht benachteiligten Gebieten, wie eine Auswertung von Testbetriebsdaten ergab. Die AGZ reichte nicht aus, um die Einkommensnachteile vollständig zu kompensieren. Die Einkommenssituation und die bestehenden Nachteile sind aber regional und betrieblich sehr unterschiedlich ausgeprägt. Der Strukturwandel schritt in den benachteiligten Gebieten etwas schneller voran als in den nicht benachteiligten Gebieten. Eine Landkreis- und Gemeindedatenauswertung zeigte, dass der Strukturwandel kleinräumig sehr unterschiedlich verlief, aber Betriebsaufgaben nicht mit Flächennutzungsaufgaben einhergingen. Bei der gegebenen Förderausgestaltung konnten von der AGZ keine Umweltwirkungen ausgehen, die über den Erhalt des Status quo hinausgingen.

Grundsätzlich ist die Maßnahme konzeptionell mit grundlegenden Schwächen verbunden, da sie auf nicht belegbaren Kausalannahmen beruht und für Einzelflächen bezogene Problemlagen zu unspezifisch ausgestaltet ist. Gemessen an dem Oberziel der Aufrechterhaltung der Landnutzung ist von sehr hohen Mitnahmeeffekten auszugehen, da das Szenario einer Nutzungsaufgabe nur auf sehr problematische Einzelflächen zutrifft. Pachtpreisentwicklungen, geringe GlöZ-Anteile, steigende Flächennachfrage durch Bioenergie und Brachflächenentwicklung weisen auf eine von den Parametern der Benachteiligung weitgehend unabhängige Entwicklung hin. So hat sich die Brachfläche nach den Zahlen der Bodennutzungshaupterhebung im Zeitraum 2012 bis 2014 auf 7.600 ha halbiert. Der genaue Anteil der tatsächlich durch extrem schlechte Bewirtschaftungsbedingungen von Nutzungsaufgabe in den benachteiligten Gebieten betroffenen Flächen ist auf der Grundlage der vorhandenen Daten nicht zu beziffern. Er dürfte aber unter Berücksichtigung aller dargelegten Einflussfaktoren grob geschätzt deutlich unter 10 % der geförderten Flächen liegen. Allein diese Annahme entspräche bereits einer Vervielfachung der derzeitigen GlöZ-Flächen. Diesem Ansatz folgend sind die „Leerleistungen“ bzw. Mitnahmen auf mindestens 90 % der Zahlungen einzustufen. Bezogen auf das Ziel der nachhaltigen Bewirtschaftungsformen, die insbesondere Belangen des Umweltschutzes Rechnung tragen, fällt die Bewertung noch deutlicher aus. Es werden weder unmittelbar über spezifische Auflagen noch mittelbar über besonders umweltgerechte Landnutzungsentwicklungen in den benachteiligten Gebieten Effekte erzielt.

### **Empfehlungen an das Land**

Durch die verstärkte Förderung von Grünlandstandorten wurde ein Anreiz zur Aufrechterhaltung von weniger rentablen Standorten geboten. Es gab keine Hinweise darauf, dass die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung von landwirtschaftlichen Flächen im benachteiligten Gebiet großflächig gefährdet war und ist. Die Ergebnisse von Landkreis- und Gemeindeauswertungen zeigten, dass die benachteiligten Gebiete derart heterogen sind, dass die Benachteiligungen mit einer

einheitlichen Förderung in den unterschiedlichen Gebietskategorien nur unzureichend ausgeglichen werden konnten. Aus Sicht der Evaluierung ist das Instrument der AGZ für eine effektive Zielerreichung nicht geeignet. Das Risiko einer Nutzungsaufgabe von Flächen ist multifaktoriell bedingt.

Um der Nutzungsaufgabe auf problematischen Standorten gezielt entgegenwirken zu können, sind treffsichere und flächenspezifische Maßnahmen wie die Vertragsnaturschutzmaßnahmen (für Flächen, die naturschutzfachlich in der Bewirtschaftung gehalten werden sollen) oder auch Flurbereinigungsverfahren mit ihrem bodenordnerischen Instrumentarium aus unserer Sicht geeigneter und für die Zielerreichung effektiver.

Auch die ab 2018 anvisierte Anknüpfung der Förderung an eine mittels geophysikalischer Kriterien neu abgegrenzten Kulisse wird unserer Einschätzung nach keine Verbesserung für eine ressourceneffiziente Erreichung des Ziels der Aufrechterhaltung der Landnutzung mit sich bringen. Zwar kann die Neuabgrenzung je nach angewandten Kriterien zu einer deutlichen Reduzierung der Gebietskulisse und besseren Abbildung der Benachteiligungen sowie der damit verbundenen Einkommensnachteile führen. Das tatsächliche Risiko der Nutzungsaufgabe wird hierüber nicht wesentlicher präziser abgebildet werden können.

Hessen hat die AGZ in der neuen Förderperiode dem Schwerpunktbereich Biodiversität zugeordnet. Geschuldet ist dies auch den Vorgaben der EU-KOM in ihrem erläuternden Leitfaden zur Gestaltung der Ausgleichszulagenförderung (DG Agri, 2015). Die bisherigen Evaluierungsergebnisse zeigen aber, dass die Umwelteffekte der AGZ aufgrund ihrer Ausgestaltung zu vernachlässigen sind. Dieser Punkt wurde auch in den Ex-ante-Bewertung kritisch angemerkt (IfLS et al., 2014). Die Richtlinien müssen ab 2018 neu konzipiert werden. Neben der oben angesprochenen Neuabgrenzung besteht dann die Möglichkeit, die AGZ-Förderung stärker auch an Umweltaspekte zu binden, z. B. durch eine höhere Förderung in Natura-2000-Gebieten. Bei einer derartigen Umgestaltung der AGZ ist aber zu beachten, dass es auch hier mit der Natura-2000-Förderung und den AUKM Instrumente gibt, die wesentlich zielgerichteter Problemfelder angehen können, sodass es, wenn die AGZ beibehalten werden soll, um eine sinnvolle modulare Ausgestaltung der verschiedenen Flächenförderungen gehen muss.

### **Empfehlungen an den Bund**

Die AGZ wird in den Ländern i. d. R. analog der Bestimmungen zu der Maßnahme im Rahmenplan der GAK umgesetzt, um hierfür auch Bundesmittel einsetzen zu können. Die künftige inhaltliche Ausgestaltung der AGZ wird also in starkem Maße davon abhängig sein, wie der Rahmenplan ausgestaltet wird. Aus Sicht der Evaluation sollte auf Bundesebene eine kritische Reflektion der mit dem Instrument verfolgten Ziele erfolgen.

### **Empfehlungen an die EU**

Die EU-KOM forciert seit Jahren eine Neuabgrenzung der benachteiligten Gebietskulisse, die nun zum 01.01.2018 endgültig abgeschlossen sein soll. Es gibt sehr intensive Diskussionen über die

zur Abgrenzung verwendeten Indikatoren, ohne dass aber die Notwendigkeit und die Ziele sowohl der Abgrenzung als auch der auf dieser aufbauenden Förderung kritisch reflektiert werden. Stehen Einkommensziele im Vordergrund oder soll die AGZ einen Beitrag zum Ressourcenschutz leisten. Für Ressourcenschutzziele ist die AGZ auch im neuen Design aus unserer Sicht nur unzureichend geeignet. Schlussendlich fehlt auf EU-Ebene eine offene Zieldiskussion; es überwiegt die Besitzstandswahrung.

## 6.3 Natura-2000-Zahlung (213)

### 6.3.1 Maßnahmenüberblick

#### Zielsetzung der Förderung und Ausgestaltung der Maßnahme

Zur Umsetzung der EU-Richtlinien 92/43/EWG (FFH-RL) und 2009/147/EG (Vogelschutz-RL) etablierte Hessen das Natura-2000-Schutzgebietsnetz durch Ausweisung von Schutzgebieten und durch deren hoheitliche Sicherung. Die Natura-2000-Zahlung diene zusammen mit den Agrarumweltmaßnahmen (AUM, 214) dem Ziel der Erhaltung und Entwicklung der Biodiversität. Im Mittelpunkt der Natura-2000-Zahlung stand die Erhaltung „düngungssensibler Grünlandbiotop in Natura-2000-Gebieten“, mit dem operationellen Ziel von 10.000 ha Förderflächen<sup>37</sup> (HMUELV, 2009, S. 236).

Mit Zahlungen im Rahmen von Natura-2000 gewährte das Land seit 2010 Landwirten einen finanziellen Ausgleich für Grünlandflächen in Naturschutzgebieten<sup>38</sup> (NSG). Die Höhe der Ausgleichszahlung betrug bis zu 200 Euro je ha. Förderauflagen, unabhängig von einzuhaltenden weitergehenden Regelungen in NSG-Verordnungen, waren:

- Verbot chemisch-synthetischer Pflanzenschutzmittel,
- Verbot mineralischer oder organischer Düngemittel,
- Verbot von Beregnung und Meliorationsmaßnahmen,
- mindestens eine jährliche landwirtschaftliche Nutzung.

Begründet wurde die Erweiterung des Förderportfolios um die Ausgleichzahlung laut HMULV damit, dass entgegen der ursprünglichen Prognosen, Natura-2000-Zielflächen mit ordnungsrechtlich belegtem Schutzniveau nur noch eingeschränkt für AUM zu gewinnen waren. Als Hemmnis wurde die geringere AUM-Prämienzahlung für ordnungsrechtlich geschützte Flächen im Vergleich

---

<sup>37</sup> Als Ergebnis einer GIS-Verschneidung aus Schutzgebietsdaten (Natura 2000 und NSG 2010/11) und InVeKoS-Nutzungen (2011) ergab sich eine potenzielle Förderfläche (Grünland in Natura-2000-NSG) von 8.510 ha. Das operationelle Ziel von 10.000 ha erscheint folglich nicht schlüssig.

<sup>38</sup> Hessen beschränkte die Ausgleichszahlung auf NSG-Flächen innerhalb von Natura-2000-Gebieten und damit auf ein Teilgebiet innerhalb der Natura-2000-Kulissen.

zu Zielflächen ohne Auflagen identifiziert<sup>39</sup>. Infolge des Akzeptanzrückgangs bestand laut HMULV die Gefahr des Verlustes von naturschutzfachlich hochwertiger Grünlandflächen durch Nutzungsaufgabe, dem Natura-Ausgleichszahlungen entgegen wirken sollte.

Rechtsgrundlage für die Ausgleichszahlung war die HIAP-Richtlinie Grünlandextensivierung auf Einzelflächen (HIAP-RL, 2010) mit der Untermaßnahme B5 c (Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung in naturschutzfachlich besonders geschützten Grünlandgebieten). Analog zu den AUM des HIAP betrug der Verpflichtungszeitraum von B5 c mindestens fünf Jahre und nicht (mindestens)<sup>40</sup> ein Jahr, wie es der Art. 38 der VO (EU) Nr. 1698/2005 ermöglicht.

Wie bei der Grünlandextensivierung mit den Varianten Mahd und Beweidung (B5 a und b) und dem Ökolandbau (214, B1), war eine Kombination mit zusätzlichen Förderbausteinen der Naturschutzfachlichen Sonderleistungen (NSL) möglich, sofern diese über bestehende hoheitliche Regelungen der NSG-VO hinausgingen. NSL regeln z. B. Bewirtschaftungszeitpunkte oder besondere Bewirtschaftungstechniken und -verfahren.

### Umsetzung der Maßnahme

Tabelle 23 zeigt den Förderverlauf der Ausgleichszahlung, die erstmalig im Jahr 2010 angeboten wurde und im Laufe der Zeit deutliche Zuwächse aufwies. Im Jahr 2014 wurden demnach 43 % der Zielfläche von rd. 8.500 ha Grünland innerhalb von Natura-2000-NSG erreicht.

**Tabelle 23:** Natura-2000-Förderung im Zeitverlauf

		2010		2011		2012		2013		2014	
		Betriebe	Fläche	Betriebe	Fläche	Betriebe	Fläche	Betriebe	Fläche	Betriebe	Fläche
		n	ha	n	ha	n	ha	n	ha	n	ha
B5-c	Natura-2000-Förderung	176	932	215	1.176	340	2.481	345	2.926	456	3.625

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach InVeKoS für 2010 bis 2012; 2013 und 2014 (Jahresberichte).

<sup>39</sup> Diese begründet sich darin, dass die Baseline für ordnungsrechtlich geschützte Flächen von der für nicht geschützte Flächen abweicht. Hessen verwandte einen Pauschalabzug der AUM-Prämie für geschützte Flächen in NSG.

<sup>40</sup> Verpflichtungszeitraum für Agrarumweltmaßnahmen laut VO (EU) Nr. 1698/2005 (mindestens) fünf bis (maximal) sieben Jahre. Verpflichtungszeitraum für Natura-2000-Zahlung laut VO (EU) Nr. 1698/2005 (mindestens) ein Jahr ohne weitere Einschränkungen. Hieraus folgt, dass Verpflichtungen bis maximal sieben Jahre und damit über die gesamte Laufzeit der Förderperiode zulässig sind.

### 6.3.2 Beantwortung der Bewertungsfrage

Die Bewertung der Natura-2000-Förderung orientiert sich an der Bewertungsfrage 16 „Beitrag zu Verbesserung der Umweltsituation“.

#### Untersuchungsansatz

Untersuchungsleitend ist die Beschreibung zusätzlicher, durch die Förderung verursachter Umwelteffekte im Vergleich zur (hypothetischen) Situation ohne Förderung. Der Bewertungsansatz ergibt sich aus der Bewertungsfrage 16, die auf eine Verbesserung der Umwelt ausgerichtet ist. Die Fragestellung steht z. T. im Widerspruch zur Interventionslogik, die als Besonderheit der Natura-2000-Förderung einen Ausgleich für bestehende ordnungsrechtliche Bewirtschaftungseinschränkungen in Natura-2000-Gebieten ermöglicht. Insofern die landespezifische Ausgestaltung der Natura-2000-Förderung alleinig ordnungsrechtliche Bewirtschaftungseinschränkungen finanziell ausgleichen würde, ist das Bewertungsergebnis vorwegzunehmen: Es wird sich durch Gewährung der Ausgleichszahlung keine unmittelbare Verbesserung der Umweltsituation einstellen, da auch ohne Ausgleich das Ordnungsrecht einzuhalten ist. Durch die Natura-2000-Förderung verursachten, zusätzlichen Umwelteffekte sind demnach das Ergebnis von Förderbedingungen, die entweder über den ordnungsrechtlichen Rahmen hinausgehen oder im Sinne eines Bewirtschaftungsgebots die Fortsetzung einer naturschutzfachlich gewünschten Bewirtschaftung des Grünlands gewährleisten und so eine Bewirtschaftungsaufgabe verhindern.

Zur Abschätzung des durch die Förderung verursachten „Mehrwerts“ wurden im Rahmen eines Fallstudienansatzes die Förderauflagen der Ausgleichszahlung und die durch NSG-VO festgelegten Bewirtschaftungseinschränkungen gegenübergestellt. Die Fallstudie umfasste 26 NSG-VO. Die untersuchten NSG-VO repräsentierten 10 % der Natura-2000-NSG-Fläche. Sie liegen in 25 verschiedenen Natura-2000-Gebieten.

Darüber hinaus liegen Wirkungskontrollen des Servicezentrums Forsteinrichtung und Naturschutz (FENA; 2015) auf ausgewählten Daueruntersuchungsflächen (DUF) vor. Sie sind ausführlicher im Kapitel 6.4 Agrarumweltmaßnahmen dokumentiert. Die Ergebnisse lassen keine Differenzierung zwischen den Wirkungen der Grünlandextensivierung (HIAP-B5 a oder b) und der Ausgleichszahlung (HIAP-B5 c) zu. Es ist auch nicht bekannt, welche DUF innerhalb von Schutzgebieten liegen. Damit sind die Ergebnisse der Wirkungskontrollen ein Querschnitt über die Wirkungen aller Fördervarianten aus HIAP-B5.

#### Die Umweltwirkung der Ausgleichszahlung

Das primäre Ziel der Ausgleichszahlung nach Artikel 38 der ELER-VO, nämlich der (anteilige) finanzielle Ausgleich für bestehende ordnungsrechtliche Bewirtschaftungseinschränkungen von Grünland in Natura-2000 sowie Kohärenzgebieten nach Art. 10 der FFH-Richtlinie wurde erreicht. Aus dem alleinigen finanziellen Ausgleich für ordnungsrechtliche Bewirtschaftungseinschränkungen

gen resultierten entsprechend der obigen Definition jedoch keine zusätzlichen, durch die Förderung verursachten Umwelt- bzw. Biodiversitätswirkungen.

Potenzielle Umweltwirkungen wurden durch die Förderauflagen der Ausgleichzahlung erreicht, die über die Bewirtschaftungseinschränkungen der jeweiligen NSG-VO hinausgehen. Für die Bewirtschaftungsauflagen der Ausgleichzahlung zeigen sich recht unterschiedliche Entsprechungen in den untersuchten NSG-VO<sup>41</sup> (Tabelle 24). Während in bis zu 100 % der NSG-Verordnungen der Fallstudie Meliorationsmaßnahmen (Entwässerungen, Dränierungen, Veränderungen der Bodengestalt) untersagt sind, werden Düngung und Pflanzenschutzmitteleinsatz nur in rund zwei Drittel der NSG eingeschränkt. Im Umkehrschluss entstehen durch die Förderung verursachte Maßnahmenwirkungen auf jenen Grünlandflächen, auf denen keine Bewirtschaftungsverbote durch NSG-VO vorliegen.

**Tabelle 24:** Potenzielle Maßnahmenwirkungen in Naturschutzgebieten, die über ordnungsrechtliche Bewirtschaftungsauflagen hinausgehen (Fallstudien)

Auflagen laut NSG-VO	Auflagen in untersuchten NATURA-2000-NSG			Wirkungen in untersuchten NATURA-2000-NSG			Wirkungen in Hessen (Gesamt)
	Anzahl der NSG mit Auflagen <i>n = 26</i>	Gebietsgröße der NSG mit Auflagen <sup>1)</sup> <i>ha = 3.141</i>	Anteil der NSG-Fläche mit Auflagen <i>%</i>	Auflagen laut Ausgleichzahlung	Max. NSG-Fläche mit Maßnahmenwirkung <sup>2)</sup> <i>ha</i>	Max. NSG-Anteil mit Maßnahmenwirkung <sup>2)</sup> <i>%</i>	Max. NSG-Fläche mit Maßnahmenwirkung im Land <sup>2)</sup> <i>ha = 8.510</i>
<b>Verbot von ...</b>	<i>n</i>	<i>ha</i>	<i>%</i>		<i>ha</i>	<i>%</i>	<i>ha</i>
Grünlandumbruch, Verringerung Grünlandumfang	20	2.818	90				
Ackerbauliche Nutzung	2	2.422	77				
Entwässern von Feuchtgebieten <sup>3)</sup>	19	3.012	96	x	128	4	348
Beregnung	1	64	2	x	3.076	98	8.336
Drainierung <sup>3)</sup>	9	305	10	x	2.835	90	7.683
Verändern der Bodengestalt <sup>3)</sup>	26	3.141	100	x	0	0	0
(Chem.-synth.) Pflanzenschutzmittel, Biozide	19	3.009	96	x	132	4	358
Biozide	2	81	3				
(Zusätzliche) Düngung	16	2.859	91	x	282	9	763
Beseitigung von Landschaftselementen	22	706	22				
Verändern/Errichten von Objekten	26	3.141	100				
Nutzung von Brachflächen	3	2.419	77				
Erstaufforstung	1	64	2				
Quellen, Moore, Quellsümpfe beeinträchtigen/verändern	12	2.844	91				
Gewässer verändern/Stoffe einbringen	23	3.110	99				
Klärschlamm einbringen	1	56	2				
Standortfremde Pflanzen/Tiere einbringen	26	3.141	100				
Weiden von Tieren/Pferden	9	2.564	82				
Wasserwirtschaftliche Maßnahmen	1	64	2				
Silagen, Misthaufen anlegen oder Heu, Silage, Stroh lagern	6	2.526	80				
Grünland nach dem 20./31. März eggen, walzen, schleifen	2	80	3				
Weide oder Mahd vor dem 15. Juni/1. Juli	7	2.488	79				
Verpflichtung: Jährliche landwirtschaftliche Nutzung <sup>4)</sup>	0	0	0	x	3.141	100	8.510

1) Hierbei handelt es sich um die Gebietsfläche laut Verordnung; die LF war nicht feststellbar.

2) Bezug auf die durch GIS-Verschneidung (Grünlandnutzung aus InVeKoS 2011) ermittelte Grünlandfläche in Naturschutzgebieten innerhalb von Natura 2000 ("Natura-2000-NSG-Fläche").

3) Im Sinne der HIAP-Auflage "keine Meliorationsmaßnahmen durchzuführen".

4) Basiswirkungen bereits über Cross-Compliance-Auflagen vorhanden: Mindestnutzung einmal jährlich Mulchen oder alle zwei Jahre Mähen und Mähgut abräumen.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von 26 zufällig ausgewählten NSG-VO mit Lage innerhalb von 25 Natura-2000-Gebieten.

<sup>41</sup> Aufgrund der Darstellung/Formulierung der Auflagen in den NSG-VO mussten z. B. die Verbotstatbestände „Grünlandumbruch“ und „tief wendende Bodenbearbeitung“ zusammengefasst werden.

Mögliche maximale Wirkungsumfänge bei flächendeckender Inanspruchnahme der Natura-2000-Förderung sind z. B. Entwässerungsverbot von Feuchtgebieten auf 348 ha, Verbot der Drainierung auf 7.683 ha oder ein Verbot der Düngung auf 763 ha (vgl. Tabelle #2). Eine Nutzungsverpflichtung sehen die NSG-VO nicht vor, so dass diese Maßnahmenaufgabe potenziell auf der gesamten Natura-2000-NSG-Fläche von 8.510 ha wirksam werden konnte.

Die Wirkungskontrollen der FENA belegen positive Wirkungen auf Vegetation und Flora durch die Ausgleichszahlung/Grünlandextensivierung insgesamt (inklusive NSL), sowohl inner- als auch außerhalb von NSG. Es zeigten sich fast durchgängig signifikante Unterschiede in den Mittelwerten der Anzahl grünlandtypischer Arten, der Extensivierungszeiger und der Magerkeitszeiger im Vergleich von HIAP-B5- und nicht geförderten Referenzflächen (FENA, 2015). Weitere Untersuchungsansätze zeigten, dass über den Vergleichszeitraum der naturschutzfachliche Wert der Förderflächen, gegen den allgemeinen Intensivierungstrend mit einhergehender Artenverarmung, erhalten wurde. Die in den Altaufnahmen vor 2008 festgestellten FFH-Lebensraumtypen konnten in der weit überwiegenden Zahl bestätigt werden.

Fazit der Bewertung ist, dass die Natura-2000-Ausgleichszahlung vorrangig ein Instrument zum finanziellen Ausgleich wirtschaftlicher Nachteile ist, die aus naturschutzfachlich begründeten Bewirtschaftungsauflagen für landwirtschaftliche Betriebe resultieren. Der Maßnahme inhärente Wirkungen sind daher vom Grundsatz her nicht zu erwarten. Durch die hessischen Förderauflagen können jedoch in unterschiedlichem Flächenumfang zusätzliche Biodiversitätswirkungen entstehen, z. B. durch das Verbot von Düngungs- oder Pflanzenschutzmitteln, sofern die Wirkung durch die Maßnahmenaufgaben und nicht durch die NSG-VO ausgelöst wird. Die Maßnahme hat ihre Berechtigung im Instrumentenmix aus hoheitlichen und freiwilligen Ansätzen, bildet darin eine Basis für die Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen und kann zur Akzeptanz von Schutzgebietsausweisungen beitragen. Aufgrund des komplexen Zusammenspiels aus Ordnungsrecht, Maßnahmenaufgaben, Gebietstypen sowie Förderbeschränkung auf Grünland und Agrarumweltmaßnahmen ließen sich diese positiven Wirkungen weder qualitativ noch quantitativ exakt fassen.

### **Ausblick auf die Förderperiode 2014-2020 und Empfehlung**

Hessen hat die Natura-2000-NSG-Förderung eingestellt. Die in Zukunft rein national finanzierten Agrarumweltmaßnahmen im Grünland wurden so umstrukturiert, dass damit auch die Förderbelange in Natura-2000-NSG abgedeckt werden sollen.

Hessen reagierte damit auf die schwierige Vereinbarkeit eines Biodiversitätsschutzes mit dem Instrument der Flächenförderung bei gleichzeitiger Reduktion der Fehlerquote, wie sie vom Europäischen Rechnungshof gefordert wird. Unter den für den Zeitraum 2014 bis 2020 gegebenen Rahmenbedingungen ist die Entscheidung Hessens konsequent, bei verwaltungsaufwendigen und ggf. fehleranfälligen flächengebundenen Förderinstrumenten auf eine ELER-Finanzierung zu verzichten. Auch wenn Hessen durch Landesfinanzierung die Schutzbelange in Natura-2000-Gebieten fortführt, richten wir an die EU-KOM und an den Europäischen Rechnungshof die dringende Emp-



fehlung, die hohen Anforderungen an die Messgenauigkeit, die sicherlich ihre Berechtigung im Rahmen der 1. Säule haben, für ausgewählte Förderungen im Rahmen der 2. Säule zu überdenken. Letztlich steht die Entscheidung Hessens im Widerspruch zu dem auf europäischer Ebene postulierten Anspruch, den ELER als wesentliches Finanzierungsinstrument zur Umsetzung gemeinschaftlicher und internationaler Umweltpolitiken wie bspw. der Biodiversitätskonvention einzusetzen (vgl. auch Kapitel 10.2).

## 6.4 Agrarumweltmaßnahmen (EU-Code 214)

Die hier zusammengefassten Ergebnisse beruhen auf den im Modulbericht 6.4\_MB Agrarumweltmaßnahmen ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

### 6.4.1 Maßnahmenüberblick

Die inhaltliche Ausrichtung der Agrarumweltmaßnahmen orientierte sich primär an der zum Zeitpunkt der Programmerstellung vorherrschenden Umweltsituation. Eine erneute Beurteilung des Handlungsbedarfs erfolgte im Rahmen des Health Checks. Im Fokus standen Umweltaspekte, die im direkten Zusammenhang mit landwirtschaftlicher Bewirtschaftung stehen. Die Entwicklung der Ausgangslage stellte sich wie folgt dar.

#### Problembeschreibung/Kontext/Ausgangssituation

Hessen hat mit den Mittelgebirgsregionen z. T. ausgeprägt strukturschwache Gebiete. Es war ein starker Betriebsrückgang zu verzeichnen, ebenso wie stark sinkende Viehzahlen. Der Waldanteil liegt mit 40 % der Landesfläche überdurchschnittlich hoch, was die weit verbreiteten ungünstigen Standortqualitäten für die Landwirtschaft reflektiert. Die LF wurde zu knapp 36 % als Dauergrünland genutzt. Im Unterschied zu den Entwicklungen in anderen Bundesländern, zeigte die Entwicklung des Grünlandanteils in Hessen statistisch gesehen zeitweise sogar positive Tendenzen. Allerdings nahm auch in Hessen die Maisanbaufläche (Viehfutter, Biogas) stark zu, sodass der Druck auf das Grünland stieg.

Die Entwicklung der **biologischen Vielfalt** zeigte anhand der beiden Indikatoren für Feldvogelarten und landwirtschaftliche Flächen mit hohem Naturwert (HNV) anhaltend negative Tendenzen; die Feldvogelarten zeigten sogar innerhalb der Programmlaufzeit - im Vergleich zu Wald- oder Siedlungsvögeln - sehr starke Einbrüche der Populationsbestände. Die Qualität des Grünlands war, gemessen an den Erhaltungszuständen der FFH-Lebensraumtypen, nicht gut. Über die Hälfte der Lebensraumtypen des Anhangs I der FFH-Richtlinie waren in einem ungünstigen bis schlechten Zustand (FENA, 2008), darunter insbesondere Lebensraumtypen des Offenlandes (Grünland, Magerrasen, Moore, Fließ- und Stillgewässer), die von extensiver, zeitlich angepasster landwirtschaftlicher Nutzung abhängig sind.

Zu Beginn der Förderperiode wies nach Ergebnissen der ersten WRRL-Bestandsaufnahme der **Zustand von Grund- und Oberflächengewässern** in Hessen erhebliche Defizite auf. Bei 55 % der Grundwasserkörper bestand eine unklare/unwahrscheinliche Zielerreichung. Nitrat stellte vor und in der Förderperiode die Hauptbelastung des Grundwassers in der Fläche dar (Rückert et al., 2013). Auch die Zielerreichung in den Oberflächengewässern war zum Großteil unwahrscheinlich. Auch diese waren neben Strukturdefiziten durch Einträge aus landwirtschaftlichen Quellen beeinträchtigt. Dabei standen vor allem Phosphor und Pflanzenschutzmittel im Vordergrund, die über die Quelpfade Erosion und Abschwemmung in die Gewässer gelangen. Auch 2015 nach Ablauf des ersten Bewirtschaftungszeitraums nach WRRL hatte sich der Zustand von Grundwasser und Oberflächengewässern in Hessen nur geringfügig verbessert (HMUKLV, 2015d). Der als emissionsseitig verwendete Indikator Stickstoffbilanzüberschuss lag in Berechnungen auf Hoftorbasis mit Daten der Landwirtschaftszählung 2010 bei 70 kg N/ha LF (Bach; Michl und Schuck, 2012)<sup>42</sup>. Die Stickstoffüberschüsse in Hessen lagen als Flächenbilanz kalkuliert knapp 10 % unter dem Bundesdurchschnitt, zeigten aber in der Förderperiode eine ansteigende Tendenz<sup>43</sup>.

In Hessen weisen größere Teile des Landes eine Gefahr für **Wassererosion** auf (Dickel et al., 2010; Forschungszentrum Jülich, 2012; HLUG, 2013). Stark und sehr stark erosionsgefährdete Flächen treten kleinräumig und verteilt über das gesamte Land in hügeligen Regionen auf. Insgesamt wurde knapp ein Viertel der LF als erosionsgefährdet eingestuft. Insbesondere die Ackernutzung in Hanglagen galt auf den erosionsgefährdeten Standorten als problematisch. Die Konzentration und regionale Trennung von Marktfruchtanbau und intensiver tierischer Veredelung führen zu einer Ungleichverteilung organischen Wirtschaftsdüngers und einer teilweise niedrigeren **Humusproduktion**. Auch eine zunehmende Einengung der Fruchtfolgen und ein steigender Anteil an Energiemais wirken sich senkend auf den Humusspiegel der Ackerböden aus.

Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt (8,6 %) hat Hessen mit 5,7 % einen unterdurchschnittlichen Anteil an **klimarelevanten Emissionen** aus dem Sektor Landwirtschaft. Hauptemissionsquellen im Bereich der landwirtschaftlichen Flächennutzung sind der Düngemiteleinsatz und die Viehhaltung. Insgesamt wurden in Hessen 40.999 kt CO<sub>2Äq</sub> im Jahr 2011 emittiert, darunter mindestens 2.457 kt CO<sub>2Äq</sub> als landwirtschaftliche Methan- und Lachgasemissionen. Der Anteil **erneuerbarer Energien** an der Nettostromerzeugung liegt in Hessen mit 14,4 % ebenfalls unter dem Bundesdurchschnitt. Windkraft und in zunehmenden Maße auch Biogas haben daran die Hauptanteile.

---

<sup>42</sup> Bei Berechnungen einer Flächenbilanz ergab sich für Hessen im Mittel der Förderperiode ein Wert von 62 kg N/ha mit leicht ansteigendem Trend, aber 6 kg/ha unter Bundesdurchschnitt (siehe Indikator B6 Stickstoffüberschuss unter <http://www.lanuv.nrw.de/liki/index.php>).

<sup>43</sup> Siehe unter <http://www.lanuv.nrw.de/liki/index.php>, Indikator B6 Stickstoffüberschuss.

## Maßnahmenbeschreibung

Das **Hessische Integrierte Agrarumweltprogramm** (HIAP) gliederte sich in die sechs EU-kofinanzierte<sup>44</sup> Teilmaßnahmen Ökologischer Landbau (B1), Zwischenfruchtanbau (B2), Blühflächen und Schonstreifen (B3), Grünlandextensivierung auf Einzelflächen (B5), Steillagenweinbau (B7) sowie in Mulch- und Direktsaatverfahren (B8). Bis auf den Steillagenweinbau unterlagen alle Teilmaßnahmen der Nationalen Rahmenregelung (NRR). Von denen im Rahmen der Grünlandextensivierung (B5) angebotenen Varianten wurden lediglich die naturschutzfachlichen Sonderleistungen (NSL) durch die EU finanziert. Die NSL erweiterten als Erschwernisvarianten im Sinne des Vertragsnaturschutzes die Basisvarianten Mahd und Weide<sup>45</sup>. Die regionale Lenkung der AUM-Förderung erfolgte durch das Steuerungsinstrument der Regionalen Agrarumweltkonzepte (RAK). Die RAK gewährleisteten übergreifende nationale Umweltverpflichtungen gezielt in die Fläche zu bringen und mit lokalen Fachkriterien abzustimmen bzw. zu ergänzen.

Die Teilmaßnahmen lassen sich wie folgt skizzieren:

- **Ökologischer Landbau (B1):** Bewirtschaftung gemäß den aktuellen RL des Ökologischen Landbaus, zusätzlich Mindesttierbesatz 0,3 RGV/ha. Differenziertes Prämienniveau für Umstellungs- und Beibehaltungsförderung.
- **Winterbegrünung durch Zwischenfruchtanbau/Untersaaten auf Ackerflächen (B2):** in drei Varianten. Variante 1 + 2 schreiben unterschiedliche lange Bodenbedeckungszeiträume vor, Variante 3 zusätzlich winterharte Zwischenfrüchte. Es besteht Düngungs- und Herbizidverbot in der Zeit der Bodenbedeckung.
- **Blühflächen/Schonstreifen (B3):** in drei Varianten; jeweils lagertreu, keine PSM oder Düngung,
  - a) Blühflächen: nur ganze Schläge, Ansaatmischung aus verpflichtender Auswahlliste mit überwiegend Kulturarten,
  - b) Schonstreifen: Mindestbreite 10 m, Bestellung mit gleicher Kultur wie auf Gesamtschlag,
  - c) Schonstreifen Breite 10 bis 30 m, Anlage an Oberflächengewässern, in Geländemulden oder im Mittel- oder Unterhangbereich erosionsgefährdeter Flächen, gezielte Einsaat.
- **Standort angepasste Grünlandextensivierung:** in zwei Varianten (Mahd und Weide), folgt dem Einzelflächenkonzept, Mindestnutzung festgeschrieben, für beide Varianten Verbot chemisch-synthetischer Produktionsmittel, für Mahd-Variante zusätzlich Verbot organischer Dünger. Aufsattelförderung mit Naturschutzfachlichen Sonderleistungen (NSL) in jeweils drei Leistungsstufen für unterschiedliche Bewirtschaftungsauflagen (z. B. Terminierung der Erstnutzung oder Einsatz von Spezialtechnik, Handmahd etc.).

---

<sup>44</sup> Zusätzliche reine Landesmaßnahmen des HIAP waren Pheromoneinsatz im Weinbau (B4), Bewirtschaftung von besonderen Lebensräumen und Habitaten.

<sup>45</sup> Eine von den Basisvarianten losgelöste Bewertung der NSL ist methodisch nicht möglich. Vor diesem Hintergrund wird die Teilmaßnahme B5 voll umfänglich evaluiert.

- Weinbau in Steillagen (B7): Hangneigung >30 %. Mit drei Prämienstufen, die abhängig vom Grad der Hangneigung sind. Förderfähig sind nur Flächen, die nicht flurbereinigt sind. Im 2., 3. und 4. Verpflichtungsjahr ist eine ganzjährige Weinbergbrache förderkonform.
- Mulch- oder Direktsaatverfahren im Ackerbau (B8): Anbau von Hauptkulturen ohne wendende Bodenbearbeitung, beim Anbau von Sommerungen ist der Anbau einer Zwischenfrucht oder Untersaat vorgeschrieben.

### Umweltziele der AUM

Die mit den Teilmaßnahmen verfolgten Ressourcenschutzziele sind Tabelle 25 zu entnehmen. Die Zielfestlegungen sind Bewertungsmaßstab, um die durch die Förderung intendierten Umwelteffekte auf die jeweilige Zielressource herzuleiten<sup>46</sup>. Hessen verfolgt mit dem HIAP keine Klimaziele.

**Tabelle 25:** Agrarumweltmaßnahmen und ihre Ressourcenschutzziele

Zielfelder	Ökologischer Landbau	Winterbegrünung	Blühflächen/Schonstreifen	Grünland-extensivierung Standortangepasst	Steillagenweinbau	Mulch- und Direktsaat
	B1	B2	B3	B5	B7	B8
<b>Biodiversität</b>	x		x	x	x	
<b>Wasser</b>	x	x	x			x
<b>Klima</b>						
<b>Boden</b>	x	x	x			x

x = Förderziel

Quelle: Eigene Darstellung.

### Veränderung des Maßnahmenportfolios gegenüber der Vorperiode und im Verlauf der Förderperiode

Tabelle 26 stellt das Maßnahmenportfolio des HIAP dar. Die Jahre bilden die Jahre ab, in denen Neuverpflichtungen eingegangen werden konnten (1. Verpflichtungsjahr), deren Verpflichtungszeitraum dann im Regelfall fünf Jahre betrug.

Ebenso wie in der vorherigen Programmperiode beschränkte sich Hessen auch in der Periode 2007 bis 2013 auf ein überschaubares Maß an Fördermaßnahmen. Wesentliche programmatische Änderung im Übergang der Förderperioden war, dass die zwei Teilprogramme HELP<sup>47</sup> und

<sup>46</sup> Im Gegensatz dazu werden bei der übergreifenden Programmbewertung sowohl intendierte als auch nicht intendierte positive und negative Effekte der Förderung bewertet.

<sup>47</sup> HELP: Hessisches Landschaftspflegeprogramm.

HEKUL<sup>48</sup> zum HIAP zusammengeführt wurden. Erklärtes Ziel des HIAP war es, die Grünlandextensivierung ökologisch ambitionierter zu gestalten. Dazu wurde die Grünlandextensivierung auf Einzelflächen begrenzt und in den Grundvarianten Mahd und Beweidung angeboten. Auf 70 % des geförderten Grünlands wurden ergänzend NSL durchgeführt. Damit weist die Grünlandextensivierung auf Einzelflächen in der hessischen Ausgestaltung Maßnahmeigenschaften und Charakteristika auf, die in anderen Bundesländern als Vertragsnaturschutzmaßnahmen firmieren.

Bei den ackerbaulich ausgerichteten AUM wurde mit dem Anbau von Zwischenfrüchten/Winterbegrünung ein Fördertatbestand aufgegriffen, der bereits einmalig in 2004 für die Antragsstellung offenstand. Wesentlicher Unterschied bestand bei der „neuen“ Winterbegrünung des HIAP in der Zuweisung einer Förderkulisse und in deutlich ambitionierteren Förderauflagen. Die weiteren, während der Förderperiode vorgenommenen Änderungen beschränkten sich auf Detailanpassungen von Förderauflagen und Prämien erhöhungen wegen geänderter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen. Diese sind im Einzelnen dem Modulbericht 6.4\_MB Agrarumweltmaßnahmen zu entnehmen.

**Tabelle 26:** Förderangebot der Agrarumweltmaßnahmen in Hessen

	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	Betriebe	Fläche	Betriebe	Fläche	Betriebe	Fläche	Betriebe	Fläche	Betriebe	Fläche	Betriebe	Fläche	Betriebe	Fläche	Betriebe	Fläche
	n	ha	n	ha	n	ha	n	ha	n	ha	n	ha	n	ha	n	ha
<b>Maßnahmen HIAP</b>																
<b>B1</b> Ökologischer Landbau	1.460	53.787	1.501	57.106	1.520	60.777	1.578	66.778	1.578	69.287	1.576	71.111	1.657	76.579	1.618	74.713
<b>B2</b> Winterbegrünung			9	82	23	195	40	399	100	1.016	129	1.206	129	1.181	124	1.290
<b>B3</b> Blüh- und Schonstreifen			9	24	21	45	305	606	665	1.520	853	2.080	979	2.420	952	2.346
<b>B5</b> Grünlandextensivierung Einzelfläche	2.221	14.468	3.228	24.560	4.058	33.804	4.887	43.201	5.083	45.003	4.795	42.013	4.775	39.965	4.443	37.447
<i>davon</i>																
Basisvariante Mahd		5.758		9.128		12.376		15.990		16.781		15.294		14.932		14.248
Basisvariante alle		8.707		15.432		21.428		27.211		28.221		26.719		25.033		23.198
Beweidung																
<i>mit</i>																
Naturschutzfachlicher Sonderleistung	1.799	9.403	2.635	16.182	3.312	21.975	4.008	29.033	4.189	30.466	3.930	29.689	3.874	28.851	3.604	27.656
<b>B7</b> Steillagenweinbau									174	316	173	319	171	326	171	326
<b>B8</b> MDM-Verfahren									1.261	38.952	1.345	40.365	1.365	40.065	1.334	38.487

Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>48</sup> HEKUL: Hessisches Kulturlandschaftsprogramm.

## Relevanz der AUM

In Hessen sind alle natürlichen Ressourcen von Umweltbelastung betroffen (s. o.). Ihre Beeinträchtigung ist u. a. unerwünschter Nebeneffekt (land-)wirtschaftlicher Tätigkeit. Die maximal zulässige Nutzung/Beeinträchtigung von Umweltgütern ist durch europäisches und nationales Umweltrecht geregelt. Da jedoch Beeinträchtigungen häufig über unterschiedliche Wirkungspfade erfolgen und erst am bzw. im Schutzgut kumulieren, sind die umweltgutspezifischen Einzelgesetzgebungen nicht zwingend hinreichend, um eine angestrebte Schutzgutqualität zu gewährleisten. Hieraus folgt, dass auch bei der auf dem Vorsorgeprinzip basierenden europäischen und deutschen Umweltgesetzgebung nicht zwangsläufig die Einhaltung der durch Rechtsnormen festgelegten Umweltqualitäten gewährleistet ist. Ziel staatlicher Intervention durch AUM war es, die Schutzgutbeeinträchtigungen zu verringern bzw. gewünschte Ökosystemleistungen zu generieren, da die angestrebten Umweltgüter nicht über den „Markt“ produziert werden. Zusammenfassend waren also die Kriterien des öffentlichen Gutes erfüllt und zusätzlich bestand kein Vollzugsdefizit bei der Umsetzung des Umweltrechts.

Die durchgeführte Relevanzprüfung<sup>49</sup> ergab, dass die o. g. Bedingungen für staatliche Intervention für alle im Rahmen des EPLR Hessen geförderten AUM zutreffen. Das gewählte Instrumentarium stellt einen adäquaten Förderansatz zum Schutz der Umweltgüter der Agrarlandschaft dar, sollte jedoch durch weitere Instrumente, wie z. B. investive Maßnahmen, Beratung und Betreuung sowie Ordnungsrecht, ergänzt werden.

## Umsetzung der AUM

Einen Überblick über die in der Förderperiode geförderten Flächen und Betriebe gibt Tabelle 27. Im Jahr 2012<sup>50</sup> betrug die Förderfläche<sup>51</sup> der Agrarumweltmaßnahmen des HIAP rd. 157.000 ha. Die entspricht bei Doppelzählung von AUM-Kombinationen auf gleicher (physischer) Fläche 19,7 % der LF (und 18,7 % der LF im Durchschnitt der Förderperiode). Flächenstärkste AUM ist der ökologische Landbau mit rd. 71.000 ha Förderfläche (9 % der LF) und 1.576 Betrieben (Abbildung 13). Die sich im Förderzeitraum verdoppelnde Förderfläche über alle AUM ist zum einen in der deutlichen Ausdehnung der Ökoförderfläche begründet, zum anderen jedoch ein rein statistischer Effekt, der sich im anfänglichen Aus- und späteren Wiedereinstieg der Förderung von MDM-Verfahren begründet. Die Förderung des Steillagenweinbaus erreichte mit durchschnittlich 322 ha Förderfläche 91 % der nur 335 ha großen Zielkulisse.

---

<sup>49</sup> Die Ex-post-Guidelines (EEN, 2014) setzten einen starken zusätzlichen Fokus auf die Prüfung der Interventionslogik. Dem Modulbericht\_6.4 ist eine ausführliche Relevanzprüfung zu entnehmen. Die Relevanzprüfung umfasst die folgenden Prüfschritte: a) Vollständigkeit bei der Darstellung der Umweltsituation, b) Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit der mit den AUM verbundenen Förderziele, c) Eignung des gewählten Förderinstrumentariums.

<sup>50</sup> Bezugsjahr für Zeitpunktdarstellungen. Bestimmend für die Jahreswahl: a) keine Beeinflussung durch Altverpflichtungen der Vorperiode, b) alle Health-Check Maßnahmen haben mindestens ein Verpflichtungsjahr durchlaufen c) „Vorboten“ der folgenden Förderperiode, wie bspw. das „Ausschleichen“ im Sinne eines eingeschränkten Zugangs zu den Teilmaßnahmen, noch nicht zum Tragen kommen.

<sup>51</sup> Kombinationen von Maßnahmen auf gleicher Fläche werden nicht in Abzug gebracht, die Angaben stellen also nicht die physische Fläche dar.

**Tabelle 27:** Überblick zum Förderumfang der AUM im Zeitverlauf

Evaluierungsschritt/ Methodik	Datenquelle	Datensatzbeschreibung
<b>Vollzug</b>		
Förderumfang im Zeitablauf nach Betriebsform und regionaler Verteilung	InVeKoS, div. Jahre, Auszahlungsdaten AUM	Angabe der Förderfläche (ha), Betriebe (n)
Charakterisierung der Teilnehmer nach Betriebsform und regionaler Verteilung	InVeKoS 2012, Auszahlungsdaten AUM	InVeKoS: Daten Flächen- und Nutzungsnachweis u. Sammelantrag (Teilnehmer, Nicht-Teilnehmer), Geometrien Feldblockkataster
Schätzung von Mitnahmen; Literaturreview	InVeKoS & AUM 2012; Literatur	s.o. InVeKoS
<b>Biodiversitätswirkung</b>		
Wirkungspfadanalysen ausgehend von Bewirtschaftungsvorschriften; Literaturreviews	Fachliteratur	qualifizierte und soweit möglich quantifizierte Wirkungen je Wirkungspfad
Zeitreihe von Mit-Ohne-/Vorher-Nachher-Vergleichen im Gelände	FENA 2015 für HIAP-B5, Schuphan 2014 für HIAP-B7	quantitative Ergebnisse für ausgewählte vegetationskundliche Indikatoren, qualitative Ergebnisse für Zippammerbestände
Analogieschlüsse aus spezifischen Studien und Projekten; Literaturreviews	Fachliteratur	qualifizierte und soweit möglich quantifizierte Wirkungen je Maßnahmentyp bzw. Projektgebiet
<b>Wasserschutzwirkung</b>		
Indikator Nährstoffbilanzsalden: Statistische Vergleichstests der N-Salden ähnlicher Betriebsgruppen (quantitativer Mit-Ohne-Vergleich), tlws. Wirkungsabschätzung auf Basis von Experteninterviews und Literatur, Ökolandbau: Auswertung des HLUG	Betriebsdaten: Kontrolldaten, ergänzt durch Fachliteratur, HLUG: Daten aus Leitbetrieben WRRL-Beratung	Kontrolldaten zu Nährstoffvergleichen nach DüV 2007 bis 2011, Betriebsstrukturparameter, Salden für N (P nur eingeschränkt); HLUG: Hoftorbilanzsalden der Leitbetriebe
Indikator Nährstoffausträge: Wirkungsabschätzung auf Basis von Experteninterviews und Literatur, z.T. Einbindung statistische Vergleiche von $N_{min}$ -Werten mit und ohne AUM	Fachliteratur, Ergänzung: Monitoringdaten aus WRRL-Beratung	Ergänzung: Daten aus den Leitbetrieben im Wirkungsmonitoring der WRRL-Beratung, schlagbezogene Parameter (Bewirtschaftung, Standort)
<b>Bodenschutzwirkung</b>		
Indikator Bodenabtrag: Berechnung des vermiedenen Bodenabtrags nach Auerswald (2002); Literaturreview	InVeKoS-Daten 2012 ergänzende Fachliteratur und eigene Berechnungen	InVeKoS: Daten Flächen- und Nutzungsnachweis, Punktwert für Schläge gemäß Zuordnung zu Erosionsgefährungsklassen
Indikator Humus: Erstellung einer einfachen Humus-Bilanz in Anlehnung an VDLUFA (2004); Literaturreview	InVeKoS-Daten 2011 eigene Berechnungen ergänzt durch Fachliteratur	InVeKoS: Daten Flächen- und Nutzungsnachweis
<b>Kosten-Wirksamkeit</b>		
Kosten bestehend aus öffentlichen Ausgaben (inkl. Top-ups) und Implementationskosten	Jahresberichte & Monitoringtabellen sowie Implementationskostenerhebung 2011 (relative IK)	kumulierte Ausgaben (Euro) sowie relative Implementationskosten (Prozentanteile)
Wirkungen, quantifiziert für Wasser (N), Klima (CO <sub>2</sub> Äq), Boden (Bodenmaterial); Ordinalskala für Biodiversität	Bewertungskapitel Ressourcen plus Mitnahme (vgl. oben)	individuell je Ressource (vgl. oben)

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach InVeKoS, div. Jahre.

Für ausgewählte AUM wurde eine vertiefte Akzeptanzbewertung durchgeführt. Neben der Charakterisierung der Teilnehmer hatte die Akzeptanzbewertung zum Ziel, mögliche Mitnahmeeffekte zu identifizieren. Mitnahmen sind definiert als der Anteil der Förderung, für den auch ohne Förderung das gewünschte, durch die Förderauflagen festgelegte Verhalten vorgelegen hat. Mitnahmen bedingen, dass keine positiven, durch die AUM verursachten (zusätzlichen) Umweltwirkungen entstehen. Die Quantifizierung von Mitnahmen bildet somit einen Baustein zur Ableitung der (Netto-)Umweltwirkung der AUM.

Die Ergebnisse der Akzeptanzanalyse sind folgend zusammenfassend dargestellt:

- Im Laufe der Förderperiode erhöhte sich die Förderfläche für die Ökologische Wirtschaftsweise um rd. 21.000 ha LF (40 %). Ihre Förderfläche betrug in 2012, dem Bezugsjahr für die Akzeptanzanalyse, gut 71.000 ha. Die ökologische Wirtschaftsweise in Hessen war stark auf Grünlandnutzung ausgerichtet, sodass gut 17 % des Grünlands, aber nur rd. 5 % der Ackerfläche ökologisch bewirtschaftet wurde. In gut zwei Drittel der Öko-Betriebe ist die Viehhaltung auf Raufutterfresser ausgerichtet. Sie bewirtschafteten 85 % der Ökofläche und 93 % des Öko-Grünlands. Im Vergleich dazu wurden nur 9.400 Öko-Flächen (12 %) ohne Tiere oder mit sehr geringem Viehbesatz bewirtschaftet.

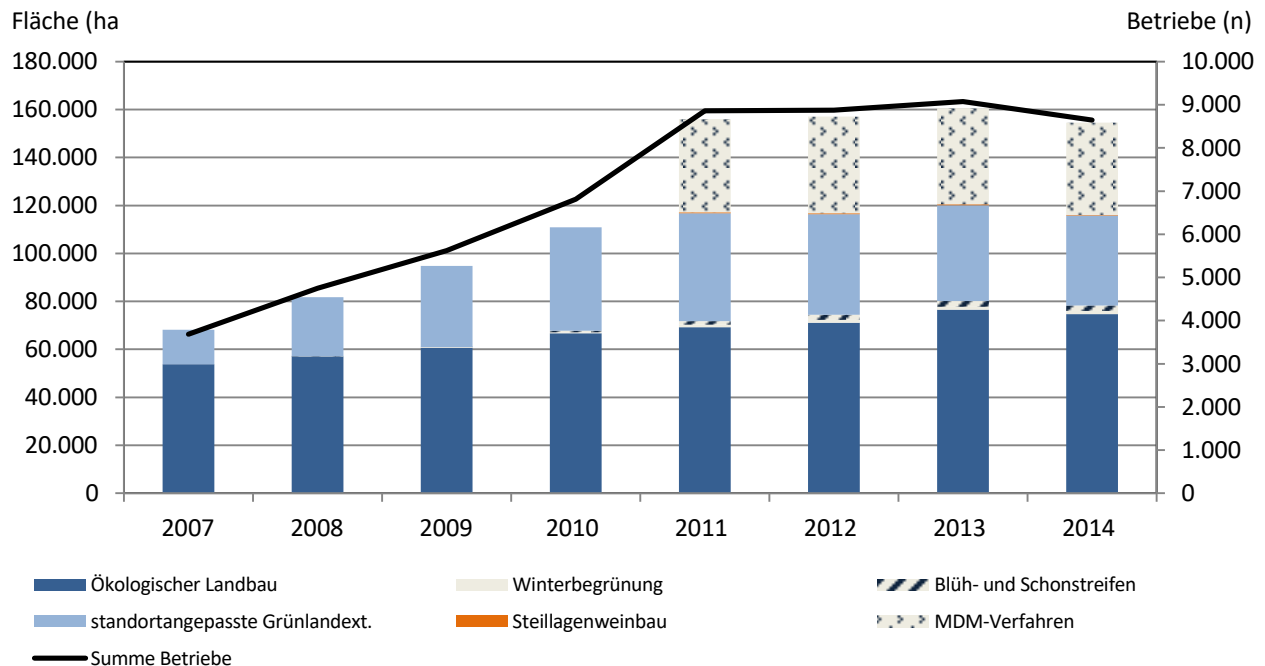
Hinter dem Förderverlauf verbirgt sich eine ausgeprägte Dynamik: Zwischen 2007 und 2012 nahmen 443 Betriebe mit einer LF von rd. 17.000 ha die ökologische Produktionsweise auf. Die neu hinzugekommenen Ökobetriebe bewirtschafteten mit 39 ha LF im Mittel jedoch deutlich weniger LF als der Durchschnitt der Ökobetriebe (49 ha LF). Zeitgleich gaben 176 Betriebe mit einer LF von rd. 9.000 ha die ökologische Produktionsweise auf und wirtschafteten konventionell weiter. Knapp zwei Drittel der Rückumsteller waren kleiner als 20 ha. Hinzu kommen 283 ehemalige Öko-Betriebe mit rd. 10.000 ha LF, die z. B. aus Altersgründen die Produktion aufgaben oder durch Kooperationsbildung in anderen Unternehmen aufgingen.

Der Umfang der Mitnahmen wurde als sehr gering eingestuft. Ursächlich hierfür ist die gesamtbetriebliche und grundsätzliche Änderung der Produktionsweise, die sich über mehrere Jahre erstreckt und in einem formalen Anerkennungsverfahren mündet. Spontane Wechsel der Wirtschaftsweise als Reaktion auf z. B. Preisvolatilitäten sind nicht praktikabel.

- In 2012 nahmen 129 Betriebe mit einer Förderfläche von 1.200 ha an der Teilmaßnahme B2 – Winterbegrünung teil. Die durchschnittliche Förderfläche betrug gut 9 ha. Der Zwischenfruchtanbau in Hessen zeichnete sich in allen drei Varianten durch Förderauflagen aus, die deutlich über die Regelungsrahmen der GAK hinausgingen. Für die Varianten 1 und 2 ist dies ein Düngungsverbot der Zwischenfrüchte, für Variante 3 die zusätzliche Auflage winterharte Zwischenfrüchte anzubauen. Kehrseite der ambitionierten Förderausgestaltung war eine verhaltene Teilnahme von weniger als 1 % der potentiellen Teilnehmer.

Der geringe Förderumfang relativiert sich vor dem Hintergrund des vergleichsweise geringen (förderunabhängigen) Zwischenfruchtumfangs von 4 % der Ackerfläche (2010) in Hessen (NI, NRW jeweils 15 %). Die geringe Förderfläche begründet sich neben klimatischen Standortverhältnissen darin, dass die typischen betrieblichen Beweggründe für den Zwischenfruchtanbau wie Humusbilanzverbesserung infolge des Anbaus stark humuszehrender Kulturen, (zusätzliche) Ausbringungsfläche für organische Dünger oder (zusätzliche) Futtergewinnung für Wiederkäuer bei Flächenknappheit eine vergleichsweise geringere Rolle in Hessen spielen. Ergebnis der Akzeptanzbewertung ist, dass die ambitionierte hessische Ausgestaltung der Förderung Mitnahmen (weitgehend) ausschließt.



**Abbildung 13:** Förderverlauf der Agrarumweltmaßnahmen

Quelle: Eigene Darstellung.

- Mit Eintritt in die Förderperiode 2007 bis 2013 wurde die betriebliche Grünlandextensivierung, die durch Mitnahme gekennzeichnet war, aus dem Förderportfolio genommen und mit dem Ziel die Förderung stärker auf ökologische Erfordernisse auszurichten durch die standortangepasste Grünlandextensivierung (B5) ersetzt. B5 verfolgt den Ansatz einer Einzelflächenbezogenen Förderung. Entgegen der Förderauflagen der betrieblichen Grünlandextensivierung gab Förderung nach B5 keine Tierbesatzgrenzen vor.

Im Förderjahr 2012 betrug die Förderfläche für B5 rd. 42.000 ha, davon 15.300 ha für die Basisvariante Mahd und 29.700 ha für die Beweidungsvariante. In der Summe wurden knapp 14 % des im InVeKoS erfassten Grünlands durch B5 gefördert, zusätzlich konnten auf knapp 71 % der Förderflächen Naturschutzfachliche Sonderleistungen (NSL) umgesetzt werden. Die Teilnehmeranalyse zeigt, dass mit 15 % der B5-Fläche Betriebe teilnahmen, die mit mind. 90 % annähernd ihr gesamtes Grünland einbrachten. Ebenfalls 15 % stammte von Betrieben, die, da sie ohne Raufutterfresser wirtschaften, keine innerbetriebliche, viehgebundene Verwertung für ihr GL haben.

Trotz der o. g. fundamentalen Änderung der Förderausgestaltung nahmen 1.345 ehemalige Teilnehmer der Betrieblichen Grünlandextensivierung mit 15.400 ha in 2012 an B5 teil und brachten rd. 40 % ihres betrieblichen Grünlands in der Förderung ein. Letztgenannter Anteilswert demonstriert die Konzentrierung der Förderung auf (ausgewählte) Einzelflächen. Im Ergebnis hat die Neugestaltung, die Konzentrierung auf Einzelflächen in Kombination mit der (überwiegenden) Einzelbegutachtung der Förderflächen, dazu geführt, dass Mitnahmen insbesondere im Vergleich zur Vorperiode vermieden wurden.

Die räumliche Verteilung der Förderung beweist, dass bis auf wenige Gemeinden die Förde-

rung landesweit umgesetzt wird. Gleiches gilt für die NSL, die in Mittelgebirgslagen wie im Vogelsberg auf über 90 % der Basisförderfläche gefördert werden.

- Mit einem Förderumfang von gut 40.000 ha Mulch- und Direktsaatverfahren (MDM) nahmen in 2012 1.345 Betriebe an der AUM teil (Tabelle 27). Bei einem Förderbetrag von 55 Euro/ha für MDM-Verfahren errechnet sich eine durchschnittliche Jahresprämie von rd. 1.200 Euro/Betrieb. Die Förderung von MDM-Verfahren, die 2011 in HIAP aufgenommen wurde, steht im Zusammenhang mit dem seit 2010 geltenden Cross-Compliance-Standard (CC) zur Vermeidung von Erosionen. Bei Teilnahme an der B8 MDM Verfahren galt der CC-Standard als erfüllt. Die Förderkulisse beschränkte sich auf Flächen der RAK-Kulissen für Oberflächenwasser und Bodenschutz.

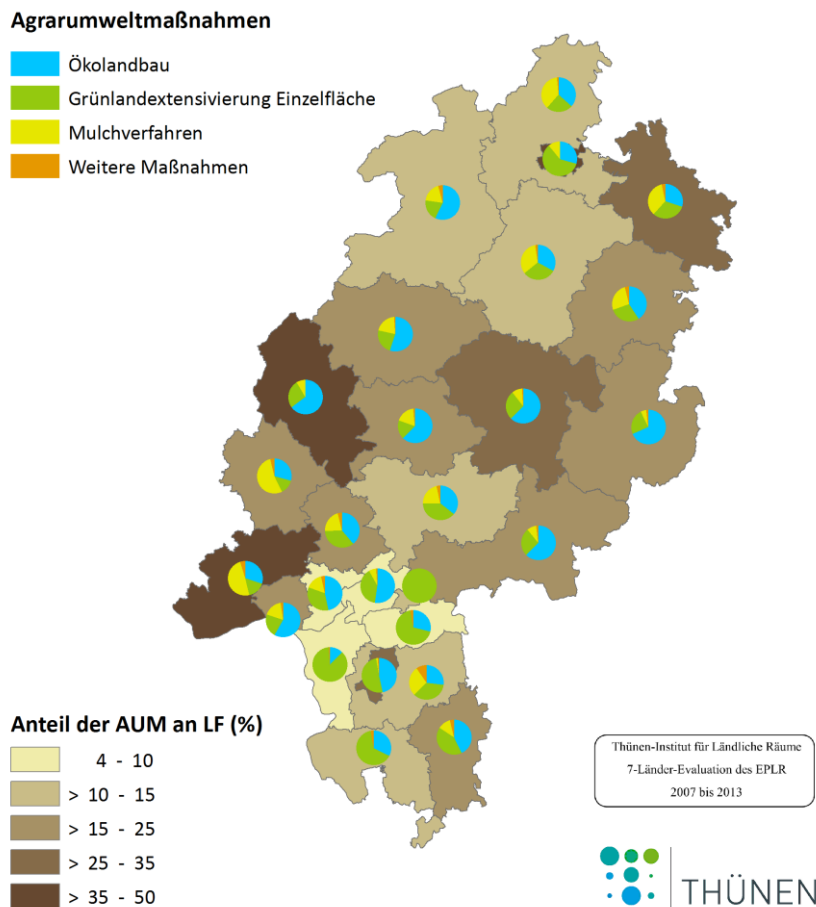
Bereits zur Einführung von B8 (2011) wurden MDM-Verfahren von praxisnahen Organisationen und Printmedien als „in der Praxis etabliert“ eingestuft. Die Vorteilhaftigkeit von MDM-Verfahren besteht darin, dass neben positiven Erosionsschutzeffekten auch Produktionskosten in Form von Energie, Arbeitszeit und Dünger eingespart werden. Die verbesserte Verwertung organischer, pflanzlicher Dünger ist insbesondere für viehlose Betriebe vorteilhaft, da in diesen Betrieben kein oder nur wenig organischer Dünger aus tierischer Quelle zur Verfügung steht. Langzeitversuche beweisen, dass die Vorteilhaftigkeit der MDM auch gegeben ist, wenn MDM-Verfahren durch Pflugeinsatz periodisch unterbrochen werden, bspw. in engen, getreidereichen Fruchtfolgen zur Unterbindung der Ausbreitung von Gräsern.

Die Förderung erreicht flächenstarke ackerbaulich ausgerichtete Betriebe. Mehr als 70 % der Förderfläche entfallen auf Betriebe mit mehr als 100 ha Ackerfläche. Gut 60 % der Teilnehmerbetriebe mit einer Förderfläche von rd. 28.500 ha wirtschafteten ohne oder mit sehr geringem Viehbesatz pro Hektar LF. Von diesen entfallen rd. 21.300 ha Förderfläche auf Betriebe, die mehr als 100 ha Ackerfläche bewirtschaften.

Die obigen Ausführungen lassen den Schluss zu, dass insbesondere aus der letztgenannten Gruppe ein Großteil der Betriebe sowohl aus produktionstechnischen als auch ökonomischen Erwägungen MDM-Verfahren auch ohne Förderung anwenden würde. Für sie wird der Mitnahmeanteil auf 75% geschätzt. Bei insgesamt konservativer Schätzung ergibt sich ein Mitnahmeanteil von 40 % der gesamten MDM-Förderfläche.

- Als Ergebnis der Teilnahmebewertung wurden Mitnahmeeffekte für die Maßnahmen B3 – Blühflächen/Schonstreifen und B7 – Steillagenweinbau ausgeschlossen oder als sehr gering eingestuft. Dieses Ergebnis begründet sich für B3 in der für Blühflächen charakteristischen Produktionsaufgabe der Förderflächen und für B7 in der Unterstützung der Bewirtschaftungsfortsetzung für Weinbaulagen, die unwirtschaftlich und somit von Bewirtschaftungsaufgabe bedroht sind.

Die regionale Verteilung der HIAP-Maßnahmen ist in Karte 4 dargestellt. Ersichtlich wird die Konzentrierung des Programms auf grünlanddominierte Regionen.

**Karte 4:** Regionale Verteilung der Agrarumweltmaßnahmen

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten/InVeKoS 2012

## 6.4.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### 6.4.2.1 Untersuchungsansatz

Die von den Ex-post-Guidelines (EEN, 2014) vorgeschlagene Bewertungsfrage für Maßnahmen des Schwerpunktes 2 „Wie und in welchem Umfang hat die Maßnahme zur Verbesserung der Umweltsituation beigetragen?“ bedarf einer weiteren Operationalisierung, um bearbeitet werden zu können. Dazu bieten sich die ursprünglich vom CMEF (GD Agri, 2006) vorgegebenen Bewertungsfragen für die verschiedenen Ressourcen an: Inwieweit haben Agrarumweltmaßnahmen zur Erhaltung oder zur Förderung/Verbesserung von Lebensräumen und Artenvielfalt, der Wasserqualität, der Bodenqualität beigetragen?

Für die unterschiedlichen Schutzgüter bestehen verschiedene Bewertungsansätze, die sich aus der Kombination aus verfügbaren Daten und Methoden ergeben (Tabelle 28). Im Modulbericht 6.4\_MB Agrarumweltmaßnahmen werden darüber hinaus gemeinsame und programmspezifische

sche<sup>52</sup> Indikatoren mit zugeordneten Beurteilungskriterien und Datengrundlagen unterschieden. Programmspezifische Indikatoren dienen der gezielten Erfassung spezifischer Maßnahmenwirkungen, die mit gemeinsamen Indikatoren nicht oder nicht hinreichend abgebildet werden konnten.

Wo immer möglich, werden robuste, quasi-experimentelle Bewertungsansätze verwendet, die im Falle von Wasserschutzwirkungen z. B. auf Matching-Verfahren (propensity score & euklidische Distanz) für Mit-Ohne-Vergleiche basieren. Für Difference-in-difference-Ansätze fehlte die Möglichkeit, zusätzliche Vergleiche im Zeitverlauf durchzuführen.

In anderen Fällen kann auf international abgestimmte Methoden zurückgegriffen werden, wie z. B. bei der Berechnung von Klimaschutzeffekten nach IPCC oder der Allgemeinen Bodenabtragsgleichung (ABAG) zur Quantifizierung der Wassererosion. Insbesondere im Zielfeld Biodiversität sind statistisch gesicherte Aussagen nur mit extrem hohem Aufwand zu treffen, indem langjährige, repräsentative und umfängliche (mind. 30 Erfassungsproben je Beurteilungsgegenstand) Stichprobenraster angelegt werden. Die neu bzw. wieder eingerichteten Wirkungskontrollen der FENA für die Grünlandextensivierung werden diesen Kriterien gerecht, indem umfangreich Dauerbeobachtungsflächen für Vorher-Nachher-Vergleiche reaktiviert werden konnten, die durch Referenzflächen für Mit-Ohne-Vergleiche ergänzt wurden. In anderen Fällen wurde mit exemplarischen Wirkungskontrollen gearbeitet, die den Charakter von Fallbeispielen haben. Daher wurden diese Wirkungskontrollen durch umfangreiche systematische Literaturreviews und Analogieschlüsse aus anderen Programmgebieten ergänzt.

Die Bestimmung von Mitnahmeeffekten greift auf nicht-experimentelle Ansätze zurück, indem Programm-Teilnehmende mit quantitativen Methoden beschrieben und mit Nicht-Teilnehmenden verglichen werden.

Insgesamt wurde der verwendete Methodenmix stark durch die Datenverfügbarkeit bestimmt. Insbesondere die Verfügbarkeit der InVeKoS-Daten für die Evaluation eröffnete dabei vielfältige Optionen für quantitative Auswertungen.

Für alle Teilmaßnahmen gilt, dass ausschließlich unmittelbare Umweltwirkungen auf der Maßnahmenfläche erfasst werden. Sie werden als Wirkung je Hektar qualitativ oder quantitativ dargestellt. Eine produktbezogene Bewertung der Umweltwirkungen (z. B. [verminderter] Getreideertrag je [erhöhter] Biodiversitätswirkung) wurde nicht vorgenommen, Verlagerungseffekte (Leakage) wurden nicht berücksichtigt. Verlagerungseffekte treten bei den AUM theoretisch bei einer Produktionsminderung z. B. durch Düngeverzicht auf, wenn dafür der Minderertrag an anderer Stelle (national, international) ausgeglichen wird. Ein denkbarer Verlagerungseffekt wäre z. B. für einen entgangenen Grünlandertrag und damit den Verlust von Tierfutter der Ersatz durch

---

<sup>52</sup> Im Sinne der Formulierung „programme-specific indicators“ in den Ex-post-Guidelines (EEN, 2014).

Soja-Importe aus Südamerika, für deren Produktion evtl. Regenwald gerodet wurde. Da für genannte Effekte selten einfache kausale Wirkungsketten bestehen, lassen sich die Größenordnungen kontraproduktiver Wirkungen nur näherungsweise z. B. mit Makromodellen schätzen, die jedoch „geringe“ Flächeneffekte, wie durch die AUM verursacht, i. d. R. nicht abbilden können. Der häufig in die Diskussion eingebrachte, durch AUM verursachte, Produktionsrückgang von landwirtschaftlichen Primärprodukten für den Weltmarkt greift sicherlich zu kurz, da dabei z. B. negative Markteffekte durch europäische Exporte in Schwellen- und Entwicklungsländer i. d. R. ebenso unberücksichtigt bleiben wie Fragen der Kaufkraft und Kaufkraftverteilung in den Nachbarländern.

**Tabelle 28:** Eingesetzte Methoden und verwendete Datenquellen

Evaluiierungsschritt/ Methodik	Datenquelle	Datensatzbeschreibung
<b>Vollzug</b>		
Förderumfang im Zeitablauf nach Betriebsform und regionaler Verteilung	InVeKoS, div. Jahre, Auszahlungsdaten AUM	Angabe der Förderfläche (ha), Betriebe (n)
Charakterisierung der Teilnehmer nach Betriebsform und regionaler Verteilung	InVeKoS 2012, Auszahlungsdaten AUM	InVeKoS: Daten Flächen- und Nutzungsnachweis u. Sammelantrag (Teilnehmer, Nicht-Teilnehmer), Geometrien Feldblockkataster
Schätzung von Mitnahmen; Literaturreview	InVeKoS & AUM 2012; Literatur	s.o. InVeKoS
<b>Biodiversitätswirkung</b>		
Wirkungspfadanalysen ausgehend von Bewirtschaftungsvorschriften; Literaturreviews	Fachliteratur	qualifizierte und soweit möglich quantifizierte Wirkungen je Wirkungspfad
Zeitreihe von Mit-Ohne-/Vorher-Nachher-Vergleichen im Gelände	FENA 2015 für HIAP-B5, Schuphan 2014 für HIAP-B7	quantitative Ergebnisse für ausgewählte vegetationskundliche Indikatoren, qualitative Ergebnisse für Zippammerbestände
Analogieschlüsse aus spezifischen Studien und Projekten; Literaturreviews	Fachliteratur	qualifizierte und soweit möglich quantifizierte Wirkungen je Maßnahmentyp bzw. Projektgebiet
<b>Wasserschutzwirkung</b>		
Indikator Nährstoffbilanzsalden: Statistische Vergleichstests der N-Salden ähnlicher Betriebsgruppen (quantitativer Mit-Ohne-Vergleich), tlws. Wirkungsabschätzung auf Basis von Experteninterviews und Literatur, Ökolandbau: Auswertung des HLUG	Betriebsdaten: Kontrolldaten, ergänzt durch Fachliteratur, HLUG: Daten aus Leitbetrieben WRRL-Beratung	Kontrolldaten zu Nährstoffvergleichen nach DüV 2007 bis 2011, Betriebsstrukturparameter, Salden für N (P nur eingeschränkt); HLUG: Hoftorbilanzsalden der Leitbetriebe
Indikator Nährstoffausträge: Wirkungsabschätzung auf Basis von Experteninterviews und Literatur, z.T. Einbindung statistische Vergleiche von $N_{min}$ -Werten mit und ohne AUM	Fachliteratur, Ergänzung: Monitoringdaten aus WRRL-Beratung	Ergänzung: Daten aus den Leitbetrieben im Wirkungsmonitoring der WRRL-Beratung, schlagbezogene Parameter (Bewirtschaftung, Standort)
<b>Bodenschutzwirkung</b>		
Indikator Bodenabtrag: Berechnung des vermiedenen Bodenabtrags nach Auerswald (2002); Literaturreview	InVeKoS-Daten 2012 ergänzende Fachliteratur und eigene Berechnungen	InVeKoS: Daten Flächen- und Nutzungsnachweis, Punktwert für Schläge gemäß Zuordnung zu Erosionsgefährungsklassen
Indikator Humus: Erstellung einer einfachen Humus-Bilanz in Anlehnung an VDLUFA (2004); Literaturreview	InVeKoS-Daten 2011 eigene Berechnungen ergänzt durch Fachliteratur	InVeKoS: Daten Flächen- und Nutzungsnachweis
<b>Kosten-Wirksamkeit</b>		
Kosten bestehend aus öffentlichen Ausgaben (inkl. Top-ups) und Implementationskosten	Jahresberichte & Monitoringtabellen sowie Implementationskostenerhebung 2011 (relative IK)	kumulierte Ausgaben (Euro) sowie relative Implementationskosten (Prozentanteile)
Wirkungen, quantifiziert für Wasser (N), Klima ( $CO_{2eq}$ ), Boden (Bodenmaterial); Ordinalskala für Biodiversität	Bewertungskapitel Ressourcen plus Mitnahme (vgl. oben)	individuell je Ressource (vgl. oben)

Quelle: Eigene Darstellung.

### 6.4.2.2 Frage 16: Wie und in welchem Umfang haben Agrarumweltmaßnahmen dazu beigetragen die Umweltsituation zu verbessern?

#### Beitrag von Agrarumweltmaßnahmen zur Erhaltung oder Förderung der Biodiversität

In Hessen wurden sechs Agrarumwelt(teil)maßnahmen mit Biodiversitätszielen, wie der Tabelle 28 zu entnehmen ist, auf einer Förderfläche von brutto 102.938 ha (13,4 % der LF) im Durchschnitt der Förderperiode umgesetzt. Im Ackerland wurden mit durchschnittlich 7 % vergleichsweise geringe Flächenanteile erreicht, während fast ein Viertel des Dauergrünlands gefördert wurde. Im Maßnahmenpektrum entfällt nur rund ein Drittel auf hochgradig wirksame Flächen (sehr positive Wirkung<sup>53</sup> „+++“; Tabelle 29). Die Blühflächen/Schonstreifen wurden in Teilmaßnahmen angeboten, worunter die Schonstreifen mit Graseinsaat vorrangig dem Erosionsschutz dienen, die Teilmaßnahmen Blühflächen und Schonstreifen für Ackerwildkräuter hingegen Biodiversitätsziele verfolgten. Die standortangepasste Grünlandextensivierung zeichnete sich durch optionale NSL aus, die eine standort- und zielartspezifische Ausgestaltung der Maßnahmen ermöglichten (Kapitel 6.4.1).

**Tabelle 29:** Gesamtüberblick über AUM mit Biodiversitätszielen und ihre Bewertung

Code	Maßnahme	Biodiversitätszielsetzung <sup>1)</sup>	Förderfläche [ha] <sup>2)</sup>	Bewertung [Ordinal, Symbol]	Förderflächenanteile an (%) <sup>3)</sup>			Mitnahmepotenzial [%] <sup>6)</sup>
					AL	GL	LF	
<b>B1</b>	Ökolandbau <sup>5)</sup>	Verbesserung des Zustandes einer größeren Zahl von Umweltzielgrößen	66.267	++	7,0	11,7	8,6	0
<b>B3</b>	Blühflächen	Schaffung von Verbindungskorridoren oder Schutz-, Brut- oder Rückzugsflächen für Wildtiere zum Schutz bzw. der Förderung von Ackerwildkräutern in der Agrarlandschaft	1.291	++	0,3	–	0,2	0
<b>B3</b>	Schonstreifen mit Feldfrucht							
<b>B3</b>	Schonstreifen mit Einsaat							
<b>B5</b>	Standortangepasste Grünlandextensivierung	Erhaltung von düngungssensiblen Grünlandbiotopen, inbes. in Natura-2000-Gebieten	35.058	+++	–	12,4	4,6	0
<b>B7</b>	Umweltschonender Steillagenweinbau	Sicherung der Artenvielfalt, Verhinderung von Landschaftsschäden, Verminderung der Ausbreitung von Schadorganismen, Bewahrung landschaftsprägender Elemente und Erhaltung der Kulturlandschaft	322	++	–	–	0,04	
<b>Summe AUM mit Biodiversitätsziel</b>			<b>102.938</b>	<b>++<sup>4)</sup></b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>13,4</b>	

1) Laut EPLR Hessen und Änderungen. 2) Förderfläche Durchschnitt 2007-2014. 3) AL: Ackerland, GL: Dauergrünland, LF: landwirtschaftlich genutzte Fläche in Hessen. 4) Rein informativ flächengewichteter Mittelwert aus allen Einzelbewertungen. 5) Angenommene Nutzungsverteilung bei ÖKW 50 % Grünland, 50 % Ackerland. 6) Mitnahmepotenziale nur für die angegebenen Maßnahmen geschätzt.

Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>53</sup> Definition der Bewertungskategorien im Modulbericht 6.4\_MB AUM.

Mit 66 % (68.000 ha) der Brutto-Förderfläche überwogen die Maßnahmen mit einer mittleren (++) Biodiversitätswirkung, maßgeblich gespeist durch den Ökolandbau sowie Blühflächen/Schonstreifen und in sehr geringem Umfang durch Steillagenweinbau. Der Ökolandbau konnte zugleich mit NSL auf Grünland kombiniert werden; er wurde dann unter der standortangepassten Grünlandextensivierung verbucht. Diese Fläche umfasste im Schnitt knapp 4.700 ha; dort waren sehr positive Biodiversitätswirkungen zu erwarten. Die Effizienzeinstufung für diese Maßnahmen variiert aufgrund der durch sie verursachten Kosten stark. Die Kostenunterschiede begründen sich in divergierenden Prämiensätzen und unterschiedlichen anteiligen Implementationskosten. Am günstigsten schneidet der Ökolandbau ab.

Sehr positive (+++) Biodiversitätswirkungen hat die Grünlandextensivierung auf ca. einem Drittel der Förderflächen mit Biodiversitätszielen. Sie konnte, genauso wie der Ökolandbau, mit ca. 12 % relevante Anteile des hessischen Dauergrünlands erreichen. Implementationskosten fallen im Vergleich moderat aus, sodass bei hohen Flächenumfängen und sehr guter Wirkung eine hohe Fördereffizienz zu verzeichnen war.

Der **ökologische Landbau (B1)** ist vielfältig untersucht und seine Umweltwirkungen gut belegt. Er fördert signifikant das Vorkommen von Wildkräutern und Ackerbegleitflora. Vogelarten, Insekten, Spinnen und Bodenorganismen wie Regenwürmer und Mikroorganismen treten in höherer Arten- und Individuenzahl auf als auf konventionellen Vergleichsstandorten (Bengtsson; Ahnström und Weibull, 2005; Hole et al., 2005). Außerdem werden tendenziell mehr alte bzw. lokal adaptierte Pflanzensorten und Tierrassen genutzt und deren genetische Vielfalt erhalten (BÖLW, 2006). Auswertungen mittels der Hessischen Biotopkartierung (HB) mit Förderdaten aus 2009 zeigten, dass ca. ein Drittel der als wertvoll kartierten Flächen ökologisch bewirtschaftet wurden und der Ökolandbau damit einen maßgeblichen Anteil an der Erhaltung schutzwürdiger Biotoptypen hatte. Aktuelle, statistisch signifikante Auswertungen des LANUV (Werking-Radtke und König, 2014) aus dem nordrhein-westfälischen Ökolandbau bestätigen die positiven Wirkungen auf die floristische Artenvielfalt im Grünland. Diese Ergebnisse können auf hessische ökologisch bewirtschaftete Flächen übertragen werden.

Die Anlage von **Blühflächen und Schonstreifen (B3)** wurde in drei Varianten angeboten (Kapitel 6.4.1), Blühflächen auf ganzen Schlägen nahmen 96 % (1.997 ha) der Förderflächen (Stichjahr 2012) und Schonstreifen zur Entwicklung von Ackerwildkrautbeständen 4 % (83 ha) der Förderflächen ein. Dabei hatte ca. jeweils ein Drittel der teilnehmenden Betriebe Förderflächen bis 1 ha Größe, zwischen ein und zwei Hektar Größe und über 2 ha Förderflächenumfang. Über tatsächlich verwendete Mischungsverhältnisse für Ansaatmischungen für Blühflächen lagen keine Angaben vor. Die Verwendung autochthoner Saatgutmischungen war nicht geregelt. Die empfohlenen Ansaatstärken lagen bei 10 bis 20 kg/ha, was naturschutzfachlich günstige, nicht zu dichtwüchsige Bestände erwarten ließ. Der Ausschluss der Flächenrotation und der Bearbeitung garantiert im Falle der eingesäten Flächen bzw. Streifen eine weitgehende Störungsarmut. Sowohl unter floristischen als auch unter faunistischen Gesichtspunkten sind Blühstreifen mit geringer Deckung, Offenbodenanteilen, vertikaler Strukturierung und überwinterten Beständen vorteilhafter ein-

zuschätzen als einjährige Bestände, wie Untersuchungen aus anderen Bundesländern (z. B. in Niedersachsen: NLWKN, 2015) gezeigt haben.

Im Hinblick auf Wirkungen im Landschaftskontext, die über die Einzelflächenwirkungen hinausgehen, wurden Blühflächen-/Schonstreifendichten auf verschiedenen räumlichen Ebenen im Rahmen der Evaluation untersucht. Im hessischen Landesdurchschnitt wurden nur 0,3 % des Ackerlandes mit Blühflächen/Schonstreifen erreicht, bei teilnehmenden Betrieben waren es mit durchschnittlich 2,2 % der Ackerfläche immer noch sehr geringe Anteile. Messbare strukturelle Wirkungen, die über die Einzelfläche hinausgehen, sind damit weitgehend ausgeschlossen (dafür wären Mindestdichten von 10 % hochwertiger Flächen am Ackerland erforderlich). Lediglich einzelne Betriebsgruppen, darunter sehr kleine Betriebe sowie Ökobetriebe, hatten mit bis zu 32 % B3-Flächen am Ackerland relevante Größenordnungen für Wirkungen aufzuweisen, die über die Einzelfläche hinausgehen. Der B3-Flächenumfang war bei diesen Betrieben mit insgesamt 174 ha allerdings gering. Bei angenommenen streifenförmigen Ausprägungen mit durchschnittlicher Breite von 24 m konnten rd. 538 km Blühflächen/Schonstreifen angelegt werden die eine gute (++) lokale Wirkung entfalteteten. Durch die Dominanz der Blühflächen waren die meisten Förderflächen jedoch vermutlich vorrangig flächen- und nicht streifenförmig ausgeprägt.

Die **standortangepasste Grünlandextensivierung (B5)** sah ein Verbot von Stickstoffdüngern und Pflanzenschutzmitteln mit zwei Bewirtschaftungsvarianten Mahd- oder Weideverpflichtung vor. Beim Einsatz von NSL war eine Flächenbegutachtung durch die Bewilligungsbehörden erforderlich. Für die Beweidungsvarianten wurden Beweidungspläne vereinbart. Damit wurde eine biotop- bzw. zielartenspezifische Ausrichtung der Förderung erreicht.

Die Wirkungskontrollen der FENA (2015) zeigten fast durchgängig signifikante Unterschiede in den Mittelwerten der Anzahl grünlandtypischer Arten, der Extensivierungszeiger und der Stickstoffzahlen im Vergleich von HIAP-B5 und nicht geförderten Referenzflächen. Die Förderung erreichte somit die biodiversitätsbedeutsamen Bestände. Die Indikatoren zeigten bei der reinen Mahdvariante am deutlichsten positive Ausprägungen. Weitere Untersuchungsansätze belegten, dass über den Vergleichszeitraum (erster Aufnahmezeitpunkt mindestens vor 2008) der naturschutzfachliche Wert der Förderflächen, gegen den allgemeinen Intensivierungstrend mit einhergehender Artenverarmung, erhalten werden konnte. Eine Verbesserung der Artenvielfalt und der abiotischen Kennwerte konnte auf den geförderten Flächen im Untersuchungszeitraum allerdings nicht belegt werden. Die Auswertungen der Hessischen Biotopkartierung im Zusammenhang mit AUM-Förderflächen dokumentierten bereits zur Halbzeitbewertung, dass erhebliche Anteile der landesweit als wertvoll kartierten Biotoptypen (ca. 6.000 ha) durch die Grünlandextensivierung erreicht wurden.

Die standortangepasste Grünlandextensivierung erreichte im Durchschnitt der Förderperiode 12,4 % des hessischen Dauergrünlands. Auf gut zwei Dritteln der Fläche kamen NSL-Varianten zum Einsatz, die auf 8,5 % des Dauergrünlands eine spezifisch angepasste Wirkung entfalteteten.



Insgesamt konnte der standortangepassten Grünlandbewirtschaftung eine sehr positive (+++) Biodiversitätswirkungen bescheinigt werden.

Der **Steillagenweinbau (B7)** wurde seit 2001 gefördert, aber erst nach dem Health Check in die EU-Kofinanzierung aufgenommen. Die Zielkulisse war mit 335 ha bestockter Rebfläche sehr klein. Neben der naturschutzfachlichen Bedeutung (u. a. 204 ha Vogelschutzgebiete), hat das Zielgebiet als Bestandteil des UNESCO-Welterbes „Oberes Mittelrheintal“ einen herausragenden kulturellen Wert. Das hessische Programm nennt zehn Zielarten für die Steillagen, darunter die Zippammer als einzige Vogelart (Rote Liste der Brutvögel Deutschlands: vom Aussterben bedroht), vier Reptilien, zwei Tagfalter und drei Pflanzenarten. Insgesamt zeigten die Wirkungspfadanalysen, dass die „Leitlinien Umweltschonender Weinbau“ als Fördergrundlage kaum Bezug auf die Habitatsprüche der im EPLR genannten Zielarten nehmen, vielmehr stehen Kriterien für die Rebgesundheit und den Boden- und Gewässerschutz im Vordergrund. Bei der Begrünung und Bodenpflege standen z. B. Erosionsschutzziele (dichte, dauerhafte Begrünung) gegen Biodiversitätsziele (Offenboden, Spontanbegrünung). Auch wenn die Leitlinien für Weinbau nicht auf die Biotopansprüche der Zielarten ausgerichtet sind, konnte Schuphan (2014) nachweisen, dass die praktizierten Bewirtschaftungsmethoden gute Nahrungshabitate für die Zippammer schaffen, indem ein Wechsel aus Offenboden und kurzrasiger Vegetation geschaffen wird. Schuphan (2014) belegte, dass die Weiterbewirtschaftung bzw. erneute Bewirtschaftungsaufnahme kleinparzellierter Steillagen Grundvoraussetzung für Reviervorkommen der Zippammer ist. Die Fortführung der Bewirtschaftung von Steillagen ist somit in Hessen eine Grundvoraussetzung zu ihrer Erhaltung. Allerdings konnte auch das Gutachten keine handfesten Hinweise geben, welchen Anteil zur Aufrechterhaltung bzw. Wiederaufnahme der Bewirtschaftung das HIAP-Programm beiträgt. Problematisch ist, dass der zulässige Herbizideinsatz, insbesondere in den Rebzeilen und auch zur Bekämpfung von Teilflächen mit Wurzelunkräutern für die Ziel-Pflanzenarten abträglich ist. Des Weiteren sind die Ziel-Pflanzenarten Zeiger für Stickstoffarmut, für die die zulässigen Düngergaben zu hoch sind.

Die Förderauflagen konnten multifunktionale Beiträge zum Natur- und Landschaftsschutz leisten, waren aber nicht spezifisch auf die Lebensraumbelange der floristischen und faunistischen Zielarten in Weinbergen ausgerichtet. Dennoch konnten daraus positive Beiträge für den Artenschutz entstehen, wie das Beispiel der Zippammer als Indikatorart gezeigt hat. Insgesamt ist ein mittlerer positiver (++) Wirkungsbeitrag auf die biologische Vielfalt zu erwarten. Dabei wurde mit durchschnittlich 91 % der förderfähigen Steillagen ein Großteil der Zielgebiete erreicht.

**Die Fördereffizienz** der betrachteten Maßnahmen konnte nur relativ innerhalb der Maßnahmengruppe mit Biodiversitätszielen bewertet werden. Aufgrund der qualitativen Wirkungseinschätzung, resultiert lediglich ein dimensionsloser Kosten-Wirksamkeitsquotient aus dem Verhältnis von Kosten, Wirkung und Förderfläche. Die günstigsten Kosten-Wirksamkeitsrelationen hatten die Grünlandextensivierung und der Ökolandbau, wobei erstere die besten Wirkungsergebnisse für Arten und Lebensräume erzielt. Mit Abstand folgten die Blühflächen/Schonstreifen und mit einer besonders ungünstigen Kosten-Wirksamkeitsrelation der Steillagenweinbau, beide maßgeblich

bedingt durch vergleichsweise hohe Prämiensätze bei mittlerer Wirkungseinschätzung und wenig Förderfläche, mit einem hohen (Fix-)Kostenanteil der Verwaltungsumsetzung.

### **Beitrag von Agrarumweltmaßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Wasserqualität**

Die vier AUM mit Wasserschutzzielen trugen alle zur Erhaltung und Verbesserung der Wasserqualität in Hessen bei, jedoch mit unterschiedlichen Wirkungsschwerpunkten und mit unterschiedlicher Intensität. Zentrale Förderauflagen mit Wirkung für den Wasserschutz betrafen vor allem den Dünger- und Pflanzenschutzmitteleinsatz, die Schaffung dauerhafter Bodenbedeckung durch Bewuchs oder Mulchauflage, die Schaffung von Puffer- und Retentionszonen und die Reduzierung der Bodenbearbeitung. Nennenswerte Wirkungen wurden zum einen durch Minderung der Stickstoffbilanzsalden und -austräge ins Grundwasser, zum anderen durch Reduzierung von Nähr- und Schadstoffeinträgen, vor allem von Phosphor (P) in Oberflächengewässer erzielt.

Im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2014 wurden Maßnahmen mit Wasserschutzzielen mit knapp 100 Mio. Euro öffentlicher Mittel gefördert. Erreicht wurde im Mittel der Förderperiode eine Bruttofläche von 107.800 ha (gut 58 % Acker und 41 % Grünland, 0,6 % Dauerkulturen). Dies entspricht rund 16 % des Grünlands, 14 % der Acker- und 10 % der Dauerkulturflächen Hessens (Grünland wird alleinig durch Ökolandbau eingebracht). Berücksichtigt man bei MDM-Verfahren den Mitnahmeeffekt von 40 %, ergibt sich eine wirksame Förderfläche von im Mittel 92.000 ha. Alle Förderangebote mit Wasserschutzzielen zeichneten sich durch einen kontinuierlichen Flächenzuwachs aus. Allerdings blieb die Inanspruchnahme hinter den Erwartungen zurück, Blühflächen und Schonstreifen erreichten ein Fünftel und die Winterbegrünung nur 2 % ihres Förderziels. Der programmspezifische Zielwert für AUM mit Beitrag zum Erhalt und zur Verbesserung der Wasserqualität wurde deshalb deutlich unterschritten.

In der folgenden Tabelle 30 wird die Einschätzung des Wirkungsbeitrags der Maßnahmen mit Wasserschutzzielen hinsichtlich unterschiedlicher Wirkungspfade und Indikatoren zusammengefasst. Dabei sind Wirkungen auf der einzelnen Förderfläche dargestellt und in Verbindung mit der wirksamen Förderfläche auf landesweite Maßnahmeneffekte hochgerechnet. Die Summe der Maßnahmeneffekte wiederum stellt die Wirkung des gesamten Agrarumweltprogramms zum Wasserschutz dar und ist in den Zusammenhang mit (landesweiten) Reduktionszielen bzw. Belastungsgrößen zu setzen.

Analog zur Entwicklung der wirksamen Flächen konnten im Verlauf der Förderperiode die Minderungseffekte bei **N-Bilanzsalden und Nährstoffausträgen** deutlich gesteigert werden. Im Mittel lag der Beitrag der Maßnahmen zu Reduzierung der Stickstoffbilanz in Hessen bei rund 4.070 t N. Auf die gesamt LF bezogen ergibt dies rechnerisch im Mittel einen Minderungsbetrag von 5,2 kg/ha N oder gemessen an dem mittleren Bilanzsaldo in der Förderperiode ein Anteil von

knapp 8 %<sup>54</sup>. Der berechnete Effekt wurde zu 98 % durch den Ökologischen Landbau erzielt. Die restlichen 2 % trugen die Blühflächen und Schonstreifen bei, der Effekt der Winterbegrünung war faktisch bedeutungslos. Die MDM-Verfahren weisen keine Wirkung bei Senkung des N-Saldos auf, tragen aber zur Verbesserung der Wasserqualität über Minderung der N-Auswaschung bei.

**Tabelle 30:** Wirkungsbewertung von AUM mit Wasserschutzzielen

Code	Maßnahme	Fläche <sup>1)</sup> Ø 2007- 2014	Reduktion N-Saldo		Kosten- wirksam- keit <sup>2)</sup>	Weitere Reduktionseffekte		
			N-Saldo je ha	N-Saldo gesamt		Weitere Herbst- N <sub>min</sub>	P-Saldo	P-Eintrag OG <sup>3)</sup>
		ha	kg/ha	t	Euro/kg	kg/ha	kg/ha	
<b>B1</b>	Ökolandbau	66.267	60	3.976	3,1	30	n. b.	+ / ++
<b>B2</b>	Winterbegrünung	767	20	15	7,1	30	0	+
<b>B3</b>	Blühflächen/Schonstreifen	1.291	60	77	14,5	60	n. b.	+
<b>B8</b>	MDM-Verfahren	39.467	0	0	n. b.	10	0	++

n. b. = Nicht berechenbar.

1) Fläche: Förderfläche, jeweils ohne Abzug von Mitnahmen (=Brutto).

2) Verausgabte öffentliche Mittel 2007-2014 + relative Implementationskosten (Stichjahr 2011) / N-Saldo netto.

3) Reduktion des P-Eintrags in Oberflächengewässer (OG) qualitativ bewertet: ++ = hoch, + = mittel, 0 = kein Effekt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die dargestellte Wirkung je Förderfläche konnte für den Ökolandbau zur Ex-post-Bewertung anhand eines statistischen Teilnehmer-/Nichtteilnehmervergleichs (Mit-Ohne) signifikant nachgewiesen werden. Dazu standen Kontrolldaten zu Nährstoffvergleichen nach Düngeverordnung (DüV) zur Verfügung. Da im Datensample keine statistisch valide Stichprobe für die übrigen Maßnahmen enthalten war, wurde zur Wirkungsabschätzung wie zur Halbzeitbewertung auf Annahmen der Literatur (Osterburg und Runge (Hrsg.), 2007) und auf Auswertungen von vergleichbaren Daten aus Niedersachsen und NRW zurückgegriffen. Bezüglich der Reduzierung von N-Austrägen in das Grundwasser konnten für den Teilindikator Herbst-N<sub>min</sub> die Literaturangaben im Falle der Winterbegrünung über das Begleitmonitoring der WRRL-Beratung in Hessen (Berthold, 2014) sowie für alle betrachteten Maßnahmen über Wirkungskontrollen vergleichbarer Förderangebote im Trinkwasserschutz von Niedersachsen statistisch signifikant bestätigt werden (Schmidt und Osterburg, 2011). Allerdings erreichte die Wirkung die Zielgebiete mit besonderem Minderungsbedarf nur unzureichend. Obwohl rund 60 % der wirksamen Förderfläche in der Kulisse für Grundwasserschutz lag, fiel nämlich die Inanspruchnahme und die damit verbundene Wirkung außerhalb besser aus als innerhalb der Förderkulisse, vor allem wegen der geringen Akzeptanz der unter anderem spezifisch auf Grundwasserschutz ausgerichteten Winterbegrünung.

<sup>54</sup> Hier wird auf die Flächenbilanz Bezug genommen, da die Berechnungen zur Reduktion der Bilanzüberschüsse diesen methodisch näher sind als die von Bach et al. (2012) veröffentlichte Hoftorbilanz. Im Laufe der Förderperiode war landesweit der N-Überschuss leicht angestiegen. Aus dem Verlauf des Minderungseffektes der AUM ist zu schließen, dass diese den von gegenläufigen Treibern bestimmten Negativtrend lediglich abmildern konnten.

**Die Fördereffizienz** der betrachteten Maßnahmen wurde bezogen auf die Senkung von N-Bilanzsalden quantitativ bewertet. Mit Abstand das beste Kosten-Wirksamkeitsverhältnis wies mit rund 3 Euro für das eingesparte Kilogramm N der ökologische Landbau auf. Es folgt die Förderung der Blühflächen und Schonstreifen, deren Minderungskosten aufgrund der deutlich höheren Prämiensätze und relativen Verwaltungskosten um das Viereinhalbfache je Kilogramm N höher ausfallen. Ganz aus dem Rahmen fällt die Förderung der Winterbegrünung wegen extrem hoher relativer Implementationskosten. Bei Bewertung der Fördereffizienz des Ökolandbaus ist zu beachten, dass dieser neben dem höchsten Wirkungsbeitrag beim N-Saldo bei allen im Folgenden dargestellten Wirkungspfaden ebenfalls Minderungseffekte aufwies.

Unter den Maßnahmen mit Wasserschutzziel hatten der Ökologische Landbau und die Blühflächen und Schonstreifen theoretisch Einfluss auf **Phosphorbilanzüberschüsse**. Quantitative Schätzgrößen konnten mit den vorliegenden Daten nicht ermittelt werden. Anhand der Erhebungen auf den Pilotbetrieben in der WRRL-Beratung wurde allerdings gezeigt, dass bezogen auf P-Überschüsse in der Referenz der guten landwirtschaftlichen Praxis bereits von einem ausgeglichenen Bilanzniveau in Hessen ausgegangen werden kann (Berthold, 2015) und damit ohnehin wenig Spielraum für Minderungseffekte von AUM vorhanden sind.

Wirkungen der AUM auf den **P-Eintrag in die Fließgewässer** wurden durch die Verringerung Erosion und Abschwemmung erzielt, entsprechende Bewirtschaftungsauflagen mit Einfluss auf die Eintragswege in Oberflächengewässer waren bei allen zu bewertenden Maßnahmen zu finden. Insgesamt erreichte 2012 die Förderfläche mit erosionsmindernder Wirkung mit über 67.500 ha rund 14 % der Ackerfläche in Hessen. Rund zwei Drittel befand sich dabei auf Schlägen, die bezogen auf Wassererosion in die Kulissen mit gefährdeten Flächen eingestuft waren. Die Ackerfläche in der spezifisch auf den Schutz von Oberflächengewässern vor Stoffeinträgen eingerichteten Kulisse wurde zu 29 % durch wirksame Maßnahmen erreicht. Mit nur 9 % der Anbaufläche ist die Treffsicherheit wirksamer Maßnahmen bei den potenziell besonders erosions- und damit eintragsgefährdeten Sommerkulturen in der Kulisse deutlich geringer und als eher unzureichend zu bewerten. Wegen der äußerst geringen Inanspruchnahme fiel auch die theoretische gut belegte Wirkung von Randstreifen (Langer, (2014) direkt an Gewässern marginal aus.

Auch die **Reduzierung des Pflanzenschutzmitteleinsatzes** (PSM-Einsatz) stand nicht im Fokus des Förderangebotes, ist aber aufgrund der vorhandenen Belastungen als relevantes Handlungsfeld anzusehen. Das Gros der Förderflächen mit PSM-Verzicht wurde als Grünland genutzt, das sich in der Referenz durch eine niedrigere PSM-Intensität auszeichnet. Der wichtigste positive Wirkungsbeitrag ging daher von Acker- und Dauerkulturflächen im Ökolandbau aus. Negativ zu bewerten ist, dass mit den MDM-Verfahren Maßnahmen auf gut 8 % der Ackerfläche gefördert wurden, die einen verstärkten PSM-Einsatz zur Folge haben können.

### **Beitrag von Agrarumweltmaßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung des Bodens**

Die HIAP Maßnahmen MDM-Verfahren, Winterbegrünung, Anlage von Blüh- und Schonstreifen und Ökologischer Landbau verfolgten Bodenschutzziele (Tabelle 31). Als Wirkung der Maßnah-

men wurden brutto  $19.000 \text{ t a}^{-1}$  Bodenabtrag vermieden, davon rd.  $16.700 \text{ t}$  auf Flächen, die nach der Gebietskulisse für Erosionsschutz des HIAP mit höchster Priorität eingestuft sind (Erosionsstufe 1) sowie  $2.250 \text{ t a}^{-1}$  auf Flächen der Erosionsgefährdungsstufe 2, die eine geringe bis mittlere Priorität aufweist. Mit der Förderung konnten bei nahezu gleicher Verteilung über die beiden Erosionsklassen 4,4 % der in der Zielkulisse liegenden Ackerflächen erreicht werden.

Differenziert nach Teilmaßnahmen konnte für das Jahr 2012 eine Bodenabtragsvermeidung durch MDM-Verfahren von brutto  $7.200 \text{ t a}^{-1}$ , durch Winterbegrünung von rd.  $2.150 \text{ t a}^{-1}$  und durch Blühflächen/Schonstreifen von  $4.130 \text{ t a}^{-1}$  und für den Ökolandbau von rd.  $5.500 \text{ t a}^{-1}$  nachgewiesen werden. Lediglich MDM-Verfahren weisen Mitnahmeeffekte in der Höhe von 40 % auf, wodurch sich für sie der Nettoeffekt entsprechend verringert.

Zur Effizienzbewertung der Teilmaßnahmen wurden die erzielten Erosionswirkungen der Teilmaßnahmen ins Verhältnis zu den durch sie verursachten und der öffentlichen Hand entstehenden Kosten gesetzt (**Kosten-Wirksamkeitsverhältnis**). Die Kostenseite umfasst, wie für die zuvor dargestellten Schutzgüter, die Implementationskosten je Hektar und öffentlichen Fördermitteln im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012.

**Tabelle 31:** Wirkungsbewertung von AUM mit Erosionsschutzziel (2012)

Code	Maßnahme	Vermiedener Bodenabtrag, netto	Fläche	Gesamtkosten <sup>1)</sup>	Kosten-Wirksamkeits-Relation
		t/a	ha	Euro	Euro/vermiedener Tonne Bodenabtrag
B2	Winterbegrünung	2.152	807	317.218	147
B3	Blühflächen/Schonstreifen	4.133	1.220	1.121.434	271
B8	MDM-Verfahren	4.299	2.345	1.974.695	459
B1	Ökologischer Landbau	5.499	9.973	12.306.091	2.238

1) Summe aus Implementationskosten (Stichjahr 2011) und öffentlichen Fördermitteln (Durchschnitt 2010 bis 2012).

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Kosten-Wirksamkeitsanalyse zeigt, dass die Winterbegrünung Kosten von 147 Euro pro Tonne eingesparten Bodenabtrags verursacht hat und im Vergleich zu den übrigen Maßnahmen mit Bodenschutzziel, insbesondere denen mit spezifischem Erosionsschutzziel, die effizienteste Maßnahme zur Reduzierung des Bodenabtrags war. Blühflächen/Schonstreifen verursachten wegen der hohen Prämiensätze knapp die doppelten Kosten der Winterbegrünung. Die noch schlechtere Kosten-Wirksamkeitsrelation von 459 Euro pro Tonne eingesparten Bodenabtrag bei den MDM-Verfahren begründet sich u. a. in Mitnahmeeffekten. Mit einem Wert von 2.238 Euro in der Kosten-Wirksamkeitsrelation schneidet der Ökologische Landbau am schlechtesten ab. Da nur Ackerflächen und dann auch nur solche in den Erosionsgefährdungsklassen zur Anrechnung kommen, begründet sich das schlechte Abschneiden in dem sehr geringen Anteil wirksamer Fläche im Verhältnis zu den für den Ökologischen Landbau insgesamt verausgabten Mitteln.

Als einzige AUM weist der Ökologische Landbau aber auch das Ziel der Steigerung der Bodenfruchtbarkeit auf, das anhand des Indikators der Humusbilanzänderung bewertet wurde. Die Förderfläche für den Ökologischen Landbau betrug rd. 71.000 ha, davon 35 % Ackerfläche, die für die Quantifizierung der Bilanzänderung herangezogen wurde. Der Quantifizierung liegt eine vereinfachte Humusbilanz in Anlehnung an VDLUFA (2004) zugrunde, die zwar Anbauumfänge humusmehrender und humuszehrender Kulturen berücksichtigt, jedoch Angaben zur Struktur der Betriebe, zum Einsatz von Wirtschaftsdüngern sowie die Humusreproduktionsleistung aus Erntenebenprodukten wegen mangelnder Datenverfügbarkeit unberücksichtigt lässt. Bei der rein kulturartenbezogenen Bilanzierung des Humus-C-Gehaltes wurde für Ökobetriebe ein Wert von  $-61 \text{ kg ha}^{-1} \text{ a}^{-1}$  ermittelt, bei konventionell wirtschaftenden Betrieben im Vergleich dazu ein Defizit von  $-355 \text{ kg ha}^{-1} \text{ a}^{-1}$ . Die Förderung des Ökologischen Landbaus vermindert somit das Humusdefizit um  $294 \text{ kg ha}^{-1} \text{ a}^{-1}$ . In Hessen kommt es somit durch den Ökologischen Landbau auf Ackerland insgesamt zu einer Reduktionsvermeidung um rund 7.200 t Humus-C. Wegen der genannten Datenrestriktionen wurde keine Effizienzbewertung im Hinblick auf die Humusbilanz vorgenommen.

### **Zusammenfassende Beantwortung der Bewertungsfrage 16 – Verbesserung der Umweltsituation**

Im Rahmen der AUM wurden sechs Teilmaßnahmen gefördert, davon zwei (B7, B8) seit dem Health Check. Die Blüh-/Schonstreifen gliederten sich in drei Varianten mit eingesäten Blühflächen, Schonstreifen für Ackerwildkräuter und Schonstreifen zum Erosionsschutz. Vier Teilmaßnahmen hatten Biodiversitätsziele und vier jeweils Wasser- und Bodenschutzziele. Klimaschutzziele wurden nicht vergeben. Fast alle Maßnahmen sind auf mehrere Ziele hin, also multifunktional, ausgerichtet, lediglich die Förderungen der standortangepassten Grünlandextensivierung und des Steillagenweinbaus haben ausschließlich Biodiversitätsziele.

Tabelle 32 gibt einen Überblick über die geförderten Teilmaßnahmen, ihre Zielsetzung und Wirkungsbewertung. Insgesamt wurden im Durchschnitt der Förderperiode 143.200 ha gefördert, das sind knapp 19 % der LF.

Positive flächenhafte Wirkungen auf Arten- und Lebensräume summierten sich im Förderdurchschnitt auf knapp 103.000 ha, das entsprach 13 % der LF bzw. 7 % des Ackerlandes und 24 % des Grünlandes. Es wurden brutto jedes Jahr rund 4 kt Stickstoffüberschüsse reduziert (entspricht 8 % der von einer bundesweiten AG kalkulierten Überschüsse) und einer möglichen Auswaschung in das Grundwasser entzogen. Gleichzeitig trug dieser Verzicht zur Erhaltung spezifischer Lebensräume und Arten bei und reduzierte als positive Nebenwirkung Treibhausgasemissionen. Zu Letzterem trug auch der Humusaufbau bei, der im Umfang von mindestens 7 kt Humus-Kohlenstoff pro Jahr durch die Maßnahmen gefördert wurde. Hauptziel des Humusaufbaus ist die Erhaltung und Förderung der Bodenfruchtbarkeit. Hierbei wurden allerdings auch schnell reversible Effekte des Humusaufbaus berücksichtigt. Eine weitere Bodenschutzwirkung zielte auf die Erhaltung der Bodensubstanz durch Verhinderung von Erosionsereignissen. Es konnten jedes Jahr rd. 19 kt Bodenabtrag unterbunden werden.

Durch einen gezielten Einsatz von Förderkulissen im Rahmen der Regionalen Agrarumweltkonzepte, Bagatellgrenzen und ressourcenspezifisch definierten Förderauflagen konnten Mitnahmeeffekte weitgehend vermieden werden. Lediglich bei der Förderung von MDM-Verfahren werden summarisch 40 % Mitnahmen angenommen, sodass nicht die volle Bruttoförderfläche auf Ressourcenschutzwirkungen angerechnet wurde (Tabelle 32). Geringe Mitnahmepotenziale wirken sich positiv auf die Kosten-Wirksamkeitsrelation der betrachteten Teilmaßnahmen aus.

Insgesamt kann den AUM eine umfangreiche Umweltwirkung attestiert werden, die z. T. auch über die in Hessen bestehenden umfangreichen Zielsetzungen hinausgehen. Diese Wirkungen im Hinblick auf Klimaschutz sowie die biologische Vielfalt werden ausführlich in den entsprechenden Vertiefungsthemen analysiert (siehe Modulberichte 9.7\_MB Klimaschutz, 9.3\_MB Biodiversität). Aus Wasserschutzsicht hat der oben dargestellte Minderungseffekt der AUM beim Stickstoffsaldo den landesweiten Trend merklich beeinflusst. Da aber keine Zeitreihe für den Basisindikator vorliegt, kann nicht beurteilt werden, ob auch die Richtung des Trends beeinflusst wurde. Inwiefern sich eine Verbesserung der Gewässerqualität einstellt, kann aufgrund des Zeitverzugs auf Seiten des Schutzgutes und im Rahmen einer Evaluierung nicht untersucht und folglich nicht bewertet werden. Im Arten- und Biotopschutz bleiben die Wirkungen im Regelfall lokal beschränkt und leisten nur geringe Beiträge zur Lösung landesweiter Probleme. Dementsprechend ist bei den landesweiten Biodiversitätsindikatoren Feldvögel und HNV, aber auch bei den Erhaltungszuständen der FFH-Lebensraumtypen keine Trendumkehr negativer Entwicklungen erkennbar. Starke externe Faktoren, wie z. B. ein weitergehender Wandel der Landbewirtschaftung (Beispiele: Rückgang der Weidehaltung, Rückgang von Sommergetreide, Zunahme von Mais) mit spezialisierten Produktionszweigen und hohen Produktionsintensitäten, übersteuern die positiven Wirkungsbeiträge der AUM. Multifunktionale Zielsetzungen bei den Teilmaßnahmen können der Maßnahmenoptimierung für einzelne Schutzgüter zudem entgegenstehen, z. B. wenn unterschiedliche Zielgebiete bestehen (WRRL vs. Natura 2000).

**Tabelle 32:** Zusammenfassender Überblick über Effektivität und Effizienz der Umweltwirkungen der Agrarumweltmaßnahmen

Code	Maßnahme	Output		Förder- kulisse	Förder- ansatz	Umweltziele	Ressourcenwirkung (brutto)		Mitnahme- potenzial	Kosten-Wirksamkeit (netto)	
		Fläche	Zielerfüllung				Quantitativ	Qualitativ		Wert	Einheit
		ha <sup>1)</sup>	% <sup>2)</sup>								
<b>B1</b>	Ökologischer Landbau	66.267	92%	Nein	S	Biodiversität		++	0	281	Euro/Wirksamkeit
						Wasser	3.976 t N			3	Euro/kg N
						Boden	5.500 t Boden			2.238	Euro/t Boden
							7.000 t Humus-C				<i>Nicht berechnet</i>
<b>B2</b>	Winter- begrünung	767	2%	Ja	E	Wasser	15 t N			21	Euro/kg N
						Boden	2.150 t Boden			147	Euro/t Boden
<b>B3</b>	Blühflächen/ Schonstreifen	1.294	22%	Ja	E	Biodiversität		++	0	1.316	Euro/Wirksamkeit
						Wasser	77 t N			14	Euro/kg N
						Boden	4.130 t Boden			271	Euro/t Boden
<b>B5</b>	Grünland- extensivierung	35.058	100%	Ja	E	Biodiversität		+++	0	214	Euro/Wirksamkeit
<b>B7</b>	Steillagen- weinbau	322	108%	Ja	E	Biodiversität		++	0	4.812	Euro/Wirksamkeit
<b>B8</b>	MDM- Verfahren	39.467	88%	Ja	E	Wasser	0 t N		40		<i>Nicht berechnet</i>
						Boden	7.165 t Boden			459	Euro/t Boden

1) Geförderte Fläche im Durchschnitt der Förderperiode bzw. der Laufzeit der Maßnahmen.

2) Zielerfüllung in Bezug auf die Förderfläche, gemessen an den Zielen nach dem Health Check (3. Änderungsantrag 2009).

3) Räumliches Angebot der Teilmaßnahmen begrenzt auf fachlich ausgewählte Zielgebiete oder flächendeckend im ländlichen Raum.

4) System- oder betriebszweigorientierte Ansätze (S) im Unterschied zu Einzelflächenansätzen (E).

5) Enthält Haupt- und Nebenziele. In Absprache mit dem Fachreferat, z. T. abweichend vom Programmdokument.

6) Die Effizienzbewertung wird als Kosten-Wirksamkeit ausgedrückt. Die Kostenseite umfasst öffentliche Ausgaben und Implementationskosten.

7) Kosten-Wirksamkeitsquotient (Kosten/Wirksamkeit) entsprechend der betrachteten Wirkungseinheiten (Stickstoff N, Bodenabtrag t, Humusbildung Kohlenstoff t) bei Biodiversitätswirkungen dimensionslos.

Quelle: Eigene Darstellung.



### 6.4.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Hessen erreichte mit durchschnittlich 18,7 % nach wie vor große Anteile der LF durch Agrarumweltmaßnahmen, obwohl wesentlich höher gesteckte Ziele, z. B. für die Winterbegrünung und die Grünlandextensivierung, nicht erreicht wurden. Insgesamt wurden knapp 16 % des Ackerlandes (maßgeblich durch MDM-Verfahren und Ökolandbau) sowie 24 % des Dauergrünlands (maßgeblich durch Ökolandbau und Grünlandextensivierung) erreicht.

Im Vergleich zur realisierten Förderfläche aus der Vorgängerperiode mit den Programmbausteinen HEKUL und HELP, wurden die Zielwerte für die HIAP-Grünlandextensivierung um mehr als 70.000 ha (entspricht ca.  $\frac{1}{4}$  des Dauergrünlands) auf 35.000 ha reduziert. Allein in den Natura-2000-Gebieten liegen 79.000 ha Grünland, in denen im Hinblick auf schlechte Erhaltungszustände von Lebensraumtypen Handlungsbedarf besteht. Vor dem Hintergrund der Landesstrategie, nicht nur in Natura-2000-Gebieten naturschutzfachliche Ziele vorrangig über freiwillige Maßnahmen zu erreichen, scheint die starke Reduzierung des operationellen Zielwertes fragwürdig, Bemühungen einer stärkeren Fokussierung auf vorrangige Zielgebiete hingegen sinnvoll. 2012 wurde rd. die Hälfte des Grünlands und 7 % des Ackerlands in Natura-2000-Gebieten durch AUM erreicht, allerdings auch durch Maßnahmen mit wenig spezifischer Wirkung für Ziel-Lebensraumtypen oder Ziel-Vogelarten, wie durch den Ökolandbau, die Winterbegrünung oder Blühflächen/Schonstreifen. Es wird eine Erhöhung des Zielansatzes für die aus Naturschutzsicht prioritären Gebiete empfohlen. Darüber hinaus wird, neben den NSL-Kombinationsmöglichkeiten, die Einführung weiterer modularer, optionaler Naturschutz-Bausteine für den Ökolandbau vorgeschlagen (vgl. unten).

Um auch zukünftig Mitnahmen zu vermeiden, müssen insbesondere Maßnahmen und ihre Ausgestaltung kritisch begleitet werden. Dies gilt insbesondere für AUM, die der Verbreitung neuer Technologien dienen (z. B. MDM-Verfahren). MDM-Verfahren sollten daher, nach erfolgreicher Technikeinführung, zumindest für die als Mitnehmer identifizierten Teilnehmergruppen/Regionen eine abschlägige Bewertung im Rahmen der regionalen RAK erhalten.

Mithilfe von Regionalen Agrarumweltkonzepten (RAK) wurden die Maßnahmen auf aus Landes- und ggf. ergänzend aus regionaler Sicht förderwürdige Flächen gelenkt und damit auch mögliche Mitnahmeeffekte verringert. Dafür wurden, außer für den Ökolandbau, Förderkulissen für die verschiedenen Ressourcenschutzziele definiert. Dadurch konnte die Treffgenauigkeit der Maßnahmen im Hinblick auf die definierten Ressourcenprobleme sichergestellt werden. Gleichzeitig dienten die RAK dazu, bei Antragsüberhang eine Priorisierung der Flächen vorzunehmen.

## Ökologischer Landbau

Die multifunktionalen Wirkungen des ökologischen Landbaus (B1) konnten für den abiotischen (Wasser-, Boden-, [Klima<sup>55</sup>] Schutz) und biotischen (Biodiversität) Ressourcenschutz auf durchschnittlich 66.300 ha Förderfläche (8,6 % der LF) belegt werden. Vor diesem Hintergrund besteht kein grundsätzlicher Handlungsbedarf in der Förderausgestaltung.

Im Vergleich zu gezielten Vertragsnaturschutzmaßnahmen entfaltet der Ökolandbau eine mittlere (++) positive Basiswirkung auf die biologische Vielfalt. Es wird empfohlen die kombinierbaren NSL-Bausteine im Grünlandbereich gezielt einzusetzen und zu bewerben. Damit könnte der derzeitige NSL-Anteil von 6,6 % am Ökolandbau gesteigert und die Biodiversitätswirkung optimiert werden. Zur Erreichung von Naturschutzziele im ökologischen Ackerbau gibt es darüber hinaus gute Praxisbeispiele (Fuchs und Stein-Bachinger, 2008), die ggf. regional adaptiert werden müssen. Sie zeigen, wie bei üblichen Anbauverfahren im Ökolandbau negative Wirkungen auf Tierarten der Feldflur reduziert werden können. Durch einen optimierten Ökolandbau könnte ein entscheidender Beitrag zur Erhöhung hoch wirksamer Maßnahmen in den Ackerlandschaften geliefert werden, die durch den Vertragsnaturschutz häufig schwer zu erreichen sind. Aus Sicht des Ressourcenschutzes sollte die Förderung des ökologischen Landbaus daher auf jeden Fall fortgesetzt und flächenmäßig ausgedehnt werden. Eine Anpassung in der oben skizzierten Form würde für abiotische Schutzgüter keine Nachteile mit sich bringen. Der Ökolandbau zeichnet sich zudem durch ein vorteilhaftes Kosten-Nutzenverhältnis in Bezug auf die Mehrzahl der bewerteten Schutzgüter aus.

## Winterbegrünung

Der Anbau von Zwischenfrüchten zur Winterbegrünung wird als Maßnahme mit sehr guter Wirkung auf der Einzelfläche im Hinblick auf Reduzierung von Nährstoffbilanzen, Verminderung von Nährstoffverlusten und Erosion eingeschätzt. Der Minderungseffekt beim N-Saldo konnte bei ähnlicher Maßnahmenausgestaltung (winterharte Zwischenfrüchte, Düngungseinschränkung) zur Ex-post-Bewertung in anderen Bundesländern anhand betrieblicher Nährstoffvergleichs-Daten nachgewiesen werden, im Gegensatz zu der GAK-Variante, wie sie etwa in Niedersachsen angeboten wurde. Allerdings waren die Wirkung insgesamt wegen des geringen Förderflächenumfangs niedrig und die Verwaltungskosten aus oben genannten Gründen vergleichsweise hoch. Die Akzeptanzanalyse hat aber gleichzeitig gezeigt, dass die Inanspruchnahme für hessische Produktionsverhältnisse einen durchaus zu erwartenden Umfang erreichte. Aus diesen Befunden leitet sich als Empfehlung ab, die Maßnahme auch weiterhin mit ambitionierten Förderauflagen anzubieten, um insbesondere der Wasserschutzberatung in der WRRL-Zielkulisse ein Instrument mit nachweislich gesicherten Wirkungen an die Hand zu geben und Mitnahmen möglichst zu vermeiden. Dabei ist auch denkbar, diese neben der im neuen Förderprogramm angebotenen Variante parallel oder in Form eines Hütchenmodells zu fördern (Beispiel Niedersachsen). Dabei hat sich

---

<sup>55</sup> Ohne Klimaschutzziel in Hessen. Prinzipiell sind (flächenbezogene) Klimaschutzwirkungen insbesondere durch den Verzicht auf Mineraldünger vorhanden.

gezeigt, dass Betriebe die GAK-Variante zum Einstieg in die Winterbegrünung nutzen und dann auf höhere Auflagen umsatteln.

Da die Akzeptanzauswertung und auch die Befragungen von Tehen et al. (2013) gezeigt haben, dass der Zwischenfruchtanbau in Hessen insgesamt noch wenig praktiziert wird und vielfach Wissensdefizite bestehen, muss das Förderangebot gemeinsam durch Wasserschutz- und Officialberatung noch gezielter beworben werden. Zur Akzeptanzsteigerung wäre auch bei ambitionierter Ausgestaltung eine Lockerung der Düngungsaufgabe denkbar, ohne die Wirkung einzuschränken. Hier sei auf Nordrhein-Westfalen verwiesen, wo Andungen bei Vorfruchtgetreide gestattet ist.

### **Blühflächen und Schonstreifen**

Blühflächen/Schonstreifen wurden im Durchschnitt der Förderperiode lediglich auf 1.291 ha gefördert (zuletzt auf 2.400 ha), womit im Schnitt 0,3 % der Ackerfläche Hessens erreicht wurden. Zu 96 % wurden Blühflächen gefördert, 4 % Ackerwildkrautschutz-Streifen und so gut wie keine Erosionsschutzstreifen. Die Akzeptanz stieg mit der Anpassung der Prämien im Jahr 2009/10, allerdings konnten die Zielwerte von 6.000 ha bei Weitem nicht erreicht werden. Ursächlich könnten die ausschließliche Anlage von ganzen Schlägen als Blühflächen sowie die verpflichtende Lagetreue der Flächen/Streifen über die ganze Förderperiode sein. Prinzipiell können mit vergleichsweise geringen Flächenanteilen von hochwertigen, optimal platzierten Blühflächen/Schonstreifen gute Biodiversitätswirkungen erzielt werden. Sie sind ein geeignetes Instrument, um Habitate für eine Vielzahl von Tierarten der Feldflur zu schaffen, Wildpflanzenarten zu fördern und Bodenerosion zu verringern bzw. oberflächliche Einträge in Gewässer zu mindern. Dafür ist einerseits die Ausprägung und Vernetzung der Streifen, andererseits deren konkrete Lage entscheidend, was eine Feinabstimmung vor Ort erfordert. So haben Blühflächen oder Schonstreifen entlang von Waldrändern z. B. ein geringeres Wirkungspotenzial als im weiträumigen Offenland. Für den Ackerwildkrautschutz müssen darüber hinaus gezielt Potenzialflächen ausgesucht werden (Acker mit bekannten Ackerwildkrautvorkommen oder Standorte mit vermuteten Entwicklungspotenzialen), um gute Wirkungen zu erzielen.

Es wird empfohlen Blühflächen zukünftig auch als Streifen zu fördern, wobei einjährige Streifen mit jährlicher Neuansaat und ggf. ohne Lagetreue genauso in Frage kommen, wie mehrjährige, nicht rotierende Streifen. Untersuchungen in Niedersachsen haben gezeigt, dass beide Streifenvarianten (unterschiedliche) Wertigkeiten haben. Die Vorgabe (blütenreicher) Blühmischungen mit geringen Ansaatstärken sollte beibehalten werden. Bei Wildkrautarten muss laut Förderrichtlinie zukünftig Regio-Saatgut mit zertifizierter regionaler Herkunft verwendet werden. Streifenbreiten sollten wie bei den Schonstreifen mind. 10 m betragen. Schonstreifen zum Schutz von Ackerwildkräutern müssen auf Potenzialflächen gelenkt werden. Sie sollten für eine Förderperiode weiterhin lagetreu sein. Blüh- und Schonstreifen entfalten auf geeigneten Ackerflächen zweifachen Erosionsschutz. Einerseits nehmen sie Oberflächenabfluss und darin enthaltenes Bodenmaterial auf und mindern auf diese Weise Off-site-Schäden. Andererseits verkürzen sie in entsprechender Lage die erosive Hanglänge und verringern die Bildung von Erosionsrinnen. Schonstreifen in ausreichender Breite angrenzend an Oberflächengewässer haben nachweisbare Re-

tentions- und Pufferfunktion zur Verringerung von Nähr- und Schadstoffeinträgen. Für alle Fördervarianten gilt, dass eine gezielte Beratung und Flächenauswahl vor Ort die Wirkungspotenziale erhöhen kann.

Die HALM-Richtlinie der Förderperiode 2014-2020 sieht eine Ausdifferenzierung in einjährige und mehrjährige Blühstreifen, Streifen und Flächen für den Ackerwildkrautschutz sowie Gewässer-/Erosionsschutzstreifen vor, die aus Sicht der Evaluierung als sinnvoll erachtet wird.

### **Standortangepasste Grünlandextensivierung**

Die standortangepasste Grünlandextensivierung hat sehr positive (++) Wirkungen auf die biologische Vielfalt gehabt, wie die Wirkungskontrollen der FENA anhand von floristischen Indikatoren zeigen konnte. Besonders wirksam sind die Varianten mit Naturschutzfachlichen Sonderleistungen als Zusatzmodule und die Mahdvarianten. Damit konnten gut 12 % des Dauergrünlands erreicht werden, ein Großteil davon in Natura-2000-Gebieten, allerdings nur kleinere Anteile in streng geschützten Naturschutzgebieten. Insgesamt belegen die Wirkungskontrollen die Treffgenauigkeit der Grünlandextensivierung auf artenreichen, extensiven Grünlandbeständen und eine Erhaltungswirkung auf den geförderten Flächen.

Es wird daher empfohlen, die Grünlandextensivierung in der angebotenen, relativ flexibel auszugestaltenden Form beizubehalten. Dazu zählen auch die Einzelflächenbegutachtung und ein fortlaufendes Monitoring der Wirkungen, da so Fehlentwicklungen erkannt werden können. So zeigt z. B. der schlechte Erhaltungszustand von mageren Flachland-Mähwiesen (LRT-Code 6510) und Bergmähwiesen (LRT-Code 6520), die von extensiver, zeitlich angepasster landwirtschaftlicher Nutzung abhängig sind, dass für diese Lebensraumtypen Beweidungsvarianten ausgeschlossen werden müssen und dass sie nicht in ausreichendem Umfang durch passgenaue Maßnahmen erreicht werden. Der Förderumfang sollte für diese Ziel-Lebensraumtypen durch aktive Beratung und Flächeneinwerbung ausgeweitet werden.

Die HALM-Richtlinie der Förderperiode 2014-2020 sieht eine Fortführung der Grünlandextensivierung, einschließlich der Kombinationsmöglichkeiten mit NSL, vor. Darüber hinaus wird das Maßnahmenspektrum durch eine Maßnahme für den Bodenbrüterschutz und ergebnisorientierte Fördervarianten mit vier, sechs oder acht nachzuweisenden Kennarten ergänzt. Explizit kann die Beweidung aufgrund naturschutzfachlicher Erfordernisse ausgenommen werden, was z. B. den Mahd abhängigen Lebensraumtypen zugutekommen kann.

### **Umweltfreundlicher Steillagenweinbau**

Der seit 2001 geförderte Steillagenweinbau wurde erst seit dem Health Check EU-kofinanziert. In der folgenden Förderperiode wird er wieder ausschließlich aus Landesmitteln gefördert. Die Weinbausteillagen des Rheingaus und der Hessischen Bergstraße haben insbesondere landschaftskulturelle Bedeutung. Handlungsbedarf besteht bei der grundsätzlichen Sicherung der Bewirtschaftung kleinparzellierter, strukturreicher Weinbauterrassen sowie im Erosions- und Gewässerschutz, genauso wie bei der Erhaltung bzw. Wiederentwicklung der biologischen Vielfalt

der Steillagen. Das alleinige Hauptziel für die Biodiversität im EPLR Hessen als ein vorrangiges Health-Check-Ziel greift daher zu kurz. Die in den „Leitlinien Umweltschonender Weinbau“ festgelegten Förderbedingungen sind auch nicht spezifisch auf die Verwirklichung von Biodiversitätszielen ausgelegt, sondern haben ihren Schwerpunkt im phytosanitären Bereich und im Erosionsschutz. Es sind daher nur geringe positive Wirkungen für die im EPLR Hessen aufgeführten faunistischen und floristischen Zielarten zu erwarten. Lediglich für die Zippammer, als hochgradig gefährdete Charakterart der Steillagen und Art der Vogelschutzrichtlinie, wurden positive Wirkungen der Förderung konstatiert. Die Effizienz der Maßnahme ist vergleichsweise am schlechtesten und wird insbesondere durch hohe Fixkosten bei geringen Förderumfängen bedingt.

Es wird empfohlen, die Steillagenweinbau-Förderung ohne EU-Kofinanzierung fortzusetzen, wie bereits in der Förderperiode 2014-2020 umgesetzt. Zur Realisierung von Biodiversitätszielen sind nicht nur die bestockten Rebflächen von Bedeutung, sondern alle Weinbergs- und Felsbiotop der Hanglagen in ihrer räumlichen Vernetzung, sodass integrierte Managementpläne erforderlich sind. Auf den Rebflächen selbst sind insbesondere die Stellschrauben Herbizideinsatz und Stickstoffdüngung stärker zu berücksichtigen, wenn die Lebensraumbedingungen z. B. für Magerkeitszeiger unter den Ziel-Pflanzenarten verbessert werden sollen.

Die HALM-Richtlinie der Förderperiode 2014-2020 sieht eine weitgehend unveränderte Fortführung der Förderung vor. Allerdings wurde die Mindestförderfläche von 0,05 auf 0,1 ha verdoppelt.

### **Mulch- und Direktsaat-Verfahren**

Zwar wurde mit Mulch- und Direktsaatverfahren mit  $7.200 \text{ t a}^{-1}$  verminderter Bodenabtrag der höchste Bruttobeitrag für eine Einzelmaßnahme erreicht und damit erosionsmindernde Effekte der Förderung nachgewiesen, der tatsächlich durch die Förderung realisierte Umwelteffekt vermindert sich jedoch durch Mitnahmen. Sie umfassen bei konservativer Schätzung 40 % der Förderfläche, sodass sich der Nettoeffekt auf  $4.300 \text{ t a}^{-1}$  reduziert. Im Vergleich zu den anderen AUM mit Erosionsschutzziel weisen MDM-Verfahren mit rund 460 Euro/t vermiedener Bodenabtrag die zweitschlechteste Kosten-Wirksamkeits-Relation auf. Da die Förderung erst 2010 aufgenommen wurde, kann von tendenziell sinkendem Fixkostenanteil/ha bei den Implementationskosten ausgegangen werden, dies wird allerdings keine Folgen für das Bewertungsranking haben.

Vor diesem Hintergrund unterstützen wir die Entscheidung Hessens, MDM-Verfahren im HALM nicht mehr als flächengebundene AUM anzubieten.

### **Ausblick**

Mit der Förderphase 2014-2020 hat Hessen den Umfang der im ELER geförderten AUM deutlich eingeschränkt. Unter EU-Kofinanzierung wird im HALM der ökologische Landbau und als AUKM die vielfältige Fruchtfolge (neu) gefördert. Die anderen AUM des HIAP werden z. T. inhaltlich neu gestaltet und national finanziert fortgeführt. Auch wenn die Zäsur auf den ersten Blick erheblich erscheint, hat mit dem Ökologischen Landbau die Fördermaßnahme Bestand, die deutlich über

50 % des Finanzbudgets des HIAP auf sich vereinte und sich durch hohe Verwaltungseffizienz sowie Multifunktionalität bei den Umweltwirkungen auszeichnete. Auf die anderen AUM, mit Ausnahme der Grünlandextensivierung, entfielen im HIAP nur geringe ELER-Budgetanteile. Für den Zwischenfruchtanbau, den Weinbau in Steillagen sowie die Blüh- und Schonstreifen entstanden Implementationskosten (IK) von (deutlich) mehr als 550 Euro/ha<sup>56</sup>. Die IK lagen z. T. deutlich über den Förderprämien.

Ergebnis der IK-Bewertung (siehe Modulbericht 10.2\_MB Implementationskostenanalyse) ist darüber hinaus, dass neben den in der hessischen Verwaltungsstruktur bedingten IK (Organisationseffekte) ein erheblicher Anteil der Kosten durch Verfahrensregularien der KOM verursacht ist. Dies betrifft insbesondere Vorgaben zur Messgenauigkeit der Flächen, die in einer von Realernte geprägt, kleinteiligen Agrarstruktur nochmals zu Mehraufwendungen führen. Vor diesem Hintergrund werden unter den Kapiteln 10.2. und 11.3 sowohl Empfehlungen an das Land Hessen zur Optimierung der Umsetzungsbedingungen und -strukturen formuliert als auch an die Ebene der EU. Quintessenz ist, dass über Anforderungen an die Verwaltungs- und Kontrollsysteme diskutiert und ggf. korrigierende Schritte eingeleitet werden sollten.

Unter den für den Zeitraum 2014 bis 2020 gegebenen Rahmenbedingungen ist die Entscheidung Hessens rational für verwaltungsaufwendige und ggf. fehleranfällige AUKM auf ELER-Finanzierung zu verzichten. Sie steht jedoch im Widerspruch zu dem auf europäischer Ebene postulierten Anspruch den ELER als wesentliches Finanzierungsinstrument zur Umsetzung gemeinschaftlicher und internationaler Umweltpolitiken einzusetzen (vgl. auch Kapitel 10.2).

## 6.5 Wiederaufbau (226)

Mit dieser Maßnahme sollte bei Eintritt von abiotischen Großschadereignissen (z. B. Windwurf, Orkan, Waldbrand) der Wiederaufbau der zerstörten Wälder ermöglicht bzw. beschleunigt werden, um möglichst schnell die Funktionsfähigkeit dieser Wälder bezüglich ihrer Schutz- und Sozialfunktion wieder herzustellen. In der hier betrachteten Förderperiode kam es zu keinem entsprechenden Großschadereignis. Die Maßnahme wurde nicht umgesetzt und war entsprechend auch nicht Gegenstand der Evaluation.

---

<sup>56</sup> Zum Vergleich Implementationskosten des Ökologischer Landbaus 16 Euro/ha.

## 6.6 Nichtproduktive Investitionen Forst (227)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den im Modulbericht (5.4\_MB Forstliche Fördermaßnahmen) ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

### 6.6.1 Maßnahmenüberblick

#### Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme

Im Rahmen der Nichtproduktiven Investitionen sind eine Reihe von Teilmaßnahmen programmiert. Sie gehören zum GAK<sup>57</sup>-Förderschwerpunkt Naturnahe Waldwirtschaft und sind auch Bestandteil der NRR<sup>58</sup>. Konkret handelt es sich um die Teilmaßnahmen Waldumbau, Jungbestandspflege, Bodenschutzkalkung sowie die jeweils zugehörigen Vorarbeiten (Untersuchungen, Analysen, fachliche Stellungnahmen etc.) und der insektizidfreie Waldschutz.

Mit den Teilmaßnahmen soll die Naturnähe der Wälder erhöht und die ökologische Stabilität der Wälder verbessert werden. Des Weiteren sollen die Auswirkungen dauernder Schadstoffeinträge aus externen Quellen gemildert werden.

Durch den Waldumbau sollten Reinbestände und nicht standortgerechte Bestände in stabile Laub- und Mischbestände umgewandelt und naturnahe Waldgesellschaften weiterentwickelt und wiederhergestellt werden. Die Maßnahmendurchführung erfolgte auf der Grundlage von Standortkartierung, Forsteinrichtung bzw. forstfachlichen Stellungnahmen mit standortgerechten Baumarten aus herkunftsgesichertem Vermehrungsgut.

Gefördert wurde die Anlage von Misch- (mindestens 30 % Laubbäume) und Laubbaumkulturen (max. 20 % Nadelbäume). Seit 2012 erfolgte die Förderung als Festbetragsfinanzierung im Rahmen der Projektförderung (HMUKLV, 2015a). Zuvor erfolgte die Förderung als Stückzahlförderung mit Förderhöchstbetrag. Die Umstellung sollte zu einer Vereinfachung und Effizienzsteigerung des Förderverfahrens führen.

Im Rahmen der Jungbestandspflege wurden bei Nadelbaumbeständen bis zu zwei, bei Laubbaumbeständen bis zu drei Pflegemaßnahmen gefördert unter der Voraussetzung, dass die Bestände das jeweils folgende Alter nicht überschritten haben:

- Fichte und Douglasie bis einschließlich 20 Jahre,
- alle anderen Nadelbaumbestände bis einschließlich 30 Jahre,
- alle Mischbestände mit einem Laubbaumanteil von mind. 30 % bis einschließlich 30 Jahre und
- Laubreinbestände bis einschließlich 40 Jahre.

---

<sup>57</sup> Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz.

<sup>58</sup> Nationale Rahmenregelung.

Die Förderung erfolgte als Festbetragsfinanzierung im Rahmen der Projektförderung.

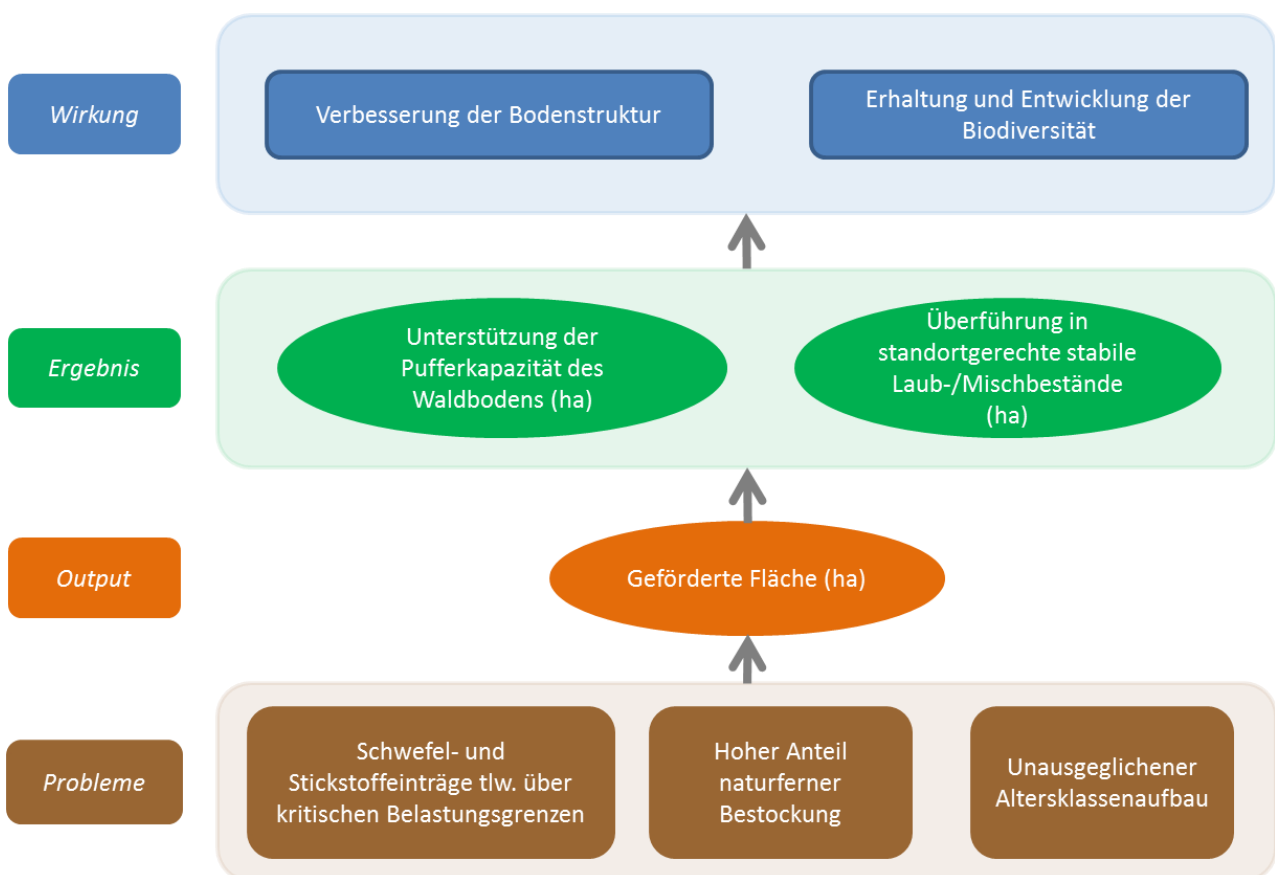
Voraussetzung für die Förderung der Bodenschutzkalkung war eine gutachterliche Stellungnahme, die die Zweckmäßigkeit und Unbedenklichkeit der geplanten Maßnahmen bestätigt. Die Höhe der Zuwendungen konnte bis zu 100 % der zuwendungsfähigen Ausgaben betragen.

Die Förderung des insektizidfreien Waldschutzes umfasste die Unterstützung biologischer und technischer Maßnahmen zur Vorbeugung, Abwehr und Überwachung von Schadorganismen im Wald. Ziel war die Sicherung oder Wiederherstellung stabiler Waldökosysteme und der Schutz des Waldes vor bedeutsamen Schäden. Der Einsatz chemischer Pflanzenschutzmittel wurde nicht gefördert. Die Maßnahme war schlecht planbar, da sie nur im Bedarfsfall zur Anwendung kommt. In der Förderperiode sind nur wenige Maßnahmen gelaufen (Fördervolumen ca. 30.000 Euro). Im Rahmen der Evaluation erfolgte keine vertiefte Betrachtung dieser Maßnahme.

### Zielsetzung der Maßnahme und Relevanzprüfung

Abbildung 14 stellt die Interventionslogik der Maßnahme 227 dar. Grundsätzlich sind die Teilmaßnahmen geeignet, im Sinne der Interventionslogik zu wirken.

**Abbildung 14:** Interventionslogik nichtproduktive Investitionen



Quelle: Eigene Darstellung.



## Umsetzung der Maßnahme

Tabelle 33 stellt die Zielstellung für die Teilmaßnahmen zu Beginn und zum Ende der Förderperiode sowie den Umsetzungsstand und die sich daraus ergebende Zielerreichung dar. Die Ziele wurden insgesamt gut erreicht. Die Zielflächen für den Waldumbau und die Bodenschutzkalkung wurden im Programmverlauf nach oben korrigiert, während das Ziel für die Jungbestandspflege reduziert wurde. Auch die angepasste Zielfläche bei der Bodenschutzkalkung wurde deutlich übertroffen. Dagegen wurde die reduzierte Zielfläche der Jungbestandspflege aufgrund geringer Nachfrage nicht erreicht. Insgesamt wurden ca. 15,2 Mio. Euro öffentliche Mittel für die Teilmaßnahmen des ELER-Codes 227 eingesetzt. Der EU-Anteil belief sich auf ca. 6,3 Mio. Euro.

**Tabelle 33:** Ziele und Zielerreichung bei nichtproduktiven Investitionen (227)

Teilmaßnahmen	Ziel		Output	Zielerreichung
	2009	2012		
Waldbau (ha)	3.500	5.000	4.937	99%
Jungbestandspflege (ha)	10.500	7.500	6.179	82%
Bodenschutzkalkung (ha)	25.000	3.200	37.554	117%

Quelle: Eigene Darstellung nach EPLR Hessen (HMUELV, 2015) und Förderdaten des Landes.

## 6.6.2 Beantwortung der Bewertungsfrage

### Untersuchungsansatz

Die von den Maßnahmen erwarteten Wirkungen treten aufgrund der langen Wachstumsprozesse im Wald erst Jahre bis Jahrzehnte nach der Maßnahmendurchführung ein. Die Bewertung stützt sich deshalb vorwiegend auf Dokumenten- und Literaturanalysen. Für die Teilmaßnahme Waldumbau wurden zusätzlich Fallstudien durchgeführt. Hauptziel war es zu überprüfen, ob die Annahme, dass geförderte Flächen in der Regel die Zielbestockung erreichen können, begründet ist. Die Aspekte Zufriedenheit mit der Förderung bzw. dem Förderverfahren und Mitnahmeeffekte waren Thema in Befragungen von ZuwendungsempfängerInnen und BetreuungsfördererInnen.

### Frage 16: Verbesserung der Umweltsituation

Die beiden Teilmaßnahmen Waldumbau und Bodenschutzkalkung haben durch ihren direkten Eingriff in die Baumartenzusammensetzung bzw. den Stoffhaushalt auch eine direkte Wirkung auf die Umwelt. Die Jungbestandspflege hat eher eine indirekte Wirkung. Bei der Beantwortung der Bewertungsfrage werden insbesondere die Wirkungen auf die Wirkungsbereiche Biodiversität, Boden/Wasser und Klima betrachtet.

## Beitrag der Teilmaßnahmen zur Erhaltung oder Förderung der Biodiversität

### *Waldumbau*

Durch den Waldumbau im Rahmen der naturnahen Waldbewirtschaftung sollen stabile, standortgerechte Laub- und Mischbestände begründet und damit die Naturnähe der Bestände erhöht werden. Bei den Ausgangsbeständen handelte es sich vorwiegend um instabile, nichtstandortgerechte (Nadelholz-)Bestände. Diese stellen aus ökologischer Sicht eine Störung der natürlichen Lebensgemeinschaft dar, können aber mit einer relativ hohen Artenvielfalt verbunden sein. Ziel des Waldumbaus ist eine Erhöhung der Naturnähe und Standortgerechtigkeit der Bestände. Die Biodiversität kann, gemessen an der Artenzahl nach Abschluss der Umbauphase, geringer sein als in standortfremden Nadelreinbeständen. Eine Erhöhung der Naturnähe der Baumzusammensetzung ist Voraussetzung für eine naturnähere Entwicklung der gesamten Lebensgemeinschaft eines Waldökosystems. Im Rahmen des BMBF<sup>59</sup>-Forschungsverbundes „Zukunftsorientierte Waldwirtschaft“ konnte gezeigt werden, dass mit einer Erhöhung der Naturnähe der Baumartenzusammensetzung auch die Naturnähe der übrigen Lebensgemeinschaft steigt. Allerdings ist die Entwicklung naturnaher Lebensgemeinschaften aufgrund der Langfristigkeit der Entwicklungsprozesse im Wald erst mittelfristig möglich. So ist z. B. bei der Bestandsentwicklung von Waldvögeln in Deutschland aufgrund der langfristigen Prozesse der Waldentwicklung (Waldwachstum, Waldgenerationenwechsel, Nutzungszeiträume, Standortveränderungen), anders als in der Agrarlandschaft, nicht mit einer starken kurz- bis mittelfristigen Dynamik zu rechnen.

Ob die geförderten Waldumbauflächen langfristig tatsächlich das angestrebte Bestandsziel erreichen können, wurde beispielhaft im Rahmen von Fallstudien überprüft (Bormann, 2013). Die Untersuchung kam zu dem Ergebnis, dass mit den Maßnahmen i. d. R. das Bestandsziel erreicht werden kann. Es ist also davon auszugehen, dass der im Rahmen des hessischen EPLR geförderte Waldumbau langfristig zu standortgerechteren, naturnäheren Waldbeständen führt und damit positiv auf die Biodiversität des Lebensraums Wald wirkt.

### *Jungbestandspflege*

Die dauerhaften Auswirkungen der Jungbestandspflege auf die Biodiversität sind eher indirekt. Das durch die Entnahme einzelner Bäume aufgelockerte Kronendach schließt sich bereits nach kurzer Zeit wieder; die Maßnahme hat daher kaum Einfluss auf die Biodiversität der Bodenvegetation oder der Brutvögel. Ziel dieser Maßnahme war kein Baumartenwechsel und auch keine dauerhafte Veränderung der Bestandsstruktur, sondern vielmehr die Schaffung stabiler Bestände. Dennoch können Bestandspflegemaßnahmen durch die Förderung von Mischbaumarten positiv auf die Baumartendiversität wirken. Durch die Vorgabe der späteren Baumartenzusammensetzung wird auch die Ausprägung der vorherrschenden Waldlebensraumtypen und lebensraumtypischen Strukturen gezielt beeinflusst.

---

<sup>59</sup> Bundesministerium für Bildung und Forschung.

### *Bodenschutzkalkung*

Die Auswirkungen der Bodenschutzkalkung auf die Biodiversität des Waldes werden von Experten unterschiedlich bewertet. Differenzen ergeben sich v. a. aufgrund unterschiedlicher Referenzzustände und Ziele. Einigkeit besteht zwischen VertreterInnen des Naturschutzes und der Forstwirtschaft darin, dass bei Bodenschutzkalkungen standortspezifisch vorgegangen werden muss, besonders gilt das für Naturschutzgebiete. Natürlich stark versauerte Böden sind von einer Kalkung auszuschließen. Dieser Forderung wurde in Hessen in der Förderrichtlinie dadurch entsprochen, dass Bodenschutzkalkungen nur auf Grundlage einer gutachtlichen Stellungnahme förderfähig waren.

## **Beitrag der Teilmaßnahmen zur Erhaltung oder Förderung der Wasser- und Bodenqualität**

### *Waldumbau*

Der Waldumbau wirkt auf das Umweltgut Boden aufgrund der Baumartenänderung insbesondere durch eine veränderte Durchwurzelung und Streuzusammensetzung. Dies hat wiederum Auswirkungen auf die Wasserqualität und die Wasserquantität.

Durch den Waldumbau kommt es zu einer Erhöhung des Laubholzanteils auf Kosten des Nadelholzanteils. Laubholz zeichnet sich im Vergleich zu Nadelholz durch eine höhere Sickerwassermenge und damit eine höhere Grundwasserneubildung aus.

Auch hinsichtlich der Wasserqualität ist Laubholz langfristig besser zu bewerten als Nadelholz. So ist die Nitratkonzentration im Sickerwasser in Laubbeständen in der Regel geringer als in Nadelbeständen. In Hessen wurden in der vergangenen Förderperiode nur Misch- (mindestens 30 % Laubbäume) und Laubbaumkulturen (max. 20 % Nadelbäume) gefördert.

### *Jungbestandspflege*

Die Jungbestandspflege wirkt über die Stabilisierung der Bestände und damit auch die Stabilisierung der im Boden gespeicherten Nährstoffvorräte indirekt positiv im Hinblick auf die Schutzgüter Wasser und Boden.

### *Bodenschutzkalkung*

Die Bodenschutzkalkung im Wald hatte ursprünglich das Ziel, den Säureeintrag durch  $\text{SO}_2$  und  $\text{NO}_x$  zu neutralisieren und so Schäden an Boden und Bestand zu vermeiden, sowie einen durch die Säureauswaschung entstehenden Magnesiummangel auszugleichen. Damit trägt sie zur Stabilisierung des ökosystemischen Stoffhaushalts bei. Seit den 1990er-Jahren haben die Säureeinträge aus Verkehr und Industrie stark abgenommen. Auf anhaltend hohem Niveau liegen aber die N-Einträge, die zu großen Teilen aus der Landwirtschaft stammen. Dabei haben in hessischen Wäldern die Nitrateinträge seit Beginn der Aufzeichnungen im Rahmen des Waldschadensmonitoring abgenommen. Die Ammoniuminträge sind demgegenüber hohen jährlichen Schwankungen unterworfen, ohne dass sich ein Trend abzeichnet (HMUELVA, 2011).

Die Bodenschutzkalkung hat einen direkten Einfluss auf den bodenchemischen Zustand und damit, wie oben beschrieben, auf die Nährstoffversorgung der Bäume sowie auf das Umweltgut Wasser. Ziel der Bodenschutzkalkung ist eine Verbesserung der Basensättigung und damit ein Ausgleich von Nährstoffungleichgewichten. Durch den Vergleich der ersten (1989-1992) und zweiten (2006-2008) Bodenzustandserhebung im Wald konnte der Einfluss der Bodenschutzkalkung auf die Basensättigung geprüft werden. Im Waldzustandsbericht 2012 (HMUELV, 2012b) sind Ergebnisse einer solchen Auswertung für Hessen dargestellt. Der Vergleich von standörtlich vergleichbaren gekalkten mit nichtgekalkten Messflächen zeigt für die oberen Bodenschichten eine deutliche Verbesserung der Basensättigung auf den gekalkten Flächen. Unterhalb von 10 cm Bodentiefe blieb die Basensättigung auf den gekalkten Standorten konstant, während sie auf den ungekalkten Standorten weiter abnahm. Auf den ungekalkten Standorten zeigt sich also eine zunehmende Tiefenversauerung.

Die Bodenschutzkalkung ist hinsichtlich der Schutzgüter Boden/Wasser mit Risiken behaftet. Vorrangiges Risiko ist eine erhöhte Nitratauswaschung. Langfristig ist auf gekalkten Flächen aber in der Regel keine erhöhte Nitratauswaschung zu beobachten. Zur Minimierung der Risiken ist ein standörtlich differenziertes Vorgehen wichtig. Dies ist wie oben gezeigt in Hessen gegeben.

### **Beitrag der Teilmaßnahmen zur Abschwächung des Klimawandels**

#### *Waldumbau*

Bei der Bewertung des Waldumbaus spielt sowohl die Anpassung an den Klimawandel als auch die CO<sub>2</sub>-Bindung eine Rolle.

Im Zuge des Klimawandels werden für Deutschland gebietsweise höhere Sommertemperaturen sowie niedrigere Niederschlagssummen in den Sommermonaten und eine Niederschlagszunahme im Winter vorausgesagt. Für nicht angepasste Baumarten ergeben sich daraus zum einen direkte Schädigungen bzw. Absterben durch Wassermangel und zum anderen auch indirekte Schäden v. a. durch Borkenkäferkalamitäten. Durch den Waldumbau soll eine Anpassung der Wälder an die zu erwartenden Klimaveränderungen erreicht werden. Die Buche als eine wichtige Baumart im Rahmen des Waldumbaus wird unter dem Aspekt des Klimawandels aufgrund ihrer Eigenschaften als Klimax-Baumart und der damit verbundenen engen ökologischen Amplitude kontrovers diskutiert. In Anbetracht der bestehenden Unsicherheiten wird ihr aber unter Beachtung der jeweiligen standörtlichen Gegebenheiten sehr wohl eine Eignung zugesprochen. Einigkeit besteht hingegen, dass die auch in Hessen teilweise weitverbreitete Baumart Fichte zu den Verlierern des Klimawandels zählt. Mischbestände sind tendenziell besser an die Auswirkungen des Klimawandels wie Stürme, Waldbrand und Insektenkalamitäten angepasst als Nadelreinbestände. In einer Befragung von Forst- und Naturschutzexperten wurde die Förderung von Mischbeständen am häufigsten auf die Frage nach geeigneten waldbaulichen Maßnahmen zur Anpassung von Wäldern an den Klimawandel genannt (Reif et al., 2010). Bei all den Unsicherheiten, die in Bezug auf die Auswirkungen des Klimawandels bestehen, kann man davon ausgehen, dass standortgerechte, stabile Wälder wohl am besten mit den potenziellen Gefährdungen zurechtkommen. Die Ver-

wendung standortgerechter Baumarten war als Zuwendungsvoraussetzung Bestandteil der Förderrichtlinie. Darüber hinaus begünstigte die Ausgestaltung der Festbetragsförderung tendenziell die Begründung von Laub- und Nadelbaummischungen.

Die Kohlenstoffspeicherleistung für im Rahmen der Förderung umgebaute Waldflächen kann mit Hilfe einer Modellrechnung abgeschätzt werden. Die im Folgenden angegebene Speicherleistung wurde auf der Grundlage der in der Literatur (Paul; Weber und Mosandl, 2009) angegebenen Kohlenstoffspeicherungsraten berechnet. Für die Modellrechnung wurde mit den Mindestbaumartenanteilen nach der Förderrichtlinie gerechnet. Da aus den vorliegenden Förderdaten direkt keine Informationen bezüglich der Verteilung nach Laubbaum- und Mischkulturen ableitbar waren, wurde für die Berechnung davon ausgegangen, dass es sich bei allen geförderten Waldumbauflächen um Laubbaumkulturen handelte. Die Ergebnisse sind also konservativ geschätzt, da Laubholz eine geringere C-Speicherleistung hat als Nadelholz. In den ersten 20 Jahren können durch die Maßnahmen ca. 144.000 t Kohlenstoff in der ober- und unterirdischen Biomasse gespeichert werden. Bei einer unterstellten Umtriebszeit von 120 Jahren können insgesamt 1,7 Mio. t Kohlenstoff bzw. 14 Mio. t CO<sub>2</sub> gebunden werden.

Unabhängig von der Baumartenwahl folgt auf die Umtriebszeit die Holzverwendung, die unterschiedliche klimarelevante Effekte hat. Zum einen wird durch eine stoffliche Nutzung die C-Speicherung des Waldes über die Kohlenstoffspeicherung in Holzprodukten verlängert. Zum anderen treten Substitutionseffekte auf: Bei stofflicher Nutzung ist dies die sogenannte Materialsubstitution, bei der energetischen Nutzung kommt es zur Substitution fossiler Energieträger. Auf eine Berechnung der auftretenden Substitutionseffekte wird verzichtet, da der Zeitpunkt der potentiellen Nutzung sehr weit in der Zukunft liegt, nämlich am Ende der angenommenen 120-jährigen Umtriebszeit.

### *Jungbestandspflege*

Die Jungbestandspflege hat keine direkten Auswirkungen auf das globale Klima. Indirekt wirkt sie über die Erziehung stabiler Bestände positiv hinsichtlich der im Wald gespeicherten Kohlenstoffvorräte.

### *Bodenschutzkalkung*

Auswirkungen der Bodenschutzkalkung auf das Klima sind v. a. indirekt über die oben beschriebene Verbesserung der Ernährungssituation der Waldbestände und einer damit verbundenen höheren Stabilität der Wälder und des dort gebundenen Kohlenstoffs zu sehen.

Durch die Bodenschutzkalkung wird allerdings auch Kohlenstoff freigesetzt. Eine Modellrechnung im Anhalt an die Emissionsberechnung der Treibhausgasberichterstattung (UBA, 2012) ergibt für die gesamte Förderfläche eine Kohlenstoffemission von 13.000 t. Dies sind knapp 9 % der über die ersten 20 Jahre durch den Waldumbau festgelegten Kohlenstoffmengen.

## Zusammenfassende Bewertung

Die Wirkungen der Teilmaßnahmen hinsichtlich der Schutzgüter Biodiversität, Boden/Wasser und Klima sind in Tabelle 34 zusammengefasst. Dem Waldumbau kann in Bezug auf alle Schutzgüter eine direkte, positive Wirkung zugeschrieben werden. Es trat allerdings in einem geringen Umfang der Förderfälle Mitnahmen auf (Modulbericht 5.4). Die Bodenschutzkalkung hat nur in Bezug auf Boden/Wasser eine gering positive Wirkung, hinsichtlich Biodiversität und Klima sind die Wirkungen zu vernachlässigen. Die Jungbestandspflege wirkte über die Stabilisierung der Bestände in Bezug auf alle Schutzgüter indirekt positiv. Bei dieser Maßnahme treten relativ hohe Mitnahmeerfolge auf (Modulbericht 5.4).

**Tabelle 34:** Überblick über die Wirkung der Teilmaßnahmen hinsichtlich der Schutzgüter Biodiversität, Boden/Wasser und Klima

Teilmaßnahmen	Output	Biodiversität		Boden/Wasser		Klima	
		Wirkungsart	Wirkungsrichtung	Wirkungsart	Wirkungsrichtung	Wirkungsart	Wirkungsrichtung
Waldbau (ha)	4.937	>*<	++	>*<	++	>*<	++
Jungbestandespflege (ha)	6.179	~~*	+	~~*	+	~~*	+
Bodenschutzkalkung (ha)	37.554	~~*	0	>*<	+	~~*	0

Wirkungsart: >\*< = direkte, ~~\* = indirekte Wirkungen/Wirkungsketten.

Wirkungen (positiv/negativ): +/- = gering, ++/-- = bedeutsam, 0 = Wirkung zu vernachlässigen.

Quelle: Eigene Darstellung.

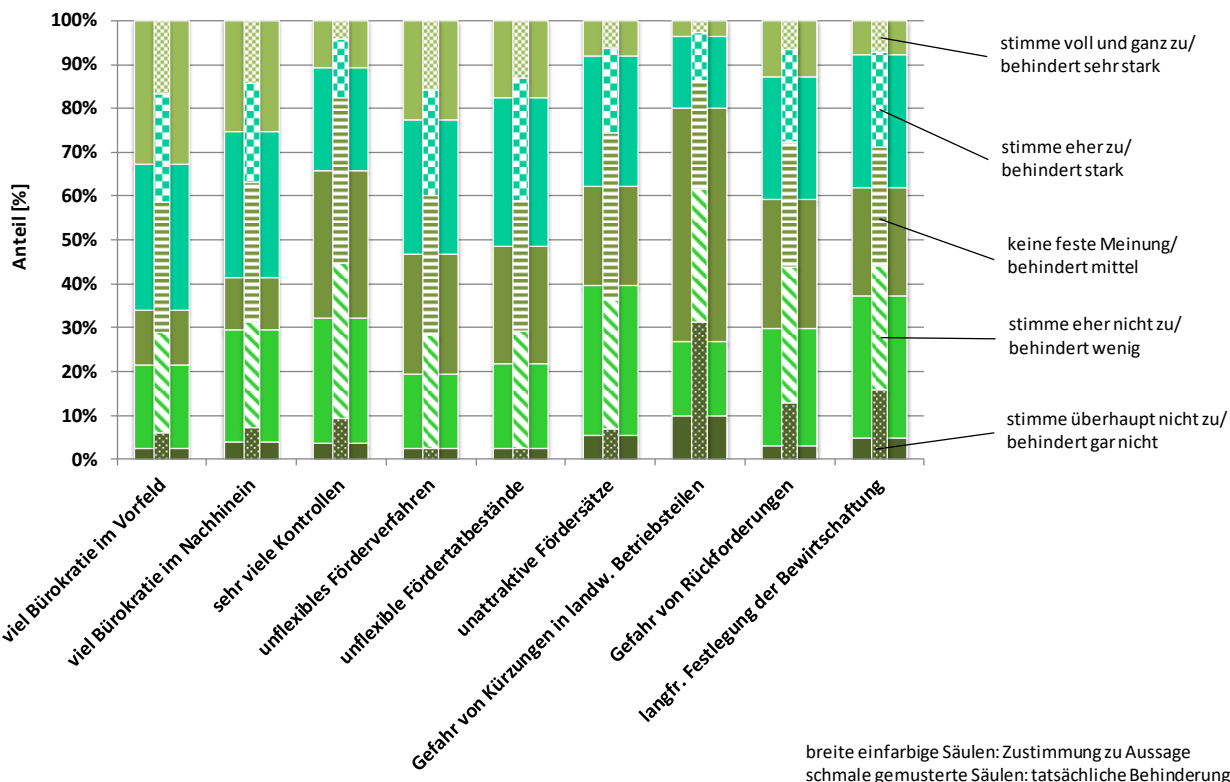
## Frage 20: Bewertung der Fördereffizienz

Für die Inanspruchnahme der Förderung und damit die Erreichung der Ziele spielt auch die Zufriedenheit mit dem Antragsverfahren eine wichtige Rolle. In der Halbzeitbewertung wurde dargestellt, dass die ZuwendungsempfängerInnen mit den Aspekten „Kontaktaufnahme mit den zuständigen Stellen“ und „Kompetenz des Ansprechpartners“ sehr zufrieden sind. Negativ wurden demgegenüber die Aspekte „Umfang der Antragsunterlagen“ und „Verständlichkeit der Antragsunterlagen“ bewertet.

In der Zuwendungsempfängerbefragung im Jahr 2014 wurde die Bewertung des Antragsverfahrens stärker differenziert. Neben dem Grad der Zustimmung zu verschiedenen vorformulierten Eigenschaften des Förderverfahrens, wurde auch nach der tatsächlichen Behinderung der Inanspruchnahme von Förderung gefragt (Abbildung 15). Die Befragungsergebnisse zeigen, dass die Aussagen „viel Bürokratie im Vorfeld“ und „viel Bürokratie im Nachhinein“ eine besonders hohe Zustimmung erfuhren. Diesen Aussagen stimmten über 70 bzw. 60 % der befragten ZuwendungsempfängerInnen voll und ganz bzw. eher zu. Die tatsächliche Behinderung bei der Inanspruchnahme von Förderung durch diese Aspekte ist etwas geringer. Hier gaben nur jeweils ca. 40 % eine starke bzw. sehr starke Behinderung durch diese Aspekte an. Der Anteil der Befragten, die sich durch das unflexible Förderverfahren und unflexible Fördertatbestände stark bzw. sehr stark

behindert fühlten, ist etwa genauso hoch. Die deutlichste Ablehnung erfuhr die Aussage „unattraktive Fördersätze“, ca. 40 % stimmten dieser Aussage überhaupt nicht bzw. eher nicht zu. Bezüglich der tatsächlichen Inanspruchnahme erfuhr die Aussage „Gefahr von Kürzungen in landwirtschaftlichen Betriebsteilen“ die stärkste Ablehnung. Von den Befragungsteilnehmern gaben 60 % an, dass dieser Aspekt sie wenig oder gar nicht behindert.

**Abbildung 15:** Einschätzung verschiedener Aspekte des Förderverfahrens und tatsächliche Behinderung der Inanspruchnahme



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Zuwendungsempfängerbefragung 2014.

Ein möglicher Grund für die Abweichung in der Einschätzung und Bewertung der Bürokratieaspekte ist, dass die Förderabwicklung in vielen Fällen (67% der Befragten) über den Betreuungsförster lief. Die hohe Bedeutung der Betreuungsförster bei der Förderabwicklung wurde bereits in der HBZ deutlich.

Die Betreuungsförster waren in zwei Untersuchungen „Studienobjekt“, zum einen in der Betreuungsförsterbefragung 2010, die in der Halbzeitbewertung ausführlich dargestellt wurde, zum anderen in den 2012 durchgeführten Fallstudien (Bormann, 2013). In beiden Untersuchungen wurde die Komplexität des Förderverfahrens kritisiert (im Sinne hoher Detaillierungsgrad bzw. Dokumentationsaufwand). Nach Ansicht der Befragten steht der Verwaltungsaufwand teilweise in keiner vertretbaren Relation zu den ausgezahlten Fördermitteln; ein Mehrwert wird nicht gesehen. Dies führt zunehmend zu Frustration vor Ort und kann damit langfristig die Umsetzung der

Förderung behindern. Die Umstellung auf die flächenbezogene Pauschalförderung wurde von den im Rahmen der Fallstudie interviewten Betreuungsförstern als positiv im Sinne der Vereinfachung des gesamten Verfahrens bewertet.

### 6.6.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Förderung des **Waldumbaus** ist insgesamt geeignet, die mit ihr verbundenen Ziele zu erreichen und positiv auf die relevanten Umweltgüter zu wirken (Biodiversität, Boden/Wasser, Klima). Vor dem Hintergrund der mit dem Klimawandel verbundenen Unsicherheiten und der höheren potenziellen Kohlenstoffspeicherung ist insbesondere die Förderung von Mischbeständen positiv zu bewerten. Die Maßnahme sollte weiterhin Bestandteil der forstlichen Förderung sein.

Auch die **Bodenschutzkalkung** ist geeignet, die mit ihr verbundenen Ziele zu erreichen. Um mögliche negative Auswirkungen zu minimieren, sind eine standortspezifische Vorgehensweise und die wissenschaftliche Wirkungskontrolle von besonderer Bedeutung und sollten beibehalten werden.

Eine ordnungsgemäße **Jungbestandspflege** ist fraglos nötig zur Erziehung stabiler und qualitativ wertvoller Bestände. Dies sind aber überwiegend auch im betrieblichen Interesse liegende Gründe und sollte Bestandteil der normalen Waldbewirtschaftung sein. Das Auftreten von vergleichsweise hohen Mitnahmeeffekten ist bei der Jungbestandspflege wahrscheinlich. Aufgrund der Entwicklungen im Bereich der Erneuerbaren Energien ist weiterhin mit einem Ansteigen der Brennholzpreise zu rechnen, sodass auch Eingriffe in jungen Beständen eher in die Gewinnzone kommen. Deshalb wird empfohlen, die Maßnahme zukünftig nicht mehr anzubieten.

Für alle forstlichen Fördermaßnahmen gilt, dass der **Dokumentations- und Verwaltungsaufwand** während des Förderverfahrens sehr hoch ist. Der hohe Aufwand führt zur Beeinträchtigung der Akzeptanz der Maßnahmen bei den Waldbesitzern und auch bei den betreuenden Stellen, die für die Umsetzung der forstlichen Förderung eine hohe Bedeutung haben. Die forstliche Förderung im Rahmen der EU-Kofinanzierung sollte sich deshalb auf große Maßnahmen konzentrieren (Waldumbau, Bodenschutzkalkung, Wegebau), bei denen der nötige Aufwand noch einigermaßen im Verhältnis zu den ausgezahlten Förderbeträgen steht. Das Land sollte die Vereinfachungsspielräume, die der EU-Rechtsrahmen bietet, konsequent nutzen (dazu IK-Analyse im Rahmen der Programmbewertung). Kleinere Maßnahmen sollten mit möglichst geringem Verwaltungs- und Dokumentationsaufwand mit rein nationaler Finanzierung umgesetzt werden. Diese Empfehlungen waren bereits Bestandteil der Halbzeitbewertung und werden von Hessen in der Art umgesetzt, dass nur noch die großen Maßnahmen forstlicher Wegebau und Bodenschutzkalkung im Rahmen des Hessischen EPLR angeboten werden. Die anderen forstlichen Fördermaßnahmen, u. a. der Waldumbau, werden zukünftig mit rein nationaler Finanzierung umgesetzt. Trotz der rein nationalen Finanzierung sollten die Maßnahmen aber einer Evaluation unterzogen und transparente Entscheidungsprozesse im Förderverfahren sichergestellt werden.



## 7 Schwerpunkt 3 „Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“

### 7.1 Überblick über Maßnahmen, Output und Ergebnisse

Hessen bot ein breites Spektrum an Maßnahmen im Schwerpunkt 3 an (Tabelle 35). Bis auf einzelne (Teil-) Maßnahmen (311 C und 322) erfolgte die Förderung ausschließlich in Regionen mit regionalen Entwicklungskonzepten (REK) in HELER<sup>60</sup>-Regionen. Nur die Schwerpunkt-3-Maßnahmen 331 und 341 standen auch LEADER-Regionen offen<sup>61</sup>.

**Tabelle 35:** Überblick über die Maßnahmen von Schwerpunkt 3 (Stand: Ende 2013)

ELER- Maßnahme Code	Maßnahmen- Teilmaßnahme code
<u>311</u> <u>Maßnahmen zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft</u>	<u>311 A (*)</u> <u>Energetische Nutzung von Bio-Rohstoffen</u> <u>311 B</u> <u>Landtouristische Investitionen landwirtschaftlicher Betriebe</u> <u>311 C</u> <u>Zusatz Einkommen durch Direktvermarktung, Handwerk und sonstige Dienstleistungen</u>
<u>312</u> <u>Förderung von Unternehmensgründung und -entwicklung</u>	
<u>313</u> <u>Förderung des Fremdenverkehrs</u>	
<u>321</u> <u>Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung</u>	<u>321 A</u> <u>Dienstleistungseinrichtungen für Versorgung, Betreuung, Information und Kommunikation</u> <u>321 B (*)</u> <u>Einrichtungen für die energetische und stoffliche Nutzung von Biomasse</u>
<u>322</u> <u>Dorferneuerung und -entwicklung</u>	
<u>323</u> <u>Erhaltung u. Verbesserung des ländlichen Erbes</u>	
<u>331</u> <u>Ausbildung und Information</u>	(***)
<u>341</u> <u>Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung im Hinblick auf die Ausarbeitung und Umsetzung einer lokalen Entwicklungsstrategie (**)</u>	(***)

*Kursiv:* Maßnahme wird auf der Grundlage der Nationalen Rahmenregelung angeboten.

Unterstrichen: Umsetzung in HELER-Regionen und zusätzlich über SP 4 in LEADER-Regionen.

(\*) Da die Umsetzung überwiegend in LEADER erfolgte, werden die Teilmaßnahmen in Kapitel 8 behandelt.

(\*\*) Nur einzelne Verpflichtungen auf der Grundlage der Nationalen Rahmenregelung.

(\*\*\*) Auch in LEADER-Regionen über SP 3 möglich.

Quelle: Eigene Darstellung nach HMUELV (2009).

<sup>60</sup> Hessische ELER-Fördergebiete

<sup>61</sup> In Einzelfällen wurden zu Beginn der Förderperiode auch weitere Vorhaben aus anderen ELER-Codes von LEADER-Regionen mit SP-3-Mitteln realisiert.

Die HELER-Regionen mussten, wie die hessischen LEADER-Regionen, als rechtsfähige Regionalforen organisiert sein und über ein Regionalmanagement verfügen<sup>62</sup>. Die HELER-Regionen verfügten anders als die LEADER-Regionen allerdings nicht über ein eigenes Budget. Die Prüfung der Passfähigkeit zum REK sowie die Auswahl der Projekte erfolgt im Entscheidungsgremium der Regionalforen. Die ausgewählten Projekte wurden dann den Bewilligungsstellen vorgelegt.

Mit Ausnahme der Maßnahme Dorferneuerung und -entwicklung waren die Maßnahmen des Schwerpunkt 3 mit geringen Beträgen ausgestattet, auch im Vergleich zu den unter LEADER programmierten Maßnahmen unter 413<sup>63</sup>. In der Implementationskostenanalyse wurde diese Programmstrategie unter dem Gesichtspunkt der Umsetzungseffizienz kritisch diskutiert (siehe 10.2\_MB Implementationskostenanalyse, S. 71 ff). Tabelle 36 stellt die Planzahlen aus dem HC-Programm (2009) und der 6. Programmänderung (2013) dem letztendlichen Umsetzungsstand (31.12.2015) auf Ebene der Haushaltslinien gegenüber.

**Tabelle 36:** Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 3 (Soll-Ist-Vergleich)

ELER-Code	Maßnahmenbezeichnung	ELER-kofinanzierte Maßnahmen			Umsetzungsstand bis 2015	Art.-89-Maßnahmen Ausgaben ins Ende 2015 (Mio. Euro)
		Öffentliche Mittel (Mio. Euro)				
		Ausgaben geplant (Stand 2009) (*)	Ausgaben geplant (Stand 2013) (**)	Ausgaben bis Ende 2015		
<b>311</b>	Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten	1,10	1,52	2,10	190%	
<b>312</b>	Unternehmensgründung und -entwicklung	0,40	0,49	0,77	192%	
<b>313</b>	Förderung des Fremdenverkehrs	1,10	0,69	0,67	61%	
<b>321</b>	Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung	0,80	1,30	2,27	284%	
<b>322</b>	Dorferneuerung und -entwicklung	23,07	21,56	19,80	86%	137,23
<b>323</b>	Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes	0,60	0,71	1,01	168%	
<b>331</b>	Bildung und Informationsmaßnahmen	0,05	0,02	0,03	63%	
<b>324</b>	Kompetenzentwicklung, Sensibilisierung und Umsetzung	0,35	0,21	0,21	60%	
	<b>Schwerpunkt 3</b>	<b>27,47</b>	<b>26,50</b>	<b>26,86</b>	<b>98%</b>	<b>137,23</b>

(\*) Stand 03.12.2009, 3. Programmänderung. (\*\*) Stand 12.08.2013, 6. Programmänderung. (\*\*\*) In Relation zum Planungsstand 2009.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von HMUELV (2013; 2009), HMUKLV (2016b).

<sup>62</sup> Dieses RM wurde in HELER-Regionen nicht gefördert.

<sup>63</sup> Dies lag am Verhältnis von fünf HELER- und 20 LEADER-Regionen.

Zwischen 2009 und 2013 wurden die öffentlichen Mittel im Schwerpunkt 3 insgesamt geringfügig abgesenkt. Der tatsächliche Umsetzungsstand (Ist 2015 gegenüber Soll 2009) lag im Durchschnitt des Schwerpunktes 3 bei 98 % und knapp über den Planzahlen 2013. In einigen Maßnahmen wurden die Planansätze 2009 deutlich über-, in anderen unterschritten. Absolut war die Abweichung nach unten in der Maßnahme 322 am größten. Bei dieser Maßnahme sind zusätzlich noch die umfangreichen top-ups zu berücksichtigen, die nahezu das Siebenfache des ELER-kofinanzierten Mittelumfangs ausmachten. Obgleich die Dorferneuerung überwiegend rein national finanziert wurde, erfolgte die Umsetzung unabhängig von der Finanzierung nach EU-Regularien (zu den Konsequenzen, siehe 10.2\_MB Implementationskostenanalyse, S. 75 ff).

### **Zielerreichung auf Output-Ebene**

Bezüglich der Output-Ziele, die im HC-Programm 2009 festgesetzt wurden, folgt die Zielerreichung nur z. T. dem finanziellen Umsetzungsstand (Tabelle 37). Dies gilt in erster Linie für die Maßnahmen, die sowohl über HELER und LEADER umgesetzt wurden. So liegt die Zielerreichung bei Maßnahmen, für die mehr Mittel als geplant verausgabt wurden, weit unter den gesetzten Zielen (311, 312, 321, 323). Eine mögliche Interpretation wäre, dass die Angaben aus dem HC-Programm auch die im Rahmen von LEADER geplanten Vorhaben mit einschließen. Auch bei Maßnahmen, deren finanzieller Umsetzungsstand geringer ausfiel im Vergleich zum HC-Programm, ist die physische Zielerreichung kaum interpretierbar. Daraus wird deutlich, wie schwierig es ist, Ziele zu quantifizieren, vor allem wenn es sich nicht um Standardmaßnahmen handelt, bzw. die inhaltlichen Vorgaben nicht beachtet werden.

Bei der Dorferneuerung wurden deutlich mehr Dörfer als geplant erreicht. Dies ist auf die Veränderung des Förderansatzes auf kommunale Konzepte zurückzuführen. Dadurch erhöhte sich die Zahl an geförderten Dörfern. Das Gesamtinvestitionsvolumen in der Maßnahme 322 fiel etwas geringer als geplant aus, weil weniger Privatinvestitionen realisiert wurden.

**Tabelle 37:** Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich

Code	Output-Indikatoren	Health-Check- Programm 2009	6. Änderungs- antrag 2013	Ist 2007 bis 2015	Zielerreichung in % des HC- Programms 2009
311	Anzahl der Begünstigten	322	126	62	19%
	Gesamtinvestitionsvolumen (1.000 Euro)	49.400	13.500	12.668	26%
312	Anzahl der geförderten Kleinunternehmen	210	35	42	20%
313	Anzahl der geförderten neuen Fremdenverkehrsmaßnahmen	245	30	29	12%
	Gesamtinvestitionsvolumen (1.000 Euro)	15.000	1.500	1.029	7%
321	Anzahl Fördermaßnahmen	198	146	40	20%
	Gesamtinvestitionsvolumen (1.000 Euro)	48.200	33.500	8.389	17%
322	Anzahl der Dörfer mit Maßnahmen	260	260	546	210%
	Gesamtinvestitionsvolumen (1.000 Euro)	600.000	600.000	379.393	63%
323	Anzahl Fördermaßnahmen	70	20	40	57%
	Gesamtinvestitionsvolumen (1.000 Euro)	6.000	1.400	1.376	23%
331	Anzahl der unterstützten Wirtschaftsakteure	200	80	84	42%
	Gesamtinvestitionsvolumen (1.000 Euro)	1.000	200	672	67%
341	Anzahl Fördermaßnahmen	260	20	28	11

Quelle: Eigene Darstellung nach HMuKLV (2016a), HMUELV (2009; 2013).

### Zielerreichung auf Ergebnisebene

Auch auf der Ergebnisebene waren Zielwerte zu bestimmen. Dem Schwerpunkt 3 sind sechs gemeinsame Ergebnisindikatoren zugeordnet, von denen fünf für Hessen relevant waren. Tabelle 38 stellt die quantifizierten Ergebnisindikatoren aus dem HC-Programm (2009) dem Ist aus dem Monitoring (Stand: 31.12.2015) gegenüber.

Schon bei Vorlage der ersten Entwürfe des CMEF wurden die Ergebnisindikatoren für den Schwerpunkt 3 kritisch diskutiert. Ein wesentlicher Kritikpunkt war, dass die Ergebnisindikatoren für die im Schwerpunkt 3 vorrangig geförderten Infrastrukturinvestitionen wenig passfähig sind. Die Erfassung der Ergebnisindikatoren war sehr lückenhaft und, wie Tabelle 38 zeigt, für viele Ergebnisindikatoren waren auch keine Zielwerte quantifiziert. In den Maßnahmenbewertungen finden sich Aussagen zu den einzelnen Themenfeldern, für die die Indikatoren stehen. Diese Aussagen basieren weitgehend auf eigenen Erhebungen.

**Tabelle 38:** Soll-Ist-Vergleich auf Ergebnisebene

Ergebnisindikator	Soll lt. HC-Programm (2009)	Ist 2015
<b>R7 Zunahme der nichtlandwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung in geförderten Betrieben</b>		
• Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten	(*)	-
• Unternehmensgründung und -entwicklung	(**)	-
• Fremdenverkehr		
<b>R8 Geschaffene Bruttoarbeitsplätze</b>		
• Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten	247	20
• Unternehmensgründung und -entwicklung	250 (***)	41
• Fremdenverkehr	(**)	-
• LEADER-SP3	-	233
<b>R9 Zusätzliche Anzahl Touristen</b>		
• Anzahl der Tagesbesucher	-	-
• Anzahl von Übernachtungen	(**)	5.222
<b>R10 Bevölkerung in ländlichen Gebieten, der die Dienstleistungen zugutekommen</b>		
• Dienstleistungseinrichtungen der Grundversorgung	-	206.302
• Dorferneuerung	180.000	2.303.976
• Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes	-	240.126
<b>R12 Anzahl der Teilnehmer, die eine Schulung erfolgreich abgeschlossen haben</b>	-	586

(\*) Nicht quantifiziert.

(\*\*) In der Regel keine Förderung von Einzelbetrieben, keine Quantifizierung möglich.

(\*\*\*) Vollzeitarbeitsplätze: 150, Teilzeitarbeitsplätze: 100.

Quelle: Eigene Darstellung nach HMUELV (2009), HМУKLV (2016a).

### Gemeinsame Bewertungsfragen für den Schwerpunkt 3

Gemäß den neuen Leitlinien für die Ex-post-Bewertung sind für die Maßnahmen im Schwerpunkt 3 folgende Fragen zu beantworten (EEN, 2014):

*Frage 17: Wie und in welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die wirtschaftliche Diversifizierung der Begünstigten zu fördern?*

Frage 17 ist relevant für die Maßnahmen 311, 312 und 313.

*Frage 18: Wie und in welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Lebensqualität der Begünstigten zu verbessern?*

Diese Frage ist für die Maßnahmen 321, 322 und 323 zu beantworten.

*Frage 19: Inwiefern hat die Maßnahme das Leistungsvermögen der Begünstigten gestärkt, um die ökonomische Vielfalt und die Lebensqualität im ländlichen Raum zu verbessern?*

Frage 19 zielt auf die Maßnahmen unter 331 und 341.

Soweit Zielbereiche von Schwerpunkt-3-Maßnahmen angesprochen wurden, die über das Zielspektrum von Schwerpunkt 3 hinausgingen, wurden die Ergebnisse unter Frage 20 gefasst.

*Frage 20: Welche zusätzlichen Wirkungen, einschließlich der Wirkungen, die anderen Zielen/Schwerpunkten dienen, wurden im Zuge der Umsetzung dieser Maßnahme festgestellt (indirekte, positive/negative Auswirkungen auf Begünstigte, Nicht-Begünstigte und auf lokaler Ebene)?*

Neben den beabsichtigten Wirkungen sind auch noch „unbeabsichtigte“ (Neben-)Wirkungen zu berücksichtigen, wenn es um Wirkungen auf Programmebene geht. Tabelle 39 stellt für die verschiedenen Schwerpunkt-3-Maßnahmen dar, welche Wirkungsbereiche im Rahmen der sogenannten Vertiefungsthemen berücksichtigt wurden.

**Tabelle 39:** Beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ (Neben-)wirkungen von Schwerpunkt-3-Maßnahmen

Code	(Teil-)Maßnahme	Vertiefungsthemen						
		Wirtschaft/ Arbeit	Wettbewerbs- fähigkeit Primärsektor	Bio- diversität	Wasser	Klima	Lebens- qualität	Tier- schutz
311 A	Energetische Nutzung von Bio-Rohstoffen	•	○		○	•	○	
311 B	Landtourist. Investitionen landwirtschaftlicher Betriebe	•	○				○	
311 C	Zusatzeinkommen durch Direktvermarktung, Handwerk und sonstige Dienstleistungen	•	○				○	
312	Förderung Unternehmensgründung und -entwicklung	•					•	
313	Förderung des Fremdenverkehrs	•					•	
321 A	Dienstleistungseinrichtungen	•					•	
321 B	Einrichtungen für die energetische und stoffliche Nutzung von Biomasse	•			○	•	○	
322	Dorferneuerung und -entwicklung	•				○	•	
323	Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes	•					○	
331	Ausbildung und Information	•				○		
341	Sensibilisierung Ausarbeitung/Umsetzung lokale Entwicklungsstrategie							

• In der Maßnahmen- und Programmbewertung thematisiert.

○ Unbeabsichtigte positive/negative Nebenwirkung, in der Wirkungsbetrachtung auf Programmebene berücksichtigt.

Quelle: Eigene Darstellung.

## 7.2 Energetische Nutzung von Bio-Rohstoffen (311 A)

Diese Teilmaßnahme wurde vorrangig über LEADER umgesetzt. Laut Angaben des Jahresberichts wurden im gesamten Förderzeitraum lediglich 170.000 Euro an öffentlichen Mitteln ausgezahlt (HMUKLV, 2016). Daher erfolgt die Gesamtbetrachtung unter Kapitel 8.

## 7.3 Landtouristische Investitionen landwirtschaftlicher Betriebe (311 B)

### 7.3.1 Maßnahmenüberblick

Die Maßnahme 311 B fokussierte auf das touristische Angebotssegment Landtourismus; im Vordergrund standen dabei regionale Besonderheiten und Spezifika. Gefördert wurden Investitionen landwirtschaftlicher Betriebe für neue, qualitativ hochwertige marktgerechte Tourismusangebote. In den kleinstrukturierten Landtourismusangeboten sollte durch die Teilnahme an gängigen Klassifizierungssystemen die Anhebung des Qualitätsstandards erreicht werden.

#### Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme

Ziel war es, durch mehr Serviceleistung und durch die Erhöhung der durchschnittlichen Übernachtungszahlen (pro Vorhaben mind. sechs zusätzliche Betten oder ein vergleichbares Angebotsäquivalent) Zusatzeinkommen zu erschließen. Damit verbunden war ein Beitrag zur Diversifizierung der betrieblichen Einkommen. Im Ergebnis sollte die Schaffung von 50 neuen Arbeitsplätzen und die Steigerung der Übernachtungszahlen auf 160 Belegungstage (HMUELV, 2009) erreicht werden. Die ursprünglichen Output-Ziele von 15 geförderten Vorhaben im Jahr, also insgesamt 105 Vorhaben im Förderzeitraum, wurden im Jahr 2013 auf fünf Begünstigte reduziert.

Die Maßnahmenumsetzung basierte in HELER- und LEADER-Regionen auf regionalen Entwicklungskonzepten. Die Projektträger mussten mit dem Förderantrag einen Businessplan einreichen, der eine detaillierte Maßnahmenbeschreibung, die angestrebte Klassifizierung und Qualitätsverbesserung sowie einen Finanzplan umfasst.

#### Umsetzung der Maßnahme (Output und Ergebnis)

Unter den Schwerpunkt-3-Maßnahmen zählte die landtouristische Förderung der Maßnahme 311 B zu den mit sehr geringen Mitteln ausgestatteten Maßnahmen. Die Umsetzung im Schwerpunkt 3 lag bei fünf Projekten<sup>64</sup> und entsprach damit dem, an die sehr geringe Umsetzung angepassten, Zielwert. Das Gesamtinvestitionsvolumen betrug rd. 430.000 Euro für die rd. 96.000 öffentliche Fördermittel (EU, Bund, Land) (WIBank, 2016) verausgabt wurden. Neue Arbeitsplätze wurden nicht geschaffen (WIBank, 2016).

---

<sup>64</sup> In LEADER-Regionen wurden elf Projekte umgesetzt.

### 7.3.2 Beantwortung der Bewertungsfrage

Da nur fünf Projekte gefördert wurden, wird die Bewertungsfrage nicht beantwortet.

### 7.3.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die eng gefassten Förderbedingungen dieser Maßnahme (Teilnahme an Klassifizierungssystemen, Ausrichtung auf landwirtschaftliche Betriebe) haben dazu geführt, dass die Maßnahme nicht in Anspruch genommen wurde. Die Zielsetzung der Maßnahme und die Ausgestaltung des Förderrahmens sollten geprüft und stärker an die Merkmale und besonderen Anforderungen des Landtourismus angepasst werden.

## 7.4 Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten (311 C)

### 7.4.1 Maßnahmenüberblick

#### Maßnahmenziele und -beschreibung

Die im Förderzeitraum 2007-2013 in Hessen angebotene Maßnahme 311 C zur Unterstützung der Diversifizierung von landwirtschaftlichen Betrieben hin zu nichtlandwirtschaftlichen Aktivitäten verfolgte in erster Linie das Ziel, neue Einkommenspotenziale durch Direktvermarktung, Handwerk und sonstige Dienstleistungen zu erschließen und Arbeitsplätze zu schaffen und zu sichern (HMUELV, 2009). Dadurch sollte den Betrieben und Familien, die kein ausreichendes Einkommen aus der Landwirtschaft erwirtschaften können, eine Entwicklungsperspektive eröffnet werden und damit auch ein Beitrag zur Erhaltung der Wirtschaftskraft des ländlichen Raumes geleistet werden (HMULV, 2008).

Die Maßnahme 311 C zielte auf die Förderung von Investitionen zur Diversifizierung (FID), die folgende Bereiche umfasste:

- a) die Errichtung, den Erwerb oder die Modernisierung von unbeweglichem Vermögen,
- b) die Erstanschaffung von neuen Maschinen und Anlagen (einschl. Computersoftware),
- c) allgemeine Planungs- und Durchführungsausgaben.

Investitionen zur Erzeugung von Anhang-I-Erzeugnissen waren ebenso wie laufende Betriebsausgaben, Landkauf etc. von der Förderung ausgeschlossen. Investitionen in den Landtourismus („Urlaub auf dem Bauernhof“) und zur Erzeugung von Bio-Rohstoffen konnten nicht über FID, sondern nur über die „Richtlinien zur Förderung der ländlichen Entwicklung in Hessen“ (311 A und 311 B) gefördert werden. Im Gegensatz zu den Maßnahmen 311 A/B wurde die Maßnahme 311 C nicht im Rahmen regionaler Entwicklungskonzepte (HELDER/LEADER) angeboten.



Eine auch für die Maßnahme 311 C geltende Gebietskulisse gemäß EPLR Hessen („Ländlicher Raum“) führte dazu, dass Betriebe im Rhein-Main-Verdichtungsgebiet und in Kernbereichen der Städte Kassel, Fulda Marburg, Gießen und Wetzlar sowie deren unmittelbarem ländlichen Umfeld von einer Förderung ausgeschlossen waren. Davon ausgenommen waren jedoch landwirtschaftliche Betriebe, die eine enge wirtschaftliche und soziale Verbindung zum ländlichen Raum hatten (Einzelfallprüfung). Die Antragsprüfung und -bewilligung erfolgte auf Landkreisebene.

Zuwendungsempfänger (ZWE) konnten Unternehmen sein, die mehr als 25 % ihrer Umsätze durch Bodenbewirtschaftung oder durch damit verbundene Tierhaltung erzielten und eine bestimmte Mindestgröße (gem. ALG) erreichen. Dies entsprach größtenteils auch dem Kreis der ZWE des AFP (HMULV, 2008).

Die förderfähigen Investitionen wurden mit einem Fördersatz von bis zu 25 % bezuschusst, wobei ab dem Förderjahr 2008 eine Förderhöchstgrenze von 45.000 Euro je Fall eingeführt wurde. Ein Grund dafür war, dass entgegen den Planungen nur sehr wenige, dafür aber umfangreiche Vorhaben bewilligt wurden. Ab 2008 konnte auch die Erstanschaffung von neuen Maschinen und Anlagen im Rahmen der Schaffung zusätzlicher Einkommensquellen, einschließlich Computersoftware, bis zum marktüblichen Wert des Wirtschaftsgutes, gefördert werden.

Die Maßnahme wurde gemäß den Vorgaben der Nationalen Rahmenregelung, d. h. mit ELER- und mit GAK-Mitteln finanziert. Der Gesamtwert der einem Unternehmen gewährten De-minimis-Beihilfen darf 200.000 Euro bezogen auf einen Zeitraum von drei Jahren nicht übersteigen. Als der Bund ab dem Jahr 2011 eine Kürzung der GAK-Bundesmittel beschloss, führte dies zu einer Reduzierung des hessischen Bewilligungsvolumens um 18 % (HMUEL, 2011, S. 3).

Investitionen zur Direktvermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse waren nur förderfähig, wenn die antragstellenden Unternehmen Produkte mit höherer Qualität aus dem Bereich anerkannter Lebensmittelqualitätsregelungen verarbeiteten oder vermarkteten. Hierzu gehörten Qualitätserzeugnisse gemäß den Regelungen der VO (EG) Nr. 1974/2006 (ökologische, geografisch geschützte, traditionelle Erzeugnisse sowie Qualitätsweine bestimmter Anbaugebiete) oder national anerkannte Qualitätsregelungen wie „Geprüfte Qualität – Hessen“. Die Unternehmen mussten bezüglich dieser Qualitätsregelungen nicht die gesamte Produktion daraufhin ausrichten, aber zumindest ein ernsthaftes Konzept für den Einstieg in eines dieser Qualitätssysteme nachweisen und eine fachliche Begleitung durch die Marketinggesellschaft Hessen (MGH) eingehen.

Im Rahmen der Umsetzung der Förderung kamen Projektauswahlkriterien (PAK) für die Beurteilung von Anträgen zur Anwendung, anhand derer ein Ranking der gestellten Anträge bei knappen Mitteln erstellt werden kann (HMUEL, 2010a). Dabei handelte es sich um folgende Kriterien:

- Erzeugung von Produkten mit höherer Qualität (Nr. 12.3 der RL-EFP)
- Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten

- Entwicklung und Einführung neuer Produkte; Innovative Projekte (Einzelvorlage bei HMUELV)
- Erstmalige Gründung eines Unternehmens
- Schaffung von mindestens einem neuen, auf Vollzeit umgerechneten Dauerarbeitsplatz.

Je Kriterium wurde ein Punkt vergeben. Bei Projekten, die mindestens einen und mehr Punkte erzielten, konnten kontinuierlich Bewilligungen erteilt werden. Aber auch Projekte, die keinen Punkt erzielt haben, konnten im Rahmen noch zur Verfügung stehender Mittel zum Ende des jeweiligen Förderjahres (Stichtag: 01.11.) gefördert werden. Die PAK stellten somit ein Verfahren zur Erstellung eines Rankings bei knappen Mitteln, nicht aber zum Ausschluss von Projekten von der Förderung dar.

### **Relevanz der Maßnahme**

Bei der konzeptionellen Gestaltung des hessischen EPLR in den Jahren 2005/06 zeichneten sich bereits die politischen Tendenzen in Richtung einer allgemeinen Liberalisierung der Agrarmärkte, einer stärkeren Wettbewerbsorientierung in der Landwirtschaft und der Ausstieg aus der Milchquote deutlich ab. Auch die Einkommensprobleme zahlreicher landwirtschaftlicher Betriebe und der notwendige Strukturwandel der im Durchschnitt relativ kleinen Betriebe wurden klar angesprochen, wie auch die zunehmende Neigung der Verbraucher zu regionalen Erzeugnissen und Dienstleistungen, die durch Direktvermarktung, Hofläden und Freizeitangebote (z. B. Pferdehaltung) bedient werden können (HMUELV, 2009, S. 52).

Der Einstieg in die Diversifizierung stellt für die landwirtschaftlichen Betriebe eine Neuerung dar, die sich deutlich von stark standardisierten Investitionen und Entwicklungen in landwirtschaftlichen Kernbereichen (Milcherzeugung, Schweineproduktion, Ackerbau, Weinbau) unterscheidet. Diese Neuerung birgt oftmals ein erhöhtes Risiko, insbesondere wenn größere Investitionen damit verbunden sind. Die Logik der Diversifizierungsförderung lag nun darin, dass der Markt die Finanzierungsmittel für notwendige Investitionen nicht in ausreichendem Umfang bereitstellte und die Gewährung einer Einstiegs- bzw. Risikoprämie die Betriebe zu einem gewünschten Investitionsverhalten führt. Im Vergleich zu landwirtschaftlichen Investitionen (z. B. Stallbauten) konnte es für diversifizierende Betriebe schwieriger gewesen sein, eine günstige Finanzierung für Investitionen zu erhalten, weil Banken bei neuen Betätigungsfeldern der KreditnehmerInnen im Rahmen des Ratings (Basel II) vorsichtig agierten.

Folglich kann die Maßnahme 311 C als inhaltlich schlüssig bezeichnet werden.

### **Umsetzung der Maßnahme**

In Hessen sind die Landratsämter für die Bewilligung zuständig, während die Beratung vom Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen durchgeführt wird. Zahlstelle ist seit 01.01.2009 die Förderbank (zunächst die IBH, gefolgt von der WIBank). Der Evaluation liegen keine Informationen über Probleme bei der administrativen Umsetzung der Maßnahme vor.

Insgesamt standen zu Beginn der Förderperiode für die Maßnahme im gesamten Förderzeitraum rd. 2,2 Mio. Euro an ELER-Mitteln zur Verfügung (Tabelle 40). Damit sollten bis zum Ende der Förderperiode 150 Vorhaben mit einem Umfang an förderbaren Investitionen in Höhe von rd. 8,8 Mio. Euro (im Durchschnitt 58.700 Euro je Vorhaben) unterstützt werden. Im Laufe der Programmperiode wurden zunächst Mittel in die Maßnahme 413 (LEADER) umgebucht, um einen ggf. eintretenden Finanzmittelverfall zu vermeiden und den Mehrbedarf bei anderen Maßnahmen zu finanzieren (4. Änderungsantrag, 2011). Als Folge wurden die angenommenen Förderfälle von 150 auf 100 und das geplante förderfähige Investitionsvolumen von 8,8 Mio. Euro auf 6,0 Mio. Euro reduziert. Später wurden Mittel aufgrund eines unerwartet niedrigen Mittelabflusses bei 413 wieder zur FID zurückgebucht. Schließlich wurden im Rahmen von FID nur 57 Förderfälle bewilligt, die jedoch mit förderfähigen Investitionen in Höhe von 12,67 Mio. Euro deutlich über dem Plan-Ansatz (+44 %) lagen. Die dafür verausgabten Fördermittel beliefen sich auf 1,83 Mio. Euro (17 % unter Plan).

**Tabelle 40:** Diversifizierungsförderung: Planung und Realisierung (2007-2013)

		Entwicklungsplan 2007 - 2013			
		Planung		Realisierung	
		<i>vor</i> Änderungen 2007	<i>nach</i> 3. Änderung 2009 (nach HC)	Auszahlungen (2007 - 2015)	
				Absolut	Relativ
Kriterien	Einheit	(1)	(2)	(3)	(4)= (3)/(2)
Förderfälle	Anzahl	150	150	57	38,0%
Förderfähige Investitionen	Mio. Euro	8,80	8,80	12,67	144,0%
Öffentliche Mittel	Mio. Euro	2,20	2,20	1,83	83,2%

Quelle: Hessisches EPLR 2007-2013 (Stand: 2007, 2009); EU-Monitoring; eigene Darstellung.

In Hessen gab es laut Landwirtschaftszählung 2010 rund 4.300 landwirtschaftliche Betriebe mit Diversifizierungsaktivitäten (Destatis, 2011). Die Reichweite der Maßnahme 311 C ist daher als sehr gering einzuschätzen (57 Begünstigte/4.300 Betriebe= 1,3 %). Mit Bezug auf alle 18.805 landwirtschaftlichen Betriebe lag der Anteil nur bei 0,32 %.

Die unerwartet geringe Anzahl der Förderfälle wurde seitens der Verwaltung und Beratung damit begründet, dass zwar viele Anfragen vorgelegen hätten, aber letztlich die Realisierung der Pläne nur in wenigen Fällen vollzogen wurde. Auch die Beschränkung der Förderung auf die Gebietskulisse Ländlicher Raum habe in einigen Regionen mit starkem Diversifizierungspotenzial eine Förderung verhindert.<sup>65</sup> Zudem hätten auch die besonderen Qualitätsanforderungen in der FID-Richtlinie einige potenzielle Antragsteller von der Förderung ausgeschlossen. Insbesondere Be-

<sup>65</sup> Die Ausweisung einer Gebietskulisse war eine Vorgabe der EU-KOM.

triebe, die bereits an einem anderen Qualitäts- bzw. Markenprogramm teilnahmen und kleine Direktvermarkter (z. B. Bauernhof-Eis) hatten nach Auskunft von BeraterInnen Probleme, die Anforderungen der Förderung zu erfüllen. Teilweise habe auch ein Informationsdefizit bezüglich der Fördermöglichkeiten bei kleineren und „beratungsfernen“ Betrieben bestanden. Auch der relativ hohe administrative Aufwand hat bei einigen Betrieben nach Einschätzung von BeraterInnen das Förderinteresse eingeschränkt.

Im Durchschnitt wurden Investitionszuschüsse in Höhe von rund 35.400 Euro bei einer durchschnittlichen förderfähigen Investitionssumme von 173.200 Euro je Förderfall gewährt. Die geförderten Investitionen variieren in den Einzeljahren sehr stark zwischen 276.800 Euro (2009) und 100.000 Euro (2013). Der Fördersatz lag im Mittel bei 20,4 %. Schwerpunkt bei den geförderten Investitionen war die Pensionstierhaltung (Reit- und Bewegungshallen sowie Pferdeboxen), auf die etwa 38 % der Fördermittelempfänger und 44 % der beantragten Mittel entfielen. Weitere wesentliche Investitionsbereiche waren die Direktvermarktung (36 % der bewilligten Anträge, 37 % der Mittel), die ländliche Gastronomie, Landtourismus und sonstige landwirtschaftliche Dienstleistungen. Räumliche Schwerpunkte der FID waren die metropolnahen Landkreise Rheingau-Taunus, Main-Kinzig und Darmstadt-Dieburg im Süden Hessen, auf die rund 46 % der Zuwendungen entfielen, gefolgt vom Nordosten des Landes mit den Landkreisen Kassel und Hersfeld-Rotenburg, in die rund 18 % der Zuwendungen flossen.

## 7.4.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Der Untersuchungsansatz für die Bewertungsfrage Nr. 17 nach dem Maßnahmenbeitrag zur wirtschaftlichen Diversifizierung der Begünstigten (EEN, 2014) beruht im Wesentlichen auf einer schriftlichen Befragung von landwirtschaftlichen Betrieben mit Einkommenskombinationen in Hessen.<sup>66</sup> Diese wurde im Juni 2014 in Zusammenarbeit mit dem Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen (LLH) durchgeführt, um eine Einschätzung zur Bedeutung der Diversifizierungsförderung und deren Wirkungen im Zusammenhang mit anderen Determinanten der Diversifizierungsaktivitäten vornehmen zu können. Von 500 angeschriebenen Betrieben haben 98 BetriebsleiterInnen einen ausgefüllten Fragebogen zurückgeschickt (Rücklaufquote rd. 20 %). Zusätzlich wurden im Herbst 2014 drei Expertenworkshops getrennt nach den Themen Direktvermarktung, Landtourismus und Pensionspferdehaltung durchgeführt, um die Ergebnisse der Befragung zu diskutieren und um weitere Informationen zur Einordnung der Ergebnisse zu gewinnen.

Eine Analyse ähnlich der bei der Agrarinvestitionsförderung (121; Kapitel 5.2) auf Basis eines Vergleichs der Entwicklungen geförderter Betriebe und strukturell ähnlicher, aber nicht geförderter

---

<sup>66</sup> Die Befragung und deren Auswertung erfolgten im Rahmen einer am Thünen-Institut betreuten Masterarbeit (Klimmer, 2015).

Referenzbetriebe (Kontrollgruppe), war aufgrund fehlender Daten (Jahresabschlüsse der Aufwandsbuchführung) nicht möglich. Auch Basisinformationen zur Entwicklung der Bruttowertschöpfung (BWS) und der Brutto-Arbeitskräfte, die im Rahmen des EU-Monitorings vorgeschrieben waren (Ergebnisindikatoren R7/R8), standen nicht zur Verfügung. .

Die Stichprobe der 98 Betriebe zeichnet sich durch einige Besonderheiten aus und ist nicht repräsentativ. Da es sich bei den für die Befragung bereitgestellten Adressen größtenteils um von dem LLH beratene Unternehmen handelte, ist eine Verzerrung der Stichprobe in Richtung beratungsnaher Betriebe anzunehmen. Darüber hinaus haben – gemessen an der Agrarstrukturerhebung (ASE) 2013 – überproportional viele Haupterwerbsbetriebe (73 % im Vergleich zu 41 % in der ASE) und tendenziell größere Betriebe (durchschnittlich 74 ha LF im Vergleich 41 ha LF in der ASE) an der Erhebung teilgenommen. Bei den erhobenen Betrieben handelte es sich in vielen Fällen um „Diversifizierungsspezialisten“: Im Durchschnitt verfügte jeder der erhobenen Betriebe über ca. drei verschiedene Tätigkeitsbereiche, die häufig ein hohes Maß an Synergien entfalteten. Der Anteil der ökologisch bewirtschafteten Betriebe lag mit rd. 23 % deutlich über dem Wert in der ASE (rd. 10 %).

Besonders hervorzuheben ist im Zusammenhang mit der Evaluation der FID, dass es sich bei den befragten Betrieben um eine Gruppe handelt, die ihre Investitionen in die Diversifizierung größtenteils ohne öffentliche Fördermittel durchgeführt haben. Nur etwa 38 % der Befragten hat seit 2007 eine Investitionsförderung in Anspruch genommen, mit Schwerpunkt in der Pferdehaltung (Reithallen). Durch den Vergleich von geförderten und nicht geförderten Unternehmen sollten Effekte der Förderung deutlich werden.

Um die Vielfalt der Diversifizierungsbereiche für die Auswertung und Ergebnisdarstellung übersichtlich zu gestalten, wurden die Diversifizierungstätigkeiten zu vier Clustern zusammengefasst. Der Großteil der Unternehmen ist der Direktvermarktung (n=32) und dem Landtourismus (n=27) zuzuordnen. Falls ein Unternehmen Einkommensstandbeine in verschiedenen Diversifizierungsschwerpunkten hat, wird es dem Schwerpunkt zugeordnet, der den größten Diversifizierungsumsatz erzeugt. Zum Beispiel haben sehr viele Unternehmen (n=38) in Photovoltaikanlagen investiert, aber der Schwerpunkt „erneuerbare Energien“ umfasst nur 16 Unternehmen. Dem Diversifizierungsschwerpunkt Pensionspferdehaltung waren 19 BefragungsteilnehmerInnen zuzuordnen.

### **Beantwortung der Frage 17: Beitrag zur wirtschaftlichen Diversifizierung**

In der Befragung wurde nach der Höhe der Umsätze im Bereich Diversifizierung im Jahr 2007, 2013 (aktuell) und 2020 (Ziel) gefragt. Dabei zeigte sich, dass die Betriebe ihren Umsatz im Vergleich von 2013 zu 2007 im Durchschnitt um 82 % erhöhten und auch im Hinblick auf das Jahr 2020 eine weitere Steigerung um ein Drittel erwarteten. Die geförderten Betriebe haben ihren Umsatz im Durchschnitt in etwa verdoppelt (+99 %), während die nicht geförderten Betrieben den Umsatz lediglich um 56 % steigerten. Hinzu kommt, dass die geförderten Betriebe bereits in der Ausgangssituation (2007) einen deutlich höheren Umsatz durch Diversifizierung erzielten (+69 %).

Die Arbeitsplatzeffekte waren schwierig auszuwerten, weil die Angaben der Befragten (zur Personenzahl und zu Voll-AK) vielfach unvollständig waren. Folglich können hier nur Tendenzen wiedergegeben werden. 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. Folglich ist die Beschäftigungsentwicklung im Bereich Diversifizierung positiv. Die durchschnittliche Zunahme auf Basis der auswertbaren Angaben betrug 0,39 Voll-AK (bzw. 1,1 Personen).

Nach Angaben der BeraterInnen sind die (positiven) Beschäftigungseffekte durch zusätzliche Arbeitsplätze auch deswegen als gering einzuschätzen, da sie überwiegend als geringfügige bzw. kurzfristige Beschäftigung, Teilzeit- und/oder Saisontätigkeiten realisiert wurden. Eine große Nachfrage bestand nach Ansicht der ExpertInnen nach gut geschultem und flexibel einsetzbarem Personal (z. B. im Landtourismus an Wochenenden); aber gerade diese Arbeitskräfte waren insbesondere im ländlichen Raum schwer zu finden. Häufig seien diese Kräfte zudem so hoch zu entlohnen, dass eine (Vollzeit-)Beschäftigung oft nicht wirtschaftlich realisierbar war. Daraus resultierte die große Bedeutung von Familien-Arbeitskräften für die nicht mechanisierbaren und automatisierbaren Arbeitsabläufe in der Diversifizierung.

Als entscheidende **Erfolgsfaktoren** kristallisierten sich in der Befragung und den Expertengesprächen die kompetente Betriebsleitung mit guter Qualifikation, großen Kommunikations- und Organisationsfähigkeiten und die Einbindung einer leistungsbereiten und flexibel einsetzbaren Betriebsleiterfamilie heraus (Tabelle 41). Viele der weiteren Erfolgsfaktoren sind im Grunde davon ableitbar: betriebswirtschaftliches Know-how und strategische Fähigkeiten, gute Marktbeobachtung, mutige Investitionen, ohne sich gravierende Fehlinvestitionen zu leisten, Auswahl von gutem Personal und entsprechend gute Bezahlung als Ergebnis erfolgreichen Wirtschaftens. Je nach Diversifizierungsbereich unterschieden sich die weiteren Erfolgsfaktoren deutlich, wenngleich die Nachfrage nach den angebotenen Produkten und Dienstleistungen generell am wichtigsten ist. Die Nachfrage zu den eigenen Gunsten zu beeinflussen oder gar zu generieren, ist die „wahre Kunst“, die eine zentrale Erfolgsvoraussetzung darstellt. Im Einzelfall kann auch der Standort einen wichtigen Erfolgsfaktor darstellen.

**Tabelle 41:** Wesentliche Erfolgs- und Hemmfaktoren der Diversifizierung landwirtschaftlicher Unternehmen

Diversifizierungsbereich	Erfolgsfaktoren	Hemmfaktoren
<b>Direktvermarktung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produktqualität</li> <li>• Breites Warensortiment</li> <li>• Transparenz der Produktionskette (Glaubwürdigkeit, Vertrauen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fehlende regionale Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen, die den Aufbau</li> <li>• Kostenintensive Auflagen im Schlachtbereich</li> <li>• Hohe Arbeitsbelastung</li> </ul>
<b>Pensionspferdehaltung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fachwissen und hohes Maß an sozialer Kompetenz</li> <li>• Professionelles Auftreten der Betriebsleitung</li> <li>• Attraktive Landschaft und Bewegungshalle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ständige Erweiterung der Kundenansprüche</li> <li>• Teils tierbezogene bürokratische Auflagen</li> </ul>
<b>Landtourismus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persönlichkeit und ausgeprägte soziale Fähigkeiten</li> <li>• Professionelles Auftreten</li> <li>• Attraktive Landschaft</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mangel an flexibel einsetzbaren und qualifizierten Arbeitskräfte</li> <li>• Hohe Arbeitsbelastung</li> </ul>
<b>Alle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familiärer Zusammenhalt</li> <li>• Managementfähigkeiten und „weiche“ Kompetenzen (z. B. Kommunikationsfähigkeit, Mitarbeiterführung)</li> <li>• Gepflegte Hofstelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoher Bürokratieaufwand</li> <li>• Gewerblichkeit (z. B. kein privilegiertes Bauen im Außenbereich)</li> <li>• Teils fehlende Beratung</li> <li>• Teils Intransparenz in der Verwaltung (v. a. Zuständigkeit, Förderangebote)</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Klimmer (2015).

Die Investitionsförderung ist dagegen generell von nachrangiger Bedeutung als Erfolgsfaktor, was vor allem an den niedrigen Fördersummen in der Diversifizierung in Verbindung mit dem aus Sicht der Befragten und Experten relativ hohen bürokratischen Aufwand liegt. Außerdem werden die Fördermöglichkeiten, wenn sie denn überhaupt bekannt sind, teilweise als nicht bedarfsgerecht beurteilt (z. B. keine Förderung von Gebrauchsmaschinen). Dennoch wurde die Förderung von den Befragten, die eine solche in Anspruch genommen haben, überwiegend positiv bewertet, weil sie einen positiven Effekt auf die grundsätzliche Investitionsentscheidung hatte (59 % der Befragten, „Anstoßeffekt“ der Förderung), hilfreich bei der Kreditvergabe der Banken war (50 % der Befragten), die Möglichkeit zu größerem Wachstum bot (47 %, „Wachstums- und/oder Qualitätseffekt“) oder zu einer beschleunigten Projektumsetzung beitrug (35 %, „Vorzieheffekt“).

Ohne investive Förderung hätten 12 % überhaupt nicht investiert (kein Mitnahmeeffekt), während 15 % nach eigenen Angaben in genau derselben Weise investiert hätten (vollständige Mitnahme der Förderung). In 31 % der Fälle wäre die Investition kleiner ausgefallen, während 24 % der Fälle die Investition später oder in mehreren Schritten durchgeführt hätten (partielle Mitnahme). Dies zeigt, dass die investive Förderung von Diversifizierungsinvestitionen je nach Ausgangssituation, Investitionsumfang sowie Risikoneigung und Strategie der InvestorInnen sehr unterschiedliche Wirkungen verursacht.

In allen Diversifizierungsbereichen wurden als wesentliche **Hemmfaktoren** von Investitionen und Wachstum in den Diversifizierungsbereichen Bürokratie und Auflagen, Nachteile durch die steuerliche Einordnung als Gewerbe und Mängel in der Beratung und Verwaltung (v. a. Intransparenz bei Zuständigkeit und Förderangeboten) genannt. Als weitere Hemmfaktoren wurden die belastende Arbeitssituation, notwendige umfangreiche Investitionen bzw. ein zu hohes Risiko und vereinzelt die Konkurrenzsituation angeführt. Die Finanzierung geplanter Investitionen wurde dagegen kaum als Hemmnis gesehen. Nur knapp 11 % der Befragten, die für Ihre Investitionen in Diversifizierung Fremdkapital in Anspruch genommen haben, gaben an, Probleme bei der Finanzierung gehabt zu haben. Diese Probleme führten allerdings in keinem Fall dazu, dass die Finanzierung nicht zustande kam. Auch die Expertengespräche bestätigten, dass es keinen Investitionsstau im Diversifizierungsbereich gab.

Eine Fachberatung, in aller Regel durch den LLH, wurde von 44 % der befragten Betriebe in Anspruch genommen. Die Zufriedenheit mit der Beratung war größtenteils (76 %) gut oder sehr gut. Aus Sicht der BeraterInnen befand sich die Fachberatung noch im Ausbau, da der LLH erst ab 2009 eine Beratung mit Schwerpunkt „Urlaub auf dem Bauernhof und bäuerliche Gastronomie“ anbot, und sich auch das Aufgabengebiet Direktvermarktung noch im Aufbau befand. Ausreichendes Fachpersonal und feste Ansprechpartner waren daher noch nicht in ausreichendem Umfang vorhanden. Die Beratung stößt infolge der Kommunalisierung von Aufgaben an Grenzen der Zuständigkeit, weil auch die Landkreise teilweise Beratung anbieten, obwohl dies als Antrags- und Bewilligungsstelle nicht zu deren Aufgabengebiet gehört. Ein Problem ist außerdem, dass die Beratung nur für landwirtschaftliche, nicht aber für Gewerbebetriebe angeboten werden kann.

Aus Sicht der Beratung gibt es auch noch weit verbreitete Kenntnis- und Akzeptanzprobleme hinsichtlich des Einstiegs in die Einkommenskombination. Dies ist nach deren Ansicht eine Folge der mangelnden Kenntnisvermittlung in den Fachschulen.

### 7.4.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

#### Schlussfolgerungen

Der große Anteil an Betrieben mit landwirtschaftsnahen Einkommensalternativen in Hessen zeigt, dass der Aufbau landwirtschaftsnaher Einkommensstandbeine häufig zur Verbreiterung der Einkommensbasis landwirtschaftlicher Familien genutzt wird. Die officialstatistischen Daten dürften die reale Bedeutung deutlich unterschätzen, weil viele Diversifizierungsbereiche im einkommenssteuerrechtlichen Sinn gewerblich sind und daher in der Agrarstrukturerhebung nicht erfasst werden. Die kaufkräftige Nachfrage im Rhein-Main-Gebiet und in anderen Städten und stadtnahen Regionen bietet gute Voraussetzungen für landwirtschaftliche und landwirtschaftsnahe Produkt- und Dienstleistungsangebote.

Hessen hat mit der Maßnahme 311 C in der Förderperiode 2007-2013 ein stark auf hohe Qualitätsstandards ausgerichtetes Förderangebot für Diversifizierungsbetriebe konzipiert. Die tatsäch-



lich bewilligten Förderfälle blieben deutlich hinter den ursprünglichen Planungen zurück. Es wurden v. a. wenige größere anstelle von ursprünglich geplanten vielen kleineren Investitionen gefördert. Die Reichweite der Maßnahme war sehr gering. Die Gründe dafür lagen sowohl in den Richtlinienanforderungen (Qualität) als auch in anderen Aspekten wie dem bürokratischen Aufwand sowie der erst im Aufbau begriffenen Information und Beratung.

Die geförderten Betriebe wiesen, gemessen am Umsatzwachstum, im Durchschnitt eine sehr dynamische Entwicklung auf. Die Schaffung von Arbeitsplätzen war aufgrund der mangelhaften Datenlage nicht sicher zu ermitteln. Teilweise wären diese Investitionen und Entwicklungen auch ohne Förderung vollzogen worden, weil deren Finanzierung in der Regel kein knapper Faktor war. Die Hemmfaktoren für die betriebliche Entwicklung und für Investitionen lagen vielmehr in zahlreichen anderen Faktoren. Eine Betrachtung der Förderwirkungen auf den Sektor Landwirtschaft in Hessen ist wegen der geringen Relevanz der Maßnahme nicht sinnvoll. Allerdings ist anzumerken, dass Diversifizierung teilweise auf gesättigten Märkten stattfindet, was ggf. auch zu Verdrängungseffekten geführt haben könnte. Zudem gab es Mitnahmeeffekte.

Die Verschiedenheit der Diversifizierungsbereiche (v. a. bezüglich Angebots-Nachfrage-Situation, Personal- und Kapitaleinsatz) resultiert in unterschiedlichen Bedürfnissen hinsichtlich Beratung und Weiterbildung.

### **Grundsätzliches zur künftigen Ausgestaltung der Förderung**

Die Förderung von rentablen Investitionen in Betrieben, die keine Finanzierungsschwierigkeiten haben, sollte grundsätzlich unterbleiben. Markteingriffe sind in einer Marktwirtschaft grundsätzlich nur dann vorgesehen, wenn die Funktionsfähigkeit auf Produkt- oder Faktormärkten beeinträchtigt ist und daher gesellschaftspolitische Ziele nicht erreicht werden können. Ein Marktversagen ist im Hinblick auf potenziell rentable Investitionen in landwirtschaftsnahen Bereichen nicht belegbar. Anders kann die Situation bezüglich der Bereitstellung von öffentlichen Gütern (z. B. Tier- oder Umwelt-/Klimaschutz oder auch Nahversorgung) sein.

Ein Neueinstieg in die Einkommenskombination ist zunächst häufig mit einem erhöhten wirtschaftlichen Risiko verbunden. Banken reagieren im Fall einer beabsichtigten Fremdfinanzierung bei solchen Aktivitäten in der Regel mit Zinsaufschlägen oder Finanzierungszurückhaltung. Um diese Hürde zu kompensieren, kann eine Einstiegshilfe sinnvoll sein. Je nach Problemlage dürften unterschiedliche Instrumente wie Kapitalzuschüsse, Bürgschaften, laufende Prämien, Bildungs- oder Beratungsförderung geeignet sein, bzw. es wären angepasste Förderkonzepte zu entwickeln, die durch das Zusammenwirken aufeinander abgestimmter Maßnahmen wirksam werden.

### **Empfehlungen an das Land**

Wenn es politischer Wille ist, Einkommenskombinationen zu fördern, sollte die investive Förderung (Zuschüsse) auf den Neueinstieg in die Einkommenskombination beschränkt werden. Größere Investitionen im Zusammenhang mit dem Ausbau bestehender Diversifizierungsaktivitäten sollten lediglich durch öffentliche Ausfallbürgschaften unterstützt werden, wenn keine besonde-

ren öffentlichen Güter durch die Investition entstehen. Generell sollte das Angebot von Ausbildung, Beratung und Schulungen im Themenbereich Diversifizierung forciert werden. Folgende konkrete Aspekte sollten umgesetzt werden:

- Das Land sollte ein einfaches Einstiegsprogramm ohne große bürokratische Hürden anbieten (z. B. 20 % Beihilfe, max. 20.000 Euro). Dieses sollte nur den Einstieg erleichtern und einen Ausgleich für ein erhöhtes wirtschaftliches Risiko darstellen.
- Erweiterungsinvestitionen sollten nur dann mit einem Zuschuss gefördert werden, wenn damit die Bereitstellung von öffentlichen Gütern (z. B. besonders tiergerechte Pferdehaltung) oder ein besonderes öffentliches Interesse (z. B. örtliche Versorgung, altersgerechtes Wohnen) verbunden ist.
- Da die Bereitstellung öffentlicher Güter nicht an bestimmte Gebietskulissen gekoppelt sein sollte, sollten künftig auch Randbereiche von Ballungsräumen in die Förderung einbezogen werden können.
- Die Förderung von bedarfsgerechten Qualifizierungsmaßnahmen ist sinnvoll. Hier sollte die Verwaltung und Beratung noch gezielter darauf hinwirken, dass BetriebsleiterInnen und MitarbeiterInnen die Qualifikationsmöglichkeiten in Anspruch nehmen (z. B. in Form einer Fördervoraussetzung).

## 7.5 Förderung von Unternehmensgründung und -entwicklung (312)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den im Modulbericht 8\_MB HELER-LEADER ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

### 7.5.1 Maßnahmenüberblick

Mit der Maßnahme 312 Förderung von Unternehmensgründung und -entwicklung förderte Hessen

- die Errichtung oder Erweiterung von Kleinstunternehmen,
- die Erschließung von Zusatzeinkommen oder den Aufbau von Teilexistenzen, überwiegend von Frauen, sowie
- Ausgaben für gemeinschaftliche regionale Marketingprojekte bzw. Vermarktungsinitiativen von Klein- und Kleinstbetrieben.

Die Maßnahme war als Ergänzung zur Förderung von klein- und mittelständischen Unternehmen (KMU) im Rahmen der Wirtschaftsförderung konzipiert. Über die Erhöhung der Anzahl selbständiger, gewerblicher Kleinstunternehmen sollten Lücken im Angebot kleinregionaler Märkte geschlossen werden und die regionale Angebotsstruktur, auch hinsichtlich Dienstleistungen in den ländlichen Räumen verbessert werden. Ziel der Maßnahme war es, insgesamt 210 Unternehmen

zu fördern und ca. 250 neue Arbeitsplätze zu schaffen (HMUELV, 2009). Damit sollte die wirtschaftliche Entwicklung in den ländlichen Regionen über eine gesteigerte Wertschöpfung verbessert und die Entwicklung regionaler Anpassungsstrategien angestoßen werden. Darüber hinaus war die Maßnahme darauf ausgerichtet, Anreize für den Unternehmergeist in ländlichen Regionen zu schaffen. Ursprünglich waren für diese Maßnahme rd. 800.000 Euro öffentliche Förderung eingeplant. Diese Summe wurde aufgrund der verhaltenen Inanspruchnahme in den ersten Jahren deutlich reduziert. Nach dem Health Check standen noch ca. 400.000 Euro zur Verfügung. In Folge der 7. Programmänderung wurde das Fördervolumen wieder auf rd. 777.800 Euro angehoben, um der gestiegenen Nachfrage gerecht zu werden. Auch der zunächst im EPLR formulierte, sehr hohe Ergebnisindikator zu den neuen Beschäftigungsmöglichkeiten wurde kontinuierlich an die tatsächliche Umsetzung angepasst und lag 2015 zuletzt bei 45 neu geschaffenen Arbeitsplätzen (HMUKLV, 2016a).

Die Förderung der Maßnahme 312 war beschränkt auf Kleinstunternehmen<sup>67</sup>, bei denen im Vergleich zur klassischen Wirtschaftsförderung eher ein geringer Investitionsbedarf besteht (BLE, 2013). Gefördert wurden nur Maßnahmen zur Verbesserung der Angebote der regionalen Märkte. Von der Förderung ausgeschlossen blieben Unternehmen der Land- und Ernährungswirtschaft sowie der Tourismusbereich. Für die Bewilligung sowie die Beratung zum Förderrahmen waren die Landkreise zuständig, die Fachaufsicht hatte die WIBank.

### **Relevanz der Maßnahme**

Auch in ländlichen Räumen sind Kleinunternehmen von großer Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung und von Beschäftigung mit wichtigen Funktionen für die Regionen (u. a. Nahversorgung, Qualifizierung und Erhalt von Marktstrukturen) (BLE, 2012, S. 20). Existenzgründungen können als Motor für Beschäftigung und Modernisierung Innovationen auslösen, den Strukturwandel fördern und Wachstum generieren. In ländlichen Räumen stehen Neugründungen von Kleinstunternehmen vor besonderen Herausforderungen wie z. B. einen demografisch bedingten Fachkräftemangel, einen höheren Anpassungsbedarf an den technologischen (Struktur-)Wandel und eine schwierigere Situation der Finanzierung und Kreditbeschaffung im Vergleich zu mittelständischen Unternehmensgründungen (BLE, 2013).

Die Problembeschreibung des EPLR setzt bei den großen Unterschieden in der wirtschaftlichen Entwicklung und der Bevölkerungsentwicklung der hessischen Regionen an. Auch wenn sich die wirtschaftliche Situation Hessens durch den wachsenden Dienstleistungssektor relativ günstig darstellte, sei im produzierenden Bereich der weitere Abbau von Beschäftigung zu erwarten. Ausgeführt wird die geringe Intensität von Neugründungen in Mittel- und Nordhessen, die den Beschäftigungsabbau nicht auffangen könne. Eine abnehmende Bevölkerung und ein ökonomischer Strukturwandel können sich demnach besonders in den ländlichen Gebieten negativ aus-

---

<sup>67</sup> Dabei handelt es sich gemäß der Definition der EU-Kommission um Unternehmen mit weniger als zehn Angestellten und einem Jahresumsatz oder einer Jahresbilanzsumme bis max. 2 Mio. Euro.

wirken. Besonders in nordhessischen Regionen fehlen wohnortnahe Arbeitsplätze, sodass von verstärkten Pendelbewegungen sowie auch weiterhin zunehmender Abwanderung ausgegangen werden kann (EPLR, 2009, S. 318). Eine Verstärkung des demografischen Wandels als Folge davon wurde befürchtet.

Mit der Ausrichtung der Maßnahme 312 auf Kleinstunternehmen und regionale Märkte hat die Förderung die wesentlichen Aspekte aufgegriffen: In ländlichen Räumen sind besonders kleinere Unternehmen mit haushaltsnahen Dienstleistungen vertreten. Mit ihren Angeboten an pflegerischen, sozialen und medizinischen Dienstleistungen erweitern sie die wohnortnahe, soziale Infrastrukturausstattung in ländlichen Räumen und können somit dazu beitragen, die zukünftige Daseinsvorsorge sicherzustellen (Fährmann und Margarian, 2015). Vor dem Hintergrund der knappen Finanzlage ländlicher Gemeinden und der rückläufigen Bereitstellung von Daseinsvorsorgeeinrichtungen durch die öffentliche Hand, setzte die Förderung hier an geeigneter Stelle an, um Kleinstunternehmen in ihrer Entwicklung zu unterstützen.

### Umsetzung der Maßnahme (Output und Ergebnis)

In der Förderperiode 2007 bis 2013 wurden insgesamt 39 Unternehmen gefördert. Innerhalb von Regionalen Entwicklungskonzepten in LEADER-Prozessen erfolgte die Umsetzung von 246 Projekten; hier lag eindeutig der Schwerpunkt der Maßnahme, die eine weitaus größere Anzahl von Unternehmen erreichte (vgl. 8\_ MB LEADER/HELPER). Daher wird im anschließenden Kapitel zur Wirkungsanalyse z. T. auch die Umsetzung über LEADER mit berücksichtigt.

Wie Tabelle 42 zeigt, wurden für zwölf Erweiterungen eines bestehenden Kleinstunternehmens sowie 19 Neugründungen 283.324 bzw. 285.398 Euro öffentliche Fördermittel eingesetzt (insgesamt rd. 728.400 Euro). Die Bereiche Zusatzeinkommen bzw. Teilexistenzgründung und gemeinschaftliche Marketingprojekte und Vermarktungsinitiativen waren mit zwei und sechs Projekten nur von sehr geringer Bedeutung.

**Tabelle 42:** Anzahl der Projekte und Fördervolumen der Maßnahme 312 (2007-2013)

Schwerpunkt 3	Projekte	Öffentliche Fördermittel (EU, Bund, Land) ohne Eigenmittel
	Anzahl	Euro
Erweiterung eines bestehenden Kleinstunternehmens	12	283.324
Neugründung eines Kleinstunternehmens	19	285.398
Gemeinschaftliche Marketingprojekte bzw. Vermarktungsinitiativen	2	33.890
Zusatzeinkommen oder Teilexistenzgründung	6	125.778
<b>Gesamt</b>	<b>39</b>	<b>728.390</b>

Quelle: Eigene Darstellung der Förderdaten (WIBank, 2016).

Das Gesamtinvestitionsvolumen lag bei rd. 3,7 Mio. Euro, wovon 1,8 Mio. Euro in die Erweiterung bestehender Kleinstunternehmen, 1,2 Mio. Euro für Neugründung sowie 483.163 Euro in Zusatzeinkommen oder Teilexistenzgründung geflossen sind. Für Gemeinschaftliche Marketingprojekte und Vermarktungsinitiativen umfasste die gesamte Investitionssumme lediglich 117.554 Euro.

Die Branchenbereiche der geförderten Unternehmen sind vielfältig: Neben Unternehmen im Handel, auch zur Nahversorgung, und im Handwerk wurden mit der Maßnahme vor allem Unternehmen im Dienstleistungsbereich erreicht, wie z. B. medizinische Einrichtungen (z. B. Physiotherapieeinrichtungen, Logopädiepraxen, Gesundheitszentren, Beratung und Planung sowie auch Marketing (Tabelle 43).

**Tabelle 43:** Bandbreite der Branchenbereiche der geförderten Unternehmen (2007-2013)

Branchenbereiche	Projekte	Gesamte Investitionssumme	Öffentliche Fördermittel (EU, Bund, Land) ohne Eigenmittel
	Anzahl	Euro	Euro
Bau	1	124.531	30.400
Dienstleistung	15	1.293.284	286.810
Forst, Gartenbau, Landwirtschaft	2	64.837	19.450
Gastronomie	2	100.200	28.316
Handel	5	395.075	48.346
Handwerk	7	814.445	87.278
Kino	2	242.053	60.000
Logistik	2	306.800	75.000
Produktion	3	355.851	92.790
<b>Gesamt</b>	<b>39</b>	<b>3.697.076</b>	<b>728.390</b>

Quelle: Eigene Darstellung der Förderdaten (WIBank, 2016).

## 7.5.2 Beantwortung der Bewertungsfrage

### Untersuchungsansatz

Die Bewertungsfrage 17 (EEN, 2014) für die Maßnahme 312 fragt nach dem Beitrag zur wirtschaftlichen Diversifizierung der ZWE: „In welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die wirtschaftliche Diversifizierung der Begünstigten im ländlichen Raum Räumen zu fördern?“.

Die Bewertung basiert zum einen auf der Dokumentenanalyse der Förderdokumente; ergänzend herangezogen wurden zudem die Ergebnisse der Prüfung der Förderung der ländlichen Regionalentwicklung des Hessischen Rechnungshofs (HRH, 2013); hier wurden auch ZWE der Maßnahme 312 befragt. In Absprache mit dem Land erfolgte daher im Rahmen der Evaluierung keine Erfassung der Maßnahmenwirkungen durch eine Befragung der ZWE. Zum anderen liegen der Bewertung die Auswertungen der Förderdaten der abgeschlossenen Projekte 2007 bis 2015 zugrunde;

dort wurden auch die geschaffenen Arbeitsplätze in Vollzeitäquivalent durch die Bewilligungsstellen erfasst<sup>68</sup>. Leitfadengestützte Interviews mit vier Zuwendungsempfängern (Schnaut und Moser, 2012) erweiterten das Verständnis für die Maßnahmenumsetzung und die Art der Projekte.

### **Bewertungsfrage 17: Beitrag zur wirtschaftlichen Diversifizierung der Begünstigten**

Das geringe Fördervolumen deutet darauf hin, dass die durch die Maßnahme 312 ausgelösten Investitionen ebenfalls eher gering waren. Die niedrigste gesamte Investitionssumme lag bei 3.189 Euro, die höchste bei 619.075 Euro. Damit konnte den geringeren Investitionsbedarfen von Kleinstunternehmen entsprochen werden.

Mit der Förderung von Unternehmen konnten direkte Beschäftigungseffekte erreicht werden, die aber vor dem Hintergrund des niedrigen Umsetzungsvolumens ebenfalls gering blieben: Laut Förderdaten der bis 2015 abgeschlossenen Projekte sind 40 Arbeitsplätze in FTE (Vollzeitäquivalent, Full-time equivalent, FTE) neu entstanden, davon 27 FTE in Projekten der Neugründung und 13 FTE in Projekten zur Erweiterung von Unternehmen.

Die Antwort auf die Frage 20 (EEN, 2014) nach weiteren/sonstigen Wirkungen umfasst den Beitrag der Maßnahme 312 zur Infrastrukturausstattung und Daseinsvorsorge. Wie anhand der Förderdaten gezeigt wurde, sind die geförderten Kleinstunternehmen vor allem im Dienstleistungsbereich tätig. Dabei überwiegen die medizinischen, pflegerischen und sozialen Angebote. Dies trifft auch auf die in LEADER umgesetzten Maßnahmen zu. Die geförderten Kleinstunternehmen im Handel verbesserten die Auswahlmöglichkeiten für die Menschen in den ländlichen Regionen und die Nahversorgung.

## **7.5.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Die Maßnahme 312 zählte zu den kleinen Maßnahmen im Schwerpunkt 3 des hessischen Entwicklungsplans. Mit der umgesetzten Förderung von 39 Kleinstunternehmen konnte zwar auf Projektebene ein Beitrag geleistet werden, für die Entwicklung der Wertschöpfung in ländlichen Räumen war die Maßnahme jedoch von untergeordneter Bedeutung.

Künftig sollte dem geringen Umsetzungsstand mit Öffentlichkeitsarbeit und Beratungsangeboten begegnet werden. Dafür sind das Internet und persönliche Beratung die wesentlichen Hebel. Entsprechend sollte das Angebot im Internet weiter ausgebaut werden. Darin wird auch eine Möglichkeit gesehen, jüngere potentielle Gründungspersonen besser zu erreichen. Zudem könnte der Kontakt und die Zusammenarbeit mit den Bewilligungsstellen weiterentwickelt werden. Dies gilt vor allem auch, weil der persönliche Kontakt und die persönliche Beratung hier „aus einer Hand“

---

<sup>68</sup> Nach Abschluss der Maßnahme müssen die ZWE den Nachweis dazu erbringen. Zu den erhaltenen Arbeitsplätzen bei den Unternehmensentwicklungen liegen keine Angaben vor. Diese Angaben werden nicht geprüft (HRH, 2013).

und zielgruppengenau angeboten werden kann. Weitere Adressaten mit persönlichem Kontakt zu den potentiellen Gründungspersonen und zu Unternehmen sind die Unternehmens- und Steuerberater, die Handwerks- und Industriekammern sowie die Hausbanken. Hier sollte das Förderangebot besonders publik gemacht werden.

Neben dem Fokus der Förderung auf Neugründungen sollte stärker auch auf die Förderung der bestehenden Unternehmen gezielt werden. Für kleine und Kleinstunternehmen besteht die Herausforderung darin, ihre Unternehmen weiterzuentwickeln und an die wandelnden Märkte anzupassen. Sie dabei zu unterstützen sollte mit in der Förderung bedacht werden. Vor diesem Hintergrund erscheint eine erweiterte Zielsetzung der Förderung auf die Anpassung an die Entwicklungen der Märkte in ländlichen Räumen sinnvoll.

Die mit der Maßnahme zu erzielenden Beschäftigungseffekte der Förderung sollten unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen betrachtet werden, um künftig realistische Zielwerte abzuleiten. De facto kann die Maßnahme aber generell nur einen geringen Beitrag zur Beschäftigungssituation im Land leisten.

## 7.6 Förderung des Fremdenverkehrs (313)

Die Umsetzung dieser Maßnahme erfolgte in HELER- und LEADER-Regionen. Im Folgenden wird die Bewertung der Maßnahme in Schwerpunkt 3 vorgenommen. Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den im Modulbericht 8\_MB HELER\_LEADER ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

### 7.6.1 Maßnahmenüberblick

Die Förderung des Fremdenverkehrs (313) setzte an dem Entwicklungspotential der naturräumlichen Gegebenheiten und des Erholungswertes der Landschaft an. Der Fokus lag auf Landtourismus und Aktivurlaubsangeboten von kleineren Anbietern (HMUELV, 2009), S. 321). Gefördert werden konnten öffentliche und private Träger. Der Projektbereich 1 umfasste Investitionen für kleine Infrastrukturmaßnahmen, dafür erforderliche Evaluierungen von Projektideen und Organisationsentwicklungen sowie destinationsbezogene Marketing- und Kommunikationskonzepte. Im Projektbereich 3 richtete sich die Förderung auf die Vermarktung themenorientierter Aktivurlaubsangebote. Der Projektbereich 2 umfasste landtouristische Unternehmenskooperationen sowie das Marketing für landtouristische Dienstleistungen; dieser Bereich wurde mit dem 4. Änderungsantrag nicht mehr angeboten. Die Förderung der Maßnahme im Projektbereich 1 erfolgte innerhalb der NRR, im Projektbereich 2 außerhalb der NRR.

Konkrete Vorgaben in den Förderdokumenten betrafen die Inhalte der Projektbeschreibung: Qualitätssicherung der Maßnahme/Klassifizierung, zur Themen- und Zielgruppenorientierung

sowie zu einem verbindlichen Marketing- und Nachhaltigkeitskonzept. Fördervoraussetzung war, dass sich die Projekte in eine regionale Entwicklungsstrategie sowie in touristische Entwicklungsstrategien der Tourismusdestination oder des Landes einfügen mussten.

Die Maßnahmenziele richteten sich auf die touristische Profilierung ländlicher Regionen über die Schaffung neuer, qualitativ hochwertiger, marktgerechter Tourismus- und Freizeitangebote und die Ansprache neuer Gästegruppen. Der Aufbau regionaler, destinationsbezogener und/oder angebotsbezogener Kooperationen sollte eine stärkere Bündelung der Angebote bewirken. Mit der Erschließung regionaler, insbesondere touristischer Entwicklungs- und neuer Einkommenspotenziale wurde auch ein Beitrag zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen verbunden.

### **Relevanz der Maßnahme**

Die touristische Entwicklung in Hessen ist insgesamt sehr positiv verlaufen; Gästeankünfte und Übernachtungen sind in den Jahren 2008 bis 2015 um 15 bzw. 11 % gestiegen. Die ländlichen Regionen konnten dabei weniger profitieren als die Städte in Hessen. Ihr Potenzial wird als ausbaufähig beschrieben (HA, 2014). Die Betriebe in den ländlichen Regionen sind besonders stark im Bereich Kurz- und Erholungsurlaube aktiv. Die hohe Diversifizierung der Freizeit- und Erholungswünsche stellt die touristischen Akteure vor die Anforderung, individuelle und spezifische Angebote zu entwickeln und entsprechend zielgruppengenau zu vermarkten. Dabei spielen saisonverlängernde Maßnahmen eine Rolle, ebenso wie kurzfristig buchbare „Pakete“ aus Übernachtung, Aktivität und Gastronomie-Besuch. Bislang ist die Vermarktung landtouristischer, qualitativ hochwertiger und zielgruppenorientierter Angebote wenig gebündelt. Als ein Problem stellt sich weiterhin dar, dass die Qualität in den Beherbergungsbetrieben, in der Gastronomie, allgemein im Tourismus nicht den Ansprüchen der Gäste und Besucher entspricht (HMUELV, 2009).

Die Problembeschreibung im EPLR Hessen bezieht sich auf die veränderten Rahmenbedingungen (demografischer Wandel, Qualitätsanforderungen, Aktivurlaubsformen etc.) der landtouristischen Angebote und benennt als Folge erforderliche Anpassungen für die Qualität, die Angebotsstruktur sowie das Service- und Dienstleistungsniveau. Die Strategie der Maßnahme war entsprechend auf die Förderung von Betrieben mit Projekten mit besonderer regionaler Wirksamkeit und auf zentrale Aktivurlaubsbereiche wie Wandern und Radfahren ausgerichtet, um so zur touristischen Profilierung der Regionen beizutragen. Neben der touristischen Basis-Erlebnisinfrastruktur in den ländlichen Regionen sind auch klare Organisationsstrukturen, sinnvolle räumliche Einheiten und entsprechende Vermarktungskanäle für die Wahrnehmung einer Destination von großer Bedeutung (vgl. Neumann, 2005). Hier kann die Forderung der Einbindung von Projekten in ländliche Entwicklungsstrategien und andere Konzepte einen unterstützenden Beitrag zu mehr Kooperation und zur Überwindung von Kirchturmdenken leisten. Auch die Landesstrategie Hessen setzt auf eine Stärkung der Anbieter in ländlichen Räumen und hat das Profilthema „Natur- und Landerlebnis“ weiterentwickelt. Hierzu passte die Maßnahme mit ihrer Ausrichtung auf kleinstrukturierte Landtourismus- und Aktivangebote sowie regionale Besonderheiten.



### Umsetzung der Maßnahme (Output und Ergebnis)

Im EPLR Hessen ((HMUEL, 2009) wurde auf der Ergebnisebene die Umsetzung von insgesamt 170 landtouristischen Infrastruktureinrichtungen und 75 kooperativen Vermarktungsinitiativen angestrebt. Die zunächst vorgesehenen Fördermittel von 2,6 Mio. Euro für die Maßnahmenumsetzung im Schwerpunkt 3 wurden reduziert auf 1,1 Mio. Euro zugunsten der Maßnahme 413 (HMUKLV, 2016). Da die Maßnahme im Förderverlauf nur eine geringe Inanspruchnahme erzielte, wurde die Fördersumme mit dem 4. Änderungsantrag auf ca. 690.000 Euro angepasst. Erreicht wurde bis 2015 eine Umsetzung von 28 Projekten (Tabelle 44); 187 Projekte wurden in LEADER-Regionen umgesetzt (Kapitel 8 sowie Modulbericht 8\_MB LEADER/LEADER). Die Summe der eingesetzten öffentlichen Fördermittel lag bei 487.334 Euro für eine Investitionssumme von rd. 1 Mio. Euro.

**Tabelle 44:** Anzahl Projekte und Fördervolumen in der Maßnahme 313 (2007-2013)

		Projekte	Öffentliche Fördermittel (EU, Bund, Land) ohne Eigenmittel	Gesamte Investitionssumme
		Anzahl	Euro	Euro
Projektbereich 1	Konzeptentwicklung für Investitionen Aktivurlaubsangebote	2	12.300	24.395
	Investitionen Aktivurlaubsangebote	23	392.834	847.621
Projektbereich 3	Vermarktung Aktivurlaubsangebote	3	82.200	139.638
<b>Gesamt</b>		<b>28</b>	<b>487.334</b>	<b>1.011.655</b>

Quelle: Eigene Darstellung der Förderdaten (WIBank, 2016).

Die Förderung sollte ausschließlich zur Qualitätssteigerung, Engpassbeseitigung, Erhöhung der Attraktivität, verbesserten Gästeinformation an Prädikatswanderwegen, Weitwanderwegen, Radfernwegen, Flusswanderstrecken erfolgen. Entsprechend waren in den Förderdaten vier Aktivurlaubsbereiche aufgenommen: Bootswandern, Radfahren, Wandern und Reiten. Bei den 23 Projekten im Projektbereich 1 Investitionen Aktivurlaubsangebote handelte es sich bei den öffentlichen Projekten (17) um Einrichtungen von Eco Pfaden, von Fern-, Premium- oder Rundwanderwegen und Fernradwegen und deren Zertifizierung, Errichtungen von Rastmöglichkeiten und Informationsbeschilderung und Kanuanlegestationen. Die sechs privaten Projektträger haben hier vornehmlich in Übernachtungsmöglichkeiten (Ferienhäusern/-wohnungen, Gästehäuser für Wander-/Radurlauber) investiert. Nur drei Projekte betrafen die Vermarktung von Aktivurlaubsangeboten z. B. Informations- und Kartenmaterial. Die Aktivurlaubsbereiche der geförderten Projekte zeigt die folgende Tabelle 45.

**Tabelle 45:** Aktivurlaubsbereiche der Maßnahme 313 im Schwerpunkt 3 (2007-2013)

Aktivurlaubsreiche	Projekte	Öffentliche Fördermittel (EU, Bund, Land) ohne Eigenmittel
	Anzahl	Euro
Bootswandern	2	13.172
Radfahren	10	167.082
Wandern	13	278.596
Ohne Angabe	3	28.484
<b>Gesamt</b>	<b>28</b>	<b>487.334</b>

\* EU, Bund, Land; ohne Eigenmittel

Quelle: Eigene Darstellung der Förderdaten (WIBank, 2016).

Der Schwerpunkt lag in dem Aktivurlaubsbereich Wandern. Im vierten in der Förderausgestaltung vorgesehenen Aktivurlaubsbereich Reiten wurde im Schwerpunkt 3 kein Projekt realisiert.

## 7.6.2 Beantwortung der Bewertungsfrage

### Untersuchungsansatz

Die Bewertungsfrage 17 (EEN, 2014) für die Maßnahme 313 fragt nach dem Beitrag zur wirtschaftlichen Diversifizierung der ZWE: „In welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die wirtschaftliche Diversifizierung der Begünstigten im ländlichen Raum zu fördern?“.

Da die Umsetzung in den HELER- und LEADER-Regionen nach (fast) identischen Vorgaben erfolgte, war eine getrennte Wirkungsanalyse nicht zweckmäßig. Die wesentlichen methodischen Bausteine zur Untersuchung der Maßnahme umfassten die Auswertung der von der WIBank zur Verfügung gestellten Förderdaten, eine schriftliche Befragung<sup>69</sup> von ZuwendungsempfängerInnen (ZWE) des Projektbereichs 1 Investitionen Aktivurlaubsangebote der im Jahr 2012 abgeschlossenen Projekte (vier Befragte in HELER-Regionen, 42 Befragte in LEADER-Regionen) sowie qualitative Interviews mit einzelnen Projektträgern (2011). Aufgrund der zu kleinen Stichprobengröße für die ZWE in HELER-Regionen werden die Ergebnisse hier nicht differenziert, sondern für die gesamte Stichprobe der befragten ZWE dargestellt.

<sup>69</sup> Der Fragebogen enthielt u. a. Fragen zu Projektkinhalt und Entstehung der Projektidee, Zielgruppen, touristischen Wirkungsbereichen, Beschäftigungs- und Mitnahmeeffekten (siehe Anhang zum Modulbericht 8\_MB LEADER/HELER).

**Bewertungsfrage 17: Beitrag zur wirtschaftlichen Diversifizierung der Begünstigten**

Die Erfassung der Wirkungen der geförderten Projekte für den Tourismus in ländlichen Räumen ist nach wie vor eine Herausforderung. Zum einen zielen die geförderten Projekte in erster Linie über indirekte Effekte auf eine Stärkung der Regionen als Tourismusstandorte. Zum anderen werden touristische Entwicklungen in erheblichem Maße von verschiedensten Rahmenbedingungen und anderen Politiken und Fördermaßnahmen beeinflusst.

Im Schwerpunkt 3 konnten anhand der Förderdaten nur bei sechs Projekten Einnahmen schaffende Effekte ermittelt werden. Zentraler Bestandteil der Befragung der ZWE war die Erhebung der geschaffenen Arbeitsplätze. Hier gaben 41 Befragte (insgesamt 46 Befragte) an, dass in ihren Projekten Arbeitsplätze geschaffen wurden und zwar umgerechnet 36,8 Vollzeitäquivalente (FTE). Indirekte Beschäftigungseffekte wurden ebenfalls vom Großteil der Befragten (ca. 60 %) erwartet. Da zum Zeitpunkt der Befragung 2012 die Anzahl der Projekte noch sehr gering war, wurde von einer Hochrechnung dieser Analyseergebnisse auf die Förderdaten 2007 bis 2015 abgesehen, zumal sich die Projektinhalte im Zeitverlauf sehr unterscheiden. Die Aussagefähigkeit der Daten bleibt damit gering.

Indirekte, nicht quantifizierbare Wirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung der touristischen Anbieter (z. B. Gastronomie, Übernachtungsbereich u. ä.) in den Regionen können insbesondere die Investitionen in Infrastruktur aus dem Projektbereich 1 entfalten: Die Einrichtung von Wegen, besonders durch den Anschluss an zertifizierte Fernwanderwege bzw. Premiumwanderwege, verbesserte die touristische Erschließung in den Regionen. In Verbindung mit den Errichtungen von Rast- und Informationsmöglichkeiten leistete die Maßnahme somit auch einen Beitrag zur Erhöhung der Attraktivität der touristischen Destinationen, die allen Akteuren zugutekommt. In der ZWE-Befragung stellte ein Großteil der Befragten heraus, dass mit den Projekten regionale Besonderheiten hervorgehoben wurden. Dabei war die Schaffung neuer, ebenso wie die Verknüpfung vorhandener touristischer Angebote bedeutend. Inwiefern die Maßnahme zu einer Qualitätsverbesserung geführt hat, wurde im Rahmen der Bewertung nicht untersucht.

Einen weiteren Beitrag können die geförderten Projekte zudem für die Steigerung der Wohnstandort-Attraktivität in den Regionen leisten; solche Beiträge können in der Bewertungsfrage 20 nach sonstigen Wirkungen der Maßnahme (EEN, 2014) zusammengefasst werden. Eine Annäherung an die Maßnahmenwirkungen jenseits direkter Effekte bei den Begünstigten bieten hierzu wiederum die Ergebnisse der ZWE-Befragung: Laut den Befragten ZWE waren ihre Projekte gleichermaßen auf die lokale Bevölkerung, Tagestouristen sowie Urlauber mit längerem Aufenthalt als Zielgruppe ausgerichtet. Von den Investitionen in Wege profitierte auch die lokale Bevölkerung.

### 7.6.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im Kanon der Schwerpunkt-3-Maßnahmen war die Förderung des Fremdenverkehrs eine kleine Maßnahme. Mit der bisherigen Förderung konnten Impulse ausgelöst werden, die zur Entwicklung des Tourismus beigetragen haben. Mit der überwiegend auf den Landtourismus und Aktivurlaub ausgerichteten Fördermaßnahme wurden wichtige Segmente des Tourismus in den hessischen ländlichen Räumen bedient.

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. Dabei kommt der abgestimmten Umsetzung von investiven Vorhaben und Strategien eine große Bedeutung zu. Um Synergieeffekte zu sichern, könnte auf die Einbindung der Projekte in regionale Tourismuskonzepte geachtet werden. Gerade bei überörtlichen touristischen Vorhaben wie bspw. Wander- und Radwegen oder der touristischen Vermarktung einer Region bzw. Destination arbeiten Kommunen z. B. in Form von Verkehrsvereinen zusammen. Die Fördervorgabe, touristische Vorhaben in bestehende Konzepte zu integrieren, ist daher sehr geeignet. Die ausschließliche Fokussierung auf LEADER- bzw. HELER-Konzepte erscheint sehr eng ausgelegt. Es könnten auch sonstige anerkannte Tourismuskonzepte, die auf eine Weiterentwicklung einer Destination im ländlichen Raum abzielen, zugrunde gelegt werden.

Aktuelle (u. a. demografischer Wandel) und zukünftige Herausforderungen (z. B. Digitalisierung) sollten bei der zukünftigen Förderung noch stärker berücksichtigt werden. Dies könnte durch entsprechende Fördervoraussetzungen z. B. zur Barrierefreiheit bei baulichen Vorhaben sowie durch die Schärfung und Erweiterung der Fördergegenstände erfolgen z. B. digitale Angebotspräsentationen und Buchungsmöglichkeiten.

## 7.7 Regionale Versorgung mit Waren und Dienstleistungen (321 A)

### 7.7.1 Maßnahmenüberblick

#### Maßnahmenbeschreibung und Zielsetzungen

Mit der Maßnahme 321 A sollte ein Beitrag zur zukunftsfähigen Standortentwicklung in den ländlichen Regionen geleistet werden. Dazu gehörte die (Mindest-)Versorgung mit modernen Dienstleistungen und Angeboten in den Bereichen Regionalkultur, Information, Kommunikation, Betreuung und Güter des täglichen Bedarfs. Das Ziel der Maßnahme war es, die Lebens- und die Wohnqualität zu erhalten bzw. zu steigern, einen Beitrag zur regionalen Wertschöpfung zu leisten, zur Arbeitsplatzsicherung beizutragen und neue Arbeitsplätze zu schaffen. Die Maßnahme gliedert sich dabei in drei Projektbereiche:

- Projektbereich 1: Investitionen für am Gemeinwohl orientierte Dienstleistungseinrichtungen zur Verbesserung der regionalen Versorgung, zur Förderung der Regionalkultur und zur Information und Kommunikation<sup>70</sup>,
- Projektbereich 2: Ausgaben für Dienstleistungen und Personalkosten zur Anschubfinanzierung von Einrichtungen und
- Projektbereich 3: Ausgaben für Dienstleistungen zur Evaluierung von Projektideen und Organisationsentwicklung von Projekten.

Im Verlauf der Förderung wurde die Förderrichtlinie aufgrund der Umsetzungserfahrungen der ersten Jahre in 2010 und 2013 angepasst (HMULV, 2008a; HMWVL, 2010; HMWVL, 2013). So wurde z. B. die ursprüngliche Bindung der Projektbereiche 2 und 3 an eine Investition (Projektbereich 1) aufgehoben. Die Zuschussobergrenzen für private Träger wurden in Projektbereich 1 auf 150.000 Euro erhöht und so an die Obergrenzen für öffentliche Träger angeglichen. Im Projektbereich 3 wurden die Zuschussobergrenzen für alle Projektträger von 10.000 auf 30.000 Euro angehoben.

In der Ausgestaltung und administrativen Umsetzung der Maßnahme gibt es kaum Unterschiede zwischen den im Schwerpunkt 3 und in LEADER geförderten Projekten. Daher wird das Förderverfahren mit seinen Herausforderungen zusammen im Kapitel 8 LEADER betrachtet.

## Relevanz

Die ländlichen Räume in Hessen sind vor allem durch Herausforderungen geprägt, die aus dem demographischen Wandel resultieren. Seit einiger Zeit kann ein Rückzug von Dienstleistungen zur Nahversorgung in den ländlichen Räumen beobachtet werden, wodurch sich die Versorgungsqualität und damit die Attraktivität der ländlichen Räume als Wohn-, Lebens- und Wirtschaftsstandort weiter verringert. Ansatzpunkte dem entgegenzuwirken, sind die Schaffung sowie vor allem die Erhaltung und bedarfsorientierte Weiterentwicklung bestehender Angebote und Einrichtungen (Eberhardt, Pollermann und Küpper, 2014). Die spezifischen Entwicklungen in Hessen, die Herausforderungen der Wohn- und Versorgungsfunktionen sowie die Relevanz weiterer politischer (Förder-) Instrumente werden im Kapitel 7.6 zur Dorferneuerung (DE) näher erläutert. Die DE ist eine ergänzende Maßnahme, die auf lokaler Ebene an ähnlichen Herausforderungen ansetzt.

Grundsätzlich war die Maßnahme 321 A geeignet, Ansätze zur Sicherung der Nahversorgung zu entwickeln. Allerdings konnte die Maßnahme auch aufgrund der Ausrichtung auf bestimmte Bereiche, nur ein Baustein in einem umfassenden Politikansatz 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.

---

<sup>70</sup> Weitere Regelungen waren u.a.: Nachweis über Nachhaltigkeit des Betriebs und Übernahme der Folgekosten, Ausschluss von Sanierungen, Ersatzinvestitionen oder Unterhaltungsarbeiten, Bevorzugung multifunktionaler Modelle.

## Umsetzung der Maßnahme

In den fünf HELER-Regionen wurden 30 Projekte mit einem Investitionsvolumen von rd. 4,3 Mio. Euro gefördert. Es handelte sich dabei um 15 % der nach diesen RL-Ziffern umgesetzten Projekte. Der weitaus größere Teil wurde im Rahmen des Schwerpunkts 4 in den 20 LEADER-Regionen realisiert (s. Kapitel 8). Der Schwerpunkt der Umsetzung lag auf den investiven Projekten (Projektbereich 1) (Tabelle 46). Es gab lediglich eine Anschubfinanzierung.

**Tabelle 46:** Umsetzung der Maßnahme 321 A in HELER-Regionen (2007-2013)

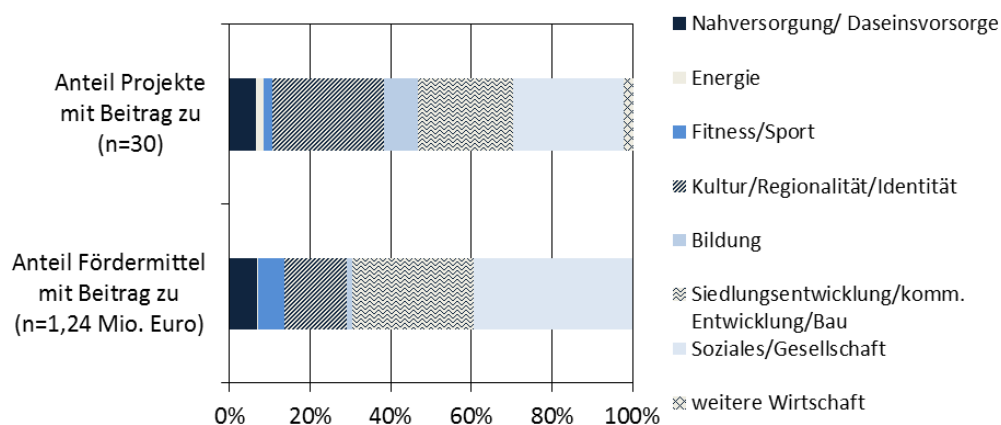
		Projekte	Öffentliche Fördermittel	Gesamte Investitionssumme
		Anzahl	Euro	Euro
Projektbereich 1	Investitionen	19	1.176.272	4.223.233
Projektbereich 2	Anschubfinanzierung	1	8.938	17.730
Projektbereich 2	Evaluierung und Organisationsentwicklung	10	56.184	106.128
<b>Gesamt</b>		<b>30</b>	<b>1.241.394</b>	<b>4.347.090</b>

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten nach WIBank (2016).

Räumliche Schwerpunkte waren die HELER-Regionen Casseler Bergland (50 % der Projekte) und Mittleres Fuldaatal (23 % der Projekte). Hinsichtlich der Zuwendungsempfänger (ZWE) überwogen Kommunen (76 % der Projekte mit 84 % der Fördermittel). Einige ZWE haben für ein Gesamtvorhaben zwei Projektbereiche in Anspruch genommen.

Die geförderten Projekte wiesen eine große inhaltliche Vielfalt auf, wobei die Bereiche „Soziales/Gesellschaft“ (z. B. Jugendtreffs oder Familienzentren), „Siedlungsentwicklung/komm. Entwicklung/Bau“ (z. B. Umnutzungen) und „Kultur/Regionalität/Identität“ (z. B. Einrichtungen für kulturelle Veranstaltungen) am stärksten vertreten waren (Abbildung 16).

**Abbildung 16:** Projekte und eingesetzte Fördermittel der Teilmaßnahme 321 A nach Themen



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten (WIBank, 2016).

## 7.7.2 Beantwortung der Bewertungsfrage

### Untersuchungsansatz

Zur Beantwortung der Bewertungsfrage 18 „Wie und in welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Lebensqualität der Begünstigten zu verbessern?“ wurde das Dimensionen-Konzept zur Bewertung der Lebensqualität aus dem Vertiefungsthema Lebensqualität zugrunde gelegt (siehe Ergänzendes Material 9.9\_EM Theoretische Herleitung von Lebensqualität als mehrdimensionalem Konzept). Von den Zielsetzungen her adressiert die Fördermaßnahme 321 A vor allem die folgenden darin enthaltenen Dimensionen:

- Wohnstandortbedingungen,
- persönliche Aktivitäten (Freizeitgestaltung etc.),
- soziale Beziehungen und
- materieller Wohlstand und Erwerbsarbeit.

Da die Umsetzung der Teilmaßnahme 321 A im Rahmen des Schwerpunkt 3 in den fünf HELER-Regionen nur einen kleinen Ausschnitt der Umsetzung dieser Teilmaßnahme darstellte und die Umsetzung in den HELER-Regionen und LEADER-Regionen nach (fast) identischen Vorgaben erfolgte, war eine getrennte Wirkungsanalyse nicht zweckmäßig. Daher wurde ein einheitlicher Gesamt- Untersuchungsansatz verfolgt, dessen maßnahmenbezogene Ergebnisse in diesem Kapitel dargestellt werden. Lediglich bei der Analyse der Förderdaten wird ausschließlich auf die SP3-finanzierten Projekte der Teilmaßnahme 321 A Bezug genommen. Die wesentlichen methodischen Bausteine zur Untersuchung der Maßnahme waren:

- die Auswertung der von der WIBank zur Verfügung gestellten Förderdaten,
- eine schriftliche Befragung<sup>71</sup> im Jahr 2012 von allen Zuwendungsempfängern investiver Projekte, die im Jahr 2011 abgeschlossen waren (in HELER-Regionen: sieben Befragte, Rücklauf 71%, in LEADER-Regionen: 52 Befragte, Rücklauf 83%) sowie
- qualitative Interviews mit ZWE und Mitgliedern der Regionalforen 2009 und 2011.
- Telefoninterviews mit sieben ZWE für acht Projekte des Projektbereichs 2, 2016.

### Frage 18: Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität

Den größten Wirkungsbeitrag leistete die Maßnahme zur Verbesserung der **Wohnstandortbedingungen**, da alle geförderten Projekte im Schwerpunkt 3 darauf ausgerichtet waren. Die Entwicklung von Einrichtungen und Angeboten im sozial-gesellschaftlichen sowie im (regional-) kulturellen Bereich dominierten dabei mit jeweils ca. 43 % der geförderten Projekte. Auf Siedlungsentwicklung und die Schaffung baulicher Voraussetzungen waren etwa 38 % der Projekte ausgerich-

---

<sup>71</sup> Der Fragebogen befindet sich im Anhang zum Modulbericht 8\_MB LEADER/HELER.

tet (z. B. Umnutzung einer Gewerbebrache zu einer Wohnanlage für Betreutes Wohnen). Bei den Projekten im sozialen Bereich bildeten zum Großteil Kinder und Jugendliche die Zielgruppe (z. B. KiTa-Ausbau oder Intensivierung der Kinder- und Jugendarbeit), die auch aus Sicht der befragten ZWE den größten Nutzen vom geförderten Projekt hatte.

Anknüpfungspunkte der Maßnahme zur Entwicklung **sozialer Beziehungen** waren vor allem die Schaffung von Treffpunkten (Plätze, Häuser, Räume) oder die Unterstützung des Vereinslebens, wozu zwölf der 30 geförderten Projekte beigetragen haben (Förderdatenauswertung). Darüber hinaus wurde bei 60 % der befragten ZWE (in HELER- und LEADER-Regionen) eine Mobilisierung von Akteuren (über den ZWE hinaus) und deren Ressourcen in Form von Sachspenden oder ehrenamtlichem Engagement erreicht. Es konnten dabei hauptsächlich ortsansässige Gruppen und Privatpersonen mobilisiert werden.

In den durchgeführten Interviews zeigte sich, dass durch die Anschubfinanzierung (in HELER- und LEADER-Regionen) soziale Einrichtungen und Angebote geschaffen wurden, die auch nach der Förderung noch Bestand hatten. Teilweise wurden mehrere Zwecke, wie z. B. Nahversorgung der örtlichen Bevölkerung, sozialer Treffpunkt und Integration von behinderten Menschen in das Arbeitsleben, durch die Einrichtung bedient.

Knapp die Hälfte der Projekte leistete einen Beitrag zur Nutzbarmachung oder Aufwertung von Angeboten zur **Freizeit- und Erholung**. Der Bereich Kultur war dabei dominierend, hier insbesondere die Schaffung von Veranstaltungsmöglichkeiten (z. B. Anschaffung einer mobilen Bühne für Kulturveranstaltungen oder der Ankauf einer Gerätehalle zwecks Umnutzung und Umbau zu einer Kleinkunsthöhne). Es wurden aber auch öffentliche Einrichtungen und Treffpunkte zur Freizeitnutzung (z. B. Jugendräume) geschaffen.

Die direkten Effekte auf **materiellen Wohlstand und Beschäftigung** waren gering. Die Befragung der ZWE im Jahr 2012 ergab, dass in zwei Projekten in den HELER-Regionen insgesamt 2,6 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze geschaffen wurden, davon 1,8 Arbeitsplätze von einem privaten ZWE (Verein) und 0,8 von öffentlichen ZWE (Gebietskörperschaft).

Indirekte Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte könnten u. a. durch das Erreichen neuer Nutzergruppen oder die verbesserte Auslastung vorhandener Einrichtungen erzielt werden. Die Ergebnisse der ZWE-Befragung zeigen aber, dass dies nur in geringem Ausmaß erfolgt ist. Jedoch ergaben die Gespräche mit den ZWE des Projektbereichs 2 (in HELER- und LEADER-Regionen) im Jahr 2016, dass es im Anschluss an die Förderung zur Erhaltung „angeschobener“ und Schaffung weiterer Arbeitsplätze kam. Auch Qualifizierungs- und Ausbildungsmöglichkeiten für Jugendliche wurden durch die Förderung professionalisiert.

Die geförderten Vorhaben der Teilmaßnahme 321 A leisteten nach Einschätzung von rund der Hälfte der befragten ZWE einen Beitrag zur **Anpassung an den demografischen Wandel**, der insbesondere in der Berücksichtigung spezifischer Bedürfnisse einer alternden Bevölkerung, z. B. durch die Herstellung von Barrierefreiheit und die Angebotsausrichtung auf SeniorInnen und Per-



sonen mit eingeschränkter Mobilität. Abwanderungstrends sollte durch den Erhalt der Attraktivität der Orte entgegengewirkt werden, u. a. durch eine gezielte „Teilnahme von Jugendlichen am gesellschaftlichen Leben“ oder „Kulturangebote für alle Altersgruppen“ (ZWE-Befragung).

Insgesamt dominierten hinsichtlich der **Nutzergruppen** der geschaffenen Angebote Privatpersonen (77 % der befragten Projekte), Vereine (68 % der befragten Projekte) und Schulen bzw. SchülerInnen (43 % der befragten Projekte)<sup>72</sup>. Daneben wurden in der ZWE-Befragung von 52 % der Projekte auch noch weitere Akteursgruppen genannt. Dies zeigt, dass sich die meisten geförderten Vorhaben an mehrere Nutzergruppen richteten. Beispiele hierfür sind ein Familienkommunikationszentrum, eine mobile Bühne für Kulturveranstaltungen, ein Kulturzentrum und ein kulturell genutzter Mehrzweckraum.

Die ZWE-Befragung<sup>73</sup> in den HELER- und LEADER-Regionen zeigt, dass durch die Förderung vor allem neue Dienstleistungsangebote zur Versorgung entstanden sind und das bestehende Angebote diversifiziert oder häufiger angeboten wurden, wodurch mehr Personen und teilweise neue Personengruppen von den Angeboten partizipierten. Die Einrichtungen werden nach Angaben der ZWE vorrangig von den BewohnerInnen der Gemeinde genutzt, in der das Projekt gefördert wurde (ca. 65 % der NutzerInnen). Die restlichen NutzerInnen setzen sich aus Personen anderer Gemeinden des jeweiligen Landkreises (20 %) zusammen, und ein kleiner Teil der NutzerInnen kommt aus anderen Landkreisen.

### Frage 20: Weitere Wirkungen

Die Dimensionen der Lebensqualität, zu denen die Maßnahme 321 A in geringem Umfang ein Beitrag geleistet hat, die aber von der Maßnahmenzielsetzung nicht explizit angesprochen waren, sind die Dimensionen „Bildung“ und „Umweltbedingungen“. So hatten 10 % der geförderten Projekte **Bildungsinhalte**, z. B. die Einrichtung einer Zweigstelle der Elternschule Schwalm-Eder, oder eine Machbarkeitsstudie für die Einrichtung eines Fachwerkkompetenzzentrums (Förderdatenauswertung). **Positive Effekte auf Umwelt und Natur** sahen 38 % der befragten ZWE (in HELER- und LEADER-Regionen); diese entstanden überwiegend durch Energieeinsparung (z. B. Wärmedämmung, Abwärmenutzung).

Die Umsetzung der Maßnahme im Rahmen der Regionalforen wurde von den Mitgliedern der Entscheidungsgremien weitgehend positiv eingeschätzt. Es stimmten knapp zwei Drittel der Befragten in den HELER-Regionen den Aussagen zu<sup>74</sup>, dass durch den Entscheidungsprozess im Regionalforum die Projekte in der Region gut aufeinander abgestimmt wurden und, dass die Bereitschaft der regionalen Akteure wuchs, Probleme gemeinsam zu lösen. Kritisch wurden vor allem

---

<sup>72</sup> Mehrfachnennungen waren möglich.

<sup>73</sup> ZWE\*F29: Im Vergleich zur Situation vor der Förderung: Wie hat sich das Angebot (durch das geförderte Projekt) verändert? (Mehrfachantworten möglich).

<sup>74</sup> Einstufungen 1 und 2 auf der 6er-Skala von „Trifft voll und ganz zu“ bis „Trifft gar nicht zu“ (Fragebogen s. Anhang Modulbericht 8\_MB LEADER/HELER).

der Verwaltungsaufwand für den Träger, die zeitlichen Abläufe (Bewilligung, Umsetzung) sowie das Aufbringen der erforderlichen Kofinanzierung für finanzschwache Kommunen eingeschätzt. Diese Aspekte werden detaillierter im Modulbericht 8\_MB LEADER/HELDER dargestellt.

### 7.7.3 Schlussfolgerung und Empfehlungen

Die Zielsetzungen der Maßnahme bezogen relevante Bereiche der Lebensqualität mit ein. Die umgesetzten Projekte konnten in diesen Bereichen wirksame Akzente setzen. Weitere Bereiche zur Verbesserung der Lebensqualität wie z. B. Mobilität oder Gesundheit wurden jedoch mit der Maßnahme zunächst nicht explizit adressiert, was im Laufe der Förderung angepasst wurde. Die drei Projektbereiche waren gut aufeinander abgestimmt und wurden im Verlauf der Entwicklung eines Gesamtvorhabens von den ZWE genutzt.

Die Dimensionen der Lebensqualität wurden in unterschiedlichem Ausmaß durch die Maßnahme bedient. Vorrangig wurden Wirkungen in der Dimension „Wohnstandortbedingungen“ erzielt. Im Vordergrund standen dabei Angebote und Dienstleistungen für Kinder und Jugendliche und im kulturellen Bereich sowie Freizeitangebote. Soziale Beziehungen wurden v. a. durch die Schaffung von Treffpunkten gefördert, außerdem konnten Akteure zu Sachspenden und ehrenamtlicher Mitwirkung mobilisiert werden. Auf den materiellen Wohlstand und die Erwerbsarbeit hatte die Maßnahme eine eher untergeordnete Wirkung.

Aufgrund des geringen finanziellen Umfangs der Maßnahme 321 A im Verhältnis zu den Herausforderungen der Versorgungssituation in ländlichen Regionen kann diese nur im Zusammenwirken mit anderen Politiken einen nachhaltigen nennenswerten Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität und zum Erhalt der Attraktivität ländlicher Räume als Wohn- und Lebensort leisten.

#### **Empfehlungen an das Land**

Die Förderung von Einrichtungen zur Verbesserung der regionalen Versorgung sollte grundsätzlich beibehalten werden.

Rahmenbedingungen und Fördermodalitäten sollten möglichst frühzeitig vor Antragstellung klar und verlässlich kommuniziert werden.

Die einzelnen Projektbereiche sollten auch zukünftig einzeln nutzbar sein, um potentiellen ZWE eine entsprechende Flexibilität zu ermöglichen. Die inhaltliche Ausrichtung sollte weiter gefasst und regelmäßig an die Bedarfe der ländlichen Räume angepasst werden.

Die annähernde Gleichstellung von öffentlichen und nicht-öffentlichen ZWE sollte beibehalten werden, um alle Möglichkeit der Angebotsbereitstellung auszuschöpfen.

Die Möglichkeiten mit der Förderung bestehende Einrichtungen mit gemeinnützigen Angeboten zukunftsfähig zu entwickeln, sollte stetig geprüft und ausgeschöpft werden, da die Neuschaffung

dieser Angebote oftmals noch größere Herausforderungen mit sich bringt. Die Multifunktionalität der Einrichtungen sollte weiterhin angestrebt werden.

Die Anknüpfung der Förderung an Regionale Entwicklungskonzepte (REK) ist sinnvoll und konsequent, da somit nur Projekte gefördert werden können, die den regionalen Belangen entsprechen. Dies sollte beibehalten werden.

Die Herkunft der NutzerInnen der Angebote geht bei einem Großteil der Projekte, wie angestrebt, über die dörfliche Ebene, teilweise auch über die Gemeindegrenzen hinaus. Übergemeindliche Abstimmungen sind in diesen Fällen erforderlich, um in der Region die Angebote bedarfsgerecht und effizient bereitstellen zu können. Dafür ist der vorgegebene und für diese Zwecke genutzte Rahmen der Regionalforen sinnvoll und sollte beibehalten werden.

Die Abstimmung mit andern Maßnahmen, vor allem mit der DE, ist ebenfalls notwendig und sollte teilweise noch verstärkt werden.

**Weitere Empfehlungen sind in Kapitel 8 beschrieben.**

## **7.8 Einrichtungen für die energetische und stoffliche Nutzung von Biomasse (321 B)**

In dieser Teilmaßnahme sollten Einrichtungen für die energetische und stoffliche Nutzung von Biomasse gefördert werden. Zwölf Vorhaben wurden gemäß Jahresbericht aus Mittel des Schwerpunkt 3 finanziert, mit einem Fördervolumen von 440.000 Euro (HMUKLV, 2016). Da seit 2011 die Förderung ausschließlich im Rahmen von LEADER erfolgte, ansonsten über eine eigene Landesrichtlinie, werden die Ergebnisse in Kapitel 8 gemeinsam diskutiert.

## **7.9 Dorferneuerung und -entwicklung (322)**

Die Maßnahme Dorferneuerung und -entwicklung gehört in Hessen zu den bedeutendsten Förderinstrumenten der Politik der integrierten ländlichen Entwicklung.

### **7.9.1 Maßnahmenüberblick**

Die Maßnahme 322 wurde stetig weiter entwickelt und an die sich verändernden gesellschaftlichen und politischen Anforderungen angepasst. In der Förderperiode 2007-2013 erfolgte 2012 eine umfassende Neu-Ausgestaltung. Seitdem wird die Maßnahme auf gesamtkommunaler Ebene mit einer größeren inhaltlich-thematischen Bandbreite auf der Basis von Integrierten kommunalen Entwicklungskonzepten (IKEK) umgesetzt. Die Umsetzung der neuausgestalteten Dorfer-

wicklung (DE) basiert seit Februar 2015 auf der neuen Richtlinie des Landes Hessens (Richtlinie des Landes Hessen zur Förderung der ländlichen Entwicklung). Die folgende Bewertung betrifft die ursprüngliche Ausgestaltung gemäß der Richtlinie zur Förderung der regionalen Entwicklung (HMWVL, 2010) mit teilweisen Bezügen zur kommunalen Ausrichtung.

### **Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme**

Die Interventionslogik im hessischen Entwicklungsplan für den ländlichen Raum (EPLR) bezieht sich auf die Folgen des prognostizierten Rückgangs der Bevölkerung und stellt den demografischen Wandel als die zentrale Herausforderung für die Entwicklung des ländlichen Raums (HMULV, 2009) heraus. Entsprechend waren die Maßnahmenziele auf die Zukunftsfähigkeit der Dörfer und ihre hohe Wohn- und Lebensqualität ausgerichtet. Mit dem Begriff der Zukunftsfähigkeit verbindet sich eine an die Bedarfe der Zielgruppen angepasste, moderne technische wie soziale Infrastrukturausstattung, die Tragfähigkeit der vorhandenen Einrichtungen sowie zielgruppengerechte Angebote. Es geht um die Entwicklung von Strategien für zukünftiges Handeln, um für die Anforderungen der Zukunft gerüstet zu sein. Damit einhergehen sollten auch der Funktionserhalt und die energetische und funktionelle Anpassung an zeit- und nutzergerechte Wohnstandards. Ein weiteres zentrales Ziel war, die Vielfalt in den individuellen dörflichen Charakteren und Lebensformen und des bau- und kulturgeschichtlichen Erbes der hessischen Dörfer zu erhalten. Dafür sollte die kulturhistorische Bausubstanz bewahrt werden. Ein weiteres Ziel betraf die Innenentwicklung im Hinblick auf den Funktionserhalt der örtlichen Versorgung, die Gestaltung der Ortskerne, die Leerstandsproblematik sowie den Flächenverbrauch. Als ein zentraler Einflussfaktor werden im EPLR die Beteiligungsprozesse und das durch die Fördermaßnahme initiierte bürgerschaftliche Engagement genannt (HMULV, 2009) mit denen die Verstetigung der Prozesse aus der Maßnahme Dorfentwicklung (DE-Prozess) erreicht werden sollte.

Die DE wurde in Hessen in als Förderschwerpunkten<sup>75</sup> ausgewählten Dörfern im Rahmen der Nationalen Rahmenregelung umgesetzt. Im EPLR Hessen waren als Förderkulisse ländlicher Raum Gemeinden mit einer Bevölkerungszahl von unter 10.000 definiert. Gefördert werden konnten Gemeinden, Kirchen sowie weitere Körperschaften des öffentlichen Rechts (z. B. Verwaltungen), natürliche Personen und Personengesellschaften (z. B. Einzelbetriebe, GmbH) sowie juristische Personen des privaten Rechts.

Die Förderung basierte auf den mit Beteiligung der Bevölkerung zu erstellenden Dorfentwicklungskonzepten (DEK), begleitet von externen Moderations-/Planungsbüros. Zu Beginn der Verfahren waren auf der Dorfebene Arbeitskreise zu gründen, die über die gesamte Förderlaufzeit von acht Jahren den formalen Rahmen für die Beteiligung im DE-Prozess stellten (Arbeitskreis-Dorferneuerung, Arbeitskreis-DE). Diese Arbeitskreise arbeiteten über die gesamte Förderlaufzeit von neun Jahren zusammen. Sie setzten sich aus dem Ortsvorsteher und Ortsvorsteherinnen,

---

<sup>75</sup> Dazu konnten Gemeinden die Aufnahme einzelner Ortsteile bzw. auch von zwei Ortsteilen als sogenannte Tandemförderung in das DE-Programm beantragen. Die Auswahlentscheidung lag bei dem jeweiligen Landrat.

Vereins- und Interessensvertretern sowie aus engagierten Bürgerinnen und Bürgern zusammen. Diese Konzeptphase sollte in sechs Monaten abgeschlossen sein. In den Förderdokumenten waren Aufbau, Inhalte und zu bearbeitende Themen<sup>76</sup> genau vorgegeben. Im Vorfeld der Konzepterstellung diente eine Gebäude- und Infrastrukturanalyse dazu, die Situation der bestehenden Gebäude und der Versorgungs- und Gemeinschaftseinrichtungen zu untersuchen und als Datengrundlage für das DEK darzustellen. Bei einem gemeinsamen Abschlusstermin mit der Bewilligungsbehörde, der WIBank als Prüf- und Zahlstelle, den Beteiligten im Dorf und den kommunalen Vertretern wurde eine Projektliste mit Prioritäten erarbeitet.

Die Fördergegenstände der DE stellt Tabelle 47 mit einem Überblick zu den Maßnahmenarten dar.

**Tabelle 47:** Fördergegenstände der Maßnahme 322

Fördergegenstände	Maßnahmebeschreibung
Erhaltung und Gestaltung des Ortsbildes	Ortsbild- und identitätsprägende Anlagen, vor allem Plätze, öffentliche Gebäude (z. B. Backhäuser), auch historische Elemente an privaten Häusern, Strukturelemente wie Mauern, Brunnen, Brücken sowie Wege und Straßen, Denkmale, Bildstöcke und ähnliche den öffentlichen Raum in den Dörfern prägende Orte mit historischer Bedeutung
Flächenmanagement und Erschließungsmaßnahmen	Abbruch von Gebäuden sowie Konzepte und Analysen zur Leerstandssituation
Funktionale Neuordnung und Gestaltung Freiflächen	Gestaltung des Verkehrsraums, von Freiflächen und -plätzen sowie als Begrünungsmaßnahme
Gemeinwohlorientierte Investitionen (Daseinsvorsorge, Versorgung, Baustruktur)	Baumaßnahmen an öffentlichen Gemeinschaftseinrichtungen wie Bürgerhäuser, Dorfgemeinschaftshäuser (DGH) u. ä.
Investitionen zur Neuanlage/Wiederherstellung von Gebäuden - Neubau/Wiederherstellung von Gebäuden	Abbruchmaßnahmen, Neubau von Gebäuden
Investitionen in besonders erhaltenswerte Gebäude - Investitionen in Gebäude	Zeitgemäße inkl. Energetischer Sanierung sowie Umbau ortsbildprägender Bausubstanz
Konzepte, Planung, Beratung	Erstellung von Gebäude- und Infrastrukturanalysen, von DEK sowie weiteren Konzepten für Projekte, Beratung und Planung insbesondere für private Bauherren

Quelle: Eigene Darstellung nach HMUELV (2009).

In allen aufgeführten Fördergegenständen waren Abriss und Abbruch ohne Neubau seit 2011 möglich. Der Förderrahmen regelte im Fördergegenstand Gemeinwohlorientierte Investitionen (Daseinsvorsorge, Versorgung und Baustruktur) die Vorlage von Nutzungskonzepten, häufig sogar

<sup>76</sup> Darzustellen waren historische und naturräumliche Hintergründe des Dorfes, die Bevölkerungsentwicklung, Stärken- und Schwächen-Analyse und daraus folgernd die Ziele und Vorstellungen für die zukünftige Entwicklung sowie die konkrete Projektausgestaltung.

für alle Gemeinschaftseinrichtungen in allen Ortsteilen sowie die genaue Prüfung von gemeinsamen, interkommunalen Nutzungsmöglichkeiten und der Finanzmittel bei den Gemeinden.

### **Relevanz der Maßnahme**

Der Großteil der ländlichen Räume Hessens ist von einem Bevölkerungsrückgang bis 2030 betroffen. Dabei sind die Entwicklungen sehr heterogen. Sie unterscheiden sich zwischen und innerhalb der Landkreise sehr deutlich. In den nordhessischen Landkreisen wird ein Bevölkerungsrückgang um 10 % und mehr prognostiziert, am stärksten ist der Werra-Meißner-Kreis mit einem Rückgang der Bevölkerung um 17,8 % betroffen. Am wenigstens wird eine negative Bevölkerungsentwicklung in den an das Rhein-Main-Gebiet angrenzenden Landkreisen vorausgesagt (Abnahmen um 0 % bis unter 5 %). Die Geburtenrate Hessens liegt mit 1,4 Kindern je Frau im (niedrigen) Bundesdurchschnitt und bedeutet gemeinsam mit der steigenden Lebenserwartung eine Alterung der Bevölkerung (Statistische Berichte Bevölkerung in Hessen 2060, 2010, S. 8). Bei insgesamt rückläufigen Bevölkerungszahlen ist mit einer Verschiebung der Altersstruktur zu rechnen (Hessische Staatskanzlei, 2013).

Die daraus entstehenden Probleme hinsichtlich der Wohn- und Versorgungsfunktion sind vielfältig und umfassen u. a. Schrumpfungsprozesse, die Entleerung der Ortskerne und den Rückzug von Versorgungseinrichtungen aufgrund fehlender Auslastung, der mit hohen Kosten für die Anpassung der Daseinsvorsorge verbunden ist. Für die Erhaltung historischer Bausubstanz stehen weniger private Investitionen zur Verfügung. Ihre Restaurierung ist zudem mit höheren Aufwendungen verbunden. Sogenannte Schrottimmobilien verursachen durch den Abriss hohe Kosten, eine Nachnutzung ist in vielen Dörfern fraglich. Ansätze der Innenentwicklung gewinnen damit zunehmend an Bedeutung, um die Dorfmitte im Hinblick auf ihre zentralen Funktionen der Daseinsvorsorge zu erhalten sowie als Ort mit hoher baukultureller und geschichtlicher Identität vor einer Aushöhlung, ähnlich einem „Donut-Effekt“, zu schützen (Schröteler-von Brandt 2009, S. 10). Auch vor dem Hintergrund der Flächeninanspruchnahme sind die Flächennutzung und die Erhaltung von Gebäuden im Ortskern von besonderer Bedeutung.

Zur Leerstandsproblematik liegt eine bundesweite Untersuchung (Datengrundlage 2011) vor (Schürt, 2015). Die Situation in Hessen stellt sich sehr unterschiedlich dar: Der Anteil leerstehender Wohnungen war insbesondere in den nordöstlichen Landkreisen deutlich höher als in den südlichen und südwestlichen Landesteilen. Vom Leerstand in Wohnungen in Mehrfamilienhäusern waren insbesondere die Landkreise Waldeck-Frankenberg, Hersfeld-Rotenburg, der Vogelsbergkreis und der Werra-Meißner-Kreis betroffen, während in den südlichen Landkreisen Leerstand kaum von Bedeutung ist. Für andere Gebäudearten (z. B. landwirtschaftliche Wirtschaftsgebäude) liegen keine Zahlen zum Leerstand vor.

Die Maßnahme DE ist ein Instrument der Landentwicklung und als Strukturförderprogramm in Ergänzung der Städtebauförderung und als Begleiter der Wandlungsprozesse in den Dörfern eingerichtet. Sie soll die Gemeinden bei den Herausforderungen durch den demografischen Wandel unterstützen und begleiten. Mit den im Förderrahmen festgelegten Vorgaben zur Beteiligung der

Bevölkerung, zur Vorlage einer Gebäude- und Infrastrukturanalyse und zur DEK-Erarbeitung hat das Land Hessen dafür geeignete Instrumente zur Verfügung gestellt. Entwicklungsansätze, die auf einer konzeptionellen Erarbeitung basieren, haben sehr gute Erfolgsaussichten. Die Beteiligung der Bevölkerung sowie die Zusammenarbeit von Verwaltung, Politik, Wirtschafts- und sonstigen lokalen Akteuren bieten neue Handlungsansätze für die Gestaltung des oben beschriebenen Wandels und für die Entwicklung zukunftsfähiger Strategien (vgl. BLE, 2012). Der Bedeutung von Maßnahmen zur Innenentwicklung wird durch die Konzentration des Fördergebiets auf den Ortskern und das Ausschlusskriterium „Keine Ausweisung von Neubaugebieten“ sowie durch die Fördermöglichkeit von Abriss bzw. Abbruch mit und ohne Nachnutzung entsprochen. So frei gewordene Flächen können entweder für eine Freiflächengestaltung oder aber für eine Neubebauung genutzt werden.

Außerhalb des hessischen EPLR setzen weitere politische (Förder-) Instrumente auf der Ebene der Dörfer und ländlichen Räume und deren demografischen Entwicklungen an. Wirtschaftsnah einschließlich touristischer Infrastrukturmaßnahmen werden mit Mitteln aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) gefördert. Auch Wettbewerbe des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft wie z. B. „Unser Dorf hat Zukunft“ oder "Kerniges Dorf! – Umbau gestalten" haben in der Entwicklung der ländlichen Räume Hessens eine bedeutende Stellung. Das Land Hessen verfolgt für den Umgang mit den Herausforderungen des demografischen Wandels einen dreiteiligen Ansatz: Sensibilisieren und Informieren, Erforschen: Datenerfassung und -analyse, Zusammenhänge, Handlungserfordernisse und Steuerungsmöglichkeiten aufspüren, und Umsetzen: Gesamtkonzept erarbeiten, breite Beteiligung von Entscheidungsträgern und Bürgern, Umsetzungspartnerschaften bilden. Dazu wurden von der hessischen Landesregierung eingerichtet

- die beiden bei der Hessen Agentur angesiedelten Einrichtungen Kompetenznetz „Vitale Orte 2020“ und die Servicestelle „Demografie“,
- das Projekt „Lokale Demografie-Dialoge 2014“ für das sich Landkreise, Städte und Gemeinden bewerben konnten,
- der Demografie-Preis als Wettbewerb von Ideen und Projekten mit innovativem Charakter sowie
- eine Interministerielle Arbeitsgruppe u. a. zur Erstellung von Demografie-Berichten.

Unterstützt werden außerdem verschiedene Modellvorhaben, wie die Moro-Modell-Projekte Hessen oder die Regionale Strategie-Projekte.

### **Umsetzung der Maßnahme**

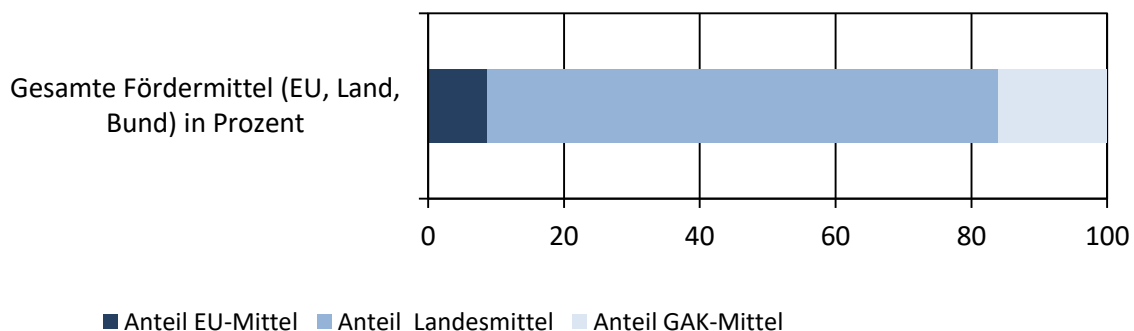
Die DE stellt die finanziell stärkste Maßnahme im Schwerpunkt 3 des hessischen EPLR dar. In Bezug auf die gesamten geplanten öffentlichen Ausgaben (HMUKLV, 2016) lag der Fördermittelan teil der DE bei rd. 23 %. Insgesamt sollte in 260 als Förderschwerpunkten aufgenommenen Dörfern die DE mit 196 Mio. Euro (zusammengesetzt aus 14 Mio. Euro EU-Mittel kofinanziert mit der

entsprechenden Summe an nationalen Mitteln und 168 Mio. Euro Landesmittel) gefördert werden. Ursprünglich war vorgesehen mit dem landesspezifischen Wirkungsindikator „Einwohnerzahl im Ortskern“, die durch die Förderung ausgelöste Entwicklung zu erfassen. Die Datenerhebung stellte sich aber zu aufwendig dar, sodass dieser Indikator nicht bedient werden konnte. Dies betraf auch den Indikator „Entstandene Freifläche“, mit dem die durch die DE-Maßnahmen freigewordenen/nicht bebauten Flächen vor dem Hintergrund der Problematik des zunehmenden Flächenverbrauchs durch Versiegelung abgebildet werden sollte.

Im Zeitraum 2007 bis 2015 wurden in 504 Förderschwerpunkten 7.326 Projekte umgesetzt. Die sehr viel höhere Anzahl der Förderschwerpunkte kann auf die Neuausrichtung der DE zurückgeführt werden: Seit 2012 werden Kommunen mit allen Ortsteilen in die DE aufgenommen. 544 Projekte waren 2015 noch nicht abgeschlossen. Insgesamt sind rd. 114 Mio. Euro öffentliche Fördermittel geflossen.

Lediglich 9 % der Förderung (9,9 Mio. Euro) waren EU-Mittel, 16 % (rd. 18,2 Mio. Euro) der Fördermittel flossen im Rahmen der GAK. Der Schwerpunkt lag mit 75 % bei den Landesmitteln: Hessen setzte rd. 86 Mio. Euro für die Förderung der DE ein (Abbildung 17). Die eingesetzten Mittel blieben hinter den geplanten Fördersummen zurück.

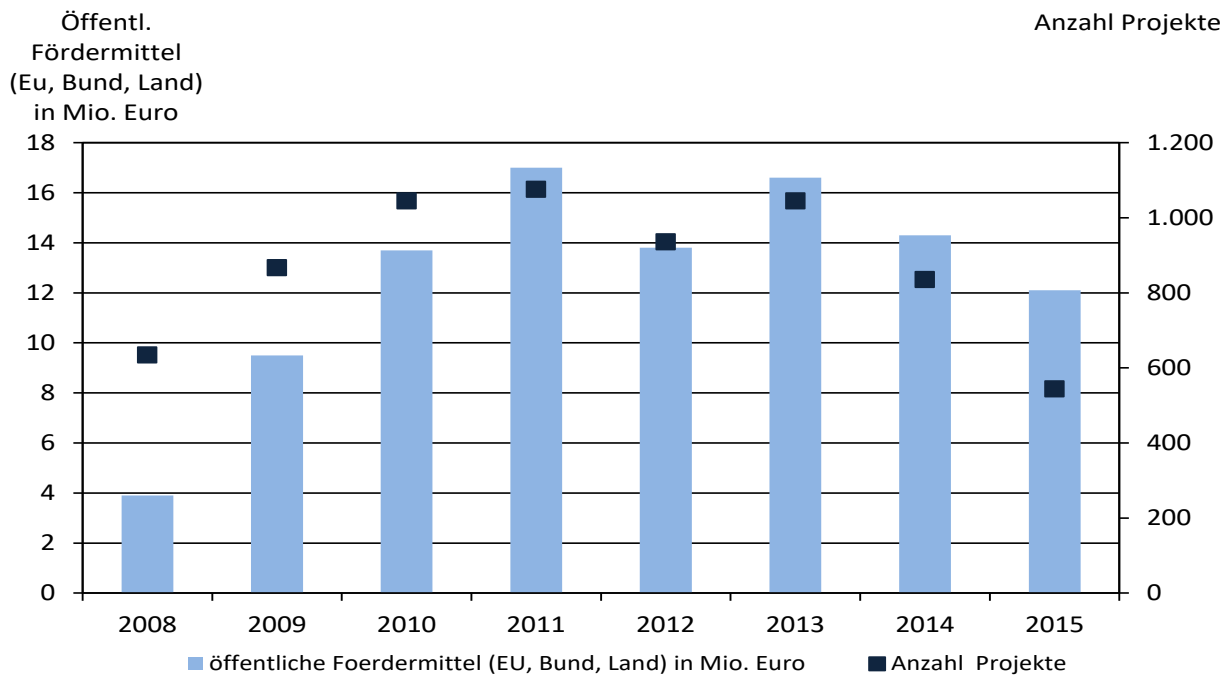
**Abbildung 17:** Anteile der Fördermittel EU, Land, Bund in Prozent



Quelle: Eigene Darstellung der Förderdaten (WIBank, 2016).

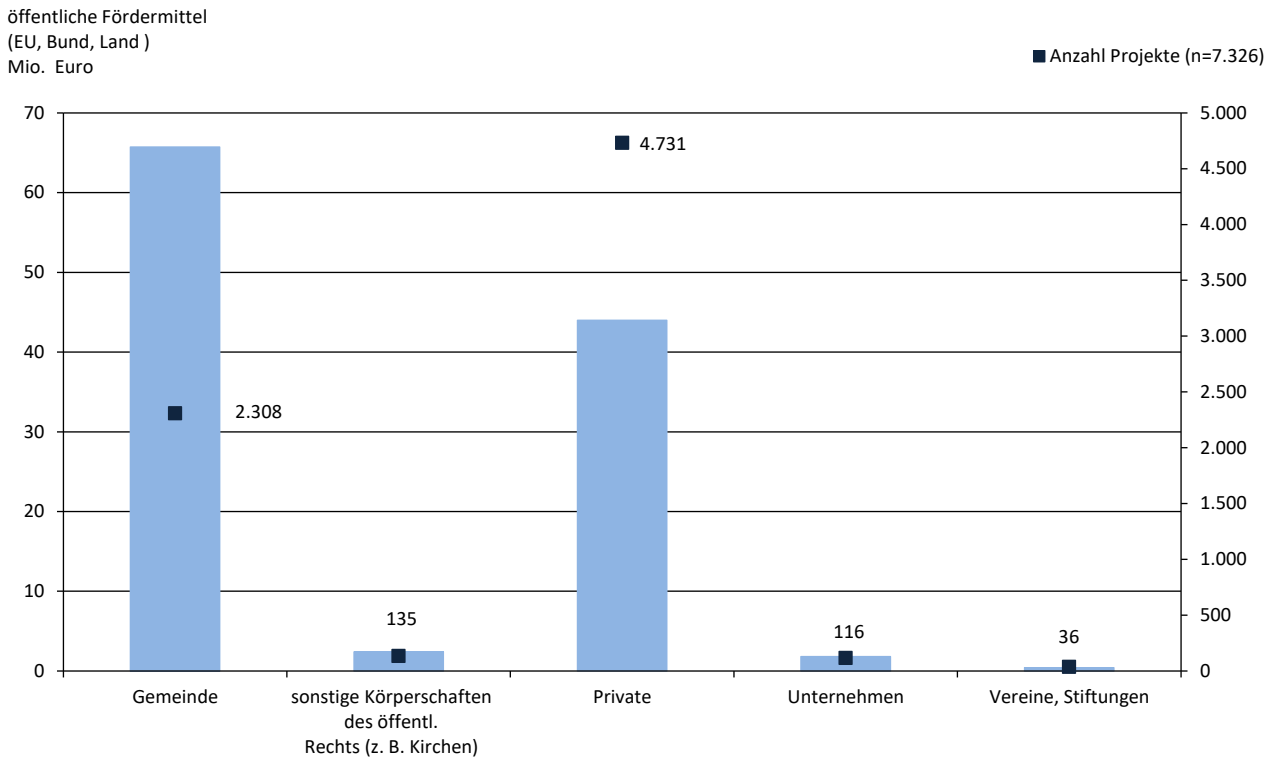
Im Zeitverlauf der Förderperiode pendelten sich die Umsetzungsquoten vom ersten Umsetzungsjahr 2008 mit nur 634 umgesetzten Projekten zwischen 867 (2009) und 1.076 Projekte (2011) ein (Abbildung 18). 2011, in der Mitte der Förderperiode, waren die verausgabten öffentlichen Fördermittel am höchsten, aber auch in den folgenden Jahren zum Ende der Förderperiode (2013 und 2014) wurde eine hohe Summe an öffentlichen Fördermitteln eingesetzt; hier lag der Anteil der öffentlichen Projekte höher, da sie aufgrund der höheren Komplexität meistens mit längeren Laufzeiten einhergehen.



**Abbildung 18:** Umsetzung im Laufe der Förderperiode 2008 bis 2015

Quelle: Eigene Darstellung der Förderdaten (WIBank, 2016).

Die Förderung richtete sich gleichermaßen an private und öffentliche Träger. Der eindeutige Schwerpunkt der DE waren private ProjektträgerInnen und ZuwendungsempfängerInnen (ZWE): Hier wurden 4.731 Projekte mit einer Summe von rd. 44 Mio. Euro öffentlichen Mitteln gefördert (Abbildung 19).

**Abbildung 19:** Art der Projektträger

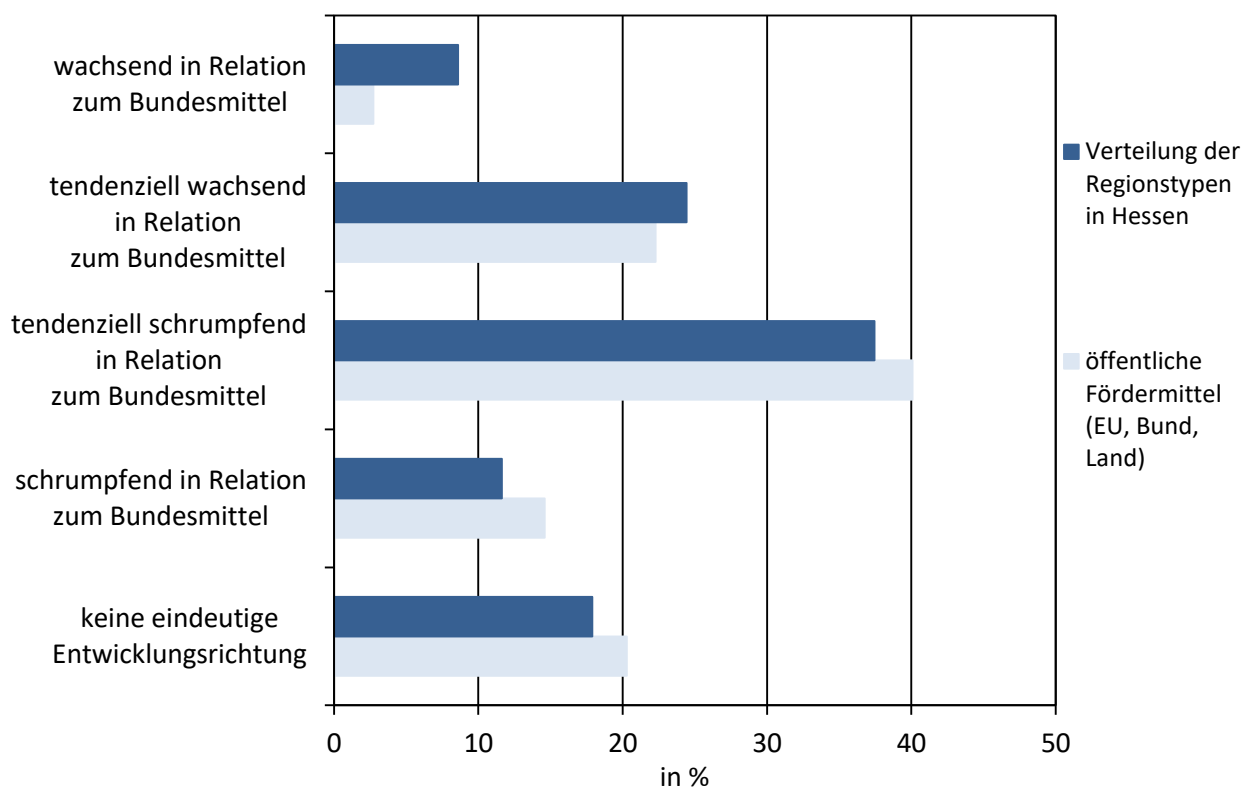
Quelle: Eigene Darstellung der Förderdaten (WIBank, 2016).

2.308 Projekte wurden von Gemeinden umgesetzt. Das Fördervolumen lag bei den Gemeinden höher als bei den privaten Projektträgern: Insgesamt wurde von Gemeinden rd. 66 Mio. Euro öffentliche Fördermitteln verausgabt. Dies ist auf die Maßnahmenart zurückzuführen: Gemeinden haben vor allem große Infrastrukturmaßnahmen wie Dorfgemeinschaftshäuser, Platz-, Straßen oder Wegegestaltung umgesetzt. Von untergeordneter Bedeutung waren öffentliche Körperschaften (135) wie auch Unternehmen (116 Projekte). Von Vereinen und Stiftungen wurden insgesamt nur 36 Projekte umgesetzt mit einer Fördersumme von 0,41 Mio. Euro.

Ein regionaler Schwerpunkt der eingesetzten öffentlichen Fördermittel bildete sich in Nordhessen: Im Werra-Meißner-Kreis, im Schwalm-Eder-Kreis sowie in den Landkreisen Hersfeld-Rotenburg und Waldeck-Frankenberg wurden zwischen 7 und 9 % der öffentlichen Fördermittel verausgabt. Im Vogelsbergkreis wurde mit 11 % der höchste Anteil öffentlicher Fördermittel eingesetzt. Für die genannten Landkreise zeigte die regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung eine Abnahme der Bevölkerung von 10 % und mehr. Für die in der Mitte Hessens liegenden Landkreise Marburg-Biedenkopf, Fulda und im Main-Kinzig-Kreis wird eine Abnahme um 5 bis unter 10 % erwartet; dort flossen ebenfalls 7 bzw. 8 % der Fördermittel. Auch wenn damit im Verhältnis zu anderen Landkreisen in Landkreisen mit prognostiziertem Bevölkerungsrückgang die Anteile der öffentlichen Fördermittel höher lagen, macht eine weitere Auswertung der räumlichen Ver-

teilung nach siedlungsstrukturellen Aspekten (vgl. BBSR, 2013<sup>77</sup>) deutlich, dass die Förderung der DE nicht zielgerichtet in Räumen mit besonderer Betroffenheit von einer negativen Bevölkerungsentwicklung erfolgte. Die Auswertung der Förderdaten gemäß der BBSR-Typisierung der Gemeinden nach ihrer relativen, am bundesweiten Trend gemessenen demografischen Entwicklung zeigt, dass die DE-Förderung entsprechend der Förderkulisse (S. 3) vor allem in Landgemeinden sowie in Kleinen Landgemeinden sowie Kleinstädten<sup>78</sup> umgesetzt wurde. Für die eingesetzten öffentlichen Fördermittel wird dabei keine schwerpunktmäßige, sondern vielmehr eine Gleichverteilung entsprechend den Anteilen der Regionstypen offensichtlich (Abbildung 20).

**Abbildung 20:** Regionale Verteilung der Fördermittel gemessen an demografischer Entwicklung (Regionstypen nach BBSR)



Quelle: Eigene Darstellung der Förderdaten (WIBank, 2016) nach BBSR, 2013.

<sup>77</sup> Im bundesweiten Trend gemessene Entwicklung im Durchschnitt von sechs Indikatoren: Bevölkerungsentwicklung 2008-2013; Jährliches Wanderungssaldo 2009-2013; Entwicklung der erwerbsfähigen Bevölkerung 2008-2013; Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2008-2013; Entwicklung der Arbeitslosenquote 2007/08-2012/13; Entwicklung der Gewerbesteuererinnahmen 2007/08-2012/13. Unter [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/Wachs\\_Schrumpf\\_gem/download\\_KarteWachsSchr.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/Wachs_Schrumpf_gem/download_KarteWachsSchr.pdf?__blob=publicationFile&v=7); Download am 05.07.2016

<sup>78</sup> Die BBSR unterscheidet Stadt- und Gemeindetypen nach den Kriterien Bevölkerungszahl, zentralörtliche Funktion siehe [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2015/DL\\_ON182015.pdf](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2015/DL_ON182015.pdf).

Da in den wachsenden Regionen wenige Fördermittel geflossen sind, kann hier eher von einer passgenauen Förderung gesprochen werden.

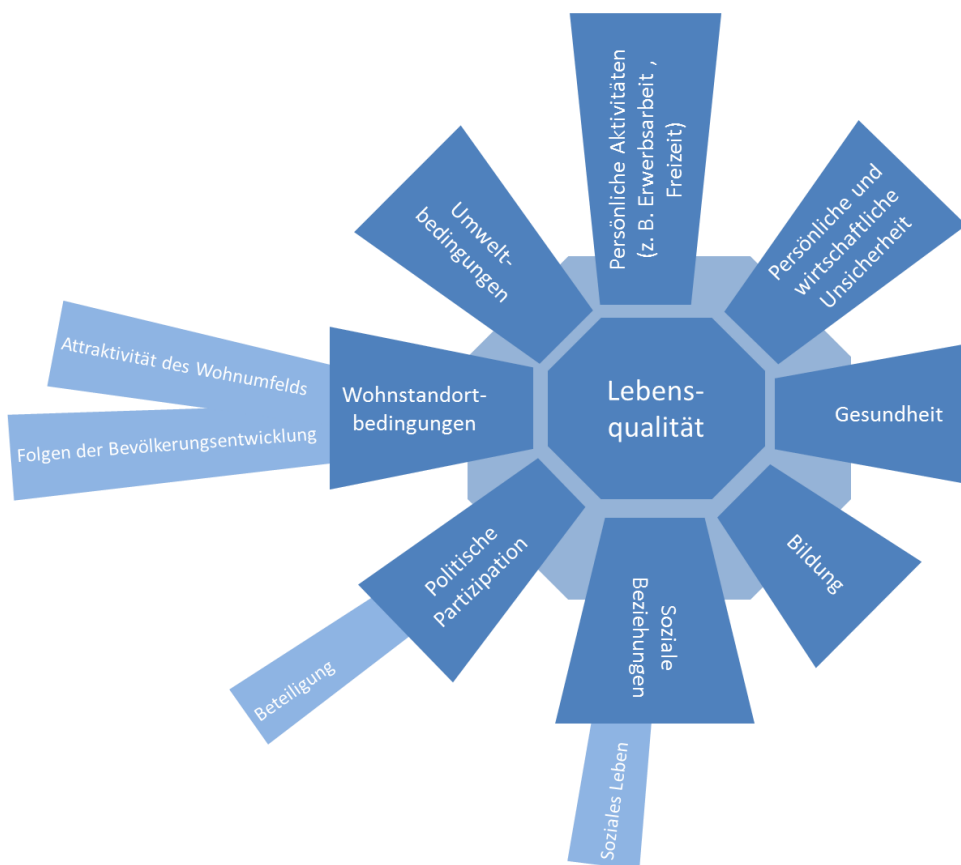
## 7.9.2 Beantwortung der Bewertungsfrage

### Untersuchungsansatz

Für das Untersuchungsdesign ist der Aspekt „Verbesserung der Lebensqualität“ leitende Zielsetzung (EEN, 2014). Die zu beantwortende Frage lautet „Wie und in welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Lebensqualität der Begünstigten zu verbessern?“ Der Begriff der Lebensqualität wird für die Beantwortung der Bewertungsfrage operationalisiert. Unter dem Begriff der Begünstigten wird über die Projektträger und ZWE (öffentliche und privat) hinaus die Dorfbevölkerung verstanden.

Für die Ex-post-Bewertung wurde das Untersuchungsdesign gegenüber der Halbzeitbewertung auf Grundlage der im Vertiefungsthema Lebensqualität (Kapitel 9. 9 Lebensqualität) vorgenommenen Analysen weiterentwickelt. Das methodische Konzept findet seine konzeptionelle und inhaltliche Begründung in dem Bericht der „Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress“ (Stiglitz, Sen und Fitoussi, 2009). Die aus dem sog. Stiglitz-Sen-Fitoussi Bericht abgeleiteten Dimensionen für Lebensqualität sind: „Persönliche Aktivitäten“ (unterteilt in Erwerbsarbeit und Freizeit), „persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit“, „Gesundheit“, „Bildung“, „soziale Beziehungen“, „politische Partizipation“, „Wohnstandortbedingungen“ und „Umweltbedingungen“ (Abbildung 21). Sie haben ein unterschiedliches individuelles Gewicht, wobei die Nichterfüllung der Mindestbedürfnisse in einer Dimension in jedem Fall zur Beeinträchtigung der Lebensqualität führt. In Verbindung mit den in der Halbzeitbewertung genannten Aspekten von Lebensqualität nach Zapf (1984) lassen sich für die Maßnahme 322 Wirkungen in den Dimensionen „Soziale Beziehungen“, „Politische Partizipation“ und „Wohnstandortbedingungen“ zusammenführen. Für den Aspekt Wirtschaft und Beschäftigung, der in der Halbzeitbewertung näher beleuchtet wurde, hat sich in der Ex-post-Bewertung gezeigt, dass die vornehmlich infrastrukturell ausgerichteten Investitionen keine direkten Beschäftigungseffekte erreichen und auch nur indirekt die wirtschaftsnahe Infrastruktur verbessern bzw. höchstens konjunkturelle Effekte anstoßen können.

**Abbildung 21:** Dimensionen von Lebensqualität nach Stiglitz-Sen-Fitoussi (2009) und Zapf (1984)



Quelle: Eigene Darstellung nach Stiglitz, Sen und Fitoussi (2009) und Zapf (1984).

#### *Dimension ‚Wohnstandortbedingungen‘*

- Die Untersuchung richtete sich auf folgende Aspekte: Soziale und technische Infrastruktur, Zustand der Gebäude, Ortsbildgestaltung, Innenentwicklung sowie Verkehrs- und Freiraumgestaltung. Die Kernfrage lautete, wie die Maßnahmen in den Dörfern zur Zukunftsfähigkeit beitragen und inwieweit sie auf die Wohnqualität wirken.
- In der Untersuchung der Folgen der Bevölkerungsentwicklung lag der Fokus auf dem Bewusstsein der beteiligten Akteure für die demografischen Entwicklungen. Es wurde untersucht, welche Herangehensweisen und Strategien sie für die Gestaltung des demografischen Wandels entwickeln. Die Kernfrage ist, inwieweit aus der Maßnahme zukunftsfähige Projekte entstehen. Daneben erfolgt eine Auswertung der Förderdaten im Hinblick auf die Anpassung an die Folgen des demografischen Wandels.

#### *Dimensionen ‚Politische Partizipation‘ sowie ‚Soziale Beziehungen‘*

- Mit der Partizipation unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen an der ländlichen Entwicklung werden vor dem Hintergrund sich ändernder Rahmenbedingungen (demografischer Wandel, knappe Finanzlage der Kommunen, Engpässe der Daseinsvorsorge) neue Handlungsansätze

für Lebensqualität verbunden. Beteiligung kann für die zu entwickelnde Anpassung an diese Veränderungen ein bedeutender Faktor sein. In diesem Kontext wurde der Frage nach der Art und dem Umfang der Beteiligung auf der Dorfebene nachgegangen. Wie findet Beteiligung statt? Wo trifft sie auf Hemmnisse und was wirkt begünstigend? Welchen Einfluss hat die Förderung auf das soziale Leben im Dorf?

- Dabei wird ein Verständnis der Lebensqualitäts-Dimension ‚Soziale Beziehungen‘ zugrunde gelegt, das solche Aspekte der sozialen Beziehungen umfasst, wie sie in Dörfern bei gemeinschaftlichen Aktivitäten, in Vereinen, bei Festen und Veranstaltungen bestehen, vor dem Hintergrund der infrastrukturellen Rahmenbedingungen vor Ort sowie der DE-Beteiligungsprozesse.

### *Bewertungsaktivitäten*

Die Bewertungsaktivitäten konzentrierten sich auf die ursprüngliche Maßnahmengestaltung und basierten auf zwei Schwerpunkten: Der Untersuchung aller Förderprojekte (u. a. Förderdatenauswertung) sowie einer Einzelfallanalyse, der sogenannten Dorfstudie (Tabelle 48). Die hier zusammengefassten Ergebnisse beziehen sich auf

- Dokumentenanalyse: Einbezogen wurden der hessische EPLR (HMULV, 2009), die unterschiedlichen Richtlinien sowie das Förderhandbuch (WIBank, 2008).
- Expertengespräche: Expertengespräche mit der WIBank und dem Fachreferat sowie mit einer Bewilligungsstelle fanden zur Schärfung der Ziele und Indikatoren, zur Untersuchung der administrativen Umsetzungsprozesse sowie zur Diskussion der jeweiligen Bewertungsaktivitäten und deren Ergebnisse statt.
- Auswertung der Projektdaten: Für die Darstellung der Output- und Ergebnisindikatoren ist die Auswertung der jährlich von der WIBank gelieferten Projektdaten grundlegend. Sie wurden nach Fördergegenständen, Maßnahmenbeschreibung, Rechtsform der ZWE, regionaler Verteilung und Höhe der Investitionssumme ausgewertet. Eine vertiefte Analyse der Maßnahmenbezeichnung erfolgte im Hinblick auf die Umsetzung von Projekten mit Bezug zum demografischen Wandel.
- Dorfstudie: Für die als Einzelfallanalyse konzipierte Dorfstudie wurden acht Untersuchungsdörfer in einem Vorher-Nachher-Vergleich über die gesamte Förderperiode begleitet (Tabelle 48). Bei dem Untersuchungsort Liebhardts/Dörmbach handelte es sich um eine sogenannte Tandemförderung, mit der zwei Ortsteile einer Gemeinde gemeinsam als Förderschwerpunkt an der DE teilnehmen konnten.

**Tabelle 48:** Übersicht über die acht als Untersuchungsorte ausgewählten Förderschwerpunkte der Dorfstudie

Förder- schwerpunkt (FS)	Gemeinde	Landkreis	Einwohner		Stadt- und Gemeindetyp <sup>1)</sup>	Wachsen und schrumpfen <sup>2)</sup>
			Gemeinde/ Stadt*	FS**		
Wahlshausen	Oberaula	Schwalm- Eder-Kreis	3.157	282 (Stand 15.01.2015)	Landgemeinde (Ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen)	Schrumpfend
Allna	Weimar	Marburg- Biedenkopf	7.003	214 (Stand 30.06.2005)	Kleine Kleinstadt (Ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen)	Wachsend
Laisa	Battenberg, Stadt	Waldeck- Frankenberg	5.379	556 (Stand 31.12.2014)	Kleine Kleinstadt (Dünn besiedelte ländliche Kreise)	Schrumpfend
Frankershausen	Berkatal	Werra- Meißner- Kreis	1.584	880 (Stand 23.04.2015)	Landgemeinde (Ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen)	Schrumpfend
Liebhards/ Dörmbach	Hilders	Fulda	4.603	323/87 (Stand 31.12.2013)	Landgemeinde (Ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen)	Keine eindeutige Entwicklung
Kressenbach	Schlüchtern, Stadt	Main-Kinzig Kreis	15.946	320 (Stand 31.12.2015)	Größere Kleinstadt (Städtische Kreise)	Schrumpfend
Mosbach	Schaafheim	Darmstadt- Dieburg	9.119	2.061 (Stand 31.12.2012)	Kleine Kleinstadt (Städtische Kreise)	Wachsend
Heckholzhausen	Beselich	Limburg- Weilburg	5.600	1.030 (Stand 31.12.2014)	Kleine Kleinstadt (Städtische Kreise)	Keine eindeutige Entwicklung

Stand 2014

\* wikipedia download 29.08.2016

1), 2) Im bundesweiten Vergleich.

\* download [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumeobachtung/Downloads/downloads\\_node.html](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumeobachtung/Downloads/downloads_node.html)

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Untersuchung zielte auf die Entwicklungspfade der lokalen Lebensverhältnisse (Bevölkerungsentwicklung, Infrastruktur, Vereine), die Wirkungsanalyse „Verbesserung der Lebensqualität“ (Innenentwicklung, Wohnqualität, Soziales Leben, Zukunftsfähigkeit) sowie die Abläufe in den DE-Prozessen (Projektumsetzung, Zusammenarbeit, Beteiligung und Engagement). Dazu wurden die acht DEK sowie sozio-ökonomische Sekundärdaten analysiert und drei Erhebungsphasen vor Ort (2009, 2012 und 2014) durchgeführt. 2009 fanden neben einer Ortsbegehung zur Erfassung des Ortsbildes Expertengespräche in Form von leitfadengestützten Interviews mit den beteiligten Akteuren statt.<sup>79</sup> 2012 und 2014 wurden Gruppendiskussionen<sup>80</sup> mit den beteiligten

<sup>79</sup> Zur Halbzeitbewertung wurden die acht Untersuchungsorte in einem Materialband ausführlich dargestellt (vgl. Dorfstudie, 2010).

<sup>80</sup> Die Methode der Gruppendiskussionen lässt sich im Rahmen der Bewertung der Maßnahme Dorfentwicklung sehr gut anwenden, da die Beteiligten der Dorfentwicklung als Gruppe im DE-AK zusammenarbeiten. In allen Untersuchungsdörfern war die (Gesprächs-)Bereitschaft zur Unterstützung der Bewertungsaktivitäten sehr groß.

haupt- und ehrenamtlichen Beteiligten durchgeführt<sup>81</sup> zur Ermittlung des Umsetzungsstands sowie der jeweiligen ausgestalteten Umsetzung (u. a. Bedeutung der Beteiligung, des DEK, Rolle der Moderation) ermittelt. Die Gesprächsrunden 2012 dienten dazu, den Zwischenstand der Maßnahmenumsetzung sowie Probleme und Hemmnisse der DE-Umsetzung aus der Sicht der Beteiligten aufzunehmen und den Anforderungen durch den demografischen Wandel nachzugehen. Bei den Gesprächsrunden 2014 wurde die Situation „Nachher“, d. h. mit/nach erfolgter Förderung der Dorfentwicklung erfasst. Die Gesprächsrunden wurden protokolliert und teilweise auch aufgenommen. Die Auswertung basiert auf Textdokumenten (Verschriftung der Gespräche).

### Frage 18: Verbesserung der Lebensqualität

#### *Dimension „Wohnstandortbedingungen“ – Attraktivität des Wohnumfeldes*

Die in der Maßnahme 322 umgesetzten Projekte betreffen die folgenden Aspekte der Lebensqualitäts-Dimension „Wohnstandortbedingungen“: soziale und technische Infrastruktur, Zustand der Gebäude, Ortsbildgestaltung, Innenentwicklung sowie Verkehrs- und Freiraumgestaltung. Tabelle 49 stellt den Umsetzungsstand von 2008 bis 2015 dar.

**Tabelle 49:** Projektumsetzung: Eingesetzte Fördermittel und förderfähige Gesamtkosten

Fördergegenstand	Projekte	Fördermittel*	Förderfähige
	Anzahl	(EU, Bund, Land) Euro	Gesamtkosten Euro
Investitionen in besonders erhaltenswerte Gebäude - Investitionen in Gebäude	4.632	42.651.786	154.162.830
Gemeinwohlorientierte Investitionen (Daseinsvorsorge, Versorgung, Baustruktur)	289	31.842.251	48.199.448
Funktionale Neuordnung und Gestaltung Freiflächen	671	24.711.886	36.659.777
Konzepte, Planung, Beratung	1.435	8.894.532	14.497.017
Investitionen zur Neuanlage/Wiederherstellung von Gebäuden - Neubau/Wiederherstellung von Gebäuden	137	3.529.458	19.259.131
Erhaltung und Gestaltung des Ortsbildes	158	2.665.284	4.741.105
Flächenmanagement und Erschließungsmaßnahmen	4	45.000	64.623
<b>Gesamtergebnis</b>	<b>7.326</b>	<b>114.340.197</b>	<b>277.583.930</b>

\* Nur öffentliche Mittel, ohne Eigenmittel.

Quelle: Eigene Darstellung nach Förderdaten (WIBank, 2016).

<sup>81</sup> An den Gesprächsrunden nahmen ehrenamtliche Akteure wie der oder die Vorsitzende des DE-Arbeitskreises sowie weitere DE-AK-Mitglieder, die OrstversteherIn und die hauptamtlichen Akteure wie Gemeindebürgermeister, SachbearbeiterInnen der Gemeindeverwaltung und der/die zuständige BearbeiterIn der Bewilligungsstellen teil. Die Anzahl der Teilnehmenden lag zwischen fünf und 24 Personen.



Bau- und Sanierungsmaßnahmen in dem Fördergegenstand Investitionen in besonders erhaltenswerte Gebäude bildeten den größten Schwerpunkt (4.632 Projekte und rd. 43 Mio. Euro öffentliche Fördermittel). Durch die Ausrichtung auf die ortstypische Gestaltung haben sie dazu beigetragen, das individuelle dörfliche Ortsbild zu bewahren. Durch die Förderung sind z. T. zuvor leerstehende Gebäude wieder bewohnt. Damit konnte auch Leerstand in den Ortskernen begegnet werden. Der Zustand der Gebäude wurde an moderne Anforderungen angepasst und auch energetisch verbessert. Ihr Beitrag für die Innenentwicklung ist im Erhalt der Wohnfunktion in den Ortskernen und einer verbesserten Wohnqualität zu sehen. Dies betrifft auch die 137 Investitionen zur Neuanlage und Wiederherstellung von Gebäuden (3,5 Mio. Euro öffentliche Fördermittel): Hier wurden Abriss- und Neubaumaßnahmen umgesetzt, die im Ortskern zu neuer Wohnbebauung und zur besseren Flächennutzung geführt haben.

Mit den 288 Projekten im Fördergegenstand Gemeinwohlorientierte Investitionen im Hinblick auf Versorgung und Erhalt der Baustruktur wurde in den Dörfern besonders die soziale Infrastruktur verbessert. Lediglich ein Projekt richtete sich konkret an die Daseinsvorsorge. Hier überwogen Gemeinden als öffentliche ZWE mit Investitionen an sozialen bzw. kulturellen Einrichtungen, vor allem Dorfgemeinschaftshäuser (DGH), Einrichtungen und Treffmöglichkeiten für Jugendliche, Vereinshäuser, ehemalige Schulen, Backhäuser u. Ä. öffentliche Gemeinschaftseinrichtungen. Darüber hinaus wurden auch Vereine, kirchliche Einrichtungen (Investitionen in Gemeindehäuser) und sonstige private Träger bei der Sanierung von sozialen oder kulturellen Einrichtungen/Objekten gefördert. Sie bilden den zweiten finanziellen Schwerpunkt: rd. 32 Mio. Euro wurden hierfür eingesetzt. Mit den Maßnahmen wurden die Gebäude energetisch optimiert, an die Brandschutz-Vorgaben angepasst und in den meisten Fällen auch Barrierefreiheit hergestellt. In vielen hessischen ländlichen Regionen sind die DGH die letzten (sozialen) Infrastruktureinrichtungen und haben eine besondere Bedeutung für die lokale Identität aus ihrer Entstehungsgeschichte (vgl. Steinführer, Moser, 2016). In einem kleinen Teil der Förderschwerpunkte wurden mit der DE-Förderung die ursprünglichen DGH weiterentwickelt zu Mehrgenerationenhäusern oder multifunktionalen Gebäuden, zumeist in Kombination mit dem Feuerwehrhaus (WIBank, 2016), deren Umsetzung häufig mit Problemen verbunden war.

671 Projekte bezogen sich auf die funktionale Neuordnung und Gestaltung von Freiflächen. Dieser Teil der DE war mit rd. 25 Mio. Euro der zweite finanzielle Schwerpunkt. Von den hier geförderten Wegen und Platzgestaltungen geht eine Wirkung auf die (technische) Infrastruktur und die Nutzungsmöglichkeiten für die Bevölkerung aus, Verbindungen wurden verbessert und z. T. an die Bedarfe älterer Menschen angepasst. Bei allen Projekten handelte es sich sowohl um öffentliche wie auch private ZWE. Die Maßnahmen wirken positiv auf die Ortsbildgestaltung und die Aufenthaltsqualität in den Ortskernen. Dazu trugen auch die geförderten in den Dörfern historisch bedeutsamen, ortsbildprägenden Anlagen zur Erhaltung und Gestaltung des Ortsbildes bei: 158 Projekte umfassten Maßnahmen an Natursteinmauern oder Bildstöcken, Denkmälern, Brunnen u. a. (WIBank, 2016).

Der Fördergegenstand Konzepte, Planung und Beratung bildete den dritten finanziellen Schwerpunkt in der hessischen DE: Hier wurden für 1.435 Projekte rd. 8,9 Mio. Euro verausgabt. Die Umsetzung der DE auf der Basis von Entwicklungskonzepten und Beteiligungsprozessen ging für die Dimension ‚Wohnstandortbedingungen‘ mit positiven Beiträgen einher. Die DE-Projekte waren abgestimmt mit den aufgestellten Zielen für die zukünftige Entwicklung der Untersuchungsorte. Ihre Ausgestaltung war auf ortsspezifische Bedarfe, Anforderungen und Problemlagen ausgerichtet. Die Projektumsetzung wurde von Planungen und Beratung begleitet. Für die Sanierungs- und Baumaßnahmen waren die geförderten Beratungsmaßnahmen privater Bauherren von großer Bedeutung.

Die Ergebnisse der Dorfstudie zeigen, dass die ehrenamtlichen Beteiligten der Ortsebene die Bedeutung der dargestellten Aspekte der Wohnstandortbedingungen und ihre Verbesserung sehr hoch einschätzten. Dies gilt zum einen im Hinblick auf die öffentlichen Projekte für soziale und auch technische Infrastruktur, an erster Stelle standen dabei die öffentlichen Gemeinschaftseinrichtungen: Die DGH waren in den acht Untersuchungsdörfern der Dorfstudie die zentralen Projekte zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur; fünf Untersuchungsorte konzentrierten ihre DE-Umsetzung auf das DGH als Großprojekt. Die ehrenamtlichen Beteiligten beschrieben die DGH als Anker für das Dorfleben, für Geselligkeit, Austausch und Bildung. Sie stellten ihre Bedeutung für die Entwicklung von gemeinschaftlichen Aktivitäten und für das Vereinsleben heraus. In allen Untersuchungsorten wurden bei der Umsetzung der baulichen Maßnahmen für die Gemeinschaftseinrichtungen wie auch andere öffentliche Projekte (z B. Friedhofsgestaltung in Hilders-Liebhardts) hohe Eigenleistungen erbracht. Von den DE-Arbeitskreisen aus arbeiteten weitere Aktive „am Bau“ mit.

Auch die umgesetzten Projekte zur Verkehrs- und Freiflächengestaltung haben zu der Dimension „Wohnstandortbedingungen“ in den acht Untersuchungsdörfern beigetragen, besonders durch die Maßnahmen zur Ortskerngestaltung. In den Ortsmitten entstanden neue Freiflächen und Plätze, die die Aufenthaltsqualität und Attraktivität gesteigert haben (Beispiel Battenberg-Laisa, Spielplatz in der Dorfmitte; Beispiel Oberaula-Wahlshausen Neue Ortsmitte mit Haus der Generationen Abbildung 22). Zudem wurden Verbindungswege im Dorf z. B. zum Friedhof verbreitert und erneuert und die Anbindung an die Wohnhäuser hergestellt. Damit hat sich die Erreichbarkeit und Begehbarkeit besonders für die ältere Bevölkerung verbessert. Zu den Freiflächenmaßnahmen zählten auch die Gestaltung der örtlichen Friedhöfe und ihres Umfelds. Friedhöfe haben als Ort der Trauerkultur und der Begegnung eine hohe Bedeutung für die Bevölkerung (Beispiel Friedhofgestaltung mit hoher Eigenleistung in Hilders-Liebhardts, Dorfstudie 2014). Dort wo die DE mit umfangreichen Straßenbaumaßnahmen zusammen fiel (Beispiel Oberaula-Wahlshausen, Frankershausen-Berkatal, Dorfstudie 2014) verstärkten sich die DE-Wirkungen noch.

Einen weiteren Beitrag zu den Wohnstandortbedingungen bildete die Teilnahme der privaten Eigentümer (Dorfstudie 2014). Ein wichtiger Faktor war dafür auch die Förderung der Beratung der privaten ZWE. Durch die Bau- und Sanierungsmaßnahmen an Gebäuden, besonders auch

ehemaliger landwirtschaftlicher Nebengebäude, wurde ihr Zustand an moderne Bedarfe angepasst, der Ortskern aufgewertet, das Ortsbild gestaltet und die Wohn- und Aufenthaltsqualität verbessert. In zwei Untersuchungsorten der Dorfstudie konnten die Eigentümer von zwei verwahrlosten und leerstehenden Gebäuden mitten im Ortskern nicht zur Teilnahme an der Förderung der DE gewonnen werden. Da die Immobilien im Privateigentum waren, hatte die Gemeinde keine Handlungsmöglichkeit. Gleichzeitig beschrieben die hauptamtlichen Beteiligten in den Gruppendiskussionen (Landkreis, Gemeinde, Planungsbüros) eine rückläufige Teilnahme und zunehmend schwierigere Mobilisierung der privaten Bauherren vor dem Hintergrund finanzieller Belastungen der anliegenden Eigentümer durch öffentliche Vorhaben und eingeschränkter finanzieller Möglichkeiten. Auch schreckten die administrativen Förderverfahren vor allem jüngere Bauherren ab (Dorfstudie 2012, 2014).

**Abbildung 22:** Projektbeispiele Wohnstandortbedingungen



Quelle: Moser (2014).

Durch die Sanierungsarbeiten an öffentlichen Gebäuden konnten zudem neue Nutzungsmöglichkeiten für ortsbildprägende Gebäude geschaffen werden (Beispiel Alte Schule in der neu gestalteten Ortsmitte in Wahlshausen-Oberaula, Abbildung 22. Die Kombination mit dem Feuerwehrhaus findet sich in der Dorfstudie in den Untersuchungsorten Schlüchtern-Kressenbach (Abbildung 22) und Hilders-Liebhards.

Aus der Konzeptphase mit Beteiligung der Bevölkerung entfalteten sich Wirkungen in der Dimension Wohnstandortbedingungen vor allem im Hinblick auf die soziale, aber auch technische Infrastrukturausstattung und deren zukünftige Tragfähigkeit durch den DE-Prozess. Im Rückblick stufte die ehrenamtlichen wie hauptamtlichen DE-Beteiligten die Konzept- und Planungsphase für die Umsetzung der DE als hilfreich ein (Dorfstudie 2014): Die erarbeiteten DEK dienten den beteiligten DE-Akteuren als Basis für ihre dörfliche Entwicklung und „Richtungszeiger“ in der Projektumsetzung. Die dort entwickelten Leitbilder wurden jedoch nur z. T. als „roter Faden“ für die Projektentwicklung genutzt.

Auf der Ebene der Projektumsetzung wurde aus der Dorfstudie deutlich, dass innerhalb der DE-Prozesse, Ziele für die (zukünftigen) Entwicklungen im Dorf und daraus zukunftsfähige Lösungen erarbeitet wurden. Als Beispiele können genannt werden Konzepte für die Gestaltung der Ortsmitte (Beselich-Heckholzhausen, Oberaula-Wahlshausen), Nutzungskonzepte für die Gemeinschaftseinrichtungen einer Kommune (Battenberg-Laisa, Weimar-Allna) oder neue Trägermodelle für öffentliche Gemeinschaftseinrichtungen (Beispiel Kressenbach, Förderverein „Wir in Kressenbach“, Haus der Generationen in Oberaula-Wahlshausen in Trägerschaft des Heimatvereins<sup>82</sup>). Im Förderverlauf wurden Kompromisse und Lösungen gefunden. Vor allem bei den Konzeptentwicklungen und Planungen der DGH bestanden unterschiedliche Auffassungen zur Förderfähigkeit der Kosten bei den ehrenamtlich Beteiligten, den kommunalen Gremien, der Bewilligungsbehörde und der WIBank.

### *Dimension „Wohnstandortbedingungen“ – Folgen der Bevölkerungsentwicklung*

In der hessischen DE stellte die Anpassung an die Folgen des demografischen Wandels eine zentrale Zielsetzung dar. Handlungsoptionen für ländliche Regionen bestehen in der

- Gegensteuerung: Attraktivität der Ländlichen Räume insbesondere für Familien und junge Menschen (insbesondere Frauen) steigern, um Verluste durch Abwanderung zu begrenzen; Unterstützung familienfreundlicher Bedingungen, die eine höhere Geburtenziffer begünstigen.
- Anpassung an eine alternde Bevölkerung: Freizeitangebote für SeniorInnen oder generationenübergreifend attraktiv gestalten, Wohnen und weitere Daseinsvorsorge an Bedarfe älterer EinwohnerInnen anpassen (z. B. Barrierefreiheit).
- Anpassung an Bevölkerungsrückgang: Infrastrukturen und Angebote an geringere Bevölkerungszahl anpassen. Hierauf ist der konzeptionelle Ansatz mit den konkreten Vorgaben ausgerichtet sowie besonders die Neu-Ausgestaltung einer gesamtkommunalen Förderung.

Die DE-Fördergegenstände mit Bezug zu den Handlungsoptionen Anpassung an eine rückläufige bzw. eine alternde Bevölkerung waren auf die Innenentwicklung und hier auf Flächennutzung und Leerstandsentwicklung sowie den Gebäudezustand ausgerichtet. In der Förderperiode 2007 bis 2013 blieben sie wenig genutzt: Im Förderzeitraum wurden insgesamt 137 Investitionen zur Neuanlage/Wiederherstellung von Gebäuden durchgeführt, quer durch alle Fördergegenstände waren es 27 Abriss- und 66 Abbruchmaßnahmen (WIBank, 2016); acht Abriss- und 19 Abbruchmaßnahmen führten öffentliche Träger durch. Auch die Umsetzung von Projekten mit direktem Bezug zur Anpassung an eine alternde Bevölkerung war gering: Nur bei 21 Projekten wurden z. B. Barrierefreiheit bei der Sanierung der DGH realisiert oder Mehrgenerationshäuser umgesetzt (WIBank, 2016).

---

<sup>82</sup> Die Trägerschaft des Heimatvereins für das Haus der Generationen im Ortsteil Wahlshausen soll als Modell für Gemeinschaftseinrichtungen in den anderen Ortsteilen der Gemeinde Oberaula herangezogen werden: „Für uns als Gemeinde ist das ein echter Glücksfall.“ (Zitat Bürgermeister, Oberaula, Dorfstudie 2014).

Für die DE ist die Beteiligung privater Eigentümer entscheidend – wenn sie fehlt, kann das Ziel der Ortskerngestaltung und -erhaltung nicht erreicht werden (Peter, 2013). Dies gilt, wenn auch abgeschwächt, für kleinere private Maßnahmen/Teilsanierungen, deren Wirkung für die Ortskerngestaltung eher gering ist. Im Zeitverlauf waren rd. 67 % private ZWE an der DE-Förderung beteiligt.

Die DE bietet verschiedene Ansätze in den drei genannten Handlungsoptionen. Dies bestätigen auch die Ergebnisse aus der Dorfstudie: Es zeigte sich in allen Gruppendiskussionen, dass sich auf der Dorfebene eine konstruktive Herangehensweise und ein aktiver Umgang mit den wesentlichen Anforderungen des demografischen Wandels entwickelt hat (Dorfstudie 2012, 2014). In Regionen mit positiver Bevölkerungsentwicklung (z. B. Schaafheim-Mosbach) fehlte die Betroffenheit, entsprechend war die Relevanz des Themas in den Gruppendiskussionen untergeordnet.

Die inhaltlichen Vorgaben zu den DEK lösten in der Konzeptphase in den Untersuchungsorten eine intensive Auseinandersetzung mit der demografischen Situation und Entwicklung in ihren Dörfern aus, die sich auch in den DEK widerspiegelt. Die ehrenamtlichen und hauptamtlichen Beteiligten führten diese Auseinandersetzungen auf der Basis von genauen Kenntnissen der Lebensverhältnisse und Entwicklungen im Kontext wirtschaftlicher Entwicklung und Beschäftigung (Dorfstudie 2012). Hierzu hat auch die zu erstellende Gebäude- und Infrastrukturanalyse<sup>83</sup> als Einstieg beigetragen. Die Situation der Daseinsvorsorge und der Bevölkerungsentwicklung vor Ort wurde mit Fragen nach den zukünftigen Handlungsfeldern und Chancen des Ortsteils sowie Lösungen dargestellt. Es lässt sich eine Sensibilisierung nachvollziehen (Kapitel 7.6.1 Relevanzprüfung). Die ehren- wie hauptamtlichen Beteiligten nahmen die eigenen Gestaltungs- und Handlungsmöglichkeiten im Hinblick auf Anpassung und noch stärker auf Gegensteuern als eher eingeschränkt wahr. In den Gruppendiskussionen stellten sie aber positive Faktoren der Lebensverhältnisse vor Ort heraus u. a. die sehr gute Lebenssituation für Ältere durch die hohe Dichte von Pflegeeinrichtungen, die Alltagsorganisation im Familienverband und über Nachbarschaftshilfe (Dorfstudie 2012). Betont wurde die große Bedeutung von sozialer Infrastruktur für die Gewinnung von Zuzug (Gegensteuerung). Hier spielen wiederum die geförderten Gemeinschaftseinrichtungen eine wesentliche Rolle (Dorfstudie 2014).

Handlungsoption Gegensteuern: Im kleinen Maßstab konnte die DE Zuzug generieren, z. B. in Schlüchtern-Kressenbach *„Bei drei Familien sind die jungen Leute in den Ort zurück gekommen, um hier ihre Familien zu gründen und Kinder hier aufwachsen zu lassen.“* (Zitat Kressenbach, Mitglied Arbeitskreis-DE, Dorfstudie 2012). In einem Untersuchungsort verwiesen Eigentümer in ihren Immobilienangeboten auf die Möglichkeit der Förderung aus der DE (Battenberg-Laisa, Landkreis-Mitarbeiterin, Dorfstudie 2014). Die Beteiligten betonten zudem den Kindergarten als wichtigen Standortfaktor, der für die Entscheidung von Familien, sich hier niederzulassen, ein großes Gewicht habe. In dem Förderschwerpunkt Frankershausen hat eine Familie ihre Wegzugsüberle-

---

<sup>83</sup> Die acht DEK unterscheiden sich im Detailgrad deutlich. Zum Teil enthalten sie eine genaue Kartierung der Wohngebäude mit Anzahl und Alter der Bewohner, z. T. waren sie rein beschreibend. Die inhaltlichen Vorgaben zur Bevölkerungsentwicklung wurden immer eingehalten.

gungen aufgegeben und entschieden, mit der Förderung aus der DE „*etwas an ihrem Haus zu machen.*“ (Bürgermeister Berkatal, Dorfstudie 2014). Die Maßnahme DE konnte zur Stabilisierung der Bevölkerung einen, wenn auch kleinen Beitrag leisten (Mitarbeiterin Werra-Meissner-Kreis, Dorfstudie 2014). Der Förderschwerpunkt war zudem gut eingebunden in die Demografie-Strategie im Werra-Meissner-Kreis. Solche positiven Beispiele fanden sich in den Gruppendiskussionen aller von negativer Bevölkerungsentwicklung betroffenen Förderschwerpunkten, sodass zwar positive Effekte identifiziert werden konnten, die sich aber in der Einwohnerstatistik der Gemeinden nicht niederschlugen.

Handlungsoption Anpassung an alternde und rückläufige Bevölkerung: Handlungsbedarf wurde im Hinblick auf Leerstand identifiziert; als wirklich drängendes Problem aber nur in einigen Orten dargestellt (u. a. in Beselich-Heckholzhausen). Besonders bei leerstehenden Nebengebäuden bewerteten die ehren- wie hauptamtlichen Beteiligten Abriss bzw. Abbruch mit bzw. ohne Neubau als Chance für die Flächengewinnung und Freiraumgestaltung im Ortskern. Dies wurde aber auch in den untersuchten Förderschwerpunkten der Dorfstudie bislang nur sehr wenig umgesetzt.

Im Rahmen der Projekte zur Freiraumgestaltung führte in einigen Untersuchungsorten die neue, ansprechende Gestaltung der Friedhöfe mit Bänken zum Ruhen, breiten, gut begehbaren Wegen (auch mit Gehhilfe oder Rollstuhl) zu einer Anpassung an die zunehmende Alterung der Bevölkerung. In allen Untersuchungsorten wurde dem auch bei den Baumaßnahmen an den Gemeinschaftseinrichtungen Rechnung getragen. Auch die Generationenübergreifende Nutzung wurde überall angestrebt, in Oberaula-Wahlshausen war sie sogar Programm: Die neu als Gemeinschaftseinrichtung sanierte Alte Schule wurde als Haus der Generationen konzipiert.

Ein weiteres Instrument der Anpassung an die Bevölkerungsentwicklung sind Datenbanken zur Erfassung leerstehender bzw. von Leerstand bedrohter Häuser, sogenanntes Leerstandsmanagement oder Leerstandskataster. Die Bandbreite in den untersuchten Förderschwerpunkten reichte von ersten Ideen bis zu bereits eingerichteten Managements/Katastern (z. B. Berkatal-Frankershausen, Battenberg-Laisa).

Generell stellten die ehren- wie hauptamtlichen Beteiligten heraus, dass sie eine rückläufige Beteiligung privater Eigentümer an der DE beobachteten. Im Ortskern seien viele Häuser von Sanierungsstau betroffen. Aber besonders bei der älteren Bevölkerung fehle das Interesse und z. T. auch die finanziellen Möglichkeiten zur Teilnahme an der DE; den Jüngeren fehle das Interesse, sich mit den Fördervorgaben zu befassen. Einen Lösungsansatz sahen sie im Zuzug von außen (s. o.). Die Beteiligten der Bewilligungsstellen betonten den Vorzug von Komplettsanierung vor kleinen Teilmaßnahmen: Kleine Einzelmaßnahmen führten nicht zu entscheidender Veränderung des Ortsbildes. Dennoch stellten sie einen, wenn auch kleinen Beitrag für die Ortsbildgestaltung dar. Ein Planungsberater betonte, dass Innenentwicklung nicht nur mit Großprojekten realisiert werden könne, sondern gerade für ältere Bewohner kleine Projekte wichtig seien.

### *Dimensionen ‚Politische Partizipation‘ sowie ‚Soziale Beziehungen‘*

Für die beiden Lebensqualitäts-Dimensionen ‚Partizipation‘ und ‚Soziale Beziehungen‘ beziehen sich die umgesetzten Projekte der Maßnahme 322 auf die Aspekte Beteiligung und ehrenamtliches Engagement, Vereinsstruktur und -leben sowie gemeinschaftliche, soziale Aktivitäten.

Die Aspekte Beteiligung sowie ehrenamtliches Engagement betreffen die Ausgestaltung der DE-Förderung mit den zu erstellenden DEK unter Mitwirkung der Bevölkerung. Die DEK-Erstellung wurde durch eine externe Moderation bzw. ein Planungsbüro angeleitet und durchgeführt. Ihre Aufgabe bestand darin, Begrifflichkeiten und Themen zu erklären und die Abstimmung zwischen den beteiligten Ebenen zu begleiten. Zu Beginn der Verfahren wurden die DE-Arbeitskreise gegründet, über die die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger organisiert war (Arbeitskreis-DE). Daneben entstanden auch themen- und projektbezogene Arbeitsgruppen. In der Förderperiode wurden insgesamt 1.435 Konzepte, Planungen und Beratungen gefördert. Neben der DEK-Erstellung wurden auch Konzepte für konkrete Projekte gefördert, bei privaten, aber vorrangig bei den öffentlichen ZWE.

Die Bewertung der Wirkungen in den Dimensionen ‚Partizipation‘ und ‚Soziale Beziehungen‘ basiert vorrangig auf den Ergebnissen der Dorfstudie.

Aus der Auswertung der acht DEK zeigt sich, dass wirklich spezifische Aspekte des jeweiligen Förderschwerpunkts wenig aufgegriffen wurden. Es entstand der Eindruck, dass der gesetzte Rahmen der Fördervorgaben zu den Themen und Inhalten der DEK dazu führte, dass diese in den DEK „abgearbeitet“ wurden. Aus der Sicht der ehren- wie hauptamtlichen Beteiligten war für die Beteiligung in der Konzeptphase die Begleitung durch die externe Moderation entscheidend, die zum einen Begrifflichkeiten und Themen erklärte und zum anderen die Abstimmung zwischen den beteiligten Ebenen begleitete. So fasste ein Ortsvorsteher zusammen *„Die (Moderation, Anmerkung Protokoll) hat Meinungen zusammengeführt, besser als der Ortsvorsteher!“* (Zitat Oberaula-Wahlshausen, Dorfstudie 2014). Für die haupt- wie ehrenamtlichen Beteiligten war die Konzeptphase mit einem hohen zeitlichen Aufwand verbunden, erforderlich waren viele Termine, zumeist am Abend, um Inhalte zu erarbeiten und zu einer konkreten Projektliste zu kommen (Ergebnisse Dorfstudie 2012, 2014). Die Konzeptphase bildete den Ausgangspunkt der Beteiligung und des ehrenamtlichen Engagements.

In den Untersuchungsorten der Dorfstudie konnte eine kontinuierliche und stabile Beteiligung und ein großes ehrenamtliches Engagement der Bevölkerung über die gesamte Förderlaufzeit festgestellt werden. Beteiligt waren im Arbeitskreis-DE und darüber hinaus die „üblichen Verdächtigen“ und „alten Hasen“ ebenso wie „neue Besen“, d. h. Personen, die sich projektbezogen eingebracht haben und sich von den allgemeinen Entwicklungszielen der Förderung in der Dorfentwicklung, unabhängig von „Vereinsmeierei“, angesprochen fühlten. Dabei kennzeichnete das ehrenamtliche Engagement eine Projekt- und Nutzerbezogene und zielgerichtete Beteiligung mit z. T. hoher fachlicher Kompetenz. In den acht Untersuchungsdörfern konnten einzelne Personen als Leitfigur und Träger der Dorfentwicklung ausgemacht werden. Sie waren sowohl Ansprech-

partner für die beteiligten Ebenen mit Multiplikator-Funktion im Dorf wie auch Baustellenleiter, Projektmanager und -entwickler und ihr eigener Controller.

Brüche in der Beteiligung und Rückzug aus der Zusammenarbeit entstanden auf der Dorfebene, wenn sich die Umsetzung verzögerte. Es zeigte sich ein Dilemma der Beteiligung: Die ehrenamtlichen Beteiligten vor Ort haben mit viel Engagement an der DEK-Erstellung und Projektentwicklung gearbeitet. Die danach folgenden Bearbeitungen und Abstimmungsprozesse der Planungsphase in der kommunalen Verwaltung und auf Ebene der Bewilligungsstelle nahmen vielerorts mit ihren komplexen Abläufen und Umsetzungsschritten sehr viel Zeit in Anspruch, was nur sehr schwierig in die Ortsebene vermittelt und transparent gemacht werden konnte. Dadurch entstand Frustration bei den ehrenamtlichen Beteiligten, mancherorts kam die Beteiligung zum Erliegen. Andererseits entwickelte sich in den Dorfentwicklungsprozessen eine gute Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Ebenen: *„Die Zusammenarbeit mit der Gemeinde ist zu loben: wir bekommen deutliche Unterstützung. Sie hat immer ein offenes Ohr“* (Vorsitzender Arbeitskreis-DE, Hessen, 2014). Diese Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Ebenen der DE von der Ortsebene (Förderschwerpunkt) und der Gemeinde über die Bewilligungsstelle zur WIBank war ein wichtiger Faktor in den DE-Prozessen und brachte die Umsetzung voran oder hemmte sie. Bei der Vermittlung von Projektideen und -umsetzungen kam es z. T. zu „Übertragungsproblemen“ zur Bewilligungsstelle und WIBank. Auf der Ebene der Gemeinden wurde deutlich, dass die Umsetzungsphase in den Verwaltungen mit hohen Anforderungen einherging. Häufige Personalwechsel bedeuteten Reibungsverluste durch Einarbeitung und Abstimmung und verzögerten die Projektumsetzung. Als zentrale Faktoren im Zusammenspiel der einzelnen Ebenen stellten sich dar: Die Offenheit und das Interesse der Gemeinde gegenüber der DE im Ortsteil und Unterstützung bei der Planerstellung und Projektentwicklung, eine Kontinuität der personellen und persönlichen Zusammenarbeit in den kommunalen wie Landkreisverwaltungen. Eine wichtige Funktion und Rolle hatten hier die Bewilligungsstellen, sie waren Vermittlerin zwischen den beteiligten Ebenen (vor Ort, Kommune, WIBank und Ministerium). Dabei war entscheidend, auch Spielräume im Förderrahmen zu nutzen.

In allen Untersuchungsorten zeigte sich die große Beteiligung in Form hoher Eigenleistungen in der Umsetzungsphase als zentrales Ergebnis der Dorfstudie: Das ehrenamtliche Engagement für die bauliche Umsetzung der öffentlichen Projekte bildete den „Zement der Dorfentwicklung“ und konnte als Kern der DE im Verständnis der ehrenamtlichen Akteure identifiziert werden: *„Wir haben das gemacht, wir haben alle mitgeholfen. Es hat auch gut harmoniert. Es war ja viel Planung, es ging nicht viel. Dann ist immer mehr gegangen. Es fragen auch immer mehr Leute, ob man was machen kann. Es sind aber immer die Gleichen.“* (Mitglied DE-Arbeitskreis, Hilders-Liebhardts, Dorfstudie 2014). Hier in Liebhardts entstand sogar aus dem DE-Prozess ein weiteres Projekt, das nur mit Eigenmitteln umgesetzt wurde.

Mit dem Beginn der Umsetzung setzte eine neue Phase der Beteiligung ein, auch wenn nach langwieriger Planungsphase ein Bruch entstanden war, kamen die Beteiligten wieder zusammen und arbeiteten mit. In der Umsetzungsphase wurden Entscheidungen direkt und konkret vor Ort



„am Bau“ getroffen und abgestimmt. Vor allem der Arbeitskreis-DE hat von der Planungsphase aus als feste Gruppe die Umsetzung der Projekte getragen und vorgebracht, in dem weitere Vereine, Gruppierungen wie auch einzelne Personen zusammengeführt wurden: *„Es wurde der Sportverein mit der Jugend integriert. Die Gemeinschaft funktioniert sehr gut.“* (Mitglied Arbeitskreis-Dorferneuerung, Hessen).

Dieses Engagement und die Zusammenarbeit im Rahmen der DE hat das soziale Leben in den Untersuchungsorten (weiter) entwickelt und zu den sozialen Beziehungen beigetragen. Deutlich wurde auch die wichtige Position der aus den DE-Beteiligungsprozessen neu gegründeten Vereine wie auch der Trägervereine: Sie entwickelten sich zu verlässlichen Partnern im Dorf und für die Gemeindeverwaltung und übernahmen als Vertreter der örtlichen Interessen kommunale Aufgaben und trugen so die Verstärkung der DE-Prozesse im Dorf.

Soziales Leben und gemeinschaftliche Aktivitäten brauchen Räume. Die Teilnehmenden der Ortschaftsebene, aber auch der Bewilligungsstelle, betonten den Stellenwert der DGH als zentrale Gemeinschaftseinrichtungen und als Grundlage für Vereinsaktivitäten, für Geselligkeit, Austausch und Bildung. Dabei wurde auch in einigen Untersuchungsorten die lange Tradition der Häuser und die hohe Identifikation mit ihnen beschrieben. Ziel sei ein vereinfachter Zugang und eine bevorzugte Nutzung für Vereine. In der (baulichen) Umsetzungsphase führte die beschriebene Beteiligung zu einer hohen Akzeptanz der Projekte und einer höheren Identifikation. Die Beteiligung, die gemeinsame Arbeit und das ehrenamtliche Engagement bei der Projektumsetzung der Gemeinschaftseinrichtungen füllte sie nachhaltig mit neuem Leben. Über die Bearbeitung der Projektentwicklung der Gemeinschaftseinrichtungen von der Konzept- in die Planungs- und Umsetzungsphase konnten sie an zukünftige Bedarfe und Nutzungsansprüche angepasst werden, so dass ein verbesserter Zuschnitt auf die dörflichen Gegebenheiten und Bedürfnisse gelungen ist. Bei vielen der ehren- wie hauptamtlichen Beteiligten veränderten sich die Vorstellungen zu den DGH-Projekten (Dorfstudie 2012, 2013). In einem Untersuchungsdorf bedeutete dies, dass die ursprünglich geplante, sehr kostenintensive Sanierung des alten DGH aufgegeben wurde, da die zukünftige Nutzung nicht mehr in der Art und Weise und Intensität als realistisch eingeschätzt wurde: *„Wir haben versucht, dass DGH wiederzubeleben, aber Zeit ist nicht mehr da, keiner will mehr machen als er muss, Zeit ist zu teuer, um sie mit Leuten aus dem Dorf zu verbringen, so sehen das viele. Aber: es wird Zeiten geben, wo die Leute wieder näher zusammen rücken müssen, dann gäbe es keinen Ort mehr dafür“* (Ortsvorsteherin Weimar-Allna, Dorfstudie 2014). Hier wird nun nach einer kleineren Lösung gesucht, um für die Zukunft eine Gemeinschaftseinrichtung vorhalten zu können.

Im sozialen Leben der Dörfer sind Feste ein zentraler Faktor. In allen Untersuchungsorten spielten Feste für die DE-Umsetzung eine große Rolle. Sie wurden z. B. als Endtermin für die Fertigstellung der öffentlichen Projekte genutzt (*„Vier weitere Projekte kommen noch: Backstube, Heimatmuseum, Friedhof, Festplatz. Nächstes Jahr ist Rückersfest, da sollen die Sachen fertig sein.“*, Ortsvorsteher Battenberg-Laisa, Dorfstudie 2014) bzw. eigens initiiert (z. B. in Schaaheim-Mosbach, Weimar-Allna). Sie haben die Identifikation mit der DE und das Wir-Gefühl gestärkt. Auch die

Wahrnehmung der DE-Projekte in den Dörfern, auch in der Gemeinde und der Region durch Gäste von außerhalb wurde gesteigert. Ein großes Dorffest kann auch die Initialzündung für die DE sein; so hat bspw. in Oberaula-Wahlshausen die Durchführung der 700-Jahr-Feier ein vielfältiges Engagement für die DE ausgelöst. Damit waren Feste ein weiterer Baustein für die im DE-Prozess angestoßenen Entwicklungen. Sie haben zu einer Verstetigung und nachhaltigen Verankerung der DE in den Untersuchungsorten beigetragen.

### 7.9.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

#### Schlussfolgerungen

Die Förderung der DE (Maßnahme 322) entfaltet mit ihrer Ausrichtung auf soziale (besonders öffentliche Gemeinschaftseinrichtungen) und technische Infrastruktur (Freiflächen- und Platzgestaltung), auf Innenentwicklung (besonders Bau- und Sanierungsarbeiten an besonders erhaltenswerten Gebäuden) gute Ansätze zur Verbesserung der Lebensqualität in den Dimensionen „Wohnstandortbedingungen“. Über die durchgängige Beteiligung der Bevölkerung wird die Dimension „politische Partizipation/soziale Beziehungen“ erreicht und das soziale Leben positiv beeinflusst. Die Bandbreite der Fördergegenstände in der DE hat die Wohnattraktivität in den Dörfern erhalten und verbessert und zu ihrer zukunftsfähigen Entwicklung beigetragen.

Hessen setzt in der DE durchgängig von der Konzept- und Planungsphase über die Umsetzung bis zum Abschluss der Projekte auf Beteiligung und Mitarbeit der Bevölkerung; den Kern bildeten die DEK sowie die DE-Arbeitskreise. Für die meisten Beteiligten waren die Begrifflichkeiten und die Art der Arbeit in der DEK-Erstellung Neuland. Gerade der Begriff der Zukunftsfähigkeit bedurfte viel an Erklärung für eine Übertragbarkeit. Daher ist eine externe Begleitung und Moderation, die diesen Prozess mit trägt, sehr wichtig. Zum Teil führten die konkreten Fördervorgaben zu den Inhalten und Begriffen dazu, dass ortsspezifische Bedarfe und Entwicklungspfade eher weniger verfolgt wurden.

Die Auseinandersetzungen in der Konzept- und Planungsphase zur Projektentwicklung, über Nutzung, Inhalt und Gestaltung der öffentlichen Gemeinschaftseinrichtungen waren im DE-Prozess zentral. Auch vor dem Hintergrund der negativen Bevölkerungsentwicklung und der Alterungsprozesse behalten diese für die Menschen in den Dörfern ihre Bedeutung; sie standen in den Untersuchungsorten der Dorfstudie sogar im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen um ihre zukünftige Entwicklung. Das große Engagement in Form hoher Eigenleistung in der Umsetzungsphase führte zu einer engen Bindung und hohen Identifikation mit den Einrichtungen.

Für die Verstetigung der DE-Prozesse konnten als zentrale Faktoren eine kontinuierliche und stabile Mitwirkung und Beteiligung, Feste und andere Aktivitäten des sozialen Lebens im Dorf sowie die Verankerung der DE im Vereinsleben (Beteiligung der örtlichen Vereine, neu entstandene Vereine wie Bürgervereine, Trägervereine für DGH) herausgearbeitet werden. Die Zusammenarbeit der verschiedenen Ebenen (Dorf, Gemeinde, Bewilligungsstelle/Landkreis, WIBank/

Land) trägt die DE-Prozesse. Die Bewilligungsstellen haben dabei eine wichtige Funktion als Anlaufstelle für alle Beteiligten sowie für die Beratung und Begleitung der Ortsebene.

Mit den Möglichkeiten für Beteiligung und bürgerschaftliches Engagement ist es gelungen, die Bereitstellung der sozialen Infrastruktur über die umgesetzten öffentlichen Gemeinschaftseinrichtungen anzupassen und zu sichern sowie nachhaltiges Engagement zu generieren. Dies stellt einen wichtigen Schritt für die Zukunftsfähigkeit der Dörfer dar.

Das Thema demografischer Wandel ist mit seinen Implikationen für die dörfliche Entwicklung bei den Beteiligten vor Ort angekommen und wird konstruktiv bearbeitet. In der Projektumsetzung fanden sich bislang wenig direkte Bezüge. Dies gilt besonders für die Möglichkeiten, durch Abriss/Abbruch im Rahmen der Innenentwicklung Flächen zu gewinnen u. a. für Neubau und die Freiraumgestaltung in den Ortskernen.

### **Empfehlungen an das Land**

Die 2012 eingeführte gesamtkommunale Umsetzung über Integrierte kommunale Entwicklungskonzepte (IKEK) geht mit komplexeren Strukturen für die Beteiligungs- und Abstimmungsprozesse einher als in der vorangegangenen Förderperiode, denn sämtliche Ortsteile einer Gemeinde müssen bei der Konzepterstellung „mitgenommen“ werden. Dafür lassen sich aus den Ergebnissen folgende Empfehlungen ableiten. Die Abstimmung zwischen der Dorfebene, den ehrenamtlichen wie hauptamtlichen Beteiligten vor Ort und der Gemeinde sollte „auf Augenhöhe“ erfolgen. Eine besondere Rolle spielt dabei die Transparenz der Entscheidungen und der Informationsfluss zwischen der Gemeindeverwaltung, der Ortsteilebene und der Bewilligungsstelle in der Planungs-, vor allem aber in der Umsetzungsphase. Für die Umsetzung der entwickelten Ziele und Projekte sollten in den Verwaltungen ausreichend Ressourcen bereitgehalten werden. Um Reibungsverluste zu minimieren, sind Wechsel (Personal, Fördergrundlagen, Planer etc.) zu vermeiden.

Die Maßnahme trifft in jedem Förderschwerpunkt auf eine ganz eigene Konstellation von Beteiligten vor Ort, eine spezielle bauliche Situation, ein regionales Umfeld und damit auf unterschiedliche Bedürfnisse. Hier sollten Spielräume in der Förderausgestaltung und im Förderrahmen den ehrenamtlichen und hauptamtlichen Akteuren ermöglichen, eigene, spezifische Entwicklungsfragen zu verfolgen. Auch weiterhin bleibt dafür eine begleitende Moderation als Unterstützung der DE-Prozesse wichtig. Gerade im Hinblick auf die gesamtkommunale DE sollten solche spezifischen Entwicklungen, vor allem auf der Ortsebene, nicht vernachlässigt werden, um tatsächlich dem Bedarf entsprechend zu fördern.

Für die Bewertung ergeben sich aus den Ergebnissen die folgenden Empfehlungen. Für die Erfassung von Indikatoren sollten geeignete Systeme entwickelt und angewandt werden. Dies betrifft u. a. die Flächeninanspruchnahme. Die Problematik der Versiegelung und des Flächenverbrauchs besteht weiterhin. Um die DE-Wirkungen aufzeigen zu können, wäre eine Erfassung der Flächen hilfreich.

Zudem könnten weitere Untersuchungen in Dörfern und ihren Regionen noch mehr dem Zusammenspiel von Fördermaßnahmen für die ländliche Entwicklung nachgehen. In die Bewertung der folgenden Förderperiode 2014 bis 2020 sind solche Einzelfallanalysen als zentraler Bestandteil aufgenommen.

Handlungsoptionen zur Gestaltung des demografischen Wandels bietet die DE im Hinblick auf die Anpassung an die alternde sowie sinkende Bevölkerung. Die Aufnahme von Innensanierungen in die DE stellt hierfür einen guten Ansatz dar und könnte durch eine stärkere Beratung und Öffentlichkeitsarbeit mehr publik gemacht werden. Dies betrifft ebenso den Abbruch und Abriss. Auch Innenentwicklung ist hierfür ein stimmiges Konzept, besonders für kleinere Orte mit historischer Struktur des Ortskerns. Für die Innenentwicklung ist die Beteiligung privater Eigentümer entscheidend, um das Ortsbild zu erhalten und den Ortskern gestalten zu können.

## 7.10 Ländliches Kulturerbe (323)

### 7.10.1 Maßnahmenüberblick

#### Maßnahmenbeschreibung und Zielsetzungen

Die Maßnahme zielte vor allem darauf, das Wissen über die landschafts- und kulturgeschichtlich identitätsstiftenden Besonderheiten zu erhalten, diese erlebbar zu machen und stärker im regionalen Bewusstsein der Bevölkerung zu verankern. Dies sollte mithilfe lokaler Akteure erfolgen, die bei Schutz und Erhalt mitwirken. Ein weiteres Ziel war es, die Identität und Verbundenheit mit der Region und die Partizipation der (städtischen) Bevölkerung an den kulturgeschichtlichen und landschaftlichen Besonderheiten zu stärken und das Natur- und Kulturerbe in verträglicher Weise zur regionalen Wertschöpfung v. a. im (land-)touristischen Bereich zu nutzen. Die Förderung erfolgte in den Projektbereichen:

- Projektbereich 1: Investitionen für am Gemeinwohl orientierte Einrichtungen zur Information über Landschafts- und Kulturgeschichte sowie zur Erschließung von naturräumlichen und kulturellen Naherholungspotenzialen mit regionaler Bedeutung und in dauerhaft angelegten Organisationsstrukturen,
- Projektbereich 2: Ausgaben für Dienstleistungen und Personalkosten zur Anschubfinanzierung von Einrichtungen und
- Projektbereich 3: Ausgaben für Dienstleistungen zur Evaluierung von Projektideen und Organisationsentwicklung von Projekten.

Im Verlauf der Förderung wurde die Förderrichtlinie aufgrund der Umsetzungserfahrungen der ersten Jahre in 2010 und 2013 angepasst (HMULV, 2008a; HMWVL, 2010; HMWVL, 2013).

So wurde z. B. ab 2010 die ursprüngliche Bindung der Projektbereiche 2 und 3 an eine Investition (Projektbereich 1) aufgehoben. Die Zuschussobergrenzen für private Träger wurden in Projektbereich 1 auf 150.000 Euro erhöht und so an die Obergrenzen für öffentliche Träger angeglichen. Im Projektbereich 3 wurden die Zuschussobergrenzen für alle Projektträger von 10.000 auf 30.000 Euro angehoben.

In der Ausgestaltung und administrativen Umsetzung der Maßnahme gab es kaum Unterschiede zwischen den im Schwerpunkt 3 und in LEADER geförderten Projekten. Daher wird das Förderverfahren mit seinen Herausforderungen zusammen im Kapitel 8 LEADER betrachtet.

### **Relevanz**

Die Entfremdung von Mensch und Natur in Kombination mit geringem Sachverstand über Zusammenhänge in den Natur- und Kulturlandschaften werden als eine mögliche Ursache für Probleme bezüglich des umweltbewussten Handelns wie auch der regionalen Verbundenheit gesehen (Ramkisson, Smith und Weiler, 2012). Eine Stärkung des Wissens über kulturlandschaftliche Besonderheiten stärkt die regionale Verbundenheit, wodurch ein größeres Engagement im regionalen Umfeld ausgelöst werden kann (Fürst et al., 2008; Fürst, Lahner und Pollermann, 2006). Zur Vermittlung von Wissen in der Umweltbildung sind auch emotionale Naturerlebnisse wichtige Zugänge (Zimmermann, 1988). Die Maßnahme bietet Möglichkeiten der Wissensvermittlung im kognitiven Bereich wie auch durch Naturerlebnisse und entspricht somit den Ansätzen der Umweltbildung.

In Bezug auf die Nutzung der Besonderheiten zur Naherholung oder im Kontext der (land)touristischen Entwicklung wies der Tourismusreport 2014 auf die hohe Bedeutung von Tagesreisen hin. Etwa 57 Mio. Tagesreisen gingen jährlich in die ländlichen Räume Hessens. Im Durchschnitt wurden dabei etwa 25 Euro für Einkäufe und Verpflegung ausgegeben. Die Einkommenswirkungen des Tagesreiseverkehrs fallen in Hessen mit 2,8 Mrd. Euro höher aus, als durch den dortigen Übernachtungstourismus (HA, 2014). Die Förderung bietet gute Möglichkeiten, die regionalen kulturlandschaftlichen Besonderheiten hervorzuheben und für BesucherInnen attraktiver zu gestalten. Durch den Anstieg von Besucherzahlen kann ein Beitrag zur regionalen Wertschöpfung geleistet werden.

### **Umsetzung der Maßnahme 323**

Insgesamt wurden in den fünf HELER-Regionen 37 Projekte mit einem Investitionsvolumen von 2,1 Mio. Euro gefördert (Tabelle 50). Es handelte sich dabei um 14 % der nach diesen RL-Ziffern umgesetzten Projekte. Der weitaus größere Teil wurde im Rahmen des Schwerpunkts 4 in den 20 LEADER-Regionen realisiert (s. Kapitel 8).

Mit 62 % der Projekte und 83 % der Fördermittel lag der Schwerpunkt der Umsetzung der Schwerpunkt-3-Projekte auf den investiven Projekten. In den Projektbereichen Anschubfinanzierung (Projektbereich 2) und Evaluierung (Projektbereich 3) wurden jeweils sieben Projekte reali-

sirt. Räumliche Schwerpunkte waren mit je einem Drittel der Projekte die Regionen Casseler-Bergland und Limburg-Weilburg-Diez.

**Tabelle 50:** Umsetzung der Maßnahme 323 in den HELER-Regionen

		Projekte	Öffentliche Fördermittel	Gesamte Investitionssumme
		Anzahl	Euro	Euro
Projektbereich 1	Investitionen	23	636.973	1.950.053
Projektbereich 2	Anschubfinanzierung	7	91.234	134.278
Projektbereich 2	Evaluierung und Organisationsentwicklung	7	30.623	56.781
<b>Gesamt</b>		<b>37</b>	<b>758.830</b>	<b>2.141.111</b>

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten nach WIBank (2016).

Hinsichtlich der ZuwendungsempfängerInnen (ZWE) überwogen Kommunen (86 % der Projekte und 90 % der Fördermittel). Wie bei der Maßnahme 321 A haben auch bei der Maßnahme 323 einige ZWE für ein Gesamtvorhaben zwei oder sogar alle drei Projektbereiche in Anspruch genommen. Projektinhalte waren vor allem die Einrichtung, Weiterentwicklung, Verbesserung und Ausstattung von Pfaden und Wegen mit kulturellem, landschaftshistorischem oder sonstigem Bezug zu regionalen Besonderheiten (49 % der Projekte) sowie die Schaffung und Verbesserung von Museen, Infozentren und ähnlichen Einrichtungen (32 % der Projekte). Weitere Projekte bezogen sich auf die Erhaltung oder Nutzbarmachung von spezifischen regionalen Kulturgütern.

## 7.10.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Zur Beantwortung der Bewertungsfrage 18 „Wie und in welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Lebensqualität der Begünstigten zu verbessern?“ wurde das Dimensionen-Konzept zur Bewertung der Lebensqualität aus dem Vertiefungsthema Lebensqualität zugrunde gelegt (siehe 9.9\_EM Lebensqualität). Von den Zielsetzungen her adressiert die Fördermaßnahme 323 vor allem die folgenden darin enthaltenen Dimensionen:

- Bildung,
- persönliche Aktivität (Freizeitgestaltung etc.),
- Wohnstandortbedingungen,
- soziale Beziehungen und
- materieller Wohlstand und Erwerbsarbeit.

Da die Umsetzung der Maßnahme 323 im Rahmen des Schwerpunkt 3 in den fünf HELER-Regionen nur einen kleinen Ausschnitt der Umsetzung dieser Maßnahme darstellte und die Umsetzung in den HELER-Regionen und LEADER-Regionen nach (fast) identischen Vorgaben erfolgte, war eine getrennte Wirkungsanalyse nicht zweckmäßig. Daher wurde ein einheitlicher Gesamt-Untersuchungsansatz verfolgt, dessen maßnahmenbezogene Ergebnisse in diesem Kapitel dargestellt werden. Lediglich bei der Analyse der Förderdaten wird ausschließlich auf die SP3-finanzierten Projekte der Maßnahme 323 Bezug genommen. Die wesentlichen methodischen Bausteine zur Untersuchung der Maßnahme waren:

- die Auswertung der von der WIBank zur Verfügung gestellten Förderdaten,
- eine schriftliche Befragung<sup>84</sup> im Jahr 2012 von allen Zuwendungsempfängern investiver Projekte, die im Jahr 2011 abgeschlossen waren (HELER: 6 Befragte, Rücklauf 100 %, LEADER: 49 Befragte, Rücklauf: 90 %) sowie
- qualitative Interviews mit ZWE und Mitgliedern der Regionalforen in den Jahren 2009 und 2011,
- Telefoninterviews mit fünf ZWE für a Projekte des Projektbereichs 2, 2016.

#### **Frage 18: Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität**

Zentraler Wirkbereich der Maßnahme, der unter der LQ-Dimension **Bildung** einzuordnen ist, bezieht sich auf die Wissensvermittlung über die regionalen Besonderheiten durch Informations- und Erlebnisangebote. 95 % der im Schwerpunkt 3 geförderten Projekte haben das Potenzial, das Wissen über die kulturgeschichtlich und landschaftlich identitätsstiftenden Besonderheiten zu erhalten und stärker im regionalen Bewusstsein zu verankern.

Beispiele sind:

- die Anlage eines Skulpturenweges zum Thema der Eisenverarbeitung,
- ein Selterswasser Mineralbrunnen-Museum und
- die Errichtung der EcoPfade<sup>85</sup>: „Industrie- und Kulturgeschichte Helsa“, „Bergbau in der Söhre“, „Geschichte Baunatal“, „Der Mensch und das Wasser“.

Dass dies gelingt, zeigte sich in den Ergebnissen der Befragung der Regionalforen, die zu 70 % der Aussage zustimmten, dass die regionalen Besonderheiten durch die Förderung und die Arbeit in den Regionalforen eine größere Wertschätzung in den Regionen erfahren. Die Angebote wurden u. a. durch die Anschubfinanzierung qualitativ weiterentwickelt, sodass neue Zielgruppen erschlossen werden konnten (z. B. durch Audioguides oder eine App) oder eine Zertifizierung (nationaler Geopark) erlangt haben.

---

<sup>84</sup> Der Fragebogen befindet sich im Anhang zum 8\_MB LEADER/HELER.

<sup>85</sup> Die Eco-Pfade sind eine Mischung aus Wanderweg und Museum und entsprechen daher in hohem Maße den Zielsetzungen der Maßnahme.

Daneben leistete die Maßnahme mit 90 % der Projekte einen Beitrag zur Nutzbarmachung oder Aufwertung kulturgeschichtlicher und landschaftlicher Besonderheiten in der Region für **Freizeit- und Erholungsaktivitäten** (Auswertung Förderdaten, 2016). Beispiele hierfür sind neben den bereits genannten Projektbeispielen eine Aussichtsplattform am Limes oder die Errichtung des Kunstwanderweges „ARS NATURA“. Knapp ein Drittel der Personen, die das Angebot nutzten, kamen nach Einschätzung der ZWE (in LEADER- und HELER-Regionen) aus der näheren Umgebung (vor allem aus der Gemeinde). Das bedeutet, dass die geförderten Projekte eine Bedeutung für die Naherholung und Freizeitgestaltung der Wohnbevölkerung haben und damit auch einen Beitrag zur Verbesserung der **Wohnstandortbedingungen** leisten.

Auf **materiellen Wohlstand und Erwerbsarbeit** wirkte die Maßnahme eher indirekt durch die Inwertsetzung der regionalen Besonderheiten auch für touristische Zwecke. In 80 % der befragten Projekte stieg die Besucherzahl<sup>86</sup> an. Ein Drittel der NutzerInnen kam nicht aus dem Landkreis, in dem das geförderte Projekt umgesetzt wurde. In sechs Projekten wurde die Zahl der zusätzlichen BesucherInnen erhoben: sie belief sich auf 20.600 BesucherInnen pro Jahr. Bei zwei weiteren Projekten wurden insgesamt 2.100 zusätzliche BesucherInnen pro Jahr von den ZWE geschätzt. Die gestiegenen Besucherzahlen führten nach Einschätzung von 80 % der befragten ZWE auch zu einer Erhöhung der Nachfrage nach weiteren Dienstleistungen oder Produkten in der Region. Ein Drittel der befragten ZWE gab an, dass neue privatwirtschaftliche Angebote oder Dienstleistungen am Projektstandort entstanden sind. Dadurch sind, so die Aussage von 15 % der befragten ZWE, indirekt in der Region bereits neue Beschäftigungsmöglichkeiten entstanden, während weitere 10 % der befragten ZWE zukünftig solche indirekten Beschäftigungswirkungen erwarteten. Die direkten Beschäftigungseffekte durch die geförderten Investitionen, spielten mit insgesamt 1,5 geschaffenen Arbeitsplätzen in den HELER- und weiteren 4,3 in den LEADER-Regionen (bis zum Jahr 2011) eine untergeordnete Rolle.

Die mit der Maßnahme angestrebte Einbindung lokaler Akteure in Schutz und Erhalt der regionalen Besonderheiten gelang in der Mehrheit der Projekte. 72 % der befragten ZWE gaben an, dass lokale Ressourcen vor allem in Form von ehrenamtlicher Mitarbeit ortsansässiger Gruppen und Privatpersonen, in geringerem Umfang auch durch Sachspenden von Kommunen und Unternehmen mobilisiert werden konnten. In der Hälfte der befragten Projekte engagierten sich die Ehrenamtlichen nach Angaben der ZWE auch über das Ende der Förderung hinaus. In den 22 befragten Projekten mit ehrenamtlichem Engagement (und Angaben darüber) waren im Durchschnitt neun Personen aktiv. Die Anschubfinanzierung bot das Potenzial, die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteursgruppen (AnwohnerInnen, Gemeinden, Vereine) zu stärken, was im Interview mit den ZWE (2016) bestätigt wurde. Damit trug die Maßnahme neben der Stärkung der Verbundenheit der Akteure mit den regionalen Besonderheiten auch zur **Entwicklung sozialer Beziehungen** bei.

---

<sup>86</sup> Da es sich bei den geförderten Projekten überwiegend um Angebote handelte, die offen zugänglich sind (z. B. Wanderwege), ist eine belastbare quantitative Angabe schwierig.



## Frage 20: Weitere Wirkungen

In über der Hälfte der befragten Projekte gab es nach den Angaben der ZWE positive Effekte auf Umwelt und Natur. Die wenigsten wiesen jedoch direkte Effekte zum Schutz oder der Erhaltung von Umweltgütern auf, da die meisten Projekte entsprechend der Maßnahmenausrichtung auf Wissensvermittlung oder Naturerlebnis ausgerichtet waren. Die ZWE-Befragung ergab, dass sich über die Hälfte der befragten Projekte der Umweltbildung widmeten.

Ein weiteres Anliegen dieser Maßnahme war es, neuartige Projekte zu fördern. Dies ist in Teilen gelungen. Die Hälfte der ZWE (in HELER- und LEADER-Regionen) gab bei der Befragung an, dass durch das geförderte Projekt innovative, d. h. für die Region neue Ideen oder Handlungsansätze umgesetzt wurden. Dazu zählte z. B die Übertragung des ursprünglichen französischen Eco-Pfade-Konzepts nach Hessen. Zum Großteil handelte es sich um regionale Angebote, die es vorher so nicht gab, wie die kombinierte Nutzung der Straßenbeleuchtung für touristische und kulturhistorische Zwecke (Laternenpfad Ortenberg), das Weberei-Museums in Gieselwerder oder ein ökologisches Tagungshaus.

### 7.10.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Zielsetzungen der Maßnahme bezogen relevante Bereiche der Lebensqualität mit ein. Die umgesetzten Projekte konnten in diesen Bereichen wirksame Akzente setzen. Die drei Projektbereiche waren gut aufeinander abgestimmt und wurden im Verlauf der Entwicklung eines Gesamtvorhabens von den ZWE genutzt.

Die Maßnahme 323 zielte auf relevante Bereiche im Kontext der Lebensqualität ab. Die Dimensionen der Lebensqualität wurden in unterschiedlichem Ausmaß durch die Maßnahme bedient. Vorrangig wurden Wirkungen in den Dimensionen „Bildung“ im Kontext der Wissensvermittlung über das regionale Kulturerbe und „Persönliche Aktivität – Freizeit und Naherholung“ erzielt. Durch die gestiegene touristische Attraktivität mancher Regionen entstanden aufgrund höherer Besucherzahlen auch Effekte auf die regionale Wertschöpfung. Soziale Beziehungen wurden durch die Mobilisierung und Zusammenarbeit von regionalen Akteuren gestärkt.

#### Empfehlungen an das Land<sup>87</sup>

- Insgesamt betrachtet sollte die Förderung des Ländlichen Kulturerbes in dieser Form beibehalten werden.
- Rahmenbedingungen und Fördermodalitäten sollten möglichst frühzeitig vor Antragstellung klar und verlässlich kommuniziert werden

---

<sup>87</sup> Aufgrund der ähnlichen Konzeption trifft ein Großteil der Empfehlungen der Maßnahme 321 auch hier zu.

- Die einzelnen Projektbereiche sollten auch zukünftig einzeln nutzbar sein, um potentiellen Anbietern die Flexibilität bei der Vorhabenentwicklung zu ermöglichen.
- Die annähernde Gleichstellung von öffentlichen und nicht-öffentlichen ZWE sollte beibehalten werden, um alle Möglichkeit der Angebotsbereitstellung auszuschöpfen.
- Die Anknüpfung der Förderung an Regionale Entwicklungskonzepte (REK) ist sinnvoll und konsequent, da somit nur Projekte gefördert werden können, die den regionalen Belangen entsprechen. Dies sollte beibehalten werden.
- Die Herkunft der Besucher geht bei einem Großteil der Projekte, wie angestrebt, über die dörfliche und auch über die Gemeindegrenzen hinaus. Übergemeindliche Abstimmungen sind in diesen Fällen erforderlich, um in der Region die Angebote aufeinander abgestimmt und effizient bereitstellen zu können und keine Konkurrenzen zu schaffen. Dafür ist der vorgegebene und für diese Zwecke genutzte Rahmen der Regionalforen sinnvoll und sollte beibehalten werden. Darüber hinaus ist die Abstimmung mit anderen Akteuren, z. B. den Destinationen, den touristischen Arbeitsgemeinschaften (TAG) oder mit ZWE der Maßnahme Fremdenverkehr (313) ebenfalls notwendig und sollte teilweise noch verstärkt werden. Landesseitig wären Vorkehrungen zu entwickeln, um den gegenseitigen Informationsaustausch zwischen den Akteuren zu verstärken.

Weitere Empfehlungen vgl. auch Kapitel 8.

## 7.11 Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen (331)

### Maßnahmenbeschreibung und Zielsetzungen

Die Maßnahme 331 richtete sich an Wirtschaftsakteure der Bereiche Existenzgründung (Projektbereich<sup>88</sup> 1), Tourismus (Projektbereich 2) und Bioenergie (Projektbereich 3), um deren persönliche Kompetenzen zu verbessern und Kapazitätsaufbau im Hinblick auf die regionale Nachfrage und Bedarfe zu leisten.

Es konnten Schulungs- und Begleitmaßnahmen (im Projektbereich 1-3) sowie Schulungs- und Infomaterialien (im Projektbereich 3) gefördert werden. Zuwendungsempfänger waren öffentliche und private Träger der Schulungsangebote, mit einer Förderquote von 60 % und einem Förderhöchstbetrag von 10.000 Euro.

### Kontext und Relevanz

Qualifizierung und Kompetenzentwicklung vor und begleitend zur Umsetzung von Vorhaben werden als erfolgsfördernd angesehen (IfLS und ART, 2006). Es sollten die Bedarfe der Wirt-

---

<sup>88</sup> PB= Projektbereich.

schaftsakteure mit den Anforderungen und Trends des (regionalen) Marktes zusammengeführt werden. Die Maßnahmen stellten eine sinnvolle Ergänzung zu den Maßnahmen 311, 312 und 321 B dar.

### Umsetzung

Es wurden insgesamt vier Projekte in vier LEADER-Regionen umgesetzt, davon eines im Bereich der Existenzgründung (Projektbereich 1) und drei Projekte im touristischen Bereich (Projektbereich 2). Die Projekte bezogen sich auf Gästebetreuung im Naturtourismus und auf die Nutzung von Social media im Gastgewerbe. Insgesamt wurden etwa 25.000 Euro öffentliche Fördermittel verausgabt. Von einem Projekt lagen Teilnehmerangaben vor (37 TeilnehmerInnen).

Die geringe Inanspruchnahme ist u. a. auf die Maßnahmenausgestaltung zurückzuführen. So entsprach die Mindestteilnehmerzahl von zwölf<sup>89</sup> Personen nicht dem Bedarf, da diese teilweise regional nicht gleichzeitig zustande kamen. Ebenso konnte die Verpflichtung von mindestens sechs Unterrichtseinheiten von den Wirtschaftsakteuren nicht umgesetzt werden, was 2010 zu einer Aufhebung dieser Verpflichtung führte. Die Regelungen und Anforderungen zur Förderung<sup>90</sup> wurden im Verhältnis zu den Fördersummen von den RM als zu aufwändig eingeschätzt. Auch bei der Suche nach passenden Anbietern gab es auf der regionalen Ebene Schwierigkeiten. Darüber hinaus „konkurriert“ die Maßnahme mit anderen Bildungs- und Beratungsangeboten. So gab es für ZWE der Bioenergiemaßnahme bereits die verpflichtende Beratung zum Kapazitätsaufbau. Im Bereich der ExistenzgründerInnen standen Angebote der Arbeitsagenturen sowie der Industrie- und Handelskammern zu Verfügung.

**Die Bewertungsfrage 19** (Inwiefern hat die Maßnahme das Leistungsvermögen der Begünstigten gestärkt, um die ökonomische Vielfalt und die Lebensqualität im ländlichen Raum zu verbessern?) kann aufgrund der geringen Inanspruchnahme nicht umfänglich beantwortet werden. Es kann jedoch festgehalten werden, dass die vier umgesetzten Projekte insgesamt eine geringe Wirkung auf die ökonomische Vielfalt und Lebensqualität im ländlichen Raum Hessens hatten.

---

<sup>89</sup> Seit 2011: Acht TeilnehmerInnen.

<sup>90</sup> Ursprünglich trägerbasierte Förderung; seit 2011 Förderung des Auftraggebers für die „eingekauften“ Dienstleistung (WIBank, 2011).

## 7.12 Kompetenzentwicklung (341)

### 7.12.1 Maßnahmenüberblick

Die Förderung der Maßnahme 341 verfolgte die Zielsetzungen,

- die eigenverantwortliche Erstellung gebietsbezogener Entwicklungsstrategien von ländlichen Regionen zu fördern, wodurch sich Kooperationen zwischen Kommunen sowie Kommunen und privaten Akteursgruppen ergeben sollen;
- die Kenntnisse über Inhalte, Stand und Entscheidungsprozesse bei der Umsetzung von regionalen Entwicklungsstrategien in der Bevölkerung zu erhöhen, um Akzeptanz und Mitwirkung in den Regionen zu stärken;
- ehrenamtliche Akteure so zu schulen und zu befähigen, dass sie bei der Umsetzung der Entwicklungsstrategien mitwirken können und sich Kooperationen privater und öffentlicher Akteure zugunsten einer gemeinsamen Zielsetzung ergeben;
- die leitenden Akteure des Regionalmanagements so zu schulen und zu befähigen, dass sie den Herausforderungen des demographischen Wandels in der Region im Rahmen des Prozesses begegnen können.

Die Förderung erfolgte in den dazu korrespondierenden Projektbereichen:

- Projektbereich 1: Erstellung, Ergänzung oder Anpassung Regionaler Entwicklungskonzepte (REK),
- Projektbereich 2: Binnenmarketing (Bereitstellung von Informationen über die REK und den LEADER-Prozess in den Regionen)
- Projektbereiche 3 und 4: Schulungen<sup>91</sup>, Fortbildungen, Informationsveranstaltungen zur Kompetenzentwicklung, von Akteuren die sich an der Erarbeitung und Umsetzung integrierter Entwicklungsstrategien beteiligen (Projektbereich 3: Ehrenamtliche, Projektbereich 4: Leitende Akteure.)

Im Verlauf der Förderung wurde die Förderrichtlinie aufgrund der Umsetzungserfahrungen der ersten Jahre in 2010 und 2013 angepasst (HMULV, 2008a; HMWVL, 2010; HMWVL, 2013). So erfolgte relativ frühzeitig die Erhöhung der Fördersätze, u. a. um die Nichtförderfähigkeit der Mehrwertsteuer für die Regionalforen zu kompensieren.

---

<sup>91</sup> Gemäß Förderrichtlinie (2008): Die Teilnehmerzahl von zwölf sollte nicht unterschritten werden, zwingend erforderlich sind acht TeilnehmerInnen. Bildungsmaßnahmen von staatlichen Bildungsträgern sind ausgeschlossen.

Anders als bei den Maßnahmen 313, 321 und 323 stand die Inanspruchnahme der Fördermöglichkeiten der Maßnahme 341 nicht nur den fünf HELER<sup>92</sup>-Regionen, sondern auch den 20 LEADER-Regionen offen. Die in 2007 neu aufgenommenen LEADER-Regionen konnten außerdem die Förderung der Personalkosten für das Regionalmanagement durch die Maßnahmen 431 in Anspruch nehmen, sofern es keine kommunalen Träger waren. Davon machten 10 Regionen Gebrauch. Die Zielsetzungen der Arbeit des RM und der Maßnahme 341 greifen ineinander, z. B. bei der Entwicklung und Umsetzung der REK sowie der regionalen Konsens- und Netzwerkbildung (mit den ehrenamtlichen und leitenden Akteuren). Die Maßnahme 341 hat somit eine unterstützende Funktion im Gesamtzusammenhang der Umsetzung aller regionaler Entwicklungskonzepte und -prozesse in Hessen. Sie wird deswegen hier in Gänze unabhängig von der Finanzierung (Schwerpunkt 3 oder Schwerpunkt 4) betrachtet.

### **Relevanz**

Die Herausforderungen und Problemlagen ländlicher Räume hinsichtlich Steuerungsfähigkeit und finanzieller Handlungsspielräume (vgl. Bertelsmann Stiftung, 2013; vgl. Ebinger und Bogumil, 2008; Mäding, 2012) treten in unterschiedlichem Ausmaß in Hessen auf. Als eine mögliche Lösungsstrategie wird die stärkere Zusammenarbeit von Kommunen und die Einbeziehung weiterer zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Akteure gesehen (Schulz-Hönerhoff, 2012; Seuberlich, 2012), wie sie im Rahmen der LEADER- und HELER-Ansätze umgesetzt wurde. Dabei wird ein Mehrwert von strategiebasierten Prozessen erwartet (Dettmann, 2011). Den Steuerungs- und Managementkompetenzen für eine erfolgreiche Gestaltung regionaler Entwicklungsprozesse wird eine hohe Bedeutung zugemessen (siehe auch Elbe, 2007; Heintel, 2005). In der vergangenen Förderperiode 2000 bis 2006 wurden Defizite bei der strategischen Ausrichtung und Anpassungen der Entwicklungskonzepte sowie der Prozess- und Organisationskompetenz bei den regionalen Akteuren gesehen. Mit der Maßnahme 341 wurden die genannten Herausforderungen aufgegriffen und die Behebung der Defizite angestrebt.

### **Umsetzung der Maßnahme**

Insgesamt wurden 109 Projekte mit 1,1 Mio. Euro gefördert. Tabelle 51 zeigt die Verteilung auf die Projektbereiche im Schwerpunkt 3 und Schwerpunkt 4, sowie deren Umsetzung in den verschiedenen Regionaltypen (HELER- und LEADER-Regionen). Der Schwerpunkt der Umsetzung im Schwerpunkt 3 lag bei den Schulungen ehrenamtlicher sowie leitender Akteure (Projektbereiche 3 und 4)<sup>93</sup>. Aus dem LEADER-Budget wurden vor allem Projekte des Binnenmarketings (Projektbereich 2) gefördert.

---

<sup>92</sup> Hessische ELER-Fördergebiete.

<sup>93</sup> Im SP 4 ist nicht nur der Anteil dieser Projektbereiche geringer, sondern auch die absolute Zahl, bei insgesamt mehr als doppelt so vielen Projekten in der Maßnahme.

Alle Schulungen (Projektbereiche 3 und 4) wurden in LEADER-Regionen realisiert. In den HELER-Regionen sind insgesamt lediglich drei Projekte zum Binnenmarketing (Projektbereich 2) und eines zur Ergänzung und Anpassung der REK (Projektbereich 1) gefördert worden.

Nahezu alle öffentlichen Fördermittel (98 %) sind demnach in LEADER-Regionen geflossen. Die neuen LEADER-Regionen haben die Maßnahme etwas stärker in Anspruch genommen (Tabelle 51: Zahlen in Klammern). ZWE waren überwiegend die Regionalforen, in acht Fällen aber auch andere private Träger (Vereine, Stiftungen).

**Tabelle 51:** Umsetzung der Maßnahme 341 nach Projektbereichen

	Regions- status	Projekte		Förder- summe Euro	Durchschnittliche Fördersumme Euro
		Anzahl	%		
<b>Schwerpunkt 3</b>					
341 PB 1 REK	LEADER	2 (1)*	2%	47.128	23.564
	HELER	1	1%	4.700	4.700
341 PB 2 Binnenmarkt	LEADER	4 (4)*	4%	20.838	5.210
	HELER	3	3%	12.466	4.155
341 PB 3 Schulung Ehrenamtlicher	LEADER	12 (8)*	11%	71.577	5.965
341 PB 4 Schulung Hauptamtlicher	LEADER	9 (4)*	8%	48.382	5.376
<b>Gesamt Schwerpunkt 3</b>		<b>31</b>	<b>28%</b>	<b>205.091</b>	<b>6.616</b>
<b>Schwerpunkt 4</b>					
341 PB 1 REK	LEADER	17 (10)*	16%	307.407	18.083
341 PB 2 Binnenmarkt	LEADER	50 (24)*	46%	565.178	11.304
341 PB 3 Schulung Ehrenamtlicher	LEADER	9 (6)*	8%	73.994	8.222
341 PB 4 Schulung Hauptamtlicher	LEADER	2	2%	3.558	1.779
<b>Gesamt Schwerpunkt 4</b>		<b>78</b>	<b>72%</b>	<b>950.137</b>	<b>12.181</b>
<b>Gesamt (Sp 3 und SP4)</b>		<b>109</b>	<b>100%</b>	<b>1.155.228</b>	<b>10.598</b>

\* In Klammern: Anzahl von Projekten in neuen Regionen, deren RM über 431 gefördert wurde.

Quelle: Eigene Auswertung auf der Grundlage von Förderdaten (WIBank, 2016).

Insbesondere in den Projektbereichen 3 und 4 sind die durchschnittlichen Förderhöhen relativ gering; dies gilt auch für das Binnenmarketing im Schwerpunkt 3.

Im Projektbereich 1 wurden teilweise spezifische Themen der REK (z. B. dörfliche Innenentwicklung, erneuerbare Energien) mittels Analysen, Evaluierungen oder Machbarkeitsstudien, aber auch die REK in ihrer Gesamtheit sowie die dazugehörigen Umsetzungsprozesse vertieft bearbeitet.

Durch den Projektbereich 2 erfolgte vor allem die Erstellung von Informationsmaterial (z. B. Flyer, Roll-ups, Webseiten, Logo-Entwicklung) zur Innen- und Außendarstellung geförderter Projekte.

Die Schulungen ehrenamtlicher Akteure (Projektbereich 3) hatten die Wissensvermittlung bzw. die Mobilisierung von Akteuren zum Inhalt, z. B. Ausbildung von Natur- und GeoparkführerInnen, Qualifizierung von ehrenamtlichen PflegebegleiterInnen oder ein Kurs zur Aktivierung ehrenamtlicher RuheständlerInnen („Un-Ruhestand“). Dagegen ging es bei der Schulung leitender Akteure (Projektbereich 4) vor allem um die Kapazitätsentwicklung im Hinblick auf die Steuerung des regionalen Entwicklungsprozesses, z. B. mit Strategie-Workshops der Regionalforen, „Regionalcoaching“ oder der Evaluierung des LEADER-Prozesses. Weniger behandelt wurden der Kapazitätsaufbau der RM im Hinblick auf Steuerungs- und Managementkompetenzen.

## 7.12.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Die Umsetzung der Maßnahme 341 im Rahmen des Schwerpunkt 3 stellt nur einen kleinen Ausschnitt der Umsetzung dieser Maßnahme dar. Der weitaus größere Teil wurde im Rahmen des Schwerpunkt 4 realisiert. Da beides zum überwiegenden Teil in LEADER-Regionen realisiert wurde, ist eine getrennte Analyse und Bewertung wenig sachgerecht. Die Beantwortung der Bewertungsfrage 19 „In welchem Umfang hat die Maßnahme die Fähigkeiten der ZWE gesteigert, die wirtschaftliche Diversität und die Lebensqualität in ländlichen Räumen zu verbessern?“ stützt sich daher auf die für die hessischen LEADER- und HELER-Regionen gemeinsam durchgeführte Bewertung regionaler Entwicklungsprozesse. Der Fokus liegt dabei auf der Kapazitätsentwicklung der handelnden Akteure in den regionalen Entwicklungsprozessen. Die wesentlichen methodischen Bausteine zur Untersuchung der Maßnahme sind in Kapitel 8 beschrieben.

### Frage 19: Stärkung der Fähigkeiten der Begünstigten zur Verbesserung der ökonomischen Vielfalt und der Lebensqualität

Zu betrachten waren hier zum einen die Fähigkeiten der leitenden Akteure (vor allem beim RM) zur **Prozesssteuerung** und zum anderen die **Verbreitung von Fähigkeiten, Kompetenzen und ehrenamtlichem Engagement** in den Regionen. Darüber hinaus sollte die Maßnahme eine unterstützende Funktion bei der Umsetzung, Etablierung und **Wahrnehmung** der regionalen Prozesse in den Regionalforen und bei der Bevölkerung in den betreffenden Regionen haben.

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die Maßnahme aufgrund der geringen Inanspruchnahme in den HELER-Regionen kaum zu einer Kapazitätsentwicklung beigetragen haben kann.

Als Ursachen für die geringe Inanspruchnahme der Schulungen wurden v. a. die Anforderungen der Förderausgestaltung an die Schulungen und Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau genannt (z. B. zu hohe Bagatellgrenze, zu hohe Mindestteilnehmerzahl, Bedingungen zur Teilnahme an externen Schulungen, Qualität und Ausrichtung von Schulungsangeboten), aber auch die mangelnden zeitlichen Ressourcen des RM für weitere Tätigkeiten. Die Konzepte waren zu Beginn der Förderperiode bereits erstellt, Anpassungen wurden in HELER-Regionen im Förderzeitraum nicht

als prioritär angesehen. Die Enttäuschung der Akteure über die „Nichtauswahl“ im LEADER-Wettbewerb brachte in einigen Regionen den Prozess zunächst ins Stocken, was sich ggf. auch auf das Binnenmarketing ausgewirkt hat.

Insgesamt waren die Fähigkeiten zur **Prozesssteuerung** in unterschiedlichem Ausmaß in allen Regionen vorhanden. Dies zeigte sich in den positiven Einschätzungen der befragten Mitglieder der Regionalforen zur Arbeitsweise der LAG und zur Zufriedenheit mit dem Regionalmanagement (Kapitel 8). Der Projektbereich 4 wurde von neun LEADER-Regionalforen genutzt. Für diese Regionen zeigten die Befragungsergebnisse keine signifikanten Unterschiede in Bezug auf die Zufriedenheit mit der Prozesssteuerung im Vergleich zu anderen hessischen LEADER-Regionen. Dies lässt sich dadurch erklären, dass die einzelnen Regionen ganz unterschiedliche Ausgangsbedingungen und Unterstützungsbedarfe hatten und ihnen auf unterschiedliche Weise begegnet wurde (Coaching, Strategie-Workshops, Evaluierung etc.). Diese Ansatzpunkte konnten sich nicht vollständig und nicht unmittelbar in den befragten Aspekten niederschlagen. Darüber hinaus wurde auch ein Kapazitätsaufbau außerhalb der Förderung betrieben, es gab Unterstützungsangebote zur Stärkung der Steuerungskompetenzen z. B. von der Deutschen Vernetzungsstelle (DVS), an denen hessische RM teilweise teilnahmen. Des Weiteren war die Förderung der Personalkosten der RM hilfreich für deren Kapazitätsaufbau.

In insgesamt elf Regionen (davon acht Regionen über Schwerpunkt 3 und drei Regionen über Schwerpunkt 4) wurden bei insgesamt 565 **Ehrenamtlichen deren Fähigkeiten und Kompetenzen** (Projektbereich 3) geschult und damit das **Engagement** zur Umsetzung der REK unterstützt. Etwa zwei Drittel der Ehrenamtlichen waren Frauen und ein Drittel Männer. Inhaltlich waren es wie bereits genannt vielfältige Projekte, die an der Aktivierung von bestimmten Akteursgruppen ansetzten, wie z. B. auf Vereinsebene, Schulen, Ehrenamt, Senioren, aber auch an regionsrelevanten Themen wie Anpassungen an den demographischen Wandel, Erschließung des Naturtourismus, Stärkung der Betreuung und Pflege. Es wurden damit auch für die Region neue Aktivitäten aufgegriffen, wie z. B. die Ausbildung, Weiterbildung und Supervision zu ehrenamtlichen VorleserInnen.

Die Projekte zum **Binnenmarketing (Projektbereich 2)** wurden von 20 Regionen in Anspruch genommen. Alle setzten an der Verbesserung der Wahrnehmung der regionalen Prozesse und den daraus resultierenden Projekten in der breiten Öffentlichkeit an. Hinweise auf den Erfolg der Projekte können die Ergebnisse der ZWE-Befragung der investiven Projekte der Maßnahmen 313, 321 und 323 geben (Kapitel 8). 90 % der befragten ZWE kannten das RM oder die Geschäftsstelle, das REK war als Basis für die Prozesse 60 % der ZWE in den LEADER-Regionen bekannt und sogar knapp 80 % in den HELER-Regionen, 96 % haben von der Existenz einer LAG zumindest gehört. Diese drei Institutionen (RM, REK, LAG) waren gleichermaßen privaten und öffentlichen Akteure bekannt, was zeigt, dass die Bekanntheit nicht nur aus der hauptamtlichen Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung herrührte, sondern auch auf anderen Wegen wahrgenommen wurde. Der Projektauswahlprozess ist jedoch nur etwa der Hälfte der ZWE bekannt, was auf eine gewisse Intransparenz hindeutet. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass die



befragten Akteure teilweise in die Prozesse involviert waren<sup>94</sup> und somit nicht die Bevölkerung widerspiegeln.

Die jährliche Regionsabfrage und aufbauende Recherche ergab, dass alle Regionen eine Webseite mit grundlegenden Informationen über die jeweilige Region, das REK und die Gremien hatten. Viele informierten auf der Webseite oder durch Newsletter über die Projekte und Veranstaltungen. Die Regionen führten etwa drei bis vier Veranstaltungen pro Jahr durch, womit sie insgesamt etwa 30.000 Personen erreichten. Diese Bereiche korrespondierten durchaus mit den geförderten Projekten, darüber hinaus fand auch noch weitere Öffentlichkeitsarbeit statt. Seitens der LAG-Mitglieder wurde in einigen Regionen Verbesserungsbedarf bei der Öffentlichkeitsarbeit gesehen (s. Kapitel 8).

### 7.12.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Zielsetzungen und die Ausrichtung der Projektbereiche der Maßnahme 341 sind grundsätzlich am Bedarf der LEADER- und HELER-Regionen orientiert. Diesem Bedarf sollte weiterhin durch die Förderung begegnet werden. Allerdings sind Anpassungen bei der Ausgestaltung der Fördergegenstände erforderlich, um den unterschiedlichen Kompetenz- und Kapazitätsentwicklungsbedarfen aller Regionen spezifischer und in höherem Ausmaß begegnen zu können. Ein Ansatzpunkt sind z. B. die detaillierten Förderbedingungen der Schulungen, die vereinfacht werden sollten.

Die Öffentlichkeitsarbeit sollte mithilfe des Binnenmarketings noch verstärkt werden, um die Zielsetzungen zur Transparenz der Umsetzungsprozesse der REK in der Bevölkerung und den ZWE zu erhöhen und damit Akzeptanz und Mitwirkung zu steigern.

Da beide Regionstypen auf dieselben Teilmaßnahmen zugreifen konnten, ist die Trennung in Schwerpunkt 3 und Schwerpunkt 4 für die LEADER-Regionen nicht nachvollziehbar. Dies sollte aufgehoben werden.

Die Kompetenzentwicklung der Akteure wie auch das Binnenmarketing sind fortlaufende und inhärente Aufgabe in der Regionalentwicklung. Je nach regionalem Bedarf werden im Laufe der Zeit verschiedene Maßnahmen erforderlich (Schulung, Selbstbewertung, Coaching, ...), die einzeln relativ geringe Förderbeträge verursachen, aber einen hohen Verwaltungsaufwand (landesseitig und in den Regionalforen) bedeuten. Die Möglichkeiten der regionalen Bündelung der einzusetzenden Vorhaben (z. B. über die Dauer der gesamte Förderperiode) sollte im Hinblick auf Steigerung der Verwaltungseffizienz (in den Regionen wie auch landesseitig) geprüft und ausgeschöpft werden (Kapitel 9.2).

---

<sup>94</sup> Z. B. durch aktive Mitgliedschaft der LAG oder gelegentliche Teilnahme an einem Arbeitskreis, an Veranstaltungen etc..



## 8 Schwerpunkt 4 „LEADER“

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den im Modulbericht 8\_MB Ländliche Regionalentwicklung (LEADER/HELER) ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

### 8.1 Beschreibung des Schwerpunkts

#### 8.1.1 Überblick

Im Rahmen des Schwerpunktes 4 erfolgte die Umsetzung regionaler Entwicklungskonzepte (REK) durch lokale Aktionsgruppen (LAG) der 20 LEADER-Regionen. Die Auswahl der LEADER-Regionen erfolgte in einem öffentlich ausgeschriebenem Wettbewerbsverfahren, welches in der Halbzeitbewertung (HZB) bereits erläutert wurde (Moser und Schnaut, 2010).

Den ausgewählten Regionen stand zur Umsetzung ihrer REK ein relativ geringes Kontingent (im Kontext der 7-Länder) von 1,6 bis 1,9 Mio. Euro öffentlicher Fördermittel (EU, Bund, Land) zur Verfügung. LEADER beinhaltete die Maßnahmen 41 (Umsetzung der Lokalen Entwicklungsstrategie), 421 (Kooperationsprojekte) und 431 (laufende Kosten der LAG). Die Einrichtung eines Regionalmanagements (RM) war obligatorisch.

Im Rahmen der Maßnahme 411 konnten Projekte der Flurneuordnung (Maßnahme 125 B) gefördert werden, die zur Verbesserung der Tourismusinfrastruktur beitragen. Unter der Maßnahme 412 waren Agrarumweltmaßnahmen förderfähig, wenn sie auf Regionalen Agrarumweltkonzepten (RAK) basierten. In Maßnahme 413 konnten die in Tabelle 52 dargestellten Inhalte gefördert werden. Es galten die Förderkonditionen der entsprechenden Maßnahmen gemäß der Richtlinie zur Förderung der ländlichen Entwicklung (HMWVL, 2010). Sie werden in den Kapiteln 7.2 bis 7.6 sowie 7.8 bis 7.10 sowie in der HZB (Moser und Schnaut, 2010) dargestellt. Anpassungen erfolgten im Jahr 2010 und 2013. In einem 2008 aufgelegten Förderhandbuch wurden zusätzlich zur Richtlinie des Landes Hessen zur Förderung der ländlichen Entwicklung die Förderbedingungen der Maßnahmen und Interpretationen genauer dargelegt, mit Ausnahme der Bioenergiemaßnahmen<sup>95</sup>. Nachklärungsbedarf zum Förderhandbuch betraf z. B. die Förderfähigkeit der Fördergegenstände oder die zuschussfähigen Ausgaben.

---

<sup>95</sup> Für die Bioenergiemaßnahmen lagen Merkblätter zu den Fördervoraussetzungen, den vom Antragsteller zu erbringenden, erforderlichen Unterlagen sowie die Antragsunterlagen vor. Hierin fehlte zunächst der Hinweis auf die erforderliche Zustimmung des Regionalforums.

**Tabelle 52:** Spektrum der LEADER-Maßnahme 413

EU-Code und Bezeichnung	Teilmaßnahme (TM)/Projektbereich (PB)
<b>311</b> Diversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe	TM A: Energetische Nutzung von Bio-Rohstoffen TM B: Landtouristische Investitionen
<b>312</b> Kleinstunternehmen	PB 1: Existenzgründung oder Erweiterung PB 2: Zusatzeinkommen oder Teilexistenzgründung PB 3: Gemeinschaftliche Marketingprojekte
<b>313</b> Förderung des Fremdenverkehrs	PB 1: Investitionen Aktivurlaubsangebote, Evaluierung und Konzeptentwicklung PB 3: Vermarktung Aktivurlaubsangebote
<b>321</b> Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung Teilmaßnahme A: Versorgung, Betreuung, Information und Kommunikation Teilmaßnahme B	PB 1: Investitionen in Einrichtungen Landschaft und Kultur PB 2: Anschubfinanzierung PB 3: Evaluierung Energetische Nutzung von Bio-Rohstoffen
<b>323</b> Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Kulturerbes	PB 1: Investitionen in gemeinwohlorientierte Einrichtungen PB 2: Anschubfinanzierung PB 3: Evaluierung von Projektideen und Organisationsentwicklung
<b>331</b> Berufsbildungs- und Informationsmaßnahme für Wirtschaftsakteure	PB 1: Projektbezogene Schulungen für (Teil-) Existenzgründungen PB 2: Projektbezogene Schulungen für landtouristische Investitionen
<b>341</b> Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung	PB 1: Regionale Entwicklungskonzepte PB 2: Binnenmarketing PB 3: Schulung/Kompetenzentwicklung Ehrenamtlicher PB 4: Schulung/Kompetenzentwicklung leitender Akteure

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von HMULV (2009).

Für die Umsetzung von LEADER standen 44,8 Mio. Euro öffentliche Mittel (Stand 2009) zur Verfügung. Die WIBank (Abteilung Infrastruktur II) koordinierte die Mittelkontingente der LAG gemeinsam mit den Förderbehörden in den Kreisen. Bewilligung und Abwicklung der Projektförderung lag bis 2010 bei der WIBank, ab 2010 bei den Landratsämtern.

Bei den Maßnahmen 321 B und 311 A lag die fachliche Zuständigkeit in der Abteilung<sup>96</sup> für Energie des HMUELV. Antragsannahmende Stelle war die WIBank. Die hessenENERGIE bot eine für die Antragsteller kostenlose Vorfeldberatung an, führte die fachliche Prüfung der Anträge durch und erstellte ein Gutachten. Die fördertechnische Prüfung und Bewilligung erfolgte durch die WIBank (Abteilung Infrastruktur III). Im Anschluss daran waren die ZuwendungsempfängerInnen (ZWE) zu einer dreijährigen Beratung verpflichtet.

<sup>96</sup> Es fanden drei Wechsel statt, allerdings mit gleichbleibenden Personen bis 2014: Referat VII 3 B "Erneuerbare Energien – Energetische Nutzung von Biorohstoffen", Referat VIII 5 „Energetische Biomassenutzung, Förderung“, Referat VII 9 „Ökolandbau, Bioenergie“.

## Zielsetzungen

Die Zielsetzungen von LEADER wurden im Hessischen EPLR im Kontext der Maßnahmen aus den Schwerpunkt 1 bis 3 sowie unter 421 und 431 beschrieben. Die wesentlichen sozio-ökonomischen Zielsetzungen richteten sich auf die Erhaltung und Entwicklung der regionalen Wirtschaft und die Minderung des Rückgangs der Beschäftigung. Damit sollten weitere Abwanderungstendenzen verhindert werden. Hierzu sollte auch die touristische Profilierung durch neue Tourismus- und Freizeitangebote beitragen. Mit der Erschließung regionaler Entwicklungs- und neuer Einkommenspotenziale wurde auch ein Beitrag zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen verbunden. Daneben sollte die gesteigerte touristische Attraktivität der ländlichen Regionen auch zur Wohnstandort-Attraktivität und zur Naherholung der örtlichen Bevölkerung führen. Vor dem Hintergrund der Anpassung der Siedlungs- und Versorgungsinfrastruktur an die sich ändernde Bevölkerungsstruktur zielte die Förderung auf den Erhalt und die Verbesserung der Versorgung regionaler Märkte mit Waren und modernen Dienstleistungen. Weitere Ziele waren der Erhalt und die Verbesserung des regionalen wie auch kulturellen Angebots. Auf die Stärkung der regionalen Identität bezog sich der Erhalt kulturhistorisch bedeutsamer Gebäude und natürlicher Besonderheiten. Darüber hinaus wurde auf den potenziellen Prozessnutzen abgezielt. Die Stärkung der Handlungsfähigkeit der Regionalforen<sup>97</sup>, die Erschließung endogener Potenziale sowie die Förderung der regionalen Identität und die Bündelung isolierter Ansätze dienten dazu, die eigenverantwortliche Entwicklung zu stärken. In den REK wurden entsprechend der regionalen Problemlagen konkrete Zielsetzungen und Handlungsstrategien basierend auf den Rahmensetzungen des Landes ausgearbeitet.

## Relevanz der Maßnahme

Die Interventionslogik von LEADER stellt auf die Aktivierung endogener Entwicklungspotenziale und integrierte Ansätze ab. Im wissenschaftlichen Diskurs besteht weitgehend Konsens<sup>98</sup>, dass Politiken zur Entwicklung ländlicher Räume nicht sektoral (auf die Landwirtschaft), sondern territorial und problemorientiert ausgerichtet sein sollten (Dax, 2015; Weingarten, 2009). Um regionales Engagement als wesentliches Erfolgspotenzial zu generieren, sind aktivierende, organisatorische Kerne als Katalysatoren hilfreich (BBR, 2008; Klaerding, Hachmann und Hassink, 2009; Poltermann, 2006).

In Hessen stellten sich regional unterschiedliche Herausforderungen für die Gestaltung der sich verändernden Rahmenbedingungen. Eine der zentralen Herausforderungen, vor denen die ländlichen Räume in ihrer Entwicklung stehen, ist der demografische Wandel. Für einen Großteil der ländlichen Räume Hessens wird ein Bevölkerungsrückgang bis 2030 prognostiziert. Dabei sind die

---

<sup>97</sup> Der Begriff Regionalforen wird in Hessen im LEADER-Kontext synonym für lokale Aktionsgruppen verwendet; darüber hinaus gilt dieser Begriff in Hessen auch für die Gremien der HELER-Gebiete.

<sup>98</sup> Prominent schlägt sich dies in der Formulierung des „New Rural Paradigm“ der OECD nieder, welches ebenfalls auf gebietsbezogene statt sektorale Förderansätze abhebt (OECD, 2006; Wellbrock, Roep und Wiskerke, 2012).

Entwicklungen sehr heterogen. Bei insgesamt rückläufigen Bevölkerungszahlen ist mit einer Verschiebung der Altersstruktur zu rechnen (Hessische Staatskanzlei, 2013).

Auch die wirtschaftliche Entwicklung und die Beschäftigungssituation werden von regionalen Disparitäten geprägt. Während die Metropolregion Rhein-Main eine stabile Wachstumssituation kennzeichnet, verlaufen die Entwicklungen in den nordhessischen Kreisen weniger positiv. Sowohl die Verschiebung der Altersstruktur als auch der generelle Rückgang der Anzahl der Erwerbstätigen wirkt sich negativ auf die Verfügbarkeit von Fachkräften aus.

Der Tourismus in Hessen ist eine wichtige Branche mit einem Jahresumsatz von 12 Mrd. Euro (HA, 2014; Bauer, 2011). Gerade der Tagestourismus leistet hier einen großen Beitrag: Die Nachfrage nach kurzfristigen Erholungsmöglichkeiten, nach Ausflugszielen zur Naherholung, ist gestiegen. In diesen Bereichen besteht Aufholbedarf für die ländlichen Regionen in Hessen: Es fehlen spezifische landtouristische Angebote, die die regionalen Besonderheiten herausstellen. Anpassungsbedarf besteht auch hinsichtlich der sich ändernden Nachfrage und Bedarfe, z. B. hinsichtlich der Barrierefreiheit.

Der Ausbau der Versorgung mit regenerativer Energie (Strom und Wärme) war im Hinblick auf die landes- und bundespolitischen Zielsetzungen auch in Hessen eine Herausforderung. Die Produktion erneuerbarer Energien war mit 6,1 % der gesamten Stromproduktion in Hessen im Vergleich der Bundesländer relativ gering. Im Laufe der Förderperiode hatte sich die Anzahl der Anlagen mehr als verdoppelt; der größte Zuwachs war in den Jahren 2010 und 2011 zu verzeichnen. Es existierte eine Vielzahl an gesetzlichen Vorgaben und Programmen des Bundes zur Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien aus nachwachsenden Rohstoffen. Im Vordergrund stand das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), welches die Bevorzugung und Vergütung des Stroms aus erneuerbaren Energien in das Stromnetz regelt. Finanziell überstieg die EEG-Vergütung die ELER-Förderung um ein Vielfaches. Der Beitrag des ELER (konkret der Maßnahme 321 B) am Energieverbrauch kann also auch nur verhältnismäßig gering sein.

Die Ausgestaltung von LEADER als gebietsbezogener, partizipativer Ansatz mit einem RM als Katalysator kann den dargestellten Anforderungen begegnen. Prozesse der Beteiligung und bürgerschaftliches Engagement gewinnen in der Entwicklung der ländlichen Räume zunehmend an Bedeutung (BMEL, 2015; Steinführer, 2015). Die regionsspezifischen Entwicklungskonzepte können gezielt an den unterschiedlichen Problemlagen der Region ansetzen. Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Problemlagen in ländlichen Räumen sind die Ziele und formulierten Fördergegenstände passend. Durch die Fokussierung auf regionsspezifische Problemlagen und eine passende Interventionslogik ist die Relevanz einer öffentlichen Förderung gegeben.

Dennoch ist anzumerken, dass ein messbarer Beleg für eine nachhaltige Effektivität und Effizienz solcher Förderpolitiken schwer zu erbringen ist<sup>99</sup>. Dies ist auf die komplexen Wirkungszusammenhänge, die große Bandbreite der mit LEADER anvisierten Themenkomplexe sowie die relativ geringe Mittelausstattung des LEADER-Ansatzes im Vergleich mit anderen raumwirksamen Staatsbeihilfen (Plankl, 2013) zurückzuführen. Insgesamt müssen die Potenziale der LEADER-Förderung realistisch eingeordnet und die Bewertung auf einige relevante Felder der ländlichen Entwicklung fokussiert werden.

Neben LEADER gab es im ELER-Kontext noch fünf HELER<sup>100</sup>-Regionen mit annähernd gleicher Umsetzung (siehe auch Kapitel 7.1). In diesen Regionen waren das RM und Kooperationsprojekte nicht förderfähig. Darüber hinaus verfügten die HELER-Regionen nicht über ein eigenes Budget. Neben der Regionalentwicklung im ELER-Kontext gab es eine Vielzahl weiterer Politiken und Förderprogramme anderer Ressorts, die ebenfalls auf die Erarbeitung integrierter Strategien und der Stärkung von Governance-Prozessen abzielen. Eine Gegenüberstellung der beiden Ansätze erfolgt im Modulbericht (8\_MB LEADER/HELER).

### Umsetzungsstand im Überblick

Tabelle 53 stellt die Planzahlen aus dem Programm (2009) und der 6. Programmänderung dem letztendlichen Umsetzungsstand (31.12.2015) gegenüber.

Für die Umsetzung von LEADER standen rd. 44,8 Mio. Euro öffentliche Mittel (Stand 2009) zur Verfügung. Die Planansätze wurden durch die 6. Programmänderung 2013 gegenüber dem Programm 2009 um 4,95 Mio. Euro reduziert (s. Tabelle 53). Die meisten Mittel waren für die 413er Projekte (Lebensqualität) vorgesehen. Hier wurden auch fast alle Mittel verausgabt. Die Umsetzung der Projektbereiche Umwelt (412), Wettbewerbsfähigkeit (411) und Zusammenarbeit (421) blieb hinter den ohnehin geringen Planzahlen zurück. Für die laufenden Kosten der LAG (Maßnahme 431) waren ursprünglich knapp 5 % der gesamten LEADER-Mittel vorgesehen. Der EU-seitige Höchstsatz lag bei 20 %. Dieser relativ geringe Ansatz ist darauf zurückzuführen, dass die Förderung von Personalkosten für ein RM in Hessen grundsätzlich nur einmal pro Region für einen Zeitraum von vier Jahren gewährt wurde und bereits vor 2007 bestehende Regionalforen daher nicht förderfähig waren.

---

<sup>99</sup> Auch der Europäische Rechnungshof weist darauf hin, dass der potenzielle Mehrwert von LEADER in der Praxis nicht ausreichend nachgewiesen sei (EuRH, 2010; EuRH, 2012).

<sup>100</sup> Hessische ELER-Fördergebiete.

**Tabelle 53:** Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 4 (Soll-Ist-Vergleich)

ELER-Code	Maßnahmenbezeichnung	Öffentliche Mittel (Mio. Euro)			Umsetzungsstand bis 2015
		Ausgaben geplant (Stand 2009) (*)	Ausgaben geplant (Stand 2013) (**)	Ausgaben bis Ende 2015	
411	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien: <i>Wettbewerbsfähigkeit</i>	0,60	0,24	0,06	10%
412	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien: <i>Umwelt/Landschaft</i>	0,20	0,09	0,00	0%
413	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien: <i>Lebensqualität</i>	40,50	36,86	38,54	95%
421	Umsetzung von Projekten der Zusammenarbeit	1,40	0,60	0,10	7%
431	Arbeit der lokalen Aktionsgruppe sowie die Kompetenzentwicklung und ...	2,10	2,06	2,43	116%
<b>LEADER</b>		<b>44,80</b>	<b>39,85</b>	<b>41,13</b>	<b>92%</b>

(\*) Stand 03.12.2009, 3. Programmänderung. (\*\*) Stand 12.08.2013, 6. Programmänderung.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von HMULV (2009), HMUELV (2013), HMUKLV (2016).

### Erreichung der Output-Ziele

Die Output-Ziele und erreichten Werte sind im jährlichen Durchführungsbericht 2016 (HMUKLV, 2016) dargelegt. Die im Programm 2009 dargestellten Zielwerte sind nicht nachvollziehbar (z. B. Anzahl der von LAG finanzierten Projekte: 5), vermutlich gab es unterschiedliche Interpretationen der einzutragenden Zielwerte (bei der Trennung zwischen Schwerpunkt 3 und Schwerpunkt 4). Die Evaluierung der Zielerreichung ist dadurch eingeschränkt und wird nicht weiter analysiert. Die Maßnahmenumsetzung wird im Kapitel 8.1.2 betrachtet.

### Beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ (Neben-)Wirkungen

LEADER weist schon aufgrund seines Förderansatzes ein sehr breites Wirkungsspektrum auf. Tabelle 54 zeigt, welche Wirkungsbereiche auch in der Programmbewertung behandelt werden.

**Tabelle 54:** Wirkungsbereiche der LEADER-Projekte in den Vertiefungsthemen

Code	(Teil-)Maßnahme	Vertiefungsthemen						
		Wirtschaft	Agrar-sektor	Bio-diversität	Wasser	Klima	Lebens-qualität	Tier-schutz
41/421	Umsetzung REK und Kooperation	•		o	o	•	•	
431	Arbeit der lokalen Arbeitsgruppe						•	

• In der Maßnahmen- und Programmbewertung thematisiert.

o Unbeabsichtigte positive/negative Nebenwirkung, in der Wirkungsbetrachtung auf Programmebene berücksichtigt.

Quelle: Eigene Darstellung.

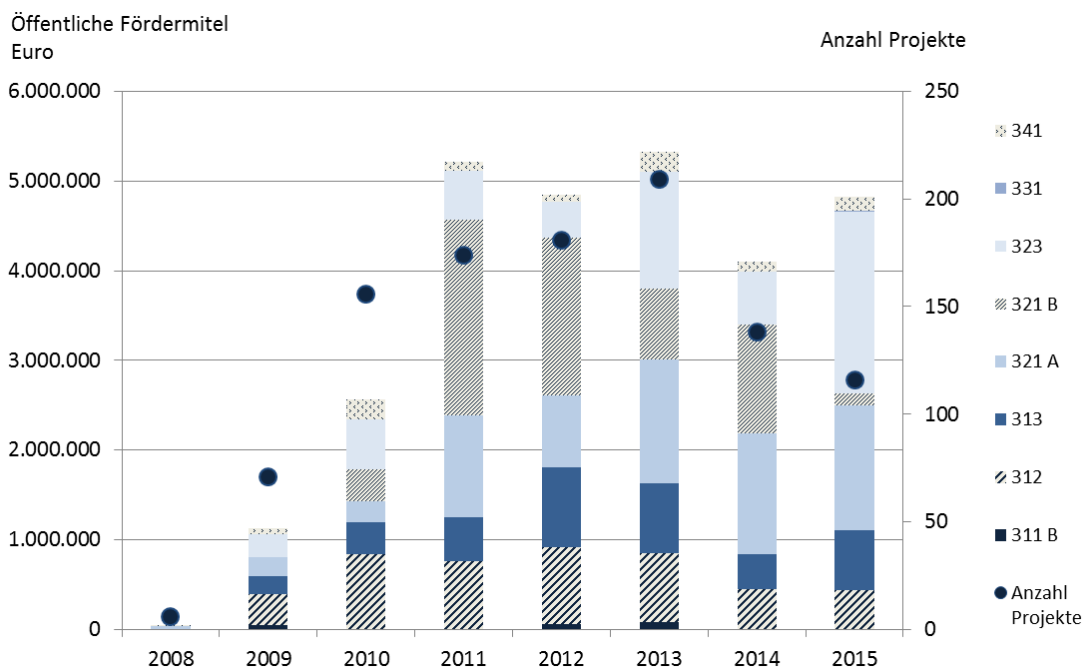


### 8.1.2 Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie (41)

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 (Abbildung 23). Im Gegensatz zu Tabelle 54 werden hier nur öffentliche Fördermittel der EU und des Landes berücksichtigt, und nicht die zur Darstellung der öffentlichen nationalen Kofinanzierung verwendeten vorwiegend kommunalen Mittel. Es wurden fast ausschließlich Projekte der Maßnahme 413 umgesetzt und lediglich ein Projekt der Maßnahme 411<sup>101</sup>.

Schwerpunkt der Umsetzung lag hinsichtlich des Fördermitteleinsatzes auf den Bioenergievorhaben (321 B), den Versorgungseinrichtungen (321 A) und dem Kulturerbe (323), gefolgt von der Kleinstunternehmensförderung (312) und den investiven Projekten des Fremdenverkehrs (313). Geringe Umsetzungsstände wiesen die Maßnahmen 341 und 331 auf.

**Abbildung 23:** Umsetzung von LEADER-Projekten (41) 2008 bis 2015



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten (WIBank, 2016)

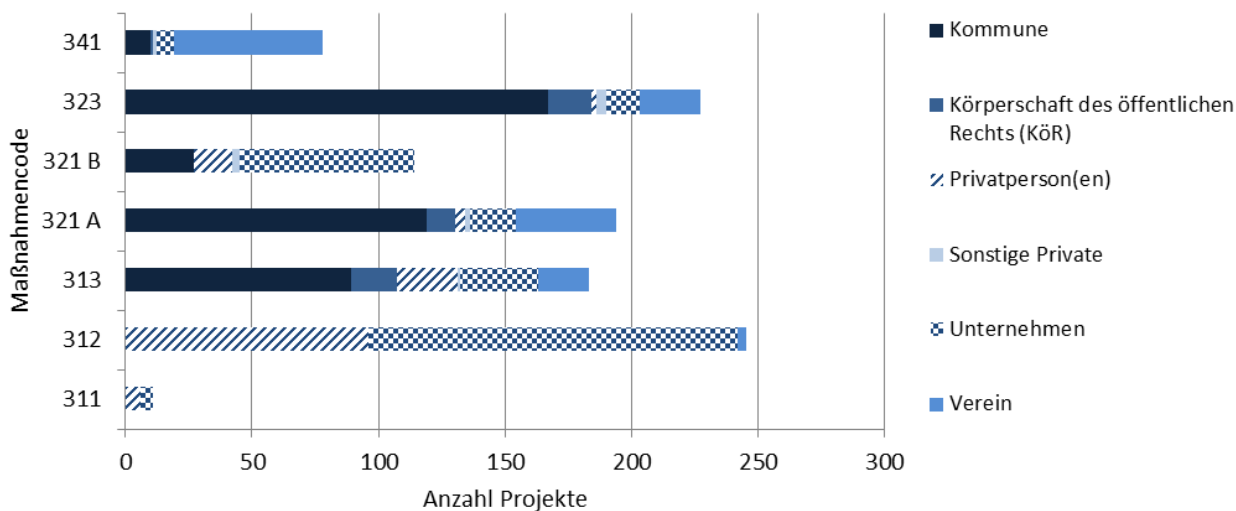
<sup>101</sup> Dieses Projekt (Flurbereinigung) wäre aufgrund des geringen Betrags in der Abbildung nicht sichtbar gewesen und wurde daher nicht aufgeführt.

Die Herausforderungen im Hinblick auf die erforderliche nationale öffentliche Kofinanzierung wurden in Hessen (als einzigem Land im 7-Länder-Kontext) durch die Bereitstellung von Landesmitteln für die Regionen abgedeckt. Alle Maßnahmen profitierten von der Kofinanzierung durch das Land. Die meisten Landesmittel wurden für die Maßnahmen bereitgestellt, die die Förderung von Unternehmen und anderen privaten Akteuren zum Ziel hatten. Die Hälfte der Landesmittel entfiel auf zwei Maßnahmen: Bioenergievorhaben (321 B) (32 %) und Kleinstunternehmen (312) (24 %). Jeweils ca. 14 % der Landesmittel wurden für die investiven Projektbereiche der Maßnahmen 321 und 323 verausgabt (Tabelle 52). In geringem Umfang profitierten die Teilmaßnahmen (TM) Anschubfinanzierungen und Evaluierungen (der 313, 321, 323).

Über die Finanzierung aus dem ELER hinaus wurden mindestens 120 weitere Vorhaben (mit Landes-, Bundes und anderen Mitteln oder ohne Fördermittel) in den LEADER-Regionen umgesetzt, die der Umsetzung der REK dienten (Quelle: Regionsabfrage 2008-2012).

Die durchschnittlichen Fördersummen pro Projekt lagen je nach Teilmaßnahme etwa zwischen 1.000 und 55.000 Euro. Dabei zeigt sich, dass die Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung und zum Kapazitätsaufbau (341 und 331) sowie die Evaluierungen (Projektbereich 3) die niedrigsten mittleren Fördersummen, hingegen die investiven Vorhaben die höchsten aufwiesen.

Entsprechend der Ausrichtung der Maßnahmen variierte auch die Art der ZWE. So erfolgte die Projektumsetzung in den Maßnahmen 312 und 321 B ausschließlich durch Unternehmen und Privatpersonen. In Maßnahme 313 waren neben Unternehmen auch Kommunen und Andere unter den ZWE vertreten. Öffentliche ZWE (einschließlich Körperschaften des öffentlichen Rechts) stellten insgesamt die größte Gruppe, vor allem in den Projekten der Maßnahmen 321 und 323. Vereine und Verbände waren mit insgesamt etwa 15 % der ZWE verhältnismäßig wenig vertreten. Sie setzten vorwiegend Projekte der Maßnahmen 321 und 341 um. In der Maßnahme 341 dominierten die Regionalforen als ZWE. Landesmittel zur öffentlichen Kofinanzierung wurden zu etwa 40 % bei Unternehmen und zu 30 % bei Kommunen eingesetzt, weitere 14 % bei Privatpersonen und 10 % bei Vereinen.

**Abbildung 24:** ZWE der LEADER-Projekte (41)

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten (WIBank, 2016)

### *Erläuterungen zu der Umsetzung der einzelnen Maßnahmen*

In der Maßnahme 311 A konnten nur Landwirte gefördert werden. Wesentliche Ursache für die fehlende Inanspruchnahme war, dass diese eigenständige Bioenergie-Unternehmen gründeten und keine Kooperationen, wie ursprünglich aufgrund der hohen Investitionssummen erwartet worden war. Die Mittel wurden in die Maßnahme 321 B umgeschichtet.

Bei der Maßnahme 311 B haben die eng gefassten Förderbedingungen (Teilnahme an Klassifizierungssystemen, Ausrichtung auf landwirtschaftliche Betriebe) dazu geführt, dass sie so gut wie nicht in Anspruch genommen wurde: Landtouristische Investitionen erfolgten lediglich in elf Projekten.

Die Maßnahme 312 war ergänzend zur Förderung von klein- und mittelständischen Unternehmen (KMU) im Rahmen der Wirtschaftsförderung konzipiert und auf Kleinstunternehmen<sup>102</sup> beschränkt. Der Schwerpunkt lag bei Neugründungen (167 Projekte) und bei 79 Projekten handelte es sich um die Erweiterung eines bestehenden Kleinstunternehmens. Im Branchenbereich Dienstleistung waren 42 % der Projekte angesiedelt. Einen weiteren Schwerpunkt bildeten die Projekte im Handwerk mit 24 % sowie im Handel mit 11 %. Kerngebiete der Unternehmensgründung und -entwicklung waren die Kreise Fulda, Waldeck-Frankenberg (beide 40 Projekte) sowie der Werra-Meißner- und der Schwalm-Eder-Kreis (30 bzw. 28 Projekte).

<sup>102</sup> Dabei handelt es sich gemäß der Definition der EU-Kommission um Unternehmen mit unter zehn Angestellten und einem Jahresumsatz oder einer Jahresbilanzsumme von maximal 2 Mio. Euro.

Die Maßnahmen 313, 321, 323 gliederten sich im Projektbereich 1 in die gleichen Fördergegenstände: Evaluierung/Konzept- und Organisationsentwicklung, Investition/Anschubfinanzierung (nicht bei 313). Bei allen Maßnahmen wurden die Investitionen am stärksten in Anspruch genommen, gefolgt von den Evaluierungen/Organisationsentwicklung. Die Inanspruchnahme der Anschubfinanzierungen war hingegen gering. Bei den Projekten zur Evaluierung/Konzept- und Organisationsentwicklung handelte es sich bei allen drei Maßnahmen um Machbarkeitsstudien, Konzepte für die Projektnutzung, für Öffentlichkeitsarbeit- und Marketing oder um Betriebskonzepte.

Die Förderung der touristischen Profilierung in der Maßnahme 313 war ausschließlich konzentriert auf Qualitätssteigerung und Erhöhung der Attraktivität durch die Einrichtung von Gästeeinrichtungs- und Rastmöglichkeiten sowie die Errichtung von Premiumwanderwegen, Weitwanderwegen, Radfern- und Reitwegen sowie Flusswanderstrecken: Insgesamt wurden 143 Investitionen in Aktivurlaubsangebote umgesetzt. 26 Projekte bezogen sich hier auf Konzeptentwicklungen für Investitionen. Im Projektbereich drei waren 18 Projekte auf die Vermarktung von Aktivurlaubsregionen ausgerichtet. 100 Projekte betrafen den Aktivurlaubsbereich Wandern, 58 Projekte Radfahren und elf Projekte Bootswandern. Im Aktivurlaubsbereich Reiten wurden lediglich zwei Projekte realisiert.

Die Maßnahme 331 richtete sich an Wirtschaftsakteure der Bereiche Existenzgründung, Tourismus und Bioenergie, um deren persönliche Kompetenzen zu verbessern und Kapazitätsaufbau im Hinblick auf die regionale Nachfrage und Bedarfe zu leisten. Die geringe Inanspruchnahme ist u. a. auf die Mindestteilnehmerzahl zurückzuführen. Zudem richtete sich die Maßnahme nicht an Weiterbildungseinrichtungen als ZWE, sondern es wurden die Kosten der teilnehmenden Wirtschaftsakteure gefördert. Für ZWE der Bioenergiemaßnahme gab es bereits die verpflichtende Beratung zum Kapazitätsaufbau. Eine Konkurrenz stellen im Bereich der Existenzgründer Angebote der Arbeitsagenturen sowie der Industrie- und Handelskammern dar.

Die Maßnahme 341 als wichtige Maßnahme zur REK- und Prozessentwicklung sowie zur regionalen Öffentlichkeitsarbeit wird in Kapitel 7.12 betrachtet.

Die eingesetzten ELER-Mittel aus dem Schwerpunkt 4 (ohne Bioenergieprojekte) unterschieden sich zwischen den **Regionen** relativ stark und lagen zwischen 0,4 und 2,2 Mio. Euro. Durch die Umverteilung der Mittel zwischen den Regionen kam es zu „Über- und Unterdeckungen“ des ursprünglichen regionalen Planbudgets. Es zeigt sich bei der regionalen Betrachtung, dass die Regionen, die bereits in der vorherigen Förderperiode LEADER+ umsetzten, häufiger die Budgets ausgeschöpft (oder überschritten) haben als die in dieser Förderperiode erstmals ausgewählten LEADER-Regionen. Daraus lässt sich schließen, dass Erfahrung der beteiligten Akteure bei der Inanspruchnahme von Fördermittel eine Rolle spielt. Es lässt sich daran allerdings nicht der Erfolg der nachhaltigen regionalen Entwicklungsprozesse ableiten, da die Qualität der Projektwirkungen sowie die Umsetzung der weiteren LEADER-Merkmale wesentliche Aspekte der Beurteilung darstellen.

### 8.1.3 Kooperationsprojekte (421)

Der Durchführung von Kooperationsprojekten wurde sowohl aus Sicht der EU, als auch aus Sicht des Landes zu Beginn der Förderperiode eine deutlich höhere Priorität als in LEADER+ eingeräumt. Für Projekte der Zusammenarbeit waren 1,4 Mio. Euro öffentliche Mittel vorgesehen. Es sollten daraus ca. 20 Vorhaben, in jeder LEADER-Region eins, entstehen. Die Kooperationsprojekte sollten ausschließlich auf die Entstehung von Projekten zur Erhöhung der Wertschöpfung in den kooperierenden Gebieten ausgerichtet sein (HMUELV, 2009). Gefördert wurden die Projektanbahnung und die Konzeptentwicklung sowie deren Evaluation bzw. Machbarkeit.

Realisiert wurden acht Projekte in insgesamt sieben Regionen: drei transnationale und fünf nationale. Schwerpunkte der Projekte waren Entwicklungen naturtouristischer Angebote (z. B. Fernwanderwege).

### 8.1.4 Laufende Kosten der LAG (431)

Für die Maßnahme 431 waren insgesamt 2,1 Mio. Euro öffentliche Mittel vorgesehen. Es wurden zehn RM ausschließlich in den neuen LEADER-Regionen mit 2,4 Mio. Euro öffentlicher Mittel für ihre Etablierung gefördert.

Dazu wurde einmalig (im Kontext der vorherigen Förderperioden) pro Region ein Zuschuss zu den Personalkosten gewährt, der ursprünglich für eine Laufzeit von vier Jahren vorgesehen war, dann aber auf fünf Jahre ausgeweitet wurde. Der Umfang der Ausgaben für die laufenden Kosten variierte von 170.000 bis 250.000 Euro pro Region. Dies entsprach je nach LEADER-Region zwischen 10 und 33 % der gesamten Aufwendungen. Für die laufenden Kosten der LAG (431) konnten insgesamt max. 20 % des LAG-Budgets aufgewendet werden.

Das Etablieren eines RM im Umfang von 1,5 Arbeitskräften (AK) war für die LEADER-Förderung obligatorisch. Die RM in den Regionen ohne Anspruch auf RM-Förderung wurden von den beteiligten Kommunen weiterfinanziert. Die „alten“ LEADER-Regionen konnten zum großen Teil auf bereits vorhandenen Organisationsstrukturen aufbauen, neun RM waren bereits vor 2007 in den Regionen beschäftigt. Träger der Geschäftsstellen und des RM waren zu etwa gleichen Anteilen gemeinnützige Vereine und öffentliche Verwaltungen bzw. kommunal geprägte Institutionen (z. B. Zweckverbände). In einem Fall wurde ein externes Büro mit dem Regionalmanagement beauftragt.

## 8.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### 8.2.1 Untersuchungsansatz

Zum Beginn der Förderperiode wurde für die ursprünglichen gemeinsamen Bewertungsfragen des CMEF (EU-COM, 2006) in Abstimmung mit dem zuständigen Fachreferat ein auf die spezifischen Bedingungen und Zielsetzungen des Landes ausgerichtetes Kriterien- und Indikatorenset erarbeitet, das Grundlage für die Bewertungsaktivitäten war. In der Ex-post-Evaluation wurden darüber hinaus die neuen im Leitfaden vorgeschlagenen Bewertungsfragen (EEN, 2014) berücksichtigt, die Kriterien und Indikatoren aber nur soweit aufgegriffen, wie sie zu dem zur HZB erarbeiteten Evaluationsdesign passten.

Für LEADER sind folgende Bewertungsfragen zu beantworten (sie werden in folgender Reihenfolge beantwortet):

- Frage 23: Inwieweit wurde der LEADER-Ansatz etabliert?
- Frage 24: Inwieweit hat LEADER zur Verbesserung von Local Governance beigetragen?
- Frage 21: Inwieweit hat LEADER zur Bildung lokaler Kapazitäten für Beschäftigung und Diversifizierung beigetragen?
- Frage 22: Inwieweit haben die LAG zur Erreichung der Ziele der Entwicklungsstrategien und des Entwicklungsprogramms beigetragen?

Den Erhebungen und anschließenden Auswertungen lag ein Wirkungsmodell zugrunde, das Rahmen, Umsetzung und Wirkungen miteinander in Beziehung setzt und mit dem die Interdependenzen beschrieben werden können.

Im Rahmen der Bewertung von LEADER wurden mit schriftlichen Befragungen, Fallstudien, Interviews und Gruppendiskussionen umfangreiche Primärdaten erhoben. Darüber hinausgehende Arbeitsschritte waren Dokumenten- und Literaturanalysen, die Analyse der REK sowie die Analyse der Förderdaten (Tabelle 55).

**Tabelle 55:** Übersicht über die Primärdatenerhebungen, Analysen und Verweise im Text

Datenquelle	Grundgesamtheit (N) und Stichprobe (n)	Verweis (Abkürzung)
Abfrage von Strukturdaten/Aktivitäten der Regionen (jährlich)	Anzahl Regionen mit Rückmeldung: 2008: 18, 2009: 11, 2010: 14, 2011: 16, 2012: 15	Regionsabfrage
Regionale Fallstudien 2009	Zwei Regionen, 11 GesprächspartnerInnen	Fallstudie
Schriftliche Befragung der LAG-Mitglieder, 2009 und 2013	2009: N=n=347, Rücklauf: 60,5 % (207) 2013: N=n=297, Rücklauf: 56 % (166)	LAG09* bzw. LAG13*
Interviews und Workshop zur administrativen Umsetzung 2010	Vertiefte Interviews zuständigen Akteuren in einem Landratsamt und der WIBank	Interviews admin
Schriftliche Befragung der Regionalmanagements, 2010	N=n=18, Rücklauf: 90 % (18)	RM-Befragung*
Interviews mit ZWEn abgeschlossener Projekte, 2011/2012	Bei 16 Projekten	ZWE-Interview
Interviews mit Akteuren der Bioenergieförderung (ZWE, Berater, Fachreferat, RM), 2014	10 Personen	Interviews Bioenergie
Schriftliche Befragung der ZWE abgeschlossener investiver Projekte (PB 1), 2011	313: N=n=58, Rücklauf: 72 % (42) 321: N=n=52, Rücklauf: 83 % (43) 323: N=n=49, Rücklauf: 90 % (44)	ZWE-Befragung*
Analyse Förderdaten (2007-2015), 2016		Förderdaten

\* Im weiteren Text sind Verweise auf die Fragennummer im Fragebogen mit \*F angegeben.

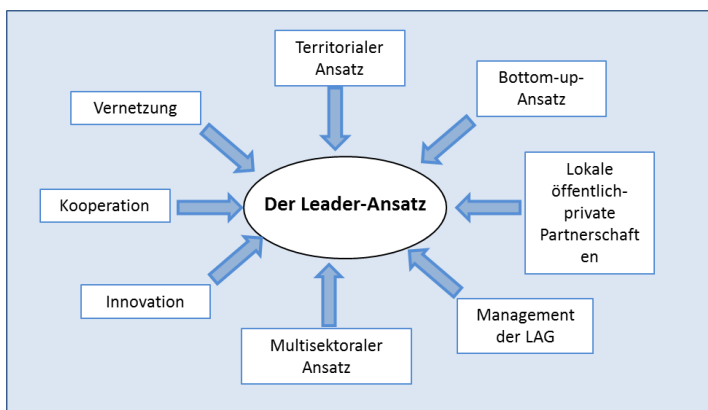
Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der Beantwortung der Bewertungsfragen werden im Folgenden nur ausgewählte Indikatoren genutzt (für die vollständige Darstellung siehe Modulbericht (8\_MB LEADER/HELER)).

### 8.2.2 Frage 23: Etablierung des LEADER-Ansatzes

Die Bewertung der Frage „Inwieweit wurde der LEADER-Ansatz etabliert?“ basiert auf der Analyse der Umsetzung der spezifischen LEADER-Merkmale (Abbildung 25).

**Abbildung 25:** Die Merkmale von LEADER



Quelle: Eigene Darstellung nach EU-KOM (2006).

### Territorialer Ansatz

Zwei Aspekte sind hierbei relevant: die **Identifikation eines geeigneten ländlichen Gebiets** sowie die **Lokale Entwicklungsstrategie**<sup>103</sup> (in Hessen: REK) mit ihren Aufgaben, Informationen zum Gebiet herauszuarbeiten, Potenziale zu identifizieren und einen handlungsleitenden Rahmen zu setzen. Hinsichtlich der **Gebietsabgrenzung** ist insbesondere von Bedeutung, ob die so definierte Region ausreichend Anknüpfungspunkte zur Mobilisierung von Akteuren bietet.

Die LEADER-Regionen unterscheiden sich erheblich hinsichtlich **Regionsgröße und Einwohnerzahl**. Eine Region ist deutlich größer als 1.000 km<sup>2</sup> (Vogelsberg), dagegen sind die beiden kleinsten etwas unter 300 km<sup>2</sup> groß (Marburger Land und Rheingau). Die Einwohnerzahl liegt zwischen 38.000 (Marburger Land) und 182.000 (Gießener Land). Die Bevölkerungsdichte variiert ebenfalls sehr stark. Sie liegt zwischen ca. 70 EW/km<sup>2</sup> (Knüll und Kellerwald/Edersee) und – mit weitem Abstand zu den anderen Regionen – bei 420 EW/km<sup>2</sup> in der Region Darmstadt-Dieburg.

Die **Eignung des Regionszuschnittes** ihrer LEADER-Region als sinnvollen Rahmen zur ländlichen Regionalentwicklung beurteilten die LAG-Mitglieder in der Befragung (2010) in den meisten Regionen insgesamt positiv. In 13 von 20 LEADER-Regionen gab es auch negative Einschätzungen, davon in vier Regionen auch sehr negative. Nur in einer Region hielten über die Hälfte der Befragten den Gebietszuschnitt für ungeeignet.

In der Förderung regionaler Entwicklungsprozesse wird davon ausgegangen, dass die Mobilisierung regionaler Akteure und deren Bereitschaft zum Engagement durch eine enge Verbundenheit mit der Region begünstigt werden (Fürst, Lahner und Zimmermann, 2004). Es zeigte sich, dass die Verbundenheit der LAG-Mitglieder mit ihrer LEADER-Region stabil hoch war (etwa 88 % der LAG-Mitglieder fühlten sich stark und sehr stark in 2010 und 2013 mit ihrer Region verbunden). Die Grundannahme von LEADER, dass eine hohe regionale Verbundenheit zu einem hohen Engagement für die Region beiträgt, ließ sich durch eine enge Korrelation der entsprechenden Angaben aus der LAG-Befragung belegen. So korreliert die Bereitschaft zum weiteren Engagement enger mit der Verbundenheit als mit der Zufriedenheit mit dem Prozess (Raue, Pollermann und Schnaut, 2013).

Mit dem **REK** ist es aus Sicht der überwiegenden Zahl der befragten LAG-Mitglieder und der RM gelungen, regionsspezifische Besonderheiten herauszuarbeiten und Potenziale zu identifizieren. Eine wichtige Voraussetzung für die Steuerungswirkung des REK ist seine Bekanntheit bei den LAG-Mitgliedern, die auch im Zeitverlauf hoch blieb (Befragung 2013: 90 % der Befragten kannten entweder das gesamte Konzept oder die (für sie selbst) thematisch wichtigen Bereiche).

---

<sup>103</sup> Im EU-Kontext wird üblicherweise der Begriff „lokal“ dort verwendet, wo in Deutschland der Begriff „regional“ gebräuchlich ist. „Regional“ bezeichnet auf EU-Ebene z. B. die Bundesländer.



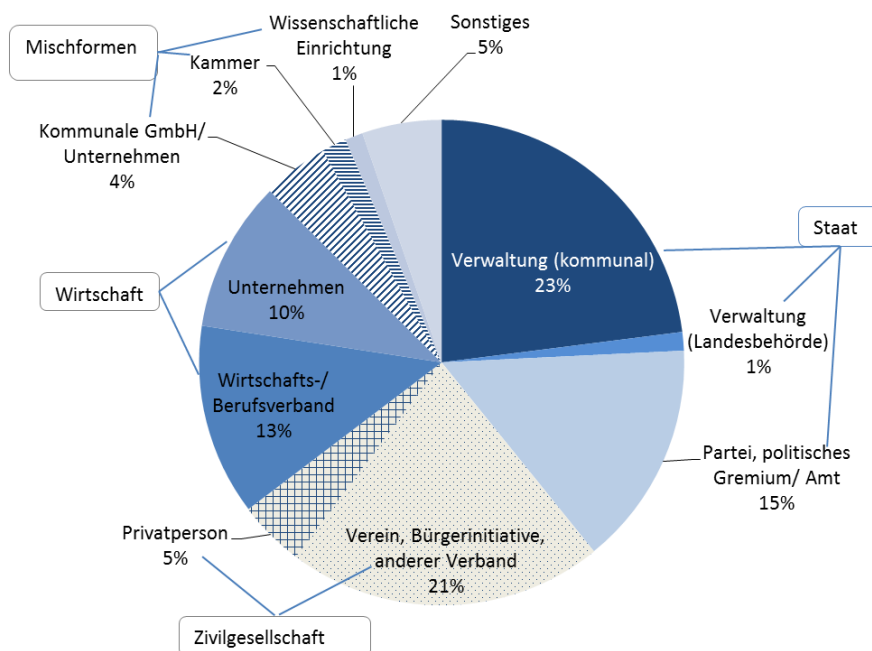
Die tatsächliche Steuerungsrelevanz war aus Sicht des überwiegenden Teils der LAG-Mitglieder gegeben und hat sich leicht positiv entwickelt. Die Einschätzungen der RM zur Nützlichkeit als Arbeitsgrundlage fiel etwas zurückhaltender aus, ebenso seine Funktion als Grundlage zur Messung der Zielerreichung. Grundsätzlich besteht die Herausforderung bei der Erarbeitung einer Entwicklungsstrategie in der Balance zwischen inhaltlicher Breite („alle mitnehmen“) und Fokussierung auf einzelne Schwerpunkte (= konkrete Handlungsgrundlage). Die Befragung der LAG-Mitglieder 2013 zeigte einen Trend zur inhaltlichen Fokussierung. Auch die Breite/Tiefe der Entwicklungsstrategien wird von den hessischen Regionalmanagements in stärkerem Ausmaß als in den anderen Ländern als (eher) zu ausführlich beurteilt.

### Lokale öffentlich-private Partnerschaften

Bei dem LEADER-Ansatz sollen in den LAG öffentliche Akteure gemeinsam mit WiSo-Partnern eine lokale Partnerschaft bilden und als Träger der Umsetzungsentscheidungen lokales Wissen aus unterschiedlichen Themenfeldern in die Prozesse einbringen.

Die Zusammensetzung der LAG blieb über die Jahre hinsichtlich der Anteile von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft (Abbildung 26) weitgehend konstant.

**Abbildung 26:** Zusammensetzung der stimmberechtigten LAG-Mitglieder in Hessen nach institutioneller Zugehörigkeit (der Jahre 2008-2012, n=972)



Quelle: Eigene Darstellung (Regionsabfrage).

Insgesamt waren kommunale Verwaltungen und Vereine am stärksten vertreten. Der Anteil der Akteure aus dem staatlichen Sektor an den gesamten stimmberechtigten LAG-Mitgliedern lag im Laufe der Jahre zwischen 27 % und 37 %. In vier LEADER-Regionen kam es in einzelnen Jahren zu Überschreitungen von 50 % der staatlichen Akteure<sup>104</sup>. Dies heißt aber nicht, dass dieses Verhältnis auch bei den Abstimmungen galt. 39 bis 47 % der Akteure gehörten zur Zivilgesellschaft, VertreterInnen aus der Wirtschaft stellten 20 bis 27 % der Mitglieder in den Entscheidungsgremien – ein im Ländervergleich recht hoher Anteil.

Frauen waren in den LAG unterrepräsentiert: Ihr Anteil bei den stimmberechtigten Mitgliedern lag im Durchschnitt bei 17 %, nur vier Regionen hatten einen Frauenanteil über 30 %. In einer Region war keine Frau im Entscheidungsgremium stimmberechtigt. Ein Grund dafür war u. a. der insgesamt geringere Anteil von Frauen in leitenden Positionen in den Kommunalverwaltungen und den beteiligten Vereinen und Verbänden.

In den **Entscheidungsgremien** waren im Laufe der Jahre zwischen sieben und 31 stimmberechtigte Mitglieder vertreten, 75 % der LAG hatten zwischen zehn und 20 Mitglieder. Die Angemessenheit der LAG-Größe war nach Einschätzung der befragten LAG-Mitglieder überwiegend gegeben. Allerdings waren 15 % der Ansicht, dass ihre LAG eher zu groß war.

### **Management der LAG**

Für das Management von LEADER auf lokaler Ebene sind funktionsfähige Strukturen und qualifizierte Akteure erforderlich. Dies beinhaltet im Wesentlichen die LAG als Entscheidungsgremium und ein RM.

Als organisatorischer Kern hat das RM eine besondere Bedeutung. Die wöchentliche Arbeitszeit des RM bzw. der Geschäftsstelle betrug im Durchschnitt 62 Stunden, was knapp über den Vorgaben von 1,5 AK des Landes lag. In zehn Regionen wurde das RM gefördert, in einer neuen Region stellten die Kommunen das RM. In den anderen nicht förderberechtigten Regionen finanzierte sich das RM aus Mitgliedsbeiträgen (vor allem von den beteiligten Kommunen). Das hessische Konzept, nach einer Anschubfinanzierung (für den Zeitraum einer Förderperiode) ein tragfähiges RM aufzubauen, ging zunächst in allen Regionen auf. Zum Ende der Förderperiode wurden Schwächen der begrenzten Finanzierung dort offensichtlich, wo Personalwechsel bzw. zeitweise unbesetzte RM-Stellen auftraten.

Im Durchschnitt wurden 35 % der Arbeitszeit für Prozesssteuerung aufgewendet und etwa 41 % für das Projektmanagement, der Rest für Öffentlichkeitsarbeit und administrative Tätigkeiten. Die Schwankungsbreiten zwischen den Regionen waren jedoch erheblich. Die 2009 und 2013 befragten LAG-Mitglieder bewerteten die Qualität des RM insgesamt sehr positiv. Verbesserungspotenziale stellten sie für den Bereich Öffentlichkeitsarbeit sowie für die interne Koordination und Ver-

---

<sup>104</sup> Die Vorgabe der EU liegt bei 50 % (EU-KOM, 2011).

netzung heraus. Auffällig ist die Verschlechterung der Erreichbarkeit der AnsprechpartnerInnen im Jahr 2013, was sich evtl. aus den auslaufenden Arbeitsverhältnissen der RM herleiten lässt. In Bezug auf die Gremienarbeit zeigten sich die LAG-Mitglieder mit den Abläufen weniger zufrieden und wiesen auf Möglichkeiten der Verbesserung der internen Arbeitsstrukturen hin (z. B. bei der Gremienarbeit und dem Informationsaustausch zwischen den Gremien (Vorstand, AK, LAG)).

Die Antworten in den ZWE-Interviews sowie die Einschätzungen aus der schriftlichen ZWE-Befragung fielen ebenso positiv aus, machten jedoch Verbesserungsbedarf bei der Transparenz der Projektauswahlentscheidungen deutlich: 50 % der befragten ZWE gaben an, das Verfahren nicht einschätzen zu können oder antworteten darauf nicht. Beides kann als Hinweis darauf gedeutet werden, dass das Auswahlverfahren in der LAG nicht genau bekannt ist.

Die Durchführung von **systematischen Selbstbewertungen** zur Reflexion der Arbeit in den Regionen kann einen Beitrag zur Steuerung leisten, um ggf. Entwicklungen zu optimieren und Lernprozesse zu initiieren. Alle REK enthalten ein Kapitel zu Evaluation und Monitoring, deren Qualität sehr unterschiedlich ausfällt. Die Nützlichkeit der Entwicklungsstrategie als „Grundlage zur Messung der Zielerreichung“ wird auch von den RM unterschiedlich und eher mittelmäßig eingeschätzt. In der LAG-Befragung wurde zudem offensichtlich, dass die Durchführung einer Selbstbewertung nicht von allen wahrgenommen wurde. So haben in 85 % der Regionen die LAG-Mitglieder angegeben, dass eine Selbstbewertung stattgefunden hat. Ein Teil der Teilnehmenden der Befragung war entweder nicht tief genug in die LAG-Arbeit involviert (z. B. StellvertreterInnen) oder der Selbstbewertungsprozess war nicht als solcher bekannt, denn gleichzeitig wurde in der LAG-Befragung in denselben Regionen die Durchführung einer Selbstbewertung von 14 % der Befragten verneint und ein Drittel war sich unsicher, ob eine Selbstbewertung stattgefunden hat. Von denen, die einen Selbstbewertungsprozess in der Region benannten, gaben 55 % an, dass sich daraus Veränderungen ergaben. Insgesamt zeigten die Ergebnisse der LAG-Befragung, dass durch Selbstbewertungen Veränderungsprozesse in den Regionen ausgelöst werden konnten, ihr Potenzial als Managementinstrument aber noch nicht vollständig in den LAG verankert ist.

### **Bottom-up-Ansatz**

Der Bottom-up-Ansatz beinhaltet zwei Aspekte: zum einen die Möglichkeit, ohne Einschränkungen „von oben“ lokale Entwicklungsstrategien zu entwickeln und umzusetzen (Entscheidungskompetenz) und zum anderen die Einbeziehung einer breiten Mitarbeit „von unten“.

Die **Entscheidungskompetenz der LAG** über Projekte, die aus ihrem Planungsbudget finanziert werden, war innerhalb des vorgegebenen Rahmens gegeben. Den Bewilligungsstellen oblag lediglich die förderrechtliche Prüfung und Abwicklung, die lokalen Aktionsgruppen legten die Prioritätenreihenfolge der Projekte fest. Das Förderspektrum umfasste in Hessen den Großteil der programmierten Maßnahmen von Schwerpunkt 3 sowie zwei Teilmaßnahmen der Schwerpunkte 1 und 2, allerdings nicht die Förderung von sogenannten innovativen Projekten und Aktivitäten, die nicht den programmierten Maßnahmen entsprechen, aber dennoch den Zielen der Schwerpunk-

te 1 bis 3 (VO (EG) Nr. 1698/2005; EU-KOM, 2009), was die ELER-VO zugelassen hätte. Die Maßnahmenausgestaltung war geprägt durch landespolitische Zielsetzungen, die z. B. im Tourismus von den RM als einschränkend wahrgenommen wurden. Insgesamt bestand die Entscheidungskompetenz der LAG für einen relativ klar definierten Rahmen von Fördermöglichkeiten, der insbesondere für die Maßnahmen 321 A und 323 letztlich eine große Vielfalt zuließ.

Der **Projektauswahlprozess** in der LAG ist ein wichtiger Indikator für eine effektive Entscheidungskompetenz. Die Zustimmung war im Vergleich zu den anderen Aspekten der LAG-Arbeit geringer und zwischen den Akteursgruppen unterschiedlich. Etwa ein Viertel der Befragten (in 2010) gab an, dass auch Projekte ausgewählt wurden, die nicht so gut zur Entwicklungsstrategie passten, was darauf hindeutet, dass die Projektauswahl nicht ausschließlich nach inhaltlichen Kriterien verlaufen ist. Ursachen dafür lagen in dem Bestreben, die Fördermittel komplett nutzen zu wollen, mit den bereits genannten Beschränkungen der Möglichkeiten. Dieses Phänomen hatte sich bis 2013 etwas relativiert: 85 % waren nun tendenziell der Meinung, dass Projekte konsequent durch die LAG abgelehnt wurden, wenn sie nicht zur Prioritätensetzung der LAG passten. Dies kann als Entwicklung hin zu einer verbesserten Projektauswahl gedeutet werden.

Aus Sicht der LAG-Mitglieder und der RM schränkte die Komplexität und Kleinteiligkeit der Förderregelungen, die Notwendigkeit zur Kofinanzierung mit öffentlichen Mitteln aus den Regionen (bei einigen Teilmaßnahmen) sowie der hohe Verwaltungsaufwand den Bottom-up-Ansatz ein. Diese Probleme waren in unterschiedlichem Ausmaß auch in den anderen Bundesländern vorhanden.

Die **Offenheit für die Beteiligung weiterer Akteure** über die LAG (bzw. das Entscheidungsgremium) hinaus zeigte sich z. B. in der Einrichtung von Arbeits- und Projektgruppen. In allen Regionen<sup>105</sup> wurden Gruppen gegründet. Im Durchschnitt gab es fünf Gruppen. Über die Arbeits- und Projektgruppen konnten 50 bis 95 Akteure je Region eingebunden werden. Insgesamt waren in den Regionen, zu denen Angaben vorlagen, knapp 1.500 Personen aktiv (im Jahr 2011)<sup>106</sup>, wobei es sich vorrangig um private Akteure handelte (bis zu 63 % aller Beteiligten).

Die Beteiligung von Akteuren an der praktischen Umsetzung der REK in Form realisierter Projekte lässt sich anhand der Rechtsform der Projektträger beschreiben. Wie in der Einleitung ausgeführt, waren die größte Gruppe der ZWE (von 413er-Projekten) mit etwa 45 % öffentliche Akteure (incl. Körperschaften des öffentlichen Rechts). Unternehmen und Privatpersonen stellten mit 38 % die zweitgrößte Gruppe, was im 7-Länder-Vergleich ein hoher Anteil ist. Vereine und Verbände waren mit insgesamt etwa 15 % der ZWE verhältnismäßig gering vertreten.

---

<sup>105</sup> Die Aussage betrifft die Gruppen, die Angaben zu Verfügung stellten (15 von 20).

<sup>106</sup> Hierin können allerdings auch Doppelnennungen enthalten sein, da jeweils die Anzahl der Beteiligten pro Arbeits- bzw. Projektgruppe erhoben wurde und Akteure auch an zwei oder mehr Gruppen beteiligt sein können.

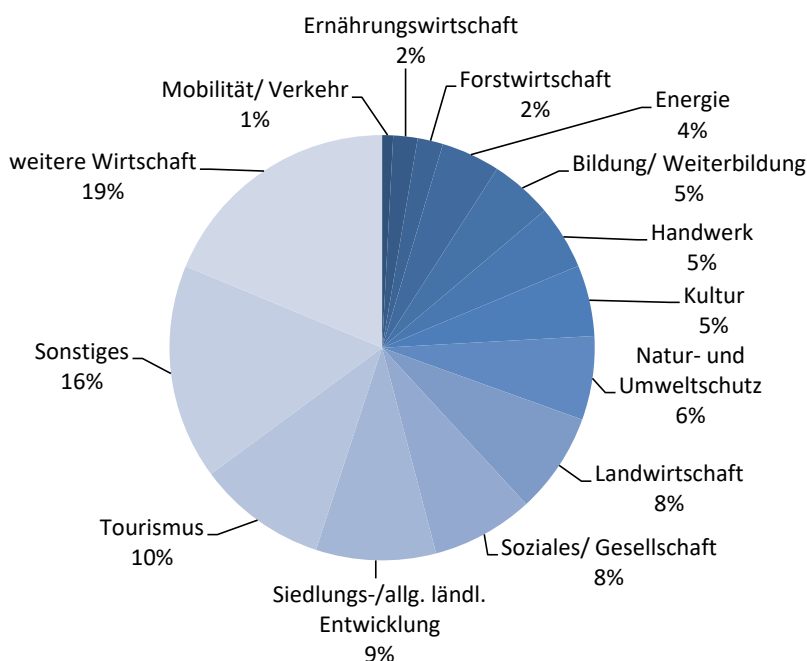
### Multisektoraler Ansatz

Unter dem integrierten und multisektoralen Ansatz wird das themen-, politikfeld- sowie sektorübergreifende Zusammenwirken im gesamten LEADER-Prozess verstanden. Im Folgenden wird dies in seiner zeitlichen Abfolge dargestellt.

Für den **LEADER-Wettbewerb** war die Berücksichtigung verschiedener Themenbereiche in den Konzepten vorgesehen sowie die Beteiligung von verschiedenen relevanten Akteuren im Planungsprozess. Damit ging ein hohes Potenzial einher, im Erstellungsprozess verschiedene Akteursgruppen zu mobilisieren und die verschiedenen Interessen miteinander in Verbindung zu bringen, um den multisektoralen Ansatz in den Konzepten zu etablieren. Wie in der HZB genauer beschrieben, wurde der Erstellungsprozess von den RM als zu aufwändig beurteilt. Dennoch wurde der Nutzen der REK insbesondere bei der Identifizierung von regionalen Stärken, Schwächen und Entwicklungspotenzialen erkannt. Als Ergebnis wurden 20 Regionen anerkannt, deren REK zwischen vier und zehn Handlungsfelder beinhalteten.

Es zeigte sich, dass in den meisten **LAG** Akteure ganz unterschiedlicher Bereiche (5 bis 13 Themen) vertreten waren. Deutlich in der Mehrzahl waren die wirtschaftsnahen Akteure, was eine Besonderheit im Kontext der 7-Länder-Evaluierung darstellt. Weiterhin waren in nennenswertem Ausmaß Akteure der Siedlungs- und der allgemeinen ländlichen Entwicklung vertreten, zu dem überwiegend die kommunalen LAG-Mitglieder zählten, sowie Vertreter aus sozialgesellschaftlichen Bereichen (Abbildung 27).

**Abbildung 27:** Thematische Vielfalt der Akteure in den LAG



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Regionsabfragen 2008-2012.

Die **Arbeits- und Projektgruppen** brachten ebenfalls in den meisten Regionen vielfältige Themen ein. Tourismus war durchgehend das wichtigste Thema in den Beteiligungsgremien; auch Kulturaspekte und Natur- und Umweltschutz waren durchgehend gut in den einzelnen Gruppen vertreten. Interessant ist, wie sich die bearbeiteten Themen insgesamt in ihrer Bedeutung im Zeitablauf verschoben haben<sup>107</sup>. Die Anzahl der Gruppen, die soziale und gesellschaftliche Themen bearbeiteten, nahm zu und lag im Jahr 2012 gleichauf mit der Anzahl der Gruppen, die Tourismus als Hauptthema hatten. Zwei Drittel der Arbeitsgruppen arbeiteten themenübergreifend, so dass sich Arbeitskreise gleichzeitig mit Landwirtschaft und Naturschutz oder Wirtschaft und Bildung oder Tourismus und Kultur befassten.

In der **Projektumsetzung** haben rund 50 % der befragten ZWE mit anderen Akteuren zusammengearbeitet, besonders häufig bei der Maßnahme Kulturerbe. Davon hatten die Akteure bei knapp der Hälfte der Projekte unterschiedliche thematische Hintergründe. Der Blick auf andere Themen und Herausforderungen wurde so geweitet.

Als Effekt des LEADER-Prozesses auf integrierte, multisektorale Entwicklungen wurde nach Auffassung der LAG-Mitglieder die Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Themenbereichen durch die gemeinsame Arbeit befördert (LAG13\*F21). Auch die Antworten auf die offenen Fragen<sup>108</sup> weisen auf eine bessere Verbindung zwischen den sektoralen Belangen hin<sup>109</sup>.

Bei den Projekten zur Umsetzung der Entwicklungsstrategien zeigte sich, dass bei mindestens 133 Projekten auch andere Finanzierungsmöglichkeiten neben ELER genutzt wurden (z. B. ausschließlich Landesmittelfinanzierung). Maßgeblich waren jedoch die ELER-Mittel zur Umsetzung der REK.

Durch die Offenheit und Vielfalt des LEADER-Ansatzes war es eine Herausforderung für die LAG, die sich entwickelnden Projekte aufeinander abzustimmen. Über 60 % der LAG-Mitglieder meinten, dass dies gut gelungen sei (LAG13\*F12). 10 % konnten das nicht einschätzen oder sahen noch Optimierungsbedarf.

### **Innovative Ansätze**

Innovation wird in verschiedenen Kontexten unterschiedlich definiert. Im LEADER-Kontext wird immer wieder herausgestellt, dass eine Innovation etwas Neues für die Region sein muss. Dabei geht es nicht nur um technische Neuerungen, sondern auch um soziale Innovation (Dargan und Shucksmith, 2008; Dax et al., 2016; Schnaut, Pollermann und Raue, 2012). Es liegen noch große Herausforderungen in der Operationalisierung des Begriffs für die Bewertung. Die durchgeführten Analysen beziehen sich zum einen auf die Bedingungen zur Entstehung von Innovation und

---

<sup>107</sup> Es ist bei der Interpretation zu berücksichtigen, dass sich nicht in jedem Jahr alle LAG an der Abfrage beteiligten.

<sup>108</sup> LAG13\*Frage 22, ZWE-Interviews, ZWE-Befragung\*F61

<sup>109</sup> wie z. B. „deutlich engere Kooperation und interkommunale Zusammenarbeit als unter anderen Nachbarkommunen“; „Besseres Kennenlernen Nachbarkreis (Situation, Probleme, Vorstellungen der Akteure etc.)“ oder „Überwindung politischer Grenzen (Kommune, Kreis, Land)“.

zum anderen auf die Einschätzungen der ZWE, ob innovative Projekte und Aktionen realisiert und verbreitet wurden.

**Bedingungen zur Entstehung von Innovation:** Der Prozess der Erstellung der Entwicklungsstrategie ist ein wichtiger Bestandteil der Ideengenerierung. Nur ein geringer Anteil der Projektideen bestand schon vor der Erstellung der REK, der überwiegende Teil wurde währenddessen oder anschließend entwickelt (RM). Dies zeigt auch, dass es sich bei dem LEADER-Prozess nicht um die Umsetzung vorfestgelegter Projektideen ("Schubladenprojekte") handelte, sondern dass im Umsetzungsprozess Möglichkeiten zur Realisierung neuer Ideen bestanden.

Heterogenität als eine theoretisch begünstigende Bedingung zur Entstehung neuer Ideen war in den LAG mäßig ausgeprägt. Zwar war die thematische und institutionelle Zusammensetzung der LAG durchaus vielfältig, die personelle Zusammensetzung hinsichtlich Geschlecht, Alter und Bildungsstand hingegen eher homogen. Das typische LAG-Mitglied war männlich, Akademiker und zwischen 51 und 60 Jahre alt. Diese suboptimalen Ausgangsbedingungen in der LAG-Zusammensetzung spiegelten sich auch in der eher zurückhaltenden bzw. unterschiedlichen Einschätzung der Innovationsbereitschaft der beteiligten Akteure durch das RM. Das Kommunikations- und Kooperationsklima hingegen als ein weiterer begünstigender Faktor für Innovation wurde in den LAG überwiegend sehr gut eingeschätzt.

Die Förderbedingungen schränkten innovative Ansätze z. B. durch die Zweckbindungsfristen oder die Vorgaben zur Förderfähigkeit ein. Typische innovationsinhärente Risiken, wie z. B. Verzögerungen durch weitere Entwicklungsarbeit, fehlendes bzw. geringeres Eintreten der erwarteten Vorteilhaftigkeit, sind in den Förderkonditionen nicht vorgesehen und würden zu Rückforderungen führen. Dies erklärt, dass nahezu 90 % der befragten RM die aktuellen Förderbedingungen hinsichtlich der Umsetzung innovativer Projekte eher negativ beurteilten.

**Resultate und Projekte aus dem LEADER-Prozess:** In den meisten Regionen ist es gelungen, durch den LEADER-Prozess neue Themen in die regionale Diskussion einzubringen und damit auch Impulse zu setzen. Etwa 70 % der LAG-Mitglieder stimmten der Aussage zu, dass durch den LEADER-Prozess neue Möglichkeiten zur Entwicklung der Region aufgezeigt und neue Themen auf die Agenda der Region gebracht wurden. 30 % der befragten ZWE hatten im LEADER-Prozess erstmalig mit neuen Akteuren zusammengearbeitet. Neue Ideen oder Handlungsansätze für die jeweilige Region konnten nach Selbsteinschätzung der ZWE bei etwa der Hälfte der befragten Projekte realisiert werden (ZWE-Befragung). Bei den Projekten der Maßnahme 321 dominierte das Angebot neuer Produkte oder Dienstleistungen, bei den Maßnahmen 313 und 323 überwog die Erschließung neuer Märkte/Kundengruppen. Neue Formen der Zusammenarbeit wurden, wenn auch in geringerem Umfang, erprobt. Neue technische Verfahren spielten erwartungsgemäß eine untergeordnete Rolle. Vor dem Hintergrund der wiederholten Kritik der regionalen Akteure an den Förderbedingungen für innovative Projekte (nicht nur in Hessen), ist positiv zu ver-

merken, dass „Innovation“ im regionalen Kontext doch stattgefunden hat<sup>110</sup>. Dies spiegelte sich auch in vielen Antworten aus offenen Fragen und Interviews wider.

Die Frage zur **Diffusion** der Projektideen ergab, dass es bei 45 % der insgesamt 76 als innovativ beurteilten Projekte Personen gab, die ggf. ein ähnliches Projekt initiieren wollen. Diese kamen überwiegend (54 %) aus der eigenen LEADER-Region bzw. aus anderen LEADER-Regionen in Hessen (30 %). Nur ein kleiner Teil kam aus anderen Bundesländern. Da die Frage relativ kurz nach dem Projektabschluss gestellt wurde, ergab die Befragung hier allerdings kein umfassendes Bild. Zur Diffusion hat auch die Homepage der Vernetzungsstelle beigetragen, die auch die hessischen Regionen mit 20 Projektbeispielen befüllten.

### **Kooperation**

In Hessen wurden mit acht Projekten weniger Kooperationsprojekte umgesetzt als geplant (vgl. Kapitel Output). Das Interesse an der Durchführung gemeinsamer Projekte mit anderen Regionen war grundsätzlich vorhanden, was sich auch an Kooperationsprojekten mit anderen Regionen außerhalb der Maßnahme 421 zeigte.

Die geringe Inanspruchnahme fand sich auch in anderen Bundesländern und weiteren Mitgliedsstaaten sowie bereits in der letzten Förderperiode (vgl. Albrech, Königstein und Driessen, 2005; ENRD, 2014; MCON, 2005; Raue, 2005) wieder. Wesentliche Ursachen waren unterschiedliche Regelungen zwischen den Bundesländern oder Staaten und der damit verbundene Abstimmungsaufwand. Dies wurde auch von den Regionalmanagements (auch aus anderen Bundesländern) bestätigt.

### **Vernetzung**

Auf **Bundesebene** beteiligten sich die LAG Hessens auf unterschiedliche Weise bei der Deutschen Vernetzungsstelle (DVS). Neben der Projektdatenbank nahmen die RM an den bundesweiten Vernetzungstreffen teil. Über die DVS hinaus partizipierten die LAG aus Hessen an der „Bundesarbeitsgemeinschaft der LAG“ (BAG-LAG), die als bundesweit organisierte Interessenvertretung der LEADER-Regionen fungiert.

Auf **Landesebene** haben die hessischen Regionalforen sich bereits in der letzten Förderperiode im Verein „Hessische Regionalforen e. V.“ organisiert, um den Austausch untereinander, aber auch gemeinsame inhaltliche Aktivitäten oder Projekte voranzubringen und gegenüber dem Land ihre Interessen zu vertreten. Dieser landesweite wie auch der individuelle persönliche Austausch mit anderen RM hatte für knapp 80 % der Regionalmanager eine sehr hohe Bedeutung (RM-Befragung). Zur Vernetzung trugen auch die jährlichen Informationsveranstaltungen zur Regio-

---

<sup>110</sup> Großteils waren es Projekte im touristischen Bereich, wie z. B. Naturtourismus für neue Zielgruppen oder die Übertragung der ursprünglich französischen Eco-Pfade nach Hessen oder andere Premiumwege mit neuen Themen. Aber auch im sozial-gesellschaftlichen Bereich durch die M321 wurde Herausforderungen mit neuen Lösungen begegnet, z. B. Seniorencomputerclub oder Aufbau einer Nachbarschaftshilfe.



nalentwicklung bei, zu denen WIBank und Ministerium die RM und die Bewilligungsstellen einladen.

Neben dem LEADER-Prozess existierten in den Regionen weitere z. T. parallele oder sich überlagernde regionale Entwicklungsprozesse (z. B. Großschutzgebiete, Modellvorhaben), wie auch weitere themenorientierte Gebietsentwicklungen (Wirtschaftsregion, touristische Destinationen), die aus verschiedensten Bundes-, Landes- und EU-Politiken resultierten.

Es zeigte sich, dass in vielen hessischen Regionen der Austausch mit anderen Entwicklungsprozessen nicht ganz so gut zu funktionieren scheint. In Hessen wurde anders als z. B. in Niedersachsen oder Schleswig-Holstein von den RM ein „zu viel“ an Regionalentwicklungsprozessen wahrgenommen, korrespondierend mit einem „schlechten“ Austausch. Diese Einschätzungen lassen sich u. a. darauf zurückführen, dass es zwischen den verschiedenen Politiken bzw. deren Gremien und Akteuren und zwischen den Fonds bzw. Ressorts an abgestimmten Vorstellungen zu Kooperation, Aufgabenaufteilung und Austausch mangelte. Trotz teilweise inhaltlicher und fachlicher Nähe gab es auch auf der operativen Ebene zwischen den Akteuren<sup>111</sup> wenig Austausch. Dadurch waren Zusammenarbeit und Synergien eher gering und stark personengebunden. In den Gesprächen wurde auch auf Konkurrenzsituationen hingewiesen und als Ursachen die teilweise ähnlichen, aber unscharf abgegrenzten Aufgabenbereiche sowie fehlende Abstimmungsregeln genannt (Vertiefungsthema Mainstreaming LEADER und Dokumentation zum Workshop CLLD-Ansatz (LR, BW und entera, 2014)). Das Ministerium reagierte auf verschiedenen Wegen auf die Situation (Workshop, Arbeitsgespräch etc.) und strebte Verbesserungen an.

### 8.2.3 Frage 24: Verbesserung der Local Governance

Der Begriff der **Governance** hat nicht nur im Bereich der ländlichen Regionalentwicklung Konjunktur. Er hat eine wissenschaftlich-analytische (vgl. Geißel, 2009, S. 77) sowie eine normative Dimension. Letztere wird häufig als Zielformulierung von Politikinterventionen genutzt, allerdings nicht immer mit der notwendigen Operationalisierung bzw. Konkretisierung.

Unter Local<sup>112</sup> Governance wird hier im Folgenden eine Form der gesellschaftlichen Steuerung im ländlichen Raum bezeichnet, die auf netzwerkartigen Kooperationen zwischen Akteuren der staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Sphäre zur Bearbeitung von Aufgaben der regionalen Entwicklung basiert und kollektives Handeln unterschiedlicher Akteure (mit unterschiedlicher Handlungslogik) ermöglicht (Fürst, 2007; Fürst, Lahner und Pollermann, 2006;

---

<sup>111</sup> Landkreise, RM und WIBank-Beratungsstellen, Wirtschaftsförderung, Qualifizierungsbeauftragte und Destinationsmanagements/TAGS

<sup>112</sup> In der deutschsprachigen Fachdiskussion wird für Governance-Prozesse auf LEADER-Ebene eher der Begriff „Regional Governance“ statt „Local Governance“ verwandt (Letztere hat eher kleinräumigere Bezüge), in der internationalen Diskussion ist aber „local“ passend, da dort „regional“ oftmals noch größere Bezugsräume klassifiziert. Da dementsprechend der Ex-post-Leitfaden mit dem Begriff „local“ arbeitet, wird dies im Folgenden übernommen.

Grieve und Weinspach, 2010). Im Kontext von LEADER ist die LAG inkl. RM der organisatorische Kern des zu betrachtenden Governance-Arrangements,<sup>113</sup> in dem Akteure der drei unterschiedlichen gesellschaftlichen Sphären Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenarbeiten.

Zur Bewertung der Frage „Inwieweit hat LEADER zur Verbesserung von *Local Governance* beigetragen?“ wurden die folgenden Kriterien gemäß Ex-post-Leitfaden (EEN, 2014) herangezogen:

- Qualität von Local Governance hat sich verbessert,
- Empowerment lokaler Akteure ist erfolgt,
- LAG fördert das Einbeziehen der lokalen Gemeinschaft und Öffentlichkeit,
- Koordination von verschiedenen Ebenen hat sich verbessert (Multilevel-Governance).

### **Qualität von Local Governance**

Die Bewertung des Kriteriums *Qualität von Local Governance* knüpft an die oben erfolgte Definition der *Qualität von Governance* an. Zentraler Indikator zur Funktionalität des Governance-Arrangements ist dabei die Zufriedenheit der Akteure aus den drei gesellschaftlichen Sphären Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft mit verschiedenen Aspekten der Zusammenarbeit und deren Entwicklung im Zeitablauf.

Indikatoren für die Stabilität des Arrangements waren die Bereitschaft zum weiteren Engagement sowie die Einschätzungen zur Zielerreichung und zum gesamten Prozess. Für die Analyse der Qualität regionaler Kooperation wurden zum einen die Einschätzungen der LAG-Mitglieder zu Aspekten der LAG-Arbeit (Entscheidungsprozesse, Atmosphäre, Ergebnisse) herangezogen. Zum anderen wurden die Einschätzungen zur Entwicklung der regionalen Zusammenarbeit durch den LEADER-Prozess im Vergleich der Sphären betrachtet. Darüber hinaus waren die Beziehungen zwischen den Akteursgruppen als Hinweis auf Verbesserungen des Sozialkapitals (Teilmann, 2012) sowie die Verbesserung der interkommunalen Kooperation wesentliche Aspekte.

Die Unterstützung aus der Region für die Arbeit der LAG war ein wichtiges Kriterium für die Bewertung der Außenwirkung des Governance-Arrangements. Auch die Akquise regionaler finanzieller Mittel wurde als Zeichen der Unterstützung für das Wirken der LAG betrachtet. Zudem wurden auch Beiträge zu LEADER-Projekten durch Sachspenden und ehrenamtliche Mitarbeit einbezogen.

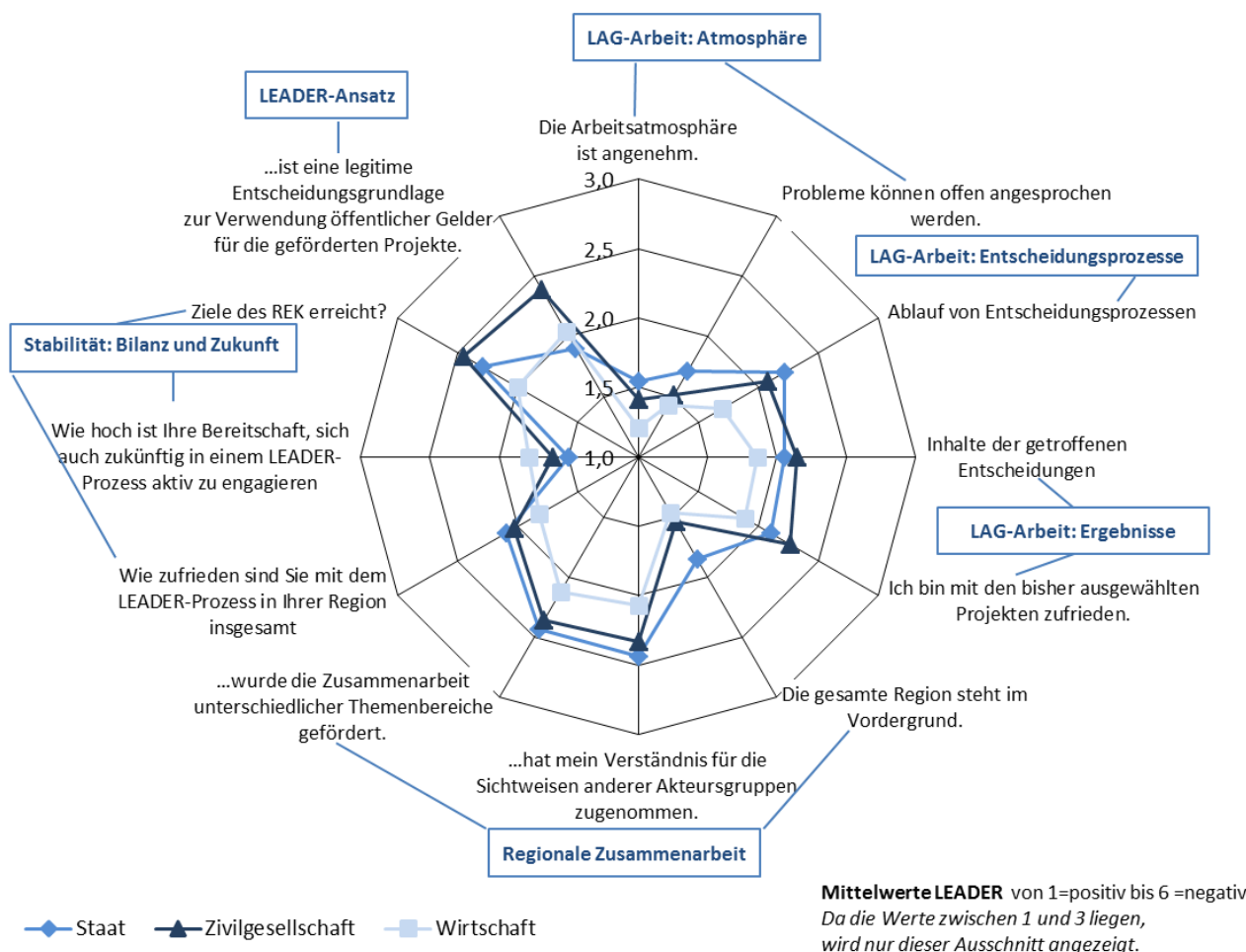
---

<sup>113</sup> Die Analyse der Arrangements erfolgt in Weiterentwicklung von Ansätzen des akteurzentrierten Institutionalismus (vgl. Fürst et al., 2008; Mayntz und Scharpf, 1995), wonach als wesentliche Elemente die Akteure, Akteurskonstellationen sowie die wirkenden Institutionen und die Situation zu erfassen sind.

### Ergebnisse

Zentrale Indikatoren für die Funktionalität des Governance-Arrangements werden in Abbildung 28 dargestellt. Insgesamt liegt die jeweilige Zufriedenheit auf recht hohem Niveau. Es zeigt sich im Vergleich zwischen den Akteursgruppen, dass die Einschätzungen der staatlichen Akteure überwiegend etwas negativer und bei den Wirtschaftsakteuren etwas positiver ausfielen. Damit weicht die Einschätzung von der in anderen Ländern ab. Die im Ländervergleich starke Ausrichtung des hessischen LEADER-Ansatzes auf Wirtschaftsakteure (durch die Existenzgründung und die Förderung des Fremdenverkehrs) könnte ein Grund für die Abweichung sein. Alle Akteursgruppen gaben in Bezug auf die Arbeitsatmosphäre die besten Einschätzungen ab, was auf eine insgesamt vertrauensvolle Zusammenarbeit hinweist.

**Abbildung 28:** Zentrale Governance-Indikatoren (Mittelwerte<sup>114</sup> nach Sphären)



Quelle: Eigene Darstellung nach LAG13.

<sup>114</sup> In den folgenden Kapiteln werden teilweise zur Visualisierung die Mittelwerte genutzt. Mittelwerte allein wären aber nicht aussagekräftig, da z. B. eine polarisierte Verteilung von Einschätzungen zu ganz anderen Schlussfolgerungen führte als die Zentrierung der Beurteilungen in der Mitte. Für die Analyse wurden daher zunächst die Häufigkeitsverteilungen betrachtet, sofern zulässig wurden diese dann in den Abbildungen zu Mittelwerten verdichtet.

Ebenso unterschied sich die Bereitschaft zum weiteren Engagement, als wichtiges Indiz für die Stabilität von Governance-Arrangements, nur wenig zwischen den Akteursgruppen und lag relativ hoch. Erstaunlich ist, dass die Wirtschaftsakteure die geringste Bereitschaft zum weiteren Engagement zeigten, obwohl sie bei den meisten anderen Aspekten die positivsten Einschätzungen hatten. Genau gegenteilig verhielt es sich bei den zivilgesellschaftlichen Akteuren. Es kann jedoch insgesamt von einer stabilen Beteiligung der Akteursgruppen bei den LEADER-Prozessen auch in der neuen Förderperiode (FP) ausgegangen werden.

Die Ausrichtung und Verbesserung der regionalen Zusammenarbeit wurde sehr heterogen beurteilt. Darüber, dass die Region im Vordergrund steht, sind sich Wirtschaft und Zivilgesellschaft in hohem Maße einig. Den Verbesserungen in Bezug auf Zusammenarbeit von Themenbereichen und gegenseitigem Verständnis stimmten vor allem die Wirtschaftsakteure zu. Letzteres kann auch daran liegen, dass die Zusammenarbeit bei den staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren bereits auf einem höheren Niveau lag.

Mit dem Ablauf von Entscheidungsprozessen in der LAG waren die zivilgesellschaftlichen und staatliche Akteure deutlich unzufriedener als die Wirtschaftsakteure (2010 sowie 2013). Diese Unzufriedenheit hat sich bei den zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteuren seit 2009 auch nicht verändert. Bei den Wirtschaftsakteuren stieg die Zufriedenheit mit den Entscheidungsverfahren.

Mit dem Entscheidungsergebnis (= den bisher ausgewählten Projekten) waren die zivilgesellschaftlichen Akteure in 2010 wie auch in 2013 am unzufriedensten. Die Zufriedenheit der Wirtschaftsakteure mit den ausgewählten Projekten war in 2010 noch auf etwa demselben Niveau wie bei den zivilgesellschaftlichen Akteuren, wenn auch eine leichte Verbesserung stattfand. Die Beurteilung der staatlichen Akteure lag stabil zwischen den beiden Gruppen.

Aufgrund der insgesamt hohen Zufriedenheiten ohne extreme Negativbeurteilungen kann landesweit von erfolgreich etablierten Governance-Arrangements ausgegangen werden. Allerdings gibt es Verbesserungspotenziale bei dem Prozess der Projektauswahl.

Die Beziehungen zwischen den Akteursgruppen haben sich insgesamt positiv entwickelt. Hervorzuheben ist, dass über 60 % der Befragten aller drei Akteursgruppen angaben, dass sich die Beziehung zu den regionalen Vereinen verbessert hat. Ebenso gaben 60 bis 70 % der befragten Wirtschaftsakteure an, dass sich die Beziehungen zur Verwaltung, zur Politik sowie zu anderen Wirtschaftsbranchen verbessert haben. Bei den befragten zivilgesellschaftlichen Akteuren gab es die deutlichste Beziehungsverbesserung zur Politik.

Insgesamt zeigt sich sowohl aus den Ergebnissen der LAG-Befragung als auch der ZWE-Befragung eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden in den LEADER-Regionen. Einen Einfluss durch den LEADER-Ansatz auf diese Zusammenarbeit sahen jedoch nur 35 % der befragten öffentlichen ZWE von LEADER-Projekten. Auch die LAG-Mitglieder gaben eine zurückhal-

tende Beurteilung ab, ob sich durch LEADER die Zusammenarbeit über kommunale Grenzen hinaus verbessert habe. Jedoch ist auch hier zu beachten, dass das Ausgangsniveau nicht berücksichtigt wurde.

Der Verwendung von lokalen Finanzquellen ergab sich daraus, dass die Regionen Mittel zur öffentlichen Kofinanzierung in Höhe von 3,4 Mio. Euro einsetzten, was 12 % (ohne Bioenergieprojekte - mit Bioenergie: 9 %) der gesamten öffentlichen Fördermittel entsprach. Darüber hinaus wurde in zehn Regionen das RM von der Region selbst finanziert. Zusätzlich wurden insgesamt 18,8 Mio. Euro öffentliche und 80 Mio. Euro private Eigenmittel eingesetzt. In Hessen standen in nur drei LEADER-LAG eigene Mittel in Form eines „regionalen Finanztopfs“ zur öffentlichen Kofinanzierung von Projekten zur Verfügung (RM\*F29).

Etwa 60 % der befragten Projekte (ZWE-Befragung) wurden durch Sachspenden oder ehrenamtliche Mitarbeit aus den Regionen unterstützt. Ehrenamtliche Mitarbeit wurde dabei doppelt so häufig genannt und wurde hauptsächlich von ortsansässigen Gruppen und Privatpersonen geleistet. Die Sachspenden kamen v. a. von Unternehmen und Privatpersonen.

### **Empowerment**

Empowerment meint die Selbstermächtigung bzw. die Befähigung von Akteuren zu eigenständigem Handeln und Artikulation sowie Durchsetzung ihrer Interessen. Der Begriff beschreibt damit einen emanzipatorischen Ansatz. Empowerment beschreibt aber auch einen „fürsorglichen Ansatz“ in der Form, dass marginale Bevölkerungsgruppen und Individuen befähigt werden müssen bzw. sollen, gesellschaftliche Teilhabe zu erlangen bzw. einzufordern. Im Kontext von LEADER wird unter Empowerment die Nutzung von Mitgestaltungsmöglichkeiten (konkret die Repräsentanz verschiedener Akteursgruppen) zur lokalen Entwicklung verstanden (Storey, 1999). Dazu sind einerseits Angebote zur Teilhabe und andererseits Fähigkeiten zur Teilnahme zu betrachten.

Die bereits dargestellte institutionelle und thematische Zusammensetzung der LAG zeigte, dass ähnlich wie in anderen Gremien, z. B. in Gemeinderäten (vgl. Egner, Krapp und Heinelt, 2013), in den LAG ein bestimmter Teil der Gesellschaft – gut ausgebildet, überwiegend männlich, im mittleren Alter – überwiegt und andere Gruppen, wenn überhaupt, eher über hauptamtliche Interessenvertretungen, z. B. Gleichstellungsbeauftragte, JugendverbandsvertreterInnen präsent sind. Weitere Möglichkeiten zur Mitarbeit gab es in allen LAG, die auch in größerem Umfang von privaten Akteuren genutzt (bis zu 63 % aller Beteiligten) wurden (Abschnitt „Bottom-up“). Es stand dabei die Hälfte der Arbeits- und Projektgruppen ohne Beschränkung der ganzen Bevölkerung offen, die andere Hälfte war an eine beschränkte Auswahl von TeilnehmerInnen gerichtet.

Die Beteiligungsabsichten wurden in den verschiedenen LAG auch unterschiedlich forciert. Nach eigenen Aussagen beabsichtigen 45 % der RM, tendenziell mit möglichst vielen Akteuren zu arbeiten. 27 % möchten eher mit einem kleinen Kreis von relevanten Akteuren arbeiten. Die restlichen 27 % siedelten ihre Arbeitsweise genau dazwischen an.

Die Auswertung der LAG-Befragung zeigte positive Effekte auf das Empowerment der LAG-Mitglieder. Die gemeinsamen Projekte und das Kennenlernen der LAG-Mitglieder untereinander waren grundlegende Effekte. Darüber hinaus kam es zu weiteren Lernprozessen, z. B. durch die Aneignung von neuem Wissen, Fähigkeiten und neuen Informationskanälen, sowie zu Zugewinnen für das eigene Handeln, z. B. bei der Entwicklung und Umsetzung von weiteren Projekten und Aktivitäten (die nicht aus LEADER gefördert wurden) und zur aktiven Zusammenarbeit und Kooperation mit anderen Akteuren in vielen neuen Konstellationen.

### **Einbeziehung der lokalen Gemeinschaft/Öffentlichkeit durch LEADER**

Dieses Kriterium basiert auf der englischsprachigen Formulierung „LAG actively encourages the community involvement“. Mit lokaler Gemeinschaft sind hier die in der Region lebenden Menschen und deren Aktivitäten zur Mitgestaltung der Region gemeint. Zur Operationalisierung dienen Output-Indikatoren zu Art und Umfang der Öffentlichkeitsarbeit, der Umfang von Veranstaltungen zur Einbeziehung der Bevölkerung, die Zufriedenheit der LAG-Mitglieder mit der Öffentlichkeitsarbeit sowie die Bekanntheit der LAG (und deren Funktion) bei den Zuwendungsempfängern.

Im Durchschnitt wendeten die RM zehn Prozent der Arbeitszeit für Öffentlichkeitsarbeit auf. Relevante Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit waren vor allem Pressearbeit, das Internet und Veranstaltungen. Die Anzahl und Teilnehmerzahl an Veranstaltungen<sup>115</sup> war in den Regionen sehr unterschiedlich. Im Durchschnitt wurden etwa drei bis vier Veranstaltungen pro Region und Jahr realisiert und dadurch insgesamt etwa 30.000 Personen erreicht. Die Zufriedenheit der LAG-Mitglieder mit der Öffentlichkeitsarbeit der RM war prinzipiell hoch, aber etwas geringer als die anderen abgefragten Kategorien zur Beurteilung der Arbeit des RM. Auch zahlreiche Antworten auf offene Fragen zum Verbesserungspotenzial gehen in diese Richtung. Auf der anderen Seite wurde allerdings auch angemerkt, dass die Öffentlichkeitsarbeit zurückhaltender betrieben wurde, solange die Rahmenbedingungen der Förderung (Förderfähigkeit, Haushaltssperre) den RM unklar waren oder das Budget aufgebraucht war, um in diesen Situationen keine weiteren Interessenten und potenzielle Projektträger zu animieren. Dazu lautete ein Zitat eines RM „Die Öffentlichkeitsarbeit kann nur so gut sein, wie die Inhalte und Potenziale“.

Die Bekanntheit des REK sowie die Bekanntheit der LAG und des RM bei den Zuwendungsempfängern war hoch (ZWE-Befragung). Das REK als Grundlage und seine wesentlichen Inhalte waren 60 % der Befragten bekannt, 93 % kannten das RM, mit dem der Großteil der befragten ZWE (83 %) direkten Kontakt hatte. Auch das Vorhandensein einer LAG wurde von nahezu allen ZWE wahrgenommen.

---

<sup>115</sup> Veranstaltungen, die von den LAG ausgerichtet bzw. initiiert wurden, z. B. thematisch fokussierte Infoveranstaltungen oder Workshops (z. B. Nahversorgung, Ehrenamt - "Freiwillig! Sich engagieren") oder Mitgliederversammlungen, sofern sie nicht (nur) die Projektentscheidung beinhalten.

### Koordination von verschiedenen Governance-Ebenen (Multilevel-Governance)

Für die Umsetzung von LEADER sind weitere steuerungsrelevante Ebenen im Sinne einer Multilevel-Governance (Pollermann, Raue und Schnaut, 2014) von besonderer Relevanz. Dies betrifft insbesondere die verschiedenen Institutionen und Ebenen des „ELER-Systems“, ihre Art der Interaktion und Kommunikation sowie die etablierten Verwaltungsabläufe zur Umsetzung des LEADER-Ansatzes mit seinen Maßnahmen, Merkmalen und vorgesehenen Ressourcen.

Die Einschätzungen der Regionalmanagements zur Kommunikation und Zusammenarbeit mit Fachreferat und Bewilligungsstellen wurden bereits zur HZB erläutert. Sie zeigten ein mittelmäßiges Bild. Auch durch die regionale Verwaltung (Fachabteilungen der Landratsämter) wurden Kommunikation und Information seitens des Landes bemängelt, sowie der Austausch zwischen den Landratsämtern. Es fehlte aus ihrer Sicht eine zentrale Einrichtung für die zeitnahe Klärung bei auftretenden fachlichen Fragen und Problemen. Insgesamt herrschten vor allem zu Beginn Unklarheit und Unsicherheit bei den regionalen Akteuren, was sich einschränkend auf die Umsetzung der REK auswirkte. Die auftretenden fachlichen Fragen und Probleme bezogen sich auch auf die Anforderungen des Durchführungsrahmens, wie z. B. die Regelungen zur Vergabe oder förderfähigen Kosten. Für den Umgang mit diesen komplexen Bereichen der Förderung ist eine Expertise erforderlich, die teilweise von den RM noch aufgebaut werden musste.

Die Rahmenbedingungen waren insbesondere zu Beginn der Förderperiode ungünstig aufgrund ungeklärter Regierungsbildung in 2008 und den Neuwahlen im Januar 2009 (incl. Haushaltssperre bzw. eingerichteten Nothaushalt bis Ende 2009), Umstrukturierungen bei der WIBank und im Ministerium, neuen Vereinbarungen zwischen WIBank und dem Ministerium bzgl. der Aufgaben woraus auch die Verzögerungen bei der Übertragung der Bewilligungsfunktion an die Kreise resultierte. Neue Erkenntnisse zum Verhältnis zwischen den Akteuren der verschiedenen Ebenen wurden durch die ZWE-Befragung, die LAG-Befragung 2013, die Implementationskostenanalyse sowie einige Experteninterviews gewonnen und im Jahresbericht 2014 genauer beschrieben (Grajewski et al., 2014). Folgendes lässt sich daraus zusammenfassen:

- Die ZWE haben die personenbezogenen Verfahrensschritte<sup>116</sup> am besten beurteilt. Deutlich schlechter fielen die Beurteilungen in Bezug auf die Förderdokumente sowie mit der Dauer bis zur Auszahlung aus<sup>117</sup>. Die Beurteilung durch die privaten Akteure fiel durchgehend negativer aus, was darauf hin deutet, dass sie mit dem Förderverfahren etwas schlechter zurechtkamen<sup>118</sup>. Es kann des Weiteren auch aus den offenen Fragen und Interviews abgeleitet werden, dass der erforderliche Aufwand seitens des Antragstellers für das Förderverfahren im Verhältnis zu den teilweise geringen Förderbeträgen als unverhältnismäßig eingeschätzt wird.

---

<sup>116</sup> Kundenorientierung und fachliche Kompetenz der Sachbearbeitung in den Bezirksregierungen, Zusammenarbeit mit RM.

<sup>117</sup> Im Einzelnen sind dies: Verständlichkeit der Antragsunterlagen, Angemessenheit des Umfangs der Antragsunterlagen, Nachvollziehbarkeit der Bestimmungen im Zuwendungsbescheid, Anforderungen an den Verwendungsnachweis.

<sup>118</sup> Zitat eines privaten ZWE „mit dem Antragsformular habe ich gleich Fehler gemacht, aber für jemanden mit Verwaltungserfahrung ok, für andere sehr aufwendig.“

Insgesamt zeigen die Ergebnisse der Befragung (auch der offenen Fragen), dass die Rahmenseetzungen für die Förderung nicht-standardisierter Projekte des SP3 und 4 nur eingeschränkt geeignet waren.

- Für die LAG-Mitglieder spielten im Hinblick auf die Fortführung des LEADER- und HELER-Ansatzes nach wie vor die eingeschränkten Umsetzungsmöglichkeiten von Projekten wie auch das regionale Budget die größte Rolle. Darüber hinaus wurden Herausforderungen beim Verwaltungsaufwand und der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Verwaltungseinheiten, Ebenen und den Regionen gesehen. Die Herausforderungen der Zusammenarbeit zeigten sich z. B. in kontroversen Diskussionen bei den Informationsveranstaltungen des Landes.
- Ein weiterer bedeutender Aspekt der hessischen Förderung der ländlichen Entwicklung war die Verlagerung der Zuständigkeiten für die Auswahl und Priorisierung der Projekte der Schwerpunkt-3-Maßnahmen (außer der Maßnahmen 322 und 311 C) auf die regionalen Akteure (in den LEADER- und HELER-Regionen). Dies kann für die verschiedenen Ebenen Vor- und Nachteile mit sich bringen. Nachteilig kann aus Landessicht die Einschränkung der direkten Steuerungsmöglichkeiten sein. In Hessen wurde dem durch die Rahmenseetzungen (wie z.B. Maßnahmenrichtlinien, Förderhandbuch) begegnet.

Für die Regionen kann es problematisch sein, wenn sie über „unpassende“ Bereiche entscheiden sollen. „Unpassend“ kann heißen, dass es an fachlicher Kompetenz mangelt, die räumliche Ebene ungeeignet ist, oder es bereits übergeordnete Vorfestlegungen gibt. Insbesondere letzteres galt für die Bioenergieprojekte (321 B). Das Budget zur Finanzierung für Bioenergieprojekte lag „zweckgebunden“ fest, wodurch das regionale Budget zwar „ergänzt“ wurde<sup>119</sup>, aber eine Prioritätensetzung im Sinne einer Auswahl zwischen Projekten im Bioenergie- oder anderen Bereichen nicht möglich war. Da die Stellungnahmen über die Passfähigkeit zum REK bei der Bewilligung eine untergeordnete Rolle spielten und wenig Einfluss auf die Ausgestaltung der Projekte möglich war, wurden vereinfachte Vorgehensweisen in den Regionalforen gefunden. Diese Situation spiegelte sich auch in der schriftlichen Befragung sowie in den Interviews wider.

Im Gegensatz dazu schätzten die LAG-Mitglieder die Integration der Förderung des Tourismus (M 313) und des Kulturerbes (M 323) in den LEADER-Ansatz am besten ein. Dies erscheint schlüssig, da die Projekte dieser Maßnahmen die stärkste Ausrichtung auf die regionale Ebene hatten. Im positiven Mittelfeld wurde die Integration der Grundversorgung (M 321 A) und der Existenzgründung (M 312) eingeschätzt. Dies passt auch zur Ausrichtung der beiden Maßnahmen, da sie teilweise sehr lokal verankert waren, aber teilweise auch regional bedeutsam werden.

---

<sup>119</sup> Zu Beginn der Förderung herrschte Unklarheit über Umfang und Herkunft der Bioenergiemittel. Zunächst erschien es so, dass ein Teil des ursprünglich zugewiesenen LEADER-Budgets zweckgebunden nur für Bioenergiemaßnahmen zur Verfügung stünde.



## 8.2.4 Frage 21: Kapazitätsaufbau für Beschäftigung und Diversifizierung

Die Bewertungsfrage 21 „Inwieweit hat LEADER zur Bildung lokaler Kapazitäten für Beschäftigung und Diversifizierung beigetragen?“ ist eine neue Bewertungsfrage (EEN, 2014). Die beispielhaft im Ex-post-Leitfaden vorgeschlagenen Kriterien und Indikatoren fokussieren auf direkte Beschäftigungseffekte und die Anzahl geförderter Unternehmen in den Bereichen Gründung und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft. In Hessen war die Umsetzung der REK im Rahmen von LEADER und HELER auf die Steigerung der wirtschaftlichen Kompetenz und die Mobilisierung des regionalen Beschäftigungs- und Wirtschaftswachstums ausgerichtet und richtete sich daher auch an Unternehmen (s. o.). Die Auswertung der Förderdaten zeigt, dass rd. 28 % der Projektträger Unternehmen waren. Neben der Auswertung der Förder- und Monitoringdaten beziehen sich die folgenden Ausführungen auch auf die Befragungsergebnisse der ZWE sowie der LAG-Mitglieder.

### Beschäftigung

Den größten direkten Beschäftigungseffekt erzielte die Maßnahme 312 mit den geförderten Neugründungen, Unternehmensentwicklungen bzw. Teilexistenzgründungen. Hier wurden 302 Arbeitsplätze in Vollzeitäquivalenten (FTE) geschaffen (WIBank, 2016). Nach Abschluss der Maßnahme waren die ZWE verpflichtet, die von ihnen geschaffenen Arbeitsplätze nachzuweisen. Diese Angaben wurden von den Bewilligungsstellen erfasst, aber nicht geprüft (HRH, 2013).<sup>120</sup>

An der Vollerhebung der ZWE-Befragung 2012 nahmen 130 ZWE der investiven Projekte der Maßnahmen 313, 321 und 323 teil. Damit wurde nur ein geringer Teil der aufgrund der verzögerten Projektumsetzung bis zum Ende der Förderperiode insgesamt geförderten Projekte erfasst und entsprechend kann nur ein Teil der Wirkungen abgebildet werden. Eine Hochrechnung der Ergebnisse auf die Förderdaten 2007 bis 2015 erschien aufgrund der Vielfältigkeit der Projekte nicht angemessen. Direkte Beschäftigungseffekte der Projekte konnten in geringem Umfang identifiziert werden: Laut Angaben der ZWE sind 69 Arbeitsplätze in Vollzeitäquivalent neu entstanden und konnten gesichert werden. Daraus ließ sich ein kleiner Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen aus den geförderten Maßnahmen ableiten.

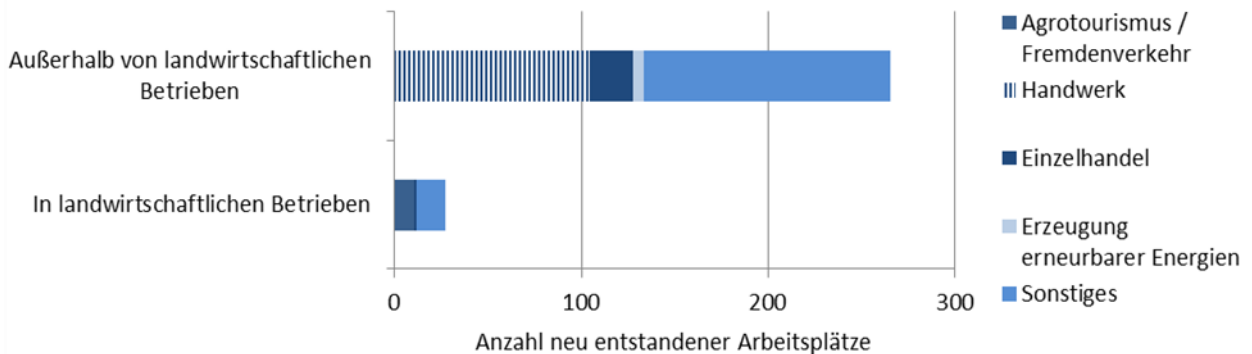
Nach den Angaben des Monitorings sind durch LEADER insgesamt 233 Arbeitsplätze neu entstanden; 148 Arbeitsplätze für Männer, vorrangig für Männer über 25 Jahren (108 Arbeitsplätze) sowie 95 für Frauen: Auch bei diesen handelte es sich vorrangig um Arbeitsplätze für Frauen über 25 Jahren (75). Mit dem Ergebnisindikator R8.2 wurden die Arbeitsplätze aus Schwerpunkt 3 und

---

<sup>120</sup> Der Hessische Rechnungshof befragte im Rahmen einer Untersuchung der Förderung der ländlichen Entwicklung Projektträger der Maßnahme 312. Um eine weitere Belastung zu vermeiden, wurden daher die ZWE der Maßnahme 312 nicht in die ZWE-Befragung der Evaluierung einbezogen. Somit konnten die Daten nicht mit eigenen Untersuchungsergebnissen gespiegelt werden. Zu den erhaltenen Arbeitsplätzen bei den Unternehmensentwicklungen liegen keine Angaben vor.

4 gemeinsam in- und außerhalb von landwirtschaftlichen Betrieben je nach Branchenbereich erfasst (s. Abbildung 29).

**Abbildung 29:** Anzahl der neu entstandenen Arbeitsplätze in außerlandwirtschaftlichen Betrieben im Schwerpunkt 3 und 4 nach Bereichen (Ergebnisindikator 8.2)



Quelle: Eigene Darstellung nach Monitoringdaten.

Aus der Befragung äußerte ca. ein Drittel der befragten ZWE, dass sie aus ihren Projekten weitere indirekte Beschäftigungseffekte erwarten bzw. bereits beobachtet haben. Es kann also z. T. davon ausgegangen werden, dass sich aus den LEADER-Projekten weitere Effekte in die Regionen entfalten. In geringem Umfang wurde auch Qualifizierung gefördert, die ebenfalls zu Beschäftigung beitragen kann.

### Wirtschaftliche Entwicklung und Diversifizierung

Im Wesentlichen setzte die LEADER-Förderung an drei Bereichen zur Entwicklung der regionalen Wirtschaft an: Tourismus, Kleinstunternehmen und Bioenergie. Diese werden folgend betrachtet und eingeordnet. Es sind eher indirekte, nicht quantifizierbare Effekte, die aus dem Zusammenspiel der umgesetzten investiven Projekte der Teilmaßnahmen 311, 312, 313, 321 und 323 entstehen und die wirtschaftliche Entwicklung in den Regionen unterstützen.

Auf die **touristische Entwicklung** zielen Projekte, die durch die Steigerung der regionalen Attraktivität auf die Erhöhung der Besucherzahlen in den Regionen wirken sowie solche Projekte mit Bezug zur touristischen infrastrukturellen Ausstattung, besonders neue Angebote und Einrichtungen für Freizeitaktivitäten.

In der Maßnahme 313 lag der Schwerpunkt auf investiven Projekten mit 62 % der Projekte und 75 % der verausgabten Fördermittel. Bei den investiven Maßnahmen der Maßnahme 313 wurden touristische Einrichtungen (30 % der Projekte, z. B. Erlebniszentren, Vogelbeobachtungsstationen, Baumkronenpfad, Bootsanlegestationen), Wege, Reit-, Wander- und Radwege sowie Eco Pfade, und Rastmöglichkeiten (19 und 11 %), Gastronomie und Beherbergung (13 bzw. 17 %) gefördert. Der Anteil der Projekte zur Information und Beschilderung lag bei 9 %. Mit den Projekten wurde

die touristische Attraktivität gesteigert. Zu nennen sind hier auch die geförderten Unternehmen in 312 mit Bezug zu Tourismus (14 Projekte) und Gastronomie (12 Projekte). Unter den Investitionen im Rahmen der Maßnahme 323 sind es vor allem die errichteten Museen und ähnliche Besuchereinrichtungen, durch die sich die Anzahl der Gäste in den Regionen erhöhen kann. Dies betraf 65 Projekte, z. B. Informationszentren, regionale Museen, Tagungshäuser. Indirekt wirkte die Maßnahme durch die Inwertsetzung regionaler Besonderheiten. Mit der Förderung landtouristischer Unternehmen (311 B) wurden 11 Projekte umgesetzt, ihre Bedeutung für die touristische Entwicklung wie auch die Diversifizierung der landwirtschaftlichen Betriebe ist daher zu vernachlässigen. In der Befragung der LAG-Mitglieder schätzte der größte Teil der Befragten die Wirkungen der LEADER-Projekte für die touristische Entwicklung am stärksten ein (s. Kapitel 8.2.5).

Die **Entwicklung von Kleinstunternehmen** ohne Bezug zur Tourismus-Branche in der Maßnahme 312 erreichte 246 Unternehmen. Gerade Klein- und Kleinstunternehmen sind von großer Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung und von Beschäftigung mit wichtigen Funktionen für die Regionen (u. a. Nahversorgung, Qualifizierung sowie den Erhalt von Marktstrukturen) (BLE, 2012, S. 20). Existenzgründungen können als Motor für Beschäftigung und Modernisierung Innovationen auslösen, den Strukturwandel fördern und Wachstum generieren.

Inwiefern die **Bioenergieproduktion** (gefördert durch TM 321 B) langfristig positive oder negative Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung haben wird, ist bisher unklar (Prognos, 2015). Es zeigt sich jedoch, dass eher die ländlichen Gebiete von der Energiewende profitieren (siehe Modulbericht 9.1\_MB Wirtschaft und Arbeit). Angaben aus der Literatur zeigen, dass sich einzelbetrieblich mit Biogasanlagen wie auch Biomassefeuerungsanlagen theoretisch Gewinne erwirtschaften lassen (FNR, 2014; Gömann et al., 2013; Hartmann et al., 2007; Zeddies und Bahrs, 2014). Positiv in der Maßnahmenausgestaltung sind die obligatorische Vorfeldberatung und 3-jährige begleitende Beratung hervorzuheben. Sie wirkten sich meist positiv auf das erfolgreiche Betreiben der geförderten Anlagen aus. Es wurde in Gesprächen darauf hingewiesen, dass die Gesamtsituation des (meist Familien-)Betriebs, die Betriebsleiterqualitäten sowie die realistische Einschätzung der Kosten, Erträge und erforderlichen Arbeitsumfänge wesentliche Faktoren für das erfolgreiche Betreiben einer Biogasanlage sind und intensiv bei der Vorfeldberatung sowie bei der Förderentscheidung betrachtet werden müssten.

Über die drei Bereiche hinaus können auch **andere mit der Förderung angestoßene Effekte** positiv auf die Wirtschaftsentwicklung wirken. Dies ist der Teil der Projekte mit Beitrag zur Verbesserung des Angebots und der Versorgung in den Regionen (Küpper und Eberhardt, 2013). In der Maßnahme 321 hatten 12 % der Projekte einen Bezug zur Nahversorgung mit Waren des täglichen Bedarfs. Errichtet wurden z. B. Dorfläden („Lädchen für alles“) und Einrichtungen zur Nahversorgung, die vielfältige Funktionen erfüllen (Einzelhandel, Bank, Betreuung), allerdings z. T. gemeinnützig ausgerichtet waren. Von Bedeutung sind hier die Branchenbereiche der in der Maßnahme 312 geförderten Unternehmen: 116 Unternehmen waren dem Branchenbereich Dienstleistung, 12 der Gastronomie, 36 dem Handel und Verarbeitung und 66 dem Handwerk zuzuordnen und haben so zu Angebot und Versorgung in den Regionen beigetragen. Die Maß-

nahmen trugen zudem in den Regionen zur Wohnstandortqualität bei. Eine hohe Wohnstandortqualität mit einer verbesserten Infrastruktur stellt für die regionale wirtschaftliche Entwicklung eine wichtige Voraussetzung dar, von der alle Wirtschaftsakteure profitieren können.

Die geförderten Evaluierungen (in den Maßnahmen 313, 321 und 323) dienten vor allem der Prüfung und Entwicklung von Projektideen, die z. T. in weitere investive Vorhaben mündeten. Die Interviews mit ZWE der Anschubfinanzierung zeigten, dass im Anschluss an die Förderung, die angeschobenen Arbeitsplätze erhalten werden konnten bzw. auch weitere Arbeitsplätze entstanden sind und entsprechend Einkommen geschaffen wurde (z. B. im Palliativ- und Hospiznetz, in einem Nahversorgungs- und Begegnungszentrum oder durch eine Vermittlungsagentur für haushaltsnahe Dienstleistungen).

Insgesamt zielte die LEADER-Förderung aus den dargestellten Teilmaßnahmen/Projektbereichen der Maßnahmen 311 B, 312, 313, 321 TM A (nur Nahversorgung) und 312 B, 323 (nur Besucher-einrichtungen) mit einem Anteil von 62 % der Projekte und 79 % der Fördermittel auf die wirtschaftliche Entwicklung, davon 21 % durch die Förderung von Kleinstunternehmen sowie 27 % aus den geförderten Bioenergieanlagen. Aus dem Zusammenspiel der dargestellten Maßnahmen entstanden mehr indirekte Effekte.

Die geförderten LEADER-Projekte bildeten häufig nur einen kleinen Baustein im Kontext eines größeren Projekts, einer größeren Einrichtung oder in einem Unternehmen. Zudem wurden sie z. T. zur Schließung von Lücken eingesetzt. Direkte und messbare Effekte zur wirtschaftlichen Entwicklung anhand der regionalen BWS traten daher nur gering auf. Auch dabei standen vielmehr die indirekten Wirkungen aus dem Zusammenspiel der Maßnahmen im Vordergrund.

## 8.2.5 Frage 22: Beitrag zu Zielen der REK und des EPLR Hessen

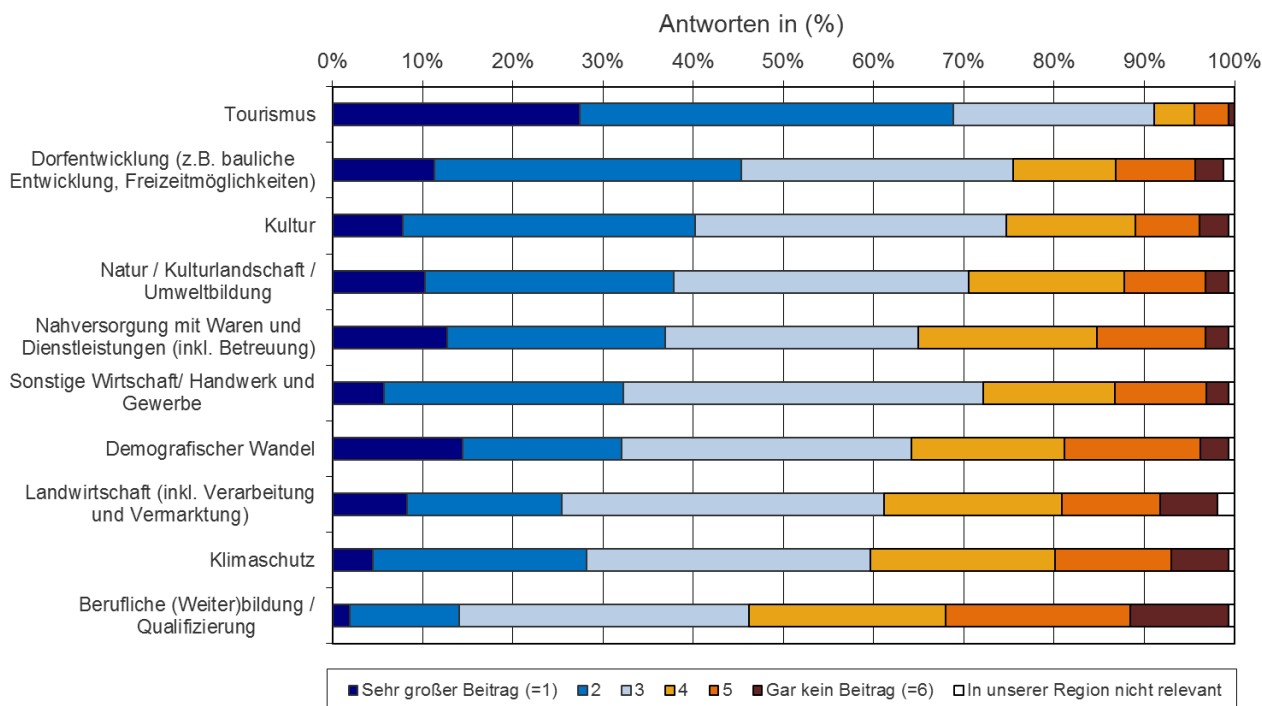
### Beitrag zu Zielen der Entwicklungsstrategien

Da sowohl die Ziele der REK der 20 LEADER-Regionen in Hessen als auch die jeweiligen Kontextbedingungen höchst vielfältig waren, war eine Einschätzung der Zielerreichung der jeweils spezifischen Entwicklungsziele der Regionen und ihre Bewertung vor dem regionsspezifischen Kontext nur im Rahmen eigenständiger Selbstbewertungen der Regionen möglich. Auf Ebene des gesamten LEADER-Schwerpunktes kann als Indikator die Einschätzung der LAG-Mitglieder, inwieweit die Ziele der Entwicklungsstrategie insgesamt erreicht wurden, herangezogen werden.

60 % der befragten LAG-Mitglieder sahen die Ziele der jeweiligen Entwicklungsstrategie zum Zeitpunkt der Befragung 2013 als weitgehend oder überwiegend erreicht an. 33 % verorteten sich im Mittelfeld. Die Projektumsetzung war allerdings zum Zeitpunkt der Befragung noch nicht abgeschlossen und konnte noch knapp zwei weitere Jahre fortgesetzt werden. Aufgrund der hohen Umsetzungszahlen in 2014 und 2015 kann davon ausgegangen werden, dass sich die Einschätzungen weiter positiv entwickelten.

Wie zu erwarten war, wurde der größte Wirkungsbeitrag von LEADER in den Bereichen Tourismus und Dorfentwicklung gesehen (Abbildung 30). Auch in den Wirkungsbereichen Kultur, Natur/Kulturlandschaft/Umweltbildung, und Nahversorgung kann man noch von einem „größeren“ Wirkungsbeitrag sprechen. In allen anderen abgefragten Bereichen wurde der Beitrag von LEADER eher im mittleren Bereich gesehen oder als gering eingestuft.

**Abbildung 30:** Einschätzung der LAG-Mitglieder zum Beitrag von LEADER in verschiedenen Bereichen der ländlichen Entwicklung in ihrer Region (n=158)



Quelle: Eigene Darstellung (LAG13\*20).

Ein Teil der befragten LAG-Mitglieder (43 %) nannte Handlungsfelder, in denen sie größere Beiträge von LEADER erwartet hätten. Am häufigsten wurden die Themen Wirtschaft/Arbeitsplätze und Tourismus genannt. Die große Vielfalt der weiteren Nennungen deutet darauf hin, dass aus der Sicht der Befragten regionspezifische Handlungsfelder hinter den Erwartungen zurückblieben. Ursachen für die Enttäuschungen resultierten aus hohen und teilweise überhöhten Erwartungen an den Umfang und die Möglichkeiten der LEADER-Förderung sowie aus den Einschränkungen des Durchführungsrahmens (vgl. Kapitel 10.2.1). In einzelnen Fällen/Regionen waren auch regionsinterne Hemmnisse in Bezug auf Umsetzungsablauf und -ausrichtung auszumachen.

### Beitrag zu Zielen des Entwicklungsprogramms

LEADER war angesichts der spezifischen Ziele und der hessischen Ausgestaltung nicht darauf ausgerichtet, einen Beitrag zu allen Programmzielen zu leisten. Es wurde mit den Projekten vorrangig auf die Förderung der regionalen Wertschöpfung gezielt (siehe Kapitel 8.2.4), darüber hinaus wurde das dem Schwerpunkt 3 zugeordnete Ziel „Steigerung der Lebensqualität“ bedient. Der

Beurteilung der Lebensqualität liegt das Dimensionen-Konzept zur Lebensqualität aus dem Vertiefungsthema Lebensqualität zugrunde (siehe 9.9\_EM Lebensqualität<sup>121</sup>). Die LEADER-Förderung war sehr unterschiedlich in den einzelnen Dimensionen wirksam. Einen Überblick gibt Tabelle 56. Die dort fett gedruckten Aspekte werden in folgenden Abschnitten vertiefend betrachtet.

**Tabelle 56:** Zehn Dimensionen der Lebensqualität in ländlichen Räumen

<b>Dimensionen</b> (Beispiele für Aspekte in Klammern)	<b>Aspekte bei LEADER</b>
Materieller Wohlstand (Einkommen, Konsum, Vermögen)	Siehe Beantwortung Frage 21
Persönliche Aktivität (Erwerbsarbeit, Pendeln)	Siehe Beantwortung Frage 21
Persönliche Aktivität (Freizeitgestaltung)	<b>Soziale Infrastruktur, Freizeit- und Erholung</b>
Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit (Arbeitslosigkeit, sozialer Ausgrenzung, Armut)	Siehe Beantwortung Frage 21
Gesundheit (Lebenserwartung, Krankheiten, Behinderungen)	<b>Soziale Infrastruktur</b>
Bildung (Schule, lebenslanges Lernen inkl. Berufsbildung)	<b>Projekte mit Bildungsbezug</b>
Soziale Beziehungen (Familie, soziale Kontakte, Vereine)	<b>Soziale Infrastruktur, Freizeit- und Erholung</b>
Politische Partizipation (Beteiligung, Politischen Teilhabe)	Siehe Bottom-up und Empowerment (in diesem Berichtskapitel)
Wohnstandortbedingungen (Infrastrukturen, Angebote der Daseinsvorsorge)	<b>Orts(umgebungs)gestaltung, soziale Infrastruktur, Nahversorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs, Freizeit- und Erholung</b>
Umweltbedingungen (Luft, Wasser, Boden, Klima)	<b>Umweltwirkungen</b>

Quelle: Eigene Darstellung nach SSF-Bericht (Stiglitz, Sen und Fitoussi, 2009).

Im Kontext der Lebensqualität wurde der Bereich des Zugangs der ländlichen Bevölkerung zu **Freizeit- oder Erholungsangeboten** mit etwa der Hälfte aller Projekte am häufigsten von den Projekten unterstützt. Meistens war dies allerdings eine Begleiterscheinung der Förderung touristischer Angebote über die Maßnahmen 313 und 323, die auch für die lokale Bevölkerung zugänglich waren. Es handelte sich zum Großteil um Wege zur Freizeitnutzung sowie um Einrichtungen für Freizeitaktivitäten, häufig mit Bezug zu regionalen Besonderheiten. Diese wurden z. T. durch privatwirtschaftliche Anbieter im Rahmen der Förderung der Kleinstunternehmen (312) neu geschaffen. Die Projekte der Maßnahme 321 sind ausgerichtet auf die Bereitstellung von Räumen, Begegnungsorten wie z. B. Mehrzweckhäuser oder -räume (z. B. für Vereine, Familien, Jugendliche) oder Plätze (Spielplatz, Mehrgenerationenplatz) sowie die Schaffung oder Ausstattungen

<sup>121</sup> Im EPRL Hessen wurde der Begriff Lebensqualität nicht operationalisiert. Daher wurde das mehrdimensionale Konzept von Lebensqualität von Stiglitz, Sen, Fitoussi aufgegriffen und für die Bewertung der Förderung der ländlichen Entwicklung adaptiert (Stiglitz, Sen und Fitoussi, 2009).

spezifischer gemeinnütziger regionaler Angebote (z. B. Bibliotheksanbau an einer Volkssternwarte, Senioren-Computer-Club, Theaterverein, Backhaus).

Einen Beitrag zur **Erhaltung oder Sicherung der sozialen Infrastrukturen** leisteten ungefähr 190 Projekte, die damit einen Anteil von 15 % der Projekte zur Umsetzung der REK einnahmen. Ein Großteil bezog sich auf die Gründung oder Erweiterung privatwirtschaftlicher medizinischer Dienstleistungen durch die Maßnahme 312. Die anderen Einrichtungen oder Angebote waren gemeinnützig und richteten sich an Versorgung verschiedener Bevölkerungsgruppen: Verbindung zwischen mehreren Generationen, Kinder und Jugendliche, Menschen mit Behinderung oder Krankheiten oder allgemein an Nachbarschaft/Bürger/Vereine.

Vor allem durch die Förderung von Kleinstunternehmen wurden **Angebote zur Nahversorgung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs** geschaffen, aufrechterhalten oder aufgewertet (v. a. im Handwerk, Handel und Gewerbe, medizinische und Freizeitdienstleistungen). 21 Projekte wurden zur Einrichtung von Dorfläden mit Waren des täglichen Bedarfs gefördert. Insgesamt waren es 23 % aller LEADER-Projekte (ohne soziale Dienstleistungen, diese wurden bei der sozialen Infrastrukturen eingeordnet).

Einen **Bildungsauftrag** hatte etwa ein Viertel der Projekte (n=220). Davon war der Großteil auf regionale Besonderheiten und Zusammenhänge der Kultur(-landschaft) oder der Umweltbildung ausgerichtet. Einige wenige griffen auch (Berufs-)Qualifizierungen auf, z. B. das Ausbildungszentrum Handwerkerhof Hilders, eine Bildungseinrichtung zur Einführung eines dualen Studiengangs der Technischen Hochschule Mittelhessen in Biedenkopf, das Vernetzungsprojekt Kultur und Schule und ein Fachwerkkompetenzzentrum.

Insgesamt gingen von etwa zehn Prozent der Projekte Wirkungen auf die Entwicklung der **Orts(umgebungs)gestaltung** aus (einbezogen sind nur direkt am Ortsbild ansetzende Projekte, keine Freizeitwegeinfrastruktur), hauptsächlich durch die Maßnahme 321 A, in geringem Umfang auch durch Maßnahme 323. Vereinzelt hatten auch die touristischen Projekte (313) Wirkungen auf das Ortsbild, z. B. durch den Bau eines Wasserspielplatzes an einem Fernradweg oder die Einrichtung eines Gästehauses in einer denkmalgeschützten ehemaligen Schule.

Über die Dimensionen der Lebensqualität hinaus entstanden zudem weitere **Wirkungen im Umweltbereich**. Von den befragten LEADER-Projekten gaben bei 66 % der Tourismus-, 58 % der Kulturerbe- und 43 % der Versorgungseinrichtungen die ZWE an, dass das Projekt Umweltwirkungen hatte. Die relevanten Bereiche sind Energieeinsparungen bei Tourismus- und Versorgungseinrichtungen und Umweltbildung bei den Kulturerbe-Projekten. Demzufolge wurden mit den landschaftsbezogenen Tourismusprojekten Synergiepotenziale mit Naturerleben und Umweltbildung genutzt.

Spezifisch auf **Klimaschutz** war die Maßnahme 321 B ausgerichtet. Es wurde sowohl die Erzeugung erneuerbarer Energien mittels Biogas- und Biomassefeuerungsanlagen als auch ihre Vertei-

lung über Nahwärmenetze im Rahmen des LEADER-Ansatzes gefördert. Je nach Wärmequelle (Scheitholz, Hackschnitzel, Pellets, Biogas), Rohstoffquelle, Kapazität der Anlagen, Länge der Nahwärmenetze und Anzahl der Abnehmer können sich sehr unterschiedliche Wirkungsgrade im Hinblick auf die THG-Einsparpotenziale ergeben. Als Grundlagen zur Berechnung der Klimawirksamkeit wurden die bereitgestellten Daten der hessenENERGIE GmbH (hessenEnergie GmbH, 2015) und Informationen über die geplante jährliche Strom- bzw. Wärmeproduktion einzelner geförderter Biogasanlagen und Biomassefeuerungsanlagen sowie Angaben zu den jährlichen CO<sub>2</sub>-Einsparungen dieser Anlagen genutzt. Die Einsparungsberechnung erfolgte mit den Kennzahlen der Modellierungssoftware GEMIS Version 4.2<sup>122</sup> (Fritsche et al., 2004). Insgesamt wurden im Mittel durch die 50 Biogasanlagen und die 54 Biomassefeuerungsanlagen jährlich rd. 56 kt CO<sub>2</sub>Äq vermieden. Durch die zehn geförderten Nahwärmenetze wurden mindestens 0,42 kt CO<sub>2</sub>Äq jährlich vermieden. Die Maßnahme war allerdings mit hohen Mitnahmeeffekten behaftet, insbesondere bei der Förderung von Biogasanlagen, sodass sich die Nettowirkung um bis zu 45 kt CO<sub>2</sub>Äq pro Jahr verringern könnte. Nach dem Eindruck der Berater, wurde durch die Förderung die Nutzung der Wärme stärker forciert, als im benachbarten Bundesland. Dies wirkte sich insgesamt positiv auf die CO<sub>2</sub>-Bilanz aus.

Eine Annäherung an die Maßnahmenwirkungen im Hinblick auf die Anforderungen des **demografischen Wandels** bieten die Ergebnisse der ZWE-Befragung: Ein Drittel der befragten ZWE schätzten, dass die LEADER-Projekte einen Beitrag zur Anpassung an den demografischen Wandel leisten. 81 % der befragten ZWE gaben an, dass mit ihrem Projekt barrierefreie Zugänge eingerichtet wurden. 29 % der befragten ZWE nannten als Gruppe mit dem größten Nutzen aus ihren Projekten Senioren im Alter von 65 bis 79 Jahren. Beide Ergebnisse aus der ZWE-Befragung deuten darauf hin, dass mit den geförderten Projekten Maßnahmen zur Anpassung an die Bevölkerungsentwicklung sowie die zunehmende Alterung der Bevölkerung als einer der drei wesentlichen Handlungsoptionen zum Umgang mit dem demografischen Wandel vorgenommen wurden. Aus der Analyse der Förderdaten (WIBank, 2016) ergibt sich im Hinblick auf die Handlungsoption ‚Anpassung‘ folgendes Bild: Bei den umgesetzten Projekten handelte es sich um Betreuungseinrichtungen und Pflegedienste für ältere, z. T. für demenzkranke Menschen. Ein Teil der Projekte richtete sich an mehrere Generationen (Begegnungsstätten, Mehrgenerationenhäuser u. ä.), weitere umfassten Freizeitangebote für Senioren oder waren auf die Nahversorgung ausgerichtet.

### Übergeordnete Analysen und Ergebnisse

In Bezug auf die Nachhaltigkeit der Projekte zeigen die Befragungsergebnisse, dass bei 90 % der ZWE die Finanzierung der Folgekosten gesichert war<sup>123</sup> bzw. keine anfallen und damit der Fortbestand der Projekte nicht gefährdet war. Auch die Frage, inwieweit die Wirkungen der Projekte den Erwartungen der Projektträger entsprechen, kann Hinweise auf potenzielle Risiken des Schei-

---

<sup>122</sup> Gesamt-Emissions-Modell Integrierter Systeme – siehe [www.iinas.org/gemis-de.html](http://www.iinas.org/gemis-de.html). GEMIS 4 umfasst Grunddaten zur Bereitstellung von Energieträgern (Prozessketten- und Brennstoffdaten) sowie verschiedener Technologien zur Bereitstellung von Wärme und Strom.

<sup>123</sup> Dies war in den Fördervoraussetzungen verankert.



terns liefern. Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass die erwarteten Umsetzungserfolge beim Großteil der Projekte (90 %) eingetreten bzw. übertroffen sind.

Ein möglicher Mehrwert von LEADER ist, dass die einzelnen Projekte eine Anstoßfunktion für weitere Projekte haben können. Aufgrund des frühen Zeitpunkts der Befragung gaben 42 % an, dass sie dies noch gar nicht einschätzen konnten. 18 % hatten jedoch bereits weitere Projekte, Aktivitäten oder Vorhaben initiiert, weitere 15 % äußerten, dass dies vielleicht noch passiert.

Das Problem von **Mitnahmeeffekten** war bei den investiven LEADER-Projekten der Maßnahmen 321, 313 und 323 gering. Nach eigenen Angaben hätten 97 % der öffentlichen und 76 % der privaten Projektträger das Projekt ohne die Förderung in dieser Form nicht durchgeführt. Etwa ein Drittel der ZWE hätte die Projekte in anderer Form umgesetzt. Typische Antworten zeigten, dass in diesen Fällen oftmals ohne Förderung eine qualitativ schlechtere, kleinere oder spätere Umsetzung erfolgt wäre. Auch wenn solche Fragen immer nur hypothetisch<sup>124</sup> beantwortet werden können, wurde doch deutlich, dass die LEADER-Förderung eine Unterstützung von Initiativen war, die sonst nicht verwirklicht worden wären. Alternative Förderprogramme waren häufig unpassend. Dies wurde auch durch die hohe Zustimmung von 71 % der LAG-Mitglieder zu der Aussage „LEADER hilft, Projekte zu finanzieren, für die es keine anderen Fördermöglichkeiten gibt“ bestätigt. Die geschätzten Mitnahmeeffekte im Bereich der Maßnahme 312 beruhen auf Literaturangaben, wonach 37 % der Gründungen auch ohne Förderung durchgeführt worden wären. Lokale und regionale Verdrängungseffekte sind wahrscheinlich, wurden aber nicht untersucht (siehe 9.1\_MB Wirtschaft und Arbeit). Die Projekte der Bioenergie hatten potenziell hohe Mitnahmeeffekte, da mit einem Großteil der Anlagen lt. Literatur (s. o.) auch ohne ELER-Förderung Gewinne erwirtschaftet werden konnten. Zu berücksichtigen sind hier jedoch hessische und betriebsspezifische Rahmenbedingungen wie z. B. die betrieblichen Strukturen, die Anlagengröße und die verwendeten Substrate. Diese Bedingungen wirken im Vergleich mit den nördlichen Bundesländern kostentreibend. Auf Basis der Interviews wird jedoch angenommen, dass lediglich die kleinen Biogasanlagen unter 100 kwh geringe Mitnahmeeffekte hatten. Die Maßnahmen der Kompetenzentwicklung und des Kapazitätsaufbaus (341, 331) hatten aufgrund ihrer gemeinnützigen Ausrichtung und ZWE (Vereine) geringe Mitnahmeeffekte.

## 8.3 Empfehlungen

### *Empfehlungen an die Regionen*

Bestimmte Gruppen sind im Prozess nach wie vor wenig vertreten (z. B. Frauen, Jugendliche, Nicht-Akademiker, unter 40-jährige), was von den LAG teilweise selbst als Defizit erkannt wurde. Wenn es sich um partizipative Prozesse handeln soll, wäre eine stärkere Orientierung auf diese

---

<sup>124</sup> Gegebenenfalls ist auch taktisches Antwortverhalten möglich, in der persönlichen Befragung entstand aber der Eindruck, dass von den Befragten ein realistisches Bild gezeichnet wurde.

Gruppen erforderlich. Das bedeutet nicht, dass alle Akteursgruppen im Entscheidungsgremium vertreten sein müssen, sondern dass eine Beteiligung über verschiedene Wege ermöglicht werden sollte<sup>125</sup>. In Bezug auf Gleichstellung ist jedoch eine ausgewogene Repräsentanz von stimmberechtigten Frauen in den LAG anzustreben, die Gleichstellungsstrategie der EU (EU-KOM, 2010a) sieht einen Frauenanteil von 40 % in Ausschüssen und Expertengruppen vor (siehe hierzu auch Kapitel 9.13).

In einigen Regionen wurden Verbesserungsvorschläge seitens der LAG-Mitglieder zur regionsinternen Optimierung genannt. Insgesamt zeigt sich auch, dass es zu vielen Punkten seit 2010 bereits Verbesserungen gab. Dennoch können diese regionsindividuell relevant sein, und sollten in der Region gelöst werden. Zu den Aspekten zählen u. a. die Öffentlichkeitsarbeit, Informationsfluss und -austausch in und zwischen den Gremien für transparentere Entscheidungen, Vernetzungs- und Lobbyarbeit. Um die regionsinternen Verbesserungspotenziale weiterhin erkennen und aufgreifen zu können, wird die Durchführung regelmäßiger regionsinterner Selbstbewertungen im Laufe der Förderperiode empfohlen. Die Förderung sollte eine Unterstützung für diese Prozesse ermöglichen. Eine Basis dafür sind die Entwicklungskonzepte, deren Funktion zur Beurteilung der Zielerreichung noch verbessert werden kann.

Die Vernetzung zwischen den Regionen wurde intensiv weiter geführt. Dies sollte fortgesetzt werden. Insbesondere für die neuen Regionen und RM kann der Austausch mit erfahrenen Regionen eine wichtige Unterstützung, vor allem in der Anfangsphase, sein. Bei Bedarf könnte über Möglichkeiten des spezifischeren und flexibleren Austauschs nachgedacht werden z. B. in Form von „Partnerregionen“.

Die Rahmenbedingungen für innovative Vorhaben verbesserten sich im ELER-Kontext nach wie vor nicht entscheidend, da die inhärenten Risiken<sup>126</sup> (z. B. durch die Zweckbindungsfristen) für die ZWE immer noch zu hoch sind. Auch vor diesem Hintergrund bleibt die Erprobung regionaler Finanzierungsmodelle wie z. B. das Etablieren regionaler Fonds<sup>127</sup> ein möglicher Lösungsansatz, der allerdings gut abgewogen werden muss, da der gesetzliche Rahmen einen erheblichen Aufwand erforderlich macht.

### *Empfehlungen an das Land*

Die Bereitstellung von Landesmitteln zur Aufbringung der öffentlichen Kofinanzierung sollte beibehalten werden. Der Einsatz der Landesmittel orientierte sich bislang hauptsächlich an den Zielsetzungen des Landes. Durch eine verstärkte Regionalisierung könnten die Landesmittel auch

---

<sup>125</sup> Zum Beispiel familienkompatible Sitzungszeiten/Gremienarbeit, Bezeichnung und Formen von „Sitzungen“ (insb. bei der Beteiligung von Jugendlichen), zielgruppenorientierte Öffentlichkeitsarbeit und Veranstaltungen.

<sup>126</sup> Erprobungen in neuen Kontexten (Regionen) bergen immer das Risiko, dass die Umsetzung oder die Weiterführung des Zwecks nicht (vollständig) funktionieren.

<sup>127</sup> Gespeist aus Mitteln der beteiligten Gebietskörperschaften und ggf. weiteren Mitteln (Beiträge,...) über deren Verwendung die LAG selbstbestimmt entscheidet.

regionsspezifisch<sup>128</sup> (und nicht maßnahmenspezifisch) eingesetzt werden. Ansonsten sollte weiterhin analysiert werden, inwiefern die begünstigten ZWE oder Bereiche zu den Bedarfen passen. Eine andere Möglichkeit, die Aufmerksamkeit auf bestimmte Themen und vorbildhafte Lösungsansätze zu lenken, wären landesweite Wettbewerbe. Hier kann das Land relevante Themen vorgeben und eine Auswahl treffen.

Die Anforderungen des Verwaltungs- und Kontrollsystems der EU erschweren nach wie vor die Umsetzung insbesondere innovativer und nicht standardisierter Projekte. Da sich die Anforderungen nicht reduziert haben, sollten die Vorgaben, Checklisten, Dokumentation, Formulargestaltung, Kontrolltiefe und -häufigkeiten immer wieder auf Notwendigkeit und mögliche Vereinfachungen geprüft werden. Besonderes Augenmerk sollte dabei auf den häufig genannten Problemen liegen, die auch landesseitig beeinflusst werden können, wie z. B. zu kurze Bewilligungszeiträume.

Zu Beginn einer Förderperiode kam und kommt es durch neue Rahmensetzungen und Aufstellung in den Regionen (LAG und REK) zu umfangreichen Abstimmungs- und Lernprozessen. Damit einhergehen die Einarbeitung neuer Akteure auf allen Ebenen sowie die Informationsvermittlung über die neuen Regelungen. Auch zu bestehenden Regelungen, wie z. B. Vergabe besteht Bedarf. Dem sollte in der ersten Hälfte der Förderperiode mit intensivem Informationsaustausch bzw. -bereitstellung begegnet werden. Dabei sind Klarheit in Auslegungsfragen und Abläufen notwendig, um die Entscheidungssicherheit im Spannungsfeld zwischen rechtssicherer Abwicklung und Nutzung der Möglichkeiten zu stärken.

Grundsätzlich ist vorab auf Landesebene zu klären, welche Maßnahmen in den LEADER-Ansatz integriert werden sollen und welche Bedeutung dies für deren weitere Abwicklung (Projektentscheidung, Informationsfluss, Mittelbereitstellung) nach sich zieht. Sollte dies nicht kompatibel sein, ist von einer Integration abzusehen. Vor diesem Hintergrund ist zu begrüßen, dass die Förderung der Bioenergie (M 321 B) in der bisherigen Form nicht mehr im Rahmen des LEADER-Ansatzes erfolgt.

Im Kontext des effizienten Klimaschutzes sollte von einer Förderung von Biogasanlagen (durch die M 321 B), insbesondere solcher, die mit nachwachsenden Rohstoffen betrieben werden abgesehen werden. Der zwischenzeitlich erfolgte Ausschluss der zusätzlichen Förderung von Biogasanlagen über die EEG-Vergütung hinaus ist dementsprechend zu begrüßen. Bei anderen Anlagen sollten durch die Rahmensetzung der Förderung, alle im jeweiligen System möglichen Aspekte der effizienten CO<sub>2</sub>-Reduktion eingefordert werden. Dazu, wie auch zur Verbesserung der wirtschaftlichen Erfolgsaussichten sollte die obligatorische Vorfeld- und begleitende Beratung beibehalten und dahingehend weiterentwickelt werden, die gesamtbetriebliche Situation mit ins Blickfeld zu nehmen. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass im Hinblick auf effektiven und effizienten

---

<sup>128</sup> den LEADER-Regionen zur Umsetzung der REK.

Klimaschutz Optionen außerhalb des ELER relevanter sind (siehe ausführliche Abwägungen im Modulbericht des Vertiefungsthemas 9.7\_MB Klimaschutz).

Auch im weiteren Verlauf der Umsetzung bleiben sowohl Vernetzung und Austausch zwischen den Akteuren Land/WiBank/Bewilligungsstellen/Regionen, als auch zwischen den Regionen untereinander wichtige Faktoren. Der Bedarf resultiert zum einen aus dem LEADER-Ansatz selbst, der sich immer wieder neuen und fortwährenden Herausforderungen mit unterschiedlichen Lösungsansätzen stellen muss, so z. B. innovative Projekte, Beteiligung von Frauen und jungen Menschen oder der Integration von Migranten. Zum anderen erfordert die hessische Situation mit der Vielzahl von Akteuren und Ebenen sowie der Kommunalisierung eine besondere Aufmerksamkeit, um die Arbeitsprozesse konstruktiv zu gestalten. Die bestehenden Veranstaltungen im Land (z. B. Informationsveranstaltungen) sollten weitergeführt werden und die aktuellen Themen und Herausforderungen aufgreifen. Darüber hinaus kann an spezifischen Bedarfen, ggf. mit anderen (Veranstaltungs)-Formaten angesetzt werden, z. B. um Wissenslücken zu begegnen, Spielräume und Grenzen der Förderung auszuloten, sich über das Verständnis der Ziele und Herausforderung der ländlichen Regionen auszutauschen oder neue Kommunikationsformen zu entwickeln.

Die Zusammensetzungen der LAG sollten thematisch und institutionell die Ausrichtung der REK repräsentieren. Darüber hinaus sollte die Beteiligung von über 50 % privater Akteure sichergestellt und die Belange der Gleichstellung stärker verfolgt werden. Dies wurde mit dem Aufruf zum LEADER-Wettbewerb bereits berücksichtigt. Dabei könnte allerdings der in der Gleichstellungsstrategie der EU (s. o.) genannte Frauenanteil von 40 % stärker forciert werden. Die tatsächliche Situation sowie die Entwicklungen in den Regionen sollten hier im Verlauf der Förderperiode sorgfältig beobachtet werden. Auch die Transparenz gegenüber der Bevölkerung (z. B. Projektentscheidungen im Internet) könnte verbindlicher sichergestellt werden, was allerdings in vielen Regionen bereits erfüllt wurde.

Durch regionsinternes Monitoring und Selbstbewertungen können Missstände und Unstimmigkeiten (z. B. bei der Zusammensetzung der LAG, inhaltlicher Ausrichtung der REK, Sitzungsgestaltung, Entscheidungsverfahren) entdeckt und behoben werden. Eine stärkere Verankerung dieses Managementinstruments in den Regionen wäre sinnvoll, deswegen sollte dessen Nutzung eingefordert und auf Unterstützungsangebote und Veranstaltungen z. B. durch die DVS hingewiesen werden. Kosten, die durch Selbstevaluierung, Prozessgestaltung und -steuerung entstehen, sollten förderfähig bleiben, ebenso wie weitere Ansätze, die dem Kompetenz- und Kapazitätsaufbau der beteiligten Akteure zur Umsetzung der REK dienen.

Die Aufgaben des RM sind durch das Mainstreaming<sup>129</sup>, die Regionalisierung der Förderung der

ländlichen Entwicklung<sup>130</sup> sowie der Personalsituation in den Landratsämtern umfangreicher und komplexer geworden. Da sich dieser Mehraufwand auch in der Förderperiode 2014 bis 2020 fortsetzt, sollte dies durch eine Förderung ausgeglichen werden. Um die Prozesse nachhaltig in den Regionen zu verankern, sollten sich die Regionen ebenfalls an den Kosten beteiligen.

Zur besseren Sichtbarkeit der LEADER-Regionen in der Öffentlichkeit könnte auch das Land seine Öffentlichkeitsarbeit intensivieren und die Regionen bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit aktiv unterstützen, z. B. indem die Beschilderung der geförderten Vorhaben verbessert wird. Die Broschüre „LEADER bewegt Regionen“ stellt einen ersten Ansatz dar, um die Öffentlichkeitsarbeit von LEADER-Regionen zu unterstützen.

Die Koordination der Nutzung verschiedener Förderprogramme (ELER, Strukturfonds) zur Umsetzung der Strategien in den Regionen könnte vom Land stärker aktiv unterstützt werden: Zum einen durch Bereitstellung von Informationen über die anderen ESI-Fonds, Landes- oder Bundesprogramme, zum anderen durch die Vereinheitlichung von einzelnen Aspekten in den Umsetzungsverfahren der ESI-Fonds und die Verknüpfung von LEADER-Strategien mit den entsprechenden Auswahlkriterien in der EFRE-Förderung, um die Umsetzung synergetischer Vorhaben zu vereinfachen (LR, BW und entera, 2014). Es wurde in Hessen bereits ein Prozess initiiert, der weiter intensiviert und zu konkreten Ergebnissen fortgeführt werden sollte.

Für eine erleichterte Umsetzung gebietsübergreifender Kooperationsprojekte wären länderübergreifende Regelungen (Antragstellung, Abrechnung, Zuschusshöhe,...) hilfreich. Hessen kann in Zusammenarbeit mit den anderen Bundesländern darauf hin wirken. Der Bund bzw. die Bundesländer-Sitzung der LEADER-Referenten könnten eine koordinierende Funktion einnehmen.

### *Empfehlungen an die EU-KOM*

Auf partizipative und innovative Politikansätze wie LEADER haben sich die gesetzten Rahmenbedingungen negativ ausgewirkt. Eine Anpassung des Verwaltungs- und Kontrollsystems der EU ist nach wie vor erforderlich, sodass auch die Akteure der Verwaltungen ihre Kapazitäten stärker ermöglichend und unterstützend gegenüber den regionalen Akteuren und potenziellen Projektträgern einsetzen können. Wünschenswert wäre auch eine frühzeitige transparente und verlässliche Rahmensetzung für die ländliche Regionalentwicklung, die dann so weiter kommuniziert werden kann. Es ist zu begrüßen, dass sich die Handlungsspielräume für LEADER-Regionen in der Förderperiode 2014 bis 2020 wieder verbessert haben und in Verbindung damit die Anforderungen an regionsinterne Dokumentation und Selbstbewertung entsprechend erhöht wurden. Mit den größeren Spielräumen wurde den Bedingungen für innovative Vorhaben allerdings nur an-

---

<sup>129</sup> Integration von LEADER in ELER

<sup>130</sup> Umsetzung der meisten SP 3 Maßnahmen in regionalen Entwicklungsprozessen

satzweise begegnet. Das inhärente Risiko von Innovationen sollte stärkere Berücksichtigung finden.

Vor dem Hintergrund, dass die Förderung von gebietsübergreifenden und transnationalen Kooperationsprojekten nicht erst seit dieser Förderperiode deutlich hinter den Erwartungen zurück bleibt, sollte diese Maßnahme grundsätzlich überdacht werden. Es stellt sich insbesondere die Frage, ob Kooperationsprojekte das geeignete Instrument zur Verbreitung von „Good practice“ etc. sind, oder ob nicht Instrumente zur Förderung eines thematisch fokussierten Austausches zwischen LAG sachdienlicher wären. Würde eine spezifischere Evaluierung von Kooperationsprojekten einen deutlich positiven Nutzen aufzeigen, wäre auch eine Mittelkontingentierung ein mögliches Lenkungsinstrument, verbunden mit spezifischen Beratungs- und Unterstützungsangeboten zur Entwicklung transnationaler Projekte. Abgesehen davon sollte die Kooperationsdatenbank des ENRD benutzerfreundlicher gestaltet werden, z. B. hinsichtlich der Filterfunktionen.

Um sektor- und fondsübergreifende Ansätze besser umsetzen zu können, sollte stärker als bisher auf eine Vereinheitlichung der Durchführungsbestimmungen zwischen den ESI-Fonds hingearbeitet werden. Der hohe Detailgrad im ELER erschwert und verzögert die Umsetzung, ohne einen adäquaten Nutzen für die Effektivität der Projekte. Die Möglichkeit zur fondsübergreifenden Förderung im Rahmen des „Community led local development“ (CLLD), in der Förderperiode 2014 bis 2020 ist ein Schritt in die richtige Richtung.

Das CMEF (EU-COM, 2006) wie auch der Evaluierungs-Leitfaden zur Ex-post-Bewertung (EEN, 2014) waren nicht ausreichend für eine Beurteilung des LEADER-Ansatzes geeignet. Außerdem lag der Evaluierungs-Leitfaden zur Ex-post-Bewertung zu spät vor (Juni 2014), da zu diesem Zeitpunkt viele Erhebungen und Analysen bereits erfolgt waren. Darüber hinaus steht die Evaluierung vor erheblichen methodischen Schwierigkeiten, den Beitrag der Förderung auf die Veränderung der angegebenen Indikatoren (z. B. Bruttowertschöpfung) von anderen Faktoren, z. B. der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung oder anderen Förderprogrammen, zu isolieren und zu quantifizieren. Für die Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene ist dringend eine Überarbeitung erforderlich. Wenig sinnvolle Indikatoren, wie z. B. zur Bruttowertschöpfung für LEADER, sollten gestrichen werden, während z. B. die Anteile der Akteursgruppen<sup>131</sup> in den LAG aufgenommen werden sollten, da sie eine relevante Aussagekraft in Hinblick auf das Governance-Ziel haben.

---

<sup>131</sup> Im Hinblick auf Governance-Ziele sollte auch erfasst werden, ob in den LAG tatsächlich Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft vertreten sind. Eine Trennung lediglich in Private und Öffentliche wäre hierfür unzureichend. Durch die Lieferung der entsprechenden Daten aus den meisten Regionen an das Evaluationsteam ist dies in Hessen bereits größtenteils erfüllt, sollte aber zukünftig auf EU-Ebene berücksichtigt werden.

## 9 Programmwirkungen

### 9.1 Beitrag zum Wachstum der gesamten ländlichen Wirtschaft (Frage 1)

Das Ziel Wirtschaftswachstum im Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007 bis 2013 (EPLR) ging zurück auf die erneuerte Lissabon-Strategie (EU-KOM, 2005), zu deren Erreichen die Ländliche Entwicklungspolitik beitragen sollte. Ziel der erneuerten Lissabon-Strategie war es, die Europäische Union bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraum der Welt zu machen<sup>132</sup>. Dem Fonds für die ländliche Entwicklung wurde dabei die Aufgabe zugesprochen, Wachstum und Arbeitsplätze in ländlichen Gebieten zu schaffen, insbesondere durch zukunftsorientierte Investitionen in Menschen, Innovationen, Know-how, Informations- und Kommunikationstechnologien sowie in die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft (EU-KOM, 2005). Der Bezug zur erneuerten Lissabon-Strategie unterstrich, dass – neben den Effekten auf den Primärsektor – vor allem die gesamtwirtschaftlichen Effekte des EPLR zu betrachten sind.

Der Beitrag des EPLR Hessen zum Wachstumsziel der erneuerten Lissabon-Strategie war mithilfe der Wirkungsindikatoren des Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF) Wirtschaftswachstum (zusätzliche Wertschöpfung) und Arbeitsproduktivität (zusätzliche Wertschöpfung je vollzeitäquivalenten Arbeitsplatz)<sup>133</sup> zu quantifizieren. Die zugehörige Bewertungsfrage 1 lautete: „Inwieweit hat der EPLR zum Wachstum der gesamten ländlichen Wirtschaft beigetragen?“

#### Relevanz der Förderung

Der Hessische EPLR verfolgte mit seiner Fokussierung auf den Primärsektor (Schwerpunkt 1 und Maßnahme 311) und auf die ländlichen Räume Nord- und Mittelhessens (Schwerpunkte 3 und 4) ein klares ausgleichspolitisches Ziel. Vor dem Hintergrund der im bundesdurchschnitt unterdurchschnittlichen Wettbewerbsfähigkeit des hessischen Agrarsektors war diese Prioritätensetzung nachvollziehbar. Die Fokussierung der Schwerpunkte 3 und 4 auf die ländlichen Kreise Nord- und Mittelhessens ist indes nur im innerhessischen Vergleich plausibel: Die ländlichen Kreise in Nord- und Mittelhessen hatten 2011 zwar ein geringeres Pro-Kopf-Einkommen als die übrigen Kreise Hessens, erreichten aber immer noch 106 % des Einkommens des EU28-Durchschnitts. Im EU-Vergleich zählen die ländlichen Räume Hessens also eher zu den wohlhabenden Regionen.

Im Hinblick auf die Erreichung der Wachstumsziele der erneuerten Lissabon-Strategie, ist der ausgleichsorientierte Ansatz der Ländlichen Entwicklungspolitik der EU wenig geeignet. Bereits in

---

<sup>132</sup> Das Ziel der erneuerten Lissabon-Strategie wurde nicht erreicht. Im Jahr 2010 wurde die Nachfolgestrategie Europa 2020 (Europäischer Rat, 2010) verabschiedet.

<sup>133</sup> Der Wirkungsindikator wird im Vertiefungsthema Agrarsektor (vgl. Kapitel 9.5) quantifiziert.

der ELER-VO bestand ein Zielkonflikt zwischen sektoralem und regionalem Wachstum (Ziel der ländlichen Entwicklungspolitik) und gesamtwirtschaftlichem Wachstum der EU (Ziel der erneuerten Lissabon-Strategie), da Eingriffe in die sektorale bzw. regionale Verteilung wirtschaftlicher Aktivitäten die Kosten von Innovation erhöhen und das gesamtwirtschaftliche Wachstum reduzieren. Die Förderung rentabilitätsschwacher Sektoren wie der Landwirtschaft (geringe Kapitalproduktivität) bzw. wachstumsschwächerer Regionen kann deren Wertschöpfung zwar erhöhen, aber das gesamtwirtschaftliche Wachstum wird dabei nur in geringerem Maße gestärkt als dies mit Investitionen in andere Wirtschaftsbereiche bzw. Regionen der Fall wäre.

Der EPLR Hessen hatte sowohl finanziell als auch inhaltlich eine geringe Bedeutung für die Unterstützung des Wirtschaftswachstums in Hessen: Im Verhältnis zu Politiken mit vergleichbaren Förderzielen waren die Ausgaben des EPLR gering (Kapitel 3.1). Förderinstrumente wie das EFRE-Programm oder die KfW-Förderung waren inhaltlich viel stärker auf das Wirtschaftswachstum ausgerichtet als der EPLR Hessen. Für den Primärsektor hatten die Direktzahlungen der 1. Säule der GAP (ca. 220 Mio. Euro/Jahr in Hessen) die größte finanzielle Bedeutung. Ihre Wirkungen dominierten die sektorbezogenen Effekte des EPLR; das gesamtwirtschaftliche Wachstum wurde jedoch auch durch die Direktzahlungen kaum beeinflusst.

### **Relevante Maßnahmen**

In der Wirkungsanalyse wurden alle Maßnahmen des EPLR berücksichtigt, die ein Ziel oder eine Wirkung auf die Wertschöpfung hatten. Zwischen 2007 und 2015 wurden für Maßnahmen mit Zielen und/oder Wirkungen im Bereich Wertschöpfung 676,5 Mio. Euro (98,4 % der Programmmittel) ausgegeben. Unter den in der Wirkungsanalyse berücksichtigten Maßnahmen hatten die Agrarinvestitionsförderung (121), die Ausgleichszulage (212), Agrarumweltmaßnahmen (214) und die Dorferneuerung (322) die größte finanzielle Bedeutung, wobei die Dorferneuerung zu fast 90 % rein national aus sogenannten Artikel-89-Mitteln (top up) finanziert wurden.

### **Daten und Methoden**

Die Quantifizierung der Wirkungsindikatoren stellte die Evaluation vor besondere Herausforderungen, da die Nettowirkungen eines Programms nicht durch die Aggregation der Wirkungen einzelner Maßnahmen („bottom-up“) messbar waren. Die Messung von Nettowirkungen und deren Bewertung vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Entwicklung erforderte einen Untersuchungsansatz, der über die Ebene der Zuwendungsempfänger hinausging. Die Wirkungen des EPLR auf das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum wurden daher parallel durch zwei unterschiedliche Untersuchungsansätze geschätzt: „bottom-up“ auf der Ebene der Zuwendungsempfänger und „top-down“ mithilfe eines regionalökonomischen Analyseansatzes, bei dem aggregierte Regionsdaten verwendet wurden.

Die „bottom-up“-Analyse umfasste die Erhebung der Wachstums- und Beschäftigungswirkungen bei den Zuwendungsempfängern und deren Aggregation auf Programmebene. Die Nettowirkung wurde ausgehend von den Ergebnisindikatoren, zusätzlichen Schätzergebnissen der Kontrollgruppenvergleiche und unter Berücksichtigung von Mitnahme- und Verdrängungseffekten ermit-



telt. Da die Ergebnisse der „bottom-up“-Analyse mit erheblichen methodischen Schwächen behaftet waren, erfolgte zusätzlich eine regionalökonomische Wirkungsanalyse. Mithilfe eines statistischen Modells wurde „top-down“ geschätzt, ob ein Zusammenhang zwischen der regionalen Entwicklung der Bruttowertschöpfung bzw. der Beschäftigung und den Ausgaben des EPLR bestand.

Die wichtigsten Datengrundlagen der Wirkungsanalyse waren, neben den Monitoringdaten, die maßnahmenpezifischen Förderdaten (Bewilligungsdaten, Auflagenbuchführung etc.) und die Daten der Zuwendungsempfängerbefragungen. Für die regionalökonomische Analyse wurde ein auf Arbeitsmarktregionen bezogener Datensatz verwendet, der die Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein sowie die Untersuchungsjahre 2000 bis 2011 umfasste. Die Modellschätzung war nur im Rahmen eines bundesländerübergreifenden Ansatzes möglich, da nur so eine ausreichende Anzahl von Beobachtungen zur Verfügung stand. Der lange Untersuchungszeitraum ermöglichte die Analyse langfristiger Effekte, wie sie insbesondere bei investiven Maßnahmen auftreten. Der Datensatz enthielt Informationen zur Wirtschafts-, Erwerbstätigen- und Bevölkerungsentwicklung in den regionalen Arbeitsmarktregionen sowie die Ausgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik (Zahlstellendaten für die 1. Säule und für den EPLR, differenziert nach ELER-Codes) sowie zur Europäischen Regionalpolitik (Zahlstellendaten zum RWB-EFRE-Programm Hessen).

### **Wirkung auf das Wirtschaftswachstum**

Tabelle 57 zeigt die quantifizierbaren, dauerhaften Wirkungen des EPLR auf das Wirtschaftswachstum im Förderzeitraum 2007 bis 2015. Durch den EPLR entstand vermutlich eine zusätzliche Wertschöpfung in Höhe von 4 bis 30 Mio. Kaufkraftstandards (KKS). Bezogen auf die BWS in Hessen im Jahr 2007 entsprach dies einer zusätzlichen BWS von 0,002 und 0,01 %. Die untere Grenze des angegebenen Intervalls spiegelt die Wirkung der Projekte wider, die ohne Förderung nicht durchgeführt worden wären. Die obere Grenze des angegebenen Intervalls berücksichtigte darüber hinaus Wirkungen von Projekten, die ohne Förderung anders, z. B. später oder schrittweise, umgesetzt worden wären (anteilige Mitnahme). Die Programmwirkung lag vermutlich eher an der unteren Grenze des Intervalls, da auch durch modifiziert umgesetzte Projekte nur wenige zusätzliche Wirkungen entstehen.

**Tabelle 57:** Wirkungsindikator Wirtschaftswachstum (zusätzliche BWS)

Wirkungsindikatoren	Einheit	Zusätzliche Bruttowertschöpfung	
		Bottom-up	Top down
Wirtschaftswachstum	Mio. KKS	von 4,2 bis 24,8	0
<i>davon</i>			
Landwirtschaft	Mio. KKS	von 3,7 bis 22,7	3,4
Forstwirtschaft	Mio. KKS	von 0,1 bis 0,7	0
Nicht-Primärsektoren	Mio. KKS	von 0,5 bis 2,1	0

*Hinweise:* KKS = Kaufkraftstandard (ein KKS entspricht etwas einem Euro).

Quelle: Eigene Berechnungen vgl. Modulbericht 9.1\_MB Wirtschaft und Arbeit, Tabelle 11, Tabelle 13 und Tabelle 14.

Diese Wirkungen gingen fast ausschließlich zurück auf Maßnahmen im Primärsektor (121, 125, 311) sowie auf die V&V-Förderung (123). Weitere Wertschöpfungseffekte in den Nicht-Primärsektoren entstanden durch Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4. Deren Größenordnung konnte jedoch nicht quantifiziert werden.

Eine relativ gute Übereinstimmung der „bottom-up“ und „top-down“ ermittelten Wirkungen gab es für Maßnahmen des Schwerpunktes 1 (121, 125) sowie der Diversifizierung (311). Die ermittelte Wirkung dieser Maßnahmen auf die BWS des Primärsektors lag zwischen 3,7 und 22,7 Mio. Euro („bottom-up“) bzw. bei 3,4 Mio. KKS pro Jahr („top-down“). Dies entspricht einem BWS-Wachstum des Primärsektors von 0,4 bis 2,4 % gegengegenüber dem Jahr 2007. Der größte Teil dieser Wirkung war auf das AFP zurückzuführen: Der auf Ebene der Zuwendungsempfänger ermittelte Effekt (1,7 bis 20,1 Mio. Euro) wurde durch die Schätzergebnisse der regionalökonomischen Analyse (2,1 Mio. KKS pro Jahr) untermauert.

Maßnahmen des Schwerpunktes 2 hatten sowohl einen negativen Effekt (214: - 6,5 Mio. KKS/Jahr) als auch einen gering positiven Effekt (212/213, nicht quantifiziert) auf die BWS des Primärsektors. Zusammen betrachtet hob sich die Wirkung dieser Maßnahmen auf. Bedingt durch erhöhte Arbeitskosten und geringe Erträge senken AUM, für die Dauer der Förderung, das Niveau der BWS um etwa 6,5 Mio. KKS jährlich ab. Da es sich hierbei nicht um langfristige (strukturelle) Effekte handelte, sind diese nicht in Tabelle 52 gelistet.

Während die Wirkungen des EPLR auf den Primärsektor auf den unterschiedlichen Untersuchungsebenen sowohl „bottom-up“ als auch „top-down“ nachweisbar waren, war die Wirkung außerhalb des Primärsektors zu klein, um sie „top-down“ messen zu können. Messbare Wirkungen der „bottom-up“-Betrachtungsweise auf die BWS der Nicht-Primärsektoren hatte lediglich die V&V-Förderung (+ 0,5-2,1 Mio. Euro). Für Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4 mit dem Ziel Wirtschaftswachstum (311, 313, 321, 322, 323) konnte weder „bottom-up“ noch „top-down“ ein Einfluss auf die BWS quantifiziert werden, da die Wirkung der Maßnahmen sehr klein war und sowohl direkte als auch indirekte Wirkungen umfassten.

Die Förderung durch den EPLR erhöhte die Nachfrage nach Investitionsgütern und Dienstleistungen. Hierdurch entstanden im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2015 konjunkturelle Wertschöpfungseffekte in Höhe von 101 Mio. Euro pro Jahr (Bieritz, Diestelkamp und Ulrich, 2010). Bezogen auf das Jahr 2007 entsprach dies einem Zuwachs an Bruttowertschöpfung von etwa 0,05 % pro Jahr.

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Die geringen Wirkungen des EPLR Hessen auf die BWS, die zudem überwiegend im Primärsektor auftraten, legten nahe, dass der EPLR Hessen einen zu vernachlässigenden Beitrag zur Umsetzung der Lissabon-Ziele leistete. Dies ist zum einen auf den Zielkonflikt zwischen dem Wachstumsziel der Lissabon-Strategie und dem Ausgleichsziel einer auf den Agrarsektor (sektoral), auf den ländlichen Raum (regional) und auf Umweltthemen ausgerichteten ländlichen Entwicklungspolitik in der EU zurückzuführen. Dieser Zielkonflikt kann nur auf politischer (EU-) Ebene gelöst werden. Zum anderen bietet die ELER-VO bisher nur begrenzte Möglichkeiten, um eine wirtschaftsorientierte Förderpolitik im Ländlichen Raum umzusetzen. Mitunter erscheint es unwahrscheinlich, dass eine auf den Agrarsektor bzw. auf Randbereiche der ländlichen Wirtschaft ausgerichtete Förderpolitik substantielle ökonomische Wirkungen haben kann. Ein konzeptioneller Ansatz aller raumwirksamen EU-Politiken, insbesondere des EFRE, ESF und ELER, wären hierfür sicher besser geeignet.

## **9.2 Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze (Frage 2)**

Die Beschäftigungswirkungen des EPLR Hessen waren durch den Wirkungsindikator „Schaffung von Arbeitsplätzen“, gemessen als die Anzahl zusätzliche vollzeitäquivalente Arbeitsplätze (FTE) zu quantifizieren. Die zugehörige Bewertungsfrage 2 lautete: Inwieweit hat das EPLR einen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen geleistet? Die Analyse der Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des EPLR Hessen ist im Modulbericht 9.1\_MB Wirtschaft und Arbeit dargestellt.

### **Relevanz der Förderung**

Eine Notwendigkeit für eine beschäftigungspolitische Förderung des ländlichen Raumes in Hessen ließ sich anhand der Arbeitsmarktsituation nicht ableiten. Regionen mit Arbeitsmarktproblemen waren in Hessen eher städtische Regionen (z. B. Kassel, Offenbach). Die Arbeitslosenquote der nichtländlichen Kreise lag im Jahr 2011 mit 5,9 % über der der ländlichen Kreise Nord- und Mittelhessens (5,5 %).

Neben einem begrenzten Bedarf, bot der EPLR Hessen sowohl finanziell als auch inhaltlich nur begrenzte Möglichkeiten um Arbeitsplätze im ländlichen Raum zu schaffen. Im Vergleich zu anderen Politiken mit beschäftigungspolitischen Zielen (z. B. EFRE, Aktive Arbeitsmarktpolitik) waren die Ausgaben des EPLR gering und die angebotenen Fördermaßnahmen – mit Ausnahme der Existenzgründung – nur in geringem Maß auf das Beschäftigungsziel zugeschnitten.

Für die Analyse der Beschäftigungswirkungen wurden die gleichen Daten und Methoden verwendet wie für die Analyse der Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum (9.1, Daten und Methoden).

### **Relevante Maßnahmen**

In der Wirkungsanalyse wurden alle Maßnahmen des EPLR berücksichtigt, die ein Ziel oder eine Wirkung auf die Schaffung von Arbeitsplätzen hatten. Zwischen 2007 und 2015 wurden für Maßnahmen mit Zielen und/oder Wirkungen im Bereich Beschäftigung 636,7 Mio. Euro (92,6 % der Programmmittel) aufgewendet. Unter den in der Wirkungsanalyse berücksichtigten Maßnahmen hatten wiederum das AFP (121), die AGZ (212), Agrarumweltmaßnahmen (AUM, 214) und die Dorferneuerung (322) die größte finanzielle Bedeutung.

### **Wirkung auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze**

Tabelle 58 zeigt, dass das Saldo der Beschäftigungswirkungen des EPLR zwischen 239 bis 419 zusätzlichen Arbeitsplätzen liegt. Das angegebene Intervall spiegelt die Beschäftigungswirkung der Projekte ohne Mitnahmeeffekte (untere Grenze) bzw. mit anteiligen Mitnahmeeffekten (obere Grenze) wider. Die tatsächliche Beschäftigungswirkung lag vermutlich eher an der unteren Grenze des Intervalls, da auch durch modifiziert umgesetzt Projekt nur wenige zusätzliche Wirkungen entstehen.

Neue Beschäftigungsmöglichkeiten – zwischen 357 und 412 vollzeitäquivalenten Arbeitsplätzen – sind fast ausschließlich in den Nicht-Primärsektoren entstanden, überwiegend durch Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4 (Tabelle 58). Bezogen auf die Anzahl der Beschäftigten in Hessen im Jahr 2007 (2,6 Mio.), entspricht dies einer Zunahme der vollzeitäquivalenten Erwerbstätigen um etwa 0,02 %. Allerdings basieren die angegebenen Beschäftigungseffekte überwiegend auf schriftlichen Erhebungen bzw. den Monitoringdaten und sind daher nur begrenzt belastbar. In Anbetracht der wenigen eingesetzten Mittel für Schwerpunkt 3 und 4-Maßnahmen und der begrenzten Möglichkeiten, die die ELER-VO bot, neue Arbeitsplätze zu schaffen, sind die erreichten Arbeitsplatzwirkungen des EPLR als gut einzuschätzen. Das Ziel, 620 neue Arbeitsplätze zu schaffen, konnte jedoch nicht erreicht werden.

**Tabelle 58:** Quantifizierter Wirkungsindikator Schaffung neuer Dauerarbeitsplätze

Wirkungsindikatoren	Einheit	Zusätzliche Bruttowertschöpfung	
		Bottom-up	Top down
Neue Arbeitsplätze	FTE	von 239 bis 419	0
Landwirtschaft	FTE	von -118 bis 7	0
Forstwirtschaft	FTE	0	0
Nicht-Primärsektoren	FTE	von 357 bis 412	0
Männer	FTE	von 182 bis 210	0
Frauen	FTE	von 175 bis 202	0
Personen bis 25 Jahre	FTE	von 86 bis 99	0
Personen über 25 Jahre	FTE	von 271 bis 313	0

*Hinweise:* KKS = Kaufkraftstandard (ein KKS entspricht etwas einem Euro).

Quelle: Eigene Berechnungen vgl. Modulbericht 9.1\_MB Wirtschaft und Arbeit, Tabelle 15, 17, 18.

Der Arbeitsplatzeffekt der EPLR-Förderung in der Landwirtschaft war mit -118 bis +7 FTE negativ bzw. lag nahe Null. Durch AFP-geförderte Investitionen im Milchbereich sind laut Ergebnissen des Mit-Ohne/Vorher-Nachher-Vergleichs zwischen 10 und 121 Arbeitsplätze im Primärsektor verloren gegangen. Infolge des reduzierten Arbeitseinsatzes verbesserte sich die Arbeitsproduktivität und damit die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe. Neue Arbeitsplätze im Primärsektor entstanden in geringem Umfang durch die Diversifizierung (311-C). Ein unbekannter Anteil der durch die Diversifizierung geschaffenen Arbeitsplätze ist in gewerblichen Betrieben, also außerhalb des Primärsektors, angesiedelt.

Die regionalökonomische Analyse zeigte, dass die Umsetzung von AUM mit einem erhöhten Arbeitskräftebedarf in landwirtschaftlichen Betrieben einhergeht. Die Größenordnung dieses Effektes liegt bei etwa 90 gesicherten Arbeitsplätzen pro Jahr bzw. 0,3 % der Erwerbstätigen des Primärsektors in Hessen. Hierbei handelte es sich überwiegend um Arbeitsplätze, die für die Dauer der Förderung gesichert wurden, jedoch nicht um neue Dauerarbeitsplätze im Sinne des CMEF (EU-COM, 2006b). Die Beschäftigungswirkungen der übrigen Maßnahmen bzw. EPLR-Schwerpunkte waren zu klein, um diese mithilfe des regionalökonomischen Ansatzes messen zu können. Der EPLR hatte demnach keinen messbaren Einfluss auf die Beschäftigungsentwicklung der Nicht-Primärsektoren in den Arbeitsmarktregionen Hessens. Neue Arbeitsplätze außerhalb des Primärsektors im Umfang von 357 bis 412 FTE entstanden überwiegend im Rahmen von LEADER (ca. 309 FTE). Die mit Abstand höchste Beschäftigungswirkung in Schwerpunkt 3 (HELER-Regionen) und 4 (LEADER-Regionen) hatte mit 215 neuen Vollzeitarbeitsplätzen die Förderung von Existenzgründungen (312). Die Förderung des Tourismus (313), von Dienstleistungseinrichtungen (321-A) sowie des Ländlichen Erbes (323) hatte, neben direkten Beschäftigungseffekten (123 FTE in den Schwerpunkten 3 und 4), auch indirekte Beschäftigungseffekte, deren Größenordnung allerdings nicht zu ermitteln waren.

Die Förderung durch den EPLR erhöhte die Nachfrage nach Investitionsgütern und Dienstleistungen. Hierdurch entstanden im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2015 konjunkturelle Beschäfti-

gungseffekte von etwa 1.742 Vollzeitarbeitsplätzen pro Jahr (Bieritz, Diestelkamp und Ulrich, 2010), die vermutlich in erster Linie gesichert wurden. Dies entsprach etwa 0,07 % der Erwerbstätigen in Hessen.

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Grundsätzlich treffen auch hier die mit Bezug zum Ziel Wirtschaftswachstum formulierten Empfehlungen zu (Kapitel 9.1). Im EPLR Hessen wurden die wenigen Maßnahmen, die die ELER-VO zur Schaffung neuer Arbeitsplätze außerhalb des Primärsektors bot, gut genutzt. Hierzu zählte insbesondere die Förderung von Unternehmensgründungen (312) und -entwicklungen, durch die die meisten Arbeitsplätze im nichtlandwirtschaftlichen Bereich entstanden. Allerdings standen für die Umsetzung der beschäftigungswirksamen Maßnahmen in den Schwerpunkten 3 und 4 nur begrenzte Mittel zur Verfügung. Zukünftig sollten daher die im Programm formulierten Ziele nicht nur durch ein adäquates Maßnahmenpektrum, sondern auch durch eine angemessene Mittelausstattung untermauert werden.

## **9.3 Beitrag zum Ressourcenschutz (Frage 3)**

Der Schutz der Biodiversität ist eine Gemeinschaftspriorität mit Bezug zur Verpflichtung von Göteborg (2001) bzw. der nachfolgenden Biodiversitätsstrategie mit dem Ziel, den Rückgang der biologischen Vielfalt umzukehren. Dieses Ziel wurde beim Health Check (2008) erneut in den Fokus des EPLR gerückt. Im Rahmen des Vertiefungsthemas (VT) Biodiversität wurden die Wirkungen des EPLR Hessen auf die biologische Vielfalt, d. h. auf die Vielfalt innerhalb und zwischen den Tier- und Pflanzenarten sowie die Mannigfaltigkeit der Lebensräume untersucht und bewertet.

Die Bewertungsfrage 3 lautet: „In welchem Umfang hat das EPLR dazu beigetragen, natürliche Ressourcen und Landschaften, einschließlich der biologischen Vielfalt und der Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert, zu schützen und zu verbessern?“. Die Beantwortung der Frage 3 fokussiert auf die Biodiversität, da es sowohl zu Wasser als auch zum Klima spezifische Fragen gibt (Frage 7 und 8). Zur Beantwortung der Fragen soll u. a. auf die Wirkungsindikatoren Feldvögel und High nature value farmland (HNV) zurückgegriffen werden. Der konzeptionelle Ansatz, die Daten und Analysen sowie detaillierte Ergebnisse und Schlussfolgerungen/Empfehlungen sind dem Modulbericht 9.3\_MB Biodiversität zu entnehmen, der bereits 2013 fertiggestellt wurde. In den folgenden Ausführungen wurden die Daten, wo möglich und sinnvoll, aktualisiert.

### **Daten und Methoden**

Die wichtigsten Datengrundlagen zur Beantwortung der Bewertungsfrage sind neben den Monitoringdaten (Finanzen, Output) maßnahmenpezifische Förderdaten und Ergebnisse maßnahmenpezifischer Wirkungskontrollen aus Hessen, die fortlaufende Erfassung der Feldvögel- (Stand 2009) und HNV-Basisindikatoren (Stand 2009 und 2013) sowie die Programmdokumente zu ver-

schiedenen Zeitpunkten. Methodisch wird EU-seitig ein Bottom-up-Ansatz vorgesehen, in dem die Programmwirkungen ausgehend von den Maßnahmenwirkungen ermittelt werden.

Ausgangspunkt der Untersuchung war zunächst eine Analyse der Verankerung einer Interventionsstrategie für die biologische Vielfalt im EPLR Hessen. Die Ergebnisse zeigen, dass die strategischen Ansätze des EPLR die Ziele der Göteborg-Verpflichtung aufgreifen und bis auf die Maßnahmenebene herunterbrechen. Dabei erfolgt auch eine Ausrichtung auf das Natura-2000-Netzwerk. Allerdings waren die Vorgaben der EU-KOM für eine formale, an den vier ELER-Schwerpunkten orientierte Programmierung wenig hilfreich, um einen schwerpunktübergreifenden Strategieansatz zu etablieren. Ein echtes Querschnittsziel Biodiversität lässt sich nicht erkennen. Innerhalb der AUM erfolgt eine Abstimmung und Kombination von Maßnahmen im HIAP.

Mittels eines wirkungspotenzialbezogenen Maßnahmenscreenings wurden sechs Maßnahmen mit ihren Teilmaßnahmen und Fördervarianten identifiziert, die in eine vertiefte Analyse einbezogen wurden. Darüber hinaus wurde das gesamte Maßnahmenspektrum hinsichtlich seiner Förderausgestaltung geprüft, ob negative Wirkungen von einzelnen Maßnahmen vermieden und positive Kuppelprodukte von Maßnahmen mit anderweitigen Zielen ausgelöst werden, um den Nutzen des Programms im Hinblick auf Biodiversitätsziele zu maximieren.

Dieser Bottom-up-Ansatz ist stark qualitativ ausgerichtet, um die Biodiversitätswirkungen sehr unterschiedlicher Maßnahmentypen (Flächenmaßnahmen, investive Maßnahmen in der Flurneueordnung oder im Forst) auf vergleichbare Weise abbilden zu können. Quantitative Analysen können für die Beschreibung der Zusammenhänge zwischen AUM und HNV-Vorkommen eingesetzt werden. Nicht für alle Maßnahmen ließen sich Aussagen zur Biodiversitätswirkung treffen, z. B. weil hypothetische Wirkungsketten sehr indirekt sind (z. B. Berufsbildung, 331), Wirkungen von Einzelprojekten aufgrund der Datenlage kaum zu ermitteln sind (z. B. Dorferneuerung, 322) oder Maßnahmen nicht oder nur in sehr geringem Umfang umgesetzt wurden (z. B. Waldschutz, 227).

### **Wirkungseinschätzung**

Positive Biodiversitätswirkungen wurden insbesondere bei Maßnahmen aus dem Schwerpunkt 2 festgestellt. Der Schwerpunkt 3, insbesondere Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Erbes (323), wurde in Hessen nicht gezielt zur Entwicklung der biologischen Vielfalt eingesetzt. Von besonderer Bedeutung waren die AUM des HIAP auf rd. 36.700 ha (im Durchschnitt über den Förderzeitraum) mit positiven Wirkungen auf Arten- und Lebensräume. Der Schwerpunkt lag hier durch die standortangepasste Grünlandextensivierung (es wurden 12,4 % des Dauergrünlands erreicht) im Bereich des Grünlands. Hochwertige Flächen des Ökolandbaus und der Grünlandextensivierung trugen darüber hinaus zur Erhaltung von HNV-Beständen bei.

Geringere positive Wirkungen wurden auf rd. 67.000 ha (9,1 % der LF) erzielt, wobei der Ökolandbau die maßgebliche Rolle spielte. Eine höhere Flächendeckung erreichten die AUM in Natu-

ra-2000-Gebieten. Dort wurden brutto<sup>134</sup> 35 % der LF und 49 % des Grünlands mit positiv wirkenden Maßnahmen erreicht. Darüber hinaus kam die Natura-2000-Prämie seit 2011 mit durchschnittlich 2.360 ha in Natura-2000-Gebieten zum Einsatz. Die forstwirtschaftlichen Maßnahmen erreichten rd. 4,5 % der Waldflächen bzw. 7,4 % des Privat- und Kommunalwaldes, mit 80 % der Förderfläche aber waren diese maßgeblich durch die Bodenschutzkalkung bestimmt. Insgesamt wurden Förderflächen im Umfang von rund 103.400 ha auf land- und forstwirtschaftlichen Flächen mit gering (+) positiven Wirkungen erreicht, während sehr positive (++) Wirkungen nur auf rund 40.400 ha erzielt werden konnten (Tabelle 59). Den größten Umfang an der LF nahm die Ausgleichszulage mit fast 350.000 ha ein, für deren Förderflächen kein Biodiversitätsziel bestand und keine Wirkung belegt werden konnte.

Im investiven Bereich wurden netto insgesamt 886 Investitionsvorhaben berücksichtigt, darunter 287 Investitionsvorhaben mit potenziell positiven (+) Biodiversitätswirkungen in der Flurbereinigung. Positive Wirkungen können sich dann entfalten, wenn sie der Flächenbereitstellung für den Naturschutz oder für die Wasserwirtschaft dienen. Durch die Investitionen des AFP konnten weder positive noch negative Wirkungen belegt werden (Tabelle 52: keine Wirkung, ohne Zielsetzung). Negative Biodiversitätswirkungen (- / --) wurden nicht in relevantem Umfang festgestellt. Sie wären prinzipiell möglich beim Ausbau der energetischen Nutzung von Biomasse oder dem forstlichen Wegebau.

**Tabelle 59:** Zusammenfassung der Bottom-up-Wirkungsbewertung

Wirkungsstärke	Wirkungsumfang, gemessen in					Wirkungskosten <sup>3)</sup> Mio. Euro
	Maßnahmen <sup>1)</sup>	Anzahl Vorhaben <sup>2)</sup>	Erreichte Fläche			
			gesamt ha	der LF %	des Waldes %	
-- Sehr negativ	0	0	0			
- Negativ	1	0	0			
0 Keine/neutral	0	0	0			
+ Positiv	9	287	103.403	9,1	4,0	149,4
++ Sehr positiv	3	0	40.416	4,7	0,5	48,3
/ Keine (ohne Ziel)	5	599	349.749	45,6	0,0	239,7
<b>Summe/Schnitt</b>	<b>18</b>	<b>886</b>	<b>493.568</b>	<b>59,5</b>	<b>4,5</b>	<b>437,4</b>

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Anteil der bis Ende 2014 verausgabten öffentlichen Mittel für Maßnahmen mit positiven oder sehr positiven Biodiversitätswirkungen (197,7 Mio. Euro; Tabelle 52) lag bei knapp einem Drittel der insgesamt eingesetzten öffentlichen Mittel im Umfang von 670,2 Mio. Euro. Mit rund 22 %

<sup>134</sup> Es bestehen umfangreiche Förderkombinationen innerhalb der AUM, die nicht herausgerechnet werden konnten. Die Bruttowerte zeichnen daher ein zu positives Bild.



Anteil an den öffentlichen Gesamtausgaben bis Ende 2014 sind allerdings auch erhebliche Anteile in die AGZ geflossen, bei der keine direkten positiven Biodiversitätswirkungen nachgewiesen werden konnten.

Die Ergebnisse der Wirkungsbewertung, die auf den zwei Indikatoren Feldvögel und HNV basiert, zeigen positive Zusammenhänge zwischen der Umsetzung der AUM und der Ausprägung der Wirkungsindikatoren. Die für den HNV-Indikator aus den qualitativen und quantitativen Analysen abgeleiteten Zusammenhänge zwischen dem Vorkommen von HNV-Flächen und AUM lassen sich durch Korrelationsanalysen nur bedingt bestätigen. Während die Rangkorrelation nur schwache, aber hoch signifikante Werte zeigt, deuten die Chi-Quadrat-Tests auf stärkere Abhängigkeiten hin. Die positiven Wirkungen der AUM sind überwiegend für HNV-Grünlandtypen und assoziierte Landschaftselemente, z. B. Hecken und Gebüsche, zu erkennen. Die qualitative Einschätzung der Wirkung der AUM auf das Artenset des Feldvogelindikators zeigt, dass der überwiegende Anteil der Maßnahmen ausschließlich positiven Einfluss auf die Indikatorvogelarten hatte, wenn auch mit sehr unterschiedlichen Wirkungsstärken. Dabei wurden allerdings häufig nur Teilhabitate der Arten optimiert. Positive Einflüsse sind vorrangig auf die Nahrungsgrundlagen zu erwarten, weit- aus seltener auf die Bruthabitate. Die HIAP-Grünlandextensivierung wies hier die beste Wirkung auf.

Sowohl die maßnahmenbasierte Bottom-up-Analyse als auch die Anwendung der zwei Wirkungsindikatoren Feldvögel und HNV zeigten, dass von den betrachteten Maßnahmen überwiegend positive Wirkungen auf die Biodiversität ausgingen. So hatten zwei Drittel aller untersuchten (Teil-) Maßnahmen und Fördervarianten geringfügig oder deutlich positive Auswirkungen auf Arten und Lebensräume. Fast alle AUM leisten mehr oder weniger starke positive Beiträge zur Erhaltung von Feldvogelpopulationen. AUM lagen zu 79 % auf HNV-Flächen, womit starke Zusammenhänge zwischen Maßnahmen- und HNV-Vorkommen naheliegen. Allerdings lassen sich Korrelationen zwischen Maßnahmen- und HNV-Vorkommen statistisch nicht absichern.

Die flächenhafte Wirkung des EPLR Hessen auf die Biodiversität, auch hier insbesondere der Maßnahmen aus Schwerpunkt 2, ist als gering (auf 13,8 % der gesamten LF), in den Schutzgebieten hingegen deutlich höher einzustufen (35 % der LF in Natura-2000-Gebieten). Der Anteil der sehr positiven Wirkungen lag bei knapp einem Drittel der mit positiven Wirkungen erreichten LF. Die investiven Maßnahmen AFP, Flurneuordnung, forstwirtschaftlicher Wegebau und nichtproduktive Investitionen im Forst sind, abgesehen vom Waldumbau, in ihrer flächenhaften Wirkung für die Biodiversität schwer einzuschätzen, lokal aber von sehr hoher Bedeutung. Synergistische Wirkungen sind im EPLR Hessen aufgrund des geförderten Maßnahmenspektrums lediglich innerhalb der Agrarumweltmaßnahmen zu erwarten.

Knapp 30 % der verausgabten öffentlichen Mittel wurden für Maßnahmen mit positiven Biodiversitätswirkungen eingesetzt. Davon floss der kleinere Teil mit rd. 7 % an den gesamten öffentlichen Mitteln in Maßnahmen mit anspruchsvolleren Regelungen (*dark-green*-Maßnahmen), die maßgeblich durch die Grünlandextensivierung im HIAP bedingt wurden. Darüber hinaus wurden

Bundes-, Landes- und kommunale Mittel in nicht bekanntem Umfang im Naturschutz eingesetzt. Die Wirkungen dieser Nicht-ELER-Maßnahmen können ebenfalls Einfluss auf die Ausprägung der gemeinsamen Biodiversitätsindikatoren nehmen.

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Aus dem EPLR Hessen sind nur geringe Beiträge zur Verbesserung der Gesamtlage der Biodiversität in Hessen zu erwarten, dabei am ehesten noch in den Grünlandlebensräumen der Natura-2000-Gebiete. Anhand der beiden Basis- bzw. Wirkungsindikatoren für Flächen mit hohen ökologischen Wertigkeiten (HNV) und Feldvögel ist diese Schlussfolgerung nachvollziehbar. Sie zeigen für die Feldvögel und für die HNV-Bestände negative Trends in der Programmlaufzeit. Die geschilderten Zusammenhänge deuten allerdings darauf hin, dass ohne die Umsetzung des EPLR Hessen noch stärker negative Trends bei den Wirkungsindikatoren zu verzeichnen wären. Die verfehlte Trendumkehr bei den Indikatoren scheint einerseits durch die zu geringe Flächenrelevanz der hochgradig wirksamen Maßnahmen bedingt, andererseits spielen starke externe Wirkungsfaktoren, wie die Intensivierung der Landnutzung durch verengte Fruchtfolgen, vielschüriges Grünland oder auch durch Energiepflanzenanbau, eine erhebliche Rolle bei der Entwicklung der Basisindikatoren.

- Die wichtigsten Empfehlungen an das Land Hessen lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:
- Die finanzielle Ausstattung biodiversitätsrelevanter Maßnahmen aus allen Schwerpunkten sollte erhöht werden. Der Instrumentenmix als solcher ist sinnvoll und sollte beibehalten werden, auch in Kombination mit einem weitgehenden Grundschutz über ordnungsrechtliche Maßnahmen.
- Die Anteile von hochwertigen dark-green-Maßnahmen in Schutzgebieten sollten erhöht und eine sinnvolle Kombination aus fünfjährigen Flächenmaßnahmen und investiven Maßnahmen (mit oder ohne ELER-Finanzierung) etabliert werden.
- Es sollte eine flächendeckende, verpflichtende Beratung und laufende Betreuung für Biodiversitätsmaßnahmen etabliert werden, die über Landschaftspflegeverbände, Biologische Stationen o. ä. umgesetzt werden könnte. Damit kann die Teilnahmebereitschaft an und Umsetzungsqualität von Maßnahmen gesteigert werden.
- Maßnahmen mit geringer oder mittlerer Wirkung sollten durch zusätzliche Auflagen für den Biodiversitätsschutz aufgewertet werden.
- Biodiversitätsziele sollten bei zukünftigen Förderstrategien als Querschnittsziele etabliert und konkurrierende Ziele transparent gemacht werden.

## **9.4 Beitrag zur Bereitstellung erneuerbarer Energien (Frage 4)**

Der Beitrag des EPLR Hessen zur Bereitstellung erneuerbarer Energien wurde im Rahmen des Vertiefungsthemas Klima, zusammen mit den Fragestellungen zu Treibhausgaseinsparungen und

Klimafolgenanpassungen untersucht. Entsprechend den Klimazielsetzungen des Programms waren die meisten der angebotenen Maßnahmen jedoch auf die Reduzierung von THG-Emissionen gerichtet. Die Ergebnisse werden ausführlich im Kapitel 9.7 dokumentiert, wo auch Strategie, Interventionslogik und Gesamtwirkungen diskutiert und Empfehlungen ausgesprochen werden. Hier wird als Exzerpt ein Fokus auf die Bewertungsfrage 4 gesetzt: „In welchem Umfang hat das EPLR zur Bereitstellung von erneuerbaren Energien beigetragen?“.

Sowohl die Erzeugung erneuerbarer Energien mittels Biogas- und Biomassefeuerungsanlagen als auch ihre Verteilung über Nahwärmenetze wurde in Hessen gefördert (Maßnahmen 311 A und 321 B) und (überwiegend) über LEADER umgesetzt. Diese Maßnahmen hatten das Ziel, die heizöl- oder gasbetriebene Strom- bzw. Wärmeversorgung durch nachwachsende Rohstoffe zu substituieren. Je nach Wärmequelle (Scheitholz, Hackschnitzel, Pellets, Biogas), Rohstoffquelle, Kapazität der Anlagen, Länge der Nahwärmenetze und Anzahl der Abnehmer können sich sehr unterschiedliche Wirkungsgrade im Hinblick auf die THG-Einsparpotenziale ergeben. Insgesamt wurden im Mittel durch die in der Programmlaufzeit des EPLR Hessen geförderten 50 Biogasanlagen und die 54 Biomassefeuerungsanlagen jährlich rd. 56 Kilotonnen (kt) CO<sub>2Äq</sub> an THG-Emissionen vermieden. Die Biogasanlagen erzeugten jährlich im Durchschnitt 88.359 MWh Strom. Die verfügbare jährliche Nutzwärme, an der die Biomassefeuerungsanlagen den weitaus größten Anteil haben, belief sich im Mittel auf 53.649 MWh. Durch die zehn geförderten Nahwärmenetze wurden jährlich 0,42 kt CO<sub>2Äq</sub> an THG-Emissionen vermieden und 279 MWh Nutzwärme verteilt. Die Effizienz der Maßnahmen lag im Vergleich aller klimarelevanten Maßnahmen sehr günstig, mit maximal 0,22 Euro/kg CO<sub>2Äq</sub> inklusive Implementationskosten.

## 9.5 Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Primärsektors (Frage 5)

Der Beitrag des EPLR Hessen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Primärsektors (Bewertungsfrage 5: „Inwiefern hat das EPLR zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in den Sektoren Land- und Forstwirtschaft beigetragen?“) ist durch den Wirkungsindikator „Arbeitsproduktivität“ unterlegt, gemessen als Bruttowertschöpfung (BWS) je vollzeitäquivalent Erwerbstätigen. Die mit dieser Frage in Verbindung stehenden Wirkungsindikatoren „Wirtschaftswachstum“ und „Beschäftigung“ werden in Kapitel 9.1 und 9.2 betrachtet. Die Analyse der Determinanten und Wirkungen des EPLR Hessen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors ist Gegenstand des länderübergreifenden Modulberichts 9.5\_MB Agrarsektor.

Die Ländliche Entwicklungspolitik strebt an, einen wesentlichen Beitrag zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors zu leisten. Insbesondere Investitionen in Human- und Sachkapital sollen eine Umstrukturierung und Modernisierung des Sektors bewirken. Dies unterstreicht, dass sektorale Effekte des EPLR Hessen im Mittelpunkt der Betrachtung stehen.

Allerdings operiert die Ländliche Entwicklungspolitik nicht isoliert, sondern die Wirkung des EPLR Hessen auf die sektorale Wettbewerbsfähigkeit wird durch eine Vielzahl verschiedener Determinanten beeinflusst. Die zu Beginn durchgeführten explorativen Datenanalysen haben gezeigt, dass kein monokausaler Zusammenhang zwischen der Veränderung der Wettbewerbsfähigkeit und der Höhe der Förderintensitäten besteht. Zu anderen Determinanten wie Betriebsgröße und Pachtstrukturen bzw. Pachtaufwendungen konnten deutlich stärkere Zusammenhänge nachgewiesen werden. Regional-spezifische Agrarstrukturen und Entwicklungspfade der sektoralen und ökonomischen Entwicklung spielen eine zentrale Rolle (Margarian, 2010; Midmore et al., 2010; Schrader et al., 2001; Schrader; Hachmöller et al., 2001). Daher sind insbesondere regionale Einflussfaktoren zu identifizieren und die Wirkungen des EPLR Hessen durch einen regionalökonomischen Ansatz zu prüfen.

Ein Handlungsbedarf ließ sich aus der im Vergleich zu anderen Bundesländern relativ geringen Arbeitsproduktivität im hessischen Agrarsektor ableiten. 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 gesellschaftliche Anforderungen an einen modernen und wettbewerbsfähigen Agrarsektor (z. B. Ressourceneffizienz, Klimaschutz und Tierwohl) begegnen zu können.

Im Verhältnis zu den Direktzahlungen der 1. Säule der GAP hat der EPLR Hessen eine relativ geringe finanzielle Bedeutung, bietet allerdings die Möglichkeit, zielgerichtet ländliche Infrastruktur und Humankapital zu fördern. Neben Investitionen in Human- und Sachkapital wurden in der Wirkungsanalyse alle Maßnahmen berücksichtigt, die ein Ziel oder eine Wirkung auf die Arbeitsproduktivität haben. In der Förderperiode 2007 bis 2013 wurden für Maßnahmen mit Zielen und/oder positiven Wirkungen im Bereich Wettbewerbsfähigkeit ca. 119 Mio. Euro (17,3 % der Programmmittel) ausgegeben. Unter diesen Maßnahmen haben das AFP (121) und die Flurneueordnung (125 B) die größte finanzielle Bedeutung, während Maßnahmen zur Förderung von Verarbeitung und Vermarktung (V&V) (123) und Diversifizierung (311 C) finanziell kaum von Bedeutung sind.

### **Daten und Methoden**

Als Datengrundlage zur Darstellung der Indikatoren auf sektoraler und regionaler Ebene wurde auf die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) sowie die Erwerbstätigenrechnung zurückgegriffen. Die VGR bietet einen konsistenten Datensatz für die landwirtschaftliche BWS, Erwerbstätige und den Arbeitskräfteeinsatz in Vollzeitäquivalenten sowie daraus resultierend für die sektorale Arbeitsproduktivität. Weitere wichtige Datengrundlagen zur Beantwortung der Bewertungsfrage sind Agrarstrukturdaten, Monitoringdaten (Finanzen, Output, Ergebnis) sowie die maßnahmenspezifischen Förderdaten.

Zur Beantwortung der Bewertungsfrage wurden statistische Ansätze mit vertiefenden qualitativen Untersuchungen in Fallstudienregionen kombiniert. Der gewählte „mixed methods case stu-

dy“ Ansatz baut auf Studien zur Bewertung ländlicher Entwicklungspolitiken in der EU auf (z. B. Midmore et al., 2010; Midmore et al., 2008; Terluin und Roza, 2011). Die Grundlage bildete eine explorative statistische Analyse der Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors unter Berücksichtigung der Förderintensitäten auf regionaler Ebene. Darin wurden wesentliche regionale Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit identifiziert und deren Einfluss auf die Wirkungen der EPLR mithilfe von vertiefenden Interviews mit Landwirten, Beratern und weiteren Experten untersucht.

Die durch den EPLR Hessen induzierten Änderungen und Anpassungen auf betrieblicher Ebene wirkten sich in der Gesamtheit auf die sektorale Wettbewerbsfähigkeit aus. In der Analyse müssen Verdrängungseffekte auf nicht-geförderte Betriebe in die sektorale Betrachtung einbezogen werden. Allerdings wurde unter Abwägung fehlender Informationen für Betriebe ohne Förderung und Schwächen der kontrafaktischen Ansätze sowie der daraus resultierenden geringen Aussagekraft eines quantitativen Bottom-up-Ansatzes nur eine qualitative Bewertung der Wirkungsrichtungen und -intensitäten aus Maßnahmensicht vorgenommen.

Parallel dazu wurden mit einem statistischen Schätzmodell (regionalökonomischer Ansatz eines dynamischen Panelmodells: vgl. Modulbericht 9.1\_MB Wirtschaft und Arbeit) top-down Analysen durchgeführt, um quantitative Aussagen zu den Wirkungen des EPLR Hessen auf den Wirkungsindektor Arbeitsproduktivität zu ermöglichen.

### **Wirkungseinschätzung**

Grundsätzlich wird die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors maßgeblich durch Marktpreisentwicklungen, Kosten für Produktionsfaktoren und Marktstrukturen beeinflusst. Wichtige regional-spezifische Einflussfaktoren sind die Betriebs- und Flächenstrukturen, der Zustand der Wege, die geographische Lage (z. B. Nähe zu Ballungsgebieten und regionaler Wirtschaftsstandort mit Auswirkungen auf die Verfügbarkeit von Arbeitskräften) und neue Managementanforderungen. Da es sich teilweise um Faktoren handelt, die außerhalb des Handlungsfeldes der ELER-Förderung angesiedelt sind, ist das Potenzial des EPLR Hessen, die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors zu fördern, insgesamt gering. Mögliche Hebelwirkungen geförderter Investitionen auf Handel und Handwerk wurden dabei allerdings nicht berücksichtigt, da der Fokus hier auf dem Agrarsektor liegt. Tabelle 60 fasst die Wirkungseinschätzung relevanter Maßnahmen im Rahmen der qualitativen Bewertung des EPLR Hessen zusammen.

**Tabelle 60:** Wirkungseinschätzungen relevanter Maßnahmen

Code	Relevante Maßnahme	Ziel Wett- bewerbs- fähigkeit	Bewertung				Öffentliche Ausgaben 2007-2015 (in Mio. Euro)	
			Mitnahme- effekte (%) <sup>1)</sup>	Verdrängungs- effekte (%) <sup>3)</sup>	Wirkungs- dauer	Wirkung	Verausgabte Mittel	Wirksame Mittel <sup>4)</sup>
<b>121</b>	Agrarinvestitionsförderung	Ja	18	50-70	--->	+	94,8	31,1
<b>123</b>	Verarbeitung & Vermarktung	Ja	23	20-50	--->	+	8,3	4,2
<b>125 B</b>	Flurneuordnung	Ja	0		--->	++	33,0	33,0
<b>212</b>	Ausgleichszulage	Nein	90		---	/	146,5	14,7
<b>213</b>	Natura 2000	Nein	0		---	/	2,1	2,1
<b>214</b>	Agrarumweltmaßnahmen	Nein	1 <sup>2)</sup>		---	/	180,0	180,0
<b>311 C</b>	Diversifizierung	Ja	15		--->	+	2,1	1,8

1) Anteil der Ist-Ausgaben mit 100 % Mitnahme. 2) Anteil Förderfläche mit Mitnahme.

3) Verdrängung innerhalb Hessens. 4) Ohne Mittel für Projekte mit 100 % Mitnahme und Verdrängung.

*Bewertung:* ++ Leistet im Rahmen des vorhandenen Budgets einen klar erkennbaren Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors.

+ Trägt in geringem Umfang zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors bei.

0 Wirkung zu vernachlässigen trotz Ziels.

/ Wirkung zu vernachlässigen ohne Ziel.

- Ist in seinen Auswirkungen eher negativ einzuschätzen.

-- Ist in seinen Auswirkungen eindeutig negativ einzuschätzen.

*Wirkungsdauer:* ---> = Dauerhaft/langfristig, ---| = Nicht dauerhaft/begrenzt auf die Dauer der Förderung.

Quelle: Eigene Darstellung.

Der besondere Wirkungsbeitrag der Flurneuordnung (125 B) entsteht aus der Kombination der Verbesserung des Wegenetzes mit einer Verbesserung der Schlagstrukturen und Infrastruktur sowie einer Verbesserung der Rechtssicherheit auf dem Bodenmarkt. Damit adressiert die Maßnahme wichtige Einflussfaktoren (Zustand des Wegenetzes und der Brücken sowie die Streulage der Schlagstrukturen) für die zukünftige Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors, deren Bedeutung auch in den Experteninterviews hervorgehoben wurde. Die Flurbereinigung mit Wegebau leistet einen erkennbaren Wirkungsbeitrag auf die BWS und Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft. Die Kostenvorteile der Landwirtschaft durch die Flurbereinigung wurden auf 1,9 Mio. Euro pro Jahr geschätzt (siehe auch Kapitel 5.5). Den positiven Wirkungen von Bodenordnung und Wegebau steht eine negative Wirkung des Landabzugs gegenüber, der für die aktiven Landwirte aber zumeist von untergeordneter Bedeutung ist, da aufgebende Landwirte Flächen zur Verfügung stellen.

Zwar lässt sich belegen, dass einzelbetriebliche Investitionen im AFP zu Wachstum, Rationalisierung und Produktivitätssteigerung der geförderten Betriebe (z. B. höhere Tierbestandsgrößen) geführt haben, ob aber dieser Effekt angesichts des hohen realisierten Mitteleinsatzes effizient im Hinblick auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors ist, bleibt offen. Die eingetretenen Änderungen durch das AFP hinsichtlich Wachstum, Rationalisierung und Produktivitätssteigerung sind vorrangig auf die Investition und nicht auf die Förderung zurückzuführen. Außerdem sind Mitnahme- und relativ hohe Verdrängungseffekte zu berücksichtigen, die die positiven sektoralen Wirkungen des AFP reduzieren.. Ähnlich wie beim AFP lassen sich auch für die

Investitionen innerhalb der Diversifizierungsförderung (311 C) positive Wirkungen auf Wachstum und Wertschöpfung der geförderten Betriebe ableiten. Allerdings sind auch hier die eingetretenen Änderungen vorrangig auf die Investition und nicht auf die Förderung zurückzuführen und Mitnahmeeffekte müssen berücksichtigt werden. Auf sektoraler Ebene war die Relevanz der Maßnahme durch die niedrige Nachfrage gering.

Während die Investitionen der Maßnahme V&V (123) eine positive Wirkung auf die BWS der geförderten Betriebe hat, konnte eine positive Wirkung der Maßnahme auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors nicht belegt werden. Positive Wirkungen lassen sich für die geforderten Qualitätssysteme auf die Transparenz und Qualität regionaler Erzeugung und Vermarktung und damit auf die Entwicklung regionaler Wertschöpfungsketten ableiten. Aufgrund der relativ geringen Reichweite der Förderung und unter Berücksichtigung von Mitnahme- und Verdrängungseffekten ist allerdings insgesamt nur von einer geringen positiven Wirkung der Maßnahme auszugehen.

Empirische Belege zur Wirkung der Ausgleichszulage (AGZ) auf die betriebliche und sektorale BWS und Arbeitsproduktivität fehlen. In Abhängigkeit von der Verwendung der AGZ im landwirtschaftlichen Haushalt kann die Wirkung auf die sektorale Arbeitsproduktivität sowohl negativ (z. B. durch strukturkonservierende Wirkungen) als auch positiv (z. B. bei investiver Verwendung der Förderung) sein. Da die Höhe der AGZ in Hessen in den einzelnen Förderjahren stark schwankte, fehlte der AGZ allerdings das Potenzial, Einfluss auf mittel- bis langfristige Investitionsentscheidungen zu nehmen. Es konnte kein Wirkungszusammenhang zwischen Nichtaufgabe landwirtschaftlicher Flächen an Grenzstandorten und der AGZ belegt werden (siehe auch Kapitel 6.2). Darüber hinaus hatte die AGZ kaum zusätzliche (Umwelt-)Wirkungen, weshalb von einer überwiegenden Mitnahme der Förderung auszugehen war (siehe auch Kapitel 10.2.2.1).

Die negativen Wirkungen von Agrarumweltmaßnahmen (214) auf die BWS geförderter Betriebe sowie positive Beschäftigungseffekte sind in der Literatur gut belegt (Nieberg und Offermann, 2006; Pufahl, 2009) und wurden in der Ex-post-Bewertung nicht nochmals untersucht. Die Anwendung umweltfreundlicher Produktionsverfahren verursacht einen höheren Arbeitsaufwand sowie höhere Kosten und/oder geringe Erträge, was in geringe negative Effekte auf die Arbeitsproduktivität des Agrarsektors resultiert. Die negativen Wirkungen von AUM auf die Arbeitsproduktivität waren zum großen Teil reversibel, d. h., sie bestehen in der Regel nur für die Dauer der Förderung, jedoch nicht darüber hinaus.

Die Ergebnisse der top-down Analysen mit dem **statistischen Schätzmodell** zeigen ein ähnliches Bild wie die Bewertungen der Wirkungen aus der Maßnahmensicht (siehe 9.5\_MB Agrarsektor). Für die Maßnahmen im Schwerpunkt 1 ergeben sich insgesamt sektorale Wirkungen von 3,8 Mio. Euro zusätzlicher Arbeitsproduktivität pro Jahr des Untersuchungszeitraumes. Im Mittelwert je vollzeitäquivalenten Erwerbstätigen entspricht dies einem geringen Anstieg der Arbeitsproduktivität von rund 300 Euro pro Jahr bzw. einen Anstieg von etwa 1 % bezogen auf die preisbereinigte Arbeitsproduktivität des Primärsektors im Jahr 2006 (Basisjahr für Implementierung). Diese Wir-

kungen sind, auch bedingt durch den hohen Mitteleinsatz, überwiegend dem AFP zuzuordnen. Allerdings hat die Flurneuordnung eine höhere Wirkung je Mitteleinsatz und kaum Mitnahme- und Verdrängungseffekte.

Für den Schwerpunkt 2 ergeben sich in den regionalökonomischen Analysen im jährlichen Durchschnitt des Untersuchungszeitraumes negative Wirkungen auf die Arbeitsproduktivität von etwa 5 Mio. Euro. Aber die Modellschätzungen zeigen, dass die negative Wirkungen nur kurzfristig auftreten und langfristig nicht signifikant sind. Daher lassen sich keine langfristigen und strukturellen Effekte mit dauerhaftem Einfluss auf die Arbeitsproduktivität ableiten.

Insgesamt lässt sich nur ein moderater Einfluss des EPLR Hessen auf die Entwicklung der Arbeitsproduktivität und BWS des Primärsektors ableiten. Diese Einschätzung wird auch durch die Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Analyse (siehe Kapitel 9.1) bestätigt, die auch Wirkungen des EPLR Hessen auf die BWS des Primärsektors quantifiziert hat.

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Im Kontext einer zukünftigen Förderung eines modernen und wettbewerbsfähigen Agrarsektors sollte die ELER-Förderung auf die zielgerichtete Unterstützung von Humankapital und auf die Bereitstellung öffentlicher Güter (Tierschutz, Umwelt, Infrastruktur) konzentriert werden. Einzelbetriebliche Förderansätze haben u. a. aufgrund hoher Mitnahme- und Verdrängungseffekte nur eine geringe Wirksamkeit bezogen auf die Ziele Arbeitsproduktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors. Allerdings werden auch zukünftig Wachstums- und Rationalisierungsdruck und gesellschaftliche Anforderungen an einen modernen und wettbewerbsfähigen Agrarsektor neue Herausforderungen an das Betriebsmanagement (z. B. Personalmanagement durch Betriebswachstum) stellen. Dazu wird empfohlen, die Entwicklung und Umsetzung konzeptioneller Ansätze zu prüfen, die zielgerichtete Investitionsanreize zur Verbesserung der Ressourceneffizienz, klimarelevanter Aspekte und des Tierwohls sowie regionaler Wertschöpfungsketten mit Beratungsmaßnahmen verknüpfen. Die stärkere Fokussierung des AFPs auf die Bereitstellung öffentlicher Güter in der neuen Förderperiode ist auch im Kontext der gesellschaftliche Anforderungen an einen modernen und wettbewerbsfähigen Agrarsektors positiv zu bewerten.

Ein besonderes Augenmerk und ein Schwerpunkt sollten auch zukünftig auf die Förderung der ländlichen Infrastruktur gelegt werden. Die vorgesehene Stärkung der Förderung von Infrastrukturmaßnahmen außerhalb der Flurneuordnung ist in diesem Zusammenhang positiv zu bewerten, da eine Verbesserung des Zustandes der Wege und Brücken ein wichtiger Faktor für die weitere Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors in Hessen bleibt.

## **9.6 Beitrag zur Umstrukturierung des Milchsektors (Frage 6)**

Die Umstrukturierung des Milchsektors wurde in Deutschland vor dem Hintergrund der Marktliberalisierung schon zum Zeitpunkt der Programmerstellung des EPLR Hessen diskutiert. Bereits



mit der GAP-Reform im Jahr 2003 war beschlossen worden, dass sich der Staat aus der Milchmarktstützung weitgehend zurückzieht und dies durch entkoppelte Prämien begleitet. Die Milchquotenregelung wurde damals letztmalig bis zum 31.03.2015 verlängert (BMELV, 2006). Der wesentliche Schritt zum Ausstieg aus der Milchmengenregelung war, nach dem Abbau der Marktstützung, die kontinuierliche Erhöhung der Referenzmengen im Rahmen des Health-Check (HC) (EU-KOM, 2008). Mit dem HC wurden auch die ELER-Mittel aufgestockt, um damit geeignete Maßnahmen zur Reaktion auf die „Neue Herausforderung“ Umstrukturierung des Milchsektors zu finanzieren.

Die zusätzlichen öffentlichen Mittel, die für Hessen im Rahmen des HC und des Europäischen Konjunkturprogramms zur Verfügung standen, umfassten 43,3 Mio. Euro (HMUKLV, 2016). Diese Mittel wurden zunächst vollständig im Schwerpunkt 2 für Agrarumweltmaßnahmen (214) eingesetzt. Da die Mittel hier aber nicht vollständig gebunden werden konnten, wurden mit dem 6. Änderungsantrag 6,7 Mio. Euro der HC-Mittel auf das AFP umgeschichtet, die ausschließlich für Projekte zu Begleitung der Umstrukturierung des Milchsektors eingesetzt werden sollten (HMUKLV, 2016). Für die Ausgleichszulage (212), die auf die Beibehaltung der Bewirtschaftung in von der Natur benachteiligten Gebieten abzielte, wurden die Mittelsätze im Zuge des HC ebenfalls deutlich von ursprünglich 91 Mio. Euro auf 128,6 Mio. Euro (+41,3 %) angehoben.

Die förderpolitische Begleitung der Milchmarktliberalisierung durch den Hessischen EPLR ist ein Thema der Ex-post-Bewertung. Der Evaluierungsleitfaden der EU-KOM (EEN, 2014) enthält hierzu die Bewertungsfrage 6: „In welchem Umfang hat das EPLR die Umstrukturierung des Milchsektors begleitet?“ Die folgende Analyse zeigt auf, a) welche Rahmenbedingungen den Milchsektor in der Programmperiode prägten, b) welche EPLR-Maßnahmen auf den Milchsektor wirkten und c) welche Empfehlungen sich aus den Erkenntnissen der Analyse für die Begleitung des Milchmarktes in den kommenden Jahren ableiten lassen.

### **Rahmenbedingungen und Entwicklungen des Milchsektors im Förderzeitraum**

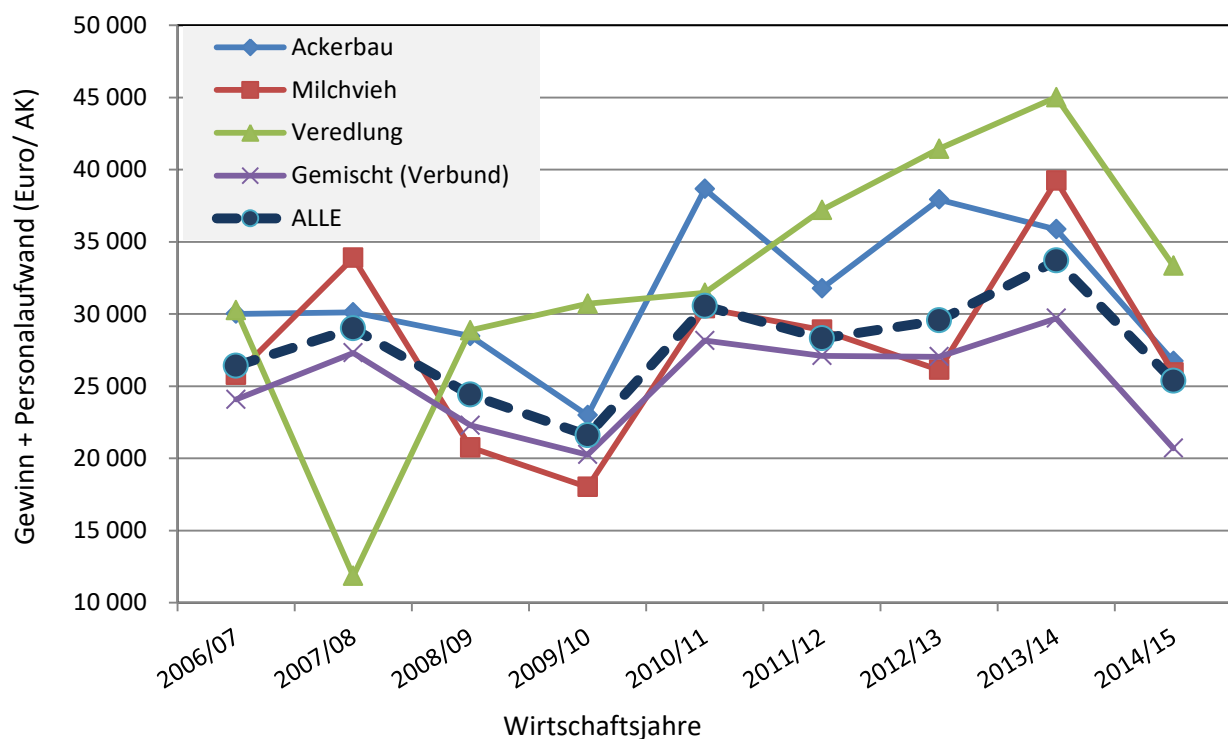
In Hessen lag die Milcherzeugung seit dem Jahr 2000 stabil bei etwas über 1 Mio. t Milch pro Jahr. Auch seit 2009 hat die erzeugte Milch trotz Ankündigung der Beendigung der Milchquotenregelung kaum zugenommen, während in Deutschland im gleichen Zeitraum insgesamt eine Zunahme der Produktion um rd. 15 % zu beobachten war. Allerdings verlief die Entwicklung der Milcherzeugung in Hessen regional unterschiedlich. Während in einigen Landkreisen (v. a. Werra-Meißner, Kreise entlang des Rheins und des Mains) die Milchproduktion stark rückläufig war, nahm die Milcherzeugung im Nordwesten und Osten Hessens (v. a. Fulda, Waldeck-Frankenberg) zu (Hessisches Statistisches Landesamt, 2016).

Die Milchpreise wiesen während dieser Zeit starke Schwankungen auf, was auf die Öffnung des EU-Milchmarktes und Entwicklungen auf dem Weltmarkt zurückgeführt werden konnte. In den Jahren 2009 und 2015 war auf Erzeugerseite ein starker Preiseinbruch gegenüber den Vorjahren zu verzeichnen. Der durchschnittlich gezahlte Milchpreis in den Bundesländern Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland lag in den Jahren 2007 bis 2013 deutlich unter dem Durchschnittsniveau

in Nordrhein-Westfalen (-1,56 ct/kg Milch) (AMI, div. Jgg.), was bei Unternehmen mit 1.000 t Milch pro Jahr einen Einnahmeunterschied von ca. 15.600 Euro pro Jahr ausmachte. Auch gegenüber dem Durchschnittspreis in Westdeutschland fehlten 1,24 ct/kg Milch. Hierzu trug sicherlich auch die geringer werdende Milchkichte in einigen Regionen Hessens bei, die für die Molkereien höhere Kosten bei der Erfassung der Milch verursachten.

Im Vergleich der Betriebsformen wiesen die Milchviehbetriebe in Hessen im Mittel der Wirtschaftsjahre seit 2006/07 durchschnittliche Unternehmensgewinne auf. Diese lagen damit deutlich unter denen der Ackerbau- und Veredlungsbetriebe. In der Förderperiode 2007 bis 2013 variierten die jährlichen Unternehmensgewinne der Milchviehbetriebe sehr stark, während die Veredlungsbetriebe bis 2013/14 kontinuierliche Gewinnzuwächse erzielen konnten. Das Wirtschaftsjahr 2014/15 wies dagegen massive Einkommenseinbußen im Vergleich zu den Vorjahren auf (Abbildung 31). Hierin zeigt sich der Beginn der Preiskrise in vielen landwirtschaftlichen Produktmärkten. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Entwicklung im Wirtschaftsjahr 2015/16 fortsetzen wird.

**Abbildung 31:** Einkommensentwicklung (Gewinn plus Lohnaufwand je AK) in Hessen (WJ 2006/07 bis 2014/15)



Quelle: BMEL, Buchführungsergebnisse (BMEL, div. Jgg), eigene Berechnungen.

In die Förderperiode 2007-2013 fiel der schrittweise Übergang zu landeseinheitlichen Flächenprämien für Acker- und Grünland. Die bis dato gewährten betriebsindividuellen Prämien, wie die Bullen- und Milchprämie, wurden in dieser Zeit zugunsten der einheitlichen Flächenprämien ab-

geschmolzen. Von diesem Abschmelzen waren insbesondere größere Betriebe mit intensiver Milchviehhaltung negativ betroffen, während Betriebe mit extensiver Grünlandbewirtschaftung tendenziell profitierten (Kleinhanß und Hüttl, 2004).

Gleichzeitig erlebte die Erzeugung erneuerbarer Energien (v. a. Biogas und Photovoltaik) in der Förderperiode 2007 bis 2013 eine Phase mit hohem Anlagenzubau. Im Jahr 2014 gab es in Hessen 198 Biogasanlagen mit 84 MW installierter elektrischer Leistung (Fachverband Biogas e.V., 2015). Auch viele Milchviehbetriebe dürften damit ihr Einkommen diversifiziert und zusätzlich stabilisiert haben. Andererseits führt der gestiegene Gärsubstratbedarf der Biogasanlagen u. a. zu einer verstärkten Flächenkonkurrenz. Im Vergleich mit den benachbarten Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Baden-Württemberg und Bayern war der Anlagenzubau in Hessen in der betrachteten Förderperiode allerdings vergleichsweise moderat.

Vor diesem Hintergrund fand in der hessischen Milchviehhaltung weiterhin ein starker Strukturwandel statt. Laut Angaben der Offizialstatistik - Agrarstrukturerhebungen 2007 und 2013 - (Destatis, 2011a; Destatis, 2014) sank die Anzahl Milchkühe haltender Betriebe in Hessen im Betrachtungszeitraum 2007 bis 2013 um nahezu ein Viertel (-23 %), während die Anzahl Milchkühe nur leicht rückläufig (-2,7 %) war und damit die durchschnittliche Herdengröße von ca. 34 auf 42 Milchkühe je Halter anstieg. Im Bundesdurchschnitt werden 56 Milchkühe je Halter gehalten.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich im Laufe der Förderperiode 2007 bis 2013 die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft und insbesondere für Milchvieh haltende Betriebe erheblich veränderten und die Märkte volatiler wurden.

### Relevante Maßnahmen und Ergebnisse

Die wesentlichen Maßnahmen zur Begleitung der Umstrukturierung des Milchsektors waren das AFP (121), die AGZ (212) und die extensive Grünlandbewirtschaftung (214 D).

Die **AFP-Förderung** (121) war prioritär auf Investitionen in der Milchviehhaltung ausgerichtet und somit eine der zentralen Maßnahmen zur Abfederung des Milchquotenausstiegs. Vom insgesamt eingesetzten Budget in Höhe von rund 95 Mio. Euro (ca. 14 % des EPLR-Finanzrahmens incl. Top ups) wurden ca. 60 % für Investitionen in der Milchviehhaltung ausgegeben. Die Mittel wurden vor allem für die Unterstützung von Rationalisierungs- und Erweiterungsinvestitionen eingesetzt. Bezogen auf die Anzahl der Förderfälle (808) waren rund 56 % dem Produktionsbereich Milchviehhaltung zuzuordnen. Wenn man die Anzahl der geförderten 467 Rinderställe (davon 423 Milchviehställe) auf die Zahl aller Betriebe mit Milchvieh im Haupterwerb (n=2.163) in Hessen bezieht<sup>135</sup> (Destatis, 2011), resultiert daraus eine Quote von 21,5 % (19,6 %).

---

<sup>135</sup> 92 % der vorliegenden Investitionskonzepte stammen von Haupterwerbsbetrieben.

Es handelt sich beim AFP nicht um einen Einkommenstransfer, da die Zahlungen an zielgerichtete Investitionen gebunden waren. Die mit Förderung durchgeführten Investitionen hatten im Hinblick auf Wachstum, Produktivität, Bruttowertschöpfung und Einkommen je Arbeitskraft einen positiven Effekt (Kapitel 5.2). Inwieweit diese Investitionen auch ohne Förderung durchgeführt worden wären, ist allerdings schwer einzuschätzen.

Die Wirkungen der zusätzlichen HC-Mittel lassen sich nicht von den im Kapitel 5.2 (AFP) für die Milchviehbetriebe dargestellten Wirkungen separieren. Insgesamt ist jedoch belegbar, dass Betriebe mit sehr umfangreichen Investitionen in den Jahren mit hohen Milchpreisen tendenziell sehr positive Ergebnisse erzielten, wohingegen sie im zuletzt vorliegenden Wirtschaftsjahr 2014/15 besonders starke Ergebnisrückgänge hinnehmen mussten. Hinzuweisen ist auch auf die Marktwirkungen der aufstockenden und leistungssteigernden Betriebe, die zum derzeitigen starken Milchangebot und dem daraus resultierenden aktuellen Preistief überproportional beitragen dürften.

Anders ist die **AGZ** (212) zu beurteilen, weil diese, abgesehen vom Förderausschluss bestimmter Kulturen (z.B. Mais, Zuckerrüben, Gemüse), keine besonderen Anforderungen an die Bewirtschaftung oder andere kostenwirksame Handlungsvorgaben enthält. Hier reicht es aus, Flächen in der definierten Gebietskulisse zur Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Nutzung und zur Offenhaltung der Landschaft dauerhaft zu nutzen. Die benachteiligten Gebiete liegen größtenteils in Mittel- und Nordhessen, d. h. v. a. in durch Mittelgebirgslagen geprägten Regionen, wo die Rinder- und Milchviehhaltung eine überdurchschnittlich große Bedeutung hat. Insgesamt umfasst die AGZ-Förderkulisse 52 % der hessischen Gesamt-LF.

Der tatsächlich gewährte AGZ-Betrag je Hektar wurde unter Berücksichtigung der zu gewährenden Mindestförderbeträge je Hektar LF jährlich an die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel angepasst (HMUELV, 2010c, Punkt 6.2), und die Fördersumme war zunächst auf 9.000 Euro je Betrieb bzw. 36.000 Euro bei Kooperationen begrenzt. Als Reaktion auf die Milchkrise wurden die maximalen Prämienätze ab 2009 (im 3. Änderungsantrag des EPLR) auf 16.000 Euro je Betrieb bzw. 64.000 Euro je Kooperation deutlich angehoben (HMUELV, 2009) und bis 2013 beibehalten. Die Höchstsätze je Hektar LF variierten bei Grünland zwischen max. 180 Euro (2009) und 53 Euro (2012); die Zahlungen für Ackerflächen betragen jeweils die Hälfte.

Im Durchschnitt der Förderperiode haben jährlich rund 13.000 Betriebe (ca. 73 % aller Betriebe in Hessen) mit einer Förderflächen von rund 410.000 ha (ca. 53 % der LF in Hessen) eine AGZ erhalten. In der gesamten Förderperiode wurden insgesamt 141,5 Mio. Euro verausgabt (HMUKLV, 2016). Das ergibt je Betrieb einen Betrag von durchschnittlich 1.555 Euro pro Jahr bzw. rund 49 Euro je ha LF. Insbesondere in Mittelgebirgslagen (mit sehr geringen Landwirtschaftlichen Vergleichszahlen), wo auch die Milchproduktion eine erhebliche Bedeutung hat, trug die AGZ zur Einkommensstützung bei. Regionen mit starker Milchproduktion auf etwas besseren Standorten haben dagegen weniger von der AGZ profitiert.

Die Gewährung der AGZ konnte sich theoretisch sowohl positiv als auch negativ auf die Milcherzeugung und die Milchviehbetriebe in Hessen auswirken. Theoretisch können die Zahlungen zu einer Weiterbewirtschaftung von Betrieben geführt haben, die ohne Zahlung ihren Betrieb eingestellt hätten. Dies kann zu einer erhöhten Flächenkonkurrenz mit wachstumswilligen Betrieben geführt haben, die zum Beispiel durch das AFP investiv gefördert wurden. Rund 70 % der im Zeitraum 2007-2013 mit AFP geförderten Milchviehbetriebe hatten laut Angaben in den Investitionskonzepten Flächen in benachteiligten Gebieten.

In einer vergleichenden Untersuchung von mehreren hessischen Landkreisen in benachteiligten (n=3) und nicht benachteiligten (n=4) Regionen kamen Dickel und Plankl (2016) zu folgenden Ergebnissen:

- In allen vier untersuchten benachteiligten Landkreisen schreitet der Strukturwandel stärker voran als in den nicht-benachteiligten Vergleichslandkreisen.
- Die Anzahl der Milchkühe nahm in den nicht benachteiligten Gebieten im Vergleich zu den benachteiligten Gebieten kurzfristig (2007-2010) weniger stark, langfristig (1999-2010) dagegen deutlich stärker ab.
- Trotz Ausgleichszulage ist der Rückgang der Betriebe in den benachteiligten Gebieten wesentlich stärker verlaufen als in den nicht-benachteiligten Landkreisen (Dickel und Plankl, 2016, S. 50).
- Das Betriebseinkommen der Testbetriebe lag im Förderzeitraum in den benachteiligten Landkreisen deutlich (durchschnittlich um rund 10.600 Euro je Betrieb) niedriger als in den nicht benachteiligten Landkreisen.
- Die Ausgleichszulage von 4.000 Euro deckte im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013 rund 46 bis 50 % der betrieblichen Gewinndifferenz; 2006 bis 2008 waren es nur 28 %.

Die Ausgleichszulage trug maßgeblich zum (Teil-)Ausgleich der natürlichen Standortunterschiede bei. Ob allerdings die Ausgleichszulage durch ihren tendenziell strukturkonservierenden Charakter die Umstrukturierung des Milchsektors eher unterstützt oder hemmt, kann anhand der Analysen nicht abschließend geklärt werden.

In den benachteiligten Landkreisen zeichnete sich ab, dass sich die Erzeugung erneuerbarer Energien zur bedeutendsten Einkommenskombination entwickelt hat. In den nicht-benachteiligten Landkreisen Hessens waren es die Einkommenskombinationen Pensions- und Reitsportpferdehaltung und Direktvermarktung (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2011). Mit den Erträgen aus den EEG-Vergütungen stand den landwirtschaftlichen Betrieben in den benachteiligten Gebieten eine langjährig relativ sichere Einkommensquelle zur Verfügung.

Die Maßnahme „**Extensive Grünlandbewirtschaftung**“ (214 D) lag mit rund 42.000 ha (im Jahr 2012) deutlich unter der flächenbezogenen Relevanz der AGZ. Insgesamt wurden knapp 14 % des im InVeKoS erfassten Grünlands in Hessen durch diese Maßnahme gefördert. Eine Auswertung

der InVekoS-Daten ergab, dass von den hessischen Milchviehbetrieben ca. 20 % mit einer Fläche von etwa 7.100 ha an der Grünlandextensivierung teilgenommen haben. Die Zahlungen an diese Milchviehbetriebe betragen insgesamt 1,47 Mio. Euro bzw. 2.236 Euro je Betrieb. Angesichts der mit der Förderung verbundenen Auflagen (z. B. je nach Variante keine Anwendung von chemisch-synthetischen Pflanzenschutz- und Düngemittel) dürfte die Grünlandextensivierung für flächenknappe und/oder intensiv wirtschaftende Milchviehbetriebe in der Regel ökonomisch nicht vorteilhaft sein. Damit hat diese Maßnahme keine besondere Relevanz hinsichtlich der Umstrukturierung des hessischen Milchsektors.

Die Maßnahme 214 A (Förderung des Ökologischen Landbaus) hat für die Milch erzeugenden Betriebe kaum eine Relevanz. Von den 1.576 Teilnehmern am Ökolandbau in 2012 haben 213 (13,5 %) im Sammelantrag angegeben, Tiere zur Milcherzeugung zu halten. Bezogen auf die Milchvieh haltenden Betriebe insgesamt lag der Anteil bei ca. 6 %. Die Zahlungen für ökologisch wirtschaftende Betriebe wurden allerdings nicht als Einkommenstransfer wie bei der AGZ gewährt, sondern als Zahlung für besondere Leistungen (im Hinblick auf Biodiversitäts-, Bodenschutz- oder Klimaschutzziele), sodass positive Einkommens- oder besondere Liquiditätswirkungen nicht zu erwarten waren.

### **Schlussfolgerungen**

Im Laufe der Förderperiode 2007-2013 änderten sich die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen insbesondere für Milchvieh haltende Betriebe erheblich. Ein starker Strukturwandel in der Milchproduktion hin zu weniger Milchviehhaltern mit größeren Herden war die Folge. Die für die Begleitung der Umstrukturierung relevante Maßnahme AFP trug dazu bei, die Produktionskapazitäten der geförderten Betriebe zu modernisieren oder zu erweitern. Die Gesamtwirkungen der zusätzlichen HC-Mittel (z. B. für extensive Grünlandbewirtschaftung, AGZ) auf die sektorale Entwicklung dürften insgesamt gering gewesen sein, wenngleich in Jahren mit tiefen Milchpreisen ein Liquiditätseffekt bei den geförderten Betrieben bestand. Die Kombination von strukturwandelfördernden (121) und strukturkonservierenden (212, 214 D) Maßnahmen in benachteiligten Gebieten konnten Wirkungsverluste im Hinblick auf die notwendigen Anpassungen im Milchsektor verursachen. Andererseits konnten die Maßnahmen 214 A und 214 D einen Beitrag dazu leisten, den unter Einkommensdruck stehenden konventionellen Milchviehbetrieben eine Umstrukturierungsperspektive zu bieten. Andere Entwicklungen, wie vor allem das zeitweilige Preistief beim Milchpreis und das EEG, einen relativ starken Einfluss auf die Entwicklungsfähigkeit vieler Milchviehbetriebe gehabt haben. Das EEG und der damit verbundene Druck auf die Fläche hat zu Pachtpreiserhöhungen und folglich zu höheren Produktionskosten bei vielen wachstumsorientierten Milchviehbetrieben geführt. Damit zeigt sich, dass mit förderpolitischen Instrumenten der 2. Säule der GAP nur sehr eingeschränkt gegen die Kräfte der Märkte gewirkt werden kann.

## 9.7 Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel (Frage 7)

Die Bewertungsfragen 4 (Kapitel 9.4) und 7 betreffen den Klimaschutz und die Klimafolgenanpassung. Zu deren Beantwortung wurden die Wirkungen des EPLR Hessen auf die Erzeugung erneuerbarer Energien, die Reduktion von THG-Emissionen, die Kohlenstoff-Sequestrierung sowie die Anpassung an die Folgen des Klimawandels im Rahmen des VT Klima untersucht. Der konzeptionelle Ansatz des VT Klima, Daten und Analysen sowie detaillierte Ergebnisse und Schlussfolgerungen/Empfehlungen werden im Modulbericht 9.7\_MB Klimaschutz erläutert.

Die programmbezogene gemeinsame Bewertungsfrage 7 lautet: „In welchem Umfang hat das EPLR zur Minderung des Klimawandels und zur Anpassung an ihn beigetragen?“ Der Klimaschutz ist eine Gemeinschaftspriorität mit Bezug zu den Zielen des Kyoto-Protokolls zur Begrenzung des Klimawandels, die beim Health Check erneut in den Fokus des EPLR gerückt wurde.

### Daten und Methoden

Die wichtigsten Datengrundlagen zur Beantwortung der Bewertungsfragen 4 und 7 sind maßnahmenspezifische Förderdaten, Projektlisten, InVeKoS-Daten für die AUM und die Programmversionen des EPLR Hessen nach den verschiedenen Änderungen. Methodisch ist EU-seitig ein Bottom-up-Ansatz vorgesehen, in dem die Programmwirkungen von den Maßnahmenwirkungen ausgehend ermittelt werden. Für alle Maßnahmen gilt, dass nur unmittelbare Klimaschutzwirkungen erfasst wurden; mögliche Verlagerungs- und Reboundeffekte konnten nicht berücksichtigt werden. Bei den AUM betrifft das z. B. eine Produktionsminderung durch Düngeverzicht, wenn dafür der Minderertrag an anderer Stelle (national, international) ausgeglichen wird. Da bei Verlagerungs- und Reboundeffekten jedoch selten einfache kausale Wirkungsketten bestehen, lassen sich die Größenordnungen kontraproduktiver Wirkungen kaum quantifizieren. Das gilt insbesondere auch für Maßnahmen, die Klimaschutzeffekte als Nebenwirkungen produzieren und deren Hauptziele woanders liegen (z. B. Wasserschutz bei Maßnahmen im Schwerpunkt 2 oder Lebensqualität in den Schwerpunkten 3 und 4).

Ausgangspunkt der Untersuchung war die Analyse des EPLR Hessen hinsichtlich der Verankerung einer Interventionsstrategie für den Klimaschutz. Die Ergebnisse zeigen, dass die strategischen Ansätze des Programms die Ziele des Kyoto-Protokolls aufgreifen. Allerdings waren die Vorgaben der EU-KOM für eine formale, an den vier ELER-Schwerpunkten orientierte Programmierung wenig hilfreich, um einen schwerpunktübergreifenden Strategieansatz zu etablieren. Die Prüfung der Interventionslogik zeigt daher teilweise eine geringe Stringenz zwischen strategischer und Maßnahmenebene. Jedoch sind in allen Schwerpunkten Maßnahmen mit Klimazielen vertreten, wobei Indikatoren und Zielquantifizierungen teilweise fehlen.

In die Analyse der Programmwirkungen wurden auch Maßnahmen ohne Klimaziel einbezogen, die entweder positive oder unbeabsichtigte negative Nebenwirkungen auf den Klimaschutz haben. Schließlich wurden 19 relevante (Teil-)Maßnahmen und Fördervarianten identifiziert. Die

meisten bewirken eine Reduktion von Treibhausgasemissionen. Einen Beitrag zu erneuerbaren Energien leistet das Programm ebenfalls. Zur Klimafolgenanpassung ist der Waldumbau geeignet. Für fast alle (Teil-)Maßnahmen lassen sich quantifizierte Aussagen zur Klimawirkung treffen, in wenigen Fällen sind nur qualitative Einschätzungen möglich. Datenqualität und Analysemethodik variieren jedoch erheblich, sodass unterschiedlich belastbare Ergebnisse vorliegen.

### **Wirkungseinschätzung**

Insgesamt war der EPLR mit Maßnahmen aus allen Schwerpunkten breit aufgestellt. Maßgebliche Wirkungen waren in den Schwerpunkt 2 und 3 zu erwarten, einerseits durch die Reduktion von Lachgasemissionen aus der Düngung, andererseits durch Kohlenstoffbindung in Holzvorräten und im Boden sowie durch die Biomassenutzung. Innerhalb des Schwerpunkt 1 kann die Flurneueordnung über Kraftstoffeinsparung durch verkürzte Fahrstrecken zur Einsparung von THG-Emissionen beitragen, und der forstliche Wegebau kann zu vermehrter Holznutzung und Substitution fossiler Energieträger führen.

Soweit es die Datengrundlagen zuließen, wurden die Wirkungen in Kilotonnen (kt) CO<sub>2</sub>-Äquivalenten angegeben. Die erforderlichen Daten stammten aus maßnahmenspezifischen Projektlisten und Förderdatenbanken und waren teilweise recht heterogen, wodurch die Vergleichbarkeit der Maßnahmen hinsichtlich ihrer Effizienz erschwert wurde. So kam es zu Unterschieden beim Betrachtungszeitraum und/oder bei der Berücksichtigung von Kostenarten. Die Wirkungsszenarien (Minimal-, Maximal-, ‚Best-guess‘ (bestmögliche Schätzung)-Szenarien) zeigten dementsprechend große Spannbreiten. Daher können lediglich Tendenzen beurteilt werden, nicht jedoch exakte Werte. Da bereits bei der Wirkungsermittlung große Unsicherheitsspannen auftraten, erlaubten die Ergebnisse vorrangig einen relativen Vergleich zwischen den betrachteten Maßnahmen. Mögliche Mitnahmeeffekte wurden nicht quantitativ berücksichtigt, aber im Text diskutiert. Sie können erhebliche Anteile der potenziellen Wirkungen ausmachen und damit die Netto-Wirkungen erheblich reduzieren. Weitere Wirkungsreduktionen sind durch Verlagerungs- und Reboundeffekte wahrscheinlich. Die zeitliche Bezugsgröße schwankte je nach Maßnahme; beim Waldumbau wurde z. B. eine 120-jährige Umtriebszeit angenommen, bei den AUM ein 5-jähriger Bewilligungszeitraum. Alle Szenarienergebnisse wurden auf einen jährlichen Wirkungsbeitrag umgerechnet, damit die Größenordnungen vergleichbar sind. Tabelle 61 zeigt die Szenarien-Ergebnisse als jährliche Werte in CO<sub>2</sub>Äq/Jahr.



**Tabelle 61:** Übersicht der Szenarien-Ergebnisse zu den Klimaschutzbeiträgen

Code	Maßnahme	Szenarien-Ergebnisse: THG-Einsparungen (kt CO <sub>2Äq</sub> /a)		
		Minimum	Mittel	Maximum
121	AFP	-	0	+
123	Erhöhung der Wertschöpfung	+	+	+
125-A	Forstliche Infrastruktur	-5,1	14,3	33,8
125-B	Flurneuordnung	0,24	0,24	0,24
214	Agrarumweltmaßnahmen	117,5	135,8	156,4
227	Nichtproduktive Investitionen Forst	77,7	77,7	77,7
321-B	Dienstleistung: Nutzung von Biomasse	++	++	++
322	Dorferneuerung	1,3	2,6	4
41	LEADER	55,8	55,8	55,8
<b>Gesamt</b>		<b>247</b>	<b>287</b>	<b>328</b>

Quelle: Eigene Darstellung.

Entsprechend den Klimazielsetzungen waren die meisten der angebotenen Maßnahmen auf die Reduzierung von THG-Emissionen gerichtet. Besonders große positive Klimawirkungen entfalten die AUM mit Verzicht auf Stickstoffdünger, N-Effizienzsteigerung und Humusaufbau (156 kt CO<sub>2Äq</sub>) sowie waldbauliche Maßnahmen und Forstinfrastuktur (zusammen 112 kt CO<sub>2Äq</sub> THG-Vermeidung). Die Förderung erneuerbarer Energien als Substitution fossiler Brennstoffe erfolgte nahezu ausschließlich über LEADER, in geringem Umfang auch über die Maßnahmen 311-A und 321-B. Dabei wurden sowohl Biogas- und Biomassefeuerungsanlagen als auch ihre Verteilung über Nahwärmenetze unterstützt. In insgesamt 114 Anlagen wurden THG-Emissionen im Umfang von 56 kt CO<sub>2Äq</sub> vermieden. Im 'Best-guess'-Szenario (Mittel) wurden durch alle betrachteten Maßnahmen jährlich insgesamt 287 kt CO<sub>2Äq</sub>-Emissionen (brutto) vermieden. Das entsprach ca. 0,7 % der THG-Emissionen Hessens bzw. 12 % der landwirtschaftlichen<sup>136</sup> THG-Emissionen im Jahr 2011. Im Minimalszenario wurden ca. 247 kt CO<sub>2Äq</sub>-Emissionen vermieden. Das entsprach etwa 0,6 % der THG-Emissionen Hessens bzw. 10 % der landwirtschaftlichen THG-Emissionen.

Als besonders effizient zur Einsparung von THG-Emissionen haben sich einige AUM (ohne die Berücksichtigung von Verlagerungseffekten), die forstlichen Maßnahmen einschließlich des Wegebbaus und die Biomassenutzung erwiesen. Deutlich höhere Kosten zur THG-Vermeidung waren bei der Flurneuordnung, bei der AUM 'Steillagenweinbau' und bei der Dorferneuerung zu erwarten. Insgesamt ist jedoch festzuhalten, dass viele Maßnahmen Klimaschutzeffekte als Nebenwirkung realisierten und die Effizienz daher deutlich positiver zu beurteilen ist. Positive Nebenwirkungen lösten auch einige Investitionen im Rahmen des AFP aus, z. B. zur Güllelagerabdeckung (Redukti-

<sup>136</sup> Basiswert allerdings ohne energiebedingte CO<sub>2</sub>-Emissionen der Landwirtschaft; Bezug nur auf Lachgas- und Methanemissionen möglich. Die tatsächlichen Anteile für den Landwirtschaftssektor liegen daher niedriger. Beide Bezugsgrößen sind nicht gut geeignet um als Referenzwerte für die ELER-Wirkungen zu dienen, vermitteln aber einen Eindruck der Größenordnungen.

on von Ammoniak- und Methanemissionen) oder zur Steigerung der Energieeffizienz, deren Wirkungen jedoch nicht quantifiziert werden konnten. Allerdings können, z. B. durch die Aufstockung von Viehbeständen (ohne Berücksichtigung von Verdrängungseffekten), auch negative Emissionenwirkungen entstehen. Die Höhe der öffentlichen Mittel, die für Maßnahmen ausgegeben wurden, für die eine Klimaschutzwirkung quantifiziert oder zumindest qualitativ postuliert werden konnte, betrug rd. 274 Mio. Euro oder 41 % der gesamten Programmausgaben (bis Ende 2014).

Die Beiträge des EPLR Hessen zur Reduktion von THG-Emissionen werden als gering eingeschätzt. Der Beitrag zu erneuerbaren Energien über geförderte Nahwärmenetze, Biogas- und Biomassefeuerungsanlagen war zwar bedeutsam, doch möglicherweise mit hohen Mitnahmeeffekten behaftet. Eine Anpassung an die Folgen des Klimawandels wurde hauptsächlich durch forstliche Maßnahmen als Nebenwirkung erzielt.

### Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Vor dem Hintergrund bestehender und eingesetzter Instrumente zum Klimaschutz (z. B. Energieeinsparverordnung) wird zur Förderung erneuerbarer Energien (z. B. Erneuerbare-Energien-Gesetz) sowie weiterer Optionen mit z. T. wesentlich höheren Wirkungspotenzialen (z. B. EU Emissions Trading System, Abgaben auf Düngemittel, konsequente Umsetzung der Düngeverordnung) empfohlen, das ELER-Programm nicht vorrangig als strategisches Instrument für den Klimaschutz auszubauen. Die genannten und ggf. weitere Instrumente sind effektiver und vermutlich auch effizienter. Handlungsfelder, die sinnvoll über den ELER adressiert werden können, sind die Klimafolgenanpassung sowie die Berufsbildung und die betriebliche Beratung. Bei forstwirtschaftlichen Maßnahmen können zudem erhebliche Synergien zu anderen Bereichen (v. a. Biodiversität, Wasserschutz, Boden- und Kulturlandschaftsschutz) genutzt werden.

## 9.8 Beitrag zur verbesserten Wasserbewirtschaftung (Frage 8)

Zur Wasserbewirtschaftung sind europäische Leitlinien, auf die auch die ELER-Förderung Bezug nimmt, im Regelungsrahmen der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) niedergelegt. Die Frage 8 nach Verbesserung der Wasserbewirtschaftung beinhaltet zum einen den Aspekt der Gewässerqualität und zum anderen den Einfluss der Intervention auf Wasserverbrauch und Wassermenge. Sie greift damit verschiedene Teilziele der WRRL auf. Im Folgenden liegt der Fokus auf der Verbesserung der Gewässerqualität. Probleme hinsichtlich der Wassermenge werden im Programm nicht erwähnt; keine Maßnahme zielt explizit auf dieses Wirkungsfeld ab<sup>137</sup>.

---

<sup>137</sup> Durch die neuen Aspekte Wasserverbrauch/Wassermenge ist die Frage 8 nur begrenzt vergleichbar mit den thematisch ähnlichen horizontalen Bewertungsfragen 2b und 3b in der Halbzeitbewertung (Fährmann et al., 2010)

In der Interventionsstrategie des hessischen EPLR war die Verbesserung des Boden- und Gewässerschutzes als ein Teilziel für Maßnahmen des Schwerpunktes 2 festgelegt. Konkret wurde ein Handlungsbedarf im Hinblick auf Belastungen der Gewässer durch intensive Landwirtschaft festgestellt (HMUELV, 2009). In der SWOT wurden Nitratbelastungen des Grundwassers und erosionsbedingte Einträge von Nitrat, Phosphat sowie Pflanzenbehandlungs- und Schädlingsbekämpfungsmitteln in Oberflächengewässer als Kernprobleme für den Gewässerschutz identifiziert. In der Programmstrategie wurde ausdrücklich der angestrebte Beitrag zur Umsetzung der WRRL über den EPLR betont. Das gewässerschutzbezogene Programmziel ging damit explizit auf die Defizite ein, die auch im Rahmen der Bestandausnahme zur WRRL beim chemischen Zustand von Grund- und Oberflächengewässern in Hessen festgestellt wurden. Probleme beim ökologischen Zustand von Oberflächengewässern, die aus Gewässerstrukturdefiziten resultieren, wurden zwar in der SWOT thematisiert, allerdings wurde dieses Problemfeld in Hessen vollständig außerhalb der ELER-Förderung behandelt.

Zentrales Förderinstrument in der Strategie zur Erreichung der WRRL-Ziele waren die Agrarumweltmaßnahmen (214), die alle einen Wirkungsbeitrag erzielen sollten, wenngleich nicht jede Teilmaßnahme mit einem expliziten Wasserschutzziel versehen war. Positive Nebenwirkungen sollten im Schwerpunkt 2 noch von den Forstmaßnahmen (226, 227) und den Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 (213) ausgehen, die ebenfalls nicht explizit mit Wasserschutzzielen angeboten wurden. Auch keine der Maßnahme aus den beiden anderen Schwerpunkten wurde mit einem Wasserschutzziel gefördert. Unter den Maßnahmenzielen der Flurbereinigung wurden allgemein die Verbesserung des Umweltschutzes und die Sicherung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushalts angeführt.

Die ELER-Maßnahmen, besonders die AUM, fügen sich in den Kontext der landesweiten Bewirtschaftungsplanung zur WRRL ein. Sie haben dort aber eher eine ergänzende Funktion. Neben ordnungsrechtlichen Instrumenten sind zentrale Bausteine rein landesseitig finanziert (z.B. WRRL-Beratung, alle Maßnahmen zur Fließgewässerentwicklung). Die Relevanz der Förderung ist weitgehend gegeben und die Interventionslogik erscheint schlüssig.

## **Daten und Methoden**

Zur Bewertung der Wirkung des EPLR im Hinblick auf Verbesserung der Wasserqualität werden Wirkungsindikatoren genutzt, die emissionsseitig die wichtigsten Wirkungspfade für Beeinträchtigungen der Gewässerqualität abbilden. Durch das CMEF war auf Programmebene der Wirkungsindikator ‚Veränderung von Nährstoffbilanzen‘ vorgegeben, der für Stickstoff (N) und Phosphor (P) zu bearbeiten ist. Im Folgenden werden auch weitere relevante Wirkungspfade bzw. -ansätze betrachtet.

Die Abschätzung der Programmwirkungen erfolgte bottom-up auf Grundlage der Maßnahmenbewertungen. Maßnahmen mit Wasserschutzzielen standen im Vordergrund. Berücksichtigt wurden aber auch Maßnahmen, die relevante Nebenwirkungen bezogen auf das Förderziel erwarten ließen. Quantitative Wirkungsabschätzungen waren nur bei den AUM möglich. Zumeist wurden

aber qualitative Bewertungen vorgenommen, um auch Wirkungen sehr unterschiedlicher Maßnahmentypen (Fläche, Investition) vergleichbar zu machen. Nach Wirkungspfaden getrennt wurden berechnete oder der Literatur entnommene<sup>138</sup>, einzelflächenbezogene Effekte mithilfe von Förderdaten zu regionalen oder landesweiten Schätzwerten extrapoliert. Die Summe der Maßnahmeneffekte wiederum stellte die Wirkung des Entwicklungsplanes insgesamt dar und war im Kontext von Reduktionszielen bzw. Belastungsgrößen zu bewerten.

### Beitrag zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässerqualität

In Tabelle 62 ist zunächst das Ergebnis der geschätzten mittleren Wirkungsbeiträge der relevanten Maßnahmen in Bezug auf die Veränderung von Nährstoffbilanzen und von Nähr- und Schadstoffausträgen in Gewässer zusammenfassend dargestellt. Insgesamt standen rund 190 Mio. Euro<sup>139</sup> und damit gut 28 % der verausgabten Programmmittel zur Verfügung, die nachweisbare Wirkungen bezogen auf Erhaltung und Verbesserung der Gewässerqualität besaßen. Diese Mittel entfielen fast komplett auf die Flächenmaßnahmen AUM (214) und Forst (227) aus Schwerpunkt 2.

Zur Ex-post-Bewertung wurden für den CMEF-Wirkungsindikator ‚**Veränderung von Nährstoffbilanzen**‘ die Wirkungsannahmen der Halbzeitbewertung anhand eines statistischen Vergleichs betrieblicher Bilanzsalden von Teilnehmern und Nichtteilnehmern verifiziert. Dazu standen verschiedene Kontrolldaten aus Nährstoffvergleichen nach der Düngeverordnung (DüV) zur Verfügung. Im Ergebnis konnten für die aufgrund ausreichender Fallzahlen ausgewerteten Maßnahmen Ökolandbau und Grünlandextensivierung die Annahmen der Literatur bestätigt werden. Bei Maßnahmen mit geringer Teilnehmerzahl bzw. geringem wirksamen Flächenumfang (Winterbegrünung, Blüh- bzw. Erosionsschutzstreifen) wurde die Wirkung weiter auf Basis von Literatur- und Expertenangaben abgeschätzt. Bei MDM-Verfahren ist aufgrund von Auswertungen des vergleichbaren Förderangebotes in Niedersachsen davon auszugehen, dass kein Minderungseffekt beim N-Saldo erzielt wurde.

Summarisch lag der Beitrag der quantifizierbaren Maßnahmen zur Reduzierung der **Stickstoffbilanz** in Hessen im Mittel der Förderperiode bei rund 5.900 t N. Auf die gesamte LF bezogen ergab dies rechnerisch einen Minderungsbetrag von im Mittel 7,5 kg N/ha. Gemessen am mittleren Flächenbilanz-Saldo in der Förderperiode<sup>140</sup> von 62 kg N/ha lag der Anteil damit rechnerisch bei 11 %. Der Minderungseffekt ging innerhalb der ELER-Maßnahmen nur von den AUM aus. Hier leistete der Ökolandbau (B1) mit Abstand den höchsten Wirkungsbeitrag, gefolgt von der Grünlandextensivierung (B5) inklusive der naturschutzfachlichen Sonderleistungen (NSL).

---

<sup>138</sup> Grundlage aller Wirkungsabschätzungen sind systematische Literaturlauswertungen und Expertenbefragungen, die auch in der Halbzeitbewertung für die Berechnung von Schätzwerten genutzt wurden (Osterburg und Runge, 2007).

<sup>139</sup> Betrag berechnet laut Tabelle #1 aus dem wirksamen Anteil öffentlicher Ausgaben unter Abzug der Mitnahmen.

<sup>140</sup> Veröffentlicht auf <http://www.lanuv.nrw.de/liki/index.php>.

**Tabelle 62:** Wirkungsbeitrag von Maßnahmen des EPLR Hessen zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässerqualität

Titel	Maßnahmen	Input		Reduktionseffekt			Erläuterung
		Öffent-liche Ausga-ben	Wirk-samer Anteil	N-/P-Saldo brutto	Nähr-/Schad-stoff-austrag	Mit- <sup>1)</sup> nahme	
		1.000 €	%	[t]		%	
121	Agrarinvestitionsförderung	94.789	?	n.e.	n.e.	18	539 Inv. Stallbauten, 56 Inv. Wirtschaftsdüngerlager, Steigerung der Lagerkapazität: 6,2 -> 6,8 Monate (N=268).
125-B	Flurneuordnung	33.041	0,9	n.r.	+	0	In Stichprobe (26 FB) 306 ha = 3% Flächenbereitstellung Naturschutz/Gewässerentwicklung, Eigenleistungen TG: 57 km Randstreifen, 2 km Renaturierung
213	Natura 2000	2.056	9	n.r.	++	0	Vermeidung: 760 ha Düngung, 360 ha PSM-Einsatz, 8.000 ha Drainagen bzw. Entwässerung von Feuchtgebieten.
214	AUM (Z)	180.029	100	5.880 / n.e.	+ / ++	1,3	143.200 ha wirksame Fläche pro Jahr, plus 35.660 ha bis 2009 mit auslaufenden Altverpflichtungen
227	Nicht-produktive Investitionen Forst	14.509	100	n.r.	+ / ++	26/0/42	4.200 ha Waldumbau, 35.679 ha Bodenschutzkalkung, 5.213 ha Jungbestandspflege
413 / 321-B	Nutzung von Bioenergie	38.740	36	n.e.	-	36	50 Biogasanlagen, 11.300 kWel., Zunahme Maisanbau im 5km-Umkreis > als auf übriger LF in HE

(Z) = Gewässerschutzziel MW = Mittelwert n.e. = nicht ermittelbar n.r.= kein relevanter Wirkungspfad i.= indirekt

1) Die Prozentangaben beziehen sich bei Maßnahmen der SP1 und SP3 auf den Mittelanteil, der in Projekte mit 100%-Mitnahme geflossen ist, bei Maßnahmen aus dem SP2 hingegen auf den Flächenanteil.

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus Mangel an geeigneten Daten konnte die Wirkung des AFP auf das Nährstoffbilanzsaldo nicht valide abgeschätzt werden. Mit der AFP-Förderung können sowohl positive als auch negative Effekte verbunden sein. Die im Rahmen geförderter Stallbauten getätigten Investitionen in Wirtschaftsdüngerlager bringen meist eine Aufstockung der Lagerkapazitäten mit sich, die wiederum eine bedarfsgerechtere Ausbringung des Wirtschaftsdüngers ermöglichen und letztlich eine Verbesserung der Nährstoffeffizienz zur Folge haben kann. Jedoch liegen in den Förderdaten keine Angaben zur Güllagerdauer Vorher-Nachher vor. Nachweisbar anhand der Förderdaten war hingegen die Aufstockung der Tierbestände, verbunden mit höheren Tierzahlen pro Hektar infolge der Wachstumsinvestitionen, während die Besatzdichten bei nicht geförderten Betrieben im Betrachtungszeitraum 2010 bis 2014 auf annähernd gleichem Niveau blieben. Ob daraus Auswirkungen auf die Nährstoffbilanzen resultierten, konnte aber mangels geeigneter Daten ebenfalls nicht geprüft werden.

Im Verlauf der Förderperiode ist der Minderungseffekt bei den N-Salden kontinuierlich gestiegen. Zum Förderhöchststand im Jahr 2013 lag er rechnerisch sogar bei knapp 6.400 t N oder umgerechnet knapp bei 8,2 kg N/ha. Der Effekt war eng an den Förderverlauf der AUM gekoppelt. Das Aussetzen der Förderung der Grünlandextensivierung auf dem Gesamtbetrieb als gleichfalls wirksame Maßnahme zu Beginn der Förderperiode konnte besonders durch den deutlichen An-

stieg von wirksamen Flächen im Ökolandbau und durch das neue Förderangebot der Grünlandextensivierung auf Einzelflächen kompensiert und nach der Halbzeitbewertung deutlich übertroffen werden.

Allerdings lag der Wirkungsanteil der Maßnahmen in der Zielkulisse zum Grundwasserschutz unterhalb des Landesdurchschnitts, verursacht durch die hinter den Erwartungen zurückbleibende Inanspruchnahme der u.a. spezifisch auf diese Kulisse ausgerichteten Förderung des Zwischenfruchtanbaus. Auch auf dieser Ebene war der Ökolandbau daher wichtigster Leistungsträger, wengleich mit geringerem Wirkungsanteil als im restlichen Land.

Der Minderungseffekt bei den **Phosphorbilanzen** ist im Förderzeitraum leicht gesunken. Unter den Maßnahmen mit Wasserschutzziel hatten der Ökologische Landbau, die Grünlandextensivierung inklusive der Grünlandvarianten mit NSL und die Blühflächen und Schonstreifen Einfluss auf P-Bilanzüberschüsse. Allerdings ließ sich mit den vorliegenden Daten in Hessen der Umfang der P-Minderung durch die genannten Maßnahmen nicht belastbar abschätzen. Jedoch wurde jüngst anhand von Erhebungen auf Pilotbetrieben in der WRRL-Beratung gezeigt, dass bei Phosphordüngung in der Referenz der guten landwirtschaftlichen Praxis bereits von einem ausgeglichenen Bilanzniveau in Hessen ausgegangen werden kann (Berthold, 2015) und damit ohnehin wenig Spielraum für Minderungseffekte gegeben ist.

Die Minderung der **N-Austräge ins Grundwasser** wird über den Teilindikator Herbst- $N_{\min}$  bewertet. Der Wirkansatz stellt auf die Konservierung des Stickstoffs im System Boden/Pflanze während der Sickerwasserperiode ab. Er lässt sich für AUM anhand von Literaturangaben und für die Winterbegrünung aus Mit-Ohne-Vergleichen des Begleitmonitorings der WRRL-Beratung, die außerhalb des EPLR durchgeführt wird, belegen (Berthold, 2014). Die geschätzten Reduktionseffekte der AUM liegen in ähnlicher Größenordnung wie für die Minderung des Bilanzsaldos. Unter Forstflächen konnten durch Waldumbaumaßnahmen die Herbst- $N_{\min}$ -Werte verbessert werden.

Der Gesamteffekt des EPLR bei Minderung der N-Austräge ist durch Zunahme wirksamer AUM-Fläche in der Förderperiode angewachsen. Auf der anderen Seite konnte aber in diesem Zeitraum das Problem der N-Überschüsse nicht entscheidend verringert werden. Gleichzeitig hat der Anbau von Kulturarten mit hohem N-Austragspotenzial (Mais, Raps) zugenommen. Wie Analysen aus anderen Bundesländern gezeigt haben (Osterburg, 2011), resultiert vermutlich die Ausdehnung der Maisanbaufläche unter anderem aus der Förderung der Biogaserzeugung. Anhand von InVeKoS-Daten konnte im Vorher-Nachher-Vergleich gezeigt werden, dass die Maisanbaufläche im Fünf-Kilometer-Umkreis um die unter Fördercode 321/413 geförderten Biogasanlagen zwischen 2010 und 2014 stärker zugenommen hat als außerhalb dieses Umkreises.

Effekte der EPLR-Maßnahmen (und der ohne EU-Kofinanzierung angebotenen Instrumente) auf die Grundwasserbelastung in Hessen können aufgrund der Stofftransport- und Verweilzeiten erst mittelfristig eintreten. Nach den letzten Erhebungen der Fachbehörde konnte 2012 noch keine Verbesserung der Belastungssituation festgestellt werden (Rückert et al., 2013).

**Nährstoffausträge in Oberflächengewässer** über Erosion und Abschwemmung, insbesondere von Phosphor, konnten durch eine Reihe von AUM wirksam vermindert oder ganz vermieden werden. Deutliche Minderungseffekte traten besonders durch MDM-Verfahren in Gebieten mit hoher Erosionsgefährdung auf, in der insgesamt fast 40 % der Ackerfläche durch wirksame Maßnahmen erreicht wurden. Zum anderen leisteten Maßnahmen des EPLR durch die Anlage von Randstreifen mit Retentions- und Pufferwirkungen einen wichtigen Beitrag zum Gewässerschutz, wobei die neu eingerichteten Gewässerrandstreifen in Flurbereinigungsgebieten hervorzuheben sind. AUM-Schonstreifen an Gewässern wurden hingegen kaum in Anspruch genommen.

Unter Minderung des Schadstoffaustrags wird in Tabelle 62 auch der Austrag von Pflanzenschutzmitteln (PSM) in die Gewässer subsumiert. Hilfsindikator ist dabei die **Reduzierung des PSM-Einsatzes**. Positive Wirkungen wurden hierbei durch den Ökolandbau erzielt. Aber durch die Förderung der MDM-Verfahren fällt die Fläche positiver Maßnahmen geringer aus als die Fläche der ggf. negativ wirkenden Maßnahmen. Dies ist kritisch zu beurteilen, weil gleichzeitig die PSM-Intensität landesweit anwuchs (Roßberg, 2016). Großflächige Schadstoffaustragungen (Aluminium und Schwermetalle) konnten durch die Bodenschutzkalkung als Teilmaßnahme der nichtproduktiven Investitionen im Forst verringert werden.

**Verbesserung des ökologischen Zustands der Oberflächengewässer:** Neben Maßnahmen zur Reduzierung von Nähr- und Schadstoffeinträgen trug der EPLR Hessen nur mit einer Maßnahme dazu bei, das WRRL-Ziel des guten ökologischen Zustands von Oberflächengewässern zu erreichen. Von Bedeutung war hier die Flächenbereitstellung über Flurbereinigungsverfahren für wasserwirtschaftliche Zwecke. Dies galt vor allem für die Fließgewässerentwicklung, die in Hessen komplett außerhalb des ELER umgesetzt wird. Neben der Flächenbereitstellung wurden im geringen Umfang auch strukturverbessernde, bauliche Maßnahmen am Gewässer inklusive Einrichtung von Randstreifen (s. o.) durch die Teilnehmergemeinschaften selbst umgesetzt. Insgesamt standen aber lediglich rund 0,3 Mio. Euro oder knapp 0,4 % der verausgabten Programmmittel im Zusammenhang mit der Verbesserung des ökologischen Zustands von Oberflächengewässern.

### **Beitrag zur Erhaltung der Wassermenge und Verringerung des Wasserverbrauchs**

Im Hinblick auf die Grundwassermenge wurden sehr geringfügige Effekte über einzelne Förderatbestände erzielt. Als positiver Nebeneffekt konnte die Effizienz des Wasserverbrauchs bei der Maßnahme Verarbeitung und Vermarktung (123) durch die geförderten Investitionen verbessert werden, wenngleich die verbrauchte Wassermenge in den Unternehmen insgesamt anstieg. Der Waldumbau (227) trug zur Verbesserung der Grundwasserneubildung bei.

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Eine Verbesserung der Gewässerqualität resultierte in der zurückliegenden Förderperiode im Rahmen der ELER-Förderung über Agrarumwelt- und Forstmaßnahmen, die in unterschiedlicher Form zur Minderung diffuser Stoffeinträge in Grund- und Oberflächengewässer beigetragen haben. Das Förderangebot der AUM war z. T. spezifisch auf die Anforderungen des Gewässerschutzes ausgerichtet. Dabei wurde eine Profilierung im Bereich der Wasserschutzwirkungen erreicht,

weil die relevanten Maßnahmen durch fachliche Kulissen sowohl für den Grundwasserschutz als auch den Schutz von Oberflächengewässern viel stärker auf den fachlichen Bedarf ausgerichtet wurden. Die Wirksamkeit des AUM-Maßnahmenangebots auf der Einzelfläche konnte eindeutig belegt werden. Jedoch blieb die Inanspruchnahme einzelner, spezifisch auf Wasserschutz ausgerichteter Maßnahmen weit hinter den Erwartungen zurück.

Zum Zeitpunkt der Berichtslegung können nur sehr eingeschränkt Schlussfolgerungen und Empfehlungen in Bezug auf Senkung der Nährstoffüberschüsse formuliert werden, da wegen der ausstehenden Novellierung der DüV die zukünftige Baseline unklar ist. Sollten AUM einen höheren Beitrag in der WRRL-Kulisse erzielen, also mehr wirksame Mittel in der Kulisse zum Einsatz kommen, wäre zum einen nach Wegen für eine Akzeptanzsteigerung bestehender Maßnahmen zu suchen. Nicht nur bezogen auf den Zwischenfruchtanbau nimmt hier die spezifisch für die WRRL-Zielsetzung eingerichtete Wasserschutzberatung eine Schlüsselstellung ein.

Zum anderen wäre anzustreben, das Maßnahmenspektrum auszudehnen und adäquater im Hinblick auf die Problemlage auszugestalten. Hier sollte die Vermeidung weiterer Nitratausträge ins Grundwasser im Vordergrund stehen. Orientierung bieten Kooperationen zum Trinkwasserschutz, die sich oft durch ein wesentlich breiteres und auch flexibleres Maßnahmenangebot auszeichnen. Wie Erfahrungen zeigen, könnte auf diesem Weg auch der Effekt der WRRL-Beratung gesteigert werden, wenn diese auf ein breiteres Maßnahmenportfolio zurückgreifen kann. Ein spezifisches Maßnahmenangebot für den Grundwasserschutz wäre aber ähnlich wie in anderen Bundesländern aus Flexibilitätsgründen ggf. nur rein aus Landesmitteln zu finanzieren.

Neben eindeutigen Zielsetzungen (Wie hoch ist insgesamt der Minderungsbedarf? Welche Bedarfsdeckung soll über welches Instrument erreicht werden?) sind zur sachgerechten Bewertung auch differenzierte Wirkungsnachweise aller Instrumente für den Grundwasserschutz erforderlich. Es wird angeraten, vergleichbar mit Ansätzen anderer Bundesländer ein integriertes Wirkungsmonitoring einzurichten, das in der Lage ist, Effekte der ELER-Maßnahmen (AUM) von denen der Beratung oder des Ordnungsrechts abzugrenzen.

## **9.9 Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität und Förderung der Diversifizierung (Frage 9)**

Die Verbesserung der Lebensqualität war ein erklärtes Ziel der Entwicklungspolitik für den ländlichen Raum im Rahmen der ELER-Verordnung und eine strategische Priorität der Europäischen Union (EU).

Die für die Ex-post-Bewertung neu formulierte Bewertungsfrage 9 lautet: „Inwiefern hat der EPLR dazu beigetragen, die Lebensqualität im ländlichen Raum zu verbessern und die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft zu fördern?“ (EEN, 2014). Im Rahmen des VT Lebensqualität wurde der Begriff Lebensqualität für die Bewertung des EPLR Hessen operationalisiert und das multidimen-



sionale Konzept der Lebensqualität, wie es seit den 1970er Jahren vornehmlich in den Sozialwissenschaften entwickelt und verwendet wird, in ein theoriegeleitetes Untersuchungskonzept umgesetzt. In einem als Ergänzendes Material zusammengestellten Anhang zu diesem Kapitel findet sich eine ausführliche Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der Lebensqualitätsforschung zur Begriffsklärung und theoretischen Herleitung sowie zur methodischen Vorgehensweise (vgl. 9.9\_EM Lebensqualität).

Der hessische Entwicklungsplan stellt Lebensqualität im ländlichen Raum Hessens mit der guten naturräumlichen Situation und der damit verbundenen Wohnqualität in einen Kontext. Schwächen ländlicher Räume werden hinsichtlich der Infrastrukturausstattung und Daseinsvorsorge beschrieben, aus denen ein Handlungsbedarf abgeleitet wird. Dargestellt werden Unterschiede zwischen und auch innerhalb der ländlichen Regionen, vor allem im Hinblick auf die wirtschaftliche sowie die Entwicklung der Bevölkerung. Für Regionen, die besonders von den Folgen des demografischen Wandels betroffen sind, verstärken sich vor allem die infrastrukturellen Anforderungen. Benannt werden weiterhin Engpässe in der Finanzausstattung der Kommunen, die dazu führen, dass notwendige Investitionen in den ländlichen Räumen im Bereich der Bildungs- und sozialen Infrastruktur nicht getätigt werden können.

Zum Verständnis des Begriffs der Lebensqualität nimmt der EPLR Hessen keine Definition oder Begriffserklärung vor. Vielmehr richtet sich Hessen auf eigene Zielsetzungen im Hinblick auf Zukunftsfähigkeit, die Verbesserung der Wohnqualität sowie die Anpassung an den demografischen Wandel aus und verfolgt einen Ansatz der integrierten ländlichen Entwicklung. Die Strategie für den Erhalt und die Verbesserung der Lebensqualität ist diesen Zielen angepasst. Hier soll der Beitrag aus der ELER-Förderung vorrangig mit den Maßnahmen des Schwerpunkt-3 und über die Umsetzung in HELER- und LEADER-Regionen erreicht werden, die auch zu einem Ausgleich der regionalen Disparitäten beitragen sollen. Hessen setzt dabei besonders auf die als zentrale Maßnahme ausgestaltete Dorferneuerung und -entwicklung. Erwartet werden zudem Effekte auf die wirtschaftliche Entwicklung und Beschäftigung, auch wenn die stabilen Werte des BIP und der Arbeitslosigkeit in den meisten ländlichen Räumen nicht auf eine besondere Problemlage hindeuten. Von der Stärkung der Wirtschaft und der Diversifizierung sollen auch Wirkungen auf die rückläufige Bevölkerungsentwicklung ausgehen, sodass eine weitere Abwanderungstendenz gemindert werden können. Mithilfe des Programms sollen endogene Potenziale gestärkt und relevante Akteure in ländlichen Räumen zusammengeführt werden.

### 9.9.1 Daten und Methoden

Der Bewertung wurde das Konzept der Dimensionen von Lebensqualität nach der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission (SSF-Kommission) (Stiglitz, Sen und Fitoussi, 2009) mit entsprechenden Anpassungen zugrunde gelegt (vgl. 9.9\_EM Lebensqualität). Als relevant wurden die folgenden Maßnahmen ausgewählt:

- 123 Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse
- 125 B Flurneuordnung
- 311 C Zusatzeinkommen durch Direktvermarktung, Handwerk und sonstigen Dienstleistungen
- 312 Unternehmensgründung
- 313 Förderung des Fremdenverkehrs
- 321 A Investitionen zur Verbesserung der regionalen Versorgung mit Waren, Dienstleistungen
- 322 Dorfentwicklung
- 323 Projektbereich 1 Investitionen für Einrichtungen zur Information über Landschafts- und Kulturgeschichte
- 413 Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Lebensqualität
- 421 Gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit
- 431 Arbeit der Lokalen Aktionsgruppe sowie Kompetenzentwicklung

Einer als Inzidenzanalyse durchgeführten Analyse der räumlichen Verteilung der Förderung liegen die verausgabten Fördermittel bezogen auf die Einwohnerzahl (pro-Kopf) sowie sozio-ökonomische Indikatoren als Zielgrößen der Lebensqualität auf Ebene der Landkreise zugrunde (siehe 9.9\_EM Lebensqualität). Ziel der Analyse war die Untersuchung der Fragen, inwieweit mit der räumlichen Verteilung der Fördermittel Nachteile in den Dimensionen von Lebensqualität ausgeglichen wurden, und ob sich eine Zielorientierung darin widerspiegelte. Die Maßnahmenwirkungen wurden nach den Ergebnissen der Maßnahmenbewertungen, insbesondere deren Auswertung der Förderdaten, bewertet. Zudem konnten die Ergebnisse aus Befragungen der Zuwendungsempfänger sowie Fallstudien genutzt werden.

## 9.9.2 Wirkungseinschätzung

### Räumliche Verteilung der Förderung (Inzidenzanalyse)

In die quantitative Analyse der regionalen Verteilung der Fördermittel wurden die Förderbeträge der von 2007 bis 2012 abgeschlossenen Projekte inkl. der Art. 89-Maßnahmen einbezogen.<sup>141</sup> Die Abgrenzung ländlicher Kreise wurde auf Basis des EPLR Hessen vorgenommen.<sup>142</sup> Der durchschnittliche Förderbetrag der ausgewählten Maßnahmen (inklusive der Art. 89-Zahlungen) lag bei 59 Euro/Einwohner (bezogen auf die Bevölkerungszahl in 2006). Die Pro-Kopf Förderung variierte zwischen 16 Euro und 155 Euro. Die höchsten Förderbeträge je Einwohner wurden im Vogelsbergkreis mit 155 Euro und im Werra-Meißner Kreis 110 Euro verausgabt. Im Vogelsbergkreis wurde in dem betrachteten Förderzeitraum 2007 bis 2012 mit rd. 13 Mio. Euro auch die insgesamt höchste Fördersumme umgesetzt.

Die quantitative Analyse der regionalen Verteilung der Fördermittel zeigt, dass die Höhe der Förderbeträge pro Kopf insgesamt positiv mit den anhand ausgewählter Indikatoren von Lebensqualität abgebildeten Problemlagen korrelierte. Als Beispiel ist in Abbildung 32 der Zusammenhang zwischen regionaler Verteilung der Fördermittel und einem Faktor Finanzielles Risiko dargestellt, der für die Dimension „Persönliche Sicherheit“ die Indikatoren Verbraucherinsolvenzen, Schuldnerquote und Arbeitslosigkeit zusammenfasst. Die Trendlinie steigt an und zeigt damit eine Verteilung der Fördermittel abhängig von wirtschaftlichen Indikatoren mit Bezug zu Lebensqualität.

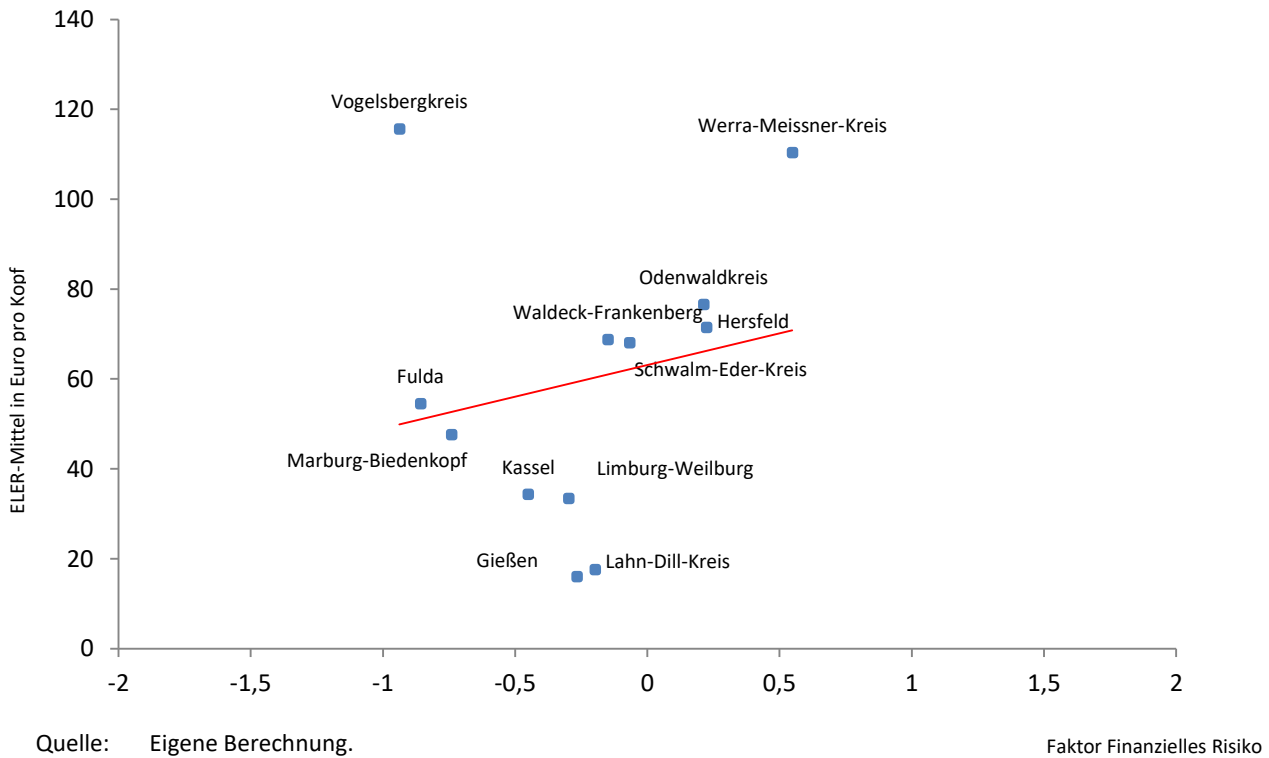
Die Ergebnisse deuten jedoch darauf hin, dass der ermittelte Zusammenhang vor allem durch die Dimension „Ländlichkeit“ (Bevölkerungsdichte) bestimmt wurde und sich eine Zielgerichtetheit der Förderung insbesondere an diesem Aspekt orientiert hat. Begünstigt wird die „gute“ Anpassung auch durch die geringen Fallzahlen, wodurch einzelne Ausreißer den Trend relativ stark beeinflussen. Insofern bietet diese Analyse erste Orientierungspunkte, ist aber für eine abschließende Bewertung nicht hinreichend.

---

<sup>141</sup> Die qualitative Analyse wurde im Jahr 2013 umgesetzt und abgeschlossen.

<sup>142</sup> Im EPLR erfolgte eine gemeindebezogene Abgrenzung ländlicher Gebiete. Da in der quantitativen Analyse nur kreisbezogene Daten verwendet wurden, musste die Abgrenzung ländlicher Gebiete auf Kreisebene angepasst werden. Ländliche Kreise im Rhein-Main-Gebiet wurden nur dann einbezogen, wenn sie ausschließlich ländliche Gemeinden umfassten. Daraus ergab sich der Ausschluss der im EPLR als überwiegend ländlich eingestuft Landkreise Darmstadt, Dieburg, Bergstraße, Rheingau-Taunus, Hochtaunus, Wetteraukreis und Main-Kinzig als nicht-ländlich. Hintergrund dieser Festlegung war zudem, dass auch die BBSR (2012) diese Kreise als Agglomerationsräume bzw. hochverdichtete Kreise einstuft.

**Abbildung 32:** Zusammenhang zwischen regionaler Verteilung der Fördermittel und einem Faktor Finanzielles Risiko



### Maßnahmen- und Programmwirkungen

In der folgenden Tabelle 63 sind die Fördersummen der relevanten Maßnahmen sowie ihre Wirkungen/Beiträge in den Dimensionen von Lebensqualität dargestellt. Da Beschäftigungswirkungen nur für wenige Maßnahmen ermittelt wurden, wurde die Dimension „Persönliche Aktivitäten“ mit dem Aspekt ‚Erwerbsarbeit‘ in die Dimension „Materieller Wohlstand“ eingeordnet, d. h. Beschäftigungswirkungen werden hier abgebildet.

**Tabelle 63:** Zuordnung zu den Dimensionen von Lebensqualität und öffentliche Ausgaben

ELER-Code	Maßnahmenbezeichnung	Öffentliche Ausgaben 2007-2015 in Mio. Euro*	Materieller Wohlstand (Erwerbsarbeit)	Persönliche Aktivitäten (Freizeit etc.)	Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit	Gesundheit	Bildung	Soziale Beziehungen	Politische Partizipation	Wohnstandortbedingungen	Umweltbedingungen
123	Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse (V&V)	8,33	○							○	
125 B	Flurneuordnung	32,75	○							○	
311 C	Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten	1,83	○							○	
312	Unternehmensgründung	0,77	●		○					●	
313	Förderung des Fremdenverkehrs	0,67	○		○					●	
321 A	Investitionen zur Verbesserung der regionalen Versorgung mit Waren, Dienstleistungen	1,73		●				●		●	
322	Dorfentwicklung	157,02		●				●	●	●	
323 PB 1	Investitionen für Einrichtungen zur Information über Landschafts- und Kulturgeschichte	0,91		●			○	●		●	●
413	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien, Lebensqualität	38,53	○	●			○	○	○	●	○
421	Gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit	0,10	○							○	
431	Arbeit der lokalen Aktionsgruppe sowie Kompetenzentwicklung	2,43						●	●		

\* Öffentliche Mittel bis Dezember 2015 inkl. Art. 89.

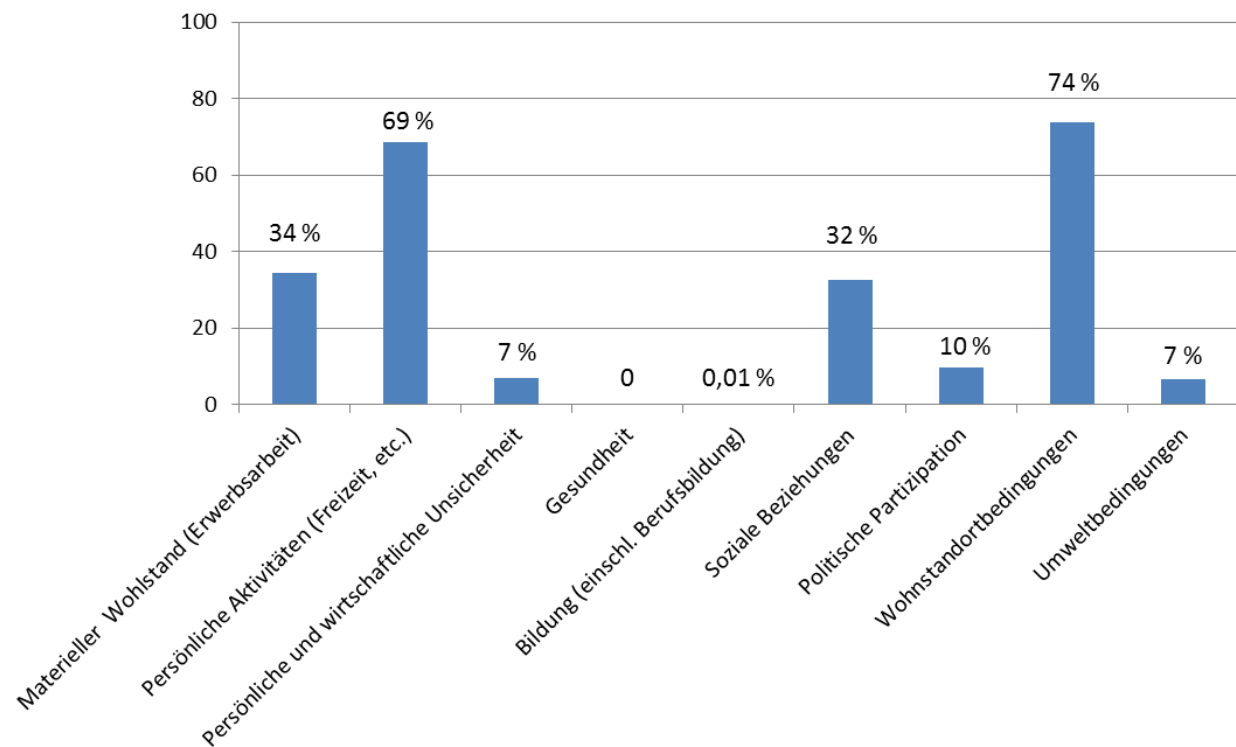
Ergebnisse der Maßnahmenbewertung: ● Starke Wirkung    □ Geringe/keine Wirkung    ▨ Wirkung im EPLR formuliert  
 ○ Teilweise Wirkung    ■ Ziel/positiver Beitrag im EPLR formuliert

Quelle: Eigene Darstellung.

Für die Anwendung des Lebensqualitätskonzeptes der SSF-Kommission wurden die Ergebnisse der Förderdatenauswertungen der Maßnahmenbewertungen verwendet. Abbildung 33 zeigt als Ergebnis die zu den Dimensionen aggregierten Anteile der Fördermittel 2007 bis 2015. Die ver-

ausgabten Fördermittel wurden dabei z. T. auch mehreren Dimensionen sowie auch nur anteilig<sup>143</sup> zugeordnet, eben entsprechend der Maßnahmenbewertung.

**Abbildung 33:** In den Dimensionen aggregierte Fördermittel 2007 bis 2014



Quelle: Eigene Darstellung der Förderdaten.

Die SSF-Kommission gibt keine Empfehlung zu einem „Ranking“ der Dimensionen im Hinblick auf ihre Bedeutung im Kanon der Lebensqualität ab. Für die relevanten, als Kernmaßnahmen für Lebensqualität identifizierten Fördermaßnahmen des EPLR Hessen liegt das Hauptgewicht in der Dimension „Wohnstandortbedingungen“, zu der so gut wie alle Maßnahmen zugeordnet wurden. Hier wurde mit 74 % der größte Anteil der Fördermittel eingesetzt. Die zentrale Maßnahme war dabei die Dorferneuerung und -entwicklung (322) sowie die Maßnahme 413 in LEADER-Regionen. Die für den Erhalt und die Verbesserung der Lebensqualität relevanten Maßnahmen haben einen weiteren Schwerpunkt in der Dimension „Persönliche Aktivitäten (Freizeit)“ (hier wurde ein Großteil aus der Maßnahme 125 B und wiederum aus der 413 zugeordnet). Die beiden Dimensionen „Soziale Beziehungen“ (insbesondere auch aus den Maßnahmen 322 und 413) und die Dimension „Materieller Wohlstand“ erreichten ebenfalls einen hohen Anteil der Fördermittel, vor allem aus den Maßnahmen 125 B, 123, 311 C, 312 und 413.

<sup>143</sup> In diesen Fällen wurde der Beitrag mit 30 % der Fördermittel berücksichtigt.

### **Beiträge der Maßnahmen zu den Dimensionen von Lebensqualität**

Die Beiträge der relevanten Maßnahmen in der Dimension „**Wohnstandortbedingungen**“ betrafen die Wohn- und Aufenthaltsqualität und Wohnattraktivität sowie die soziale Infrastruktur.

Die beiden (Teil)-Maßnahmen 123 und 311 C konnten zum einen durch die Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit (123), zum anderen durch die Investitionen zur Diversifizierung und Direktvermarktung (311 C) in Bezug auf die regionale Versorgung das Angebot vor Ort erhalten und teilweise verbessern. Mit der Förderung von Kleinstunternehmen (312, Neugründung oder Erweiterungen) wurden Angebote zur Nahversorgung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs<sup>144</sup> geschaffen, aufrechterhalten oder aufgewertet (v. a. im Handwerk, Handel und Gewerbe, medizinische/soziale Dienstleistungen).

Die Maßnahme 313 war auf Einrichtungen der touristischen Infrastruktur wie z. B. gastronomische Angebote sowie die Errichtung von Wander- und Fahrradwegen (s. u.) ausgerichtet. Damit leistete die Maßnahme einen Beitrag zur verbesserten Wohnqualität.

Die Maßnahme 321 umfasste die Bereitstellung von Räumen, Begegnungsorten wie z. B. Mehrzweckhäusern oder -räumen (z. B. für Vereine, Familien, Jugendliche) oder Plätze (Spielplatz, Mehrgenerationenplatz) sowie die Schaffung oder Ausstattungen spezifischer gemeinnütziger regionaler Angebote (z. B. Bibliotheksanbau an einer Volkssternwarte, Senioren-Computer-Club, Theaterverein, Backhaus). Damit wurde die soziale Infrastruktur in den ländlichen Räumen gestärkt.

Mit den geförderten Projekten der Maßnahme Dorfentwicklung (322) wurde vor allem in die ortstypische Gestaltung und den Erhalt bzw. die Anpassung an alters- und zeitgerechte Bedarfe der bauliche Substanz in den Dörfern investiert und damit die Wohnfunktion erhalten und die Wohnqualität verbessert. Mit den Projekten zur Freiflächen- und Verkehrsraumgestaltung wurde ebenfalls die Wohn- und Aufenthaltsqualität gestärkt. Die geförderten Projekte trugen darüber hinaus zu dem übergeordneten Ziel einer zukunftsfähigen Entwicklung in den Dörfern bei.

Aus der Teilmaßnahme 323 Projektbereich 1 entstanden neue Informationsangebote zu kultur- und naturgeschichtlichen Besonderheiten in ländlichen Regionen, die die Freizeit- und Naherholungsmöglichkeiten interessanter und vielfältiger gestalteten und damit zur Wohnattraktivität beitragen konnten.

Durch die Umsetzung der Förderung der ländlichen Entwicklung in HELER- und LEADER-Regionen waren die Maßnahmen (413, 421, 431) an die regionalen Bedarfe angepasst. Sie zielten auf die Entwicklung einer gesamten Region und erreichten eine besondere Wirkung durch die Stärkung endogener Potenziale in ländlichen Räumen.

---

<sup>144</sup> Ohne soziale Dienstleistungen, diese wurden bei den sozialen Infrastrukturen zugeordnet.

Die direkten Beschäftigungseffekte der Maßnahme 312 trugen zu der Dimension **„Materieller Wohlstand (Erwerbsarbeit)“** bei: Die neu geschaffenen Arbeitsplätze haben die wirtschaftliche Entwicklung in den ländlichen Regionen angestoßen. Die mehr indirekten Effekte auf die wirtschaftliche Entwicklung aus dem Zusammenspiel der geförderten Projekte in den Maßnahmen 313, 321 sowie in den LEADER- und HELER-Regionen zur verbesserten Infrastruktur und den verbesserten Wohnstandortbedingungen wirkten ebenfalls auf die wirtschaftliche Entwicklung und haben damit in der Dimension **„Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit“** einen positiven Beitrag entfaltet.

Die Beiträge zu den Dimensionen **„Persönliche Aktivitäten (Freizeit)“** und **„Soziale Beziehungen“** beziehen sich auf die über die Maßnahme 125 B geschaffenen multifunktionalen Wege: Sie werden immer auch als Fahrradwege genutzt (rd. 15 % der ausgebauten Wege sind Bestandteil einer beschilderten Fahrradrouten) und verbessern die Möglichkeiten für Freizeit- und Naherholung. Dies gilt auch für die Errichtungen von Wegen und die Einrichtungen von gastronomischen Angeboten in LEADER-Regionen über die Maßnahme 313, die auch für die lokale Bevölkerung erweiterte Möglichkeiten für Freizeitaktivitäten sowie Erholungsmöglichkeiten einschließen.

In der Maßnahme 322 wurden Gemeinschaftseinrichtungen, zumeist Dorfgemeinschaftshäuser, gefördert und damit Räume für gemeinschaftliche Aktivitäten und für das soziale Leben geschaffen. Diese Räume werden vielfältig von unterschiedlichen Gruppen und Vereinen genutzt, auch die Nutzung für Feste ist von Bedeutung. Zudem erhöhte das hohe ehrenamtliche Engagement in Form von Eigenleistung bei den Baumaßnahmen die Identifikation mit den Einrichtungen. Nicht nur dabei waren die Beteiligungsprozesse im Rahmen der Dorfentwicklung (322) von großer Bedeutung. Durch die Beteiligung der Bevölkerung im Planungs- und Umsetzungsprozess und die Umsetzung auf der Basis von Entwicklungskonzepten entwickelte sich neues ehrenamtliches Engagement in Form z. B. von Bürgervereinen. Die Dorfentwicklung förderte damit das soziale Leben in den Dörfern.

Über die integrierten Entwicklungsprozesse in den hessischen HELER- und LEADER-Regionen wurden die relevanten Akteure in den Regionen zusammengebracht und ihr Expertenwissen genutzt, sodass das Selbstentwicklungspotenzial in den Regionen gefördert wurde und Möglichkeiten der Teilhabe entstanden.

Die Dimension **„Politische Partizipation“** betraf die Möglichkeiten der Teilhabe und Beteiligung innerhalb der HELER- und LEADER-Prozesse.



## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Anhand des mehrdimensionalen Konzepts konnte das Ziel „Verbesserung der Lebensqualität“ für die Politik operationalisiert werden. Eine Empfehlung an das Land ist daher, die Diskussion um die Frage „Was ist Gutes Leben im ländlichen Raum?“ aufzunehmen.

Die vorgenommene quantitative Analyse stützte sich anhand der ausgewählten Indikatoren für Lebensqualität ausschließlich auf statistische Daten zu objektiven Lebensbedingungen. Sie bietet erste Orientierungspunkte. Zukünftige Evaluierungen sollten für eine weitere Wirkungsanalyse auf Kreisebene geeignete Indikatoren erfassen und auch die subjektiven Bewertungen untersuchen und über Befragungen Lebenszufriedenheit als Indikator in Dörfern und Gemeinden erheben.

Mit dem Maßnahmenspektrum und der Umsetzung der integrierten ländlichen Entwicklung in LEADER- und HELER-Regionen konnten in einigen Lebensqualitäts-Dimensionen gute Beiträge zum Erhalt und zur Verbesserung der Lebensqualität erreicht werden. Wirkungen entfalteten sich besonders auf Projekt- und Regionsebene. Eine besondere Rolle kommt dem Zusammenspiel von Akteuren der verschiedenen Ebenen (Gemeinde, Ortsteil, Landkreis) zu. Hessen hat dafür mit seiner Förderausgestaltung gute Bedingungen geschaffen. Dennoch blieb die Bedeutung des EPLR in Hessen für die Verbesserung der Lebensqualität angesichts der anderen zentralen Politikfelder Wirtschafts-, Sozial und Arbeitsmarktpolitik und deren Handlungsmöglichkeiten und Finanzausstattung gering. Darüber hinaus ist vor dem Hintergrund der zukünftigen Anforderungen an die Finanzausstattung der Kommunen, ohne die eine nachhaltige Verbesserung der Lebensqualität nicht möglich ist, eine entscheidende Rahmenbedingung.

## 9.10 Beitrag zur Einführung innovativer Ansätze (Frage 10)

Zu Beginn der Förderperiode waren Innovationen bereits ein Entwicklungsaspekt (z. B. in der Lisbon-Strategie im Jahr 2000), aber noch nicht Bestandteil des CMEF. Erst mit dem neuen Leitfa-den der EU (2014) kam die neue programmbezogene Bewertungsfrage 10 hinzu: „In welchem Umfang hat der EPLR Hessen zur Einführung innovativer Ansätze beigetragen?“ Die folgende Analyse soll aufzeigen,

- welche Innovationsansätze mit dem EPLR Hessen angedacht waren,
- bei welchen Maßnahmen welche Innovationspotenziale identifiziert wurden sowie
- in welchem Umfang innovationsrelevante Maßnahmenbestandteile umgesetzt wurden.

### Was sind innovative Ansätze im ELER-Kontext?

Innovationen und Innovationsprozesse werden je nach Kontext (bspw. sozialen, kulturellen, organisatorischen oder Umweltkontexten) unterschiedlich definiert. Ein gemeinsames Verständnis liegt darin, dass es sich um einen Prozess aus verschiedenen Schritten handelt, der, wenn er ab-

geschlossen wird, eine Neuerung (Innovation: neue Idee oder neuer Gegenstand) in der Anwendung bringt. Da der Prozess aus verschiedenen Schritten besteht, können die Maßnahmen bei den unterschiedlichen Schritten und in unterschiedlicher Weise beitragen. Offen ist die Definition und Beurteilung der „Anwendung“ der Innovation.

Die EU-KOM versteht unter Innovation die Fähigkeit, „(...) neue Ideen aufzugreifen und sie durch die Verwendung neuer Verfahren, Produkte und Dienstleistungen besser und schneller als die Konkurrenz in kommerzielle Ergebnisse umzusetzen“ (EU-KOM, 2010). Daneben gibt es Innovationen, die nicht unmittelbar auf neue Produkte und Märkte, Einkommensschaffung oder ökonomische Inwertsetzung abzielen. Es wird dabei zumeist in vier Innovationstypen unterschieden: organisatorische, geschäftsfeldbezogene, institutionelle und soziale Innovationen.

Für die unterschiedlichen Ansätze der ELER-Förderung ist ein an einzelnen Maßnahmen (-typen) angepasstes Innovationsverständnis notwendig. Es gibt dadurch unterschiedliche Ansatzpunkte, Zielsetzungen und Definitionen<sup>145</sup>. Der Innovationsprozess im engeren Sinn umfasst lediglich die Aktivitäten, die für die Markteinführung der innovativen Produkte bzw. für die Prozesseinführung im landwirtschaftlichen Betrieb/Unternehmen notwendig sind. Das Produkt bzw. das Verfahren ist aufgrund von Aktivitäten in Forschung und Entwicklung (F&E) bereits im Markt verfügbar. Innovation im weiteren Sinn bezieht neben der eng gefassten Sichtweise die F&E sowie weitere Aktivitäten mit ein. Dieser Innovationsprozess beinhaltet den Entstehungszyklus (F&E und Produktionseinführung) und den Marktzyklus (Markteinführung, Marktdurchsetzung und Konkurrenzentstehung) (Borchert und Hagenhoff, 2003; Stummer, Günther und Köck, 2006).

### Relevante Maßnahmen

Tabelle 64 zeigt alle Maßnahmen, bei denen in den Maßnahmenbeschreibungen im hessischen EPLR Innovationsansätze enthalten sind bzw. in denen innovationsbezogene Projektauswahlkriterien berücksichtigt wurden. In den jeweiligen Förderrichtlinien wird der Innovationsbegriff häufig nicht direkt angesprochen. Der Schwerpunkt 4 (LEADER) stellt hier eine Ausnahme dar.

---

<sup>145</sup> Zum Beispiel anhand der Frage für wen die Innovation neu sein soll, bzw. wer davon profitiert (gesellschaftliche Teilgruppen, Betrieb, Organisation, Region).

**Tabelle 64:** Maßnahmen im hessischen EPLR mit Innovationsansätzen

ELER-Code	Titel der Maßnahme	Innovationsansätze im hessischen EPLR	Projektauswahlkriterien zu Innovation
	<b>SP 1</b>	<b>Allgemeines</b>	
	SP1 allgemein	Dementsprechend werden auf der Grundlage des Nationalen Strategieplans sowie der Analyse der Ausgangssituation folgende Ziele festgelegt: (...) <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Verbesserung der Innovationskraft.</b> (S. 141)</li> </ul>	
	<b>SP 1</b>	<b>Maßnahmen</b>	
121	Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe	K.A.	Eines der Unterkriterien <sup>146</sup> beinhaltet die Einschätzung als „ <b>Innovatives Projekt</b> “ durch das HMUELV.
123	Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse	Ziele: Wertschöpfung in ländlichen Gebieten und zusätzliche Einkommensquellen erschließen, <b>durch Produktinnovationen</b> , Erschließung neuer Absatzmärkte, (...) (S. 197)  Gegenstand der Förderung: Eine Erhöhung der Wertschöpfung wird insbesondere erzielt durch Investitionen (...) <b>zur Einführung neuer Produkte, neuer Technologien, neuer Herstellungsverfahren und anderer Innovationen</b> , (...) (S.199)	<u>In Projektauswahlkriterien und Checkliste:</u> 5 Auswahlkriterien, davon eines: „ <b>Entwicklung und Einführung neuer Produkte / Innovation</b> “
125 B	Flurneuordnung	K. A. Einführung eines neuen Instruments (SILEK)	
	<b>SP 3</b>		
311C	Maßnahmen zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft	Weitere national finanzierte : <b>Förderung von Produktinnovationen und Vermarktungsalternativen</b> (...) Ein Großteil entsprechender Projekte wird seit 2008 über die Maßnahme 311 gefördert (S. 112)	Eins von 5 Maßnahmenspezifischen Auswahlkriterien: • <b>Entwicklung und Einführung neuer Produkte / Innovative Projekte</b> (Einzelvorlage bei HMUELV)
312	Förderung von Unternehmensgründung und -entwicklung	Strategie: (...) Auf traditionelle Fertigkeiten kann aufgebaut werden, <b>neue Fähigkeiten</b> sollen entwickelt werden, neue Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen sollen gefördert werden und <b>Arbeitsplätze im Bereich innovativer Techniken</b> (z. B. Informations- und Kommunikationstechniken) geschaffen werden.	<u>Checkliste 312: Übereinstimmung mit den Zielen des EPLR</u> „Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung, der Entwicklung und der <b>Innovation</b> “

Fortsetzung der Tabelle nächste Seite

<sup>146</sup> Betriebliche Kooperation, Junglandwirte, Erzeugung von Produkten mit höherer Qualität, Grünlandanteil von mehr als 50%, Steillagenweinbau [sprachlich!?!]

## Fortsetzung der Tabelle

ELER-Code	Titel der Maßnahme	Innovationsansätze im hessischen EPLR	Projektauswahlkriterien zu Innovation
	<b>SP 4</b>		
41	LEADER – Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien in drei Bereichen	(...) Dieser <b>innovative Politikansatz</b> unterstützt die Umsetzung horizontaler Ziele (z. B. Umweltschutz, Chancengleichheit, Good governance) (S.103)	Das Auswahlverfahren ist in vier aufeinander folgende Stufen gegliedert: Es werden Kriterien geprüft wie (...), <b>Innovationsgehalt (des REK)</b> , (...). (S.360)
		Außerdem werden über den Schwerpunkt LEADER folgende Ziele verfolgt: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verstärkte Mobilisierung der endogenen Entwicklungspotenziale in ländlichen Regionen;</li> <li>• Verbesserung von regionaler Kooperation und Stärkung der Beteiligung wesentlicher Akteure;</li> <li>• <b>Entwicklung und Verarbeitung innovativer Ansätze</b> (S. 166/S. 367)</li> </ul>	
431	Arbeit der Lokalen Aktionsgruppen sowie Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung in den betreffenden Gebieten	Regionalmanagement umfasst die Organisation des Dialogs in der Region, die Zusammenführung sektoraler Politikbereiche und Programme..., <b>die Aktivierung innovativer Projekte</b> und die entsprechende konzeptionelle Vorarbeit sowie (...) ....(S. 165 / S. 368)	

Quellen: HMULV (2009), Projektauswahlkriterien und Checklisten (2010)

### Innovationsrelevante Maßnahmenbestandteile

Im Rahmen der Maßnahme **Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (121)** wurden insgesamt 808 Vorhaben bewilligt. Inhaltlicher Schwerpunkt war die Förderung von Investitionen in die Milchviehhaltung. Rein betriebliche Neuerungen wie z. B. ein Automatisches Melksystem (rund 35 % der neu installierten Melksysteme) stellten auf regionaler oder gar sektoraler Ebene längst keine Innovation mehr dar. Ähnliches galt für mobile Hühnerställe, die etwa 10 % aller geförderten Hühnerställe ausmachten. Seit dem Bewilligungsjahr 2011 gab es das Projektauswahlkriterium „Innovatives Projekt – Vorlage und Entscheidung HMUELV“. Im gesamten Förderzeitraum wurden nach Angabe des HMUELV lediglich zwei Vorhaben mit Bezug zur Innovation gefördert.

Im Rahmen der Maßnahme **Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse (123)** wurden insgesamt 34 Projekte bewilligt, die sich auf 24 Unternehmen verteilen. Die Ergebnisse der durchgeführten Untersuchungen zeigen, dass Innovationen nur ein Nebenziel der geförderten Investitionen darstellen und nur in knapp einem Drittel der Vorhaben auf die Entwicklung neuer Produkte, Prozesse und Technologien ausgerichtet waren. In 13 von 23 Fällen standen die geförderten Investitionen in Zusammenhang mit der Einführung von neuen Technologien, womit hauptsächlich der neueste Stand der Technik anstatt einer Innovation implementiert wurde. Weitere Anhaltspunkte für nur geringe Investitionseffekte sind die Ausgaben für F&E gemessen am Gesamtumsatz, sowie die geringe Anzahl von Betrieben, die überhaupt

neue Produkte und Produktlinien sowie F&E vorzuweisen haben. Zusammenfassend deuten die Indikatoren auf einen geringen Innovationsbeitrag der geförderten Investitionen hin.

Im Rahmen der **Flurneuordnung (125 B)** wurden nach der Umsetzung eines Pilotvorhabens in der Förderperiode 2000 bis 2006 in der nachfolgenden Periode 2007 bis 2013 in stärkerem Umfang SILEKs<sup>147</sup> als neues Planungsinstrument der hessischen Flurneuordnungs-Verwaltung eingesetzt. Für das Gebiet einer Gemeinde werden unter Mitwirkung der lokalen Bevölkerung Chancen und Potenziale ermittelt, Entwicklungsziele formuliert und Projekte entwickelt. Der Fokus liegt hierbei auf Projekten im Außenbereich, die in einer späteren Flurneuordnung auch umgesetzt werden können. Die SILEKs stellen sozusagen das Gegenstück zu den Integrierten kommunalen Entwicklungskonzepten (IKEK) dar, die der Dorfentwicklung dienen. Im betrachteten Zeitraum wurden SILEKs in elf Gemeindegebieten durchgeführt, die jeweils über ein bis (in einem Fall) drei Jahre gefördert wurden. Die in diesen SILEKs entwickelten Projektideen wurden in der Förderperiode 2006-2013 noch nicht umgesetzt. Weitere Hinweise hierzu finden sich in dem Anhang 3 zum Modulbericht 5.5\_MB(b) Fallstudien zur Flurbereinigung in Hessen.

Mit der Förderung von **Investitionen zur Diversifizierung (311 C)** wurden 57 Vorhaben unterstützt. Dabei handelte es sich überwiegend um Investitionen in die Pensionstierhaltung (Reit- und Bewegungshallen) und Direktvermarktung, die zwar in der Regel betriebliche Neuerungen mit sich brachten, aber ansonsten dem Stand der Technik entsprachen.

Mit der Maßnahme **Unternehmensgründung und -entwicklung (312)** wurden Kleinstunternehmen mit regionalem Absatzmarkt in ländlichen Räumen gefördert. Auch wenn die Zielsetzung auf neue, innovative Angebote und Techniken ausgerichtet war, lag der Schwerpunkt der Umsetzung auf dem Erhalt und der Sicherung der regionalen Versorgungs- und Angebotsstrukturen. Unter den geförderten Gründungen finden sich nur wenige Unternehmen, die neue Herangehensweisen an die Versorgungssituation entwickelten oder neue Angebote bereitstellten (z. B. Energieberatung).

Mit **LEADER (Schwerpunkt 4)** wurde in Hessen u. a. das Ziel der Entwicklung und Verbreitung innovativer Ansätze verfolgt. Dementsprechend zählte die Aktivierung innovativer Projekte zu einer der Kernaufgaben der Regionalmanagements. Innovation wird – wie oben skizziert – in verschiedenen Kontexten unterschiedlich definiert. Im LEADER-Kontext wird stets betont, dass die Innovation neu für die Region sein muss. Dabei geht es nicht nur um technische Neuerungen, sondern auch um soziale Innovationen. In Hessen standen den LEADER-Regionen im Wesentlichen die Maßnahmen des Schwerpunktes 3 zur Verfügung, d. h. die Fördermöglichkeiten waren an deren Förderbedingungen gebunden. Diese Bedingungen sowie die Integration in die ELER-Förderung führten nach Einschätzung der RegionalmanagerInnen insgesamt zu einer Einschränkung bei der Umsetzung innovativer Vorhaben. Die Ergebnisse der ZWE-Befragung zeigen, dass auch in diesem klar definierten Rahmen nach Einschätzung der befragten ZWE Innovationen

---

<sup>147</sup> Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte mit räumlichem und thematischem Schwerpunkt.

möglich waren. So gab die Hälfte der befragten ZWE an, dass mit den Projekten neue Ideen oder Handlungsansätze für die jeweilige Region umgesetzt werden konnten. Bei den Innovationen handelte es sich z. B. um neue Produkte oder Dienstleistungen, die Erschließung neuer Ziel- oder Kundengruppen bzw. um die Erprobung neuer Formen der Zusammenarbeit oder Organisation. Dazu zählten z. B. die Beteiligung von Schulen, Kindergarten, Ortsbeirat, Vereinen und Behörden bei der Anlage des Solztaler Kinderweges oder die Zusammenarbeit von Bürgern mit und ohne Behinderung zur Schaffung eines Nahversorgungsnetzes oder die Übertragung der ursprünglich französischen Eco-Pfade nach Hessen. In Bezug auf neue Kontakte und Zusammenarbeit gaben 80 % der befragten ZWE an, dass sie im Rahmen des Projekts mit Akteuren zusammenarbeiteten, mit denen sie vorher noch nicht zusammen gearbeitet hatten. In den meisten Regionen ist es gelungen, durch den LEADER-Prozess neue Themen in die regionale Diskussion einzubringen und damit auch Impulse zu setzen. Etwa 70 % der LAG-Mitglieder stimmten im Rahmen der LAG-Befragung 2013 in Hessen der Aussage zu, dass durch den LEADER-Prozess neue Möglichkeiten zur Entwicklung der Region aufgezeigt und neue Themen auf die Agenda der Region gebracht wurden.

### **Schlussfolgerungen**

Innovationsansätze konnten in den Maßnahmenbeschreibungen nur in einzelnen (Teil-) Maßnahmen (121, 123, 125 B und 311 C, 312) und LEADER (Schwerpunkt 4) identifiziert werden. In den maßnahmenbezogenen Förderrichtlinien war Innovation bei einigen Maßnahmen als (Zusatz-)Kriterium bei der Projektauswahl (121, 123, 311 und LEADER) und bei der Maßnahme 431 als Handlungsauftrag verankert. In der Flurbereinigung wurde mit dem SILEK ein gänzlich neues Instrument eingeführt.

Die Einordnung und Bewertung des Gesamtkomplexes Innovation ist nur mit Einschränkungen möglich, weil sich das Verständnis von Innovation bei den Maßnahmen unterscheidet. Darüber hinaus lagen auf Maßnahmenebene keine klaren bzw. überhaupt keine diesbezüglichen Definitionen vor. Zu den Projekten der unterschiedlichen Maßnahmen fehlten nähere Informationen, um erkennen zu können, inwieweit vom Titel her potentielle Projekte zumindest in Teilen oder sogar in ihrer Gesamtheit tatsächlich eine Neuerung bzw. Innovation darstellen. Eine entsprechende Benennung oder Kennzeichnung für Projekte war nicht vorgesehen.

Eine weitere Herausforderung ist die Einordnung und die Differenzierung zwischen Produkt- oder Prozessinnovation im Betrieb, in der Branche oder in der Region. Die Einstufung als Innovation kann sich zudem im Laufe der Förderperiode ändern, weil bestimmte Lösungen nach einigen Jahren den Stand der Technik erreichen und keine Innovation im engeren Sinne mehr darstellen. Sie erfordert außerdem sehr gute Kenntnisse über die regionale bzw. landesweite Situation.

Eine segmentierte Ausrichtung auf Zielgruppen der Landwirtschaft, Forstwirtschaft oder gewerblicher Wirtschaft kann den Prozess der Innovation beeinträchtigen, da (technologische) Innovationen vielfach gerade an den Schnittstellen der vor- und/oder nachgelagerten Bereiche der Wertschöpfungskette erfolgen. Um diese Prozesse zu unterstützen, sind integrierte Ansätze an den

Schnittstellen unter Einbeziehung von Akteuren unterschiedlicher Bereiche sinnvoll (z. B. entlang von Wertschöpfungsketten, regionales Lernen, Transferprojekte zwischen Wissenschaft und Praxis etc.).

Der Ansatz in der neuen ELER-Förderperiode 2014 bis 2020, wie z. B. die Maßnahme Europäische Innovationspartnerschaften (EIP) mit Kooperation aus Praxis und Wissenschaft, betont stärker das Ziel einer Innovation. Dabei geht es um die Lösung ausgewählter Probleme, zu denen im Vorfeld die Problemlage und die angestrebte Innovation konkret darzulegen sind. Dies ist ex ante als eine gute und zielgerichtete Herangehensweise zu bewerten.

### 9.11 Beitrag zur Schaffung von Zugang zum Breitbandinternet (Frage 11)

Die Versorgung von ländlichen Räumen mit Breitbandinternet wurde in der SWOT des hessischen EPLR nicht thematisiert. Eine Bewertungsfrage zur Thematik wurde erst mit dem neuen Leitfaden zur Ex-post-Bewertung formuliert: „In welchem Umfang hat das EPLR zur Schaffung von Zugang zum Breitbandinternet beigetragen?“ Die folgende Analyse soll aufzeigen,

- welche Relevanz das Thema hat und wie es sich in den politischen Rahmen einordnet und
- in welchem Umfang relevante Maßnahmenbestandteile umgesetzt wurden.

#### **Relevanz des Themas und Einordnung in den politischen Kontext**

Breitbandnetze haben sich zu einer Grundvoraussetzung für die Wissens- und Informationsgesellschaft entwickelt. Neben der privaten Nutzung sind sie heute auch für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für die Schaffung von hochwertigen Arbeitsplätzen von hoher Bedeutung. Digitale Anwendungen finden sich in nahezu allen Branchen, z. B. im Gesundheitswesen (Stichwort „eHealth“), im Bildungsbereich, in der öffentlichen Verwaltung und auch in der Landwirtschaft.

Mit der zunehmenden Komplexität und Multimedialität der Internetanwendungen steigt auch die benötigte Bandbreite. Dieser Trend wird sich fortsetzen, denn Themen wie Fernsehen über das Internet oder Cloud-Computing werden immer stärker nachgefragt und benötigen Anschlüsse mit hohen Übertragungsraten. Der Begriff „Breitband“ ist nicht abschließend definiert. Er wird pauschal für schnelle Internetanschlüsse verwendet. Eine allgemein gültige Abgrenzung, welche Übertragungsraten bei Breitband gegeben sein müssen, liegt nicht vor.

In Deutschland existieren für den Internetzugang derzeit mehrere Infrastrukturtypen nebeneinander. Dazu gehören die auf Kupfer-Telefonkabel basierenden Digital Subscriber Line(DSL)-Netze, die auf dem TV-Kabelnetz aufbauende internetfähige Infrastruktur sowie die Funknetze. Die Glasfaser ist heute das leistungsfähigste Medium für die Breitbandversorgung. Datenübertragungsraten von weit über 100 Mbit/s sind möglich, wobei diese unabhängig von der Entfernung ist. Unterschieden werden die verschiedenen Glasfasertechnologien nach dem Punkt der Signal-

übermittlung. Danach wird die vorhandene Kupferinfrastruktur genutzt. Folgende Technologien sind vorhanden:

- FTTN („Fiber-to-the-Node“) und FTTC („Fiber-to-the-Curb“): das Signal geht an einem Kabelverzweiger auf das herkömmliche Kupferkabel über.
- FTTB („Fiber-to-the-Basement“) und FTTH („Fiber-to-the-Home“): der Endabnehmer wird direkt an das Glasfasernetz angeschlossen (BLE, 2014).

Langfristig gibt es zu dem flächendeckenden Ausbau einer Glasfaserinfrastruktur keine tragfähige Alternative. Die Weiterentwicklung der Mobilfunktechnologie bietet hierzu eine sinnvolle Ergänzung, weil gerade für die Internetnutzung unterwegs eine Verbesserung von Verfügbarkeit und Bandbreite erreicht werden kann.

Der wachsende Bedarf nach schnelleren Datenverbindungen kann nur durch einen kontinuierlichen Ausbau der Breitbandnetze gedeckt werden. In städtischen und verdichteten Räumen erfolgt dieser Ausbau zumeist marktgetrieben durch private Netzbetreiber. Durch die hohe Anzahl der Nutzer können sich die Investitionskosten für den Ausbau schneller amortisieren. In ländlichen und dünner besiedelten Räumen sind die Ausbaurkosten pro Anschluss deutlich höher. Der Ausbau ist allein aus wirtschaftlicher Sicht nicht rentabel und daher wird keine flächendeckende Versorgung geschaffen (Belson, 2014; LfULG, 2013; Sietmann, 2014).

Im Hinblick auf den Zugang zu schnellem Internet liegt Deutschland im internationalen Vergleich lediglich im Mittelfeld. In vielen Ländern (z. B. Schweiz, Niederlande, Schweden, Finnland) haben mehr Haushalte schnellere Internetverbindungen (Lischka und Reißmann, 2013). Grund hierfür ist die Dominanz von DSL-Anschlüssen und die vergleichsweise geringe Glasfaserquote in Deutschland (TÜV Rheinland, 2015; Tabelle 65). Innerhalb von Deutschland und auch von Hessen sind es insbesondere die ländlichen Regionen, die deutlich weniger Breitbandverfügbarkeit haben.

**Tabelle 65:** Anteil Breitbandverfügbarkeit bezogen auf Haushalte über alle Technologien

	≥ 6 Mbit/s		≥ 16 Mbit/s		≥ 30 Mbit/s	
	D	HE	D	HE	D	HE
Städtisch	99,6	99,8	95,8	96,8	90,2	90,2
Halbstädtisch	96,5	96,6	77,6	77,7	66,0	63,3
Ländlich	89,0	89,9	57,3	55,5	42,5	41,3

Quelle: TÜV Rheinland (2015), GAK-Rahmenplan 2011-2014.

Neben der Frage des Ausbaus des Breitbandnetzes stellt sich auch die Frage, wie die Nutzung unterstützt werden kann. Ein neu vorhandenes oder leistungsfähigeres Breitbandnetz stellt nicht automatisch sicher, dass auch eine breite wirtschaftliche und gesellschaftliche Nutzung stattfindet. Untersuchungen zeigen, dass das Internet z. B. von älteren Menschen, sozial Schwächeren und auch von Frauen deutlich weniger genutzt wird (Frees und Koch, 2015).



## Relevante Maßnahmen

Im hessischen EPLR wurde keine Maßnahme programmiert, die den Ausbau der Breitbandverfügbarkeit zum Inhalt hatte. Ungeachtet der finanziell und regional (ländlicher Raum) nur beschränkt gegebenen Möglichkeiten der Breitbandförderung über das EPLR wurde der Ausbau des schnellen Breitbands in Hessen seit Jahren auf vielfältige Art und Weise über die Initiative „Mehr Breitband in Hessen“ vorangetrieben (siehe <https://www.breitband-in-hessen.de>). Dazu wurde z. B. der Ausbau mit GAK-Mitteln (sogenanntes „Weilerprogramm“), mit einem Darlehns- und Bürgerschaftsprogramm sowie mit Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsstruktur (GRW) unterstützt. Bis Ende 2018 soll ein flächendeckender Zugang zu Internet-Anschlüssen von mindestens 50 Mbit/s bestehen.

Dagegen bot der EPLR die Möglichkeit, die Nutzung des Internets durch die Bevölkerung zu unterstützen. Hierzu gab es im Rahmen der Maßnahme 321 neun Projekte. Neben Aktivitäten zur Verbesserung von Internetauftritten und -angeboten in einzelnen Regionen wurden auch zwei Senioren-Computer-Clubs unterstützt, die insbesondere älteren Menschen die Nutzung von Computern und des Internets näher bringen.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der hessische EPLR 2007-2013 hat keinen Beitrag zum Ausbau der Breitbandnetze geleistet. Angesichts der Bedeutung des Themas und des Bedarfs im Land wird zukünftig die Förderung des Ausbaus auch mit ELER-Mitteln empfohlen. Mit dem hessischen EPLR 2014-2020 wurde bereits eine entsprechende Maßnahme zur Förderung der Versorgung ländlicher Räume mit schnellem Breitband programmiert. Mit der am 29. August 2016 im Staatsanzeiger für das Land Hessen veröffentlichten Richtlinie werden alle bestehenden und neuen Förderprogramme des Landes Hessen zur Förderung der Breitbandversorgung in einer Richtlinie zusammengefasst. Insgesamt sollen bis zum Jahr 2020 60 Prozent der Haushalte durch den marktgetriebenen Ausbau und Einsatz innovativer Technologien über bestehende Infrastrukturen mit bis zu 400 Mbit/s versorgt werden.

Neben dem Ausbau der Netze ist auch die bessere Nutzung durch Wirtschaft und Bevölkerung ein Thema, das bearbeitet werden muss. Hier wurden im Rahmen des EPLR nur wenige Ansätze realisiert, die bei der Umsetzung der Förderung in Zukunft noch verstärkt werden können (z. B. im Bildungsbereich oder in LEADER-Regionen).

## 9.12 Programmspezifische Frage Tierschutz: Tierschutzwirkungen des ELER

Für große Teile der Gesellschaft ist die Tiergerechtigkeit<sup>148</sup> der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung ein wichtiges Thema. In aktuellen Umfragen geben 60 bis 96 % der Befragten an, dass eine tieregerechte Nutztierhaltung wichtig sei und dass die Tierhaltung diesen Anforderungen nicht entspreche (EFSA und EU-KOM, 2010; TNS Emnid, 2012; Wippermann, 2014). In wissenschaftlichen Untersuchungen wird die Tiergerechtigkeit anhand von Indikatoren gemessen. Hierbei werden bspw. hohe Anteile lahmer Tiere bei Milchkühen, Verhaltensstörungen und Verletzungen bei Sauen und Schwanzspitzennekrosen bei Mastbullen festgestellt (EFSA - European Food Safety Authority, 2008; EFSA, 2005).

### Relevante Maßnahmen

Die Politik kann grundsätzlich mit verschiedenen Instrumenten auf eine Verbesserung der Tiergerechtigkeit der Nutztierhaltung einwirken. Hierunter fallen bspw. die Verschärfung rechtlicher Rahmenbedingungen, die Unterstützung von Entscheidungshilfen für den Kauf tieregerecht erzeugter Produkte wie Produktkennzeichnungen (Tierschutz-Label) und die Förderung von entsprechenden Forschungsvorhaben. Im ELER besteht die Möglichkeit der Förderung einer tieregerechten Haltung durch Prämien (215) und Investitionsbeihilfen (121), die Verbesserung der Kompetenzen durch Bildungs- und Beratungsangebote (111/114) und die Information von Bürgern und Verbrauchern (331) sowie indirekt über die Förderung des ökologischen Landbaus (214)<sup>149</sup>.

Im Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007-2013 (HMULV, 2007) wird das Thema Tierschutz im Zusammenhang mit der Maßnahme Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (Agrarinvestitionsförderungsprogramm, 121) und der Maßnahme Verarbeitung und Vermarktung (123) genannt. Mit der Maßnahme 123 wurden allerdings überwiegend Investitionen im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung pflanzlicher Erzeugnisse gefördert und nur 11 Investitionen im Bereich Milch und Fleisch, so dass von dieser Maßnahme keine nennenswerten Tierschutzeffekte ausgegangen sein dürften.

Mit der AFP Förderung zur Verbesserung der Tiergerechtigkeit konnten höhere Investitionskosten tieregerechter Verfahren kompensiert werden. Für die vielfach mit solchen Verfahren verbundenen höheren laufenden Kosten (z.B. für Stroheinstreu) bot der Hessische EPLR hingegen keine Kompensationsmöglichkeiten. Bei vielen aktuellen Tierwohlproblemen in der Nutztierhaltung

---

<sup>148</sup> Die Begriffe Tiergerechtigkeit und Tierwohl umfassen die Aspekte Gesundheit, Verhalten und Emotionen. Während es beim Tierwohl um den Zustand des Tieres selbst geht, bezieht sich der Begriff Tiergerechtigkeit auf das Haltungsumfeld des Tieres, also das Haltungsverfahren und das Management. Unter Tierschutz werden die Aktivitäten verstanden, die zu einer tieregerechten Haltung und Management führen sollen (z. B. Erlass von Tierschutzgesetzen). In diesem Text werden die drei Begriffe der Einfachheit halber weitgehend synonym verwendet.

<sup>149</sup> Der ökologische Landbau definiert über die rechtlichen Rahmenbedingungen hinausgehende Anforderungen an die Haltungsbedingungen und schafft bspw. über ein höheres Platzangebot, Einstreu oder den Zugang zu Außenklima (Weide, Auslauf) bessere Voraussetzungen für die Ausführbarkeit des Normalverhaltens der Tiere. Allerdings sind die Prämien für den ökologischen Landbau nicht an die Tierhaltung, sondern an die Fläche gebunden.

(z. B. Lahmheiten bei Milchkühen, Schwanzbeißen bei Mastschweinen, Fußballennekrosen bei Mastgeflügel) spielt neben den haltungstechnischen Gegebenheiten das Management und die Qualifikation des Betriebsleiters eine entscheidende Rolle. Aufgrund des Fehlens entsprechender Bildungs- und Beratungsmaßnahmen hatte der Hessische EPLR 2007 bis 2013 auf diese Faktoren keinen Einfluss. Entsprechende Bildungs- und Beratungsmaßnahmen erfolgten im Rahmen der Officialberatung durch den Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen, außerhalb des EPLR. Dazu gehören z.B. Lehrgänge und Beratungen zur Klauengesundheit bei Rind und Schwein.

### **Agrarinvestitionsförderung (121)**

Die Milchviehhaltung hatte in der Förderperiode 2007 bis 2013 die größte Bedeutung bei den geförderten Stallbauten. Während Investitionen in knapp 300 Milchviehställe gefördert wurden, spielte die Förderung bei anderen Nutzungsrichtungen und Tierarten eine geringere Rolle (120 Schweine- und 32 Geflügelställe). Bezogen auf die durch die Förderung erreichten Anteile der insgesamt in Hessen gehaltenen Tiere lagen die Werte bei Milchkühen bei 15 %, bei Sauen bei 11 % und bei Mastschweinen bei 5 %.

Über den gesamten Förderzeitraum betrachtet wurden 40 % der geförderten Ställe im Rahmen der „Regelförderung“, also ohne den erhöhten Fördersatz für „besonders tiergerechte Haltungsverfahren“ gebaut. Mit der Regelförderung konnten Ställe gebaut werden, die zwar den geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechen, aber nicht unbedingt eine tiergerechte Haltung gewährleisten, wie z. B. Ställe mit Vollspaltenbuchten in der Rindermast. Andererseits wurden auch mit der Regelförderung Stallbauten gefördert, die hohen Ansprüchen an das Tierverhalten gerecht werden, wie Boxenlaufställe mit Auslauf und/oder Weide für Milchkühe.

Mit der Anlage 1 zu den Landesförderrichtlinien wurden erhöhte Anforderungen an die Ställe definiert, die im Vergleich zum rechtlichen Mindeststandard<sup>150</sup> bzw. den gängigen Haltungsverfahren eine Verbesserung darstellen, aber für einige Produktionsrichtungen dennoch mit starken Einschränkungen für das Tierverhalten verbunden sind. Bspw. wurde für die Haltung von Mastschweinen eine nutzbare Bodenfläche vorgeschrieben, die mind. 20 % größer sein musste, als in der TierSchNutzV vorgeschrieben. Die Fläche, die gemäß TierSchNutzV bspw. für Schweine von 50 bis 110 kg mindestens zur Verfügung gestellt werden muss, liegt bei 0,75 m<sup>2</sup>, so dass 20 % mehr 0,9 m<sup>2</sup> bedeuten. Diese Fläche ist nicht groß genug um den Tieren die uneingeschränkte Ausführung des Normalverhaltens (z.B. laufen, rennen) zu ermöglichen (KTBL, 2006, S. 421 ff.). Bei Milchviehställen, Ställen für Jungvieh und Mastrindern sowie den Legehennenställen lag der Anteil der über die Kriterien der Anlage 1 geförderten Vorhaben bei über 60 %. In der Schweinehaltung wurde hingegen der größte Anteil der Ställe im Rahmen der Regelförderung gebaut.

Der Abstand zwischen der Regelförderung und dem erhöhten Fördersatz für die tiergerechte Haltung reichte für einige Haltungsverfahren nicht als Anreiz aus, um aus betriebswirtschaftlichen

---

<sup>150</sup> Für Mastrinder und Milchkühe existieren keine Haltungsverfahren.

Gründen (und rein auf die Investitionskosten bezogen) eine Entscheidung für das tiergerechtere Verfahren zu treffen. Die Möglichkeiten des AFP, Verbesserungen in der Tiergerechtheit zu erreichen, waren in der Förderperiode 2007 bis 2013 insbesondere dort gegeben, wo für tiergerechtere Verfahren höchstens geringfügig höhere Investitionskosten anfielen, die über die Anlage 1 kompensiert werden konnten, und keine höheren laufenden Kosten entstanden.

Da mit dem AFP rentable Investitionen gefördert werden und landwirtschaftliche Betriebe solche Investitionen aus wirtschaftlichen Gründen im Rahmen ihrer Unternehmensstrategie umsetzen, kann davon ausgegangen werden, dass ein Teil der mit dem AFP geförderten Investitionen (wenn auch zum Teil später, in mehreren Teilschritten oder in anderer Ausführung) auch ohne die Förderung umgesetzt worden wären (siehe hierzu genauer Kapitel 10.2.2.1). Diese Mitnahmeeffekte schränken die potenziellen (positiven wie negativen) Wirkungen der Förderung auf die Tiergerechtheit ein.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### *An das Land Hessen*

Das Thema Tierschutz wird die Landwirtschaft und damit die Agrarpolitik in den kommenden Jahren weiter herausfordern. Hessen hat für die Förderperiode 2014 bis 2020 Veränderungen vorgenommen, die diesen Bereich betreffen. So wurde die Investitionsförderung stark auf die Förderung tiergerechter Haltungsverfahren ausgerichtet.

Aus Sicht der Evaluation stellt diese Entwicklung einen Schritt in die richtige Richtung dar. Zur Erzielung substanzieller Veränderungen und zur effektiveren Gestaltung der Förderung wären weitere Schritte sinnvoll:

- Um Verbesserungen in der Tiergerechtheit für alle Nutztierarten zu erreichen, sollte für jede Tierart und Nutzungsrichtung ein Konzept entwickelt werden, mit welchen Maßnahmen die bestehenden Probleme am besten adressiert werden können. Während Bildungs- und Beratungsmaßnahmen gezielt zur Verbesserung des Managements eingesetzt werden sollten<sup>151</sup>, wäre im Falle der Investitionsförderung zu prüfen, ob das Instrument der „nicht produktiven Investitionen“ genutzt werden könnte, um Tierschutz-Investitionen zu induzieren, die Vorteile für das Tierwohl, nicht aber für die Wirtschaftlichkeit des Betriebes haben.
- Manche Tierwohl-Probleme können am ehesten über eine Kombination verschiedener Maßnahmen gelöst werden. Wenn die Umstellung auf ein tiergerechtes Verfahren neben Investitionskosten auch mit höheren laufenden Kosten verbunden ist, sollte mit einer koordinierten Förderung von AFP und Prämien gearbeitet werden. Lassen sich Tierwohlprobleme jedoch nur durch Veränderungen im Management angehen, so wären neben Prämien auch Qualifizierungsmaßnahmen und Beratungsangebote sinnvoll.

---

<sup>151</sup> Ob diese im Rahmen von GAK und EPLR oder unabhängig davon umgesetzt werden ist hierbei nicht von Bedeutung.

- Um die höheren laufenden Kosten tiergerechter Verfahren zu kompensieren, sollten entsprechende Prämien-Maßnahmen in die Förderung aufgenommen werden. Bei den bisher üblichen rein handlungsorientierten Vorgaben (z.B. Zugang zu Weide, eingestreute Liegefläche) kann allerdings nur die Ausführbarkeit des Normalverhaltens gewährleistet und damit der Aspekt „Verhalten“ des Tierwohls berücksichtigt werden. Die Tiergesundheit lässt sich so nicht einbeziehen. Daher sollten in Tierwohl-Prämien Elemente einer **ergebnisorientierten Honorierung**<sup>152</sup> eingebaut werden, die die Möglichkeit bieten, die Tiergerechtigkeit umfassend (also im Hinblick auf Gesundheit, Verhalten und Emotionen) zu verbessern.
- Langfristig sollte die vorhandene Zahlungsbereitschaft von KonsumentInnen für tiergerecht erzeugte Lebensmittel (siehe etwa Deimel et al., 2010) genutzt werden, damit die höheren Kosten dieser Verfahren nicht ausschließlich über Steuergelder (Fördermaßnahmen), sondern auch über höhere Erzeugerpreise finanziert werden. Hierfür sind neben geeigneten Produktkennzeichnungen umfangreiche Informationsmaßnahmen notwendig. Die Maßnahme 16 (Zusammenarbeit, Artikel 35 der ELER-VO) des EPLR 2014-2020 bietet die Möglichkeit, solche Maßnahmen umzusetzen.

#### *An die EU*

Obwohl die Tiergerechtigkeit der Nutztierhaltung europaweit ein gesellschaftlich relevantes Thema ist (EFSA und EU-KOM, 2010), spielt die Förderung tiergerechter Haltungsverfahren im ELER eine untergeordnete Rolle. Dies zeigt sich in dem im Vergleich zum Umweltbereich sehr begrenzten Maßnahmenspektrum, in der „Freiwilligkeit“ der Umsetzung von Tierschutzmaßnahmen (im Umweltbereich ist eine Programmierung von 25 % der Mittel verpflichtend) und nicht zuletzt im Fehlen entsprechender Evaluierungsfragen. Dies hat sich in der Förderperiode 2014 bis 2020 nicht geändert, da die Tiergerechtigkeit kein eigener Schwerpunktbereich wurde.

Die EU hat die ELER-Förderung für die Programmperiode 2014 bis 2020 stark an der Strategie „Europa 2020“ (Europäischer Rat, 2010) ausgerichtet, in der Ziele für die Bereiche Beschäftigung, Innovation, Bildung, soziale Integration und Klima/Energie formuliert wurden. Dadurch werden Themen betont, zu denen der ländliche Raum und der Agrarsektor nur einen geringen Beitrag leisten können, während primär landwirtschaftliche Themen wie die Tiergerechtigkeit der Nutztierhaltung ohne Stellenwert bleiben. In den strategischen Überlegungen zum Thema Tierschutz, der „Strategie der Europäischen Union für den Schutz und das Wohlergehen von Tieren 2012-2015“ (Europäisches Parlament, 2012) spielen wiederum die ELER-Fördermaßnahmen keine Rolle. Hier liegt der Schwerpunkt der geplanten Maßnahmen auf der verbesserten Ausgestaltung und Umsetzung rechtlicher Rahmenbedingungen.

---

<sup>152</sup> Hierbei werden Betriebe für die Erreichung tierbezogener Tierwohl-Indikatoren entlohnt. Ein Beispiel ist ein niedriger Anteil der Tiere mit Eutererkrankungen (der Indikator wird in diesem Fall anhand von Daten der Milchleistungsprüfung überprüft).

Empfohlen wird auf EU-Ebene die Entwicklung einer umfassenden Tierschutzstrategie, die nicht nur den rechtlichen Bereich umfasst, sondern auch im Bereich der Förderung zu einer konzertierten Nutzung der zur Verfügung stehenden Instrumente führt. Dies sind Bildungs- und Beratungsmaßnahmen, die Förderung von investiven Vorhaben, die Auszahlung von Prämien und Informationsmaßnahmen für Bürger und Konsumenten. In diesem Zusammenhang sollten klare Vorgaben für mögliche Schnittstellen zwischen den Maßnahmen formuliert werden. Nur so können die Anlastungsbedenken der Länder wegen einer möglichen „Doppelförderung“ zerstreut werden und sinnvolle Kombinationen zwischen Prämien (Deckung höherer laufender Kosten) und Investitionsförderung ausgeschöpft werden. Zudem sollten geeignete Rahmenbedingungen geschaffen werden, um neue Förderinstrumente wie die ergebnisorientierte Honorierung von Tierschutzleistungen erfolgreich umsetzen zu können. Eine Prämiendefinition auf der Basis von entgangenen Nutzen und höheren Kosten, wie sie für die handlungsorientierten Maßnahmen vorgegeben wird, ist für ergebnisorientierte Maßnahmen nicht geeignet.<sup>153</sup>

### 9.13 Beitrag des Hessischen EPLR zum Querschnittsziel Gleichstellung

#### Klassifizierung der Maßnahmen nach Gleichstellungsrelevanz

Die Etablierung von gleichen Verwirklichungschancen für Frauen und Männer auf allen politischen und beruflichen Ebenen und in allen gesellschaftlichen Bereichen ist mit dem Koalitionsvertrag von 2014 weiterhin ein wichtiges Ziel der Hessischen Landesregierung. Über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie bzw. Pflege hinaus, sollen Hindernisse abgebaut werden, die eine selbstbestimmte Gestaltung der persönlichen Biografie erschweren. Der öffentliche Dienst soll dabei eine Vorbildfunktion für die Geschlechtergerechtigkeit einnehmen (Landesregierung Hessen, 2014).

Bereits im Rahmen der Halbzeitbewertung (HZB) des Hessischen EPLR (Fährmann et al., 2010) wurde eine Methode entwickelt, um den Beitrag eines ländlichen Entwicklungsprogramms zu gleichstellungspolitischen Zielen abbilden zu können. Sie beruht im Wesentlichen auf der Klassifizierung der Maßnahmen nach ihren Wirkungspotenzialen für gleichstellungsrelevante Wirkungsfelder und der Intensität der Ausrichtung der Maßnahmen. Berücksichtigte Wirkungsfelder sind:

- Beschäftigung, Qualifizierung und berufliche Weiterentwicklung,
- Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch Mobilität, verbesserte Betreuungsmöglichkeiten für Kinder, Nah- und Grundversorgung sowie Telekommunikationsinfrastruktur,

---

<sup>153</sup> Bei ergebnisorientierten Maßnahmen sind die Betriebe in der Wahl der Maßnahmen, die sie zur Erreichung der Fördervorgaben einsetzen völlig frei. Um bspw. Schweine mit intakten Ringelschwänzen halten zu können, werden manche Betriebe mit eingestreuten Verfahren arbeiten, andere mit Flüssigmistverfahren und einem großen Angebot an Beschäftigungsmaterial sowie einem hohen Platzangebot. Die Kosten dieser unterschiedlichen Vorgehensweisen lassen sich nicht analog zu den handlungsorientierten Maßnahmen mit ihren Platz- und Managementvorgaben anhand von Faustzahlen berechnen.

- Teilhabe an Entscheidungsprozessen,
- Gleichstellung in der Umsetzung sowie Kapazitätsaufbau von Akteuren für Fragen der Gleichstellung und des Gender-Mainstreaming.
- Die Intensität der Ausrichtung wird differenziert danach, ob die Maßnahmen
- gleichstellungsneutral sind, d. h. nicht auf gleichstellungsrelevante Wirkungsfelder abzielen,
- potenziell gleichstellungsorientiert sind, d. h. Wirkungen in einem gleichstellungsrelevanten Wirkungsfeld entfalten können,
- gleichstellungssensibel sind, d. h. Wirkungen in einem gleichstellungsrelevanten Wirkungsfeld entfalten und gleichstellungspolitische Ziele und Auswahlkriterien formulieren,
- gleichstellungsaktiv sind, d. h. gezielt die Verbesserung der Gleichstellung als Ziel verfolgen.

Gleichstellungspolitische Potenziale lassen sich danach sowohl in den sektorbezogenen Maßnahmen (Schwerpunkt 1) als auch in den Schwerpunkten 3 und 4 finden. Tabelle 66 ordnet die Maßnahmen und die ausgezahlten Fördermittel den vier Intensitätsstufen zu.

**Tabelle 66:** Gleichstellungsrelevanz der ausgezahlten öffentlichen Mittel 2007 bis 2015

Ausrichtung in Bezug auf Gleichstellung	Maßnahmen Hessischer EPLR (ELER-Codes)	Anteil an Gesamtausgaben in %
Gleichstellungsneutral	125, 212, 213, 214, 227, 323	55
Potenziell gleichstellungsorientiert	121, 123, 321, 311 A, 322, 341	39
Gleichstellungssensibel	311 B/C, 312, 313, 331, 41	6
Gleichstellungsaktiv	Keine	0

Quelle: Eigene Darstellung.

Sowohl für die Maßnahmen Landtouristische Investitionen (311 B) als auch Tourismus (313) sollten insbesondere für Frauen neue Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen. Dieses Ziel wurde in abgeschwächter Form auch für 311 C und 312 formuliert. Für 331 galt laut EPLR das Ziel einer aktivierenden spezifischen Unterstützung von Frauen für Unternehmensgründungen, da die konventionellen Angebote der Berufsbildung und Existenzgründungsberatung den speziellen, häufig familienbedingten Situationen, insbesondere von Frauen, nicht gerecht werden. Die Potenziale dieser Maßnahme konnten aber aufgrund der Förderausgestaltung und der daraus folgenden geringen Inanspruchnahme nur begrenzt genutzt werden (Kapitel 7.11).

Geschlechterdifferenzierte Output- oder Wirkungsziele wurden nur für die Maßnahme 311 B formuliert<sup>154</sup>. Gleichstellungsaktive Maßnahmen gab es keine. Der Anteil der gleichstellungssen-

<sup>154</sup> Von den 50 zu schaffenden Arbeitsplätzen sollten 40 für Frauen sein.



siblen Maßnahmen ist gemessen an ihrem Anteil am Mittelvolumen bis zum Ende der Förderperiode gegenüber der HZB von knapp 3 auf 6 % gestiegen. Dies ist auf das angewachsene finanzielle Gewicht der Maßnahmen mit Bezug zu den o. g. gleichstellungspolitischen Wirkungsfeldern im Förderverlauf zurückzuführen. Der Anteil der Mittel für gleichstellungsorientierte und gleichstellungssensible Maßnahmen ist deutlich höher als in anderen Bundesländern. Nach wie vor überwiegen aber mit den flächenbezogenen Maßnahmen (212, 213, 214) Interventionstypen ohne Relevanz für gleichstellungspolitische Ziele.

### **Beiträge zum Ziel der Gleichstellung nach Wirkungsfeldern**

#### *Beschäftigung, Qualifizierung und berufliche Weiterentwicklung*

Vom EU-Monitoring ist für einzelne Maßnahmen eine geschlechterspezifische Erfassung der geschaffenen Arbeitsplätze (311, 312, 313 und LEADER) vorgesehen. Aufgrund der mangelhaften Umsetzung dieser Pflichtvariable in der SAP-IT insbesondere für die Maßnahme 311 sind die Angaben des EU-Monitoring generell nur eingeschränkt belastbar. Sie wurden daher, wenn möglich, durch die Auswertung der Förderdaten, von ZWE-Befragungen (u.a. 323, 313, 321 A) bzw. den Angaben in den Erhebungsbögen für die Maßnahme (123) ergänzt bzw. ersetzt (Tabellen 15 und 18 des MB 9\_1\_1 Wirtschaft und Arbeit).

Nach diesen Auswertungen wurden insgesamt 641 Vollzeitäquivalente (FTE) geschaffen, davon 520 durch Schwerpunkt 3 und 4 Maßnahmen<sup>155</sup> und 121 durch die V&V-Förderung (123).<sup>156</sup> Der Frauenanteil betrug insgesamt 48,5 %. Allein 342 FTE entfielen auf die Maßnahme 312 mit einem Frauenanteil von über 40 %. Über Art und Umfang der entstandenen Beschäftigungsverhältnisse lagen keine auswertbaren Daten vor. Bei den knapp 100 geschaffenen FTE unter der Tourismusförderung (313) war der Frauenanteil mit 75 % besonders hoch. Laut der schriftlichen Befragung in 2012 (8\_MB LEADER/HELER) handelte es sich dabei fast ausschließlich um geringfügige Beschäftigungsverhältnisse. Laut der Angaben im Monitoring von 20 geschaffenen FTE blieb die Maßnahme 311 im Hinblick auf die Beschäftigungseffekte weit hinter den Erwartungen zurück. Der Frauenanteil lag bei über 50% (11 FTE). Die Ergebnisse der Betriebsbefragung 2014 (Kapitel 7.2) zeigten, dass die Diversifizierungsleistung überwiegend von weiblichen Familienarbeitskräften und familienfremden Frauen in Teilzeitbeschäftigung erbracht wurden (0,54 FTE je weiblicher Familien-AK und 0,28 FTE je familienfremder weiblicher AK). Die meisten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse für Frauen (87 %) entstanden mit der Förderung der Dienstleistungseinrichtungen (321 A). Deren Beschäftigungseffekte fielen aber laut der Befragung geförderter Unternehmen 2013 (Kapitel 8) mit 40 FTE eher klein aus.

---

<sup>155</sup> Die folgenden Werte beziehen sich auf die Förderung einer Maßnahme unter den Schwerpunkten 3 und 4.

<sup>156</sup> Bei den Werten handelt es sich um Bruttoangaben, ohne die Berücksichtigung von Mitnahme- und Verdrängung (siehe zu den Nettowerten Kapitel 9.1 und Modulbericht 9.1\_MB Wirtschaft und Arbeit).



Insgesamt sind damit die unter Schwerpunkt 3 und 4 geförderten Maßnahmen einerseits als eine (kleine) Chance für zusätzliche Beschäftigungsperspektiven zu werten, die sich auch mit anderen (familiären) Anforderungen vereinbaren lassen. Andererseits werden die strukturellen Geschlechterunterschiede in Bezug auf den hohen Anteil von Frauen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen tendenziell verfestigt.

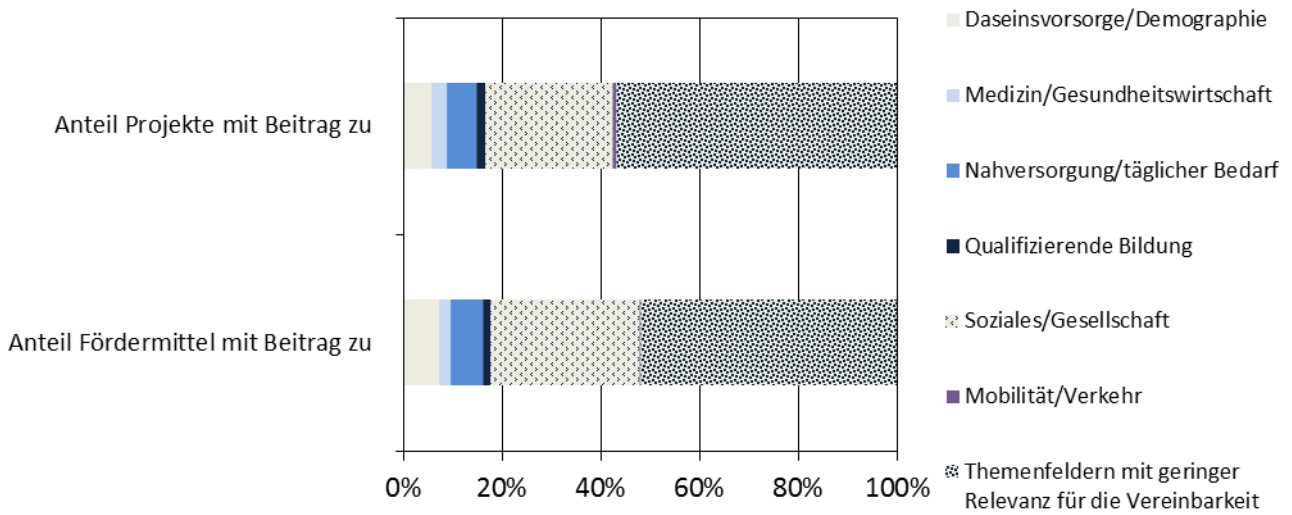
Bei den sektorbezogenen Maßnahmen 123 und 121 ist die Datenlage in Bezug auf Beschäftigungseffekte schwierig. In den geförderten V&V-Unternehmen ist die Zahl der FTE laut der Schlusserhebungsbögen um 27 % gestiegen. Die Rationalisierungseffekte der Investition konnten durch Wachstumsimpulse überkompensiert werden. Knapp 40 % der zusätzlich entstandenen FTE wurden durch Frauen besetzt. Damit stieg der Frauenanteil in den geförderten Unternehmen leicht von 36 % auf 37 %. Über die Art der Beschäftigungsverhältnisse lässt sich keine Aussage treffen. Beim AFP überwogen Rationalisierungseffekte, mit in der Regel negativen Beschäftigungseffekten (Kapitel 5.2 und 10.2). Der Frauenanteil der AntragstellerInnen für das AFP lag bei 3,6 %. Damit lag deren Teilhabe an der Förderung noch deutlich unter dem Anteil der weiblichen BetriebsleiterInnen in Hessen von 6,4 % (Destatis, 2013). Dies könnte unter anderem darauf zurückzuführen sein, dass 70 % der von Frauen geleiteten Betriebe im Nebenerwerb geführt werden und diese bei der Förderung nur eine sehr untergeordnete Bedeutung haben.

#### *Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Kinderbetreuung, Nah- und Grundversorgung sowie Telekommunikationsinfrastruktur, Mobilität)*

Eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie die Verwirklichung eigener Lebensentwürfe sind von gesellschaftlichen Faktoren abhängig, die nur bedingt durch die ELER-Förderung beeinflusst werden können. Ansatzpunkte im EPLR konnten jedoch das Mobilitätsangebot, kurze Wege zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge (Betreuungseinrichtungen, Altenpflege u. ä.) sowie der Nahversorgung und weitere Aspekte der Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen sein.

Der hessische EPLR setzte hier zum einen auf die Förderung der Existenzgründung bzw. -erweiterung (312), um das Angebot in ländlichen Räumen zu verbessern. Gefördert wurden dabei neben Handwerk und Produktion auch Dienstleistungsbetriebe im medizinischen und touristischen Bereich, vereinzelt auch zur Nahversorgung. Weitere wesentliche Förderungen zur verbesserten Ausstattung ländlicher Regionen wurden über die Teilmaßnahme Investitionen für am Gemeinwohl orientierte Einrichtungen (321 A) realisiert. Über 40 % der geförderten Projekte bzw. knapp 50 % der Mittel leisteten in unterschiedlichen Themenfeldern einen Beitrag zur „Vereinbarkeit“ im weiteren Sinne (Abbildung 34). Die Bandbreite der geförderten Projekte reichte von sozialen Einrichtungen, z. B. Kinderbetreuung, Jugendtreffs, Begegnungsstätten, über verbesserte (medizinische) Betreuung von Senioren und bis zu Begegnungsstätten und Nahversorgungseinrichtungen. Ein besonderes Beispiel ist das Projekt MobiLa e.V. des BezirksLandFrauenvereins Rotenburg zum Aufbau eines mobilen Dienstleistungsnetzwerkes für haushaltsnahe Dienstleistungen (<http://www.mobila-netzwerk.de/>), das eine Anschubfinanzierung über EPLR erhalten hat. Dieses Projekt eröffnet einerseits Erwerbsmöglichkeiten insbesondere für Frauen. Das Serviceangebot soll zusätzlich Familien entlasten und ihnen zu größerer Flexibilität verhelfen.

**Abbildung 34:** Anteil der LEADER/HELER-Projekte\* unter 321 A mit Bezug zum Wirkungsfeld Vereinbarkeit

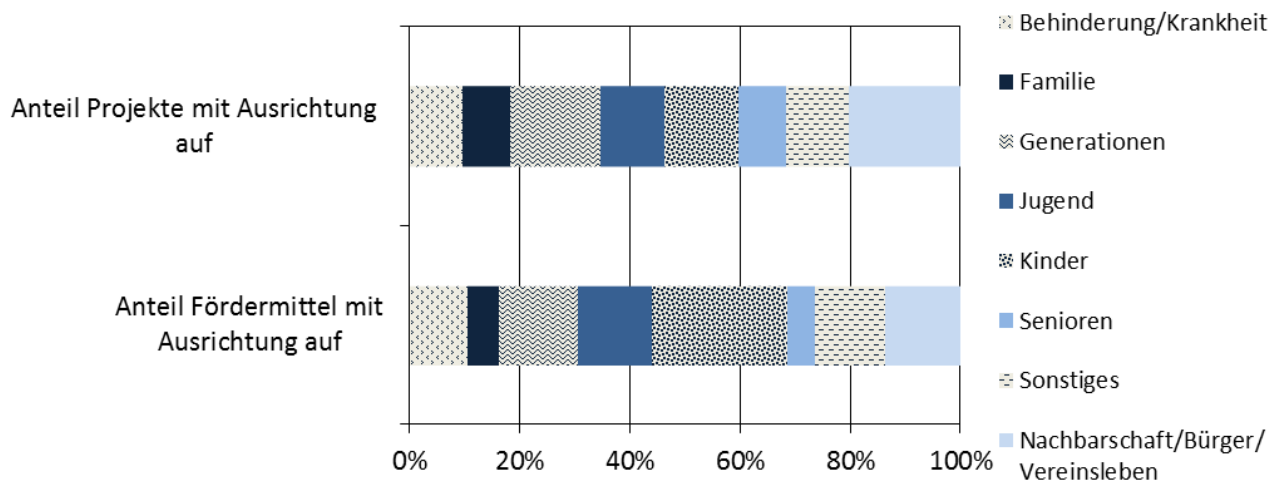


\* n = 255

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten (WIBank 2007 – 2016).

Die Projekte sind vor allem auf die Zielgruppen Familie, Kinder und Jugend ausgerichtet (Abbildung 35).

**Abbildung 35:** Ausrichtung der LEADER/HELER - Projekte unter 321 A im Bereich Soziales und Gesellschaft auf Zielgruppen\*



\* n = 106

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten (WIBank 2007 – 2016).

Insgesamt machte die Maßnahme 321 A (Schwerpunkt 3 und 4 zusammengenommen) mit knapp 15,5 Mio. Euro nur 2,25 % der gesamten Programmmittel aus. Damit hat sie die anfänglichen Planzahlen jedoch bei weitem überschritten. In einigen Regionen wäre zudem noch deutlicher Mehrbedarf für diese Maßnahme gewesen.

Neben der Teilmaßnahme 321 A spielten Vorhaben der Dorfentwicklung (322) eine zentrale Rolle zum Erhalt der sozialen Infrastruktur. So wurde vielerorts die Sanierung und Modernisierung der Dorfgemeinschaftshäuser als letzte verbleibende soziale Gemeinschaftseinrichtung über den EPLR gefördert. Baumaßnahmen zur Sanierung bzw. zur Errichtung von Gemeindehäusern, Jugendräumen, Mehrgenerationenhäusern und ähnlichen Begegnungsstätten schafften Räume für die Freizeitgestaltung und gemeinschaftliche Aktivitäten. Zudem wurden einige Dorfläden errichtet und neue Spielplätze geschaffen. Die Förderung insbesondere der öffentlichen Vorhaben im Rahmen der Maßnahme 322 verbesserte insgesamt die soziale Infrastruktur in ländlichen Räumen und damit die Rahmenbedingungen für die Gestaltung der Lebensverhältnisse.

Insgesamt konnten somit Beiträge zum Wirkungsfeld Vereinbarkeit durch die Maßnahmen 312, 321 A und die öffentlichen Maßnahmen unter 322 identifiziert werden. Das waren rund 17 % der Programmmittel.

### **Teilhabe an Entscheidungen**

Die Repräsentanz von Frauen und Männern in Führungspositionen und Entscheidungsfunktionen ist ein verbreiteter Gradmesser für Gleichstellung. Die EU spricht im Zusammenhang von LEADER vom Ziel einer „ausgewogenen Mitwirkung von Frauen und Männern am Entscheidungsprozess“, wobei „ausgewogen“ nicht definiert wird. Die meisten EU-Länder sehen einen Anteil von 30 % als „kritische Masse“ für eine wirksame Einflussnahme von Frauen bzw. Männern an. In der Strategie für Gleichstellung von Frauen und Männern 2010 bis 2015 der EU-KOM (EU-KOM, 2010a) wurde ein Frauenanteil von 40 % als Zielwert für die Zusammensetzung von Ausschüssen und Expertengruppen genannt.

Teilhabe an partizipativen Maßnahmen und an der Programmsteuerung war im Rahmen des Hessischen EPLR an mehreren Stellen möglich. Positiv für den Bereich der Teilhabe an Entscheidungsprozessen ist der starke regionalisierte partizipative Ansatz, über den gerade die gleichstellungspolitisch relevanten Maßnahmen abgewickelt werden. Tabelle 67 gibt einen Überblick über die Geschlechterverhältnisse in den verschiedenen Gremien und relevanten Funktionen.

**Tabelle 67:** Geschlechterverhältnis in den verschiedenen Gremien bzw. Funktionen

Gremium/ Funktion	Frauenanteil in %	Anmerkungen	Tendenz gegenüber HZB
LAG-Mitglieder*	LEADER: 19 HELER: 13	Sehr gering auch im Ländervergleich	Leichter Rückgang In etwa gleich
LEADER-Management (Angaben aus 22 Regionen)	70	Angaben zur ersten Person im RM ist etwa ausgeglichen, ab der zweiten Person deutlich höherer Frauenanteil	Leicht ansteigend

\* Stimmberechtigte Mitglieder mit Sprecherfunktion, Stand 01.2016, (n bei LEADER: durchschnittlich 155/a; n bei HELER: durchschnittlich 55/a).

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Maßnahmenbewertung und der Verwaltungsbehörde.

Bei einem Frauenanteil von durchschnittlich 17 % in den Entscheidungsgremien der LEADER/HELER-Regionen sind diese von ihrer Zusammensetzung von den oben genannten Zielwerten deutlich entfernt. Zum Vergleich lag der Frauenanteil in NI/HB in den LAG bei 28 % und in NRW bei 20 %. Im Rahmen der Dorferneuerung, deren Prozessorientierung und Arbeitskreisstrukturen die Teilhabe von Frauen an Entscheidungen begünstigen können, lag der Frauenanteil in den sechs näher untersuchten Dörfern mit 26 % höher. Die starke Schwankung von 5 % bis 45 % lässt aber auch hier darauf schließen, dass es keine „Gender-Qualitätssicherung“ im Sinne von stringenten Zielvorgaben oder Selbstverpflichtungen gab (Fährmann et al., 2010).

Ein Motor für eine stärkere Berücksichtigung gleichstellungspolitischer Ziele könnte im Bereich des Regionalmanagements liegen. Hier ist der Frauenanteil seit der HZB von 41 % auf 70 % gestiegen. Die starke Positionierung und Sichtbarkeit von Frauen an Schlüsselpositionen des regionalen (Förder-) Managements kann die gezielte Ansprache von Frauen und die Bearbeitung gleichstellungsrelevanter Themen aufgrund der eigenen Erfahrungswelt unterstützen. (Frauen-) Beschäftigungspolitisch problematisch (oder symptomatisch) ist zu bewerten, dass es sich bei den RM häufig um unsichere und für die Arbeitsbelastung relativ schlecht bezahlte Stellen handelt, für die sich Männer tendenziell weniger zur Verfügung stellen. Insofern kann der hohe Frauenanteil auch die bestehenden strukturellen Defizite in Bezug auf Bezahlung und „Qualität“ der Beschäftigung von Frauen und Männern widerspiegeln (siehe Projektgruppe GIB, 2010).

Zentrales Beteiligungsgremium zur Begleitung der Programmumsetzung war der BGA. Die Geschäftsordnung formulierte den Anspruch, dass die stimmberechtigten Mitglieder bei der Auswahl ihrer Vertreter und Vertreterinnen für eine jeweils angemessene Beteiligung von Männern und Frauen Sorge zu tragen haben. Mit einem Anteil der Frauen von 32 % der stimmberechtigten Mitglieder im BGA lag Hessen in etwa auf dem Durchschnittsniveau der im Rahmen der 7-Länder-Evaluation untersuchten Begleitausschüsse. Mit dem Landfrauenverband, dem LandesFrauenRat Hessen und der Landesarbeitsgemeinschaft hessischer Frauenbüros waren vergleichsweise viele frauenpolitische Verbände im BGA vertreten.

### **Gleichstellung in der Umsetzung und Kapazitätsaufbau für Gleichstellungsfragen**

Das Verhältnis von Frauen und Männern in Gremien und Umsetzungsstrukturen ist nur ein indirekter Indikator für die Berücksichtigung spezifischer Belange in der Förderung. So waren 34 % der in 2010 befragten LAG-Mitglieder<sup>157</sup> der Meinung, dass frauenspezifische bzw. gleichstellungspolitische Belange zu wenig bei der Umsetzung der LEADER-Strategien berücksichtigt wurden. Das war nach Jugend/Familie das am schlechtesten bewertete Themenfeld.

Im Rahmen der Maßnahmenumsetzung ist den MaßnahmenbewerberInnen – außer im Zusammenhang mit der Maßnahme 311 – keine speziell auf Frauen ausgerichtete Beratung oder Öffentlichkeitsarbeit aufgefallen. Positiv herauszustellen ist die Flankierung der Maßnahmen Landtourismus und der Diversifizierung durch die Einrichtung der Portale „Landservice.de“ und „landerlebnis-hessen.de“, die in Teilen über die Technische Hilfe finanziert wurden. Davon können gleichstellungsrelevante Maßnahmen des Schwerpunktes 3 und LEADER profitieren, indem geförderte ZuwendungsempfängerInnen ihre Angebote besser platzieren können.

Ein gezielter Kompetenzaufbau und eine Sensibilisierung von Akteuren der ländlichen Entwicklung wurde bisher wenig als mögliches Handlungsfeld zur Stärkung des Gleichstellungsbeitrags der ELER-Förderung genutzt. Spezifische Angebote zu gleichstellungspolitischen Zielen (bzw. Genderkompetenz) gab es nicht.

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Trotz des förderpolitisch begrenzten Potenzials des ELER zur Umsetzung gleichstellungspolitischer Ziele gibt es Ansatzpunkte, Gleichstellungsaspekte zukünftig stärker zu berücksichtigen:

- Die Maßnahmen mit Gleichstellungspotenzial sollten konsequenter durch spezifische (qualitative) Ziele, Indikatoren oder Auswahlkriterien profiliert werden, um Bewertungsmaßstäbe sichtbar zu machen und die aktiven Bemühungen in den Verwaltungen zu intensivieren.
- Weitere Möglichkeiten liegen in einer frauenspezifischen (Investitions-)Beratung und Öffentlichkeitsarbeit. Hier verfolgt Hessen mit der Finanzierung der Internet-Plattform Landservice oder die Tagung „Frauen Macht im ländlichen Raum“ bereits gute Ansätze.
- Es sollte über stringenteren Vorgaben für die Beteiligungsgremien, v. a. bei LEADER sowie der Dorferneuerung, nachgedacht werden. Die Zielwerte der EU liegen bei einem 40 %igen Frauenanteil in Entscheidungsgremien. Zudem sollte gezielt die Frauenperspektive durch externe ExpertInnen eingeholt werden. Das bedeutet u. a., dass bei bestimmten Themen (Ärztliche Versorgung, Versorgung täglicher Bedarf usw.) eine explizite Berücksichtigung unterschiedlicher Lebenswelten von Männern und Frauen, Familien und deren Bedürfnissen in der Konzeptions- und Planungsphase von Projekten erfolgt.
- Durch entsprechende Trainings oder gezielten Wissenstransfer aus anderen Ländern und Politikfeldern sollte sowohl in den umsetzenden Verwaltungen als auch bei BeraterInnen, Planungsbüros, Regionalmanagements und Vorständen der LAG die Genderkompetenz und -

---

<sup>157</sup> n = 151

sensibilität gestärkt werden. Zur Finanzierung könnten Mittel der Technischen Hilfe eingesetzt werden.

## 10 Programmdurchführung

Das Kapitel zur Programmdurchführung gliedert sich in die Beantwortung der Fragen 13 zur Unterstützungsleistung der Technischen Hilfe für das Erreichen der Programmziele und der Frage 14 nach der Effizienz des Ressourceneinsatzes.

### 10.1 Kapazitätsaufbau: Beitrag der technischen Hilfe zur Zielerreichung (Frage 13)

Mit den Leitlinien zur Ex-post-Bewertung (EEN, 2014) wurde die Frage zum Einsatz der Technischen Hilfe (TH) auf ihren Beitrag zu Erreichung der Programmziele verkürzt. Wir möchten die Aspekte der ursprünglichen CMEF-Frage „Inwieweit hat die technische Unterstützung die Kapazitäten der Verwaltungsbehörden und anderer an der Durchführung, Verwaltung, Kontrolle und Bewertung von Programmen zur ländlichen Entwicklung beteiligter Partner verstärkt?“ und die im EPLR genannten Handlungsfelder (HMUELV, 2009b) zur Operationalisierung nutzen. Demnach sind folgende Handlungsfelder zu berücksichtigen:

- Vorbereitung,
- Verwaltung,
- Kontrolle,
- Begleitung und Bewertung,
- Information und Publizität.

Zur Umsetzung dieser Handlungsfelder hatte Hessen ein Set von Maßnahmen vorgesehen, u. a. Maßnahmen zur Vorbereitung, Verwaltung, Begleitung und Bewertung, einschließlich der Vorbereitung von LEADER-Kooperationsprojekten, Ausgaben für Personal, Ausgaben im Zusammenhang mit dem Begleitausschuss, Durchführung von Seminaren, Workshops und Öffentlichkeitsarbeit sowie IT-Infrastruktur. Mit der 6. Änderung des Hessischen EPLR wurden auch Vorhaben zur Vorbereitung der Förderperiode 2014 bis 2020 zusätzlich in den Maßnahmenkanon aufgenommen (HMUELV, 2013).

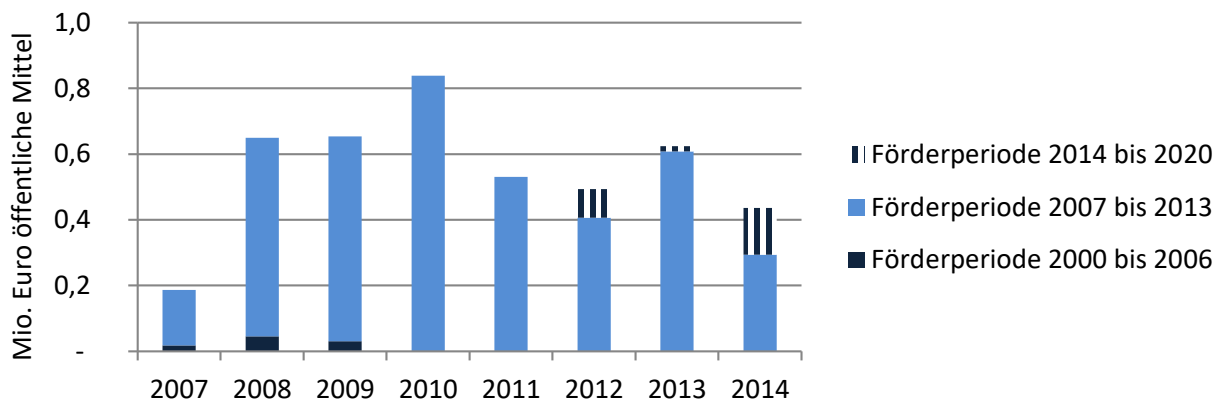
Grundlage für die Bewertung der hessischen Aktivitäten im Rahmen der Technischen Hilfe war eine von der VB zur Verfügung gestellte Projektübersicht (HMUELV, 2010e; HMUKLV, 2016c). Die Übersichten enthalten auch die Mehrwertsteuer, die allein aus Landesmitteln getragen wurde. In den im Folgenden dargestellten Auswertungen ist diese Mehrwertsteuer enthalten. Zusätzlich wurde im Rahmen der Evaluation ein Fragebogen für aus der TH finanzierte Veranstaltungen entwickelt und eingesetzt.

### 10.1.1 Umsetzung der TH

Hessen verfügte über einen Ansatz von 5,7 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln für die TH. Das entsprach 1,2 % des Programmvolumens (unter Berücksichtigung von Artikel-89-Maßnahmen 0,8 %) (HMUELV, 2009b). Dieser Ansatz wurde mit dem 6. Änderungsantrag 2013 auf 4,75 Mio. Euro abgesenkt (HMUELV, 2013). Ausgaben wurden bis 2014 getätigt. Der Ausgabenstand betrug zum 31.12.2014 3,65 Mio. Euro (HMUKLV, 2016b) und lag damit bei 64 % des Planansatzes von 2009. 2015 wurden keine Aktivitäten mehr aus dem Finanzansatz des EPLR 2007 bis 2013 finanziert.

Abbildung 36 stellt den Verlauf der Auszahlungen im Rahmen der TH dar. Im Wesentlichen bezog sich der Einsatz der TH-Mittel auf die Förderperiode 2007 bis 2013. Aufgrund der Überlappung der Förderperioden wurden zu Beginn noch Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Vorgängerprogramm abgewickelt. Ein Teil der TH floss auch in die Vorbereitung der neuen Förderperiode 2014 bis 2020.

**Abbildung 36:** Öffentliche Mittel für aus der TH finanzierte Aktivitäten hinsichtlich ihres Bezugs auf die Förderperioden (FP) des Programmbezugs



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Projektdaten (HMUELV, 2010e; HMUKLV, 2016c).

Bis Ende 2014 wurde das Gros der TH-Mittel von rund 2,2 Mio. Euro für die Erstellung von Evaluationsberichten und sonstigen Studien aufgewendet (50 %, vgl. Tabelle 68). An zweiter Stelle folgte die Finanzierung von Ausstellungen/Messen, insbesondere von Kosten im Zusammenhang mit dem Auftritt des Landes Hessen auf der Internationalen Grünen Woche (IGW) in Berlin, der u. a. auch dazu genutzt wurde, die Öffentlichkeit über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums in Hessen und in diesem Zusammenhang bestimmte Fördermaßnahmen zu informieren (anteilige Mitfinanzierung). Für Software wurden rund 13 % der TH-Mittel eingesetzt. Der Rest der verausgabten Mittel verteilt sich auf eine Vielzahl von unterschiedlichen Fördergegenständen.



**Tabelle 68:** Überblick über die Fördergegenstände der TH (Stand: 31.12.2014)

Fördergegenstände	Öffentliche Mittel (Euro) <sup>1)</sup>	in % von Gesamt
Entwicklungskonzepte, Studien, Analysen, Berichte	2.190.883	49,61
Ausstellungen/Messen	1.179.347	26,70
Software	568.743	12,88
Hardware	144.121	3,26
Sonstiges	96.992	2,20
Erstellung/Änderung EPLR	56.624	1,28
Gestaltung von Internetauftritten	54.560	1,24
Broschüren/Faltblätter/Mitteilungsblätter	39.368	0,89
Hinweistafeln/Erläuterungstafeln	39.211	0,89
Infoveranstaltungen/Seminare/Workshops für Dritte	15.332	0,35
Begleitausschuss (Vorbereitung/Durchführung)	15.293	0,35
Sonstiges Werbematerial	11.287	0,26
Bund-Länder-Referentensitzungen, Lenkungsausschuss, sonstige Dienstbesprechungen	2.919	0,07
Schulungen/Qualifizierungsmaßn./Workshops zur internen Fortbildung	1.625	0,04
<b>Gesamt</b>	<b>4.416.305</b>	<b>100,00</b>

<sup>1)</sup> Inklusive Mehrwertsteuer, ohne die rein landesfinanzierten Aktivitäten.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Projektdaten (HMUEL, 2010e; HMUKLV, 2016c).

Die TH richtete sich an unterschiedliche Zielgruppen, die sich grob auf die Bereiche Verwaltung, Fachöffentlichkeit<sup>158</sup> und Allgemeine Öffentlichkeit aufteilen lassen. Abbildung 37 zeigt, welche Anteile der TH-Mittel den einzelnen Zielgruppen zugeordnet werden.

Im Vergleich zu anderen Bundesländern spielte die allgemeine Öffentlichkeit als Zielgruppe in Hessen mit fast 30 % der TH-Mittel eine größere Rolle. Zurückzuführen war dies auf die bereits erwähnte anteilige Mitfinanzierung der IGW.

<sup>158</sup> Alle Aktivitäten im Zusammenhang mit Begleitung und Bewertung wurden entweder der Kategorie Verwaltung oder Fachöffentlichkeit zugeordnet. Alle Zahlungen im Zusammenhang mit der Erstellung von Ex-post-Bewertungsberichten wurden der Fachöffentlichkeit zugeordnet. Die übrigen Zahlungen wurden auf die Kategorie Verwaltung bezogen, weil es bei den anderen Bewertungen wesentlich stärker um programmbegleitende und -verbessernde Aspekte geht, deren Hauptadressat die Verwaltung ist.

**Abbildung 37:** Zielgruppen im Einsatz der TH-Mittel

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Projektdaten (HMUELV, 2010e; HMUKLV, 2016c).

### 10.1.2 Handlungsfelder der TH

Im Folgenden werden die verschiedenen Handlungsfelder, für die der Einsatz der TH vorgesehen war, diskutiert.

#### Vorbereitung

Vorbereitende Tätigkeiten wurden im Zusammenhang mit der Erstellung des Hessischen EPLR 2014 bis 2020 aus der TH finanziert. Diese betrafen die Erstellung der Stärken-Schwächen-Analyse als Grundlage für die Programmplanung, die Ex-ante-Bewertung einschließlich der Strategischen Umweltprüfung (SUP) und Unterstützungsleistungen für die Auswahl der LEADER-Regionen. In geringem Umfang wurden auch Sitzungen mit den Partnern und länderübergreifend mit anderen Programmverantwortlichen finanziert. Gerade letzteres war für Programmaufstellungsprozesse wichtig, um offene Fragen gemeinsam zu klären.

#### Verwaltung

Mittel der TH wurden mittelbar oder unmittelbar zur Unterstützung der Arbeit der VB und damit der Umsetzung des EPLR Hessen eingesetzt. So wurde die Programmerstellung durch eine externe Vergabe der Stärken-Schwächen-Analyse (SWOT) unterstützt. Verschiedene Sitzungen, die dem länderübergreifenden Austausch dienten, sowie Fortbildungsveranstaltungen wurden finanziert.

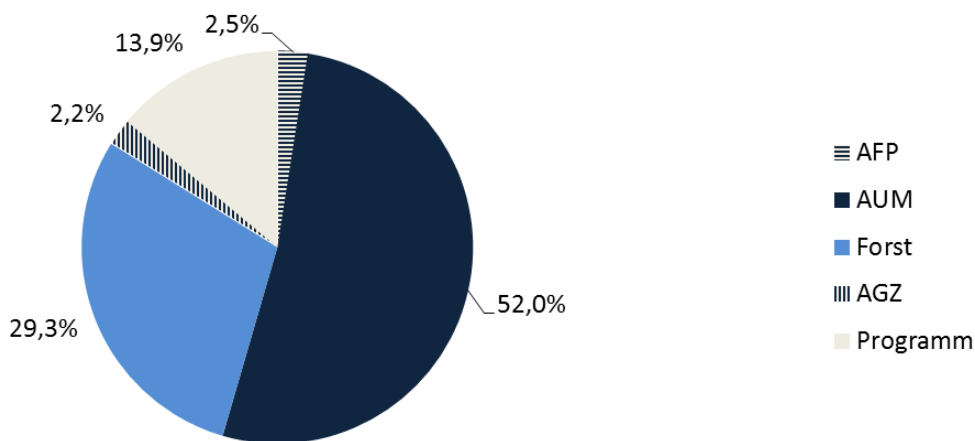
Auch auf Maßnahmenebene wurden Aktivitäten zum Kapazitätsaufbau bei den umsetzenden Verwaltungen aus der TH mitfinanziert. Dazu gehörten beispielsweise Dienstbesprechungen zum EFP, zur Diversifizierung oder Marktstrukturverbesserung. Im Bereich LEADER wurde der Auswahlprozess der neuen Regionen durch extern beauftragte Dienstleister betreut.

#### Kontrolle

Zur Unterstützung von Kontrollaufgaben im Zusammenhang mit der Abwicklung der Fördermaßnahmen wurden rund 517.000 Euro eingesetzt (12 % der öffentlichen Mittel). Der Kontrollbegriff

wurde weit gefasst und beinhaltete alle Tätigkeiten/Aktivitäten in Verbindung mit der ordnungsgemäßen Abwicklung. Wie Abbildung 38 zeigt, sind die meisten Mittel im Zusammenhang mit AUM eingesetzt worden. Dazu gehörten in erster Linie Anpassungen in der EDV (SEStERZ). An zweiter Stelle stand die forstliche Förderung, für die GPS-Geräte zur Flächenbestimmung angeschafft werden mussten. Auf Programmebene wurde eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit einer ELER-Mittelverwendungsprüfung beauftragt.

**Abbildung 38:** Einsatz der Technischen Hilfe zur Unterstützung von Kontrollaufgaben nach Maßnahmen bzw. Bereichen



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Projektdaten (HMUEL, 2010e; HMKLV, 2016c).

**Begleitung, Bewertung und Wirkungskontrollen**

Rund 55 % der Mittel (2,45 Mio. Euro) der TH sind in die Bereiche Begleitung, Bewertung und Wirkungskontrollen geflossen. Davon standen rund 72 % (1,8 Mio. Euro) für Bewertungsaktivitäten zur Verfügung. Die übrigen Mittel verteilten sich auf Begleitung (0,45 Mio. Euro) und Wirkungskontrollen (0,24 Mio. Euro). Tabelle 69 zeigt die Aufteilung der jeweiligen Mittel auf Fördergegenstände.

**Tabelle 69:** Verteilung der öffentlichen Mittel für Begleitung, Bewertung und Wirkungskontrollen auf Fördergegenstände der Technischen Hilfe

	Begleitung	Bewertung	Wirkungskontrollen
Entwicklungskonzepte, Studien, Analysen, Berichte	27%	99,77%	100%
Software	69%	-	-
Begleitausschuss	3%	-	-
Bund-Länder-Referentensitzungen, Lenkungsausschuss, sonstige Dienstbesprechungen	-	0,03%	-
Sonstiges	-	0,21%	-

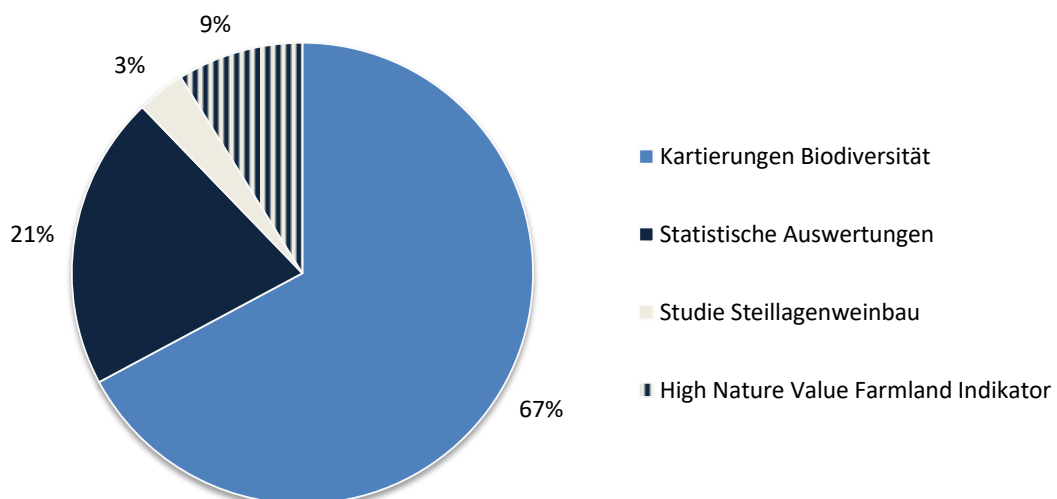
Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Projektdaten (HMUEL, 2010e; HMKLV, 2016c).

Bei den aus der TH finanzierten Begleitaktivitäten stehen die Kosten für die Software und Anpassungsprogrammierungen im Vordergrund (siehe Tabelle #2). Über ein Viertel der öffentlichen Mittel wurde für die Erstellung der jährlichen Begleitberichte verausgabt, die mit der laufenden Bewertung gemeinsam vergeben wurde. Zuständig war das Planungsbüro entera. Die Durchführung des Begleitausschusses schlug nur mit 3 % der TH-Ausgaben für Begleitaktivitäten zu Buche, in erster Linie für Tagungskosten.

Die meisten Mittel im Bereich der Bewertung sind in die externe Beauftragung geflossen. Diese beinhaltete die Zahlungen für die Erstellung der Ex-post-Bewertungsberichte der Förderperiode 2000 bis 2006, die laufende Bewertung 2007 bis 2013 und die Ex-ante-Bewertung einschließlich der SUP für den EPLR 2014 bis 2020.

Wirkungskontrollen wurden in erster Linie im Zusammenhang mit AUM und zur Ermittlung von Umweltindikatoren durchgeführt, wie Abbildung 39 zeigt. Diese fanden in den Bereichen Steillagenweinbau und Grünland (B5) sowie zur Ermittlung des HNV-Indikators statt. Somit lag der Fokus auf der Biodiversität. Finanziert wurden die externe Vergabe von Kartierungen, Werkverträge zur statistischen Auswertung der Ergebnisse und eine Studie zum Steillagenweinbau.

**Abbildung 39:** Verteilung der öffentlichen Mittel für Wirkungskontrollen nach ihrer Zweckbestimmung



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Projektdaten (HMUEL, 2010b; HMKLV, 2016b).

Vor dem Hintergrund der finanziellen Bedeutung des Hessischen EPLR zur Erhaltung und Entwicklung der biologischen Vielfalt sind fachlich fundierte und nachhaltig angelegte Wirkungskontrollen für relevante Programmbestandteile durchzuführen. Das Servicezentrum Forsteinrichtung und Naturschutz (FENA) hat dies im Auftrag des HMKLV sichergestellt, indem es die Kartierun-

gen vergeben und Personal für die statistische Auswertung im Rahmen von Werkverträgen eingesetzt hat. Die Ergebnisse sind auch in die Bewertung der AUM eingeflossen.

Da die Ergebnisse der Wirkungskontrollen jedoch nicht ein landesweit erforderliches Basis-Monitoring ersetzen können, wird an dieser Stelle der Bedarf eines stichprobenbasierten landesweiten Monitorings sichtbar. Dieses fehlt allerdings bisher. Und mit dem Wechsel der AUM in die rein nationale Förderung in der Förderperiode 2014 bis 2020 ist auch die Fortsetzung des bisherigen Systems der Wirkungskontrollen unsicher, obgleich die FENA in ein fachlich fundiertes Auswertungssystem investiert hat und für den Bereich Biodiversität der Aufbau von Zeitreihen zur Messung von Veränderungen methodisch wichtig ist.

### **Information und Publizität**

Fast 30 % der TH (1,3 Mio. Euro) wurden für den Bereich Information und Publizität vorwiegend mit dem Fokus auf die allgemeine Öffentlichkeit aufgewendet. An erster Stelle stand die Finanzierung eines Beitrags des Landes Hessen auf der IGW, der dazu genutzt wurde, die Öffentlichkeit über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums in Hessen und in diesem Zusammenhang bestimmte Fördermaßnahmen zu informieren. Auf die im Rahmen der Publizitätsvorschriften der ELER-Verordnung obligatorisch vorgeschriebenen Hinweistafeln zur Anbringung an geförderten Vorhaben entfielen rund 3 % der öffentlichen Mittel. Broschüren wurden erstellt, so beispielsweise eine Broschüre zum Hessischen EPLR, zum Thema Landwirte und Imker in Partnerschaft<sup>159</sup> oder ein Flyer zum Projekt Landservice. Darauf entfielen ebenfalls drei Prozent der Mittel. In die Durchführung von Seminaren und Workshops flossen ebenfalls 3 % der Mittel. Sonstige Werbematerialien wie Stifte, Schreibblöcke u. ä. spielten mit einem Anteil von 1 % eine zu vernachlässigende Rolle.

Viele Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit wurden ohne Finanzierung aus der TH realisiert. Dies betrifft beispielsweise den Internetauftritt und die Pressearbeit der Ministerien. Diese sind beispielhaft in den Jahresberichten beschrieben. Darüber hinaus führten die Fachreferate vielfältige Veranstaltungen durch.

### **Maßnahmenfokus der TH**

Die Aktivitäten der TH bezogen sich nicht ausschließlich auf das Gesamtprogramm, sondern auch auf einzelne Maßnahmen. Rund 19 % der Mittel (0,83 Mio. Euro) sind in TH-Aktivitäten geflossen, die einen Maßnahmenbezug aufwiesen. Gemäß dem Anteil am Programmportfolio, hatten Aktivitäten mit Agrarumweltbezug die größte Bedeutung (0,5 Mio. Euro). Dazu gehörten v. a. Programmierungen für die Umsetzung des HIAP. Eine gut funktionierende aktuelle Software ist für die Umsetzung von Flächenmaßnahmen von entscheidender Bedeutung, wie auch die Ergebnisse der Implementationskostenanalyse gezeigt haben (siehe 10.2\_MB). An zweiter Stelle standen

---

<sup>159</sup> [https://www.llh.hessen.de/downloads/bieneninstitut/b\\_ldw\\_imkerei\\_webversion.pdf](https://www.llh.hessen.de/downloads/bieneninstitut/b_ldw_imkerei_webversion.pdf).

Wirkungskontrollen und deren statistische Aufbereitung. Im Forstbereich wurden GPS-Geräte für die Flächenvermessung angeschafft. Aus der TH erfolgte eine Umsetzung der Projekte Landservice.de und landerlebnis-hessen.de. Davon könnten Maßnahmen des SP 3 und LEADER profitieren, indem geförderte ZuwendungsempfängerInnen ihre Angebote besser im Netz platzieren. Mit direktem Bezug auf LEADER wurden zwei Projekte unterstützt (Via Regia und Geopark-Ranger), eine Broschüre veröffentlicht und das Auswahlverfahren für die neuen LAGen ab 2014 unterstützt. Im Bereich des EFP wurden zu Beginn der Förderperiode Tagungspauschalen zur Abwicklung von Dienstbesprechungen sowie in geringem Umfang externe Prüfaufträge im Rahmen von Werkverträgen finanziert. Im Bereich Diversifizierung/Verarbeitung und Vermarktung wurden verschiedene Fachtagungen organisiert, um die Fördermöglichkeiten bekannter zu machen. Ergänzend wurde eine Marktstudie zum Ökolandbau erstellt (HMUELV, 2010a). Im Bereich AGZ wurde die Programmierung eines Berechnungsalgorithmus finanziert.

### Fazit

Hessen hat den ursprünglichen Rahmen für die TH zu 64 % ausgeschöpft. Auszahlungen erfolgten nur bis Ende 2014. Der Schwerpunkt der TH-Aktivitäten lag auf der Unterstützung des EPLR 2007 bis 2013. Nur in geringem Umfang wurden Abschlussarbeiten aus der Vorgängerperiode finanziert. Auch die Finanzierung von vorbereitenden Arbeiten für die neue Förderperiode spielte keine große Rolle. 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/Messen hat Hessen, in deutlichem Unterschied zu anderen Bundesländern, rund 27 % der Mittel verwandt. Ein weiterer größerer Posten war die Finanzierung von Software(-anpassungen).

### 10.1.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Hessen nutzte im Vergleich zu anderen Bundesländern die TH wesentlich stärker für Aktivitäten zur Umsetzung des Kommunikationsplans. Bei rund 30 % der eingesetzten öffentlichen Mittel stand daher die allgemeine Öffentlichkeit im Fokus der TH-Aktivitäten. Bezüglich der Öffentlichkeitsarbeit, die bislang durch die Beteiligung des Landes an der IGW dominiert war, sollte unseres Erachtens ein stärkerer Fokus auf die Steigerung des Bekanntheitsgrads des EPLR im Land Hessen selbst gelegt werden. Dazu gehört auch ein attraktiver und aktueller Internetauftritt, der für den EPLR 2014 bis 2020 im Vergleich zur Förderperiode 2007 bis 2013 schon deutlich verbessert wurde.

Die Verwaltungsbehörde ist der Dreh- und Angelpunkt für eine gut funktionierende und reibungslose Abwicklung des EPLR. Die direkte Unterstützung der Verwaltungsbehörde selbst war bislang nur in geringem Umfang Gegenstand der TH, obgleich auf Ebene der VB durchaus personelle Engpässe zu verzeichnen waren. Hessen hat aber mit TH-Mitteln der Förderperiode 2007 bis 2013 nur die Erstellung der SWOT extern vergeben, die Erstellung seines Programms durch Projektgruppen war alleinig verwaltungsintern organisiert. Zukünftig sollten TH-Mittel auch stärker genutzt werden, um die VB direkt zu unterstützen. Erste Aktivitäten wurden mit Mitteln der För-

derperiode 2014 bis 2020 schon gestartet, z. B. im Bereich LEADER. Besonderes Augenmerk sollte auch auf das Monitoring gesetzt werden, um dieses möglichst effizient zu organisieren.

Aus den TH-Mitteln 2007 bis 2013 wurden Kontrolltätigkeiten unterstützt, insbesondere durch Investitionen in die Anpassung der Software bzw. die Anschaffung technischer Geräte zur Flächenkontrolle. Dafür sollten auch weiterhin Mittel eingeplant werden. Verzögerungen in der Anpassung der Software an neue Förderbedingungen führen zu unnötiger Mehrarbeit. Auch sollte darauf geachtet werden, dass das Ministerium die für seine Feinsteuerung relevanten Informationen tagesaktuell aus den Systemen ziehen kann.

Bislang lag der Maßnahmenfokus der TH auf den AUM. Da diese jedoch zukünftig überwiegend national finanziert werden, fällt ein Aktivitätsbereich der TH weg. Allerdings sollte sichergestellt werden, dass die bislang aus der TH finanzierten Wirkungskontrollen auch für die national finanzierten AUM fortgesetzt werden. Neue Erfordernisse können im Bereich der Europäischen Innovationspartnerschaft „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“ (EIP-Agri) entstehen.

Die EU-KOM hat im Zuge der Programmerstellung 2014 bis 2020 neue Leitlinien zur TH veröffentlicht (DG Agri, 2014). Die Umsetzung wird deutlich komplizierter, da die TH zwar keine Maßnahme ist, aber im Hinblick auf das Verwaltungs- und Kontrollsystem sinngemäß wie eine „investive Fördermaßnahme“ angesehen wird. Der Einsatz der TH sollte auch zukünftig flexibel gehandhabt werden, um auf die ex ante zum Teil gar nicht abschätzbaren Bedarfe reagieren zu können. Hessen hat eine Verfahrensbeschreibung und einen Funktionsverteilungsplan zur Umsetzung der TH im Programmplanungszeitraum 2014 bis 2020 erstellt, der auch weiterhin eine schlanke Umsetzung der TH ermöglichen wird.

## 10.2 Bewertung der Effizienz des Ressourceneinsatzes (Frage 14)

In der ursprünglichen Version des CMEF fehlten Fragen zum Einfluss der Programmadministration sowie des institutionellen und rechtlichen Rahmens auf den Programmerfolg und die Effizienz des Ressourceneinsatzes. Daher wurde bereits zur HZB der Katalog der gemeinsamen Durchführungsfragen um eine Frage zur Realisierung der Vereinfachung und der Stärkung der Fördereffizienz ergänzt. Die Auswirkungen der Durchführungsbestimmungen von EU und Hessen auf die Programmumsetzung wurden umfassend analysiert und Empfehlungen wurden abgeleitet (u. a. Fährmann et al., 2010). Ein zentrales Ergebnis lag darin, dass das Ziel der Vereinfachung für diese Förderperiode im Wesentlichen als verfehlt angesehen werden kann und der Durchführungsrahmen zahlreiche Ineffizienzen im Umsetzungssystem verursacht hat.

Durch den Ex-post-Leitfaden (EEN, 2014) wurde mit Frage 14 der Aspekt des effizienten Ressourceneinsatzes erstmalig explizit adressiert. Für die Bearbeitung der Fragestellung wurden die wesentlichen Erkenntnisse aus der HZB in einer Implementations- und Implementationskostenanalyse (IKA) vertieft untersucht. Der Beantwortung der Bewertungsfrage liegt dabei ein umfassendes Verständnis des Ressourceneinsatzes zugrunde. Die Ressourcen beziehen sich sowohl auf die verwendeten öffentlichen Fördermittel als auch auf die Kosten für die Umsetzung (Implementationskosten - IK). Zudem werden hierunter auch Aspekte von Mitnahmen oder Synergien betrachtet, da diese die Effizienz der eingesetzten Mittel beeinflussen. Daraus ergeben sich vier Dimensionen für die Beantwortung der Frage:

- Effizienz der Förderabwicklung: Implementationsstrukturen und IK,
- Ausmaß von Mitnahmeeffekten, fehlender Additionalität und Fehlallokationen,
- Auftreten von Synergieeffekten,
- Effizienz der Förderung: Diskussion von Kosten im Verhältnis zu den erzielten Wirkungen.

### 10.2.1 Effizienz der Förderabwicklung: Implementationsstrukturen und -kosten

#### Daten und Methoden

Im Folgenden wird im Wesentlichen auf die Ergebnisse der IKA zurückgegriffen (siehe Modulbericht 10.2\_MB Implementationskostenanalyse). Diese stützt sich auf zwei methodische Herangehensweisen:

- Quantitative Analysen der Kosten für die Leistungserstellung: Hierzu wurden die absoluten IK sowie die relativen IK im Verhältnis zu den ausgezahlten Fördermitteln ermittelt und diskutiert. Letztere dienen als eine Kenngröße für die Umsetzungseffizienz des Programms und seiner Maßnahmen. Die IK der Programmumsetzung wurden für das Jahr 2011 anhand einer fragebogengestützten Vollerhebung bei allen relevanten Verwaltungsstellen einschließlich



WIBank auf Maßnahmenebene und auf Ebene des Programm-Overheads erfasst. Die Kostenermittlung umfasst Personal-, Sach- und IT-Kosten.

- Qualitative Analysen (Interviews) zu Erklärungsgründen der Höhe der (relativen) IK sowie der Stärken und Schwächen des Umsetzungsrahmens.

Zur besseren Einordnung der Ergebnisse wurden auch Vergleiche mit anderen vom Thünen-Institut evaluierten Ländern (Niedersachsen/Bremen (NI/HB), Nordrhein-Westfalen (NRW) und Schleswig-Holstein (SH)) durchgeführt.

### 10.2.1.1 Kostenstruktur des Hessischen EPLR

In der Analyse wurde zum einen zwischen den maßnahmen- und programmbezogenen sowie den absoluten und den relativen IK unterschieden. Tabelle 70 bildet die absoluten und die relativen IK in Bezug auf die durchschnittlich ausgezahlten öffentlichen Fördermittel der Jahre 2010 bis 2012 ab, untergliedert nach Maßnahmen- und Programmoverhead- sowie Gesamtkosten des EPLR. Auf Maßnahmenebene werden zudem die Maßnahmengruppen ELER-InVeKoS und ELER-Investiv sowie Forstmaßnahmen aggregiert dargestellt.

#### **Absolute IK**

Insgesamt wurden im Jahr 2011 für die Umsetzung des EPLR 283 Arbeitskräfte (AK) innerhalb der Landesverwaltung bzw. den beauftragten 16 landrätlichen Verwaltungen, der WIBank sowie den öffentlich finanzierten Regionalmanagements eingesetzt. Die hiermit verbundenen Kosten lagen bei knapp 26 Mio. Euro. Die Programmoverheadkosten beliefen sich auf 3,96 Mio. Euro, was rund 15 % der IK entsprach. Die erfassten IT-Kosten (Systementwicklung, -anpassungen und -pflege) von 1,8 Mio. Euro machten rund die Hälfte der Overheadkosten und 7 % der IK aus.

**Tabelle 70:** Kostenstruktur des EPLR Hessen

Maßnahmen nach Gruppen		Angaben in Mio. Euro		Angaben in %
		Ausgezählte öffentliche Mittel Ø 2010-2012 <sup>1)</sup> [1]	Absolute IK 2011 [2]	Relative IK [2]/[1]*100
212	Ausgleichszulage	19,81	2,05	10,3
213/214	HIAP inkl. RK <sup>2)4)</sup>	22,95	5,91	25,8
<b>Summe Maßnahmen ELER-InVeKoS</b>		<b>42,76</b>	<b>7,96</b>	<b>18,6</b>
227	Forstliche Maßnahmen	2,43	1,08	44,3
125 A	Forstlicher Wegebau	0,41	0,22	52,5
<b>Summe forstliche Maßnahmen</b>		<b>2,85</b>	<b>1,30</b>	<b>45,5</b>
121	AFP	10,78	1,93	17,9
123	Verarbeitung und Vermarktung	0,93	0,37	40,0
125 B	Flurneuordnung	5,09	0,84	16,6
311 C	Diversifizierung	0,34	0,46	135,1
RE <sup>3)</sup>	Maßnahmen LEADER/HELER	7,59	3,49	45,9
321 B	Biorohstoffe	0,43	0,28	64,2
322	Dorferneuerung/-entwicklung	15,50	5,40	34,9
<b>Summe Maßnahmen ELER-Investiv</b>		<b>40,66</b>	<b>12,77</b>	<b>31,4</b>
<b>Summe Maßnahmen</b>		<b>86,27</b>	<b>22,02</b>	<b>25,5</b>
<i>Querschnittsaufgaben</i>			<i>Bezogen auf Programmausgaben</i>	
	Verwaltungsbehörde		0,40	0,46
	Bescheinigende Stelle		0,29	0,34
	Zuständige Behörde		0,02	0,03
	Interner Revisionsdienst		0,29	0,34
	Zahlstelle (Koordination)		0,22	0,26
	Finanzmanagement		0,70	0,81
	IT-Kosten		1,83	2,12
	Evaluierung (extern)		0,19	0,22
<b>Summe Querschnittsaufgaben</b>			<b>3,96</b>	<b>4,59</b>
<b>Gesamtprogramm</b>		<b>86,27</b>	<b>25,98</b>	<b>30,11</b>

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

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

3) Inklusive der geschätzten Kosten der Regionalmanagements LEADER/HELER für das Projektmanagement. Unter die Regionalentwicklung fallen alle Fördermaßnahmen der Codes 311 B, 312, 313, 321 A, 323, 341, 41x, 421, 431.

4) Für 214/213 wird der Durchschnitt der Jahre 2011/2012 zugrunde gelegt; der Erosionsschutz fließt mit Förderdaten aus 2012 ein.

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Betrachtungszeitraum entfiel mit knapp 13 Mio. Euro rund die Hälfte der IK auf die landrätlichen Verwaltungen. Die WIBank folgt mit 7,9 Mio. Euro (inkl. Prüfdienst Zahlstelle) und einem Kostenanteil von 31 %. Gegenüber der IK-Erhebung aus dem Jahr 2005 haben aufgrund der Reorganisation der Förderabwicklung Verschiebungen bezüglich der Aufgabenverteilung und der Kosten von der Landesverwaltung in Richtung WIBank und Landratsverwaltungen stattgefunden.

Bezogen auf die (Teil-)Maßnahmen des Programms waren die größten Kostenträger die Dorferneuerung, das Maßnahmenbündel der integrierten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen (LEADER/HELPER), die HIAP-Teilmaßnahme standortgerechte Grünlandextensivierung sowie die AGZ und das AFP. Diese fünf Maßnahmen machten 70 % der IK des Jahres 2011 aus und umfassten gut 73 % der ausgezahlten Fördermittel. Der Rest der IK verteilte sich auf weitere elf Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen. Die kleinsten Kostenträger sind die Maßnahmen Forstlicher Wegebau, Weinbau in Steillagen, Biorohstoffe und Winterbegrünung. Sie machen insgesamt 5 % der IK aus, aber nur rund 1 % der 2011 ausgezahlten Fördermittel.

### **Relative IK**

Bezogen auf die durchschnittlichen öffentlichen Fördermittel der Jahre 2010 bis 2012 lagen die relativen IK der Maßnahmen bei rund 25,5 % und inklusive der Kosten für die Querschnittsaufgaben des Programmoverheads bei gut 30 %. Die Spannweite der relativen IK zwischen den einzelnen Maßnahmen war sehr hoch. Sie reichte von 10 % bei der AGZ bis zu 135 % bei der Förderung von Investitionen zur Diversifizierung (311 C, FID). Die relativen IK (Euro IK/Euro ausgezahlte öffentliche Mittel) des HIAP (gesamt) sowie der Dorferneuerung lagen im Maßnahmenvergleich im Mittelfeld.

Waren in der letzten Förderperiode die investiven Maßnahmen mit wesentlich geringeren relativen IK verbunden, lagen diese 2011 mit durchschnittlich 31 % deutlich über denen der InVeKoS-Maßnahmen von 18,6 %. Die relativen IK der investiven Maßnahmen reichten von der Flurneueordnung mit knapp 17 % bis zur Diversifizierung (FID). Einen starken Einfluss auf die IK der Gruppe ELER-Investiv hatte die Integration von LEADER in das Programm. Die Umsetzung unterschiedlichster Maßnahmen über die regionalen Prozesse (LEADER und HELPER) und die damit einhergehende Vielzahl von Beteiligten war mit einem hohen Aufwand verbunden.

Um die Kostenstruktur der flächenbezogenen Maßnahmen und insbesondere des HIAP näher zu beleuchten, schlüsselt Tabelle 71 die Maßnahme 214 nach Teilmaßnahmen auf und setzt zusätzlich die IK in das Verhältnis zur geförderten Fläche (Euro IK/ha). Ergänzend sind die Gesamtausgaben gesamt je Hektar gelistet. Letztere stellen die Summe aus IK und öffentlichen Fördermitteln ( $\emptyset$  2011 bis 2012) dar. Die Teilmaßnahme Ökolandbau (214 A) stellte mit knapp 10 % gemeinsam mit der geringfügig darüber liegenden AGZ die Förderung mit den geringsten relativen IK dar. Die HIAP-Teilmaßnahmen Blüh- und Schonstreifen (214 C), Winterbegrünung (214 B) und Erosionsschutz (214 E) waren mit den höchsten relativen IK verbunden. Die überdurchschnittlich hohen IK 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 je Hektar. Zum anderen ist die Höhe der IK in der Maßnahmenausgestaltung begründet (Kapitel 10.2.4).

**Tabelle 71:** Relative IK und Gesamtkosten der flächenbezogenen Maßnahmen und Teilmaßnahmen (ELER-InVeKoS)

flächenbezogene Maßnahmen und Teilmaßnahmen		IK	Öffentliche Fördermittel <sup>1)</sup>	Relative IK	Förderumfang	IK/ha	Gesamtkosten <sup>4)</sup>
		(Mio. Euro)	(Mio. Euro)	(%)	(ha)	(Euro)	je ha (Euro)
		2011	Ø 2011- 2012			Ø 2011 - 2012	
		[1]	[2]	[2]/[1]	[3]	[1]/[3]	[1]+[2]/[3]
<b>212</b>	<b>AGZ<sup>3)</sup></b>	<b>2,05</b>	<b>19,811<sup>3)</sup></b>	<b>10,3</b>	<b>407.320</b>	<b>5</b>	<b>54</b>
<b>213/214</b>	<b>HIAP<sup>2)</sup></b>	<b>5,91</b>	<b>22,950</b>	<b>25,8</b>	<b>145.826</b>	<b>40,5</b>	<b>198</b>
	214 A Ökolandbau	1,10	11,533	9,5	66.524	16	190
	214 B Winterbegrünung	0,37	0,043	870,9	671	553	616
	214 C Blüh- und Schonstreifen	0,64	0,633	100,4	1.078	590	1.178
	214 D/213 Grünlandextensivierung	2,82	8,049	35,0	38.750	76	281
	214 E Weinbau in Steillagen	0,23	0,576	40,7	315	745	2.575
	214 F Erosionsschutz	0,49	2,115 <sup>5)</sup>	23,1	38.489 <sup>5)</sup>	13	68

<sup>1)</sup> Berechnungen auf der Grundlage der Finanztabellen der Jahresberichte 2011 bis 2012 für die Maßnahmen 212, 213 und 214.

<sup>2)</sup> Inklusive RAK; dessen Kosten wurden nicht auf die Teilmaßnahmen umgelegt.

<sup>3)</sup> Für die AGZ wird der Durchschnitt der Jahre 2010 -2012 verwendet.

<sup>4)</sup> Die Gesamtkosten setzen sich zusammen aus den gezahlten Fördermitteln und den IK pro ha.

<sup>5)</sup> Für die Teilmaßnahme werden Auszahlungen und Förderfläche von 2012 zugrunde gelegt, da 2012 erstmalig ausgezahlt. Eine Unterschätzung der IK ist möglich, da der Aufwand für die Auszahlung in der IK-Erhebung von 2011 nicht vollständig abgebildet ist.

Quelle: Eigene Darstellung.

Mit 45 % relativer IK lag die Gruppe der forstlichen Fördermaßnahmen deutlich über dem Durchschnitt der maßnahmenbezogenen relativen IK von 26 %. Damit bestätigte sich auch in Hessen eine Tendenz, die in allen Bundesländern anzutreffen war.

### Entwicklung der IK gegenüber der Erhebung 2005

Insgesamt hat sich das Niveau der relativen IK in Hessen gegenüber 2005 (Fährmann und Grajewski, 2008) erhöht, da zum einen der Aufwand absolut (AK-Anzahl) leicht angestiegen ist und zum anderen das Fördervolumen rückläufig war. Dies gilt in unterschiedlicher Ausprägung für fast alle Maßnahmen des Hessischen EPLR und für weite Teile der Organisationseinheiten mit Querschnittsfunktionen (Programmoverhead). Machten die Kosten für den Programmoverhead 2005 weniger als 1 % der ausgezahlten Mittel aus, lagen sie 2011 bei knapp 5 % des Programmvolumens. Diese Entwicklung kann mit den zusätzlich erforderlichen Einrichtungen auf Programmebene wie der Zuständigen Behörde und einem Anstieg der eingesetzten AK in der Verwaltungsbehörde (VB) sowie in der Bescheinigenden Stelle (BS) für die ELER-Prüfungen erklärt werden. Für die BS haben sich nach Einführung der KOM-Leitlinien Prüfungstiefe und -umfang deutlich erhöht.

Die Entwicklungen auf Ebene der Maßnahme und deren Ursachen gibt Abbildung 40 wieder.

**Abbildung 40:** Entwicklung der IK 2011 ausgewählter Fördermaßnahmen gegenüber 2005\*

	Maßnahmen	Mittelvolumen	absolute IK	relative IK	Gründe für die Entwicklung
121 227	Einzelbetriebl. Investitionen (EFP) Forstliche Förderung				Anstieg der Fixkosten durch steigende Anforderungen an das Verfahren, IT-Probleme
123	Verarbeitung und Vermarktung				Anstieg der Fixkosten durch steigende Anforderungen an das Verfahren bei deutlich geringerem Mittelvolumen, IT-Probleme
125 212	Flurneueordnung Ausgleichszulage				Anstieg der Fixkosten durch steigende Anforderungen an das Verfahren, IT-Probleme
322	Dorfentwicklung				Anstieg der Fixkosten durch steigende Anforderungen an das Verfahren und geänderte Verwaltungsorganisation bei stark reduziertem Mittelvolumen und kleinteiliger Förderung
214	HIAP_Gesamt				Steigende Anforderungen an das Förderverfahren, Kontrollen und Lernkosten durch neue Teilmaßnahmen
214 D	Einzelflächenbezogene Grünlandextensivierung				Geringeres Mittelvolumen führte aufgrund des hohen fallbezogenen Aufwands zur Reduzierung der absoluten IK; relative IK blieben in etwa konstant.

\* gemessen in AK-Anteilen

Quelle: Eigene Darstellung.

Ein wesentlicher Grund für die negative Kostenentwicklung lag im gestiegenen Aufwand für die zahlstellenkonforme Implementierung der Förderung, vor allem im Bereich ELER-Investiv. Diese Verkomplizierungen haben nach Auffassung der Akteure in allen Bundesländern Effizienzgewinne durch den Aufbau von Routine oder Aufwandsreduzierungen aufgrund rückläufiger Fördermittel mehr als aufgezehrt. Daneben traten in Hessen eindeutig landesspezifische Ursachen wie Strukturumbrüche in der Förderverwaltung und Dysfunktionalitäten in den Umsetzungsstrukturen (Kapitel 10.2.1.2).

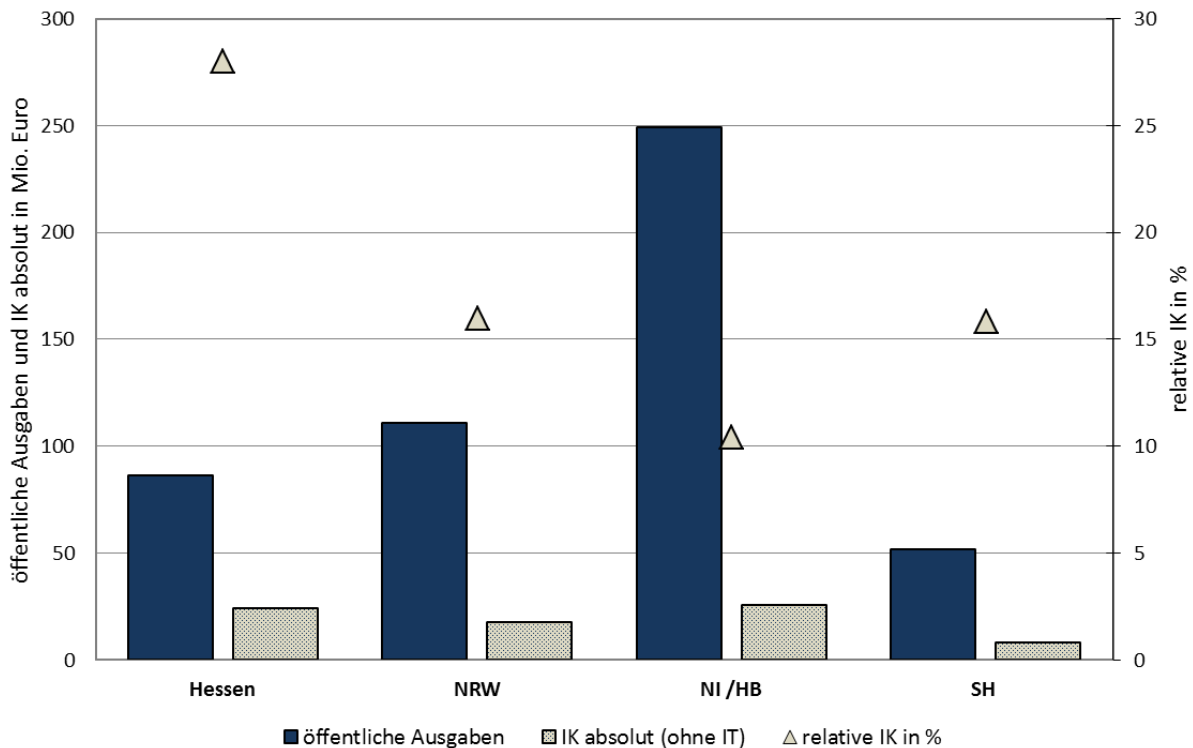
### IK im Ländervergleich

Abbildung 41 verdeutlicht die großen Unterschiede zwischen den untersuchten Programmen im Hinblick auf das Fördervolumen sowie die damit verbundenen absoluten und relativen IK. Es zeigten sich keine Korrelationen und eindeutigen Skaleneffekte der absoluten IK mit der Programmgröße bzw. den ausgezahlten Mitteln. Das Mittelvolumen des Nordrhein-Westfälischen EPLR lag deutlich über dem des Hessischen EPLR; die IK blieben jedoch ebenso deutlich darunter. Niedersachsen/Bremen (NI/HB) zahlte das dreifache Mittelvolumen aus; die absoluten IK lagen aber nur 7 %-Punkte über denen von Hessen. Die relativen IK waren in Hessen ungefähr doppelt so hoch wie in Nordrhein-Westfalen (NRW) und und Schleswig-Holstein (SH) und betragen ungefähr das Dreifache gegenüber NI/HB.

Diese Spannweite spiegelt sich auch im Fördermittelumsatz pro AK wider. Dieser lag in NI/HB bei ca. 0,67 Mio. Euro, in NRW bei 0,54, in SH 0,47 Mio. und in Hessen bei ca. 0,31 Mio. Euro. Die Programmgröße führte zwar zu Verdünnungseffekten der hohen Fixkosten eines EU-Förderprogramms, insbesondere auf der Ebene des Programmoverheads. Weitere wesentliche Einflussfaktoren auf die Höhe der IK waren aber z. B. der Umsetzungsrahmen (Kapitel 10.2.1.2)

sowie die Förderstrategie und die Maßnahmenstruktur. Da Letztere auch unmittelbar Auswirkungen auf die Effizienz der eingesetzten Fördermittel hatten, wird hierauf näher unter Kapitel 10.2.4 eingegangen.

**Abbildung 41:** Absolute und relative IK in vier Bundesländern sowie die öffentlichen Ausgaben im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012\*



\* Ohne die Maßnahme Küstenschutz und die IT-Kosten in SH beziehen sich die IK auf das Jahr 2010 und die ausgezahlten Mittel auf den Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2011 (ohne Artikel-89-Maßnahmen). Zur Vergleichbarkeit der empirischen Daten in den Bundesländern siehe Modulbericht 10.2\_MB IK-Analyse, Kapitel 4.

Quelle: Eigene Darstellung.

### EU-induzierte Anteile an den IK

Im Rahmen der Analysen wurde versucht, den Anteil der auf EU-spezifischen Anforderungen basierenden IK zu identifizieren, um empirische Erkenntnisse über die „Verursachung“ steigender Kosten zu erlangen. In aktuellen Diskussionen werden überwiegend die EU-Institutionen als Auslöser für einen „überbordenden“ Bürokratismus gesehen. Aufgrund der unklaren Grenzen von Verantwortung für bestimmte Regelungen im System des „shared management“ zwischen EU-Mitgliedstaat und Region konnte diese Einschätzung nicht eindeutig belegt oder verworfen werden. Grobe Aussagen zu den Größenordnungen EU-bedingter Mehrkosten lassen sich jedoch ableiten. Dabei waren die im Rahmen der Studie unterschiedenen Aufgabenbereiche Grundaufwand, Förderabwicklung, Vor-Ort-Kontrollen (VOK) und Ex-post-Kontrollen unterschiedlich stark durch EU-spezifische Anforderungen geprägt. Zum Teil wurden in dem sehr strikten Verfahrensablauf und der Kontrolldichte auch nationale Vorgaben, z. B. im Vergaberecht oder der Berück-

sichtigung von Mehrwertsteuer, umgesetzt, für die in der nationalen Förderung oftmals erhebliche Vollzugsdefizite bestanden, wie Berichte der Landesrechnungshöfe wiederholt aufzeigten (LRH Niedersachsen, 2013; LRH NRW, 2009; LRH, 2006; Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2012; Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2008).

Dem **Grundaufwand auf Programmebene** entspricht der programmbezogene Overhead: Außer in den Bereichen Finanzmanagement, Auszahlungen und Verbuchung wären ohne die Abwicklung über ein EU-kofinanziertes Förderprogramm zahlreiche Einrichtungen und Aufgaben entfallen, (die BS, die VB, die Zuständige Behörde und die EU-Zahlstelle). Die Kosten würden entfallen, wenn Hessen ganz aus der ELER-Förderung ausstiege. Beeinflussbar sind die Kosten und der Aufgabenumfang des Overheads durch die Anzahl der im Programm enthaltenen Maßnahmen und der damit verbundenen Prüf- und Dokumentationspfade, der zu überprüfenden und koordinierenden Akteure sowie die Anzahl von Programmänderungen und Änderungen von Verfahrensabläufen und Zuständigkeiten.

Ein Großteil des **Grundaufwandes für die Maßnahmenumsetzung** (40 % der maßnahmenbezogenen IK) war auf EU-spezifische Anforderungen zurückzuführen. Dazu gehörten beispielsweise Genehmigungsverfahren, Programmierung entsprechend den Anforderungen des Zahlstellenverfahrens, Koordination und Abstimmung mit VB und Zahlstelle (ZS), Berichtswesen, Finanzmanagement, Anforderungen aus Monitoring und Evaluation sowie Aufwand für übergeordnete Kontrollen und Prüfungen, die bei einer rein nationalen Lösung nicht erforderlich wären. Hinzu kamen das Aneignen und Aufrechterhalten von EU-Expertise. Der Anteil des auf EU-Anforderungen zurückzuführenden Grundaufwandes lag geschätzt bei mindestens 60 %.

Die **Förderabwicklung** selbst (50,5 % der maßnahmenbezogenen IK) unterschied sich in vielerlei Hinsicht nicht grundsätzlich von den nationalen Bestimmungen des Haushaltsrechtes und des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG). Abweichungen bestanden vor allem in den höheren Anforderungen im Bereich der Dokumentation (Datenerfassung) und Kontrollen (Checklisten und Umfang der Antragsunterlagen), des Finanzmanagements, des Monitorings und der Evaluation und der Anzahl der beteiligten Stellen. Der geschätzte Minderaufwand rein national finanzierter Maßnahmen lag auf Ebene der Bewilligungsstellen gegenüber EU-kofinanzierten Maßnahmen im Durchschnitt bei knapp 10 bis 15 %. Anders als Hessen wickelte Niedersachsen die für Schwerpunkt-3-Maßnahmen eingesetzten Artikel-89-Mittel (u. a. für die Dorferneuerung) über ein anderes Verfahren ab; hier lagen die Einschätzungen eines Minderaufwandes durch nationale Umsetzung mit 40 bis 50 % wesentlich höher.

**VOK und Ex-post-Kontrollen** (9,5 % der maßnahmenbezogenen IK): Dieser Aufgabenbereich ist vollständig auf EU-Vorgaben zurückzuführen. Kontrollen durch spezielle Prüfdienste (Prüfdienst ZS, Interner Revisionsdienst der ZS, BS) würden bei rein national finanzierten Maßnahmen entfallen. Das Einsparpotenzial läge bei einem Ausstieg aus der EU-Förderung für diesen Aufgabenbereich bei 100 %. Zu einem geringen Anteil würde der Einspareffekt durch eine Intensivierung der

Verwaltungskontrollen bzw. durch zusätzliche Begehungen insbesondere bei flächenbezogenen Förderungen verringert.

### **„Gold-Plating“**

Der Begriff des „Gold-Plating“ zielt darauf ab, dass aus Sicht der EU-Institutionen EU-Regularien nicht 1 zu 1 umgesetzt, sondern im nationalen Kontext über das erforderliche Maß hinaus verschärft werden. Darin wird eine zentrale Ursache für einen wachsenden Verwaltungs- und Erfüllungsaufwand gesehen. Eine Expertengruppe der EU-KOM kommt in ihren Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass fast ein Drittel der Verwaltungslasten, die auf EU-Rechtsetzung zurückgehen, auf die ineffiziente nationale Umsetzung des EU-Rechts zurückzuführen ist (High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens, 2011, S. 4).

Im Umfeld der EU-Förderregularien mit einer hohen Anzahl unbestimmter Rechtsbegriffe, für die erst im Laufe der Zeit durch übergeordnete Prüfinstanzen wie der BS oder der Europäischen Finanzkontrolle durch Rechtsauslegung das Maß des Erforderlichen festgelegt wurde, kann diese Trennlinie zwischen Erforderlichkeit und Gold-Plating nicht a priori gezogen werden. Dies gilt auch für die ZS-Verwaltungen. Diese haben generell die Aufgabe, die komplexe Rechtslage EU-konform in einheitliche Verfahrensregelungen umzusetzen und in den heterogenen Verwaltungsstrukturen durchzusetzen, um ein potenzielles Anlastungsrisiko zu verringern. Dieses Risiko besteht sehr konkret und kann aufgrund der Methode der Anlastungsberechnung der Europäischen Finanzkontrolle zu sehr großen Beträgen zu Lasten des Landeshaushalts anwachsen (LRH BW, 2015). Allein aus diesem Grund muss „die Bearbeitung jedes Einzelfalls (...) unabhängig von den Verwaltungskosten unangemessen genau sein“ (LRH BW, 2015, S. 60).

Nach den Ergebnissen der IK-Analyse geht die Diskussion um Gold-Plating in weiten Teilen an den Problemursachen vorbei (siehe mehr unter Kapitel 10.2.1.2). Eine solche „Verantwortungszuweisung“ lenkt u. E. von den strukturellen Problemen einer von Fehlerratediskussionen getriebenen Verwaltung und eines hoch komplexen und gleichzeitig stark sanktionsbewehrten Rechtsrahmens ab. Zum Schutz der Landesinteressen reagieren Zahlstellen auf neue Rechtsauslegungen mit neuen Verfahrensregeln, deren Selbstbindungskraft – neben dem zusätzlichen Aufwand für die Bewilligungsstellen – wiederum zu einer neuen Fehlerquelle werden kann. Die Abschwächung dieser Dynamik sollte im Mittelpunkt zukünftiger Überlegungen zum Rechtsrahmen stehen.

### **10.2.1.2 Stärken und Schwächen des Durchführungsrahmens**

Im Rahmen der qualitativen Analysen der IKA wurden die Einflussgrößen auf die IK in den Bereichen Rechtsrahmen (EU, Bund, Land), Organisationsstruktur der Umsetzung einschließlich der IT-Systeme, Personalressourcen sowie Finanzmanagement (EU, Bund, Land) untersucht (siehe insbesondere zum Finanzmanagement ausführlich den Modulbericht 10.2\_MB IK-Analyse). In allen Bereichen konnten kritische Faktoren für einen effizienten Ressourceneinsatz identifiziert werden.



## Rechtsrahmen

Die zentralen Probleme im Hinblick auf Ineffizienzen in der Förderumsetzung waren und sind die Unbeständigkeit, kontinuierliche Ausdifferenzierung und rückwirkende Inkraftsetzung von Änderungen des Europäischen Rechtsrahmens und seiner Auslegung durch Prüffeststellungen und Gerichtsurteile. Unter anderem durch Änderungen der Kontrollverordnung, den Health Check und die Zuckerdiversifizierung mussten in der letzten Förderperiode die Verwaltungs- und Kontrollpfade inkl. der IT-Systeme wiederholt nachjustiert und zahlreiche Vorgänge wiederholt überarbeitet werden. Damit gingen hohe Anforderungen an das Personal in der ZS-Koordinierung, die Bewilligungsstellen und die Programmsteuerung einher. Diese Anpassungserfordernisse waren aber nicht nur EU-bedingt. Auch Förderrichtlinien wurden teilweise jährlich angepasst, z. B. durch Änderungen im Rahmenplan der GAK.

Die Vielfalt an Kontrollen und Kontrollinstanzen erforderten einen hohen Zeitaufwand für Vorbereitung, Prüfungstage und Nacharbeiten. Das Gleiche galt für die wachsenden Anforderungen an Dokumentation, Datenhaltung und Berichte. Ein Mehrwert durch die Prüfungen war v. a. im Hinblick auf die zunehmende Detailorientierung der Prüfdienste nicht immer gegeben. Zunehmend wird eine Selbstblockade der Umsetzungssysteme durch Detailregelungen kritisiert. Eine Art „Alarmismus“ zwischen den Ländern, gegenseitig vorseilend verschärfte Regelungen zu übernehmen, führe zudem zu einer Blockierung der Umsetzungssysteme, so die Einschätzung von VerwaltungsvertreterInnen. Folgen innerhalb der Förderverwaltung sind eine wachsende Misstrauenskultur, Demotivation und Verunsicherung sowie zahlreiche Rückversicherungsschleifen in den Arbeitsprozessen. In der Außenwahrnehmung werden Antragsunterlagen, beizubringende Belege und Nachweise immer umfassender und Bewilligungsbescheide hoch komplexe Schriftstücke.

Neu in der Förderperiode 2007 bis 2013 war die Übernahme einer Sanktionsregelung aus dem InVeKoS-Bereich für ELER-Investiv bei Abweichungen in den Auszahlungsanträgen von mehr als 3 % der bewilligten Kosten. Für investive Maßnahmen wurde von der Mehrzahl der Befragten die Sanktionsregelung kritisch gesehen, da sie nicht zu dem System einer gestaltenden und aktivierenden Förderung passe und zu einer „Kriminalisierung“ der Antragstellenden führe. Angesichts der Komplexität der Bewilligungsbescheide sahen die Bewilligungsstellen eine Fürsorgepflicht in der Beratung der Antragstellenden. Der EFRE mit ähnlich gelagerten Förderfällen verfügte über keine Sanktionsregelung.

Bei der Mehrheit der festgestellten Fehler im Bereich der InVeKoS-Maßnahmen handelte es sich um – zumeist nur geringe – Flächenabweichungen, die zu großen Teilen auf die immer präzisere Messtechnik bei gleichzeitig sinkender Fehlertoleranz zurückzuführen waren. Hieraus resultierten notwendige Nachbearbeitungen aller auf den Schlagangaben aufbauenden Datensätze. Mit dem Wegfall der Bagatellregelung für Kleinstrückforderungen<sup>160</sup> im ELER entstand bei den Bewilli-

---

<sup>160</sup> Sie betrug in der Förderphase 2000 bis 2006 100 Euro und lag in der Landeshaushaltsordnung bei 200 Euro.

gungsstellen ein sehr hoher Arbeitsaufwand für zahlreiche Rückforderungen, teilweise im Cent-Bereich. Die Außenwirkung von Bescheiden mit Kleinstbeträgen an „VertragspartnerInnen“ war sehr negativ. Selbst wenn gegen Ende der Förderperiode eine Lösung für die Nichtrückforderung von Beträgen unter zehn Euro gefunden wurde, blieb der Aufwand bei den Verwaltungen bestehen.

Zu den europäischen Vorgaben traten „hausgemachte“ Probleme, die weitgehend von der Anwendung nationaler Bestimmungen herrührten. Diese lagen in erster Linie im Bereich der Prüfung der Vorsteuerabzugsberechtigung sowie der Überprüfung der Einhaltung vergaberechtlicher Bestimmungen. Insbesondere durch die in Hessen lange Zeit nicht ausgeschöpften Vereinfachungsmöglichkeiten im Bereich der Vergabe bei privaten Investitionen sind vermehrt Fehler aufgetreten und ist ein erhöhter Aufwand entstanden. Vergabeverfahren sind zuweilen so komplex, dass es schwierig ist, entsprechende Expertise vorzuhalten. Auch für die ZS ist es eine Herausforderung, dieses komplexe Rechtsgebiet verfahrenstechnisch zu operationalisieren. Die vergaberechtlichen Bestimmungen werden ganz entscheidend von Landesregelungen und den Festlegungen in den Richtlinien geprägt bzw. der Zulassung von Ausnahmen durch das Finanzministerium.

### **Organisationsstruktur, Finanzmanagement und personelle Ressourcen**

Die gewählte Organisationsstruktur in Hessen (siehe Strukturlandkarte der Umsetzung in Kapitel 3.4) konnte den Erfordernissen im EU-Förderkontext in weiten Teilen nicht gerecht werden. Diese Erfordernisse bestehen in erster Linie aus einer sachgerechten und agilen Steuerungsfähigkeit (Inhalte, Verfahren, Finanzen) und der Sicherstellung der Homogenität im Verwaltungshandeln zur Minimierung des Anlastungsrisikos. Prägend für die hessische Organisationsstruktur waren grundlegende Organisationsentscheidungen mit weitreichenden Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Programmabwicklung und das Finanzmanagement. Wesentlich waren

- die vollständige Auslagerung der ZS-Funktion aus dem HMUJELV an die WIBank inkl. der IT-Umsetzung der Förderrichtlinien sowie dem Aufbau der Verwaltungs- und Kontrollsysteme einschließlich der Fachaufsicht über die Bewilligungsstellen sowie die
- Dezentralisierung durch die Übertragung der Bewilligungsfunktion eines Großteils der Maßnahmen des Hessischen EPLR auf 16 landrätliche Verwaltungen im Zuge der Kommunalisierung der unteren staatlichen Verwaltungsebene 2005.

Die Verteilung von Zuständigkeiten auf eine Vielzahl eigenständiger Institutionstypen innerhalb der Programmabwicklung ist ein Alleinstellungsmerkmal im Vergleich zu den Umsetzungsstrukturen anderer Bundesländer. Da Institutionen ihren eigenen Regelkreisen und Organisationszielen folgen, ist diese Heterogenität grundsätzlich mit hohen Anforderungen an die Abstimmung und mit höheren Risiken für Reibungsverluste verbunden.

Die Steuerungsfunktion des Landes war auf die Richtlinienausgestaltung beschränkt und der Einfluss des Landes auf die operative Ebene (WIBank, landrätliche Verwaltungen) aufgrund der

Funktionszuweisungen war nur sehr mittelbar gegeben. Dem aus der horizontal und vertikal aufgegliederten Organisationsstruktur resultierenden hohen Abstimmungs- und Koordinationsbedarf konnte teilweise nur unzureichend Rechnung getragen werden. Infolge der hohen Anzahl von Schnittstellen traten zahlreiche Informations- und Kommunikationsdefizite auf. Dies galt insbesondere für die jeweiligen Kommunikationsstränge zwischen den Fachreferaten, der VB, den Fachgruppen der WIBank und den Bewilligungsstellen. Defizite im Informations- und Meinungsaustausch führten zu Effizienzverlusten und Handlungsblockaden.

Das für die erfolgreiche Programmabwicklung zentrale Aufgabenfeld der Finanzsteuerung war symptomatisch für die kommunikationsaufwendige und anfällige Umsetzungsstruktur des Hessischen EPLR. Es bedurfte stetiger Anstrengungen, alle Beteiligten über Ressort- und Institutionsgrenzen hinweg zu koordinieren und einen rechtzeitigen, gesicherten Informations- und Datenaustausch zu bewerkstelligen. Bei zeitlichen und terminlichen Engpässen traten in diesem Bereich wiederholt Schwachstellen auf. So zum Beispiel die verzögerte Auszahlungen beim HIAP, Probleme beim Mittelabfluss in Schwerpunkt 3 und 4 sowie der forstlichen Maßnahmen. Zudem schränkten diverse Wechsel der IT-Systeme während der laufenden Förderperiode die Datenverfügbarkeit und -verlässlichkeit für eine vorausschauende Steuerung ein.

Neben den grundsätzlichen Herausforderungen, die mit einer Verlagerung der ZS aus der Landesverwaltung heraus verbunden sind, ist auch das „Wie“ entscheidend. Das „Wie“ der Aufgabenübertragung an die WIBank wurde entscheidend durch die vertraglichen Vereinbarungen und die organisatorischen Rahmenbedingungen geprägt. In der vertraglichen Grundlage fehlten klare Anforderungen des Landes an die IT bzw. an die Aufgabenerfüllung der WIBank. Zudem existierte auf Ministeriumsseite keine koordinierende Stelle für Anpassungs- und Entwicklungsbedarfe der Fachreferate an die IT der WIBank, sodass unterschiedliche Handhabungen und „Einzelfallentscheidungen“ die Arbeitsabläufe erschwerten.

Mit der Verlagerung der Zahlstellenfunktion auf die WIBank wurde eine Trennung der beiden Sphären Richtliniengeber (Fachreferate) – Festlegung der Förderinstrumente und Ziele – und operative Umsetzung über die WIBank vollzogen. Aus Sicht einiger Akteure bestanden Unsicherheiten in der Aufgabenaufteilung. Dies lag zum einen an der unterschiedlich gut funktionierenden Aufgabenwahrnehmung in den verschiedenen Fachgruppen der WIBank und zum anderen an dem fließenden Übergang zwischen RL-Auslegung und RL-Umsetzung. Neben der klaren Aufgabenaufteilung bedarf es daher eines kontinuierlichen Austauschs sowohl mit den Bewilligungsstellen als auch zwischen den Fachgruppen der ZS und den jeweiligen Fachreferaten. Defizite wurden in erster Linie im Bereich der Flächenförderung und der Forstmaßnahmen festgestellt. Gute Ansätze stellen das Förderhandbuch Dorferneuerung/Regionalentwicklung (DE/RE) und die Fördersynopse des AFP dar.

Die Fachaufsicht der WIBank über die Bewilligungsstellen war das zentrale Instrument für deren Steuerung und die „Übersetzung“ der vom Richtliniengeber verfolgten Förderziele in die Praxis. Die Funktionsfähigkeit dieser Aufgabenzuweisung setzte eigene Fachkompetenz und ausreichen-

de personelle Ressourcen in den Fachgruppen der Bank voraus. Diese Voraussetzungen wurden nicht voll erfüllt. Dies galt insbesondere für den Bereich der Flächenförderung. Personalknappheit sowie teilweise lange Entscheidungswege und -dauer bei der WIBank führten im Ergebnis zu Reibungsverlusten und für die Bewilligungsstellen zu Ineffizienzen, da viele Förderfälle aufgrund spät getroffener Entscheidungen nachbearbeitet werden mussten.

Grundsätzlich ist die Frage zu stellen, ob sich der Bereich der EU-Förderung für eine Kommunalisierung eignet. Erkenntnissen der Verwaltungswissenschaften (u.a. Reiter et al., 2011) zufolge stehen Vorteilen einer Kommunalisierung wie Ortsnähe und Bündelung mit anderen Aufgaben große Nachteile und Risiken gegenüber, die im Kontext der EU-Förderung von hoher Relevanz sind. Zu nennen sind insbesondere die Entstehung dysfunktionaler Organisationseinheiten u. a. durch Zersplitterung, die unter einer kritischen Größe liegen, sowie ungleiche Personalausstattungen. Neben fördertechnischen Aspekten spricht die rechtssystematisch schwierig zu lösende finanzielle Lastenteilung einer etwaigen Anlastung generell gegen eine Kommunalisierung. Eine Risikoübertragung im Sinne einer Gesamtschuldnerschaft der Kommunen ist nach juristischer Auffassung verfassungsrechtlich bedenklich. Verbleibt das Anlastungsrisiko beim Land, wie in Hessen, so fallen bei Kommunalisierungen Verantwortlichkeit und Zuständigkeit auseinander (siehe zu dieser Gesamtproblematik Bogumil und Ebinger, 2012; Ebinger und Bogumil, 2008).

Die Auswirkungen der in Hessen vollzogenen Kommunalisierung wurden von den landrätlichen Bewilligungsstellen unterschiedlich bewertet. Negative Effekte und Entwicklungen waren aber in Teilen unverkennbar. Es sind heterogene und unterschiedlich leistungsstarke Verwaltungseinheiten zur Eingliederung der ehemaligen Agrarverwaltung entstanden. In Teilen halten die Umstrukturierungsprozesse innerhalb der landrätlichen Verwaltung weiter an. Die Kommunalisierung erfolgte auf der Grundlage der Personalausstattung im Jahr 2005. Seitdem ist der Arbeitsumfang im Rahmen der EU-Förderung kontinuierlich angestiegen und die Bewilligungsfunktion für den Bereich der Dorf- und Regionalentwicklung 2010 hinzugekommen. Obwohl die gesetzlich geregelten Vereinbarungen zur Kostenerstattung oder der Übernahme von Versorgungslasten einer turnusmäßigen Evaluierung unterzogen werden, reicht in kleineren Ämtern der Personalbestand nach Aussagen der betroffenen Verwaltungen nicht mehr aus.

In den anderen untersuchten Bundesländern NI/HB, NRW und SH war die Anzahl der Bewilligungsstellen für eine Vielzahl der Maßnahmen erheblich geringer. Allgemein steigt der Grund- und Einarbeitungsaufwand (Fixkosten einer Maßnahme), je mehr Stellen involviert sind. Eine hohe Anzahl von Bewilligungsstellen erhöht die Fixkosten (Aufbau- und Vorhalten spezifischer Expertise) und ist insgesamt personalintensiver. Gerade bei kleinvolumigen Maßnahmen schlug sich dies in strukturellen Ineffizienzen bzw. sehr hohen relativen IK nieder (Beispiel: FID). Den EU-Rechtsrahmen in seiner ständig anwachsenden Ausdifferenzierung in den 16 landrätlichen Verwaltungen zur Kenntnis und Anwendung zu bringen und auf diese Weise einen einheitlichen Fördervollzug zu erzielen erforderte andererseits einen hohen Koordinationsaufwand seitens der WIBank. Dieser erfolgte im laufenden Geschäft zumeist in Form von Mitteilungen, deren Anforderungen, Zeitpunkt und Anzahl teilweise schwer vermittelbar waren.

In manchen Ämtern ist fraglich, ob für einige Maßnahmen eine ausreichende Zahl von Förderfällen für ein effizientes Handeln und Aufrechterhalten einer EU-Expertise erreicht wurde. Gleichzeitig enthielt der EPLR im Bereich DE/RE vielschichtige Maßnahmenstrukturen mit komplex abzuwickelnden Projektbereichen, die sehr geringe Fallzahlen pro Bewilligungsstelle erreichten und ein hohes Fachwissen erforderten (z. B. Anschubfinanzierung für Dienstleistungen und Personal).

Im Hessischen EPLR kommt zudem der über regionale Ansätze integrierten erfolgreichen Förderung (LEADER und HELER-Regionen) eine große Bedeutung zu (Kapitel 8). Neben den Landratsverwaltungen als Bewilligungsstellen spielten die Geschäftsstellen der Regionen auch für die Bereiche Projektanbahnung und -management eine zentrale Rolle. Das Zusammenspiel von Bewilligungsstellen und den LEADER/HELER-Geschäftsstellen verlief allerdings nicht immer reibungslos. Aufgrund der hohen Fachlichkeit und des Selbstverständnisses der Verwaltung für die ländliche Entwicklung in den entsprechenden Fachdienststellen der landrätlichen Verwaltung war die Gefahr von Doppelstrukturen, Konkurrenzen und Reibungsverlusten in der Zusammenarbeit mit den LEADER-Regionen in Hessen stärker als in den anderen Bundesländern gegeben.

Den Analyseergebnissen zufolge unterlag die Umsetzung forstlicher Fördermaßnahmen im EU-Kontext generell besonderen Herausforderungen. Den zahlreichen Terminvorgaben und zeitlichen Restriktionen eines EU-Förderjahres steht die Abhängigkeit von Naturereignissen, der Vegetationsperiode und der Witterung gegenüber. Das Gros der Maßnahmen wurde von privaten WaldbesitzerInnen beantragt, die weder über Fördererfahrung noch über umfassende waldbauliche Expertise verfügten. In Hessen kamen weitere spezifische Rahmenbedingungen, wie geringes Budget, vergleichsweise geringe Fördersummen pro Hektar und Probleme in der Mittelbereitstellung hinzu. Daneben traten erschwerende Aspekte der Aufbau- und Ablauforganisation der forstlichen Förderung. Während die Bewilligung zentral durch das RP Darmstadt wahrgenommen wurde, waren 41 Forstämter in die Antragsannahme und Verwaltungskontrolle involviert. Teilweise bearbeiteten die Ämter eine sehr geringe Anzahl von Anträgen, sodass nur ein minimales Erfahrungswissen aufgebaut wurde. Aus Sicht der Bewilligungsstelle und des Fachreferats war der Personalbestand in der WIBank für eine gute Unterstützung im Sinne der Verbesserungen der Verfahrensgestaltung nicht auskömmlich, gerade vor dem Hintergrund der hohen Anforderungen aus Vergabebestimmungen und den Sanktionsregelungen für die Projektabwicklung investiver Vorhaben.

### **IT Landschaft**

Die Umsetzungsstruktur fand ihren Niederschlag auch im Bereich der Informationstechnik (IT). Insgesamt hat sich die IT im Rahmen der IK als ein neuralgischer Punkt herausgestellt und wurde von wesentlichen Akteuren als das zentrale hausgemachte Problem im Bereich der Förderabwicklung bewertet. Im Bereich der IT akkumulierten sich die strukturellen Probleme aus Organisation, Maßnahmenarchitektur und zurückliegenden IT-Systemwechseln. Die Funktionalität der IT war in starkem Maße an den Kernaufgaben der WIBank ausgerichtet, dabei an erster Stelle an der anlastungsfreien Zahlbarmachung. Die Analysen zeigen, dass unterschiedliche Auffassungen über erforderliche Funktionalitäten bestanden. Ein grundlegendes Problem lag in der ungeklärten Kos-

tentragung für Programmierungen, die aus Sicht der WIBank weniger erforderlich und mit der SAP-Architektur schwierig vereinbar waren. Dies betraf die detaillierte Abbildung von Fördermaßnahmen und IT-Funktionalitäten, die vor allem aus Sicht der Bewilligungsstellen und der Verwaltungsbehörde notwendig waren.

Das System SAP-ABAKUS für den investiven Bereich stellte alle für die Zahlbarmachung erforderlichen Funktionalitäten bereit. Aufgrund der Sicherheitsarchitektur waren Vorgänge und insbesondere Änderungsbescheide nur mit umfangreichen Bearbeitungsschleifen einzugeben. Parallel waren zusätzliche manuelle Arbeitsschritte erforderlich. Von vergleichbaren Problemen wurde auch in anderen Bundesländern berichtet, die über zentrale IT-Lösungen verfügten. Nur mit einem sehr hohen Aufwand war es, so deren Einschätzung, möglich, die z. T. wenig standardisierten Fördermaßnahmen in einem System sehr detailliert abzubilden.

Während für den investiven Bereich vergleichbare Probleme in allen Bundesländern mit zentralen Systemen angeführt wurden, waren die Defizite im Bereich von SEStERZ, dem Programm zur Abwicklung der flächenbezogenen Maßnahmen ein hessisches Spezifikum. Im „Massengeschäft“ Flächenförderung ist eine gut funktionierende IT unabdingbar. Aufgrund vieler zum Teil weit zurückreichender Entscheidungen und Pfadabhängigkeiten wurde die Arbeit der Bewilligungsstellen mit SEStERZ nur suboptimal unterstützt. Die Entscheidung, SEStERZ als veraltetes System abzulösen, hat sowohl noch unter der Zuständigkeit des HMUELV als auch der WIBank dazu geführt, nur noch das unbedingt Erforderliche in die Anpassung von SEStERZ zu investieren. Dadurch wurden erhebliche Ineffizienzen auf Ebene der Bewilligungsstellen erzeugt, die sich letztlich auch in erhöhten IK niederschlugen.

### 10.2.1.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

In Hessen lagen die relativen IK weit über denen der anderen untersuchten Bundesländer. Die Kombination aus Kommunalisierung der Bewilligung und Übertragung der Zahlstellenfunktion an die WIBank führte insgesamt zu negativen Organisationseffekten. Die hieraus resultierenden Probleme potenzierten sich mit dem in Teilen unangemessenen EU-Regelungsrahmen und der Rechtsanwendung, Problemen im Finanzmanagement und den IT-Systemen. Neben dem vorrangigen Handlungsbedarf auf Ebene der Organisationsstrukturen sind insbesondere im Bereich des Regelungsrahmens grundlegende Empfehlungen auch an die EU zu adressieren (zu weiteren Empfehlungen siehe Modulbericht 10.2\_MB IK-Analyse sowie Kapitel 11.3).

### **Wesentliche Empfehlungen zum Rechtsrahmen 2014 bis 2020 an die EU-KOM**

- Es sollte die Bagatellgrenze für Rückforderungen wieder eingeführt werden.<sup>161</sup> Darüber hinaus ist die Sanktionsregelung für ELER-Investiv zu überdenken. Für Fördermaßnahmen ist dieses Element aus der 1. Säule der GAP wesensfremd und in Teilen kontraproduktiv.<sup>162</sup>
- Die Vorgaben für Kontrollen, Dokumentations- und Berichtspflichten sollten kritisch geprüft werden, da teilweise die Qualität der Berichte (z. B. der Kontrollstatistiken) fraglich und ihre Auswertung ob ihrer „Quantität“ kaum mehr leistbar ist.
- Die rechtlichen Rahmenbedingungen sollten in der kommenden Förderperiode stabil gehalten werden. Änderungen auf EU-Ebene, z. B. in den Kontrollvorgaben, zogen Anpassungsnotwendigkeiten bis auf die Ebene der Bewilligungsstellen nach sich. Änderungen sollten nur im absolut erforderlichen Maß vorgenommen werden. Untergesetzliche Regelungen wie z. B. Leitlinien sollten auf ein Mindestmaß reduziert werden. Arbeitspapiere und Prüfmittelungen sollten auf ihren empfehlenden Charakter reduziert werden.
- Wenn die Kontrollstatistiken auch zukünftig zur Ermittlung von Fehlerquoten genutzt werden, sollte ihre Aussagefähigkeit verbessert und v. a. auch diskutiert werden, wie Fehlerquellen reduziert werden können, z. B. durch höhere Toleranzen bei Flächenmessungen.

### **Wesentliche Empfehlungen zum Rechtsrahmen an Hessen**

- Vereinfachungsspielräume im EU-Rechtsrahmen (z. B. in der Vergabe) sollten konsequent genutzt und die Schulung der Bewilligungsstellen in Bezug auf komplexe rechtliche Bestimmungen intensiviert werden. Vereinfachungsmöglichkeiten (vereinfachte Kostenoptionen: Standardeinheitskosten, Pauschalen) sowie Harmonisierungs- und Professionalisierungsbestrebungen sollten konsequent vorangetrieben werden, sowohl für die Verwaltung als auch die AntragstellerInnen.
- Der Aufbau einer kompetenten (externen) Beratungsstruktur für potenzielle AntragstellerInnen, wie sie z. B. im Bereich V&V vom Landesrechnungshof angeregt wurde (Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2012, S. 107-109), sollte weiter vorangetrieben werden. Dies würde auch die häufig von der Verwaltung angeführte Zwickmühlensituation zwischen Beratung und Kontrolle von Antragstellung bis Projektbegleitung entschärfen.
- Aufwand und Nutzen einer EU-kofinanzierten Mehrwertsteuer sind sachgerecht abzuwägen. Nach der ESIF-Verordnung ist zukünftig die Mehrwertsteuer generell nicht erstattungsfähig, es sei denn, sie wird im Rahmen der nationalen Rechtsvorschriften zur Mehrwertsteuer nicht rückerstattet. D. h., öffentliche ZWE sind nicht wie bisher generell ausgeschlossen. Die Prüfung ist allerdings analog zu den privaten ZWE aufgrund der diversifizierten Struktur öffentli-

---

<sup>161</sup> Dies ist mit der Horizontalen Verordnung VO (EU) Nr. 1306/2013 erfolgt.

<sup>162</sup> Trotz der massiven Kritik vieler Mitgliedstaaten an der Sanktionsregelung wurde sie für den ELER für die Förderperiode 2014 - 2020 beibehalten, wenn auch unter Anhebung der zu sanktionierenden Abweichungsschwelle auf 10 %. Der EFRE-Rechtsrahmen sieht weiterhin von einer entsprechenden Regelung ab.

cher Einrichtungen ebenso kompliziert. Aufgrund des Anlastungsrisikos sollte das Land weiter auf die Kofinanzierung der Mehrwertsteuer verzichten und vorzugsweise die Variation von Beihilfesätzen oder die rein nationale Finanzierung erwägen.

### **Wesentliche Empfehlungen an Hessen zur Organisationsstruktur und zu Personalressourcen**

Als ein Leitgedanke für Veränderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation sollte gelten, dass eine Umsetzung von EU-Förderung stabiler Strukturen bedarf. Die laufende Förderperiode war von großen Umbrüchen gekennzeichnet, die mit hohen Lernkosten verbunden waren. Dies sollte sich in der neuen Förderperiode nicht wiederholen. Anstelle einer erneuten großen Umstrukturierung sollten überwiegend Optimierungsmöglichkeiten innerhalb des bestehenden Gefüges erfolgen. Zentrale Handlungsfelder auf allen Ebenen der Umsetzung sind:

- Handlungsfeld Vergabe der ZS-Funktion an die WIBank: Für die nächste Förderperiode sollte in der vertraglichen Grundlage der Beauftragung der WIBank zur Durchführung der Förderung deren Rechte und Pflichten genauer und transparenter geregelt werden. Hierzu gehören auch die Anforderungen an Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung (inklusive IT) gegenüber den Bewilligungsstellen. Der Vertrag sollte zudem stärkere Steuerungs- und Fachaufsichten des Landes über die Geschäftserledigung der WIBank eröffnen. Für die Gestaltung der Schnittstellen zwischen den Fachreferaten und der WIBank sollte der Grundsatz gelten: nach innen so viel Zusammenarbeit und Austausch wie möglich sowie eine klarere Zuständigkeitsaufteilung nach außen. Dies umfasst auch die Weiterentwicklung der Instrumente Fördersynopsen und Förderhandbücher.
- In Bezug auf die IT sollte im HMUKLV eine zentrale Zuständigkeit für die Koordinierung und die Ausgestaltung erforderlicher Zusatzbeauftragungen für Programmanpassungen oder -weiterentwicklungen eingerichtet werden. Dies war bisher zu stark den einzelnen Fachreferaten überlassen.
- Für die Akzeptanz der Fachaufsicht der WIBank über die Bewilligungsstellen und Weisungsbefugnis ist es zudem erforderlich, dass auf Seiten der WIBank genügend Ressourcen vorhanden sind, um fachkompetent beraten, anweisen sowie Prozesse zu einer Verbesserung der Förderverfahren vorantreiben zu können. Es bestehen insbesondere Optimierungsmöglichkeiten im Bereich der flächenbezogenen und der forstlichen Förderung.
- Handlungsfeld Kommunalisierung - Handlungsoptionen des Landes: Es sollte kritisch geprüft werden, welche Maßnahmen tatsächlich von der Kommunalisierung/Dezentralisierung profitieren. Aus Sicht der Evaluierungsergebnisse ergeben sich bspw. für AFP und FID keine Erfordernisse einer dezentralen Umsetzung. Für diese Maßnahmen sollten Zentralisierungsoptionen erwogen werden. Im Bereich DE/RE sind hingegen AnsprechpartnerInnen vor Ort zur Begleitung langjähriger Prozesse erforderlich. Organisatorische Veränderungen im Bereich des HIAP und der AGZ sollten nur im Zusammenhang mit den Direktzahlungen betrachtet und vollzogen werden. Im Sinne der Einhaltung des Konnexitätsprinzips nach Artikel 137 der hessischen Verfassung sollte überprüft werden, inwieweit die zugewiesenen Personalressourcen



ausreichen, um die verwaltungstechnischen und inhaltlichen Anforderungen noch erfüllen zu können.

- Handlungsoptionen der WIBank für Optimierung Kommunalisierung der Bewilligung: Wesentlich ist die Stärkung und Verbesserung der Zusammenarbeit WIBank – landrätliche Verwaltungen durch den Ausbau der Koordinierungs- und fachlichen Unterstützungsstrukturen der WIBank. Hierzu gehört auch die bessere Anpassung der IT an die Erfordernisse der Bewilligung, u. a. durch Fortbestand der FachanwendungsbetreuerInnen und Sicherstellen der Funktionalitäten der Systeme für die Förderperiode 2014 bis 2020
- Handlungsoptionen der landrätlichen Verwaltungen: Zur Kompetenzbündelung sollten Möglichkeiten der stärkeren Kooperation zwischen den Kreisen intensiviert werden. Die Überlegungen sollten auch die Bildung von Schwerpunktämtern – ähnlich wie in anderen Bundesländern – durch Zusammenlegung kleinerer Ämter oder von Ämtern mit geringen Förderzahlen<sup>163</sup> mit einbeziehen. Zum Kompetenzaufbau sind auch eine Verstärkung und Verstetigung der Zusammenarbeit auf der Ebene der Bewilligungsstellen nach dem Vorbild der Nordhessen-Runde ratsam sowie die Einforderung und stärkere Nutzung von Schulungsangeboten der WIBank.
- Handlungsfeld Schnittstelle kommunale Bewilligungsstellen und Regionalforen: Verbesserungsansätze liegen in einer klaren Aufgabenbeschreibung und -abgrenzung. Um die Zusammenarbeit effektiv zu gestalten, sollte sie weniger von den individuellen Akteuren vor Ort abhängen, sondern in einem Handbuch vorab klar umrissen werden. Dies sollte in einem engen Dialog zwischen Fachreferat, Bewilligungsstellen, Geschäftsstellen und der Fachgruppe in der WIBank erfolgen. Weitere Ansätze zur Senkung der IK und Effektivierung des regionalen Förderansatzes liegen in einer Reduzierung der Regionen sowie in einer Verstetigung der Strukturen auf allen Ebenen, auch im Sinn eines nachhaltigen Kapazitätsaufbaus in den Geschäftsstellen.
- Handlungsfeld forstliche Förderung: Es sollte eine organisatorische Konzentration der Förderung, z.B. auf wenige Schwerpunktforstämter<sup>164</sup>, erfolgen. Zudem sollten die fachlichen und personellen Ressourcen in der WIBank zur weiteren Verbesserung einer qualifizierten Fachaufsicht gestärkt werden.

### **Wesentliche Empfehlungen zum Finanzmanagement an Hessen**

Insgesamt sollten zukünftig für den Aufgabenbereich des Finanzmanagements Vereinfachungen durch mehr Vereinheitlichung und Standardisierung der Vorgänge verwirklicht und mehr Flexibilität in der Bewirtschaftung der nationalen Mittel zur Sicherung der Kofinanzierung der EU-Mittel erlangt werden. Ansatzpunkte sind unter anderem:

---

<sup>163</sup> Für eine Bündelung der Funktionen auf weniger Standorte wird eine Anpassung der gesetzlichen Grundlage (Kommunalisierungsgesetz) erforderlich sein.

<sup>164</sup> In Niedersachsen gibt es hiervon 12 und in Schleswig-Holstein 13.

- Abläufe und Kommunikation: Es sollte ein „Who is Who?“-Kompendium in der Finanzsteuerung unter Federführung der VB erstellt werden, um das Lernen der Institutionen zu sichern und weniger abhängig von den handelnden Personen zu sein. Ziel sollte eine Verfestigung der Vereinbarungen sowie eine Vertiefung und Verstetigung des Aufgabenverständnisses der Akteure sein. Dazu gehört auch die klarere Aufgabenaufteilung zwischen ZS und VB im Bereich der vorausschauenden Mittelbewirtschaftung und -steuerung einschließlich der Klärung der Funktion der Fachaufsicht über die Bewilligungsstellen in diesem Zusammenhang. Zentral ist die Festlegung eines standardisierten Vorgehens aller Beteiligten einschließlich der Haushaltsreferate und der Fachreferate zur jährlichen Mittelfreigabe und zügigen Abfinanzierung.
- Datenqualität: Mit der neuen Programmierung der Systeme für die neue Förderperiode ist die Chance auf konsistente Daten und zweckdienliche Auswertungen zu nutzen. Dies gilt auch für die bessere Vorausschau und Planbarkeit der Mittelbindung.
- Zusätzliche Flexibilisierung durch Mittelsicherung: Um die aus der Unsicherheit der nationalen Kofinanzierung resultierenden Probleme über die Programmlaufzeit zu verringern, wäre es sachgerecht, für die 7-jährige Förderperiode die Bereitstellung der nationalen Mittel verbindlich sicherzustellen. Ein erster Schritt in diese Richtung wäre eine entsprechende Regelung im Haushaltsgesetz, die für programmierte Maßnahmen eine Übertragung der nationalen Mittel ohne Einsparungserfordernis an anderer Stelle ermöglicht.

### **Wesentliche Empfehlungen zur IT-Landschaft an Hessen**

- Um eine gute IT-Governance zu stärken, sollte ein Anforderungsprofil für Verbesserungen des DV-Systems entwickelt und die Umsetzung vertraglich vereinbart werden (s. o.). Zielsetzung sollte sein, künftig eine verstärkte EDV-gestützte und qualitätsgesicherte Sachbearbeitung und Programmabwicklung zu ermöglichen. SAP-ABAKUS sollte so weiterentwickelt werden, dass stärker auf die Bedürfnisse der Bewilligungsstellen in der Vorgangsbearbeitung eingegangen wird. Die Funktionalität des IT-Systems zur Verwaltung der flächenbezogenen Förderung (SEStERZ) muss stärker an die Bedürfnisse der Bewilligungsstellen angepasst werden, vor allem bezüglich EDV-gestützter Verwaltungskontrollen.
- Alle Statistiken und Berichte sollten aus den Datenbanken automatisiert erstellt werden können. Die erforderlichen Abfrageformate sind rechtzeitig zu entwickeln.

### **10.2.2 Mitnahmeeffekte, Additionalität und Fehlallokationen**

Mitnahmeeffekte, fehlende Additionalität und Fehlallokation vermindern die Effizienz des Fördermitteleinsatzes, da sie die Nettoeffekte der Förderung reduzieren (Clausen und Trettin, 2003). Die eingesetzten Mittel und der mit ihnen verbundene Verwaltungsaufwand lösen keine zusätzlichen oder sogar negativen Wirkungen aus und stehen nicht für wirksamere Maßnahmen zur Verfügung. Während die Effekte bereits in die Wirkungsbewertungen der einzelnen Maßnahmen bzw. Wirkungsfelder (Kapitel 9.1) eingeflossen sind, geht es an dieser Stelle um eine Gesamtchau der Effekte und deren Einfluss auf den effizienten Ressourceneinsatz.

Im CMEF werden Mitnahmeeffekte vor allem mit Blick auf private ZWE definiert (EU-COM, 2006c). Die Evaluation folgt diesem Ansatz. Vergleichbare Effekte bei der Förderung öffentlicher ZWE werden unter dem Begriff der mangelnden Additionalität beleuchtet. Im Zusammenhang mit einzelbetrieblichen Förderungen führt Mitnahme erstens zu Wettbewerbsvorteilen gegenüber Konkurrenten und zweitens zur Substitution privater Mittel durch öffentliche Mittel. Bei fehlender Additionalität im öffentlichen Bereich geht es eher um die Verschiebung von Haushaltsmitteln zwischen Finanzierungsebenen.

### 10.2.2.1 Mitnahmeeffekte bei privaten Zuwendungsempfängern

Mitnahmeeffekte liegen vor, wenn ein Projekt ganz oder teilweise auch ohne die ELER-Förderung durchgeführt worden wäre. Diese Effekte sind im Rahmen von Förderung nicht gänzlich zu vermeiden. Ihr Ausmaß ist aber über die Förderausgestaltung beeinflussbar. Ob Mitnahmen toleriert werden können, bemisst sich an der fachlichen „Wichtigkeit“ einer Maßnahme und an den Kosten, die für ihre Vermeidung entstünden.

Methodisch ist die Identifizierung von Mitnahmeeffekten nach wie vor eine Herausforderung. Die meisten Maßnahmenbewertungen haben den Weg von ZWE-Befragungen zu hypothetischen Handlungsoptionen ohne Förderung gewählt. Deren Ergebnisse wurden mit anderen Methoden (Experteneinschätzungen, Literaturanalysen etc.) validiert und auf diese Weise wurde versucht, die Schwächen der auf einer Selbsteinschätzung beruhenden Methode zu verringern.

Unterschieden wird in der Darstellung zudem zwischen vollständigen und anteiligen Mitnahmen. Bei den vollständigen Mitnahmen ist davon auszugehen, dass das Vorhaben oder die Flächenbewirtschaftung ohne Förderung in identischer Weise erfolgt wären. Die hierfür verwendeten Mittel bleiben ohne Wirkung und werden folglich bei Bewertungsansätzen, denen die Höhe des wirkungsvollen Mitteleinsatzes zugrunde liegt, nicht mit berücksichtigt. Davon zu unterscheiden sind anteilige Mitnahmen. Anteilige Mitnahmen liegen vor, wenn zwar ohne Förderung in ähnlicher Weise gehandelt worden wäre, aber mit Förderung bestimmte förderpolitisch gewollte Effekte, wie beispielsweise Vergrößerungs-, Vorzieh- oder Anpassungseffekte (z. B. Berücksichtigung von Tierschutzaspekten oder besondere Gestaltungsauflagen) erzielt wurden. Diese werden zwar im Bericht diskutiert, können aber aufgrund der erforderlichen wirkungsfeldspezifischen Interpretation und Wertung nicht global in Abzug gebracht werden. Tabelle 72 stellt für die Maßnahmen mit privaten ZWE die Ergebnisse für die ermittelten „vollständigen Mitnahmen“ nach Maßnahmengruppen zusammen.

**Tabelle 72:** Anteil ausgezahlter Fördermittel für private ZWE mit vollständiger Mitnahme nach Maßnahmengruppen

Maßnahmengruppe		Maßnahmen (ELER-Code) nur private ZWE	Öffentliche Fördermittel 2007-2015 Euro	Anteil öffentliche Fördermittel mit Mitnahme %	Öffentliche Fördermittel mit Mitnahme Euro
Produktive betriebliche Investitionen*	[1]	121, 123, 125 A, 311, 312, 313, 321 A	116.959.311	20	23.352.777
Flächenbezogene Maßnahmen	[1], [2]	212, 214 227	343.112.551	40	136.860.953
Private Investitionen ländlicher Entwicklung*	[1]	313, 321 B, 322, 323, LEADER (413, 421)	57.457.883	0,1	45.936

\* Bei der Diskussion der Mitnahmeeffekte wurden die Maßnahmen/Förder-RL unabhängig von der Finanzierung über SP 3 oder über LEADER betrachtet.

[1] Auf der Grundlage von ZWE-Befragungen. Im Fall der DE (322) auf der Grundlage von Fokusgruppendifkussionen im Rahmen der Dorfstudien und für 311 A und 321 B sowie 312 anhand von Literaturauswertungen.

[2] AUM (214): Ergebnisse der betriebsgruppenbezogenen und regional differenzierten Akzeptanzanalyse nach Teilnehmerprofil; AGZ (212): Einschätzung folgt der Maßnahmenbewertung auf der Grundlage der Auswertung der Agrarstrukturhebung, der Testbetriebsdaten und weiterer Gemeindedaten (siehe Kapitel 6.2).

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der maßnahmenbezogenen Ergebnisse.

Insgesamt wurden von 2007 bis 2015 ca. 517 Mio. Euro öffentlicher Mittel an private Zuwendungsempfänger ausgezahlt. Das waren rund 75 % des Programmvolumens. Auf der Grundlage der Erhebungs- und Bewertungsergebnisse waren davon rund 31 % (160 Mio. Euro)<sup>165</sup> mit vollständiger Mitnahme verbunden, sodass von der Förderung keine zusätzlichen Effekte ausgegangen sind. Dieser hohe Wert wird entscheidend von der AGZ geprägt, da die Maßnahme rund 21% der gesamten öffentlichen Fördermittel der Förderperiode umfasst und mit sehr hohen Mitnahmen verbunden ist. Ohne die AGZ lägen die vollständigen Mitnahmeeffekte lediglich bei 8% der an private ZWE ausgezahlten Fördermittel bzw. bei 6% der gesamten Programmmittel (ohne AGZ).

Bei der Gruppe **flächenbezogenen Maßnahmen** traten mit 40 % hohe Mitnahmeeffekte auf, die fast ausschließlich die AGZ betreffen. Verschiedene Analysen zu den Effekten der AGZ haben gezeigt, dass die Maßnahme aufgrund ihrer unspezifischen Konzeption nicht geeignet ist, an den sehr flächenspezifischen und kleinräumigen Problemen einer potenziellen Landnutzungsaufgabe anzusetzen (siehe hierzu genauer Kapitel 6.2). Die Mitnahmen werden als dementsprechend sehr hoch eingeschätzt. Bei der Berechnung der in Tabelle 72 enthaltenen Werte wird von einem Wert von 90 % Mitnahmen bezogen auf das Ziel einer Erhaltung der Landnutzung ausgegangen. Dieser Schätzung liegt die Annahme zugrunde, dass vereinzelte Flächen in der Gebietskulisse tatsächlich - trotz des wachsenden Drucks auf die Fläche – brachgefallen wären und die AGZ einen Beitrag zu deren Weiternutzung geleistet hat. Diese Flächen lassen sich nicht aus vorhandenen Daten identi-

<sup>165</sup> Das waren insgesamt rund 23 % der ausgezahlten Fördermittel in der Programmlaufzeit.

fizieren. Die Annahme von 10 % der geförderten Fläche entspricht einem Vielfachen der derzeitigen GlöZ-Flächen in der Gebietskulisse und wird als eher hoch eingestuft. Bei den AUM konnten in Hessen aufgrund der inhaltlich anspruchsvollen Konzeption (Kulissen, Förderauflagen etc.) nur bei der Erosionsschutzmaßnahme Mitnahmen identifiziert werden. Diese betrug 40 % der Teilmaßnahme und nur 1,3 % der gesamten Maßnahme 214 (Kapitel 6.4). Das sind deutlich niedrigere Werte als in anderen Bundesländern wie bspw. Niedersachsen. Bei den forstlichen Maßnahmen (227) waren insbesondere die Teilmaßnahmen Jungbestandspflege (42 %) und Waldumbau (26 %) mit vollständigen Mitnahmen verbunden; anteilige Mitnahmen traten bei letzterer bei rund 20 % der Fördermittel auf. Ohne Förderung würde jedoch der Nadelholzanteil wesentlich höher ausfallen, da dies meist die betriebswirtschaftlich günstigere Alternative darstellt. Vor diesem Hintergrund sind v. a. die anteiligen Mitnahmeeffekte als tolerierbar zu interpretieren.

Die Gruppe der **produktiven betrieblichen Investitionen** war mit 20 % ebenfalls deutlich von Mitnahmen betroffen, wenn auch geringer als in den anderen Bundesländern. Beim AFP (121) und der Diversifizierung (311 C) wurde z. B. über Prosperitätsprüfung, Mindestinvestitionsvolumen und eine zielorientierte Förderausrichtung versucht, die Mitnahmen gering zu halten. Auch bei V&V (123) sind entsprechende Ansätze vorhanden. Mit der regional ausgerichteten und im Vergleich zu den anderen Bundesländern kleinteiligeren V&V Förderung wurden ebenso wie mit der Diversifizierungsförderung (311 C) zum Teil neue Geschäftsfelder erschlossen. Die Vorhaben bargen somit ein relativ hohes unternehmerisches Risiko. Die Maßnahme 311 C (FID) blieb mit 15 % vollständigen Mitnahmen deutlich unter dem Durchschnitt der Gruppe. Der relativ hohe Wert von über 30 % Mitnahmen für Unternehmensgründungen (312) wurde aus Literaturquellen abgeleitet (u. a. Ramboell Management, 2011) und kann nur als Orientierungswert herangezogen werden. Auch die Förderung der Nutzung der Bioenergie unter 321 B und 311 A wies mit 36 % bzw. 100 % ebenfalls deutliche Mitnahmen auf (Kapitel 7.2 und 7.5). So hätte nach einer früheren Befragung geförderter Unternehmen beispielsweise der überwiegende Anteil der Unternehmen auch ohne Förderung des AFP oder des FID investiert bzw. entweder zu einem späteren Zeitpunkt, kleiner oder in einer anderen Form.

Die **privaten Investitionen für die ländliche Entwicklung** spielten im Programm außer bei der Dorferneuerung eine eher untergeordnete Rolle. Auch vollständige Mitnahmen sind in diesem Förderbereich von geringer Relevanz. Bei der Dorferneuerung ist in Analogie zu Befragungsergebnissen in anderen Bundesländern bei den privaten Gebäudeinvestitionen von einem hohen Anteil anteiliger Mitnahmen auszugehen: „man hätte ohne Förderung auch, aber anders gebaut“. Diese Mitnahmen sind jedoch häufig unmittelbar mit dem Förderziel bzw. den Förderauflagen verbunden: z. B. Einhalten ortstypischer Bauweisen und der Denkmalschutzanforderungen, energetische Sanierung etc. In den Fällen, in denen die Förderung insbesondere die Mehrkosten durch die besonderen Anforderungen an die Art und Weise des Vorhabens abdeckt, sind diese anteiligen Mitnahmen von geringer Relevanz für die Beurteilung der Fördereffizienz.

### 10.2.2.2 Fehlende Additionalität oder Fehlallokation bei öffentlichen ZWE

Das Prinzip der Additionalität („Zusätzlichkeit“) besagt, dass Finanzmittel nur unter der Voraussetzung bereitgestellt werden, dass hierdurch keine öffentlichen Strukturausgaben eines Staates ersetzt werden. Mit der zunehmend angespannten Lage der öffentlichen Haushalte, insbesondere der Kommunen, haben sich die Forderungen nach Additionalität der Mittel relativiert.<sup>166</sup> Auch wenn die Zusätzlichkeit ein Grundprinzip der EU-Förderpolitik darstellt, werden in der Praxis vermutlich öffentliche Beihilfen oder ähnliche strukturelle Ausgaben der Mitgliedstaaten durch die EU-Mittel verdrängt.<sup>167</sup> Die Bewertung dieses Verdrängungsprozesses im Hinblick auf die Fördereffizienz des Programms hängt von der Systemgrenze der Betrachtung ab. Die jahrelang zurückgestellten Investitionen in die Daseinsvorsorge und Basisinfrastruktur engen den aktuellen finanziellen Spielraum insbesondere von Kommunen ein, sodass nur das Notwendige – und bereits Geplante – finanziert werden konnte. Förderung konnte unter diesen Rahmenbedingungen von der öffentlichen Hand strategisch unterschiedlich genutzt werden bzw. mit unterschiedlichen positiven bzw. negativen Effekten verbunden sein. Additionalität und die Gefahr von Fehlanreizen (Fehlallokation) liegen dabei dicht beieinander. Folgende Aspekte und Wechselwirkungen sind zu berücksichtigen:

- Einsatz der ELER-Mittel für die Vorhaben, die das Programm unterstützt, und Einsatz der „freiwerdenden“ Mittel für andere ebenso dringende Handlungsfelder, für die keine Fördergelder zur Verfügung stehen. In der Summe könnte hierdurch ein Mehrwert entstehen („externe Additionalität“).
- Fehlallokation aufgrund des Drucks, dass Fördermittel „abfließen müssen“. Gerade in der Anfangsphase eines Förderprogramms kommt es oft zu „second-best-“ oder Schubladenlösungen zulasten der Fördereffizienz. Zudem verleiten Fördermittel durch eine „verschobene Risikobewertung“ dazu, „überflüssige“ oder überdimensionierte Projekte unter Abkehr von regionalen Zielvorstellungen und Bedarfen durchzuführen. Solche Fehlanreize durch unterschiedlichste Politikinstrumente werden gerade im Hinblick auf schrumpfende Regionen bzw. eine nachhaltig finanzierbare Infrastruktur etc. thematisiert (Oberndörfer, 2014).

Eine umfassende Analyse dieser Zusammenhänge würde einen systemischen Bewertungsansatz erfordern, der über die Bewertung des Hessischen EPLR deutlich hinausginge. Hinweise zu den verschiedenen Aspekten von Additionalität bzw. Fehlallokationen konnten zwar aus den Untersuchungsansätzen der Maßnahmenbewertungen herausgearbeitet werden, eine eindeutige Bewertung des effizienten Ressourceneinsatzes ist jedoch nicht möglich.

Für den Aspekt der **Additionalität** wurden analog zum Vorgehen für die Mitnahmen auch die öffentlichen Vorhabenträger im Rahmen der Maßnahmenbewertungen nach der Zusätzlichkeit der

---

<sup>166</sup> So ist z. B. in der Programmplanungsperiode 2014 bis 2020 für Deutschland keine Prüfung der Additionalität vorgesehen (BMW, 2014).

<sup>167</sup> Dieser Verdrängungseffekt wird von Ederveen et al. (in Woon Nam und Wamser, 2010) auf 17 % der Mittel geschätzt.

geförderten Vorhaben befragt bzw. wurden andere Quellen wie Literatur oder Fokusgruppendifkussionen herangezogen. Die Einschätzung der ZWE, inwieweit die Vorhaben auch ohne Förderung realisiert worden wären, hing stark von der Betrachtungsweise und den oben genannten Zusammenhängen ab. Insgesamt spielte das Problem fehlender Additionalität eine stark untergeordnete Rolle. Nur 1,3 % der öffentlichen Mittel, die an öffentliche Vorhabenträger ausgezahlt wurden (0,3 % der gesamten Programmmittel), waren nach diesen Einschätzungen mit fehlender Additionalität verbunden. Diese wurde in erster Linie bei der Maßnahme 321 B und in wesentlich geringerem Maße bei der Maßnahme 321 A thematisiert. Die Fälle mit nur anteiliger Additionalität (das Vorhaben wäre zwar auch realisiert worden, aber anders) wurden häufiger genannt. Projekte wären ohne Förderung kleiner ausgefallen (z. B. das Mineralwassermuseum Selters) bzw. wären erst später realisiert worden. Gerade bei den Projekten die größer dimensioniert wurden, sollte nach einem größeren Zeitraum noch einmal überprüft werden, ob sie wirklich ausgelastet und langfristig tragfähig sind, um Schlussfolgerungen ziehen zu können.

Statt fehlender Additionalität wurde in den Befragungen jedoch vorrangig der Aspekt der Zusätzlichkeit und der Anstoßwirkung der Förderung herausgestellt. Dies gilt insbesondere für die Tourismusförderung (313). Durch die Förderung wurden oftmals überhaupt erst kritische Größen für (regionale) Effekte erreicht, so z. B. im Fall des Wanderwegeleitsystems für die Premiumwanderwege Eschwege oder bei der Anlage eines Netzes aus Eco-Pfaden im Land. Kommunen hätten ohne Förderung nichts oder für die Entstehung eines Wegenetzes zu wenig in diese Richtung finanziert. Dann wäre der Effekt, der über die einheitliche Vermarktung des Eco-Pfad-Netzes entstanden ist, ausgeblieben. Es ist nämlich gerade die Fülle der Pfade, die dieses Netz auch für die Bevölkerung attraktiv macht.

Im Rahmen der Evaluation wurde ebenfalls versucht, den Aspekt der **Fehlallokationen und Fehl-anreize** näherungsweise zu erfassen. Vor allem in den Schwerpunkt-3 und -4-Maßnahmen traten folgende Grundprobleme der Förderausrichtung des Hessischen EPLR sowie der ELER-VO auf:

- Wichtige Investitionsobjekte sind nach Auffassung einiger Akteure im Programm und im ELER nicht förderfähig. In ländlichen Kommunen gibt es einen hohen Bedarf für Ersatzinvestitionen bzw. Sanierungsinvestitionen der bestehenden Infrastruktur (Nah- und Grundversorgung) als Voraussetzung für den Erhalt und die Entwicklung der Funktionsfähigkeit ländlicher Kommunen. Zudem ist der Ausbau der Breitbandversorgung das zentrale Thema für die Regionen. Die Förderung des Ausbaus war aber über den Hessische EPLR nicht möglich.<sup>168</sup> Aus diesen Gründen wurden teilweise andere Investitionen gefördert, die weniger dringlich waren. Die drastische Aussage „LEADER wird degradiert zum Folkloreprogramm“ aus dem Interview eines RM macht diese negativen Implikationen der Förderausrichtung besonders deutlich. Grundsätzlich wird die zunehmende Lücke aus der Leistungsfähigkeit kommunaler Finanzen und dem gegebenen Sanierungsbedarf ein Hemmnis für die Förderung. Förderung sollte prin-

---

<sup>168</sup> Zu den sonstigen Fördermöglichkeiten des Breitbandausbaus in Hessen siehe Kapitel 9.11.

ziell neues schaffen, aber die kommunalen Finanzen reichten teilweise aber noch nicht einmal dazu aus, um das Alte zu erhalten.

- Die erwähnte prekäre Haushaltsslage vieler Kommunen, gekoppelt mit der im ELER verankerten Notwendigkeit der öffentlichen Kofinanzierung der Projekte, erhöhte generell die (räumlichen und inhaltlichen) Fehlallokationsrisiken. Dies war zwar in Hessen aufgrund der Kofinanzierung von LEADER durch Landesmittel weniger stark gegeben als in anderen Bundesländern. Doch auch hier zeigten sich hinsichtlich der Kofinanzierung bei LEADER deutliche Probleme. Zum einen konnten Projekte privater Träger teilweise nicht realisiert werden, weil die Gemeinden nicht bereit waren, Mittel für die Kofinanzierung bereitzustellen, und auch keine anderen Quellen zur Verfügung standen. Damit verhinderte die obligatorische öffentlichen Kofinanzierung der ELER-Mittel aus Sicht der regionalen Akteure Projekte, die für die Regionen wichtig gewesen wären. Vor allem finanzschwächere Kommunen hatten Probleme, die Kofinanzierung und die personellen Ressourcen für die Umsetzung aufzubringen.

### 10.2.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Insbesondere Mitnahmeeffekte haben die Effizienz des Ressourceneinsatzes reduziert. Insgesamt ist bei 31 % der öffentlichen Mittel an private ZWE von vollständigen Mitnahmen auszugehen. Dies waren rund 23 % der gesamten öffentlichen Fördermittel des Hessischen EPLR. Von diesen entfiel der weitaus überwiegende Teil auf die AGZ. Weitere wesentliche Anteile an den Mitnahmen in Form von partiellen Mitnahmen hatte die einzelbetriebliche Investitionsförderung, wenn auch auf einem niedrigeren Niveau als in den anderen untersuchten Bundesländern. Bei den AUM konnten Mitnahmen bis auf die Teilmaßnahme MDM-Verfahren (Erosionsschutz) weitestgehend ausgeschlossen werden, da die Maßnahmenausgestaltung (Auflagenniveau und Kulissenbindung) anspruchsvoller als die nationale Rahmenregelung (GAK) ausfiel.

Wesentlich für die Vermeidung von Mitnahmen sind aus Sicht der Evaluation eine klare Zielformulierung der Maßnahmen und darauf abgestimmte konsistente Förderbedingungen und -auflagen. Grundsätzlich wird empfohlen, dass Hessen für das Programm 2014 bis 2020 die Ausrichtung der ELER-Förderung an öffentlichen Gütern noch weiter fokussieren sollte.<sup>169</sup> Für die AUM sollte der bereits eingeschlagene Weg einer ambitionierten Maßnahmenausgestaltung fortgesetzt werden, wodurch u. a. sicher gestellt werden soll, dass sich die Förderung vom Stand der Technik und den regional ohnehin praktizierten Wirtschaftsweisen abhebt. Gegebenenfalls sind regionale Differenzierungen des Angebots erforderlich. Bei den betrieblichen Förderungen sollte insbesondere das AFP auf Investitionsanreize zur Erreichung von hohen Tier- oder Umweltschutzstandards ausgerichtet werden, die von den Betrieben unter gegebenen Marktverhältnissen nicht im erwünschten Maß erreicht werden. Diese Ausrichtung hat das Land bereits in der neuen För-

---

<sup>169</sup> Sei es mit ELER-Mitteln oder als rein national finanzierte Landesmaßnahmen, wie für einen Großteil der AUKM für die nächste Förderperiode anvisiert.



derperiode 2014-2020 eingeschlagen. Dies schließt auch die weitere konsequente Fokussierung auf die Erreichung hoher Qualitätsstandards durch die V&V Förderung ein. Generell sollte angesichts des derzeit günstigen Zinsniveaus und der Kreditkonditionen eine im Wesentlichen auf Wachstum und Rationalisierung ausgerichtete einzelbetriebliche Kapitalförderung ausgesetzt werden. Im Fall von fehlenden Sicherheiten bei grundsätzlich rentablen Investitionen können Ausfallbürgschaften als Alternative in Erwägung gezogen werden, um hohe Mitnahmeeffekte zu vermeiden. Den größten Effekt für die Reduzierung der Mitnahme könnte über die grundlegende Modifizierung der AGZ oder deren Substitution durch andere treffsicherere flächenbezogene Maßnahmen erreicht werden. Hierzu besteht die Möglichkeit im Rahmen der seitens der EU geforderten und spätestens ab 2018 umzusetzenden Neuabgrenzung der Gebietskulisse der AGZ. Deren Potenziale für eine bessere Zielausrichtung und effiziente Zielerreichung wird seitens der Evaluierung aber als begrenzt eingeschätzt. Eine spezifischere Zielverfolgung mit AUKM bzw. Instrumenten der Flurneuordnung wird aus der Sicht der Evaluierung als die effektivere Perspektive gesehen. Im investiven Bereich stellt die bereits vollzogene Einstellung der Biogasförderung aus ELER-Mitteln einen richtigen Schritt zur Mitnahmereduzierung dar.

Die Ausführungen zu den Aspekten Additionalität und Fehlallokation zeigen deren Vielschichtigkeit und erfordern systemische Betrachtungen über die Programmbewertung hinaus. Einige Schlussfolgerungen und Empfehlungen lassen sich aber dennoch ziehen:

- Die Additionalität der eingesetzten Mittel ist sehr hoch, da die Lage der öffentlichen Haushalte sehr angespannt ist und damit auch Bereiche der Daseinsvorsorge nur noch über Förderprogramme abgedeckt werden können. Im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes sollten Politik und Verwaltung zwei grundlegenden Fragestellungen nachgehen. Erstens ist zu klären, ob einige Maßnahmen vor dem Hintergrund der hohen IK- und Transaktionskosten und der Unsicherheiten in den „Zumutungen des Zuwendungsrechts“ (Gürtler, 2013) richtig aufgehoben sind. Das betrifft alle Maßnahmen zur Förderung der Infrastruktur zur Versorgung der ländlichen Bevölkerung. Die Trennlinie zwischen steuer- bzw. zuweisungsfinanzierter Daseinsvorsorge und einer auf Förderung basierenden Daseinsvorsorge sollte von der Politik kritisch überprüft und neu gezogen werden. Förderung und Modellvorhaben dabei in erster Linie innovative Lösungsansätze und neue Handlungskonzepte anstoßen und verfolgen können. Die zweite Frage zielt in die gleiche Richtung. Eine strukturelle Lücke zwischen Sanierungsbedarf und Leistungsfähigkeit kommunaler Finanzen kann nicht über Fördermaßnahmen geschlossen werden. Ohne Sanierung und Erhalt vorhandener Infrastruktur macht der Anreiz für neue Einrichtungen über Förderung nur bedingt Sinn.
- Dem Risiko der Fehlallokation kann über verschiedene Strategien entgegengewirkt werden. So sollte das Primat des realisierten Mittelabflusses als Indikator für den Programmerfolg relativiert werden, da hierdurch ein Druck aufgebaut wird, der dazu führt, auch weniger vorzügliche Projekte „durchzuwinken“. Auch dient die Einbindung von Vorhaben in regionale Prozesse oder übergemeindliche Konzepte als Korrektiv gegenüber ‚second-best‘-Lösungen.
- An die EU ist die folgende Empfehlung zu adressieren: Die im ELER festgeschriebene Begrenzung auf die Kofinanzierung öffentlicher Mittel hat sich als ein Hemmnis gerade für die effizien-

ente Umsetzung von ‚bottom-up‘ entwickelten regionalen Strategien erwiesen. Diese Beschränkung ist im EFRE und ESF nicht gegeben. Im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes sollte der ELER die Regelung in den anderen ESI-Fonds nachvollziehen und ebenfalls private Kofinanzierungsmöglichkeiten eröffnen, um den Handlungsspielraum zu vergrößern. Das heißt aber nicht, dass der öffentliche Sektor sich von den öffentlichen Aufgaben gerade im Bereich der Daseinsvorsorge zurückziehen soll.

### 10.2.3 Effizienzsteigerung durch Synergieeffekte

Das mehrstufige Untersuchungskonzept zu den Aspekten Komplementarität und Synergien wurde in der HZB entwickelt (Fährmann et al., 2010) und konzentrierte sich in dieser Phase auf die Untersuchung der Bedingungen und Voraussetzungen für die Entstehung von Synergien. Diese liegen u. a. im Angebot komplementärer Fördermaßnahmen für bestimmte Wirkungsfelder und einer strukturellen Kohärenz. Strukturelle Kohärenz meint den organisatorischen Rahmen (Akteure und Verfahren der Abwicklung), der den Einsatz komplementärer Maßnahmen optimiert. Dazu gehören die gegenseitige Kenntnis, eine proaktive Abstimmung sowie die gegenseitige Berücksichtigung bei Priorisierungen. Besonders gestärkt werden diese Aspekte durch integrierte Maßnahmenumsetzungen sowie (räumlich) bündelnde Fachplanungen und Konzepte.

Für die wesentlichen Wirkungsfelder des Programms wurde im Rahmen der Vertiefungsthemen untersucht, welche (komplementären) Maßnahmen mit ihren jeweiligen Wirkungsmechanismen und Wirkungsbeiträgen zu den übergeordneten Zielen beitragen. Inwieweit diese komplementären Maßnahmenangebote als schlüssig und vollständig gewertet wurden, ist den Ausführungen in den Modulberichten der Vertiefungsthemen sowie deren Zusammenfassungen unter Kapitel 9.1 und der Gesamtbetrachtung unter Kapitel 10.1 zu entnehmen. Im Folgenden geht es um synergetisch bzw. multifunktional wirkende Maßnahmen und Synergien zwischen Maßnahmen.

#### **Multifunktional wirkende Maßnahmen**

Multifunktionalität spielte im Hessischen EPLR im Bereich umweltbezogener Maßnahmen eine Rolle. Viele Teilmaßnahmen der AUM (214) erzielten ein Mehrfaches an Wirkung dadurch, dass sie gleichzeitig positive Effekte auf mehrere Schutzgüter (v. a. Wasser, Biodiversität und Klimaschutz) hatten (siehe Modulbericht 6.4\_MB Agrarumweltmaßnahmen). Dies gilt insbesondere für den Ökolandbau und in etwas abgeschwächter Form für die extensive Grünlandnutzung (214 D) sowie den Waldumbau (227). Jeder Euro Fördergeld für diese Maßnahmen war mit Wirkungen für mehrere Wirkungsfelder verbunden. Hier sollte nach Wegen gesucht werden, um die Akzeptanz der Maßnahmen weiter zu stärken.

#### **Synergien zwischen Maßnahmen**

Nach dem Verständnis der EU-KOM geht es bei Synergien um das Zusammenwirken von verschiedenen Instrumenten oder Maßnahmen, d. h. die Wirkungen von Maßnahmen werden ge-

genseitig beeinflusst und insgesamt verstärkt. Von besonderem Interesse sind dabei schwerpunktübergreifende Synergien (EU-COM, 2006). Synergiewirkungen können über unterschiedliche Mechanismen erzeugt werden. Wesentlich im Zusammenhang mit der Umsetzung und Steuerung der Fördermaßnahmen waren folgende Aspekte:

- Effekt der kritischen Masse (Kumulationseffekt): ein Projekt bzw. eine Fördermaßnahme allein würde keine Wirkung (auf betrieblicher Ebene) oder keine zusätzlichen, z. B. regionalwirtschaftlichen, Wirkungen in der Fläche erzielen;
- Befreiungs- oder Verstärkungseffekt: die Realisierung eines Projektes beseitigt Hemmnisse anderer Projekte (Verfügungsrechte, Qualifizierung); auch eine Verstärkung bzw. Sicherung der Wirkungen einer anderen Maßnahme kann hierdurch erreicht werden (z. B. Qualifizierung parallel zur Investition, Verbreitung von Arten der Blühstreifen in Flächen des Ökolandbaus).

Im Rahmen der Ex-post-Bewertung wurde versucht, über einzelne Fallstudien und Analogieschlüsse Synergien zwischen komplementären Maßnahmen zu identifizieren. Quantifizierungen waren nicht möglich. Wesentlich für die Beurteilung der Wahrscheinlichkeit und der Stärke der eintretenden Synergiewirkungen ist die Art der Synergiegenese. Es wurden unterschieden:

- nachfrageinduzierte „ungelenkte“ Synergieeffekte (SN),
- förderstrategisch konzipierte Effekte in Richtlinien (Verknüpfungen, Kumulationen, Stärkung durch entsprechende Auswahlkriterien und deren Gewichtung etc.) (SSK),
- planerisch gesteuerte Effekte durch zeitliche und räumliche Koordination anhand von Planungen mit Bündelungsfunktion und/oder Gremien/Akteuren vor Ort (SG).

Der hessische EPLR wies im Zusammenhang mit Synergien zwei Besonderheiten auf. So wurden synergetische Wirkungen im Hessischen EPLR bei vielen Schwerpunkt-3- und Schwerpunkt-4-Maßnahmen (z. B. zwischen 321 A, 313, 323) über unterschiedliche Projektbereiche innerhalb der Fördermaßnahmen angestrebt. Diese Projektbereiche umfassten neben den „klassischen“ Investitionsförderungen, vorgelagerte Machbarkeitsstudien, parallele Anschubfinanzierungen für Personal und nachgelagerte Marketing- und Vermarktungsaktivitäten. Über diesen Ansatz sollten Hemmnisse für Vorhaben beseitigt und die Nachhaltigkeit der Förderung erhöht werden. Die Effekte dieses Ansatzes werden unter den einzelnen Maßnahmen beleuchtet, sie würden auf der programmbezogenen Ebene den Rahmen sprengen (siehe hierzu insbesondere Kapitel 8 und MB 8). Dadurch, dass Maßnahmen mit einem hohen Synergiepotenzial sowohl für sozioökonomische als auch umweltbezogene Wirkungsfelder, wie z. B. Beratungs- und Bildungsmaßnahmen, nicht über den EPLR angeboten wurden, fielen Synergieoptionen geringer aus als in anderen Bundesländern. Diese Maßnahmen fanden in Hessen national finanziert über ein gut aufgestelltes Beratungs- und Schulungssystem statt.

Die folgende Matrix (Tabelle 73) gibt einen Überblick über die zum Teil empirisch belegten und zum Teil theoretisch abgeleiteten Synergieeffekte nach Wirkungsfeldern.

**Tabelle 73:** Synergieeffekte zwischen Maßnahmen für die unterschiedlichen Wirkungsfelder

Code	Kurzbezeichnung	SP1: Wettbewerbsfähigkeit				SP2: Umwelt und Landschaft								SP3: Lebensqualität und Diversifizierung								LEADER					
		121	123	125 A	125 B	212	213	214 A	214 B	214 C	214 D	214 E	214 F	227	311 A	311 B	311 C	312	313	321 A	321 B	322	323	331	341	4..	
121	AFP				W/B Wett																						
123	Erhöhung Wertschöpfung																										
125 A	Forstliche Infrastruktur													W													
125 B	Flurneueordnung																										
212	Ausgleichszulage																										
213	Natura-2000-Ausgleichszahlung																										
214 A	Ökolandbau								K	Bio	Bio																
214 B	Zwischenfrüchte (Winterbegrünung)																										
214 C	Blühflächen/Schonstreifen																										
214 D	Grünlandextensivierung																										
214 E	Steillagenweinbau																										
214 F	Mulch- und Direktsaat-Verfahren																										
227	Nichproduktive Investitionen Forst																										
311 A	Energetische Nutzung																										
311 B	Landtourismus																										
311 C	Direktvermarktung u. Sonstiges																									LQ	
312	Unternehmensgründung/-entwicklung																		W/B				W/B		Sonst	LQ	
313	Fremdenverkehr																							W/B		Sonst	LQ
321 A	Versorgung/Information																									Sonst	LQ
321 B	Nutzung Biomasse																										LQ
322	Dorferneuerung																									Sonst	LQ
323	Erhaltung des ländlichen Erbes																										LQ
331	Berufsbildung, Information																										
341	Kompetenzentwicklung u. Sensibilisierung																										Sonst
4..	LEADER																										

Förderstrategisch konzipierte Synergien
Planerisch gesteuerte Synergien
Nachfrageinduzierte Synergien

**Bio:** Biodiversität, **K:** Klimaschutz, **LQ:** Lebensqualität, **W:** Wasserschutz, **W/B:** Wachstum und Beschäftigung, **Wett:** Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors, **Sonst:** Andere Wirkungszusammenhänge

Quelle: Eigene Darstellung.



Insgesamt konnten nur wenige Synergien identifiziert werden. In den Schwerpunkt 1 und 2 waren dies ausschließlich nachfrageinduzierte Synergien. In den Schwerpunkt 2 und 4 auf der Grundlage der REK gesteuerte Effekte. Förderstrategisch konzipiert und über die Nachfrage realisiert waren die Synergien zwischen der Maßnahme 341 und zahlreichen Schwerpunkt-3-Maßnahmen sowie dem LEADER-Ansatz. Die folgende Tabelle 74 enthält beispielhafte Entstehungszusammenhänge für die in der obigen Matrix abgebildeten Synergien.

**Tabelle 74:** Beispiele für Synergieeffekte im Sinne wirkungsverstärkender Interaktionen

Kombinationen	Beispiele für Synergieeffekte	Art der ne-se/Interaktion	Quelle
<b>Biodiversität</b>			
ÖKO (214 A) + BLÜH (214 C)	In einem Umfeld ohne Einsatz von PSM und Mineraldünger oder mit zusätzlichem Blütenangebot können die Wirkungen der Streifenmaßnahmen (leichter) ins Umfeld abstrahlen und erhalten bleiben.	$S_N$ Befreiungseffekt	Literatur, Experteneinschätzung
<b>Wasserschutz (Grundwasser)</b>			
125 A+227	Der forstliche Wegebau kann die Durchführung von Waldumbaumaßnahmen erleichtern, es erfolgt aber keine gezielte Lenkung.	$S_N$ Befreiungseffekt	Experteneinschätzung
227+227	Synergie zwischen Bodenschutzkalkung und Waldumbau. Letzterer funktioniert nachhaltiger, wenn auch gekalkt wird, es findet aber keine Lenkung statt.	$S_N$ Verstärkungseffekt	Literatur
<b>Lebensqualität</b>			
341 + LEADER-Prozess	Alle Teilmaßnahmen von 341 unterstützen unmittelbar die LEADER-Prozesse; dazu gehörten Binnenmarketing für die LEADER-Regionen, Kapazitätsaufbau für Akteure, die an der Umsetzung der Regionalen Entwicklungskonzepten (REK) mitwirken, REK-Fortschreibungen	$S_{SK} + N$ Verstärkungseffekt	Experteneinschätzung; Förderdatenauswertung
341 + alle SP-3 und SP-4-Maßnahmen	Erstellung und Umsetzung des REK bewirkt, dass die SP- 3- und SP- 4-Projekte nicht unverbunden als separate Einzelprojekte in einer Region nebeneinander stehen, sondern abgestimmt und bedarfsorientiert eingesetzt werden. Das hat insgesamt zu einer Verbesserung der Wohnstandortbedingungen beigetragen.	$S_{SK} + N$ Kumulationseffekt	Experteneinschätzung; LAG-Befragung
<b>Wachstum und Beschäftigung</b>			
312 + 313 + 323	Projekte der Maßnahmen 312, 313 und 323 wurden von einigen Regionen gezielt aufeinander abgestimmt und umgesetzt, sodass insgesamt Synergien für die touristische Attraktivität der Regionen entstanden sind.	$S_G$ Kumulationseffekt	regionalisierte Förderdatenanalyse; RM-Befragung
<b>Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors</b>			
121+125 B	Die Flurbereinigung verstärkt den verbesserten Einsatz von Produktionsfaktoren (Kostensenkung). Synergien mit Förderfällen im AFP eher in Einzelfällen und zufällig.	$S_N$ Verstärkungseffekt	Experteneinschätzung

Fortsetzung nächste Seite

Fortsetzung der Tabelle

Kombinationen	Beispiele für Synergieeffekte	Art der ne- se/Interakti on	Quelle
Sonstige Synergieeffekte			
341 mit den Maßnahmen 312, 313, 321 A, 322, 323	Der gezielte Kapazitätsaufbau bei regionalen Akteuren und die Schaffung umfassender Informationsgrundlagen haben die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Projekten unter den genannten Maßnahmen gestärkt; hierfür konnten zahlreiche Beispiele identifiziert werden, u. a.: <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) Förderung des Projektes „Schule entdeckt die Region“, mit dem Kindern und Jugendlichen der Zugang zur Landwirtschaft ermöglicht und Einblick in die moderne Lebensmittelerzeugung gegeben werden soll (323); Durchführung einer Schulungsmaßnahme von Landwirten, die am Projekt teilnehmen (341).</li> <li>(2) Schulung ehrenamtlicher Gebietsbetreuer in der Wetzlarer Lahnaue (341), Entwicklung der Erholungslandschaft „Lahnpark (323), Bau des Lahnradwegs (313) und Förderung des Kanutourismus (323).</li> </ul>	SSK + N Verstärkungseffekt	Experten-einschätzung; Förderdaten-auswertung

Quelle: Eigene Darstellung.

Das größte Potenzial in Hessen lag in Fördermaßnahmen mit Bündelungsfunktion und der Verzahnung vieler Fördermaßnahmen über die Zuwendungsvoraussetzung „Einbindung in ein Regionales Entwicklungskonzept (REK)“ mit regionalen Ansätzen. Grundsätzlich ist der LEADER-Prozess geeignet, Vorhaben auf regionaler Ebene zu bündeln und durch das Gremium der LAG einen kohärenten Abstimmungs- und Entscheidungsrahmen herzustellen. Begrenzt werden die Synergiepotenziale von LEADER/HELER jedoch durch die starke Beschränkung auf die Förderung von Schwerpunkt-3-Maßnahmen sowie durch die geringen eingesetzten Finanzmittel pro Region. In vielen Regionen lagen diese in den sieben Förderjahren unter 1 Mio. Euro in einer sogar bei nur 0,4 Mio. Hierdurch kann durch regionale Bündelung und Abstimmung keine kritische Masse und damit zusätzliche regionalwirksame Effekte entstehen. Der Maßnahme 341 kam für die auf regionalen Prozessen basierte Umsetzung der Förderung eine Schlüsselrolle zu. Über die gezielte Befähigung der Akteure und die Schaffung einer ausreichenden Informationsgrundlage konnte die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der geförderten Projekte gestärkt werden.

Für den Bereich des Wasserschutzes waren Synergien innerhalb des EPLR von nachgeordneter Bedeutung. Zentrales Instrument waren die AUM. Beim Grundwasserschutz steht aber die landesseitig finanzierte WRRL-Beratung im Vordergrund, während die AUM eher als unterstützendes Instrument gesehen werden. Die Förderung der Winterbegrünung und der MDM-Verfahren waren an fachlich abgeleitete Zielkulissen für den Schutz von Oberflächengewässer und Grundwasser gebunden. Im Zuge der Umsetzung der WRRL wurden für den Grundwasserschutz Gebiete mit besonderem Belastungspotenzial als Zielkulisse der Beratung ausgewiesen. Die Kulissen von EPLR und WRRL wurden allerdings nicht harmonisiert, was die Synergien zwischen EPLR und externen Maßnahmen eingeschränkt hat.

Aufgrund der eingeschlagenen Programmstrategie spielten im Gegensatz zu den anderen Bundesländern auch für die Biodiversität Synergien über die Schwerpunkte hinweg keine Rolle, da nur ein sehr enges Maßnahmenbündel flächenbezogener Maßnahmen auf die Biodiversität ausgerichtet war. Die Schwerpunkt 1 und 3 wurden weder strategisch noch auf Maßnahmenebene für Biodiversitätsziele vorgesehen, da weder Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen noch investive Naturschutzmaßnahmen (323) angeboten wurden. Natura-2000-Gebiete wurden durch den EPLR daher ausschließlich über die Maßnahmen 213 und 214 adressiert. Investive Naturschutzansätze wurden aus Landesmitteln finanziert. Die Fallstudie im Rahmen des Vertiefungsthemas Biodiversität (siehe Modulbericht 9.3\_MB Biodiversität) verdeutlichte, dass insbesondere Instrumente außerhalb des EPLR (hier LIFE+ mit Regionalmanager, Naturschutzfonds und weitere Landesmittel) wesentlich zum Gebietsschutz beitragen. Dabei erfolgt aber auch eine sinnvolle Verzahnung mit dem EPLR-Element HIAP. Über die Kombination der Steuerung von Agrarumweltmaßnahmen mit Hilfe der Regionalen Agrarumweltkonzepte (RAK; mit Priorität für Schutzgebiete) und den Aktivitäten aus dem LIFE+ Projekt wurden in den Maßnahmengebieten deutlich höhere Anteile der Grünland- und Streuobstflächen mit AUM erreicht; dies erfolgte auch mit höheren Anteilen an Vereinbarungen zu Naturschutzfachlichen Sonderleistungen (NSL) als in der Restkulisse des LIFE+ Projektes.

Strategisch konzipierte Effekte durch das Angebot bzw. die Verknüpfung von unterschiedlichen Förderinstrumenten wurden durch das Angebot der Bildungs- und Beratungsmaßnahme unter ELER-Code 331 verfolgt. In deren drei Teilbereichen sollten jeweils (vorgeschaltete) projektbezogene Schulungen für Existenzgründungen in den für das Programm relevanten Feldern Regionale Produkte, Tourismus und Einsatz von Biorohstoffen gefördert werden. Damit wurde eine Empfehlung der Ex-post-Bewertung aus 2008 aufgenommen, die investiven und auf Humanressourcen zielenden Instrumente besser zu kombinieren und damit die Nachhaltigkeit der eingesetzten Fördermittel zu verstärken. Für diese eigentlich sinnvollen, flankierenden Maßnahmen konnte aufgrund der Maßnahmenausgestaltung das vorhandene Potenzial nicht genutzt werden. Es sollte auch darüber nachgedacht werden, analog zur Diversifizierungsförderung in NRW Beratungs- und Schulungselemente in die Regelförderung zu integrieren.

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Synergieeffekte zwischen Maßnahmen konnten identifiziert werden, ihr Umfang hatte aber keinen entscheidenden Einfluss auf die Fördereffizienz. Größeres Potenzial liegt im Angebot synergetisch wirkender, sogenannter multifunktionaler Maßnahmen wie dem Ökolandbau.

Im Sinne einer Effizienzsteigerung sollten die folgenden Aspekte erwogen werden:

- Zur Realisierung der kritischen Masse „passgenauer“ Projekte sollten die Budgetansätze für LEADER pro Region deutlich erhöht werden.
- Die Ressourcenschutz-Synergien könnten durch eine intensivere Steuerung der Maßnahmen noch erhöht werden. Auf bestimmten Standorten, z. B. auf organischen Böden, entlang von Gewässern, auf Flächen mit geringem Grundwasserflurabstand, auf sehr leichten und ertrags-



armen Böden usw. sind diese besonders gut zu erzielen. Sie sollten daher vorrangig adressiert bzw. besonders gefördert werden. Durch die entstehenden Synergien multifunktionaler Maßnahmen ließen sich im Sinne eines Ökosystemdienstleistungsansatzes auch höhere Prämien rechtfertigen („public money for public goods“).

- An die EU-KOM ist die Empfehlung gerichtet, das Berechnungssystem für Prämien für AUM stärker an den erbrachten Leistungen auszurichten und nicht nur an den zusätzlichen Kosten und Einkommensverlusten zu messen. Auf diese Weise könnten insbesondere Maßnahmen mit Synergieeffekten bei mehreren Ressourcen für freiwillige Teilnehmer attraktiver gestaltet werden.
- An die GAK richtet sich die Empfehlung, über eine profilierte Ausgestaltung der AUM deren Multifunktionalität für die Biodiversität zu stärken. Dazu sollten einerseits die Förderbestimmungen (z. B. hinsichtlich Düngereinsatz) strenger gefasst und andererseits zusätzliche freiwillige Module für bestehende Maßnahmen angeboten werden (siehe Modulbericht 9.3\_MB Biodiversität).

#### 10.2.4 Effizienz des Fördermitteleinsatzes

Die Effizienz der Förderung kann umfassend nur bewertet werden, wenn den Gesamtkosten der Förderung – bestehend aus Fördermitteln und IK – ein Gesamtnutzen bzw. quantifizierte Gesamtwirkungen gegenübergestellt werden können. Damit sind zwei wesentliche Herausforderungen verbunden:

- Zum einen sind bei der Bewertung von Umwelt- und sozioökonomischen Wirkungen der Nutzenmonetarisierung bzw. der indikatorgestützten Wirkungsquantifizierung enge methodische Grenzen gesetzt (Fährmann und Grajewski, 2013). Daher war eine (vergleichende) Bewertung der Effizienz verschiedener Maßnahmen themenfeldbezogen nur ansatzweise möglich. Im Bereich der Biodiversität wurden die Kosten der wirksamen Maßnahmen den Wirkungsintensitäten auf einer Ordinalskala gegenübergestellt (siehe Modulbericht 9.3\_MB Biodiversität). Für den Grundwasserschutz und den Klimaschutz konnten die Kosten vor dem Hintergrund des Zusammenspiels aus Ressourceneinsatz und Zielerreichung ausgewiesen werden (Kapitel 10.2.4.1).
- Zum anderen weisen sowohl zurückliegende Untersuchungen (Fährmann und Grajewski, 2013) als auch die aktuellen Ergebnisse der IKA darauf hin, dass zwischen der Höhe der IK, den Gesamtkosten und der Intensität der erzielten Wirkungen enge Wechselwirkungen bestehen. Niedrige (relative) IK einzelner Maßnahmen sind daher nicht gleichzusetzen mit einer hohen Effizienz der Förderung im Sinne einer bestmöglichen Wirkung der eingesetzten Fördermittel. Sie sind ein Indikator für eine kostenminimierende Umsetzung von Fördermaßnahmen, nicht aber für einen effektiven Einsatz der Fördermittel. Hohe IK bei Maßnahmen aufgrund eines proaktiven Agierens der Verwaltung durch gezielte Ansprache potenzieller MaßnahmenträgerInnen oder die Ausweisung dezidierter Zielkulissen sind als „Investition“ in die Verbesserung der Wirkung anzusehen.

Bei Optimierungen der Kosten oder der Förderwirkung sind folglich die Gesamtsimplikationen zu berücksichtigen. Das ist insbesondere dann schwierig und mit Risiken von Fehlinterpretationen verbunden, wenn die Wirkungen im Gegensatz zu den Kosten nicht quantifiziert werden können. Führt diese „Erkenntnisschieflage“ dazu, die Ausgestaltung nur auf die Reduzierung von Umsetzungskosten auszurichten, besteht die Gefahr, dass mit dem Mitteleinsatz nur eine geringe Wirkungsintensität einhergeht, da z. B. eine geringe Zielausrichtung (Treffgenauigkeit)<sup>170</sup> der Maßnahme und hohe Mitnahmeeffekte in Kauf genommen werden. Gemäß einer Untersuchung aus England zum Thema „Kosten der Vereinfachung“ (Armsworth et al., 2012) können durch die Vereinfachung der Förderansätze hohe Zielverfehlungskosten entstehen. Untersucht wurden Programme zum Schutz und zur Verbesserung der Biodiversität. Übliche Ansätze zur Politikvereinfachung (u. a. regionale und betriebsbezogene Einheitsprämien) gehen demzufolge mit 49 % bis 100 % reduziertem Biodiversitätsnutzen – gemessen in Artenvielfalt, Artendichte und Artenreichtum – der eingesetzten Mittel einher. Es überwiegen Mitnahmen und Überkompensation. Die AutorInnen der Studie kommen zu dem Schluss, dass hohe relative IK in Kauf zu nehmen sind, um diese Effekte zu vermeiden, und dass die Reduzierung von IK über ein einfaches Maßnahmenesign durch hohe Zielverfehlungskosten um ein Mehrfaches übertroffen werden.

Im Folgenden wird der Zusammenhang von Kosten und Wirksamkeit anhand der Fördereffizienz von Maßnahmen in den Wirkungsfeldern Biodiversität, Wasser- und Klimaschutz sowie der gesamten Förderstrategie des Hessischen EPLR diskutiert.

#### 10.2.4.1 Fördereffizienz in den Wirkungsfeldern Biodiversität, Wasser- und Klimaschutz

Die Aussagen zur Fördereffizienz zu den einzelnen Feldern stützen sich auf die Ergebnisse der jeweiligen Vertiefungsthemen (Biodiversität und Klimaschutz) bzw. den Modulbericht 6.4\_MB AUM.

##### **Biodiversität – enger Zusammenhang aus Kosten und Wirksamkeit**

Tabelle 75 lässt die weite Spanne von Maßnahmen im Hessischen EPLR mit der Zielausrichtung Biodiversität in Bezug auf deren relative IK, IK pro Hektar, Gesamtkosten sowie Wirksamkeit erkennen.

Aus fachlicher Sicht sollten Maßnahmen mit alleinigem Hauptziel Biodiversität eine bedeutsame Wirkung (++) erzielen. Bei Multi-Ziel-Maßnahmen kann auch eine geringe Wirkung (+) für deren Angebot als stichhaltig angesehen werden, solange diese für mehrere Zieldimensionen erreicht wird. Deutlich werden die relativ hohen Kosten der hoch wirksamen Maßnahmen (++) sowohl

---

<sup>170</sup> Als wesentliche Instrumente zur Erhöhung der Treffsicherheit gelten beispielsweise hohe Förderauflagen, strikte inhaltliche bzw. räumliche Auswahlkriterien und differenzierte Förderprämien.

bezogen auf die IK pro ha als auch auf die Gesamtkosten (IK und Prämien) pro Hektar. Abgesehen vom Steillagenweinbau liegen die IK pro Hektar bei den Maßnahmen mit hohen Biodiversitätswirkungen über denen mit geringen Wirkungen. Damit zeichnet die Kostenstruktur der Maßnahmen die Wirkungsintensität und Treffsicherheit der Maßnahmen nach: Unwirksame und gering wirksame Maßnahmen für die Biodiversität konnten relativ günstig umgesetzt werden. Eine präzise Zielausrichtung (geringe Zielverfehlungskosten) ist tendenziell mit höheren IK pro Hektar und Gesamtkosten verbunden. 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 sehr hohen Förder- und Implementationskosten pro Hektar. Bei dieser Teilmaßnahme dürfte die Summe aus Implementations- und Zielverfehlungskosten besonders hoch sein.

**Tabelle 75:** Wirksamkeit und Kosten von Maßnahmen mit Zielausrichtung Biodiversität

Code	Maßnahme	Bio-diversitätsziel	Biodiversitätswirkung <sup>1)</sup>			IK bzw. Gesamtkosten		
			Wirkungsdauer	Wirkungsstärke	Vollständige Mitnahme (%)	Relative IK in % <sup>2)</sup>	IK je ha in Euro	Gesamtkosten je ha in Euro <sup>3)</sup>
<b>214</b>	<b>Agrarumweltmaßnahmen</b>							
214 A	Ökologischer Landbau	(ja)	---	+	0	10	17	190
214 B	Winterbegrünung	(ja)	---	+	0	871	553	616
214 C	Blühflächen/Schonstreifen	ja	---	++	0	100	590	1.178
214 D/213	Grünlandextensivierung	ja	---	++/+	0	35	76	291
214 E	Steillagenweinbau	ja	---	+	0	41	745	2.575
214 F	MDM-Verfahren	(ja)	---	+	40	23 <sup>4)</sup>	13	68
<b>227</b>	<b>Nicht-produktive Investitionen Forst</b>							
	Waldumbau	ja	--->	++	0	41	781	2.676
	Bestandspflege Jungbestände	ja	--->	+	42	115	270	503

1) Gibt Hinweise auf Art der Wirkfaktoren und Wirkungspfade.

Wirkungsdauer: ---> = dauerhaft/permanent, ---| = nicht dauerhaft/temporär

Wirkungsstärke: (positiv/negativ): +/- = gering, ++/-- = bedeutsam

2) Bezogen auf die Fördermittel im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012.

3) Summe aus durchschnittlich gezahlter Förderprämie und Implementationskosten.

4) Für die Teilmaßnahme werden Auszahlungen und Förderflächen des Jahres 2012 zugrunde gelegt, da 2012 erstmalig ausgezahlt.

Eine Unterschätzung der IK ist möglich, da der Aufwand für die Auszahlung in der IK-Erhebung nicht vollständig abgebildet wird.

Quelle: Eigene Darstellung nach Modulbericht 9.3\_MB Biodiversität.

Die AUM sind mit überwiegend temporären Wirkungen verbunden, die auf den Zeitraum der Zahlungen oder der Teilnahme beschränkt sind. Damit unterscheiden sie sich grundlegend von den forstlichen Maßnahmen, die eine dauerhafte Wirkung erzielen und unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit positiver zu bewerten sind.

## Wasser – Ökologischer Landbau am effizientesten

Für die Reduktion der N-Bilanzsalden wurde für die einzelnen Teilmaßnahmen der AUM eine Effizienzberechnung durchgeführt (zu Methodik und Ergebnissen siehe Modulbericht 6.4\_MB AUM). Berechnet wurden die Kosten für die Reduktion eines Kilogramms N-Bilanzüberschuss unter Berücksichtigung der Fördermittel und der IK. Nach den dort dargestellten Ergebnissen wies der Ökologische Landbau mit 3,10 Euro für das eingesparte kg Stickstoff mit Abstand die beste Kosten-Wirksamkeitsrelation auf. Damit lag das Niveau des Ökolandbaus bezüglich der Kosten-Wirksamkeit auf dem Niveau anderer Bundesländer. Die beiden anderen Maßnahmen mit Wasserschutzzielen fielen mit rund 14,50 Euro je kg N bei Blühflächen und Schonstreifen sowie 20,70 Euro je kg N bei Winterbegrünung aus dem Rahmen. Ursache sind vor allem die hohen bzw. extrem hohen relativen IK. Bei der Winterbegrünung ist dies u. a. auch auf die sehr geringe Inanspruchnahme zurückzuführen. Bei den Blühflächen und Schonstreifen schlagen im Vergleich zum Ökolandbau außerdem die deutlich höheren Prämiensätze bei gleicher Wirkung pro Flächeneinheit zu Buche. Tabelle 76 verdeutlicht, dass sich je nach Betrachtungsweise unterschiedliche und in Teilen ökonomisch nachteilige Präferenzen abbilden lassen. Ausschlaggebend für das Angebot einer Maßnahme sollte bei sonstiger Vergleichbarkeit das Kosten-Wirkungsverhältnis (Fördereffizienz) sein.

**Tabelle 76:** Umsetzungs- und Fördereffizienzranking von Maßnahmen bezogen auf den Indikator ‚Minderung von N-Bilanzen‘

Code	AUM-Teilmaßnahmen	Wasserschutzziel	Wirkungseinheit kg N/ha	Gesamtkosten (Fördermittel und IK) Mio. Euro	Ranking nach		
					Wirkungsintensität kg N/ha	Umsetzungseffizienz Euro IK/ha	Kosten-Wirksamkeitsverhältnis Euro/kg N
214 A	Ökolandbau	x	60	12,31	1	2	1
214 D	Grünlandextensivierung	x	30	7,50	3	3	2
214 C	Blühflächen/Schonstreifen	x	60	1,21	1	5	3
214 B	Winterbegrünung	x	20	0,33	2	4	4
214 F	MDM-Verfahren	x	0	1,97	-	1	-

Quelle: Eigene Darstellung nach Modulbericht 6.4\_MB AUM.

## Klimaschutz – teilweise effizient aber wenig Gesamteffekte im Rahmen der ELER-Förderung

Die Klimaschutzwirkungen des EPLR wurden im Rahmen des Vertiefungsthemas Klimaschutz anhand des Indikators der eingesparten Mengen von Treibhausgasen (THG) gemessen und in CO<sub>2</sub>-Äquivalenten erfasst (siehe Modulbericht 9.7\_MB Klimaschutz). Die errechneten Effizienzwerte zeigten erhebliche Streuungen zwischen 0,02 Euro eingesetzte öffentliche Mittel pro Kilogramm eingespartem CO<sub>2</sub>-Äquivalent und 22 Euro/kg CO<sub>2</sub>Äq (ohne IK) auf. Tabelle 77 stellt ausgewählte Ergebnisse zusammen.

Sehr geringe THG-Vermeidungskosten von 0,02 bis 0,24 Euro/kg CO<sub>2</sub>Äq wiesen die Biomassenutzung (321 B), die forstlichen Maßnahmen (125 A (forstliche Infrastruktur) und 227 (nichtproduktive Investitionen Forst) sowie einige AUM auf. Etwas geringere Effizienzwerte wurden für die AUM 214 C, 214 D und 214 F (Blühflächen, Grünlandextensivierung, MDM-Verfahren) ermittelt. Für diese Maßnahmen müssen im Mittel 0,5 bis 0,83 Euro/kg CO<sub>2</sub>Äq gezahlt werden. Wesentlich höher sind die THG-Vermeidungskosten beim umweltfreundlichen Steillagenweinbau (214 E) und bei der Flurbereinigung (125 B), wo 7 bis 8 Euro/kg CO<sub>2</sub>Äq aufzuwenden sind. Die geringste Effizienz hinsichtlich des Klimaschutzes war mit der Gebäudesanierung und mit Maßnahmen zur Wärmedämmung im Rahmen der Dorferneuerung (322) verbunden. Hier lagen die Kosten bei 22 Euro/kg CO<sub>2</sub>Äq. Berücksichtigt man die IK, so belaufen sich die CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten sogar auf 29,7 Euro/kg CO<sub>2</sub>Äq. Ein Vergleich mit Effizienzwerten aus der Literatur ist kaum möglich, da in fast allen Studien jeweils unterschiedliche Eingangsparameter berücksichtigt wurden. Bei den investiven Maßnahmen, z. B. beim Waldumbau, hat die Verzinsungshöhe des Kapitals erheblichen Einfluss auf die Effizienzwerte. Bei Umtriebszeiten von 120 Jahren ergeben sich schnell verzinsten Investitionen in der 100-fachen Höhe der ausgezahlten öffentlichen Mittel.

**Tabelle 77:** Fördereffizienz ausgewählter Maßnahmen mit Klimaschutzziele bzw. Klimaschutzwirkungen

Code	Maßnahme	Klimaziel	Öffentliche Mittel <sup>1)</sup> (kumuliert) Mio. Euro	Klimaschutz- wirkung <sup>2)</sup> kt CO <sub>2</sub> Äq/a	Klimaschutzeffizienz	
					ohne IK <sup>3)</sup> Euro/kg CO <sub>2</sub> Äq	mit IK <sup>3)</sup> Euro/kg CO <sub>2</sub> Äq
<b>123</b>	Erhöhung der Wertschöpfung <sup>4)</sup>	x	7,9	+	n. b.	n. b.
<b>125 A</b>	Forstliche Infrastruktur <sup>4)</sup>		3,4	14,3	0,24	0,36
<b>125 B</b>	Flurneueordnung		35,4	0,2	7,92	9,23
<b>214</b>	<b>Agrarumweltmaßnahmen</b>					
214 A	Ökologischer Landbau	x	89,9	116,0	0,09	0,09
214 B	Winterbegrünung	x	0,2	0,4	0,09	0,87
214 C	Blühflächen/Schonstreifen	x	3,9	1,0	0,52	1,04
214 D	Grünlandextensivierung		44,4	14,1	0,50	0,67
214 E	Steillagenweinbau		2,9	0,1	7,19	10,12
214 F	MDM-Verfahren <sup>4)</sup>	x	6,4	4,2	0,83	1,02
227	Nichtproduktive Investitionen Forst <sup>4)</sup>	x	13,1	77,7	0,08	0,12
322	Dorferneuerung		57,9	2,6	22,00	29,70
<b>41</b>	<b>LEADER</b>					
321 B	Bioenergieanlagen <sup>4)</sup>	x	8,2	55,7	0,02	0,03
321 B	Nahwärmenetze <sup>4)</sup>	x	8,2	0,42	0,14	0,22

n. b. = Nicht berechnet.

1) Summe öffentlicher Mittel der relevanten quantifizierten Vorhaben/Projekte bis einschließlich 2014.

2) Brutto-Wirkung, das heißt ohne Berücksichtigung der Mitnahmeeffekte.

3) Implementationskosten und Finanzdaten 2010 bis 2012 (MB\_9.2.2).

4) Maßnahmen, bei denen vollständige Mitnahmen aufgetreten sind (siehe 9.2.2.2).

Quelle: Eigene Darstellung nach Modulbericht 9.7\_MB Klimaschutz.

Insgesamt ist zu beachten, dass keine der betrachteten Maßnahmen den Klimaschutz als alleiniges Hauptziel verfolgt und für dieses Ziel optimiert war. Klimaschutz wurde als Nebenziel formuliert und ist damit auch als ein Nebeneffekt der angebotenen Maßnahmen zu betrachten. Unter diesem Gesichtspunkt ist die Effizienz noch deutlich positiver zu beurteilen (Kapitel 9.7 und 10.1).

#### 10.2.4.2 Fördereffizienz des Hessischen EPLR

Eine quantifizierte Bewertung des effizienten Ressourceneinsatzes ist nicht für alle Zielbereiche auf Programmebene möglich. Daher wurde zum einen eine Verteilung der Gesamtkosten (Fördermittel und IK) auf Leistungsträger und Zielverfehlungen vorgenommen und zudem analysiert, inwieweit die förderstrategischen Entscheidungen die Fördereffizienz beeinflusst haben.

##### **Verteilung der Gesamtkosten (Fördermittel und IK) auf Leistungsträger und Zielverfehlungen**<sup>171</sup>

Im Rahmen der Maßnahmenbewertung bzw. der Vertiefungsthemen für die programmrelevanten Wirkungsfelder wurden Maßnahmen mit einem sicheren Wirkungszusammenhang und besonderen Wirkungsintensitäten und Zielverfolgung ermittelt. Mit diesen sogenannten Leistungsträgern ist es gelungen, Ziele umzusetzen und bedeutsame (ggf. lokale) Wirkungen zu erreichen. Diese konnten in allen Wirkungsfeldern in größerem Umfang aber für die Umweltthemen und die Lebensqualität identifiziert werden.

Zielverfehlungen liegen hingegen vor, wenn eine Maßnahme einen definierten Zielbereich nicht oder nur in vernachlässigbaren Größenordnungen erreicht hat. Die für die entsprechenden Maßnahmen eingesetzten Fördermittel und IK sind als Zielverfehlungskosten zu bewerten.

Die Verfehlung einzelner Zielbereiche betraf z. B. die Maßnahmen 311 A/B, 322, 323, 214 C oder 214 B. Diese Zielverfehlungen sind zum Teil auf eine zu inflationäre Zielsetzung zurückzuführen, die die tatsächlichen Potenziale von Maßnahmen überschätzt. Das wird ganz besonders deutlich bei den politisch hoch relevanten Wirkungsfeldern Wachstum und Beschäftigung. Aufgrund der zu ambitionierten bzw. unkritischen Zielsetzungen für diese Wirkungsfelder sind hier die Zielverfehlungen auch besonders groß. Auch die Maßnahme der Dorferneuerung 322 fällt hierunter, die im Wirkungsfeld „Lebensqualität“ gleichzeitig einen Leistungsträger darstellt. Hierdurch sind Zielverfehlungskosten entstanden.

---

<sup>171</sup> Leistungsträger sind Maßnahmen mit einem expliziten Ziel für ein Wirkungsfeld, einem sicheren Wirkungszusammenhang und einer hohen Wirksamkeit je zugrunde gelegter Bezugsgröße (z. B. pro Flächeneinheit, Vorhaben etc.). Die Einstufung bezieht ein, dass der Wirkungsbeitrag an zentralen Handlungsfeldern des Problemfelds und identifizierter Handlungsbedarfe ansetzt (hierzu gehören beispielsweise auch Gebietskulissen). Bezogen auf das Gesamtproblem (gemessen in Globalindikatoren) kann der Wirkungsbeitrag trotzdem gering sein. Somit können hierunter sowohl Nischenmaßnahmen mit hohem Potenzial als auch Hauptmaßnahmen mit großem Finanzvolumen fallen. „Zielverfehlung“ liegt bei Maßnahmen vor, wenn trotz Zielsetzung keine oder zu vernachlässigende Wirkungen erreicht werden. Das betrifft sowohl die originären Maßnahmenziele als auch auf Ebene der Programmstrategie festgelegte Zielbeiträge für die einzelnen Programmmaßnahmen.

Den Maßnahmen 212, 331 und 341 sowie 311 B konnten aufgrund verschiedener Ursachen keine Wirkungsbeiträge zugeordnet werden. Bei der AGZ ist dies auf die Maßnahmenkonzeption, Auszahlungsmodalitäten und die daraus resultierenden vollständigen Mitnahmen zurückzuführen, bei den anderen Maßnahmen auf die geringe Größenordnung der Inanspruchnahme bzw. deren tatsächliche inhaltliche Ausrichtung.

Eine Berechnung der mit diesen einzelnen Merkmalen eingesetzten Fördermittel und IK ergibt die in Tabelle 78 dargestellten „Effizienzwerte“.

**Tabelle 78:** Verteilung der eingesetzten Ressourcen auf „Leistungsträger“ und Maßnahmen mit Zielverfehlungen

Maßnahmenmerkmale in einzelnen Wirkungsfeldern und im Gesamtprogramm	Wirkungsfelder							Gesamtprogramm	Anteil an den Fördermitteln 2007-2015* in %	Anteil an den IK**
	Wirtschaftswachstum	Schaffung von Arbeitsplätzen	Agrarsektor	Biodiversität	Wasser	Klimaschutz	Lebensqualität			
Leistungsträger	312	312	125 B	214, 227	214 A, 214 F	214, 227 Umbau, 321 B	322, 125 B, 413, 431	125 B, 214, 227 Umbau, 321 B, 322, 413, 431	61	75
Maßnahmen mit Zielverfehlung in einzelnen Wirkungsfeldern	311 A, 311 B, 322, 323, 331	121, 311 A, 311 B, 322, 323, 331	Keine	Keine	214 B, 214 C	311 A, 331		121, 311 A, 311 B, 322, 323, 331, 214 C, 214 B	37	42
Maßnahmen ohne Wirkungsbeitrag								331, 341, 311 B, 212	21	10

\*Ohne die Mittel für die Technische Hilfe. \*\*Bezogen auf die maßnahmenbezogenen IK, 10.2\_MB.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die dargestellten Werte verdeutlichen, dass drei Viertel (75 %) der IK in die Umsetzung von - zumindest für ein Wirkungsfeld - besonders wirksamen Maßnahmen (Leistungsträger) geflossen sind. Dem standen 61 % der Fördermittel gegenüber. Diese Ergebnisse unterstreichen, dass wirksame Maßnahmen mit höheren relativen IK verbunden sind als weniger bis gar nicht wirksame Maßnahmen. 37 % der Programmmitel waren mit Zielverfehlungen verbunden.<sup>172</sup> Der Anteil von 42 % der IK für Maßnahmen mit Zielverfehlungen erscheint sehr hoch und ist vor allen Dingen auf die Zielverfehlung der ansonsten positiv bewerteten Maßnahme der Dorferneuerung (322) für das Beschäftigungs- und Wachstumsziel zurückzuführen. Gerade die Dorferneuerung wird in Hessen mit viel Input aus der landrätlichen Verwaltung umgesetzt. Ohne ihre Einstufung als Ziel-







<sup>172</sup> Berücksichtigt wurden die Mittel der Maßnahmen, die mindestens in einem Wirkungsfeld die gesetzten Ziele nicht erreichen.

verfehlung im Bereich Wachstum und Beschäftigung läge der gesamte monetäre Anteil der Zielverfehlung nur bei 28 % der Fördermittel und 17 % der IK. (Die Einstufungen der Maßnahmen zu den einzelnen Wirkungsfeldern und den entsprechenden Empfehlungen s. Kapitel 9, 11.1, 11.3).

### Einfluss von Förderstrategie und Maßnahmenstruktur auf die Fördereffizienz

In der IK-Analyse ging es darum herauszuarbeiten, welchen Einfluss die Merkmale der Förderstrategie und Maßnahmenstruktur des hessischen EPLR sowohl auf die Höhe der IK als auch die Wirksamkeit hatten. Tabelle 79 fasst die wesentlichen Merkmale und deren Auswirkungen auf die IK und die Wirksamkeit zusammen.

**Tabelle 79:** Einfluss von Förderstrategie und Maßnahmenstruktur auf die Fördereffizienz

Merkmale der Förderstrategie, Maßnahmenstruktur und Maßnahmengestaltung	Auswirkungen auf	
	IK	Wirksamkeit
<b>Gesamtprogramm</b>		
Der hessische EPLR wies ein breites Spektrum von Maßnahmen und Teilmaßnahmen auf. Charakteristisch waren wenige große, finanzstarke Maßnahmen neben einer Vielzahl von Kleinstmaßnahmen. Der Anteil der Kleinstmaßnahmen lag bei 62 % (Modulbericht 10.2_MB IK-Analyse, Kapitel 5.1). Selbst die Maßnahmen 123 und die forstliche Förderung blieben unter dem Schwellenwert von unter einer Mio. Euro /a. <sup>173</sup> Die Maßnahmenvielfalt hat aber insgesamt die Wirksamkeit des Programms für viele Wirkungsfelder gestärkt.		
Hessen setzte im Bereich des HIAP und der Dorferneuerung in großem Umfang zusätzliche nationale Mittel (Artikel-89-Maßnahmen) ein. Bei der Dorferneuerung wurden, gemessen an den bis 2012 geflossenen öffentlichen Fördermitteln, über 90 % außerhalb der EU-Förderung umgesetzt. Die Förderabwicklung dieser nationalen Maßnahmen erfolgte anders als in anderen Bundesländern annähernd nach den aufwendigeren Anforderungen der EU-Förderung. Auch wurde keine Lenkung bestimmter Projekt- oder Antragstellertypen in die nationale Förderung vorgenommen.		
Aufgrund der Mehrwertsteuerproblematik wurden überwiegend private AntragstellerInnen mit EU-Geld gefördert. Dies erscheint vor dem Hintergrund des höheren Aufwandes für EU-Projekte im Zusammenhang mit der Sanktionsbewehrung und den Kontrollen verwaltungswirtschaftlich wenig sinnvoll. Im HIAP wurde entschieden, die relativ leicht umzusetzende Basisförderung der Grünlandextensivierungsmaßnahme mit rein nationalen Mitteln zu finanzieren und die sehr individuellen NSL als „Hütchen“ auf diesen Flächen mit EU-Förderung. Diese Entscheidung diente der Maximierung von Kofinanzierungsmitteln bei bestehenden Budgetrestriktionen der Finanzquellen (EU, Bund). Für den Verwaltungsaufwand war diese Zuordnung nachteilig.		

<sup>173</sup> Dieser Schwellenwert wurde auf der Grundlage der Analyseergebnisse als Benchmark gesetzt. Bei Maßnahmen, die nicht gebündelt mit anderen umgesetzt werden können, sind die Fixkosten der Einrichtung eines Verwaltungs- und Kontrollsystems und der Abbildung in der IT sehr hoch.



Merkmale der Förderstrategie, Maßnahmenstruktur und Maßnahmenausgestaltung	Auswirkungen auf	
	IK	Wirk-samkeit
<b>Fortsetzung Tabelle</b>		
Sowohl die investiven als auch die meisten Flächenmaßnahmen waren mit hohen Förderauflagen verbunden. In Kombination mit den teilweise geringen Fördersummen/Prämien, den Sanktionsrisiken sowie einem überbordenden Umfang der Förderunterlagen verzeichneten Maßnahmen teilweise eine abnehmende Akzeptanz. Mangelnde Akzeptanz von Maßnahmen bzw. überdurchschnittliche Abbruchquoten im Laufe eines Förderverfahrens wirkten zusätzlich kostensteigernd (relative IK), da dem Verwaltungsaufwand (Vorhalten der Systeme und Beratungsleistung) geringe ausgezahlte Mittel gegenüberstanden. Dies betraf in erster Linie die Maßnahmen V&V, Diversifizierung, Forst und Teilmaßnahmen des HIAP.		
<b>ELER-Investiv</b>		
Insgesamt zeichneten sich die Schwerpunkte 3 und 4 Maßnahmen in Hessen durch einen sehr ambitionierten Förderansatz und eine proaktive und gestaltungsorientierte Verwaltung aus. Mit Ausnahme der Dorferneuerung wurde zudem fast der komplette Schwerpunkt 3 über verwaltungstechnische aufwändigere regionale Prozesse umgesetzt, was aber die Passfähigkeit und Zielgerichtetheit der Vorhaben gestärkt hat.		
Im Rahmen der LEADER-Förderung wurden sehr hohe Ansprüche an die Qualität der regionalen Entwicklungskonzepte gestellt. Die den Fördermaßnahmen zugrunde liegenden Förder-RL wiesen durch die Untergliederung einzelner Maßnahmen in einzelne Projektbereiche (siehe Kapitel 8) einen sehr hohen Detaillierungsgrad auf. Dies führte zwar zu sinnvollen ganzheitlichen Förderansätzen, aber auch sehr kleinteiligen Festlegungen und aufwendigem Fördermanagement. Flexibilität und Kreativität wurden hierdurch in Teilen eingeschränkt und die Verwaltung stark beansprucht. Darüber hinaus stand diesen Aspekten ein sehr geringes Budget für die einzelnen Regionen gegenüber. Anspruch, Aufwand und Fördervolumen standen in einem nicht ausgewogenen Verhältnis. Während allein die AGZ 21 % des Programmvolumens ausmachte, entfielen auf alle SP 3 und 4 Maßnahmen (ohne DE und 311 C) nur 12 % der gesamten öffentlichen Fördermittel.		
Aufgrund des förderstrategischen Ansatzes, mit den zur Verfügung stehenden Mitteln möglichst viele Vorhaben anzustoßen, setzt Hessen im investiven Bereich der ländlichen Entwicklung in der EU-Kofinanzierung überwiegend auf private AntragstellerInnen mit kleinen Projekten. Sehr kleinteilige Maßnahmen sind mit hohen Fixkosten belastet. Für den gesamten Bereich der Dorf- und Regionalentwicklung hat Hessen eine Bagatellgrenze von nur 3.000 Euro für das nachzuweisende förderfähige Mindestinvestitionsvolumen bei investiven Projekten festgelegt – unabhängig von der Art der AntragstellerInnen. In anderen Bundesländern wurde zwischen privaten und öffentlichen ZWE differenziert. Die Bagatellgrenzen für öffentliche ZWE lagen dort zwischen 5.000 und 12.500 Euro Mindestzuwendungsbeitrag und Private wurden nur in geringerem Umfang bzw. vorzugsweise rein national gefördert. Eine geplante Erhöhung der Bagatellgrenze auf 10.000 Euro Mindestinvestitionsvolumen kam in Hessen nicht zur Anwendung. Eine solche Erhöhung hätte nach Auswertung der Förderdaten 20% der Förderfälle betroffen. Sehr hoch wäre der Anteil der Fälle bei den Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung und dem Binnenmarketing (341) sowie bei den nicht-investiven Teilmaßnahmen (Anschub, Machbarkeit). Letztere haben vor allem eine Prüf- und Anstoßfunktion für weitere Vorhaben, wirken in den Regionen also weiter nach. Teilweise waren investive Kleinstprojekte in größere Ansätze eingebunden (Geopark) oder hatten das Potenzial ihre Wirkungen auch übergemeindlich zu entfalten (Lahnradweg, Palliativnetz). Für die Neugründung von Kleinstunternehmen (312) kann eine geringe Förderhöhe hilfreich sein, da die Kreditbeschaffung bei diesen eher niedrigen Gründungsinvestitionen für die Gründungspersonen als Problem dargestellt wurde. Insgesamt sind die kleinen Projekte wirkungsseitig positiv zu bewerten. Auch vor dem Hintergrund des insgesamt verhältnismäßig geringen Budgets der Regionen, waren sie für die Regionen ein Ansatz vielfältiges anzustoßen.		

Merkmale der Förderstrategie, Maßnahmenstruktur und Maßnahmengestaltung	Auswirkungen auf	
	IK	Wirk-samkeit
<b>Fortsetzung Tabelle</b>		
Viele der Projekte waren wenig standardisierte Einzelfälle und lagen außerhalb der Mainstreamförderung. Dies stellte hohe Anforderungen an die Förderabwicklung und den Beratungsbedarf. In diese Kategorie fielen beispielsweise verschiedene Projektbereiche der Dorf- und Regionalentwicklung. Es handelte sich häufig um Vorhaben, deren inhaltliche Anforderungen außerhalb der Kernkompetenzen einer Agrarstrukturverwaltung lagen, die aber vor dem Hintergrund der Erfordernisse der Entwicklung ländlicher Räume sinnvoll waren.		
Hessen fokussierte die V&V Förderung wesentlich konsequenter auf Klein- und Kleinstunternehmen als beispielsweise NI/HB oder NRW. Es verfolgte eine klare Zielausrichtung (besondere Qualitätsstandards, regionale Wertschöpfungsketten) und das Niveau der Mitnahmen war niedriger als in den anderen Bundesländern. Klein(st)unternehmen sind aber in Bezug auf die Förderung meist nicht gut aufgestellt und bedürfen einer intensiven Betreuung. Die Bindung der Förderung an anspruchsvolle Fördervoraussetzungen führte bei potentiellen AntragstellerInnen laut Aussage der Bewilligungsstelle zu einer erhöhten Quote erst gar nicht beantragter Projekte und hierdurch zu einer geringeren Mittelnachfrage bei hohem Betreuungs- und Kontrollniveau.		
Auch das Auszahlungsregime beeinflusste die Verwaltungskosten. Es wurden in Hessen größere Zuwendungen in mehreren Teilzahlungen ausgezahlt. Jede Teilzahlung verursachte im Prinzip einen genauso großen Aufwand wie eine Einmalzahlung. Hinzu kam, dass bei einer Splitting von Teilauszahlungen eventuelle Sanktionsberechnungen wesentlich komplexer waren.		
<b>ELER-InVeKoS</b>		
Auflagenkomplexität und Beratungs- und Betreuungsintensität hatten einen wesentlichen Einfluss auf die rel. IK der AUM, waren jedoch i. d. R. Ausdruck der Zielgerichtetheit und Treffsicherheit der Förderung und damit eng mit der Höhe der erzielten Wirkungen verbunden.		
Die Ausgleichszulage war - auf der Grundlage der nationalen Vorgaben im entsprechenden Förderungsgrundsatz des Rahmenplans der GAK - einfach konzipiert, die Förderabwicklung stark standardisiert und langjährig etabliert. Die teilweise unter den Erwartungen liegende Akzeptanz bzw. die hohen Vorlaufzeiten in den ambitionierten Maßnahmen des EPLR haben zu einer Umschichtung der dadurch freigewordenen Mittel in die AGZ geführt. Hierdurch wurde ein großer Anteil an Fördermitteln zur Verstärkung einer Maßnahme gewährt, die zwar sehr verwaltungswirtschaftlich umzusetzen war, aber aufgrund ihrer unspezifischen Konzeption nicht geeignet ist, an den sehr flächenspezifischen und kleinräumigen Probleme einer potenziellen Landnutzungsaufgabe anzusetzen.		
Forstliche Fördermaßnahmen sind generell schwierig innerhalb der EU-Förderung umzusetzen. Den zahlreichen Terminvorgaben und zeitlichen Restriktionen eines EU-Förderjahres steht die Abhängigkeit von Naturereignissen, von der Vegetationsperiode und der Witterung gegenüber. In Hessen bedingte eine kleinteilige Privatwaldbesitzerstruktur eine kleinteilige, betreuungsintensive Förderstruktur. Die Förderbeträge pro Förderfall waren gering. Die beizubringenden Unterlagen und hohe Detailplanung im Zuge der Antragstellung standen oft nicht im Verhältnis zum Förderbetrag. Akzeptanz und Erfolg der Förderung, deren Wirkungen insgesamt positiv bewertet wurden, hing sehr stark von den betreuenden RevierförsterInnen ab.		
<ul style="list-style-type: none"> <li><span style="color: red;">●</span> negative Auswirkung      ↘ senkend      ➔ gleichbleibend/neutral      ↗ erhöhend</li> <li><span style="color: green;">●</span> positive Auswirkung</li> </ul>		

Quelle: Eigene Darstellung.

Es überwiegen Merkmale, die zwar zu höherem Umsetzungsaufwand geführt, aber gleichzeitig die Wirksamkeit der Fördermittel und damit die Fördereffizienz gestärkt haben. Dies gilt für alle Maßnahmengruppen. Eine Bewertung der verfolgten Strategie ist davon abhängig, wie relevant die erzielten Wirkungen förderpolitisch sind und ob vor diesem Hintergrund die verursachten (Mehr-)Kosten in einem angemessenen Verhältnis stehen. Wie die tabellarische Auflistung zeigt, wurden aber auch viele förderstrategische bzw. fördertechnische Entscheidungen getroffen, die zu höheren IK geführt haben, ohne dass sie einen eindeutig positiven Einfluss auf die Wirksamkeit gehabt haben. Hier liegt Potenzial für Effizienzgewinne.

### 10.2.4.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Deutlich wurde, dass bei Effizienzbewertungen die Wirksamkeit, Mitnahmen, Höhe der Fördermittel und IK gemeinsam betrachtet werden müssen, um zu belastbaren Aussagen zu gelangen. Für einige Maßnahmen und Wirkungsfelder konnte dies mit quantifizierten Werten erfolgen, für andere nur über die Auswertung der qualitativen Einschätzungen zur Förderstrategie.

Gezeigt wurde zudem, dass in der Tendenz höhere IK für eine bessere Wirksamkeit und einen insgesamt effizienteren Ressourceneinsatz in Kauf genommen werden müssen. So haben förderstrategische Entscheidungen in vielen Fällen gegenläufige Auswirkungen auf die IK und die Wirksamkeit. Für das Programm 2014 bis 2020 werden die folgenden Empfehlungen zur Effizienzsteigerung des Fördermitteleinsatzes abgeleitet:

- Eine wesentliche Empfehlung, die für fast alle EPLR in Deutschland gilt, ist die Abkehr von der Sicherung der Maßnahmenfinanzierung durch Einbindung in EU-Programme. Daher richtet sich diese Empfehlung auch in starkem Maße an die Länderfinanzministerien. Ausgangspunkt für das Maßnahmenangebot sollte zunächst die Maßnahmennotwendigkeit und -eignung sein. In einem zweiten Schritt ist zu prüfen, ob sich die ausgewählte Maßnahme für eine EU-Kofinanzierung eignet. Ein wesentliches Kriterium ist ihr Mittelumfang. Mit der Einrichtung von Verwaltungs- und Kontrollpfaden sind hohe Fixkosten verbunden. Gleichzeitig sind die Kosten aufseiten des Programmoverheads nur bedingt vom Umfang einer Maßnahme abhängig. Aus diesen Gründen eignen sich finanziell gering ausgestattete Maßnahmen weniger für eine EU-Kofinanzierung. Das Angebot von Kleinstmaßnahmen und Förderangeboten ohne ausreichende Masse im Programm sollte kritisch geprüft werden. Soweit die Kleinstmaßnahmen wirkungsvoll sind, sollte ein Angebot aus nationalen Mitteln erwogen werden. Auch Fördervarianten und Teilmaßnahmen mit geringer Nachfrage sollten (nach Prüfung der Ursachen für die geringe Akzeptanz) zusammengefasst oder aus dem Programm genommen werden. Neue Fördervarianten sollten zunächst mit nationaler Finanzierung erprobt werden.
- Dieser Weg ist aus Sicht der Evaluierung konsequent zu verfolgen und über die gesamte Programmlaufzeit einzuhalten. Das gilt auch, wenn auf EU-Ebene neue Mittel bereitgestellt oder neue Programmausrichtungen eingefordert werden. An dieser Stelle ist an die EU die Forderung zu richten, bei programmatischen Neuausrichtungen in einer laufenden Förderperiode

den Nutzen und die Kosten auch der umsetzenden Verwaltungen in den Mitgliedstaaten besser abzuwägen. Gerade technisch unausgereifte und in ihren Auswirkungen auf Umsetzungsmodalitäten nur bedingt abschätzbare Ad-hoc-Umsteuerungen (HC, Zuckerdiversifizierung) verteuern und verkomplizieren die EU-Förderung, und sollten folglich vermieden werden.

- Zu prüfen ist, inwieweit in Hessen eine klarere Zuordnung von ganzen Förderlinien oder Maßnahmentypen zur nationalen Finanzierung den Aufwand der Verwaltung reduzieren kann. Dies gilt unter anderem auch für die Überprüfung der Machbarkeit einer forstlichen Förderung ohne EU-Kofinanzierung. Die forstliche Förderung weist sehr hohe relative IK auf, die in Teilen EU-bedingt sind. Das Vorgehen, welches Niedersachsen beispielsweise einschlägt, die forstliche Förderung zukünftig in Gänze aus der GAK (und Landesrichtlinien) anzubieten, würde deutliche Vorzüge in Form größerer Freiheitsgrade in der zielgruppengerechten Ausgestaltung mit sich bringen. Sollte dieser Schritt nicht möglich sein, wäre eine Konzentration der Förderung auf wenige Maßnahmen wie z. B. Bodenschutzkalkung und eine insgesamt bessere Mittelausstattung zur Reduzierung des hohen Fixkostenanteils anzustreben.
- Die WIBank zielt als ZS bei diesen Überlegungen besonders auf die Naturschutzfachlichen Sonderleistungen (NSL) ab, die zukünftig wegen ihrer hohen IK nicht mehr Bestandteil des EU-kofinanzierten HIAP sein sollten. Auch aus unserer Sicht sind die strukturellen Inkompatibilitäten zwischen dieser Maßnahme und dem EU-Förderregime besonders groß, sodass zu überlegen wäre, diese naturschutzfachlich erforderliche Maßnahme rein national umzusetzen. Die Erfordernisse einer integrierten Abwicklung der Maßnahme über das InVeKoS allein zum Nachweis der effektiven Vermeidung von Doppelförderungen und einer konsistenten Flächenverwaltung bleiben dabei jedoch bestehen.
- Über Bagatellgrenzen und Förderhöchstgrenzen sollte mit allen beteiligten Stellen (inklusive Landesrechnungshof) eine offene Diskussion geführt werden. Es sollten die möglichen Trade-off-Beziehungen zwischen Verwaltungsökonomie, Wirksamkeit der Maßnahmen und deren Akzeptanz maßnahmenspezifisch herausgestellt und vor dem Hintergrund der jeweiligen Ziele bewertet werden. Ggf. sollte statt einer rigiden Erhöhung der Bagatellgrenze eher der Umsetzungsmodus der vielen, kleineren Vorhaben optimiert werden. Beispielsweise über eine bessere Bündelung von Einzelvorhaben zu großen Gesamtprojekten, zielgebundene Budgetzuweisung an die Regionen oder die Umsetzung über regionale Fonds. Kompetenzentwicklung und Binnenmarketing als relevante und laufende Aufgaben der ländlichen Regionalentwicklung bieten insbesondere Vereinfachungspotenziale durch „gebündelte“ oder pauschalierte Bewilligungen über die Dauer der Förderperiode.

Für eine Aufrechterhaltung bzw. weitere Verbesserung der Wirksamkeit der eingesetzten Fördermittel sollten insbesondere die folgenden Aspekte berücksichtigt werden, auch wenn hierdurch die IK ansteigen sollten:

- Die Maßnahmen, die im Programm verbleiben, sollten weiterhin auf spezifische Ziele ausgerichtet sein. Dies erfordert allerdings ein Bewusstsein, dass profilierte Maßnahmen mit einem effektiven Fördermitteleinsatz auch mit höheren Umsetzungskosten verbunden sind. Für einen ambitionierten Förderansatz sind auch entsprechende Personalressourcen notwendig.

- Einem weiteren Angebot der AGZ sollte eine klare Problem- und Zieldefinition zugrunde gelegt werden. Aus Sicht der Evaluierung sind die kleinräumigen, multifaktoriell bedingten potenziellen Landnutzungsaufgaben ressourceneffizienter mit anderen Instrumenten zu adressieren.
- Die betrieblichen Investitionsförderungen sollten in ihrem Profil weiter geschärft und auf öffentliche Güter ausgerichtet werden (siehe Empfehlungen zu Mitnahmen unter 10.2.2).
- Für den Bereich der Dorf- und Regionalentwicklung sollten zwei Richtungen zur Verbesserung eingeschlagen werden. Zum einen sollte der Detaillierungsgrad der Richtlinien deutlich eingeschränkt werden, ohne die inhaltliche Bandbreite des Möglichen einzuengen. Dieser Schritt würde mehr Kreativität durch weniger Anforderungen an eine minutiöse Förderkonzeption freisetzen. Zudem sollte das Budget pro Region deutlich erhöht werden, um kritische Massen für regionale Effekte zu schaffen und Anspruch, Aufwand und Effekte besser in Einklang zu bringen.



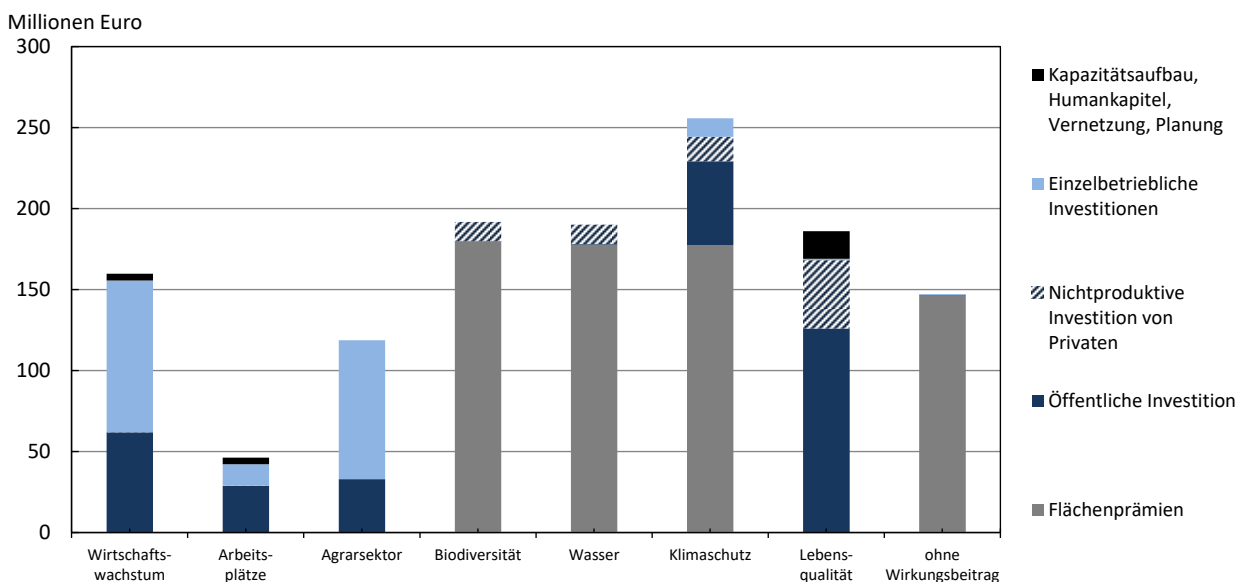
## 11 Gesamtbetrachtung und übergeordnete Empfehlungen

### 11.1 Programmwirkungen

Mit dem EPLR Hessen wird ein breites Zielspektrum verfolgt. Dementsprechend entstanden in vielen Bereichen Wirkungen, die in Relevanz und Intensität stark variieren. In diesem Kapitel werden die Wirkungen des EPLR mit Blick auf die prioritären Ziele der ELER-Förderung und die übergeordnete Programmstrategie dargestellt und diskutiert.

Abbildung 42 zeigt vereinfacht die Wirkungspfade des EPLR Hessen. Dargestellt sind die öffentlichen Ausgaben von Maßnahmen mit positiven Wirkungen in den vertieft untersuchten Wirkungsfeldern, differenziert nach Interventionstypen. Dabei wird nicht nach hohen und niedrigen Wirkungsintensitäten differenziert. Berücksichtigt wurden für die einzelnen Fördermaßnahmen nur die tatsächlich für das Wirkungsfeld wirksamen öffentlichen Ausgaben, abzüglich der öffentlichen Mittel für Projekte, die auch ohne Förderung in weitgehend identischer Weise durchgeführt worden wären (zum Konzept der Berücksichtigung von Mitnahmeeffekten siehe Kapitel 10.2.2.1).

**Abbildung 42:** Fördermittel mit positiven Wirkungen nach Wirkungsfeldern und Interventionstypen



Quelle: Eigene Darstellung.

Der Wirkungsschwerpunkt des EPLR Hessen lag eindeutig auf den Umweltthemen. Für Maßnahmen mit positiven Wirkungen auf die Biodiversität und auf Wasser wurden jeweils etwa 190 Mio. Euro (28 % der Programmmittel) verausgabt. Wirksame Maßnahmen im Bereich Klimaschutz (256 Mio. Euro, 37 % der Programmmittel) waren überwiegend in ihrer Konzeption nicht primär auf Klimaschutzziele ausgerichtet. Die Reduzierung von Treibhausgasemissionen war in

den überwiegenden Fällen lediglich ein positiver, jedoch insgesamt betrachtet marginaler Nebeneffekt vieler Maßnahmen. Als Beispiel seien hier Agrarumweltmaßnahmen genannt, durch die aufgrund reduzierter Düngung Lachgasemissionen reduziert werden.

Sozioökonomisch ausgerichtete Wirkungsfelder hatten – mit Ausnahme der Lebensqualität – innerhalb des EPLR Hessen eine finanzielle untergeordnete Bedeutung. Von den wirksamen Ausgaben zur Unterstützung des Wirtschaftswachstums (159 Mio. Euro, 23 % der Programmmittel), entfiel der größte Teil auf Maßnahmen mit direkten oder indirekten Wirkungen auf den Agrarsektor (119 Mio. Euro, 17 % der Programmmittel). Nur durch einen geringen Teil der Programmmittel wurden neue Arbeitsplätze geschaffen (46 Mio. Euro, 7 % der Programmmittel). Zur Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Räumen trugen etwa 186 Mio. Euro (27 % der Programmmittel) bei. Etwa 147 Mio. Euro (21 % der Programmmittel) wurden für Maßnahmen verausgabt, die zu den auf Programmebene betrachteten Wirkungsfeldern einen nur zu vernachlässigenden Beitrag leisteten. Hierzu zählt vor allem die AGZ (212), für die allein 146,5 Mio. Euro verausgabt wurde.

Dominanter Interventionstyp in den Wirkungsfeldern Wachstum und Agrarsektor waren die einzelbetrieblichen produktiven Investitionen. Die Fördereffizienz einzelbetrieblicher Investitionen (Wirkung je Mitteleinsatz) wurde jedoch aufgrund nicht zu vernachlässigender Mitnahme- und Verdrängungseffekte verringert. Erwartungsgemäß konzentrierten sich die flächenbezogenen Interventionen auf die Umweltthemen. Im Unterschied zu investiven Maßnahmen wirkt die Flächenförderung nur zeitlich befristet, d. h. die erzeugten Wirkungen haben überwiegend nur für die Dauer der Förderung Bestand. Mitnahmen wurden hier jedoch weitgehend durch die anspruchsvolle Ausgestaltung der AUM vermieden. Öffentliche Investitionen in die ländliche Infrastruktur und Daseinsvorsorge waren vor allem für das Wirkungsfeld Lebensqualität relevant. Nichtproduktive Investitionen von Privaten und Vereinen, z. B. in den Bereichen Umwelt, Tourismus, Dorferneuerung sowie öffentlich geförderte, private Investitionen in Humankapital spielten eine untergeordnete Bedeutung.

Die rein monetäre Hinterlegung der Wirkungspfade des EPLR Hessen in Abbildung 42 vermittelt einen ersten Gesamteindruck der mit dem Programm verfolgten Förderstrategie. Sie sagt aber noch nichts über die Wirkungsintensität, Bedeutsamkeit und den Erfolg des Programms aus. Daher werden in einem zweiten Schritt die erzielten Programmwirkungen in den Wirkungsfeldern vor dem Hintergrund folgender Kriterien bewertet:

- Der Handlungsbedarf beurteilt, inwieweit der sich aus einer entsprechenden Problemlage im Programmgebiet ergibt.
- Der Beitrag des ELER zur Problemlösung beurteilt, inwieweit das Interventionsfeld des ELER (z. B. Instrumente und Inhalte der Förderung) geeignet ist, zur Problemlösung beizutragen.
- Die Wirkung des hessischen EPLR im Verhältnis zum Basistrend bewertet, ob die Wirkungen des EPLR Hessen ausreichend waren, um den allgemeinen Basis- bzw. Entwicklungstrend (siehe ausgewählte Basisindikatoren) zu beeinflussen.



- Die finanzielle Bedeutung des EPLR im Verhältnis zu anderen Finanzierungsquellen gibt Aufschluss darüber, ob der EPLR Hessen ein zentrales Finanzierungsinstrument für diesen Themenbereich ist, oder ob weitaus mehr Finanzmittel aus anderen Quellen (andere Förderprogramme, Haushaltsmittel der zuständigen Ressorts, Gebühreneinnahmen) in diesem Themenbereich eingesetzt werden.
- Der Maßnahmenmix im EPLR vor dem Hintergrund der Wirkungen beurteilt, ob mit dem gleichen Geld mehr erreicht worden wäre, wenn wirksamere Maßnahmen angeboten oder besonders wirkungsvolle Maßnahmen in größerem Umfang gefördert worden wären.

Die Zusammenschau dieser Kriterien in die rein monetäre Hinterlegung der Wirkungspfade des EPLR Hessen in Abbildung 38 vermittelt einen ersten Gesamteindruck der mit dem Programm verfolgten Förderstrategie. Sie sagt aber noch nichts über die Wirkungsintensität, Bedeutsamkeit und den Erfolg des Programms aus. Daher werden in einem zweiten Schritt die erzielten Programmwirkungen in den Wirkungsfeldern vor dem Hintergrund folgender Kriterien bewertet:

- Der Handlungsbedarf beurteilt, inwieweit der sich aus einer entsprechenden Problemlage im Programmgebiet ergibt.
- Der Beitrag des ELER zur Problemlösung beurteilt, inwieweit das Interventionsfeld des ELER (z. B. Instrumente und Inhalte der Förderung) geeignet ist, zur Problemlösung beizutragen.
- Die Wirkung des hessischen EPLR im Verhältnis zum Basistrend bewertet, ob die Wirkungen des EPLR Hessen ausreichend waren, um den allgemeinen Basis- bzw. Entwicklungstrend (siehe ausgewählte Basisindikatoren) zu beeinflussen.
- Die finanzielle Bedeutung des EPLR im Verhältnis zu anderen Finanzierungsquellen gibt Aufschluss darüber, ob der EPLR Hessen ein zentrales Finanzierungsinstrument für diesen Themenbereich ist, oder ob weitaus mehr Finanzmittel aus anderen Quellen (andere Förderprogramme, Haushaltsmittel der zuständigen Ressorts, Gebühreneinnahmen) in diesem Themenbereich eingesetzt werden.
- Der Maßnahmenmix im EPLR vor dem Hintergrund der Wirkungen beurteilt, ob mit dem gleichen Geld mehr erreicht worden wäre, wenn wirksamere Maßnahmen angeboten oder besonders wirkungsvolle Maßnahmen in größerem Umfang gefördert worden wären.

Tabelle 78 ermöglicht eine Gesamtbewertung des EPLR Hessen, vor dem Hintergrund seiner Relevanz, seines Wirkpotenzials und den tatsächlichen Wirkungen. Die Bewertung basiert auf den Ergebnissen der Analysen in den Vertiefungsthemen und wird in den drei Stufen gering, mittel und gut vorgenommen. Darüber hinaus sind die Leistungsträger<sup>174</sup> und Maßnahmen mit Zielver-

---

<sup>174</sup> Leistungsträger sind Maßnahmen mit einem expliziten Ziel, einem sicheren Wirkungszusammenhang und einem hohen Wirkungsbeitrag je zugrunde gelegter Bezugsgröße. Bezogen auf das Gesamtproblem kann der Wirkungsbeitrag der Maßnahme immer noch marginal sein. Dabei kann es sich sowohl um eine Nischenmaßnahme mit hohem Potenzial als auch um eine Maßnahme mit großen Finanzvolumen handeln.

fehlung (Maßnahmen mit Ziel und zu vernachlässigender bzw. negativer Wirkung) in den einzelnen Wirkungsfeldern dargestellt (hierzu Definition und Aussagen in Kapitel 10.2.4).

**Tabelle 80:** Gesamtbetrachtung im Hinblick auf vertieft untersuchte Wirkungsfelder

Kriterium	Wirtschaftswachstum	Schaffung von Arbeitsplätzen	Agrarsektor	Biodiversität	Wasser	Klimaschutz	Lebensqualität
Handlungsbedarf							
Eignung des ELER zur Programmlösung						*	
Entwicklung der Basisindikatoren	→ <sup>1)</sup> ↑ <sup>2)</sup>	↑ <sup>3)</sup> ↓ <sup>4)</sup>	↑ <sup>5)</sup>	↓ <sup>6)</sup> ↓ <sup>7)</sup>	8)	9)	
Wirkung EPLR im Verhältnis zum Basistrend							
Bedeutung EPLR im Verhältnis zu anderen Finanzquellen							
Maßnahmenmix EPLR vor dem Hintergrund der Wirkungen							
Leistungsträger	312	312	125 B	214, 227 Umbau	214 A, 214 F	214, 227 Umbau, 321 B	322, 125 B, 413, 431
Zielverfehlung	311 A, 311 B, 322, 323, 331	121, 311 A, 311 B, 322, 323, 331	Keine	Keine	214 B, 214 C	311 A, 331	

Bewertung des Kriteriums:  Gering/schlecht  Mittel/moderat  Hoch/gut

\* Der ELER ist sehr schlecht geeignet für die Reduktion von Klimagasen und moderat geeignet zur Klimaanpassung.

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Folgenden werden die vorgenommenen Einstufungen für jedes Wirkungsfeld erläutert.

### Wirkungsfeld Biodiversität

Vor dem Hintergrund der anhaltend negativen Entwicklung der biologischen Vielfalt und aufgrund internationaler Schutzverpflichtungen besteht ein hoher Handlungsbedarf zum Schutz der Biodiversität. Der Schutz des öffentlichen Gutes Biodiversität erfordert staatliches Handeln durch eine Kombination aus ordnungsrechtlichen und freiwilligen Maßnahmen. 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. Das stellt insbesondere in den Hot Spots der Biodiversität ein Problem dar, wie negative Trends bei Erhaltungszuständen von FFH-Lebensraumtypen zeigen.

Die Biodiversitätswirkung des EPLR Hessen kann optimiert werden. Von den 28 % der gesamten öffentlichen Mittel für Maßnahmen mit positiven Biodiversitätswirkungen ging nur etwa ein Viertel der Mittel in Maßnahmen mit hohen Wirkungen auf Arten und Lebensräume (rd. 7 % der gesamten Programmmittel). Leistungsträger sind die Agrarumweltmaßnahmen, darunter insbesondere die Grünlandextensivierung mit Naturschutzfachlichen Sonderleistungen (NSL). Im Forst ist insbesondere der Waldumbau hin zu naturnäheren Mischbeständen (227) anzuführen. Investive Naturschutzmaßnahmen aus den Schwerpunkt 3, z. B. aus der Maßnahme natürliches Erbe (323), werden für den Schutz und die Entwicklung der biologischen Vielfalt im EPLR Hessen hingegen so gut wie gar nicht eingesetzt.

Die flächenhafte Wirkung des Programms auf die Biodiversität ist in der Normallandschaft eher gering (auf 13,8 % der gesamten LF), in den Schutzgebieten hingegen deutlich höher einzustufen (35 % der LF). Der Anteil der hohen *dark-green*-Wirkungen liegt bei knapp einem Drittel der mit positiven Wirkungen erreichten LF. Die forstwirtschaftlichen Maßnahmen verbessern auf rd. 4,5 % der Waldflächen bzw. 7,4 % des Privat- und Kommunalwaldes die biologische Vielfalt, davon entfallen allerdings 80 % auf die gering wirksame Bodenschutzkalkung. Der anhaltende Verlust der biologischen Vielfalt konnte durch die ELER-Förderung nicht gestoppt werden, da Ursachen wie die Intensivierung der landwirtschaftlichen Flächennutzung aufgrund von Treibern wie Globalisierung der Märkte und Produktion erneuerbarer Energien, durch die ELER-Förderung nicht beeinflusst werden können bzw. im Handlungsfeld der erneuerbaren Energien sogar negative Impulse für die Biodiversität setzen.

Verglichen mit anderen öffentlichen Naturschutzinvestitionen außerhalb der ELER-Förderung kommt dem EPLR Hessen eine erhebliche Bedeutung bei der Verwirklichung von Naturschutzzielen zu. Somit müssten Programmwirkungen einen maßgeblichen Anteil an den Gesamtwirkungen auf die biologische Vielfalt haben.

### **Wirkungsfeld Wasser**

Auch beim Wasserschutz bestand laut Ergebnissen der SWOT Handlungsdruck. In Hessen wies nach Ergebnissen der ersten WRRL-Bestandsaufnahme der Zustand von Grund- und Oberflächengewässern erhebliche Defizite auf. Bei 55 % der Grundwasserkörper bestand eine unklare oder unwahrscheinliche Zielerreichung für das Jahr 2015. Als wesentliche Belastungen wurden diffuse Einträge von Nitrat aus der Landwirtschaft angeführt. Auch bei Oberflächengewässern war die Zielerreichung zum Großteil unwahrscheinlich. Neben Strukturdefiziten waren die Gewässer durch Stoffeinträge über Erosion und Abschwemmung beeinträchtigt, wobei Phosphor und Pflanzenschutzmittel im Vordergrund standen.

Der strategische Ansatz in der WRRL-Bewirtschaftungsplanung sah eine Kombination ordnungsrechtlicher und freiwilliger Maßnahmen vor. Der EPLR Hessen sollte mit ausgewählten Maßnahmen zur Erreichung der WRRL-Ziele beitragen. Die Möglichkeiten der ELER-Förderung wurden nur z. T. genutzt. Strategische zentrale Maßnahmen zur Verringerung von Nährstoffüberschüssen und

-austragen wurden rein landesseitig finanziert. Hier ist vor allem die WRRL-Wasserschutzberatung anzuführen.

In der Förderung über den ELER setzte Hessen ausschließlich auf die AUM mit einem wirksamen Mittelumfang von rund 100 Mio. Euro. Sie machten 100 % der bei Stickstoffüberschüssen erzielten Minderungswirkung des Programms aus. Innerhalb der AUM wurde der größte Wirkungsbeitrag durch den Ökologischen Landbau erzielt, gefolgt von der betrieblichen Grünlandextensivierung. Zum Teil erfolgte eine Lenkung der Maßnahmen in Zielkulissen zum Schutz von Grundwasser und Oberflächengewässer. Da allerdings die Inanspruchnahme einiger spezifisch auf Wasserschutz ausgerichteter Maßnahmen z. T. weit hinter den Erwartungen zurückblieb (B2-Winterbegrünung, B3-Gewässerschutzstreifen), lag die Minderungswirkung in der Zielkulisse der WRRL unterhalb des Landesdurchschnitts. In der Tendenz stagnierte in der Förderperiode der Wirkungsbeitrag des ELER bezogen auf Nährstoffüberschüsse weitgehend.

Zur Verbesserung des ökologischen Zustandes der Fließgewässer wurden über den EPLR keine Förderangebote realisiert, Gewässerentwicklungsmaßnahmen wurden ebenfalls komplett landesseitig finanziert. Aus dem hessischen EPLR ist lediglich die komplementär wirkende Flurneueordnung hervorzuheben, die durch Flächenbereitstellung die Umsetzung einiger Projekte zur Fließgewässerentwicklung ermöglichte.

### **Wirkungsfeld Klimaschutz und -anpassung**

Auf dem Weltklimagipfel in Kyoto im Jahr 1997 sagten die Industrieländer zu, ihre THG-Emissionen bis spätestens 2012 um durchschnittlich 5,2 % im Vergleich zu 1990 zu reduzieren. Gleichzeitig legten einzelne Länder und auch die EU eigene Ziele fest, die z. T. darüber hinausgingen. Deutschland verpflichtete sich, bis 2012 seine THG-Emissionen um 21 % gegenüber 1990 zu senken. Darüber hinaus bestehen weitere Ziele für den Einsatz erneuerbarer Energien und Energieeffizienz. Die Landesregierung Hessens veröffentlichte 2007 ein Klimaschutzkonzept, mit dem sie beabsichtigte, bis zum Jahr 2012 bis zu 8 Mio. t CO<sub>2</sub> einzusparen. Es bestehen bereits vielfältige ordnungsrechtliche, Anreiz- und sogar marktwirtschaftliche Instrumente. Die ELER-Förderung stellt in diesem Kontext sowohl im Hinblick auf Treibhausgasvermeidung als auch auf die Produktion bzw. Verwendung erneuerbarer Energien einen kleinen Baustein dar, selbst wenn man die positiven (zumeist marginalen) Nebenwirkungen von Maßnahmen ohne explizite Klimaschutzziele einrechnet. Zu berücksichtigen ist darüber hinaus, dass die in einigen Förderbereichen rechnerisch entstandenen Wirkungen durch die Reduktion von THG-Emissionen oder durch die Produktion erneuerbarer Energien durch erhebliche Mitnahmeeffekte geschmälert werden.

Im Bereich der Klimafolgenanpassung, v. a. durch Schutz gegenüber Hochwasser oder Anpassung der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung, wurden im EPLR Hessen keine expliziten Ziele gesetzt, wenngleich das Handlungsfeld z. B. durch den Waldumbau tangiert wurde. Andere Potenziale, z. B. in der Berufsqualifizierung oder Weiterbildung wurden im EPLR nicht genutzt.

### **Wirkungsfeld Agrarsektor**

Ein Handlungsbedarf ließ sich aus der im Vergleich zu anderen Bundesländern relativ geringen Arbeitsproduktivität im hessischen Agrarsektor ableiten. 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.

Da wichtige Einflussfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit außerhalb des Handlungsfeldes der ELER-Förderung liegen, ist das Potenzial des EPLR Hessen, die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors zu fördern, insgesamt begrenzt. Positive Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors sind etwa 17 % der Gesamtmittel zuzuschreiben. Die Mittel entfielen überwiegend auf einzelbetriebliche Investitionen und zu einem kleineren Teil auf öffentliche Investitionen.

Positive Wirkungen des EPLR Hessen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors resultierten aus der Flurneuordnung (125 B) und in einem geringeren Maße auch aus einzelbetrieblichen Investitionen (121, 123 und 311). Zwar lässt sich ein positiver Einfluss einzelbetrieblicher Investitionen des AFP auf die Strukturen der geförderten Betriebe identifizieren, ob aber dieser Effekt angesichts des hohen Mitteleinsatzes effizient im Hinblick auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors ist, bleibt offen. Außerdem sind Mitnahme- und relativ hohe Verdrängungseffekte einzelbetrieblicher Investitionen zu berücksichtigen, sodass die Wirkungen des AFP auf sektoraler Ebene als relativ gering einzustufen sind.

Insgesamt lässt sich nur ein moderater Einfluss des EPLR Hessen auf die Entwicklung der Arbeitsproduktivität und Bruttowertschöpfung des Primärsektors ableiten. Im Vergleich zur 1. Säule der GAP hatte der EPLR Hessen eine relativ geringe finanzielle Bedeutung. Ein besonderes Augenmerk und ein Schwerpunkt sollte auch zukünftig auf die Förderung der ländlichen Infrastruktur gelegt werden. Die vorgesehene Stärkung der Förderung von Infrastrukturmaßnahmen außerhalb der Flurneuordnung ist in diesem Zusammenhang positiv zu bewerten, da eine Verbesserung des Zustandes der Wege und Brücken ein wichtiger Faktor für die weitere Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors in Hessen bleibt.

### **Wirkungsfeld Wirtschaftswachstum**

Die erneuerte Lissabon-Strategie und die aktuelle Strategie „Europa 2020“ zielen auf ein integratives und nachhaltiges, gesamteuropäisches Wachstum. Für Hessen ergibt sich hieraus ein geringerer Handlungsbedarf, da das Pro-Kopf-Einkommen im EU-Vergleich – auch in den ländlichen Regionen – bereits relativ hoch ist. Grundsätzlich bestand bereits in der ELER-VO ein Zielkonflikt zwischen sektoralem bzw. regionalem Wachstum (Ziel der ländlichen Entwicklungspolitik) und gesamteuropäischem Wachstum (Ziel der erneuerten Lissabon-Strategie). Die Förderung renditeschwacher Sektoren wie der Landwirtschaft (geringe Kapitalproduktivität) bzw. wachstumsschwächerer Regionen kann deren Wertschöpfung zwar erhöhen, dabei wird jedoch das gesamt-

wirtschaftliche Wachstum in geringerem Maße gestärkt als mit Investitionen in anderen Wirtschaftsbereichen bzw. Regionen. Im Verhältnis zu anderen Finanzierungsinstrumenten mit vergleichbaren Förderinhalten (1. Säule der GAP, Wirtschaftsförderung etc.) hatte der EPLR Hessen eine geringe finanzielle und inhaltliche Bedeutung.

Die Wirkung des EPLR Hessen auf das Wirtschaftswachstum war dementsprechend gering und entsprach einem Zuwachs von etwa 0,002 %, bezogen auf die BWS des Jahres 2007. Die Wirkungen entstanden überwiegend im Primärsektor (121, 125, 311) und nur zu etwa einem Viertel in den nachgelagerten Nicht-Primärsektoren (123). Weitere, nicht quantifizierbare Wertschöpfungseffekte außerhalb der Primärsektoren entstanden durch Maßnahmen der Schwerpunkt 3 und 4. Deren Größenordnung konnte jedoch nicht quantifiziert werden. Agrarumweltmaßnahmen (214) hatten infolge geringerer Erträge bzw. erhöhter Arbeitskosten einen negativen Effekt auf die BWS des Primärsektors. Die Wirkung dieser Maßnahmen hob sich gegenseitig auf und bestand überwiegend nur für die Dauer der Förderung. Messbare positive Wirkungen des EPLR Hessen auf die BWS der Nicht-Primärsektoren beschränkten sich auf die V&V-Förderung (123).

Die geringen Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum legen nahe, dass der EPLR Hessen einen zu vernachlässigenden Beitrag zur Umsetzung der Lissabon-Ziele leistete. Dies ist vorrangig auf den Zielkonflikt zwischen der wachstumsorientierten erneuerten Lissabon-Strategie und der ausgleichsorientierten Ländlichen Entwicklungspolitik der EU zurückzuführen.

### **Wirkungsfeld Schaffung neuer Arbeitsplätze**

Eine besondere Notwendigkeit für eine beschäftigungspolitische Förderung des ländlichen Raumes in Hessen ließ sich anhand der Arbeitsmarktsituation nicht ableiten. Regionen mit Arbeitsmarktproblemen waren in Hessen vor allem die städtischen Regionen; die Arbeitslosenquote der ländlichen Kreise Nord- und Mittelhessens lag dagegen im Bereich des Landesdurchschnitts. Neben einem begrenzten Bedarf bot der EPLR Hessen sowohl finanziell als auch inhaltlich nur begrenzte Möglichkeiten, um Arbeitsplätze im ländlichen Raum zu schaffen. Im Vergleich zu anderen Politiken mit beschäftigungspolitischen Zielen (z. B. EFRE, Aktive Arbeitsmarktpolitik) waren die Ausgaben des EPLR gering und die angebotenen Fördermaßnahmen – mit Ausnahme der Existenzgründung (312) – trotz Zielsetzung nicht vorrangig auf das Beschäftigungsziel zugeschnitten.

Durch den EPLR sind im Umfang von 357 bis 412 neue Vollzeitarbeitsplätze außerhalb des Primärsektors entstanden. Bezogen auf die Anzahl der Beschäftigten in Hessen im Jahr 2007 (2,6 Mio.) entsprach dies einer Zunahme der vollzeitäquivalenten Erwerbstätigen um etwa 0,02 %. Die mit Abstand höchste Beschäftigungswirkung in Schwerpunkt 3 (HELER-Regionen) und Schwerpunkt 4 (LEADER-Regionen) hatte die Förderung von Existenzgründungen (312) mit etwa 215 neuen Vollzeitarbeitsplätzen. Die Förderung des Tourismus (313), von Dienstleistungseinrichtungen (321A) sowie des Ländlichen Erbes (323) hatte, neben direkten Beschäftigungseffekten (123 FTE in den Schwerpunkt 3 und 4), auch indirekte Beschäftigungseffekte, deren Größenordnung allerdings nicht ermittelt werden konnten. Die angegebenen Beschäftigungseffekte basieren überwiegend auf schriftlichen Erhebungen bzw. den Förderdaten und sind nur begrenzt be-

lastbar. In Anbetracht der wenigen eingesetzten Mittel für Schwerpunkt 3 und 4-Maßnahmen und der begrenzten Möglichkeiten die die ELER-VO bot, neue Arbeitsplätze zu schaffen, sind die erreichten Arbeitsplatzwirkungen des EPLR Hessen als gut einzuschätzen. Durch AFP-geförderte Investitionen im Milchbereich sind zwischen 10 und 121 Arbeitsplätze im Primärsektor verloren gegangen.

Die Beschäftigungswirkungen des EPLR Hessen in den Nicht-Primärsektoren waren zu klein, um diese mithilfe eines regionalökonomischen Schätzansatzes bestimmen zu können. Dies erscheint in Anbetracht der geschätzten Größenordnung der Beschäftigungswirkung des EPLR (0,02 % bezogen auf alle vollzeitäquivalenten Erwerbstätigen in Hessen) plausibel. Der Beitrag des EPLR Hessen zur Erreichung der Lissabon-Ziele war daher zu vernachlässigen.

### **Wirkungsfeld Lebensqualität**

Die Relevanz der Maßnahmen im EPLR Hessen zur Verbesserung der Lebensqualität betraf die Zukunftsfähigkeit in Bezug auf den Erhalt der Wohn- und Versorgungsfunktionen in den ländlichen Räumen und der Wohnqualität vor der zentralen Herausforderung des demografischen Wandels.

Der Maßnahmen-Mix erreichte in dem Dimensionen-Set von Lebensqualität besonders Wirkungen in den Dimensionen „Wohnstandortbedingungen“, „Soziale Beziehungen“ sowie „Persönliche Aktivitäten (Freizeit)“. Wirkungen bezüglich der Dimension „Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit“ hatten nur eine untergeordnete Bedeutung aufgrund der geringen Beschäftigungseffekte.

Die Wirkungen in der Dimension „Wohnstandortbedingungen“ bezogen sich auf den Zustand der Gebäude und die Wohn- und Aufenthaltsqualität. In der Dorfentwicklung (322) wurde vor allem in die Gestaltung des Ortsbildes und in die bauliche Substanz in den Dörfern im Hinblick auf ortstypische Gestaltung sowie alters- und zeitgerechte Bedarfe investiert, wodurch ein Beitrag zur Erhaltung der Wohnfunktion in den Ortskernen geleistet wurde. Einen weiteren Schwerpunkt bildeten die sozialen Gemeinschaftseinrichtungen. Mit den Projekten zur Freiflächen- und Verkehrsraumgestaltung wurde ebenfalls die Wohn- und Aufenthaltsqualität gestärkt. Ein großer Beitrag zu der Dimension „Soziale Beziehungen“ ist in der Umsetzung der Maßnahme 322 auf der Basis von Konzepten mit intensiver Beteiligung der Bevölkerung zu sehen. Dies betrifft auch die gesamte integrierte Entwicklung in den hessischen HELER- und LEADER-Regionen. Wirkungen in der Dimension „Persönliche Aktivitäten (Freizeit)“ wurden darüber hinaus mit der Verbesserung der Wegeinfrastruktur im Rahmen von Flurneuordnung (125 B) erreicht. Die integrierten Ansätze der ländlichen Entwicklung (HELER und LEADER) zielten auf die Entwicklung einer gesamten Region, setzten auf das Expertenwissen regionaler Akteure, förderten das Selbstentwicklungspotenzial in den Regionen und entfalteten so eine besondere Wirkung durch die Stärkung endogener Potenziale in ländlichen Räumen. Die so umgesetzten Maßnahmen leisteten einen Beitrag zu der Dimension „Wohnstandortbedingungen“. Mit den Maßnahmen der Dorfentwicklung sowie den in HELER- und LEADER-Regionen umgesetzten Maßnahmen des Schwerpunkt 3 gelangen im Kleinen

auf Projekt- bzw. Ortsebene Anpassungen an die Folgen der Bevölkerungsentwicklung. Dem demografischen Wandel entgegenwirken konnte der EPLR Hessen nicht.

Vor allem die nationale Politik auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene kann auf die Verbesserung der Lebensqualität Einfluss nehmen. Zentrale Politikfelder sind die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik sowie die Sozialpolitik. Verglichen mit deren Instrumenten und Handlungsmöglichkeiten sowie deren Finanzausstattung war die Bedeutung des EPLR Hessen zur Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Räumen gering.

### **Fazit**

Zusammenfassend betrachtet besteht in Hessen ein hoher Handlungsbedarf bei den umweltbezogenen Themen Biodiversität, Wasser und Klima. Gleichzeitig war der EPLR Hessen eines der wichtigsten Finanzierungsinstrumente für Maßnahmen mit der Zielrichtung Biodiversität. Dies unterstreicht die hohe Bedeutung des EPLR zur Umsetzung von Biodiversitätszielen. Für die Wirkungsfelder Wasser- und Klimaschutz, Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum sowie für die Lebensqualität in ländlichen Räumen war der EPLR Hessen nur eine von mehreren möglichen Finanzquellen und Instrumenten. Für die Realisierung dieser Ziele waren andere Instrumente inhaltlich oder finanziell sehr viel besser aufgestellt als die ELER-Förderung. Im Wirkungsfeld Wasserschutz (Fließgewässerschutz, WRRL-Wasserschutzberatung) werden große Maßnahmenbereiche rein landseitig finanziert, da diese ohne EU-Kofinanzierung flexibler gesteuert und abgewickelt werden können.

Vor dem Hintergrund der Basistrends und der zugehörigen übergeordneten politischen Ziele (Europa 2020, Göteborg-Strategie, WRRL, Kyoto-Protokoll) ist die Wirksamkeit des EPLR Hessen bezüglich Wirtschaftswachstum, neue Arbeitsplätze, Agrarsektor und Wasser als gering einzuschätzen. Anders sind Maßnahmen zum Schutz der Biodiversität zu beurteilen, die einen moderaten – wenn auch zur Trendumkehr nicht ausreichenden Wirkungsbeitrag – leisteten. Die Ursachen für die in Teilen eingeschränkte Effektivität des EPLR Hessen sind vielfältig: Zum einen liegen die relevanten Stellschrauben zur Erreichung der Ziele außerhalb des Einflussbereiches des Programms. Dies trifft vor allem auf die Ziele Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum, Lebensqualität in ländlichen Räumen und Biodiversitäts- und Klimaschutz zu. Zum anderen hätte durch den EPLR Hessen mehr erreicht werden können, wenn die Mittel für einen wirksameren Maßnahmenmix bzw. für wirksamere Ausgestaltungen angebotener Maßnahmen, z. B. im Biodiversitätsschutz, verausgabt worden wären.



## 11.2 Durchführung und Fördereffizienz

### 11.2.1 Implementationskosten und deren Erklärungsgründe

Die Analysen zu den Implementationsstrukturen und den IK haben gezeigt, dass Durchführungs- und Fördereffizienz des Hessischen EPLR in weiten Teilen durch die Organisationsstruktur bestimmt wurde. Im Ländervergleich waren die relativen IK für das Gesamtprogramm und für vergleichbare Maßnahmen überwiegend höher. Die Kostenstrukturen ließen sich zu großen Anteilen mit Organisationseffekten erklären. Darüber hinaus konnten andere Ursachen identifiziert werden, die mit der verfolgten Förderstrategie in Verbindung standen.

Bei der Diskussion und Bewertung der IK von Förderprogrammen sind verschiedene Komponenten zu unterscheiden, deren Ausprägungen im Hinblick auf die Fördereffizienz und abzuleitende Handlungsempfehlungen mit unterschiedlichen Implikationen verbunden sind (Abbildung 43).

**Abbildung 43:** Implementationskosten-Komponenten und deren Erklärungsgründe



⇒ Anteil der Komponenten variiert zwischen Maßnahmen und Bundesländern

Quelle: Eigene Darstellung.

#### „Eh-da“-Kostensockel

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

len (Vorhabenarten, -größe, -träger, zeitliche Restriktionen, Prämienberechnung) besonders mit dem Anforderungsprofil bzw. dem EU-spezifischen Rechtsrahmen kollidierten, ist die teilweise oder vollständige Überführung in nationale Förderregime zu überprüfen (z. B. forstliche Fördermaßnahmen, Diversifizierungsförderung, Kleinstprojekte, bestimmte Agrarumweltmaßnahmen). Diese „Überprüfungsempfehlung“ gilt prinzipiell auch für die (Teil-) Maßnahmen mit einem Finanzvolumen von unter 1 Mio. Euro pro Jahr<sup>175</sup>, die im Hessischen EPLR stark vertreten waren.

### **EU-Rahmen und Organisationseffekte**

Die zweite IK-Komponente bilden Kosten, die auf durch die EU sowie das Land gesetzte Rahmenbedingungen zurückzuführen sind. So hat die stark angewachsene Ausdifferenzierung und Rigidität des ELER-spezifischen Rechtsrahmens teilweise zu unverhältnismäßigem Aufwand geführt. Hier konnten prägnante Beispiele genannt und Verbesserungsvorschläge formuliert werden. Der Einfluss dieses Aspektes auf Akzeptanz und Ausgestaltung der Programme sollte nicht unterschätzt werden.

Darüber hinaus wurden im Rahmen der qualitativen Analysen zur Organisationsstruktur der Umsetzung in Hessen deutliche Schwächen sichtbar, deren Auswirkungen sich mit dem z. T. unangemessenen Regelungsrahmen potenzierten. Die effiziente Programmumsetzung wurde insbesondere durch die Kombination aus vollständiger Verlagerung der ZS-Funktion an die WIBank und der Übertragung der Bewilligungsfunktion für das Gros der Maßnahmen an die 16 Landratsverwaltungen deutlich belastet.

Diese Organisationsentscheidung führte neben einer großen Heterogenität der beteiligten Institutionstypen und einer hohen Anzahl an Schnittstellen zu einer stark eingeschränkten unmittelbaren Steuerung der Programmumsetzung durch das Land. Die Folge waren hohe personalintensive Koordinations- und Kommunikationserfordernisse sowie deutliche Reibungsverluste. Diese traten insbesondere im Zusammenhang mit der Ausübung der ZS-Fachaufsicht der WIBank über die Bewilligungsstellen und Entscheidungen über Einsatz, Anforderungen und Kostentragungen der IT-Systeme auf. Zurückliegende Entscheidungen zu Systemwechseln und der vollständigen Integration der Förderung in die Bankensoftware sowie die Kostensensibilität der WIBank führten zu teilweise dysfunktionalen bzw. wenig benutzerfreundlichen IT-Lösungen. Betroffen davon waren sowohl das Bewilligungsgeschäft als auch die Berichtslegung (Monitoring). Personelle Knappheiten in der WIBank haben insbesondere bei der Flächen- und forstlichen Förderung zu Problemen geführt.

Die aufgrund der Kommunalisierung stark dezentrale Umsetzung vieler auch sehr klein(teilig)er und komplexer Maßnahmen führte zu strukturellen Ineffizienzen, zum einen aufgrund der anfal-

---

<sup>175</sup> Dieser Schwellenwert wurde auf der Grundlage der Analyseergebnisse als Benchmark gesetzt. Bei Maßnahmen, die nicht gebündelt mit anderen umgesetzt werden können, sind die Fixkosten der Einrichtung eines Verwaltungs- und Kontrollsystems und der Abbildung in der IT sehr hoch, sodass sie besser in einem nationalen Förderregime aufgehoben sind.

lenden Fixkosten pro involvierter Organisationseinheit und zum anderen aufgrund der teilweise sehr geringen Fallzahlen pro Amt. Diese reichten in manchen Ämtern kaum für ein effizientes Handeln, die nötige Routinegewinnung und das Aufrechterhalten einer EU-Expertise aus. Auch die Zusammenarbeit zwischen den Regionalmanagements und den Ämtern verlief nicht immer reibungsfrei und effektiv. Erschwerende Organisationseffekte konnten auch bei der forstlichen Förderung ausgemacht werden.

Neben den dringend notwendigen grundlegenden Veränderungen des EU-Regelungsrahmens (s. u.) liegen im Bereich der hessischen Organisationsstruktur große Optimierungspotenziale.

### **Wirkungskosten**

Die dritte Komponente der IK ist der Anteil, der als Investition in eine höhere Wirksamkeit der Förderung verstanden werden kann. Die Analysen auf den verschiedenen Ebenen haben gezeigt, dass Maßnahmen mit höheren IK tendenziell eine bessere Wirksamkeit sowie geringere Mitnahmen aufweisen.

Viele Fördermaßnahmen des hessischen EPLR zeichneten sich sowohl im Bereich der Flächenförderung als auch im Bereich der investiven Förderung durch eine ambitionierte Ausgestaltung und eine proaktiv gestaltungsorientierte Verwaltung aus. Dies hat sich auch in hohen relativen IK niedergeschlagen. Viele dieser „kostentreibenden“ Merkmale der Förderstrategie, u. a. die vergleichsweise stärkere Zielausrichtung der investiven Förderung, die konsequente Auflagenausgestaltung vieler AUM sowie die hohe Bedeutung der anspruchsvollen regionalen Konzepte für die Schwerpunkt-3- und Schwerpunkt-4-Förderung, haben die Treffsicherheit erhöht und Mitnahmen verringert.

Zielverfehlungen bzw. fehlende Wirkungseffekte eingesetzter Fördermittel sind zum einen auf zu ambitionierte – politisch motivierte – Ziele für Wachstum und Beschäftigung für die Schwerpunkt-3-Maßnahmen zurückzuführen und zum anderen auf den hohen finanziellen Stellenwert der AGZ im Programm. Auf die AGZ, die in benachteiligten Regionen, ohne zielgerichtete Profilierung gewährt wurde, flossen immerhin 21 % der Programmmittel. Die Erhöhung der Programmmittel für die AGZ im Verlaufe der Programmumsetzung folgte zudem weniger einer strategischen Begründung als Anpassungen aus finanztechnischen Erwägungen. Über die AGZ ergab sich die Möglichkeit, zusätzliche Mittel zur Erhöhung der Förderung je förderfähigem Hektar zu gewähren, die in anderen Fördermaßnahmen – u. a. auch aufgrund der aufgezeigten Organisationsdefizite und Implikationen des Jährlichkeitsprinzips – nicht (rechtzeitig) verausgabt werden konnten. In der grundlegenden Neukonzeption der AGZ bzw. ihrer Überführung in zielgerichtete Flächenmaßnahmen liegt einer der wesentlichen Ansatzpunkte für eine Effizienzsteigerung des zukünftigen hessischen EPLR.

Die anspruchsvollen regionalen Förderansätze konnten aufgrund der geringen Budgets für die Regionen und des insgesamt geringen finanziellen Stellenwertes von Schwerpunkt 3 und 4 nur sehr eingeschränkt kritische Massen für regionale Effekte realisieren. Damit standen den hohen

Konzeptions- und Umsetzungskosten relativ wenige realisierte Projekte gegenüber. Der finanzielle Ansatz sollte daher gestärkt werden.

Für die zukünftige Weiterverfolgung eines ambitionierten Förderansatzes werden auch zukünftig die entsprechenden Personalressourcen auf allen Ebenen erforderlich sein.

### 11.2.2 Regelungsrahmen als limitierender Faktor

Bereits für die Förderperiode 2007 bis 2013 lassen die Analysen die Schlussfolgerung zu, dass der Regelungsrahmen eine effiziente und auf Wirkungen ausgerichtete Förderung erschwert und eine Verfahrenorientierung forciert hat. Es gibt deutliche Hinweise, dass für die Förderperiode 2014 bis 2020 über Kontrollstatistiken, Fehlerquoten und Rechenschaftslegungen noch mehr Druck im Umsetzungssystem aufgebaut wird. Gleichzeitig ist nach Auffassung vieler Akteure der Regelungsrahmen der Förderperiode 2014 bis 2020 selbst aufgrund seiner Komplexität eine wachsende Fehlerquelle. Die Ergebnisse zur Ex-post-Bewertung weisen auf vielschichtige Implikationen eines als nicht mehr angemessen empfundenen Regelungsrahmens hin. Dieser bindet Ressourcen, die einer fachlich ausgerichteten Förderung nicht mehr zur Verfügung stehen. Darüber hinaus hat der Regelungsrahmen bereits den Programmaufstellungsprozess für die Periode 2014 bis 2020 verkompliziert, stark verzögert und zu einem weiter gestiegenen Absicherungsbedürfnis auf den verschiedenen Ebenen der Verwaltung geführt. Die Vermeidung von Verfahrensfehlern und einer damit verbundene Anlastung haben gegenüber fachpolitischen Förderzielen weiter an Gewicht gewonnen.

Abbildung 44 stellt vereinfacht die Wechselwirkungen im Spannungsfeld zwischen Vermeidung von Verfahrensfehlerkosten, Implementationskosten und Zielverfehlungskosten dar:

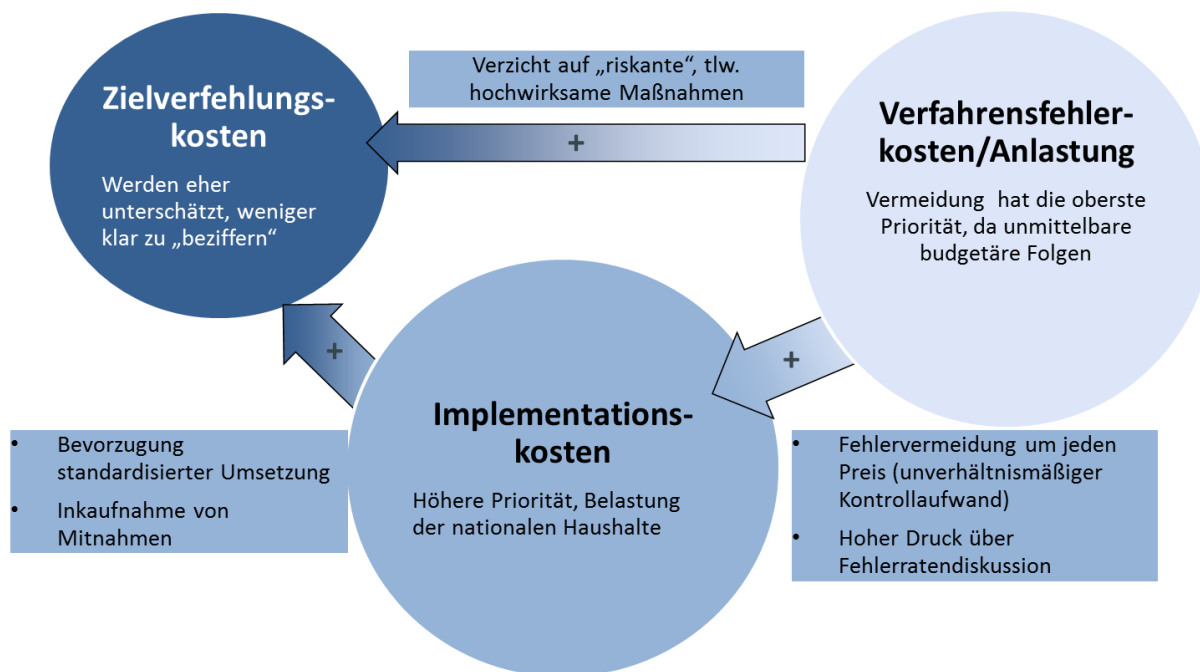
Verfahrensfehler werden um jeden Preis vermieden, auch durch den a-priori Verzicht auf fehleranfällige, aber ggf. hochwirksame Maßnahmen. Dies geht zu Lasten der Zielerreichung (steigende Zielverfehlungskosten). Gleichzeitig werden für die Fehlervermeidung höhere IK in Kauf genommen. Diese werden über die Bevorzugung standardisierbarer, wenig ausdifferenzierter Maßnahmen gegenfinanziert, was die Zielverfehlungskosten weiter steigen lässt.

Ohne einen angemessenen Umsetzungsrahmen, der klare und in seiner Detailtiefe dem Subsidiaritätsgrundsatz der EU-Verfassung entsprechende Regelungen enthält, sowie eine Veränderung der Fehlerbewertung und Berechnungsmethoden der Anlastung wird mit der EU-Förderung weder ein effizienter Ressourceneinsatz erfolgen noch werden die formulierten Förderziele erreicht.

Hessen hat mit dem Programm 2014 bis 2020 für den Bereich der Flächenförderung diesen Weg bereits eingeschlagen. Es werden zukünftig nur wenige einfache Flächenmaßnahmen über das Programm umgesetzt. Der überwiegende Teil der Agrarumweltmaßnahmen wird rein national

ohne Bezug zum Programm gefördert.<sup>176</sup> Unter den gegebenen Rahmenbedingungen ist dies ein verwaltungsökonomisch sinnvoller Weg.

**Abbildung 44:** Dynamik zwischen der Vermeidung von Verfahrensfehlerkosten, Implementationskosten und Zielverfehlungskosten



Quelle: Eigene Darstellung.

Der Nachteil dieser Entwicklung liegt in ELER-Programmen, die aus wenigen, kaum ausdifferenzierten und wenig wirkungsvollen Maßnahmen bestehen. Nicht zuletzt wird eine aussagekräftige Bewertung komplementärer Maßnahmenbündel für förderpolitische Ziele erschwert, wenn zahlreiche Maßnahmen rein national gefördert und keine gleichwertigen Evaluierungsanforderungen verankert werden.

### 11.3 Übergeordnete Empfehlungen

Zu den einzelnen Maßnahmen bzw. Themen der Programmbewertung finden sich die Empfehlungen in den jeweiligen Kapiteln 2 bis 9 in diesem Bericht. An dieser Stelle werden übergeordnete Empfehlungen für Hessen, den Bund sowie die EU formuliert, die eine Relevanz für das Gesamtprogramm bzw. die zukünftige Förderstrategie und Durchführung haben.

<sup>176</sup> Diese Maßnahmen sind nachrichtlich in einem Anhang zum Programmplanungsdokument beschrieben (HMUKLV, 2015).

## Empfehlungen an Hessen

- Die ELER-Förderung in Hessen ist für Maßnahmen zum Schutz der Biodiversität das wichtigste Finanzierungsinstrument, bei einem gleichzeitig sehr hohen Handlungsbedarf. Die finanzielle Ausstattung biodiversitätsrelevanter Maßnahmen aus allen Schwerpunkten sowie der Anteil hochwertiger dark-green-Maßnahmen in Schutzgebieten sollte erhöht werden. Für diese Stärkung der Fördereffektivität innerhalb der ELER-Förderung ist die Überwindung der oben aufgezeigten Verfahrensorientierung und eine Revision des Durchführungsrechts und -rahmens (s. u.) eine wesentliche Voraussetzung.
- Die finanzstarke AGZ mit 21 % der verausgabten Programmmittel leistete keinen klar zu belegenden Beitrag zu einem der acht Wirkungsfelder auf Programmebene. Auch war die Maßnahme aufgrund ihrer unspezifischen Konzeption nicht geeignet, an dem sehr flächenspezifischen und kleinräumigen Problem einer potenziellen Landnutzungsaufgabe anzusetzen. Konsequenter wäre ein Umsteuern auf vorhandene treffsichere Instrumente der 2. Säule. Als Zwischenschritt könnte eine grundlegende Modifizierung der AGZ gesehen werden, die zu einer deutlichen Verkleinerung der Kulisse und Fokussierung auf Problemgebiete führen müsste. Hierzu besteht die Möglichkeit im Rahmen der seitens der EU geforderten und spätestens ab 2018 umzusetzenden Neuabgrenzung der Gebietskulisse der AGZ. Deren Potenziale für eine spezifischere Zielausrichtung und effiziente Zielerreichung wird von der Evaluierung aber als begrenzt eingeschätzt.
- In Anbetracht der wenigen eingesetzten Mittel für Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4 und der begrenzten Möglichkeiten, die die ELER-VO bot, die ländliche Wirtschaft zu unterstützen, sind die erreichten Beschäftigungswirkungen als gut einzuschätzen. Dies ist unter anderem auf ein sehr differenziertes Maßnahmenangebot zurückzuführen, welches die Förderung von Investitionen, von Anschubfinanzierungen für Personal sowie die Evaluierung bzw. Erstellung von Konzepten umfasste. Die inhaltliche Bandbreite der geförderten Projekte sollte auch weiterhin möglich sein. Zudem sollte das Budget pro Region deutlich erhöht werden, um kritische Massen für regionale Effekte zu schaffen und Anspruch, Aufwand und Wirkungen besser in Einklang zu bringen. Im aktuellen Entwicklungsplan 2014 – 2020 wurde dieser Einschätzung gefolgt und das Budget für die LEADER-Förderung mehr als verdoppelt.
- In Hessen wurde das Bildungs- und Beratungsangebot für landwirtschaftliche Betriebe außerhalb des EPLR umgesetzt. Eine gezielte Kompetenzentwicklung durch Beratungs- und Bildungsangebote beseitigt Hemmnisse für investive Fördervorhaben und verstärkt deren nachhaltige Effekte. Das Bildungs- und Beratungssystem für landwirtschaftliche Betriebe in Hessen ist in weiten Teilen gut aufgestellt. Das Angebot und die Beratungs- und Bildungsinhalte sollten, auch wenn ohne ELER-Förderung umgesetzt, die Förderziele des Programms nachvollziehen (Managementanforderungen, Tier- und Ressourcenschutz etc.). Insbesondere für den Bereich der Diversifizierung hat sich die Beratung als Schlüsselfaktor herausgestellt. Ein ausreichendes Beratungsangebot in der Fläche ist daher wichtig. Aktuell ist das Angebot teilweise stark zentralisiert. Für den Bereich der Vermarktungsförderung sollten Beratungsstrukturen aufgebaut werden, welche auch kleinen Betreibern die professionelle Einwerbung von Fördermitteln ermöglicht.

- Die Umsetzung von Maßnahmen außerhalb des EPLR erschwert die Beurteilung des Wirkungsbeitrages der EPLR-Maßnahmen mit Blick auf ein übergeordnetes fachliches Ziel. Als Beispiel seien die landesseitig finanzierten Maßnahmen im Wasserschutz genannt (WRRL-Beratung, Fließgewässerentwicklung, weitere Grund- und Trinkwasserschutzmaßnahmen), die nicht als Artikel-89-Maßnahmen geführt wurden und zu denen keine systematischen Informationen zur Umsetzung vorlagen. Zukünftig werden noch mehr Maßnahmen rein national, außerhalb des ELER, finanziert (AUKM, Forst, DE/RE). Auch national finanzierten Maßnahmen sollten Wirkungskontrollen unterzogen werden – die seitens der Landeshaushaltsordnung ohnehin erforderlich sind – da die ELER-Evaluierung zukünftig immer weniger Rückschlüsse auf die Wirkungen einer ganzen Richtlinie erlaubt. Darüber hinaus sollten die Evaluatoren des EPLR von zentraler Stelle Informationen zur Umsetzung rein national finanzierter Maßnahmen erhalten.
- Bezogen auf den Agrarsektor sollte die ELER-Förderung auf die Bereitstellung öffentlicher Güter (Tierschutz, Umwelt, Infrastruktur) konzentriert werden. Dies gilt vor allem für einzelbetriebliche Förderansätze (121, 123, 311), die u. a. aufgrund erhöhter Mitnahme- und Verdrängungseffekte nur eine geringe Wirksamkeit bezogen auf die Ziele Wirtschaftswachstum, Arbeitsproduktivität und Schaffung neuer Arbeitsplätze haben.
- Im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes sollten Politik und Verwaltung zwei grundlegenden Fragestellungen nachgehen. Erstens ist zu klären, ob einige Maßnahmen vor dem Hintergrund der hohen IK- und Transaktionskosten (Kapitel 10.2.1) und der Unsicherheiten des Zuwendungsrechts in der ELER-Förderung richtig aufgehoben sind. Das betrifft alle Maßnahmen zur Förderung der Infrastruktur zur Versorgung der ländlichen Bevölkerung. Die Trennlinie zwischen steuer- bzw. zuweisungsfinanzierter Daseinsvorsorge und einer auf Förderung basierenden Daseinsvorsorge sollte von der Politik kritisch überprüft und neu gezogen werden. Die zweite Frage zielt in die gleiche Richtung. Die strukturelle Lücke zwischen Sanierungsbedarf bestehender Infrastrukturen und Leistungsfähigkeit kommunaler Finanzen kann nicht über Fördermaßnahmen geschlossen werden. Ohne Sanierung und Erhalt vorhandener Infrastruktur macht der Anreiz für neue Einrichtungen über Förderung nur bedingt Sinn.

### **Empfehlungen an den Bund**

- Angesichts der Problembereiche in der Umsetzung kommt dem Bund eine wichtige Funktion zu, zwischen den Ländern zu koordinieren und die Umsetzungspraxis zu harmonisieren. Eine Stärkung der moderierenden, koordinierenden und vereinheitlichende Funktion des BMEL könnte insgesamt zu einer verbesserten Umsetzungseffizienz und größerer Rechtssicherheit in den Ländern führen. Das gilt neben fördertechnischen Aspekten auch für Zahlstellenangelegenheiten und beihilferechtliche Fragestellungen. Hierfür ist eine entsprechende personelle Ausstattung im Bundesressort erforderlich.
- Im Laufe der Förderperiode sollte die GAK-Rahmenregelung weitgehend konstant gehalten und in erster Linie keine Detailänderung ohne Folgenabschätzung für die Umsetzungssysteme der Länder vorgenommen werden. Zudem sollte die Einflussnahme auf das Bundesfinanzministerium (sowie parallel in den Ländern der Länderfinanzministerien) intensiviert werden,



um erforderliche Änderungen der nationalen haushaltsrechtlichen Vorschriften zur besseren Synchronisation von EU- und nationalem Haushaltsrecht anzustoßen. Das Land Sachsen hat bereits reagiert und auf der Grundlage eines in Auftrag gegebenen Rechtsgutachtens eine ANBest-ELER in Kraft gesetzt, nach der bereits bei ELER-Land finanzierten Fördervorhaben verfahren wird.

### **Empfehlungen an die EU-Ebene**

Grundsätzlich besteht ein Zielkonflikt zwischen dem Wachstumsziel der gesamteuropäischen Strategie Europa 2020 (früher Lissabon-Strategie) und dem Ausgleichsziel einer sektoralen, regionalen und auf Umwelthemen ausgerichteten ländlichen Entwicklungspolitik in der EU. Der ELER hat zwar ein geringes Potenzial das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum des Primärsektors bzw. ländlicher Regionen zu unterstützen. Dabei wird das gesamtwirtschaftliche Wachstum aber in geringerem Maße gestärkt, als mit Investitionen in anderen Wirtschaftsbereichen bzw. Regionen. Dieser Zielkonflikt sollte mit dem Blick auf die tatsächlichen Potenziale und Stärken des ELER aufgelöst werden.

#### *Empfehlungen an die EU-Ebene im Hinblick auf den Durchführungsrahmen*

Für die Förderperiode 2021 bis 2027 müssen jetzt grundlegende Veränderungen angedacht werden. Nach Einschätzung vieler Akteure reichen Verbesserungen und kleinere Veränderungen in dem bestehenden System nicht aus. Ein grundlegender Systemwechsel im Rahmen der Implementierung der in Artikel 59 der EU-Haushaltsordnung festgelegten geteilten Mittelverwaltung ist erforderlich (siehe auch EU-COM, 2016; SMUL, 2016). Hierzu gehören insbesondere die folgenden Punkte:

- Das Single-Audit-Prinzip, wie es bereits im Bereich der Struktur-, des Fischerei- und des Kohäsionsfonds gemäß Artikel 148 der VO (EU) Nr. 1303/2013 gilt, sollte auch für den ELER umgesetzt werden. Das Prinzip ist Ausdruck einer angemessenen Kontrolldichte von der EU-Ebene bis zur Region. Die bestehenden und bewährten Systeme und Verwaltungsverfahren der Mitgliedstaaten müssen dabei stärker anerkannt werden.
- Dem in Artikel 5 Absatz 4 des Vertrages der Europäischen Union festgeschriebenen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sollte ein stärkeres Gewicht beigemessen werden, sowohl für die EU-Rechtsetzung als auch für die Prüfungstätigkeit der EU-KOM. Letzteres ist in Artikel 59 Absatz 2 der EU-Haushaltsordnung ausdrücklich festgelegt. Für die Rechtsetzung bedeutet dies insgesamt weniger und weniger detaillierte Vorgaben sowie die Stärkung der Flexibilität durch Ermessensgebrauch und Eigenverantwortung der umsetzenden Verwaltungen.
- Die Wesentlichkeitsschwelle für ein tolerierbares Fehlerrisiko sowohl für die BS als auch die EU-KOM sollte – dem Konzept der EU-KOM von 2008 folgend (EU-COM, 2008) – auf bis zu 5 % angehoben werden. Diesem erhöhten Schwellenwert sollte sich auch der EuRH anschließen. Dies würde den Druck im System erheblich verringern und die „Kontrollspirale“ unterbrechen.
- Das Verwaltungs- und Kontrollsystem der flächenbezogenen und investiven Maßnahmen sollte nicht weiter harmonisiert werden, da Ungleiches nicht gleich behandelt werden sollte.



Während bei den flächenbezogenen Maßnahmen aufgrund der großen Zahl und der einfacheren Zuordnung von Auflagen ein strengerer Maßstab angewandt werden kann, sind die investiven Maßnahmen differenzierter zu behandeln. Das bezieht sich auch auf die Auswahl, den Zeitpunkt und den jährlich zu erbringenden Umfang an Vor-Ort-Kontrollen.

- In der zurückliegenden Förderperiode 2007 bis 2013 haben die rückwirkend geltenden Änderungen und Interpretationen von Regelungen zu Verunsicherung und Ineffizienzen geführt. Daher sollte der Grundsatz des Rückwirkungsverbots auch im EU-Recht festgeschrieben werden. Änderungen der Verordnungen sowie der Leitlinien, Arbeitshilfen oder sonstiger Dokumente der EU-KOM mit unmittelbarer und mittelbarer Außenwirkung, aber auch Interpretationen geltender Bestimmungen durch Organe und Einrichtungen der EU sowie der BS und der ZS sollten erst für die Zukunft gelten.



## Literaturverzeichnis

- AfL, Arbeitsgemeinschaft forstwirtschaftlicher Lohnunternehmer Niedersachsen e. V. (2006): AFL-Info 06/07. Richtpreise, Tarife, Kalkulationen, Adressen. Wietze.
- AGZ-RL (2009), Richtlinien für die nachhaltige Bewirtschaftung landwirtschaftlicher und naturschutzfachlich wertvoller Flächen in Hessen, Richtlinien vom 09.10.2009 (StAnz 51/2009 S. 3040); III. Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (AGZ).
- AMI, Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH (div. Jgg.): Marktbilanz Milch. Bonn.
- Anders, S. (2004): Agrarökonomische Analyse regionaler Versorgung. In: Marauhn, T. und Heselhaus, S. (Hrsg.): Staatliche Förderung regionaler Produkte. Tübingen. S. 73-92.
- Armstrong, P. R., Acs, S., Dallimer, M., Gaston, K., Hanley, N. und Wilson, P. (2012): The cost of simplification in conservation incentive programs. *Ecology Letters* 15, H. 5, S. 406-414.
- Bach, M., Michl, R. und Schuck, B. (2012): Berechnung und Regionalisierung der Stickstoff-Überschüsse einzelbetrieblicher Hoftor-Bilanzen in Hessen. Gießen.
- Bauer, C. und Petkova, G (2014): Branchenprofil: Ernährungsindustrie in Hessen. HA Hessen Agentur GmbH. Internetseite Industrie und Handelskammer Kassel-Marburg: [https://www.ihk-kassel.de/solva\\_docs/branchenprofil\\_ernaehrungsindustrie.pdf](https://www.ihk-kassel.de/solva_docs/branchenprofil_ernaehrungsindustrie.pdf). Zitiert am 2.4.2016.
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung Hrsg. (2008): Erfolgsbedingungen von Wachstumsmotoren außerhalb der Metropolen. Werkstatt:Praxis, H. 56. Bonn.
- Belson, D. (2014): State of the Internet. Akamai's State of the Internet Report, H. Q1 2014. Cambridge, Massachusetts. Internetseite Akamai: <https://content.akamai.com/PG2629-State-of-the-Internet-Report-Q1-2014.html>. Zitiert am 17.9.2014.
- Bengtsson, J, Ahnström, J und Weibull, A-C (2005): The effects of organic agriculture on biodiversity and abundance: a meta-analysis. *Journal of Applied Ecology* 2005, H. 42, S. 261-269.
- Bergschmidt, A., Dirksmeyer, W., Ebers, H., Fitschen-Lischewski, A., Forstner, B., Margarjan, A. und Heuer, J. (2008): Ex-Post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) für den Förderzeitraum 2000 bis 2006 - Hessen. Internetseite Thünen-Institut: [http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Rueckblick\\_Ausblick\\_de/Rueckblick\\_de/Evaluierungsstudien\\_de/2000\\_2006\\_de/Ex-post\\_Bewertung\\_AFP\\_2008/HE\\_de/HE-Bericht.pdf](http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Rueckblick_Ausblick_de/Rueckblick_de/Evaluierungsstudien_de/2000_2006_de/Ex-post_Bewertung_AFP_2008/HE_de/HE-Bericht.pdf). Zitiert am 22.2.2016.
- Bertelsmann Stiftung, Hrsg. (2013): Kommunalen Finanzreport 2013. Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung im Ländervergleich. Internetseite Bertelsmann Stiftung: [www.kommunaler-finanzreport.de](http://www.kommunaler-finanzreport.de). Zitiert am 13.10.2014.
- Berthold, G. (2014): Schwerpunkte des Nitrateintrags und gewässerschonende WRRL-Beratung in Hessen. Internetseite HLNUG: [http://www.hlnug.de/fileadmin/dokumente/wasser/hydrogeologie/Fortbildungs-\\_und\\_Vortragsveranstaltungen/Grundwassertag2014/Schwerpunkte\\_Nitrateintrag\\_Berthold.pdf](http://www.hlnug.de/fileadmin/dokumente/wasser/hydrogeologie/Fortbildungs-_und_Vortragsveranstaltungen/Grundwassertag2014/Schwerpunkte_Nitrateintrag_Berthold.pdf). Zitiert am 25.7.2016.
- Berthold, G. (2015): WRRL – Umsetzung. Wo steht Hessen, wie geht es weiter? Internetseite HLNUG: [http://www.hlnug.de/fileadmin/dokumente/wasser/hydrogeologie/Fortbildungs-\\_und\\_Vortragsveranstaltungen/2015/2\\_Grundwassertag/WRRL\\_Umsetzung\\_Wo\\_steht\\_Hessen\\_Berthold.pdf](http://www.hlnug.de/fileadmin/dokumente/wasser/hydrogeologie/Fortbildungs-_und_Vortragsveranstaltungen/2015/2_Grundwassertag/WRRL_Umsetzung_Wo_steht_Hessen_Berthold.pdf). Zitiert am 25.7.2016.

- Bieritz, L., Distelkamp, M. und Ulrich, P. (2010): Modellgestützte Analyse der Effekte auf Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit in ausgewählten ländlichen Entwicklungsprogrammen für die Jahre 2007 bis 2009. Anhang 3 der Halbzeitbewertung von PROFIL, Teil III Programmbewertung. Braunschweig. Internetseite Thünen-Institut: [http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publicationen\\_de/Projektberichte\\_de/2010/NI\\_HB/DE/Ni\\_Teil\\_III\\_Programmbewertung\\_und\\_ANHAENGE.pdf](http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publicationen_de/Projektberichte_de/2010/NI_HB/DE/Ni_Teil_III_Programmbewertung_und_ANHAENGE.pdf). Zitiert am 6.9.2016.
- BLE, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Hrsg. (2014): Nutzungschancen des Breitbandinternets für ländliche Räume. Bonn.
- BLE, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2013): Förderung kleiner Unternehmen in ländlichen Räumen. Bonn.
- BMEL, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2015a): Dritter Fortschrittsbericht 2014 zum Nationalen Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 bis 2013. Internetseite BMEL: <http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaeume/Fortschrittsbericht2014Strategieplan.html>. Zitiert am 24.11.2015.
- BMEL, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2015b): Ländliche Entwicklung aktiv gestalten. Internetseite BMEL: [http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/LeitfadenIntegrierteLaendlicheEntwicklung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/LeitfadenIntegrierteLaendlicheEntwicklung.pdf?__blob=publicationFile). Zitiert am 25.02.2016.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Die EU-Agrarreform - Umsetzung in Deutschland. Bonn.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2012): Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume (8. Änderung 11.05.2012). Internetseite BMELV: [http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Foerderung/NationaleRahmenregelungen-ELER.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Foerderung/NationaleRahmenregelungen-ELER.pdf?__blob=publicationFile). Zitiert am 9.6.2016.
- BMEL, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (div. Jgg.): Archiv Testbetriebsnetz Landwirtschaft, Buchführungsergebnisse Landwirtschaft. Internetseite des BMEL: <http://www.bmel-statistik.de/service/archiv/testbetriebsnetz/landwirtschaft/>. Zitiert am 9.7.2016.
- GAK-Rahmenplan 2011-2014: Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2011-2014.
- BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014): Partnerschaftsvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der ESI-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen in der Förderperiode 2014 bis 2020. <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/P-R/partnerschaftsvereinbarung-zwischen-deutschland-und-der-eu-kommision-fuer-die-umsetzung-der-esi-fonds-unter-dem-gemeinsamen-strategischen-rahmen-in-der-foerderperiode-2014-2020-teil-1,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>. Zitiert am 27.1.2016.
- Bogumil, J. und Ebinger, F. (2012): Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg, Stellungnahme im Auftrag der Enquetekommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest - Brandenburg 2020" des brandenburgischen Landtages. Bochum.
- BÖLW, Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft (2006): Nachgefragt: 25 Antworten zum Stand des Wissens rund um Öko-Landbau und Bio-Lebensmitteln. Berlin. Internetseite BÖLW: <http://www.boelw.de/fileadmin/alf/28-bioargumente.pdf>. Zitiert am 18.2.2010.

- Borchert, J. E. und Hagenhoff, S. (2003): Operatives Innovations- und Technologiemanagement: Eine Bestandsaufnahme. Arbeitsbericht des Institutes für Wirtschaftsinformatik der Georg-August Universität Göttingen, H. 14/2003. Göttingen.
- Bormann, K. (2010): Halbzeitbewertung des EPLR Hessen. Teil II - Kapitel 4: Verbesserung und Ausbau der Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft (ELER-Code 125) - Forstlicher Wegebau (Code 125 A). Internetseite Thünen-Institut: [http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publikationen\\_de/Projektberichte\\_de/2010/HE/DE/HE\\_Teil\\_II\\_Kap\\_04\\_125\\_A\\_Forst.pdf](http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publikationen_de/Projektberichte_de/2010/HE/DE/HE_Teil_II_Kap_04_125_A_Forst.pdf). Zitiert am 5.5.2016.
- Bormann, K. (2013): Zwischenbericht zur Evaluation der forstlichen Förderung - Abschlussbericht zu Fallstudien mit Schwerpunkt Waldumbau (ELER-Code 227). In: Bericht 2013 zur laufenden Bewertung des "Entwicklungsplans für den ländlichen Raum des Landes Hessen - EPLR 2007 - 2013" im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Internetseite Thünen-Institut: [http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publikationen\\_de/Projektberichte\\_de/2013/Bewertungsbericht\\_2013\\_Hessen.pdf](http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publikationen_de/Projektberichte_de/2013/Bewertungsbericht_2013_Hessen.pdf).
- Briemle, G. (2005): Effekte einer Grünland-Mindestpflege nach "Cross Compliance". Berichte über Landwirtschaft, H. Heft 3.
- BVE, Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie (2016): BVE, Jahresbericht 2015\_2016. Internetseite BVE: <http://www.bve-online.de/presse/infothek/publikationen-jahresbericht/jahresbericht-2016>. Zitiert am 30.11.2016.
- Clausen, H. und Trettin, L. (2003): Förderung von Demonstrationsvorhaben im Umweltbereich - Mitnahmeeffekte und Finanzierungsoptionen. RWI Materialien, H. 1. Essen.
- Dargan, L. und Shucksmith, M. (2008): LEADER and Innovation. *Sociologia Ruralis* 48, H. 3.
- Daub, R. (2008): Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Landkreis Vogelsberg (Hessen). Internetseite Thünen-Institut: [http://literatur.thuenen.de/digbib\\_extern/bitv/dk040257.pdf](http://literatur.thuenen.de/digbib_extern/bitv/dk040257.pdf). Zitiert am 2.10.2016.
- Dax, T. (2015): The evolution of European Rural Policy. In: Copus, A. und De Lima, P. (Hrsg.): *Territorial Cohesion in Rural Europe: The Relational Turn in Rural Development*. Oxon.
- Dax, T., Strahl, W., Kirwan, J. und Maye, D. (2016): The Leader programme 2007-2013: Enabling or disabling social innovation and neo-endogenous development? Insights from Austria and Ireland. *European Urban and Regional Studies* 23, H. 1, S. 56-68.
- Deimel, I., Franz, I., Frentrup, M., von Meyer, M., Spiller, A. und Theuvsen, L. (2010): Perspektiven für ein Europäisches Tierschutzlabel. Göttingen.
- Destatis, Statistisches Bundesamt (2011): Landwirtschaftszählung /Agrarstrukturerhebung 2010: Land- und Forstwirtschaft, Fischerei - Sozialökonomische Verhältnisse. Fachserie 3 Reihe 2.1.5. [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/LandForstwirtschaft/Betriebe/SozialoekonomischeVerhaeltnisse2030215109004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/LandForstwirtschaft/Betriebe/SozialoekonomischeVerhaeltnisse2030215109004.pdf?__blob=publicationFile). Zitiert am 21.3.2016.
- Destatis, Statistisches Bundesamt (2011a): Fachserie 3 Reihe 2.1.3: Land- und Forstwirtschaft, Fischerei: Viehhaltung der Betriebe - Agrarstrukturerhebung 2007. Internetseite Statistisches Bundesamt: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/LandForstwirtschaft/ViehbestandTierischeErzeugung/Viehhaltung2030213079004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/LandForstwirtschaft/ViehbestandTierischeErzeugung/Viehhaltung2030213079004.pdf?__blob=publicationFile). Zitiert am 5.5.2016.
- Destatis, Statistisches Bundesamt (2013): Agrarstrukturerhebung 2013 - Arbeitskräfte in landwirtschaftlichen Betrieben; Fachserie 3, Reihe 2.1.8. <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/LandForstwirtschaft/Betriebe/Arbeitskraefte.html>. Zitiert am 25.5.2016.

- Destatis, Statistisches Bundesamt (2014): Fachserie 3 Reihe 2.1.3: Land- und Forstwirtschaft, Fischerei: Viehhaltung der Betriebe - Agrarstrukturerhebung 2013. Internetseite Statistisches Bundesamt: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/LandForstwirtschaft/ViehbestandTierischeErzeugung/Viehhaltung2030213139004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/LandForstwirtschaft/ViehbestandTierischeErzeugung/Viehhaltung2030213139004.pdf?__blob=publicationFile). Zitiert am 5.5.2016.
- Destatis, Statistisches Bundesamt (2014): Indikatorenbericht 2014, Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Internetseite Destatis: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Umwelt/oekonomischeGesamtrechnungen/Umweltindikatoren/IndikatorenPDF\\_0230001.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Umwelt/oekonomischeGesamtrechnungen/Umweltindikatoren/IndikatorenPDF_0230001.pdf?__blob=publicationFile). Zitiert am 2.3.2016.
- Dettmann, R. (2011): Kommunen als wichtige Träger ländlicher Entwicklung - die Potenziale nutzen. In: BLG, Bund der gemeinnützigen Landgesellschaften (Hrsg.): Perspektiven für die Orts- und Regionalentwicklung. Landentwicklung aktuell, H. 17. S. 24-26.
- DG Agri (2014): Technical Assistance of the Member States. Guidance fiche (Version: January 2014). Brüssel.
- Dickel, R. (2010): Halbzeitbewertung des Hessischen EPLR, Teil II -Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete. In: LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI et al. (Hrsg.): Halbzeitbewertung des Hessischen EPLR. Braunschweig.
- Dickel, R. und Plankl, R. (2016): Agrarstrukturelle Unterschiede und Veränderungen in benachteiligten und nicht-benachteiligten Gebieten von Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern - Eine Analyse von Landkreis- und Gemeindedaten. Thünen Working Paper, H. 55. Braunschweig. Internetseite Thünen-Institut: [http://www.thuenen.de/de/lr/publikationen/?no\\_cache=1](http://www.thuenen.de/de/lr/publikationen/?no_cache=1). Zitiert am 9.6.2016.
- Dickel, R., Reiter, K., Roggendorf, W. und Sander, A. (2010): Halbzeitbewertung des Hessischen EPLR, Teil II - Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen. In: LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI et al. (Hrsg.): Halbzeitbewertung des Hessischen EPLR. Braunschweig. S. 1-140.
- Die VERBRAUCHER INITIATIVE e.V. (2010): Geprüfte Qualität – Hessen. Internetseite Die VERBRAUCHER INITIATIVE e.V.: <http://www.label-online.de/label-datenbank?label=574>. Zitiert am 9.9.2016.
- Eberhardt, W., Pollermann, K. und Küpper, P. (2014): Sicherung der Nahversorgung in ländlichen Räumen. Impulse für die Praxis. Bonn.
- Ebinger, F. und Bogumil, J. (2008): Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern. In: Heinelt, H. und Vetter, A. (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. Stadtforschung aktuell, H. 112. S. 165-195.
- EEN, European Evaluation Network for Rural Development (2014): Capturing the success of your RDP: Guidelines for the Ex Post Evaluation of 2007-2013 RDPs. Brüssel. Internetseite European Network for Rural Development (ENRD): [http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/app\\_templates/enrd\\_assets/pdf/evaluation/epe\\_master.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/app_templates/enrd_assets/pdf/evaluation/epe_master.pdf). Zitiert am 10.7.2014a.
- EFSA, European Food Safety Authority (2005): Scientific Report: The welfare of weaners and rearing pigs: effects of different space allowances and floor types. Parma.
- EFSA, European Food Safety Authority (2008): Effects of farming systems on dairy cow welfare and disease. Report of the Panel on Animal Health and Welfare. Parma.
- EFSA, European Food Safety Authority und EU-KOM, Europäische Kommission (2010): Special Eurobarometer Food-related risks. Eurobarometer, H. 354. Brüssel.

- Egner, B., Krapp, M. C. und Heinelt, H. (2013): Das deutsche Gemeinderatsmitglied. Problemsichten, Einstellungen, Rollenverständnis. Wiesbaden.
- Elbe, S. (2007): Die Voraussetzungen der erfolgreichen Steuerung integrierter Ansätze durch Förderprogramme. Untersucht am Beispiel des Modellvorhabens Regionen Aktiv. Diss (Dortmund).
- ELER-VO (2005), VO (EG) Nr. 1698/2005: Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).
- EP, Europäisches Parlament Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (2012): Bericht über die Strategie der Europäischen Union für den Schutz und das Wohlergehen von Tieren 2012-2015.
- EU-COM, European Commission (2008b): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors, Towards a common understanding of the concept of tolerable risk of error (Commission document COM (2008) 866 final). Brüssel.
- EU-COM, European Commission, DG Agri (2006): Rural Development 2007-2013: Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF). Guidance document. Brüssel.
- EU-COM, European Commission, DG Agri (2006a): Guidance Note I - Result Indicator Fiches. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-COM, European Commission, DG Agri (2006b): Guidance Note J - Impact Indicator Fiches. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-COM, European Commission, DG Agri (2006c): Guidance Note N - Glossary of terms. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-COM, European Commission, DG Agri (2010): Working paper on the CMEF gross value added indicators. Brüssel. Internetseite The European Network for Rural Development (ENRD): <http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/fms/pdf/84053593-C697-FF89-ED5C-51797D9754FD.pdf>. Zitiert am 30.11.2016.
- EU-COM, European Commission, DG Agri (2011): Guide for the application of the Leader axis of the Rural Development Programmes 2007-2013 funded by the EAFRD. Revised version as presented to RDC 08.03.2011; finalised 25.03.2011.
- EU-COM, European Commission, DG Agri (2015): Measure fiche Payments to areas facing natural or other specific constraints Measure 13 ( Articles 31 and 32 of Regulation No 1305/2013). Brüssel.
- EU-COM, European Commission, DG Agri (2016): Cork 2.0 Declaration 2016 - A Better Life in Rural Areas. Internetseite European Commission: [http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/events/2016/rural-development/cork-declaration-2-0\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/events/2016/rural-development/cork-declaration-2-0_en.pdf) Zitiert am 26.10.2016.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2003): Empfehlung vom 06.05.2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen. Brüssel.

- EU-KOM, Europäische Kommission (2005): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung: Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft. Internetseite Europäische Kommission: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0330:FIN:DE:PDF>. Zitiert am 25.11.2009.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2008): "Gesundheitscheck" der Gemeinsamen Agrarpolitik. Internetseite Europäische Kommission: [http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_de.htm). Zitiert am 21.3.2016.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2010): Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Überarbeitung der Innovationspolitik der Gemeinschaft in einer Welt im Wandel. Internetseite Europäische Kommission: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AUTO/?uri=COM:2009:0442:FIN>. Zitiert am 27.4.2015.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2010a): Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010-2015, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament den Rat den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, DG Agri (2002): Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 mit Fördermitteln des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (VI/33002/02). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, DG Agri (2006): Fact sheet "Der LEADER-Ansatz". Ein grundlegender Leitfaden. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, DG Agri (2009): Fragestellungen hinsichtlich der Förderfähigkeit innovativer Projekte in Leader, Art 63 (a), 64 und 61 der VO 1698/2005. Internetseite DVS, Netzwerk ländliche Räume: [http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/01\\_Hintergrund/ELER/Leader/Leader\\_u\\_Innovation\\_Antwort\\_KOM\\_29\\_10\\_2009.pdf](http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/01_Hintergrund/ELER/Leader/Leader_u_Innovation_Antwort_KOM_29_10_2009.pdf). Zitiert am 20.7.2010.
- EuRH, Europäischer Rechnungshof (2010): Umsetzung des LEADER-Konzepts zur Entwicklung des ländlichen Raums (Sonderbericht 5). Luxemburg.
- EuRH, Europäischer Rechnungshof (2012): Stellungnahme Nr. 7/2011 (gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV) zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 (2012/C 47/01). Luxemburg.
- Europäischer Rat (2010): Europa 2020: eine neue europäische Strategie für Beschäftigung und Wachstum. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/10/st00/st00013.de10.pdf>. Zitiert am 6.8.2014.
- Fachverband Biogas e.V. (2015): Branchenzahlen 2014 und Prognose der Branchenentwicklung 2015. Internetseite Fachverband Biogas e.V.: [http://www.biogas.org/edcom/webfvb.nsf/id/DE\\_Branchenzahlen/\\$file/15-11-19\\_Biogas%20Branchenzahlen-2014\\_Prognose-2015\\_final.pdf](http://www.biogas.org/edcom/webfvb.nsf/id/DE_Branchenzahlen/$file/15-11-19_Biogas%20Branchenzahlen-2014_Prognose-2015_final.pdf). Zitiert am 30.3.2016.



- Fährmann, B., Fitschen-Lischewski, A., Forstner, B., Grajewski, R., Moser, A., Pitsch, M., Pufahl, A., Reiter, K., Roggendorf, W., Sander, A. und Tietz, A. (2010): Halbzeitbewertung des Hessischen EPLR, Teil III - Programmbewertung. Braunschweig. Internetseite Thünen-Institut für ländliche Räume: [http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publikationen\\_de/Projektberichte\\_de/2010/HE/DE/HE\\_Teil\\_III\\_Programmbewertung\\_und\\_ANHAENGE.pdf](http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publikationen_de/Projektberichte_de/2010/HE/DE/HE_Teil_III_Programmbewertung_und_ANHAENGE.pdf). Zitiert am 14.6.2016.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2008): Studie 3 - Untersuchung und Bewertung der Implementationskosten des Hessischen Programms zur Entwicklung ländlicher Räume vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen. Qualitative Kosten-Wirkungs-Analyse zur Bewertung der Fördereffizienz des Hessischen EPLR. In: Fährmann, B., Grajewski, R. und Pufahl, A. (Hrsg.): Ex-post-Bewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum, Materialband zu Kapitel 10, Kapitelübergreifende Fragestellungen. Braunschweig. S. 127-208.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2013): How expensive is the implementation of rural development programmes? Empirical results on implementation costs and their consideration in the evaluation of rural development programmes. *European Review of Agricultural Economics* 40, H. 4, S. 541-572. <http://erae.oxfordjournals.org/cgi/content/full/jbs045?ijkey=0tQGRiX YI8P1roD&keytype=ref>. Zitiert am 19.2.2016.
- FENA, Forsteinrichtung und Naturschutz im Hessen-Forst (2008): Der hessische Beitrag zum Bericht nach Artikel 17 der FFH-Richtlinie - Rot, Gelb, Grün - was bedeutet die Ampel? Gießen.
- FENA, Forsteinrichtung und Naturschutz im Hessen-Forst (2015): Monitoring zur Biodiversitätswirksamkeit von Agrarumweltmaßnahmen nach HIAP B5 in Hessen 2011 - 2013. Gießen.
- FFH-RL (1192), Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7)
- Fitschen-Lischewski, A. (2010): Teil II - Kapitel 3 Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse (ELER-Code 123) Verarbeitung u- Vermarktung. Halbzeitbewertung des EPLR Hessen. Internetseite Institut für Ländliche Räume des vTI: [http://www.vti.bund.de/fileadmin/dam\\_uploads/Institute/Agraroeconomie/publikationen/sonstige/lr\\_Projekt\\_7\\_Laender\\_Bewertung/Hessen/de/HE\\_Teil%20II\\_Kap%2003\\_123\\_VV.pdf](http://www.vti.bund.de/fileadmin/dam_uploads/Institute/Agraroeconomie/publikationen/sonstige/lr_Projekt_7_Laender_Bewertung/Hessen/de/HE_Teil%20II_Kap%2003_123_VV.pdf). Zitiert am 25.11.2011.
- Flick, U. (2004): Triangulation - Eine Einführung. Wiesbaden.
- FNR, Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe (2014): Leitfaden Feste Biobrennstoffe. Gülzow. Internetseite FNR.de:
- Forschungszentrum Jülich (2012): Modellgestützte Analyse signifikanter Phosphorbelastungen in hessischen Oberflächengewässern aus diffusen und punktuellen Quellen. Internetseite FZ Jülich: [http://www.fz-juelich.de/ibg/ibg-3/EN/Research/Research%20Topics/Modelling%20and%20management%20of%20catchments/ModellierungUndPrognoseVonN%C3%A4hrstoffenInGrundwasserUndInOberfl%C3%A4chengew%C3%A4ssern/Link4/\\_node.html](http://www.fz-juelich.de/ibg/ibg-3/EN/Research/Research%20Topics/Modelling%20and%20management%20of%20catchments/ModellierungUndPrognoseVonN%C3%A4hrstoffenInGrundwasserUndInOberfl%C3%A4chengew%C3%A4ssern/Link4/_node.html). Zitiert am 11.4.2014.
- Frees, B. und Koch, W. (2015): Internetnutzung: Frequenz und Vielfalt nehmen in allen Altersgruppen zu. Internetseite ARD/ZDF-Medienkommission: [www.ard-zdf-onlinestudie.de](http://www.ard-zdf-onlinestudie.de). Zitiert am 4.8.2016.
- Fritsche, U. R., Gensch, C.-O., Jenseit, W., Hochfeld, C., Knies, S., Lenz, V., Rausch, L., Schmied, M., Schmidt, K., Schmitt, B., Stahl, H. und Wiegmann, K. (2004): Globales Emissions-Modell Integrierter Systeme (GEMIS) Version 4.2. Internetseite Öko-Institut, Institut für angewandte Ökologie e.V.: <http://www.iinas.org/gemis-de.html>. Zitiert am 19.10.2015.

- Fuchs, S. und Stein-Bachinger, K. (2008): Naturschutz im Ökolandbau. Praxishandbuch für den ökologischen Ackerbau im nordostdeutschen Raum. Mainz.
- Fürst, D. (2007): Regional Governance - Implikationen für Leader. LEADER Magazin H. 8, S. 8-11.
- Fürst, D., Gailing, L., Pollermann, K. und Röhring, A. (Hrsg., 2008): Kulturlandschaft als Handlungsraum: Institutionen und Governance im Umgang mit dem regionalen Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft. Dortmund.
- Fürst, D., Lahner, M. und Pollermann, K. (2006): Entstehung und Funktionsweise von Regional Governance bei dem Gemeinschaftsgut Natur und Landschaft: Analysen von Governance- und Place-making-Prozessen in Biosphärenreservaten in Deutschland und Großbritannien. Beiträge zur räumlichen Planung, H. 82. Hannover.
- Fürst, D., Lahner, M. und Zimmermann, K. (2004): Neue Ansätze integrierter Stadtteilentwicklung: place-making und local governance. Erkner.
- Geißel, B., Hrsg. (2009): Effektive und legitime Governance mit Zivilgesellschaft?: Dynamiken am Beispiel der Europäischen Kommission und der Lokalen Agenda 21. Baden-Baden.
- Gömann, H., de Witte, T., Peter, G. und Tietz, A. (2013): Auswirkungen der Biogaserzeugung auf die Landwirtschaft. Thünen Report, H. 10. Braunschweig.
- Grajewski, R., Forstner, B., Bormann, K. und Horlitz, T. (2014): Bericht 2014 zur laufenden Bewertung des "Entwicklungsplans für den ländlichen Raum des Landes Hessen - EPLR 2007 - 2013". Braunschweig.
- Grieve, J. und Weinspach, U. (2010): Working paper on Capturing impacts of LEADER and of measures to improve Quality of Life in rural areas (Findings of a Thematic Working Group established and coordinated by the European Evaluation Network for Rural Development). Brüssel.
- Gürtler, K. (2013): Zumutungen des Zuwendungsrechts . Erwartungen an eine kooperative Kulturförderung in Niedersachsen. Fachzeitschrift Kulturpolitische Mitteilungen (KuMi) 2013, H. 142/III. Internetseite Kulturpolitische Gesellschaft: <http://www.kupoge.de/kumi/kumi142.html>. Zitiert am 22.03.2016.
- HA, Hessen Agentur GmbH (2014): Tourismusreport Hessen 2014. Wiesbaden
- Bauer, C. (2011): Branchenprofil Tourismus in Hessen. Hessen Agentur GmbH, Report Nr. 813. Wiesbaden. Internetseite Hessen Agentur: [https://www.hessen-agentur.de/mm/Branchenprofil\\_Tourismus\\_in\\_Hessen\\_2011.pdf](https://www.hessen-agentur.de/mm/Branchenprofil_Tourismus_in_Hessen_2011.pdf). Zitiert am 15.08.2016.
- HALM-RL (2015), Richtlinien zum Hessischen Programm für Agrarumwelt- und Landschaftspflege-Maßnahmen (HALM) Stand 21.09.2015 (StAnz 44/2015, S. 1067)
- Hartmann, H., Reisinger, K., Thuenke, K., Höldrich, A. und Roßmann, P. (2007): Handbuch Bioenergie-Kleinanlagen. Gülzow. Heintel, M. (2005): Regionalmanagement in Österreich. Professionalisierung und Lernorientierung. Abhandlungen zur Geographie und Regionalforschung, H. 8. Wien.
- hessenEnergie GmbH (2015): Kennzahlen ELER-geförderter Bioenergie-Projekte (413-321B) der FP 2007-2013. Jährliche Abfrage, letzter Stand: 22.09.2015.
- Hessische Staatskanzlei (2013): 3. Demografiebericht. Bericht aus der Interministeriellen Arbeitsgruppe "Demografie". Internetseite Hessische Staatskanzlei: <https://staatskanzlei.hessen.de/initiativen/demografie/3-demografie-bericht>. Zitiert am 05.10.2016.

- Hessisches Statistisches Landesamt (2016): Rinderbestände und Rinderhaltungen im Mai (C III 1-5), verschiedene Jahrgänge. Internetseite Hessisches Statistisches Landesamt: <http://www.statistik-hessen.de/publikationen/download/170/>. Zitiert am 15.10.2016.
- HIAP-RL (2010), Richtlinien für die nachhaltige Bewirtschaftung landwirtschaftlicher und naturschutzfachlich wertvoller Flächen in Hessen, Stand 27.10.2010 (StAnz 51/2010, S. 2743); II. Hessisches Integriertes Agrarumweltprogramm (HIAP).
- High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens (2011): Europe can do better. Report on best practice in Member States to implement EU legislation in the least burdensome way. Internetseite European Commission: [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/admin\\_burden/best\\_practice\\_report/docs/bp\\_report\\_signature\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/docs/bp_report_signature_en.pdf). Zitiert am 07.09.2016.
- HLUG, Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie (2013): Bodenerosionsatlas Hessen. Internetseite HLUG: <http://www.hlug.de/start/boden/fisbo/bodenerosionsatlas.html>. Zitiert am 11.04.2014.
- HMUELV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009a): Einzelbetriebliches Förderungsprogramm Landwirtschaft (RL-EFP); hier: Umsetzung 2009 (Information vom 6.4.2009, FIS-Agrar).
- HMUELV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009b): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007 - 2013. 3. Änderungsantrag, Stand 1.12.2009, Konsolidierte Fassung. Wiesbaden.
- HMUELV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009c): Richtlinien für die nachhaltige Bewirtschaftung landwirtschaftlicher und naturschutzfachlich wertvoller Flächen in Hessen, Richtlinien vom 09.10.2009 (StAnz 51/2009 S. 3040). Internetseite HMUELV:
- HMUELV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2009d): Antrag auf Änderung des Entwicklungsplanes für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007-2013 (EPLR Hessen) (Stand 20.07.2009).
- HMUELV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010a): Projektauswahlkriterien zum Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen (EPLR) für die Programmplanungsperiode 2007-2013 (Überarbeitete Fassung, Stand: 1.12.2010).
- HMUELV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010b): Programm des Landes Hessen zur Gewährung der Diversifizierungsbeihilfen im Rahmen der Zuckermarktordnung nach Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 320/2006 des Rates. Fortschrittsbericht gem. Art. 24 der VO (EG) Nr. 968/2006, Wirtschaftsjahr 2008/2009 (1.10.2008-30.9.2009) (Stand: 26.03.2010). Wiesbaden.
- HMUELV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010c): Richtlinien für die nachhaltige Bewirtschaftung landwirtschaftlicher und naturschutzfachlich wertvoller Flächen in Hessen, Richtlinien vom 27.10.2010 (StAnz 51/2010, S. 2743).
- HMUELV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010d): Ökomarkt in Hessen. Analysen, Perspektiven, Beispiele. Internetseite HMUELV: [http://www.agromilagro.de/downloads/Oekomarkt\\_in\\_Hessen\\_Web.pdf](http://www.agromilagro.de/downloads/Oekomarkt_in_Hessen_Web.pdf). Zitiert am 14.8.2010.

- HMUELV, Hessisches Ministerium für Umwelt Energie Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010e): Projektliste Technische Hilfe für 2007, 2008, 2009 und das erste Halbjahr 2010. Email vom 12.08.2010.
- HMUELV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2011): Einzelbetriebliches Förderungsprogramm Landwirtschaft (RL-EFP); hier: Umsetzung 2011 (Einführungserlass vom 11.03.2011).
- HMUELV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2011a): Waldzustandsbericht 2011. Internetseite Nordwestdeutsche Forstliche Versuchsanstalt: [https://www.nw-fva.de/fileadmin/user\\_upload/Sachgebiet/Waldzustand\\_Boden/WZE-Berichte/WZB2012\\_Hessen\\_Internet.pdf](https://www.nw-fva.de/fileadmin/user_upload/Sachgebiet/Waldzustand_Boden/WZE-Berichte/WZB2012_Hessen_Internet.pdf). Zitiert am 10.05.2016.
- HMUELV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg., 2012): Jährlicher Zwischenbericht 2011 gemäß Art. 82 der VO (EG) Nr. 1698/2005 - ELER-Verordnung. Wiesbaden.
- HMUELV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2012a): Programm des Landes Hessen zur Gewährung der Diversifizierungsbeihilfen im Rahmen der Zuckermarktordnung nach Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 320/2006 des Rates. Abschließender Fortschrittsbericht gem. Art. 24 der VO (EG) Nr.968/2006, Berichtszeitraum: 2008 bis 2012. Wiesbaden.
- HMUELV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2012b): Waldzustandsbericht 2012. Internetseite Nordwestdeutsche Forstliche Versuchsanstalt: [https://www.nw-fva.de/fileadmin/user\\_upload/Sachgebiet/Waldzustand\\_Boden/WZE-Berichte/WZB2012\\_Hessen\\_Internet.pdf](https://www.nw-fva.de/fileadmin/user_upload/Sachgebiet/Waldzustand_Boden/WZE-Berichte/WZB2012_Hessen_Internet.pdf). Zitiert am 10.05.2016.
- HMUELV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2013): 6. Antrag auf Änderung des Entwicklungsplanes für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007-2013 (EPLR Hessen) (Stand: 29.04.2013) - EU-Haushaltsjahr 2013. Wiesbaden.
- HMUELV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2014): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007 - 2013. Jährlicher Zwischenbericht 2013 gemäß Art. 82 VO /EG) Nr. 1698/2005 - ELER-Verordnung (Bearbeitung enter). Wiesbaden.
- HMUKLV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2015a): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007 - 2013. Jährlicher Zwischenbericht 2014 gemäß Art. 82 VO (EG) Nr. 1698/2005 - ELER-Verordnung. Internetseite HMUKLV: [https://umweltministerium.hessen.de/sites/default/files/media/hmuelv/he\\_eler\\_jb14\\_26-06-15\\_final-druck.pdf](https://umweltministerium.hessen.de/sites/default/files/media/hmuelv/he_eler_jb14_26-06-15_final-druck.pdf). Zitiert am 10.05.2016.
- HMUKLV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2015b): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2014-2020 (SFC-Fassung). Wiesbaden.
- HMUKLV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2015c): National finanzierte Maßnahmen zur Förderung einer integrierten Politik für den ländlichen Raum in Hessen. Anlage 4 zum EPLR Hessen 2014 - 2020. Internetseite HMUKLV:: [https://umweltministerium.hessen.de/sites/default/files/media/hmuelv/anlage\\_4\\_-\\_national\\_finanzierte\\_massnahmen\\_zur\\_foerderung\\_einer\\_integrierten\\_politik\\_fuer\\_den\\_l\\_aendlichen\\_raum\\_in\\_hessen\\_-\\_09122014.pdf](https://umweltministerium.hessen.de/sites/default/files/media/hmuelv/anlage_4_-_national_finanzierte_massnahmen_zur_foerderung_einer_integrierten_politik_fuer_den_l_aendlichen_raum_in_hessen_-_09122014.pdf). Zitiert am 06.01.2016.

- HMUKLV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2015d): Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Hessen - Bewirtschaftungsplan 2015-2021. Wiesbaden. Internetseite HMUKLV: <http://flussgebiete.hessen.de/information/bewirtschaftungsplan-2015-2021.html>. Zitiert am 26.07.2016.
- HMUKLV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2016): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007-2013. Jährlicher Zwischenbericht/Abschlussbericht 2015 gemäß Art. 82 VO /EG) Nr. 1698/2005 - ELER-Verordnung. Wiesbaden. Internetseite HMUKLV: [https://umweltministerium.hessen.de/sites/default/files/media/hmuelv/eplr\\_2007\\_-\\_2013\\_abschlussbericht\\_2015\\_nicht\\_barrierefrei\\_stand\\_19.07.2016.pdf](https://umweltministerium.hessen.de/sites/default/files/media/hmuelv/eplr_2007_-_2013_abschlussbericht_2015_nicht_barrierefrei_stand_19.07.2016.pdf). Zitiert am 05.11.2016.
- HMUKLV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2016a): Output- und Ergebnisindikatoren - Jahresbericht 2015.
- HMUKLV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2016b): Finanzielle Abwicklung des Programms - Jahresbericht 2015. Email vom 03.06.2016.
- HMUKLV, Hessisches Ministerium für Umwelt Klimaschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2016c): Zahlungsübersicht 2010 bis 2014 für die Technische Hilfe. Emails vom 22.2.2016 und 08.06.2016.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2007): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007 - 2013. Wiesbaden.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2007a): Umsetzung der Förderung Einzelbetrieblicher Investitionen in der Landwirtschaft 2007; hier: - Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP), - Förderung von Investitionen zur Diversifizierung (FID); (10.7.2007, FIS-Agrar).
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2008): Richtlinien zum Einzelbetrieblichen Förderungsprogramm Landwirtschaft (RL-EFP); hier: Umsetzung 2008 (FIS-Agrar vom 30.6.2008).
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2008a): Programm und Richtlinien zur Förderung der ländlichen Entwicklung in Hessen. Internetseite HMULV: [http://www.hmuly.hessen.de/irj/HMULV\\_Internet?cid=654b2fda7d8f1b1e00cc748c0fb80b90](http://www.hmuly.hessen.de/irj/HMULV_Internet?cid=654b2fda7d8f1b1e00cc748c0fb80b90). Zitiert am 01.09.2008b.
- HMWVL, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2007): Operationelles Programm für die Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in Hessen aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) 2007 bis 2013 ("RWB-EFRE-Programm Hessen") in der von der EU-Kommission am 25.07.2007 genehmigten Fassung.
- HMWVL, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2010): Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung der regionalen Entwicklung, März 2010 Sonderdruck.
- HMWVL, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2013): Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung der regionalen Entwicklung, 22. März 2013.
- Hole, D. G., Perkins, A. J., Wilson, J. D., Alexander, I. H., Grice, P. V. und Evans, A. D. (2005): Does organic farming benefit biodiversity? *Biological Conservation* H. 122, S. 113-130.
- HRH, Hessischer Rechnungshof (2013): Mitteilung an das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung über die Prüfung der Förderung der ländlichen Regionalentwicklung. Darmstadt.

- HSL, Hessisches Statistisches Landesamt (2014): Erwerbstätige (am Arbeitsort) in Hessen 2013 nach Verwaltungsbezirken. Internetseite HSL: <https://statistik.hessen.de/zahlen-fakten/gesamtrechnungen-konjunktur/volkswirtschaftliche-gesamtrechnungen-0>. Zitiert am 22.7.2016.
- HSM, Hessisches Sozialministerium (2007): Operationelles Programm für die Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in Hessen aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) 2007 bis 2013 (in der Fassung vom 07.11.2007). Internetseite HSM: [http://www.esf-hessen.de/upload/HE-OP\\_2007-11-14c\\_2141.pdf](http://www.esf-hessen.de/upload/HE-OP_2007-11-14c_2141.pdf). Zitiert am 03.05.2010.
- IfLS, Institut für Ländliche Strukturforchung und ART, Forschungsgruppe Agrar und Regionalentwicklung Triesdorf (2006): Ex-ante-Bewertung des Entwicklungsplans für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007-2013 gemäß VO (EG) Nr. 1698/2005. Frankfurt. .
- IfLS, Institut für Ländliche Strukturforchung und ART, Forschungsgruppe Agrar und Regionalentwicklung Triesdorf, PRAC, Planung&Forschung Bergs und Issa Partnergesellschaft und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (2014): Ex-ante-Evaluierung inkl. strategischer Umweltverträglichkeitsprüfung (SUP) "Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2014-2020 (EPLR)". Internetseite HMUKLV: [https://umweltministerium.hessen.de/sites/default/files/media/hmuelv/anlage\\_1\\_-\\_ex-ante-evaluierung\\_eplr\\_hessen\\_2014-2020\\_-\\_06122014.pdf](https://umweltministerium.hessen.de/sites/default/files/media/hmuelv/anlage_1_-_ex-ante-evaluierung_eplr_hessen_2014-2020_-_06122014.pdf). Zitiert am 22.07.2016.
- IVV, Fraunhofer-Institut für Verfahrenstechnik und Verpackung und WZW, Technische Universität München Wissenschaftszentrum Weihenstephan (2010): Studie zum Innovationssektor "Lebensmittel und Ernährung". Internetseite BIOCUM AG: [https://www.biotechnologie.de/BIO/Redaktion/PDF/de/2010\\_\\_bmbf\\_\\_ernaehrungssektor,property=pdf,bereich=bio,sprache=de,rwb=true.pdf](https://www.biotechnologie.de/BIO/Redaktion/PDF/de/2010__bmbf__ernaehrungssektor,property=pdf,bereich=bio,sprache=de,rwb=true.pdf). Zitiert am 07.09.2016.
- Kirchweger, S und Kantelhardt, J (2015): The dynamic effects of government-supported farm-investment activities on structural change in Austrian agriculture. *Land Use Policy* 48, S. 73-93. Internetseite Elsevier: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837715001453>. Zitiert am 14.03.2016.
- Klaerding, C., Hachmann, V. und Hassink, R. (2009): Die Steuerung von Innovationspotenzialen - die Region als Handlungsebene. In: BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): *Innovationsförderung und europäische Regionalentwicklung. Informationen zur Raumentwicklung*, H. 5/2009. S. 295-304.
- Kleinhanß, W. und Hüttl, S. (2004): Auswirkungen der MTR-Beschlüsse im Milchbereich. *Berichte über Landwirtschaft* 82, H. 4, S. 529-550.
- Klimmer, M (2015): *Entwicklung und Erfolgsfaktoren diversifizierender Landwirtschaftsbetriebe: Schriftliche Befragung und Auswertung geförderter und nicht geförderter Betriebe in Hessen*. Braunschweig.
- KTBL, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft Hrsg. (2006): *Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren*. Internetseite KTBL: <http://daten.ktbl.de/nbr/postHv.html?selectedAction=init#start>. Zitiert am 14.04.2016.
- Küpper, P. und Eberhardt, W. (2013): *Nahversorgung in ländlichen Räumen*. Berlin. Internetseite BBSR: [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2013/DL\\_ON022013.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2013/DL_ON022013.pdf?__blob=publicationFile&v=2). Zitiert am 21.03.2016.
- Landesregierung Hessen (2014): *Verlässlich gestalten - Perspektiven eröffnen, Koalitionsvertrag zwischen der CDU Hessen und Bündnis 90/Die Grünen Hessen, 2014 - 2019*. Wiesbaden.

- Langer, M. (2014): Abschätzung der ökologischen Wirkungen ausgewählter Maßnahmen im „Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013“ (PROFIL) auf die diffusen Phosphoreinträge in die Fließgewässer Niedersachsens und Bremens - Bachelorarbeit im Studiengang Geoökologie an der Technischen Universität Braunschweig. Braunschweig.
- LE-RL (2015), Richtlinie des Landes Hessen zur Förderung der ländlichen Entwicklung, Stand 16.03.2015. (StAnz 12/2015, S. 247-257).
- LfULG, Landesamt für Umwelt Landwirtschaft und Geologie des Freistaats Sachsen, Hrsg. (2013): Breitbanderschließung im ländlichen Raum Sachsens. Dresden.
- Lischka, K. und Reißmann, O. (2013): Zukunftsbremse langsames Internet: Die Schmalband-Republik. Internetseite Spiegel Online: <http://www.spiegel.de/netzwelt/web/schmalband-deutschland-warum-unser-internet-immer-noch-zu-langsam-ista-901508.html>. Zitiert am 9.9.2014.
- LLH, Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen (2016): Gewinnsituation der hessischen Haupterwerbsbetriebe (konventionell) – Wirtschaftsjahr (WJ) 2014/2015 - Alle Betriebsformen im Minus, Futterbau am stärksten betroffen. Fachinformation aktuell vom 18.1.2016. Internetseite LLH: [https://www.llh.hessen.de/downloads/landwirtschaft/unternehmensberatung/Buchfuehrungsergebnisse/Fachinfo\\_2016\\_HE.pdf](https://www.llh.hessen.de/downloads/landwirtschaft/unternehmensberatung/Buchfuehrungsergebnisse/Fachinfo_2016_HE.pdf). Zitiert am 15.06.2016.
- LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, BW, Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, OEF, Institut für Ökonomie der Forst und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (2010): Halbzeitbewertung des EPLR Hessen (Entwicklungsplan für den Ländlichen Raum 2007 - 2013) im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Braunschweig. Internetseite LR: <http://www.eler-evaluierung.de/publikationen/laufendes-projekt/projektberichte/2010-halbzeitbewertung/2010-he/>. Zitiert am 08.08.2016.
- LR, Thünen-Institut für Ländliche Räume, BW, Thünen-Institut für Betriebswirtschaft und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (2014): Bericht 2014 zur laufenden Bewertung des Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007 bis 2013. Internetseite LR: [http://www.elerevaluierung.de/fileadmin/eler/Publikationen\\_de/Projektberichte\\_de/2014/Bewertungsbericht\\_2014\\_Hessen.pdf](http://www.elerevaluierung.de/fileadmin/eler/Publikationen_de/Projektberichte_de/2014/Bewertungsbericht_2014_Hessen.pdf). Zitiert am 10.8.2016.
- LRH BW, Rechnungshof Baden-Württemberg (2015): Beratende Äußerung Kontrollsystem und Verwaltungskosten bei EU-Förderverfahren in den Bereichen EGFL und ELER. Bericht nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung. Internetseite LRH BW: [http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/media/978/fre0207B%C4SIP\\_ELER.pdf](http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/media/978/fre0207B%C4SIP_ELER.pdf). Zitiert am 10.08.2015.
- LV, Landwirtschaftsverlag (2016): Brachflächen in Deutschland nach Bundesländern (auf der Grundlage der Bodennutzungshaupterhebung). Internetseite Agrarmediaservice: <http://www.agrarmediaservice.de/marketing-mediaservice/agrarstrukturdaten/agrarstrukturdaten-bodennutzung/brachflaechen-nach-bundeslaendern/>. Zitiert am 22.07.2016.
- Mädling, H. (2012): Räumliche Folgen der kommunalen Finanznot und Gemeindefinanzreform. In: Fürst, D. und Köller, M. (Hrsg.): Kommunale Finanznot: Auswirkungen und Lösungsansätze. Stadt und Region als Handlungsfeld, H. 10. S. 7-30.
- Margarian, A. (2010): Die regionale Spezifität des Agrarstrukturwandels: Eine theoretische und empirische Analyse. Institutional Change in Agriculture and Natural Resources (ICAR), H. 41. Aachen.
- Mayntz, R. und Scharpf, F. W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, R. und Scharpf, F. W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt am Main, New York. S. 39-72.

- MGH Gutes aus Hessen GmbH (2007): Handbuch für die Qualitätsmarke „Geprüfte Qualität“. Interseite MGH Gutes aus Hessen GmbH: <http://www.gutes-aus-hessen.de>. Zitiert 10.11.2016.
- Michalek, J (2012): Counterfactual impact evaluation of EU rural development programmes - Propensity Score Matching methodology applied to selected EU Member States. Internetseite Joint Research Center: <http://ipts.jrc.ec.europa.eu/publications/pub.cfm?id=5360>. Zitiert am 16.3.2016.
- Michalek, J (2014): Evaluation of investment support measures under RDP (years 2007-2012). Application of counterfactual econometric analysis for the case study Germany (Hessen); (internes Papier (14 S., bereitgestellt vom HMUJELV).
- Midmore, P., Langstaff, L., Lowman, S. und Vaughan, A. (2008): Evaluating Pillar 2 Employment Impacts: Case Study Methodology and Results for East Wales. Paper presented at 2008 International Congress, August 26-29, 2008, Ghent, Belgium. Internetseite Research in Agricultural & Applied Economics (AgEcon): <http://purl.umn.edu/43959>. Zitiert am 10.2.2016.
- Midmore, P., Partridge, P. D., Olfert, M. R. und Ali, K. (2010): The Evaluation of Rural Development Policy: Macro and Micro Perspectives. EuroChoices 9, H. 1, S. 24-29.
- Moser, A. und Schnaut, G. (2010): Kapitel 10 - Ländliche Entwicklung und LEADER. In: vTI (Hrsg.): Halbzeitbewertung des EPLR Hessen 2007-2013. Braunschweig.
- Neumann, C. (2005): Deutschland-Tourismus und seine Entwicklung. In: Becker, C. (Hrsg.): Trierer Tourismus Bibliographien, H. 15. S. 129ff.
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft Küsten und Naturschutz (2015): Wirkungen des Kooperationsprogramms Naturschutz und weiterer Niedersächsischer und Bremer Agrarumweltmaßnahmen auf die Biodiversität - Ergebnisse der Untersuchungen 2007 - 2014. 209 S., Hannover.
- Oberndörfer, M. (2014): Effizientes Schrumpfen, Fehlanreize und Handlungsstrategien. Wiesbaden.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2006): The New Rural Paradigm: Policies and Governance. OECD Publishing.
- Osterburg, B. (2011): Entwicklung der landwirtschaftlichen Flächennutzung und mögliche Auswirkungen auf den Gewässerschutz - Vortrag auf dem 16. Grundwasserschutz-Workshop der Niedersächsischen Wasserwirtschaftsverwaltung, 23.06.2011, Cloppenburg. Internetseite NLWKN: [https://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/59449/Vortrag\\_Osterburg.pdf](https://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/59449/Vortrag_Osterburg.pdf). Zitiert am 28.7.2016.
- Osterburg, B. und Runge, T., Hrsg. (2007): Maßnahmen zur Reduzierung von Stickstoffeinträgen in Gewässer - eine wasserschutzorientierte Landwirtschaft zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 307. Braunschweig.
- Paul, C., Weber, M. und Mosandl, R. (2009): Kohlenstoffbindung junger Aufforstungsflächen. Freising. Internetseite PrimaKlima: [http://www.prima-klima-weltweit.de/grafiken/pdf/paul\\_studie.pdf](http://www.prima-klima-weltweit.de/grafiken/pdf/paul_studie.pdf). Zitiert am 6.9.2016.
- Plankl, R. (2013): Regionale Verteilung raumwirksamer finanzieller Staatshilfen in Deutschland. Landbauforschung 63, H. 1, S. 1-20.
- Plankl, R. und Dickel, R. (2009): Ex-post-Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (2000-2006) - Hessen. Internetseite Thünen-Instituts: [http://www.vti.bund.de/de/institute/lr/publikationen/sonstige/Ex\\_post\\_Ausgleichszulage/ex\\_post\\_ausgleichszulage\\_HE\\_de.pdf](http://www.vti.bund.de/de/institute/lr/publikationen/sonstige/Ex_post_Ausgleichszulage/ex_post_ausgleichszulage_HE_de.pdf). Zitiert am 13.7.2010.



- Pollermann, K. (2006): Optimierung strategischer Erfolgspotenziale in Prozessen zur Regionalentwicklung. Planungsstrategien zur Kooperation von Landwirtschaft, Tourismus und Naturschutz. Raumforschung und Raumordnung 64, H. 5, S. 381-390.
- Pollermann, K., Raue, P. und Schnaut, G. (2014): Multi-level governance in rural development: analysing experiences from LEADER for a Community-Led Local Development [CLLD]. Paper contribution for 54th European Regional Science Association [ERSA] Congress, 26 - 29 August 2014 in St.Petersburg. Internetseite EconStor: <http://hdl.handle.net/10419/104063>. Zitiert am 02.02.2015.
- Prognos (2015): Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte der Energiewirtschaft. Schlussbericht. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Internetseite BMWI: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Studien/wertschoepfungs-und-beschaeftigungseffekte-der-energiewirtschaft,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>. Zitiert am 24.7.2016.
- Projektgruppe GIB (2010): Geschlechterungleichheiten im Betrieb. Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, H. 110. Berlin.
- Ramboell Management (2011): Evaluierung der ERP-Programme. Endbericht. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Internetseite BMWI: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/evaluierung-erp-programme>. Zitiert am 22.6.2016.
- Ramkisson, H., Smith, L. und Weiler, B. (2012): Relationships between place attachment, place satisfaction an pro-environmental behaviour in an Australien national park. Journal of Sustainable Tourism 21, H. 3, S. 434-457. Zitiert am 9.8.2016.
- RAT (1986), Richtlinie 86/456/EWG des Rates vom 14. Juli 1986 betreffend das Gemeinschaftsverzeichnis der benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete im Sinne der Richtlinie 75/268/EWG (Deutschland) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft Nr. L273 vom 24.09.1986, S. 1-10.
- Raue, P., Pollermann, K. und Schnaut, G. (2013): Place-making and Governance in LEADER. In: Laboratorio di studi rurali SISMOND (Hrsg.): Rural resilience and vulnerability: the rural as locus of solidarity and conflict in times of crisis : XXVth Congress of the European Society for Rural Sociology ; 29 July - 1 August 2013. Pisa. S. 141-142. Internetseite European Society of Rural Sociology: [http://www.ruralsociology.eu/wp-content/uploads/2014/11/ESRS2013\\_eProceedings\\_final.pdf](http://www.ruralsociology.eu/wp-content/uploads/2014/11/ESRS2013_eProceedings_final.pdf). Zitiert am 2.5.2016.
- Reif, A., Brucker, U., Kratzer, R., Schmiedinger, A. und Bauhus, J. (2010): Waldbau und Baumartenwahl in Zeiten des Klimawandels aus Sicht des Naturschutzes. BfN-Skripten, H. 272. Internetseite Bundesamt für Naturschutz: <http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/service/Skript272.pdf>. Zitiert am 6.9.2016.
- Reiter, R., Ebinger, F., Grohs, S., Kuhlmann, S. und Bogumil, J. (2011): Dezentralisierungsstrategien im Leistungsvergleich: Wirkungen von Dezentralisierungspolitik auf die Leistungsfähigkeit der Lokalsysteme in Deutschland, Frankreich und England. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2011: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Tübingen. S. 67-82.
- Roßberg, D. (2016): Erhebungen zur Anwendung von Pflanzenschutzmitteln im Ackerbau. Journal für Kulturpflanzen 68, H. 2, S. 25-37.
- Rückert, H., Berthold, G., Greb, H., Stüber-Renschin, J., Hergesell, M., Siebert, S und Leßmann, B. (2013): Grundwasserbeschaffenheitsbericht 2012. Wiesbaden. Internetseite HLNUG: [http://www.hlnug.de/fileadmin/dokumente/wasser/grundwasser/Grundwasserbeschaffenheitsbericht\\_2012\\_final.pdf](http://www.hlnug.de/fileadmin/dokumente/wasser/grundwasser/Grundwasserbeschaffenheitsbericht_2012_final.pdf). Zitiert am 26.7.2016.

- Schmidt, T. und Osterburg, B. (2011): Wirkung von Wasserschutzmaßnahmen auf den mineralischen Stickstoffgehalt von Böden. In: NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft Küsten und Naturschutz (Hrsg.): WAgriCo 2 - Gewässerbewirtschaftung in Kooperation mit der Landwirtschaft in niedersächsischen Pilotgebieten, Projektbericht. Norden.
- Schnaut, G. und Moser, A. (2012): Befragung der Zuwendungsempfänger von Projekten der investiven (Teil-) Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung in LEADER- und HELER-Regionen in Hessen.
- Schnaut, G., Pollermann, K. und Raue, P. (2012): LEADER - an approach to innovative and suitable solutions in rural areas? - Paper prepared for presentation at the 131st EAAE Seminar 'Innovation for Agricultural Competitiveness and Sustainability of Rural Areas', Prague, Czech Republic, September 18-19, 2012. Internetseite Research in Agricultural & Applied Economics (AgEcon): <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/135779/2/Schnaut.pdf>. Zitiert am 17.8.2015.
- Schrader, H., Hachmöller, G., Koch, B. und Masurek, L. (2001): Dynamics of rural areas (DORA): National report - Germany. Arbeitsbericht des Instituts für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) Nr. 07/2001. Braunschweig.
- Schulz-Hönerhoff, B. (2012): Interkommunale Kooperation in ländlichen Räumen. Untersuchung des Instruments hinsichtlich der Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Internetseite Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (DVS): [http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/01\\_Hintergrund/Themen/interkommunale\\_Zusammenarbeit/ikz\\_studie\\_web.pdf](http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/01_Hintergrund/Themen/interkommunale_Zusammenarbeit/ikz_studie_web.pdf). Zitiert am 10.1.2016.
- Schuphan, I. (2014): Gutachterliche Stellungnahme mit dem Thema: Biodiversitäts-Wirkkontrolle: Welchen Einfluss hat die EU-kofinanzierte HIAP Maßnahme „Weinbau in Steillagen“ (HIAP B7)(Verpflichtungsjahre 2010-2014) auf die Zippammer (Emberiza cia)? 30 S., Aachen.
- Schürt, A. (2015): Entwicklung der Wohnungsmärkte bei regionalen Schrumpfungsprozessen. In: BBSR, Bundesinstitut für Bau Stadt und Raumforschung (Hrsg.): Perspektiven der Regionalentwicklung in Schrumpfungsregionen, DGD/BBSR-Dezembertagung 2014. BBSR-Online-Publikation Nr.18/2015, S. 4-14. Internetseite BBSR: [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2015/DL\\_ON182015.pdf](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2015/DL_ON182015.pdf). Zitiert am 04.04.2016.
- Seintsch, B. und Rosenkranz, L (2014): Erneutes Rekordergebnis der Forstwirtschaft: auch ein Grund zur Nachdenklichkeit? - Ergebnisse der Forstwirtschaftlichen Gesamtrechnung 2012. Holzzentralblatt 140, H. 13, S. 316-317.
- Seuberlich, M. (2012): Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker? - Wie die Länder dieses Instrument für ihre Kommunen nutzen. dms - der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 5, H. 1, S. 105-124. Internetseite Budrich Journals: <http://www.budrich-journals.de/index.php/dms/article/view/10464/9032> Zitiert am 20.1.2015.
- Sietmann, R. (2014): Neustart. Wege aus der Breitband-Sackgasse. c't 2014, H. 12, S. 76-79.
- SMUL, Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (2016): Neuausrichtung der ELER-Förderung nach 2020 (ELER-RESET). Zitiert am 26.10.2016.
- Steinführer, A. (2015): Bürger in der Verantwortung. Veränderte Akteursrollen in der Bereitstellung ländlicher Daseinsvorsorge. Raumforschung und Raumordnung 2015, H. 73, S. 5-16. Internetseite Springer Verlag: <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs13147-014-0318-3#page-1>. Zitiert am 24.2.2015.

- Stiglitz, J. E., Sen, A. und Fitoussi, J.-P. (2009): Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress. Paris.
- Storey, D. (1999): Issues of Integration, Participation and Empowerment in Rural Development: The Case of LEADER in the Republic of Ireland. *Journal of Rural Studies* 15, H. 3, S. 307-315.
- Stummer, C., Günther, M. und Köck, A. M. (2006): Grundzüge des Innovations- und Technologiemanagement. Wien.
- TCW, Transfer-Centrum für Produktions-Logistik und Technologie-Management GmbH & Co. KG (2010): Neue Methoden für das Portfoliomanagement von Innovations-Projekten bei KMU. Internetseite TCW: <http://www.tcw.de/news/view/336>. Zitiert am 20.5.2016.
- Teilmann, K. (2012): Measuring social capital accumulation in rural development. *Journal of Rural Studies* 28, H. Growing Old in Rural Places, S. 458-465.
- Terluin, I. J. und Roza, P. (2011): Evaluation methods for rural development policy. Den Haag.
- Tietz, A. (2010): Auswirkungen von Health Check und EU-Konjunkturprogramm auf die ländlichen Entwicklungsprogramme der deutschen Bundesländer. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, H. 03/2010. Braunschweig. Internetseite Thünen-Institut: [http://literatur.thuenen.de/digbib\\_extern/bitv/zi044148.pdf](http://literatur.thuenen.de/digbib_extern/bitv/zi044148.pdf). Zitiert am 1.2.2016.
- TNS Emnid (2012): Das Image der deutschen Landwirtschaft - Ergebnisse einer Repräsentativbefragung in Deutschland im Auftrag der i.m.a.-information.medien.agrar e.V. 3770. Bonn.
- TÜV Rheinland (2015): Bericht zum Breitbandatlas Mitte 2015 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). Berlin. Internetseite BMVI: [http://www.zukunft-breitband.de/SharedDocs/DE/Anlage/Digitales/bericht-zum-breitbandatlas-mitte-2015-ergebnisse.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.zukunft-breitband.de/SharedDocs/DE/Anlage/Digitales/bericht-zum-breitbandatlas-mitte-2015-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile). Zitiert am 29.3.2016.
- UBA, Umweltbundesamt (2012): Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und dem Kyoto-Protokoll 2012. Nationaler Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar 1990 - 2010. Internetseite UBA: <http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/berichterstattung-unter-klimarahmenkonvention-1>. Zitiert am 10.11.2016.
- VDLUFA, Verband deutscher Landwirtschaftlicher Untersuchungs- und Forschungsanstalten (2004): Humusbilanzierung - Methode zur Beurteilung und Bemessung der Humusversorgung von Ackerland. Standpunkte des VDLUFA. Bonn. Internetseite VDLUFA: <http://www.vdlufa.de/joomla/Dokumente/Standpunkte/08-humusbilanzierung.pdf>. Zitiert am 27.7.2016.
- VLK, Verband der Landwirtschaftskammern (2016): Talfahrt setzt sich fort (pm 1601-1). Internetseite VLK: <http://www.landwirtschaftskammern.de/pm/pm160114.pdf>. Zitiert am 15.3.2016.
- Vogelschutz-RL (2009), Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L 20 vom 26.1.2010, S. 7)
- Weingarten, P. (2009): Ländliche Räume und Politik zu deren Entwicklung. In: Friedel, R. und Spindler, E. (Hrsg.): Nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Wiesbaden. S. 93-96.
- Wellbrock, W., Roep, D. und Wiskerke, J. C. (2012): An Integrated Perspective on Rural Regional Learning. *European Countryside* H. 1-2012, S. 1-16.
- Werking-Radtke, J. und König, H. (2014): Bericht zur Evaluierung des NRW-Programms "Ländlicher Raum" unter Berücksichtigung der Kartier-Ergebnisse der Ökologischen Flächenstichprobe (ÖFS). 30 S., Stand 10.11.2014, Recklinghausen.

- WIBank, Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (2008): Förderhandbuch Entwicklung des ländlichen Raums (FöBu ELER) - Förderung der ländlichen Entwicklung in Hessen (internes Arbeitspapier).
- WIBank, Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (2010): Auszahlungen für LEADER+ in Hessen für die Jahr 2007, 2008 und 2009. Email vom 22.04.2010.
- WIBank, Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (2011): Förderhandbuch zu den Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung der regionalen Entwicklung, Teil 1, Nr. 6 Ländliche Entwicklung (internes Arbeitspapier).
- WIBank, Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (2016): Förderdaten der Schwerpunkt-3-Maßnahmen und LEADER (2007 - 2015) in Hessen.
- WIBank, Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (div. Jgg.): Zahlstellendaten der EU-Haushalts-jahre 2007 bis 2015.
- Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMEL (2015): Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung. Gutachten. Berlin.
- Woon Nam, C. und Wamser, G. (2010): Kofinanzierung im Rahmen der EU-Regionalpolitik. Internetseite KOF Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich: <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2010/06/anwendung-unterschiedlicher-kofinanzierungssaetze-im-zuge-der-eu-kohaesionspolitik/>. Zitiert am 18.3.2015.
- Zapf, W. (1984): Individuelle Wohlfahrt: Lebensbedingungen und wahrgenommene Lebensqualität. In: Glatzer, W. und Zapf, W. (Hrsg.): Lebensqualität in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt / New York. S. 13-27.
- Zeddies, J. und Bahrs, E. (2014): Optimierung der Biomassenutzung nach Effizienz in Bereitstellung und Verwendung unter Berücksichtigung von Nachhaltigkeitszielen und Welternährung. Stuttgart. Internetseite Universität Hohenheim: [https://www.uni-hohenheim.de/i410b/download/publikationen/UHOH%20410B%20FNR\\_BMELV%20FKZ11NR039%20Optimierung%20Biomassenutzung%20final%20report.pdf](https://www.uni-hohenheim.de/i410b/download/publikationen/UHOH%20410B%20FNR_BMELV%20FKZ11NR039%20Optimierung%20Biomassenutzung%20final%20report.pdf). Zitiert am 10.8.2016.
- Ziesak, M, Rommel, D, Kühne, K und Zabel v.Felten, A (2014): Volkswirtschaftliche Beurteilung zur Förderung der Walderschliessung in der Schweiz. Internetseite Universitätsbibliothek Basel: [http://www.ub.unibas.ch/digi/a125/sachdok/2015/BAU\\_1\\_6440519.pdf](http://www.ub.unibas.ch/digi/a125/sachdok/2015/BAU_1_6440519.pdf). Zitiert am 10.10.2015.
- Zimmermann, W. Cube F. v. Storch V. (1988): Umweltpädagogik-Ansätze, Analysen, Ausblicke. Heidelberg.