

## Ex-post-Bewertung

# Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern 2007 bis 2013

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

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, geb. Bormann  
Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie  
Bundesforschungsanstalt für Ländliche Räume, Wald und Fischerei  
Leuschnerstr. 21, 21031 Hamburg  
E-Mail: kristin.franz@thuenen.de

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

**Redaktionelle Bearbeitung:**

Dipl.-Ing. agr. Heike Peter  
Thünen-Institut für Ländliche Räume  
Bundesforschungsanstalt für Ländliche Räume, Wald und Fischerei  
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig  
Tel.: 0531 596-5185  
E-Mail: heike.peter@thuenen.de

**Mit Unterstützung von:**

Rita Weddig  
Thi Tu Uyen Tran

Braunschweig, Dezember 2016

# Ex-post-Bewertung EPLR M-V 2007 bis 2013

Vom

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 Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und  
Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission

Braunschweig, Dezember 2016





## Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>I</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>VII</b>
<b>Kartenverzeichnis</b>	<b>X</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>XI</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>XVI</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 Einbettung des EPLR M-V in andere Förderpolitiken	7
3.2 Programmstruktur des EPLR M-V	9
3.3 Finanzielle Umsetzung des EPLR M-V nach Schwerpunkten, Regionen, Zielgruppen und Investitionskategorien	12
3.3.1 Schwerpunkte	12
3.3.2 Health-Check-Maßnahmen	13
3.3.3 Regionen	13
3.3.4 Zielgruppen	17
3.3.5 Interventionstypen	18
3.4 Programmimplementation, Akteure und institutioneller Kontext	19
<b>4 Methodik</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 Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen (111)	31
5.2.1 Maßnahmenüberblick	31
5.2.2 Beantwortung der Bewertungsfragen	37
5.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	40
5.3 Agrarinvestitionsförderungsprogramm (121)	41
5.3.1 Maßnahmenüberblick	41
5.3.2 Beantwortung der Bewertungsfragen	47
5.3.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	56

5.4	Verarbeitung und Vermarktung (123a)	59
5.4.1	Maßnahmenüberblick	59
5.4.2	Beantwortung der Bewertungsfrage	62
5.4.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	71
5.5	Erhöhung der Wertschöpfung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse (123b)	73
5.5.1	Maßnahmenüberblick	73
5.5.2	Beantwortung der Bewertungsfrage	74
5.5.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	75
5.6	Zusammenarbeit (124)	76
5.6.1	Zusammenarbeit Landwirtschaft (124)	76
5.6.2	Zusammenarbeit Forst (124)	77
5.7	Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft (Flurneuordnung) (125a/b)	80
5.7.1	Maßnahmenüberblick	81
5.7.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	86
5.7.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	89
5.8	Verbesserung der ländlichen Infrastruktur (Wegebau) (125c)	90
5.8.1	Maßnahmenüberblick	90
5.8.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	94
5.8.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	95
5.9	Investive Vorhaben zur Verbesserung des Hochwasserschutzes und der Hochwasservorsorge (126)	97
5.9.1	Maßnahmenüberblick	97
5.9.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	101
5.9.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	102
<b>6</b>	<b>Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt“</b>	<b>103</b>
6.1	Überblick über Maßnahmen, Output und Ergebnisse	103
6.2	Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, die nicht Berggebiete sind (212)	109
6.2.1	Maßnahmenüberblick	110
6.2.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	111
6.2.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	115
6.3	Agrarumweltmaßnahmen (214)	116
6.3.1	Maßnahmenüberblick	116
6.3.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	126
6.3.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	140
6.4	Umwelt- und tiergerechte Haltungsverfahren (215)	145
6.4.1	Maßnahmenüberblick	145
6.4.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	148
6.4.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	151
6.5	Beihilfen für nichtproduktive Investitionen (216)	152

6.5.1	Maßnahmenüberblick	152
6.5.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	154
6.5.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	156
6.6	Erstaufforstung (221/223)	157
6.7	Waldumweltmaßnahmen (225)	157
6.7.1	Maßnahmenüberblick	157
6.7.2	Beantwortung der Bewertungsfrage	159
6.7.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	160
6.8	Erhaltung und Wiederaufbau von Waldflächen (226)	161
6.8.1	Maßnahmenüberblick	161
6.8.2	Beantwortung der Bewertungsfrage	163
6.8.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	166
6.9	Nichtproduktive Investitionen Forst (227)	166
6.9.1	Maßnahmenüberblick	166
6.9.2	Beantwortung der Bewertungsfrage	170
6.9.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	175
<b>7</b>	<b>Schwerpunkt 3 „Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“</b>	<b>176</b>
7.1	Überblick über Maßnahmen, Output und Ergebnisse	176
7.2	Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft (311)	183
7.2.1	Maßnahmenüberblick	183
7.2.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	186
7.2.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	188
7.3	Unternehmensgründung und -entwicklung im ländlichen Raum (312)	190
7.3.1	Maßnahmenüberblick	190
7.3.2	Beantwortung der Bewertungsfrage	195
7.3.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	198
7.4	Förderung der touristischen Infrastruktur (313)	199
7.4.1	Maßnahmenüberblick	200
7.4.2	Beantwortung der Bewertungsfrage	202
7.4.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	206
7.5	Öffentliche Abwasseranlagen (321a)	207
7.5.1	Maßnahmenüberblick	207
7.5.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	212
7.5.3	Schlussfolgerungen und Empfehlung	213
7.6	Kleinkläranlagen (321b)	214
7.6.1	Maßnahmenüberblick	214
7.6.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	217
7.6.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	219
7.7	Dienstleistungseinrichtungen (321c)	220

7.7.1	Maßnahmenüberblick	220
7.7.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	223
7.7.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	227
7.8	Dorferneuerung und -entwicklung (322)	228
7.8.1	Maßnahmenüberblick	228
7.8.2	Beantwortung der Bewertungsfrage	235
7.8.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	244
7.9	Bewirtschaftungspläne und Sensibilisierungsmaßnahmen in Natura-2000-Gebieten (323 a)	246
7.9.1	Maßnahmenüberblick	246
7.9.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	247
7.9.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	248
7.10	Naturnahe Gewässerentwicklung (323b)	249
7.10.1	Maßnahmenüberblick	249
7.10.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	252
7.10.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	255
7.11	Naturnahe Gewässerentwicklung, insbesondere Standgewässer (323c)	256
7.11.1	Maßnahmenüberblick	256
7.11.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	258
7.11.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	260
7.12	Nachhaltige Entwicklung von Lebensräumen (323d)	260
7.12.1	Maßnahmenüberblick	260
7.12.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	264
7.12.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	267
7.13	Landschaftspflegeprojekte (323e)	268
7.13.1	Maßnahmenüberblick	268
7.13.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	271
7.13.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	272
7.14	Schlösser und Parks (323f)	274
7.14.1	Maßnahmenüberblick	274
7.14.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	277
7.14.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	279
7.15	Kulturdenkmäler (323g)	280
7.15.1	Maßnahmenüberblick	280
7.15.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	282
7.15.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	285
7.16	Schutzpflanzungen (323h)	285
7.16.1	Maßnahmenüberblick	285
7.16.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	286
7.16.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	287



<b>8</b>	<b>Schwerpunkt 4 LEADER</b>	<b>288</b>
8.1	Beschreibung des Schwerpunkts	288
8.1.1	Überblick	288
8.1.2	Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie (41)	292
8.1.3	Kooperationsprojekte (421)	294
8.1.4	Laufende Kosten der LAG (431)	294
8.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	295
8.2.1	Untersuchungsansatz	295
8.2.2	Etablierung des LEADER-Ansatzes	297
8.2.3	Verbesserung der Local Governance	303
8.2.4	Kapazitätsaufbau für Beschäftigung und Diversifizierung	311
8.2.5	Beitrag zu Zielen der Entwicklungsstrategien und des -programms	312
8.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	320
8.3.1	Schlussfolgerungen	320
8.3.2	Empfehlungen	323
<b>9</b>	<b>Programmwirkungen</b>	<b>327</b>
9.1	Beitrag zum Wachstum der gesamten ländlichen Wirtschaft (Frage 1)	327
9.2	Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze (Frage 2)	332
9.3	Beitrag zum Ressourcenschutz (Frage 3)	336
9.4	Beitrag zur Bereitstellung erneuerbarer Energien (Frage 4)	341
9.5	Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Primärsektors (Frage 5)	341
9.6	Beitrag zur Umstrukturierung des Milchsektors (Frage 6)	347
9.7	Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel (Frage 7)	354
9.8	Beitrag zur verbesserten Wasserbewirtschaftung (Frage 8)	357
9.9	Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität und Förderung der Diversifizierung (Frage 9)	365
9.10	Beitrag zur Einführung innovativer Ansätze (Frage 10)	370
9.11	Beitrag zur Schaffung von Zugang zum Breitbandinternet (Frage 11)	376
9.12	Programmspezifische Frage Tierschutz: Tierschutzwirkungen des ELER	378
9.13	Beitrag zum Querschnittsziel Gleichstellung	383
<b>10</b>	<b>Durchführung des EPLR M-V</b>	<b>393</b>
10.1	Technische Hilfe (Frage 13)	393
10.1.1	Umsetzung	394
10.1.2	Handlungsfelder	396
10.1.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	399

10.2	Bewertung der Effizienz des Ressourceneinsatzes (Frage 14)	400
10.2.1	Effizienz der Förderabwicklung und des Fördermitteleinsatzes	401
10.2.2	Mitnahmeeffekte, Additionalität und Fehlallokationen	432
10.2.3	Effizienzsteigerung durch Synergieeffekte	442
<b>11</b>	<b>Gesamtbetrachtung und übergeordnete Empfehlungen</b>	<b>452</b>
11.1	Gesamtbetrachtung	452
11.2	Ausblick und übergeordnete Empfehlungen	462
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>469</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Berichtsstruktur zur Ex-post-Bewertung	1
Abbildung 2:	Öffentliche Ausgaben für raumwirksame Politiken in Mecklenburg-Vorpommern (Ø 1995 bis 2008*)	7
Abbildung 3:	Relative Bedeutung der jahresdurchschnittlichen öffentlichen Ausgaben raumwirksamer Politiken in MV nach siedlungsstrukturellen Kreistypen	8
Abbildung 4:	Öffentliche Mittel *) der EU-Programme in Mecklenburg-Vorpommern in der Förderperiode 2007 bis 2013	9
Abbildung 5:	Veränderung der Mittelansätze zwischen der Ursprungsfassung, dem Planungsstand 2009 und der Programmfassung nach dem 6. Änderungsantrag	10
Abbildung 6:	Verteilung der öffentlichen Mittel <sup>1)</sup> des EPLR M-V auf Zielgruppen	17
Abbildung 7:	Öffentliche Mittel <sup>1)</sup> nach Interventionstypen des EPLR M-V	18
Abbildung 8:	Strukturlandkarte der Umsetzung des EPLR M-V, Stand 01.11.2012	20
Abbildung 9:	Interventionslogik ELER-Maßnahme 111 - Berufsbildung	33
Abbildung 10:	Anzahl der „besonders tiergerechten Ställe“ (Anlage 1) und mit Regelförderung (ohne Anlage 1) gebauten Ställe (2007 bis 2013)	55
Abbildung 11:	Funktion der geförderten Wege (Mehrfachnennungen möglich)	93
Abbildung 12:	Inanspruchnahme durch verschiedene Nutzergruppen	94
Abbildung 13:	Interventionslogik ELER-Maßnahme 126 – Hochwasserschutz und -vorsorge	98
Abbildung 14:	Relation der AZ-Förderung zu Direktzahlungen nach dem Anteil der Betriebe in Direktzahlungs-Klassen im EU-Haushaltsjahr 2013	113
Abbildung 15:	Interventionslogik Waldumweltmaßnahmen	158
Abbildung 16:	Interventionslogik Erhaltung und Wiederaufbau von Waldflächen	162
Abbildung 17:	Interventionslogik nichtproduktive Investitionen Forst	169
Abbildung 18:	Bandbreite der Branchenbereiche aller geförderten Unternehmen im Förderzeitraum 2007 bis 2015	193
Abbildung 19:	Bandbreite der Branchenbereiche der geförderten Unternehmen der ZWE-Befragung (2012)	194
Abbildung 20:	Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben (Fördervolumen) pro Vorhaben nach Größenklassen	210
Abbildung 21:	Antworten auf die Frage: ‚Wie hat sich das Angebot durch das geförderte Projekt verändert?‘ (Mehrfachnennungen möglich)	225

Abbildung 22:	Umsetzung im Förderzeitraum 2007 bis 2015 - Dorferneuerung und -entwicklung (untergliedert in EU und rein national)	232
Abbildung 23:	Art der Zuwendungsempfänger – Dorferneuerung und -entwicklung	233
Abbildung 24:	Öffentliche Mittel nach Größenklassen der Gemeinden in MV - Dorferneuerung und -entwicklung	234
Abbildung 25:	Dimensionen von Lebensqualität nach Stiglitz, Sen, und Fitoussi (2009) und Zapf (1984)	236
Abbildung 26:	Ortsbildverschönerung durch private und öffentliche DE-Maßnahmen	239
Abbildung 27:	ELER-Finanzierte Vorhaben – Schlossanlagen Güstrow und Ludwigslust	275
Abbildung 28:	Förderfähige Gesamtinvestitionssumme im Verlauf des Förderzeitraums 2007 bis 2015	276
Abbildung 29:	Förderfähiges Gesamtinvestitionsvolumen nach Fördergegenständen	277
Abbildung 30:	Förderfähiges Gesamtinvestitionsvolumen nach Standorten	278
Abbildung 31:	Art der Vorhaben (2007 bis 2015)	282
Abbildung 32:	Unterstützung der Projekte durch ehrenamtliche Mitarbeit und Sachspenden	284
Abbildung 33:	Verteilung der LEADER-Mittel auf Maßnahmcodes der Projekte zur Umsetzung der Entwicklungsstrategien	293
Abbildung 34:	Art der Zuwendungsempfänger der LEADER-Projekte nach Maßnahmcodes	294
Abbildung 35:	Wirkungsmodell zur Evaluierung regionaler Entwicklungsprozesse	296
Abbildung 36:	Die Merkmale des LEADER-Ansatzes	297
Abbildung 37:	In den LAGn vertretene stimmberechtigte Mitglieder nach Art der Institution (Anteile in Prozent), Zusammenfassung aller Jahre	298
Abbildung 38:	Zufriedenheit mit der Arbeit des Regionalmanagements insgesamt im Hinblick auf folgende Aspekte	300
Abbildung 39:	Sphärenmodell	304
Abbildung 40:	Zentrale Governance-Indikatoren 2013 und 2009 getrennt nach Sphären	306
Abbildung 41:	Anzahl der Nennungen zu Sachspenden und ehrenamtlicher Mitarbeit in der Projektumsetzung	307
Abbildung 42:	Zufriedenheiten der Zuwendungsempfänger mit dem Förderverfahren	311
Abbildung 43:	Einschätzung der LAG-Mitglieder zu schlechter als erwartet umgesetzten Themenbereichen und diesbezüglichen Gründen	313

Abbildung 44:	Einschätzung der LAG-Mitglieder zum Beitrag von LEADER nach Handlungsfeldern	314
Abbildung 45:	Wirkungsbereiche der LEADER-Projekte im Tourismus (Einschätzung der ZWE)	317
Abbildung 46:	Naturschutzgebiet Langenhägener Seewiesen und Teil des Vogelschutzgebiets DE 2437-401	337
Abbildung 47:	Gewinnentwicklung der Haupterwerbsbetriebe (Gewinn plus Personalaufwand je AK) in MV nach Betriebsformen (WJ 2006/07 bis 2014/15)	349
Abbildung 48:	Anteile der Fördermittel 2007 bis 2014 in Prozent an den Dimensionen	368
Abbildung 49:	Fördergegenstände der Technischen Hilfe 2007 bis 2015 (in Mio. Euro)	395
Abbildung 50:	Nutzung der TH für naturschutzfachliche Wirkungsanalysen und die Bereitstellung von Umweltindikatoren	397
Abbildung 51:	Aufwands- und kostenerhöhende Merkmalsausprägungen in der Umsetzung eines ELER-Programms in der Förderperiode 2007 bis 2013	402
Abbildung 52:	Verteilung der Zahl der AntragstellerInnen in LEADER (41x) auf ZWE-Kategorien und relative IK in LEADER	408
Abbildung 53:	Durchschnittliche Förderfläche je Betrieb für ausgewählte flächenbezogenen Maßnahmen	409
Abbildung 54:	Struktur der Bewilligung von Fördermaßnahmen des EPLR M-V (Stand November 2012)*	415
Abbildung 55:	Zahl und Volumen der bearbeiteten Förderfälle der Maßnahme 323a nach Bewilligungsstellen in der Förderperiode 2007 bis 2013	417
Abbildung 56:	Beschäftigtenentwicklung im öffentlichen Dienst in MV für ausgewählte Geschäftsbereiche	419
Abbildung 57:	Fördermittel 2007 bis 2015 mit positiven Wirkungen nach Wirkungsfeldern und Interventionstypen	452
Abbildung 58:	Dynamik zwischen Vermeidung von Verfahrensfehlerkosten, Implementationskosten und Zielverfehlungskosten	465

## Kartenverzeichnis

Karte 1:	Zahlungen in der 1. und 2. Säule der GAP in den EU-Haushaltsjahren 2007 bis 2011	14
Karte 2:	Errechnete sektorale Förderintensitäten (Jahresdurchschnitt 2007 bis 2011)	16
Karte 3:	Errechnete einwohnerbezogene Förderintensität ländlicher Entwicklungsmaßnahmen (Durchschnitt der EU-Haushaltsjahre 2007 bis 2011)	17
Karte 4:	Regionale Verteilung der bewilligten AFP-Fördermittel (Euro) in der Förderperiode 2007 bis 2013 in Mecklenburg-Vorpommern, differenziert nach Investitionsbereichen	46

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Maßnahmen des EPLR M-V und Bewertungshintergründe	2
Tabelle 2:	Programmthemen und -fragen und zugehörige Bewertungshintergründe	4
Tabelle 3:	Indikativer Finanzplan 2007 bis 2013 (in Euro)	10
Tabelle 4:	Vergleich der Planansätze des EPLR M-V mit den Ist-Ausgaben zum 31.12.2015 nach Schwerpunkten	12
Tabelle 5:	Vergleich der Planansätze mit den Ist-Ausgaben zum 31.12.2015 für neue Herausforderungen nach Schwerpunkten	13
Tabelle 6:	Verwendete Datengrundlagen	22
Tabelle 7:	Verwendete Methoden der Analyse der Wirkungen und Durchführung	23
Tabelle 8:	Überblick über die Maßnahmen des Schwerpunktes 1 (Stand: Anfang 2014)	25
Tabelle 9:	Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 1 (Soll-Ist-Vergleich)	26
Tabelle 10:	Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich (Schwerpunkt 1)	27
Tabelle 11:	Gemeinsame Ergebnisindikatoren im Soll-Ist-Vergleich (Schwerpunkt 1)	28
Tabelle 12:	Beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ (Neben-)wirkungen von Schwerpunkt-1-Maßnahmen	31
Tabelle 13:	Durchgeführte Kurse nach Themenbereichen im ELER-Monitoring	34
Tabelle 14:	Geförderte Kurse in der Förderperiode 2007 bis 2013 nach Bildungsträgern	35
Tabelle 15:	AFP 2007-2013: Planung und Realisierung	44
Tabelle 16:	AFP 2007-2013: Output-Indikatoren nach Investitionsschwerpunkten (Maßnahmen 121-0, 121-1 und 121-2)	45
Tabelle 17:	Mittelwertvergleich zwischen geförderten Betrieben und nicht geförderten Testbetrieben mit Milchviehhaltung in MV	49
Tabelle 18:	Ergebnisse des PSM für geförderte Betriebe und nicht geförderten Testbetrieben mit Schwerpunkt Milchviehhaltung in MV	51
Tabelle 19:	Förderzahlen zur Marktstrukturförderung in Mecklenburg-Vorpommern im Zeitraum 2007-2014 gemäß den vorliegenden Erhebungsbögen	62
Tabelle 20:	Entwicklung der betrieblichen Kennzahlen durch die geförderten Projekte entsprechend der Angaben im Erhebungsbogen	75
Tabelle 21:	Art der geförderten Vorhaben für die Teilmaßnahme 125a nach ausbezahlten Mitteln	83
Tabelle 22:	Bauweisen der geförderten Wegeabschnitte, ohne Brückenbauwerke (Gesamtstrecke: 555 km)	84

Tabelle 23:	Nutzung der Wege in den Stichprobenverfahren	85
Tabelle 24:	Flächenbereitstellungen im Rahmen der Flurneuordnung nach Angaben der VerfahrensbearbeiterInnen für 23 ausgewählte Verfahrensgebiete	85
Tabelle 25:	Bauweisen der geförderten Wegeabschnitte (Wegestrecke: 346 km)	92
Tabelle 26:	Haupt- und Nebenfunktionen der geförderten Wegeabschnitte (Gesamtstrecke: 346 km)	92
Tabelle 27:	Vorhaben zum Hochwasserschutz mit Indikatoren und Umsetzungszahlen nach Landkreisen	100
Tabelle 28:	Indikatoren zu Hochwasserschutz und -vorsorge mit Erreichungsgrad	100
Tabelle 29:	Überblick über die Maßnahmen und Teilmaßnahmen von Schwerpunkt 2 (Stand: Anfang 2014)	104
Tabelle 30:	Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 2 (Soll-Ist-Vergleich)	105
Tabelle 31:	Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich (Schwerpunkt 2)	106
Tabelle 32:	Soll-Ist-Vergleich auf Ergebnisebene (Schwerpunkt 2)	107
Tabelle 33:	Beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ (Neben-)Wirkungen von Schwerpunkt-2-Maßnahmen mit Berücksichtigung in den Vertiefungsthemen	109
Tabelle 34:	Relation der AZ-Förderung zu den landwirtschaftlichen Direktzahlungen im EU-Haushaltsjahr 2013	113
Tabelle 35:	Agrarumweltmaßnahmen und ihre Ressourcenschutzziele	119
Tabelle 36:	Förderangebot der AUM in Mecklenburg-Vorpommern	120
Tabelle 37:	Förderverlauf der Agrarumweltmaßnahmen	122
Tabelle 38:	Eingesetzte Methoden und verwendete Datenquellen	128
Tabelle 39:	Gesamtüberblick über AUM mit Biodiversitätszielen und ihre Bewertung	130
Tabelle 40:	Wirkungsbewertung von AUM mit Wasserschutzzielen	134
Tabelle 41:	Zusammenfassender Überblick über Effektivität und Effizienz der Umweltwirkungen der Agrarumweltmaßnahmen	139
Tabelle 42:	Teilmaßnahmen, förderberechtigte Tierart und Prämienhöhe* in Euro pro GVE und Jahr	145
Tabelle 43:	Inanspruchnahme der Maßnahmen „Weide- und Strohhaltung“ 2010 – 2014 (ohne Altverpflichtungen)	148
Tabelle 44:	Anteil der Biotope mit Vorkommensnachweis der Art vor und nach der Sanierung	155
Tabelle 45:	Lage der unterstützten Gebiete	160



Tabelle 46:	Ziele und Umsetzung des ELER-Codes 226	163
Tabelle 47:	Ziele und Umsetzung des ELER-Codes 227	170
Tabelle 48:	Überblick über die Maßnahmen und Teilmaßnahmen von Schwerpunkt 3 (Stand: 2014)	176
Tabelle 49:	Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 3 (Soll-Ist-Vergleich)	177
Tabelle 50:	Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich (Schwerpunkt 3)	179
Tabelle 51:	Soll-Ist-Vergleich auf Ergebnisebene (Schwerpunkt 3)	180
Tabelle 52:	Beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ (Neben-)wirkungen von Schwerpunkt-3-Maßnahmen	182
Tabelle 53:	Maßnahme 311: Verteilung der Fördermittel (1.000 Euro) auf die Diversifizierungsbereiche und Förderjahre in MV	185
Tabelle 54:	Öffentliche Mittel und förderfähige Ausgaben der Zahlungen in den verschiedenen Branchen	196
Tabelle 55:	Geschaffene Arbeitsplätze im Förderzeitraum 2007 bis 2015	198
Tabelle 56:	Ausgestaltung der Maßnahme 313	200
Tabelle 57:	Mittelverausgabung im Zeitraum 2007 bis 2013 – Maßnahme 313	202
Tabelle 58:	Verteilung der Vorhaben und Fördermittel 2007-2015 nach Landkreisen	209
Tabelle 59:	Output- und Ergebnisindikatoren mit Erreichungsgrad	211
Tabelle 60:	Abwasserlastsenkung in den Fördervorhaben Abwasseranlagen	213
Tabelle 61:	Höhe der Förderfestbeträge nach Antragsjahr	215
Tabelle 62:	Verteilung der geförderten Vorhaben 2007-2015 nach Landkreisen	217
Tabelle 63:	Output- und Ergebnisindikatoren mit Erreichungsgrad	217
Tabelle 64:	Überblick über die Fördergegenstände der Maßnahme 321c	221
Tabelle 65:	Ziele der einzelnen Fördergegenstände der Maßnahme 321c	222
Tabelle 66:	Umsetzung der Maßnahme 321c im Förderzeitraum 2007 bis 2015	223
Tabelle 67:	Mittelverausgabung im Zeitraum 2007 bis 2015 nach Fördergegenständen der Dorferneuerung und -entwicklung	238
Tabelle 68:	Relative Bedeutung der verschiedenen Fördergegenstände der Teilmaßnahme 323 a	247
Tabelle 69:	Verteilung der Finanzmittel auf den Kreis der Zuwendungsempfänger	250
Tabelle 70:	Verteilung der Finanzmittel der Teilmaßnahme 323b auf Schwerpunktbereiche	250
Tabelle 71:	Funktionsbewertung von Fischaufstiegsanlagen	253

Tabelle 72:	Verteilung der Finanzmittel auf den Kreis der Zuwendungsempfänger	257
Tabelle 73:	Verteilung der Finanzmittel auf Schwerpunktbereiche (Mehrfachnennungen möglich)	257
Tabelle 74:	Verteilung der Finanzmittel auf Bewilligungsbehörden und Schwerpunktbereiche	262
Tabelle 75:	Verteilung der Finanzmittel auf den Kreis der Zuwendungsempfänger, Teilmaßnahme 323d	263
Tabelle 76:	Entwicklung von Brutvogelbeständen im Peenetal zwischen 1992 und 2007	266
Tabelle 77:	Verteilung der Finanzmittel auf Schwerpunkte	269
Tabelle 78:	Art der bewilligten Fördervorhaben	270
Tabelle 79:	Umsetzung im Förderzeitraum 2007 bis 2015	281
Tabelle 80:	Verausgabte Mittel nach LEADER-Codes (2008-2015)	291
Tabelle 81:	Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich	291
Tabelle 82:	Behandlung von Wirkungsbereichen der LEADER-Projekte in den Vertiefungsthemen	292
Tabelle 83:	Übersicht über Verweise im Text zu Datenquellen	296
Tabelle 84:	Wirkungsindikator Wirtschaftswachstum (zusätzliche Bruttowertschöpfung) im Förderzeitraum 2007 bis 2015	329
Tabelle 85:	Quantifizierter Wirkungsindikator Schaffung neuer Dauerarbeitsplätze im Förderzeitraum 2007 bis 2015	333
Tabelle 86:	Quantifizierter Wirkungsindikator Schaffung neuer Dauerarbeitsplätze im Förderzeitraum 2007 bis 2015 differenziert nach Maßnahmen	334
Tabelle 87:	Zusammenfassung der Bottom-up-Wirkungsbewertung	339
Tabelle 88:	Bottom-up-Wirkungseinschätzungen relevanter Maßnahmen	344
Tabelle 89:	Maßnahmen zur Begleitung der „neuen Herausforderung Milch“ (2007 bis 2013)	350
Tabelle 90:	Übersicht der Szenarien-Ergebnisse zu den Klimaschutzbeiträgen	356
Tabelle 91:	Wirkungsbeitrag von Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerqualität	360
Tabelle 92:	Zuordnung der (Teil-)Maßnahmen zu den Dimensionen von Lebensqualität	367
Tabelle 93:	Maßnahmen im EPLR M-V mit Innovationsansätzen	371
Tabelle 94:	Anteil Breitbandverfügbarkeit bezogen auf Haushalte über alle Technologien	377
Tabelle 95:	Gleichstellungsrelevanz der ausgezahlten öffentlichen Mittel 2007 bis 2015	384

Tabelle 96:	Anzahl der geschaffenen FTE (Netto) und deren Frauenanteil	386
Tabelle 97:	Art und Umfang der entstandenen Beschäftigungsverhältnisse differenziert nach Frauen und Männern	387
Tabelle 98:	Verteilung der öffentlichen Mittel auf Handlungsfelder (Planung 2009, 2012 und Ist 2015)	394
Tabelle 99:	Eckpunkte der Programmumsetzung in MV im Vergleich zu den Bundesländern NRW, SH, HE und NI/HB	404
Tabelle 100:	Eckwerte ausgewählter investiver Maßnahmen im Vergleich der Länder	406
Tabelle 101:	Synopse der zentralen Merkmale der Förderstrategie des EPLR M-V und deren Auswirkungen auf Umsetzungsaufwand und Wirksamkeit	410
Tabelle 102:	Organisationsstrukturen der Programmumsetzung im Ländervergleich	413
Tabelle 103:	Synopse der zentralen Merkmale des organisatorischen Umsetzungsrahmens des EPLR M-V und Auswirkungen auf Umsetzungsaufwand und Wirksamkeit	420
Tabelle 104:	Verteilung der eingesetzten Fördermittel auf „Leistungsträger“ und Maßnahmen mit Zielverfehlungen	429
Tabelle 105:	Anteil ausgezahlter Fördermittel für private ZWE mit vollständiger Mitnahme nach Maßnahmengruppen	433
Tabelle 106:	Synergieeffekte zwischen Maßnahmen für die unterschiedlichen Wirkungsfelder <sup>1)</sup>	445
Tabelle 107:	Beispiele für Synergieeffekte im Sinne wirkungsverstärkender Interaktionen	446

## Abkürzungsverzeichnis

### A

---

a	Jahr
ÄfL	Amt/Ämter für Landwirtschaft
ABAG	Allgemeinen Bodenabtragsgleichung
ABR/ÄBR	Ämter für Biosphärenreservate auch Biosphärenreservate
Abs.	Absolut
AF	Ackerfläche
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AFP-A	Agrarinvestitionsförderungsprogramm Teil A
AFP-B	Agrarinvestitionsförderungsprogramm Teil B
AG	Arbeitsgemeinschaft, Arbeitsgruppe
AK	Arbeitskraft, Arbeitskräfte
Al	Aluminium
AMI	Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen zur Projektförderung
Art.	Artikel
AUM	Agrarumweltmaßnahme(n)
Avifauna	Gesamtheit aller in einer Region vorkommenden Vogelarten
AWA	Abwasseranlagen
AZ	Ausgleichszulage

### B

---

BAG-LAG	Bundesarbeitsgemeinschaft der LEADER-Aktionsgruppen
BBRL	Breitbandrichtlinie
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BBV	Berufsbildungsverein
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BGA	Gemeinsamer Begleitausschuss
BHO	Bundshaushaltsordnung
BilSE	BilSE-Institut (Bildung und Forschung GmbH)
biota	Institut für ökologische Forschung und Planung GmbH
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BITKOM	Bundesverband Informationswirtschaft Telekommunikation und neue Medien e. V.
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

BP	Brutpaare
BS	Bescheinigende Stelle
BSB5	Biologischer Sauerstoffbedarf in 5 Tagen (Maß für die biologische Abbaubarkeit von Abwasser)
bspw.	beispielsweise
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVVG	Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH
BW	Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
BWS	Bruttowertschöpfung
bzw.	beziehungsweise

**C**

---

Ca	Calzium
ca.	circa
CC	Cross Compliance
CH4	Methan
CLLD	Community led local development
CMEF	Common Monitoring and Evaluation Framework
CO2	Kohlendioxid
CO2äq	CO2-Äquivalente
c/s	Seite 22
CSB	Chemischer Sauerstoffbedarf (Maß für die chemische Abbaubarkeit von Abwasser)

**D**

---

D	Deutschland
DA	Dienstanweisung
DE	Dorferneuerung und –entwicklung
DESTATIS	Statistisches Bundesamt
DGErhG M-V	Dauergrünlanderhaltungsverordnung Mecklenburg-Vorpommern
d. h.	das heißt
DirektZahlVerpflV	Direktzahlungsverpflichtung
div.	diverse
dt	Dezitonne
DüV	Düngeverordnung
DV	Datenverarbeitung
DVL	Deutscher Verband für Landschaftspflege
DVS	Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume

**E**

---

E	Einzelflächenansatz
---	---------------------

EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
ebd.	ebenda
EDV	elektronische Datenverarbeitung
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EEN	European Evaluation Network for Rural Development
EFF	Europäischer Fischereifonds
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFSA	European Food Safety Authority
eG	eingetragene Gesellschaft
EIP-agri	Europäischen Innovationspartnerschaften
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ELER-Verordnung	Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EM	Ergänzendes Material
Enat	Erosionsstufen nach DIN
E neu	Neu angeschlossene Einwohner
entera	Ingenieurgesellschaft entera – Umweltplanung & IT GbR
EPLR	Entwicklungsprogramm für den Ländlichen Raum
EPLR M-V	Entwicklungsprogramm für den Ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern
EroSchutzLVO M-V	Erosionsschutzlandesverordnung Mecklenburg-Vorpommern
ERP	European Recovery Programme
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESI	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
ESIF-VO	Europäische Struktur- und Investitionsfonds Verordnung
etc.	et cetera (und so weiter)
et al.	et alii, et aliae (und andere)
EU	Europäische Union
EU-KOM	Europäische Kommission
e. V.	eingetragener Verein
EW	Einwohnerwert (Maß für die Kapazität bei Kläranlagen)
EW KA	Einwohnerwert Kläranlage
EW/km <sup>2</sup>	Einwohner pro Quadratkilometer

---

**F**

F&E	Forschung und Entwicklung
FFH	Fauna-Flora-Habitat(-Richtlinie) (Richtlinie 92/43/EWG des Europäischen Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen)
FM	Finanzministerium

FNN	Flächen- und Nutzungsnachweis
FNO	Flurneuordnung
FöRiGeF	Richtlinie zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung von Gewässern und Feuchtlebensräumen
FöRiMan	Richtlinie zur Förderung von Managementplänen in Natura 2000-Gebieten
FöRiSAG	Förderung von Investitionen zugunsten schützenswerter Arten und Gebiete
FTE	Vollzeitäquivalente (aus dem Englischen: Full Time Equivalents)

**G**


---

GAK	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
gem.	gemäß
GEST	TreibhausGasEmissionsStandortTypen
ggf.	gegebenenfalls
GIS	Geographische Informationssysteme
GLÉS	Gebietsbezogene lokale Entwicklungsstrategie
GlobalGAP/QS	Global Good Agricultural Praxis /Qualitätssicherung
Glöz	guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand
GNAS	von Natur aus nährstoffarme und/oder aushagerungsfähige Standorte
GRW	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
GV	Großvieheinheiten
GVB	Gemeinsame Verwaltungsbehörde
GVE	Großvieheinheiten
GWK	Grundwasserkörper

**H**


---

ha	Hektar
HB	Bremen
HC	Health Check
HE	Hessen
HFF	Hauptfutterfläche
HNV	High Nature Value
Hrsg.	Herausgeber

**I**


---

ibu	Institut für Berufsbildung und Umschulung
i. d. R.	in der Regel
IFS	International Featured Standard
IHK	Industrie und Handelskammer
IK	Implementationskosten

IK-Technologie	Informations- und Kommunikationstechnologien
IKZ	interkommunale Zusammenarbeit
ILE	Integrierte ländliche Entwicklung
ILE-HB	Handbuch für die Bewilligungsbehörden zur Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung
ILEK	Integriertes ländliche Entwicklungskonzept
ILERL	Richtlinie zur integrierten ländlichen Entwicklung
IM	Ministerium für Inneres und Sport Mecklenburg-Vorpommern
inkl.	inklusive
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
IP	Integrierte Produktion
IT	Informationstechnologie

**J**


---

Jgg.	Jahrgänge
------	-----------

**K**


---

K	Kräftig
k. A.	keine Angabe
Kap.	Kapitel
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
kg	Kilogramm
KiTa	KinderTagesstätte
KKA	Kleinkläranlagen
KKS	Kaufkraftstandards (KKS)
km	Kilometer
km <sup>2</sup>	Quadrat Kilometer
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
KOM	Europäische Kommission
kt	Kilotonne
KTBL	Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft

**L**


---

LA	Lenkungsausschuss
LAG	Lokale Aktionsgruppe (LEADER)
LAKD	Landesamt für Kultur und Denkmalpflege
LALLF	Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei Mecklenburg-Vorpommern
LEADER/ LEADER+	EU-Gemeinschaftsinitiative (LEADER = Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft). (aus dem Französischen: <b>L</b> iaison entre <b>a</b> ctions de <b>d</b> éveloppement de l'économie rurale) LEADER II (1994-1999), LEADER+ (2000-2006), LEADER (2007-2013)



LF	Landwirtschaftlich genutzte Fläche
LFI	Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern
LFoA	Landesforschungsanstalt, Anstalt öffentlichen Rechts
LHO	Landeshaushaltsordnung
LK	Landkreis
LKW	Lastkraftwagen
LPV	Landschaftspflegeverband
LR	Thünen-Institut für Ländliche Räume
LRH	Landesrechnungshof
LU	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz
LÜ	Langfristige Überführung
LUNG	Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie
LVP	Landschaftspflegeverband
LVZ	Landwirtschaftliche Vergleichszahl
LwAnpG	Landwirtschaftsanpassungsgesetz
LWL	Landkreis Ludwigslust

**M**


---

m	Meter
MaStrVerbRL M-V	Marktstrukturverbesserungsrichtlinie
max.	maximal
Maxqda	Software für die Analyse qualitativer Daten
MB	Modulbericht
Mbit/s	Megabit pro Sekunde
max.	maximal
MDM	Mulch- oder Direktsaat- oder Mulchpflanzverfahren im Ackerbau
mg	Milligramm
mg/l	Milligramm pro Liter
Mio.	Millionen
mm	Millimeter
Mrd.	Milliarde
MV	Mecklenburg-Vorpommern
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
MW	Megawatt
MWh	Megawattstunde

**N**


---

N	Stickstoff
n	statistische Kenngröße für die Anzahl der Elemente einer Grundgesamtheit (oder auch die Anzahl der Beobachtungen)
n.a.	nicht aufgeführt

Natura 2000	europäisches Schutzgebietsystem gebildet aus: "Special Area of Conservation" (SAC) der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) und "Special Protected Area" (SPA) der Vogelschutz-Richtlinie
n.b.	Nicht berücksichtigt
NG	Neu gegründete Betriebsstätte
Nges	Gesamtstickstoff
NH <sub>4</sub> -N	Ammonium-Stickstoff
NLWKN	Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
N-min	Gehalt eines Bodens an verfügbarem mineralisierten Stickstoff
N.N.	Nomen nominandum, Nomen nescio, Platzhalter für eine (noch) unbekannte Person
NORD/LB	Norddeutsche Landesbank
N <sub>2</sub> O	Lachgas
NP	Nationalparkamt
Nr.	Nummer
NRR	Nationale Rahmenregelung
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSG	Naturschutzgebiet
<b>O</b>	
o. ä.	oder ähnliche(r/s)
OG	Oberflächengewässer
o. g.	oben genannte(n/r/s)
<b>P</b>	
P	Phosphor
PdLRL MV	Richtlinie zur Förderung von Projekten der Landschaftspflege
Pges.	Gesamtphosphor
PAK	Projektauswahlkriterien
PC	Personal Computer, Einzelplatzrechner
PCH	Parchim
PKW	Personenkraftwagen
profil c/s	zur Umsetzung des EPLR M-V genutztes Datenbanksystem
PSM	Pflanzenschutzmittel
PwC	PricewaterhouseCoopers AG
<b>Q</b>	
QM-Milch	Qualitätsmanagement Milch
QS	Prüfsystem für Qualität und Sicherheit
<b>R</b>	
rel.	relativ/er
rd.	rund

RL	Richtlinie
<b>S</b>	
S	System- oder betriebszweigorientierter Ansatz
S.	Seite
s.	siehe
SFC	SFC 2007 = System for Fund Management in the European Community 2007-2013
SG	planerisch gesteuerte Effekte durch zeitliche und räumliche Koordination anhand von Planungen mit Bündelungsfunktion und/oder Gremien/Akteure vor Ort
SH	Schleswig-Holstein
SN	nachfrageinduzierte „ungelenkte“ Synergieeffekte
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannt
SP	ELER-Schwerpunkt
Sportstb. RL	Richtlinie zur Förderung des Sportstättenbaus
SSF	Stiglitz, Sen und Fitoussi
SSK	förderstrategisch konzipierte Effekte in Richtlinien (Verknüpfungen, Kumulationen, Stärkung durch entsprechende Auswahlkriterien und deren Gewichtung etc.)
StatA MV	Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern
StALU (StÄLU)	Staatliches Amt (Staatliche Ämter) für Landwirtschaft und Umwelt
SWOT	Stärken-Schwächen-Analyse (aus dem Englischen: Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats)
<b>T</b>	
t	Tonne
t0, t1, t+3	Untersuchungszeitpunkte
TG	Teilnehmergeinschaft
TH	Technische Hilfe
THG	Treibhausgas(e)
Tsd.	Tausend
TWIST	Transitionswege WasserInfraSTRuktursysteme
<b>U</b>	
u.	und
u. a.	unter anderem
u. ä.	und ähnliche(s)
UFAT	Umschulung, Fortbildung, Ausbildung und Tagesseminare (UFAT Bildungswerk Wöbbelin)
usw.	und so weiter
<b>V</b>	
v. a.	vor allem

VB	Verwaltungsbehörde
vgl.	vergleiche
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
VK	Variationskoeffizient
VM	Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung
VO	Verordnung
VOK	Vor-Ort-Kontrolle(n)
VT	Vertiefungsthema
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
V&V	Verarbeitung und Vermarktung, (ELER-Code 123)

**W**


---

WBF	Wettbewerbsfähigkeit
WBV	Wasser- und Bodenverband
WCs	Toilette/n
WF	Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie
WHO	World Health Organization
Wirk.	Wirksamkeit
WJ	Wirtschaftsjahr
WM	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WUM	Waldumweltmaßnahmen

**Z**


---

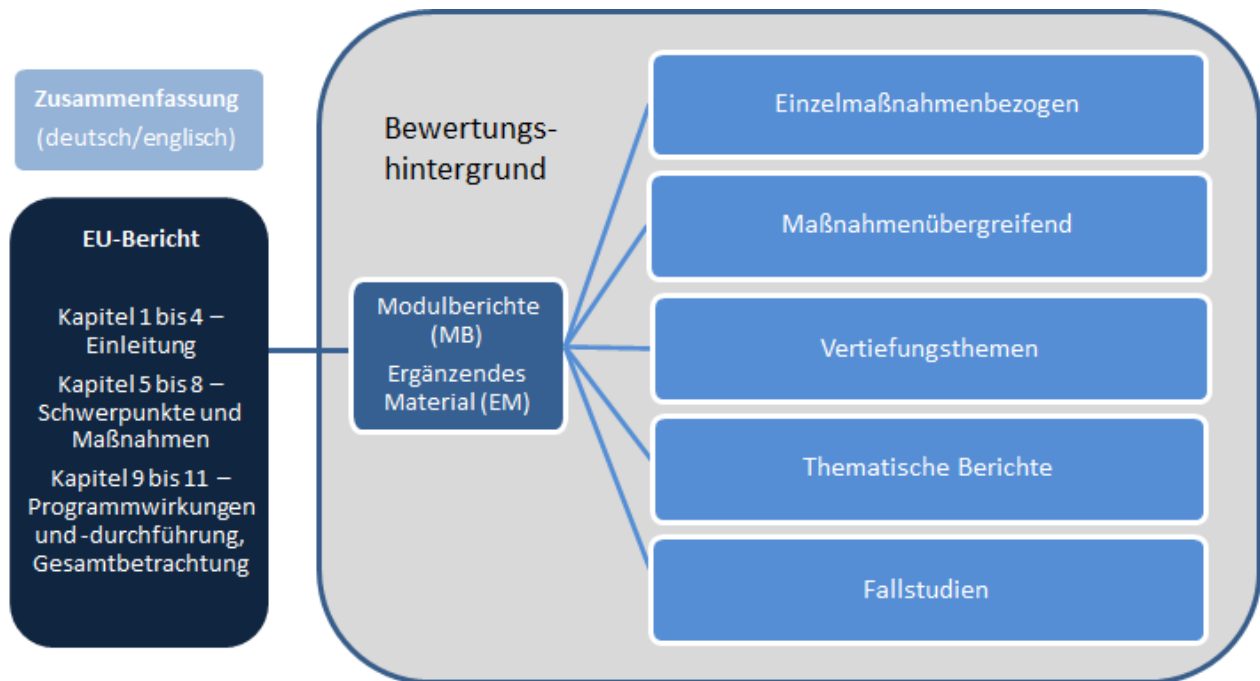
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
ZWE	ZuwendungsempfängerIn
ZSt	Abkürzung in Abbildung 8 Referat Zahlstelle

%	Prozent
§	Gesetzesparagrafen

## 1 Struktur des Ex-post-Bewertungsberichts

Der Ex-post-Bewertungsbericht ist zweigeteilt: Er besteht aus einem EU-Bericht, in dem alle Bewertungsfragen beantwortet werden, und einem Anhang, der den Bewertungshintergrund enthält (siehe Abbildung 1).

**Abbildung 1:** Berichtsstruktur zur Ex-post-Bewertung



Quelle: Eigene Darstellung.

Der EU-Bericht gliedert sich zwei große Bereiche. Nach Schwerpunkten gegliedert werden die zugehörigen Maßnahmen bearbeitet. Die Beschreibung des Outputs, der Relevanz und Zielerreichung mündet in einer Beantwortung der Bewertungsfragen (Fragen 15 bis 24). Kapitel 9 und 10 geben eine Gesamtschau der Programmwirkungen (Fragen 1 bis 11) und -durchführung (Frage 13 und 14)<sup>1</sup>.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Maßnahmen des EPLR M-V 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. Die Kategorie „Ergänzendes Material“ (EM) ist für Materialsammlungen zu einzelnen EU-Berichtskapiteln vorgesehen (z. B. Fragebögen, Interviewleitfäden).

<sup>1</sup> Frage 12 bezieht sich auf das Nationale Netzwerk und wird in dem gesondert vorzulegenden Evaluierungsbericht für das Nationale Netzwerk untersucht und beantwortet.

**Tabelle 1:** Maßnahmen des EPLR M-V und Bewertungshintergründe

<b>Maßnahme/Thema</b>	<b>Kapitel</b>	<b>AutorInnen</b>	<b>Bewertungshintergrund</b>
Einleitungskapitel	1 bis 4	Regina Grajewski	
Berufsbildung und Information (111)	5.2	Winfried Eberhardt	5.2_EM Berufsbildung
Agrarinvestitionsförderungsprogramm (121)	5.3	Henrik Ebers Bernhard Forstner	-/-
Marktstrukturverbesserung (123a)	5.4	Martin Spengler	5.4_EM Verarbeitung und Vermarktung
Erhöhung der Wertschöpfung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse (123b)	5.5	Kristin Franz	5.5_MB Forstliche Förderung
Zusammen bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien (124)	5.6	Kristin Franz	5.5_MB Forstliche Förderung
Flurbereinigung (125a)	5.7	Manfred Bathke	5.7_MB Flurneuordnung
Vergabe von Leistungen an Dritte (125b)	5.7	Manfred Bathke	5.7_MB Flurneuordnung
Wegebau (125c)	5.8	Manfred Bathke	5.8_MB Ländlicher Wegebau
Hochwasserschutz/-vorsorge (126)	5.9	Winfried Eberhardt	-/-
Ausgleichszulage (212)	6.2	Regina Dickel Regina Grajewski	-/-
Agrarumweltmaßnahmen (214)	6.3	Karin Reiter Wolfgang Roggendorf Achim Sander	6.3_MB Agrarumweltmaßnahmen
Umwelt- und tiergerechte Haltungsverfahren	6.4	Angela Bergschmidt	6.4_EM Tierschutzmaßnahmen
Spezieller Arten- und Biotopschutz (216)	6.5	Manfred Bathke	-/-
Erstaufforstung (221/223)	6.6	Kristin Franz	5.5_MB Forstliche Förderung
Waldumweltmaßnahmen (225)	6.7	Kristin Franz	
Wiederaufbau (226)	6.8	Kristin Franz	
Nichtproduktive Investitionen Forst (227)	6.9	Kristin Franz	
Diversifizierung (311)	7.2	Henrik Ebers Bernhard Forstner	7.2_EM Diversifizierung
Kleinstunternehmen (312)	7.3	Andrea Moser	7.3_EM Kleinstunternehmen
Tourismus (313)	7.4	Heike Peter	7.4_MB Umnutzung 7.8_MB Integrierte ländliche Entwicklung
Abwasseranlagen (321a)	7.5	Winfried Eberhardt	-/-
Kleinkläranlagen (321b)	7.6	Winfried Eberhardt	-/-
Dienstleistungseinrichtungen (321c)	7.7	Birgit Fengler Heike Peter	7.8_MB Integrierte ländliche Entwicklung
Dorferneuerung und -entwicklung (322)	7.8	Heike Peter	7.8_MB Integrierte ländliche Entwicklung
Natura-2000-Managementplanung (323a)	7.9	Manfred Bathke	-/-
Naturnahe Gewässerentwicklung (323b)	7.10	Manfred Bathke	-/-
Naturnahe Gewässerentwicklung, Standgewässer (323c)	7.11	Manfred Bathke	-/-

<b>Maßnahme/Thema</b>	<b>Kapitel</b>	<b>AutorInnen</b>	<b>Bewertungshintergrund</b>
Nachhaltige Entwicklung von Lebensräumen (323d)	7.12	Manfred Bathke	-/-
Landschaftspflegeprojekte (323e)	7.13	Manfred Bathke	7.13_MB Landschaftspflegeprojekte
Schlösser und Parks (323f)	7.14	Birgit Fengler	-/-
Kulturdenkmäler (323g)	7.15	Birgit Fengler Heike Peter	7.15_EM Kulturdenkmäler
Schutzpflanzungen (323h)	7.16	Manfred Bathke	-/-
LEADER (Schwerpunkt 4)	8	Kim Pollermann	8_MB LEADER

Quelle: Eigene Darstellung.

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

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

<b>Programmenthema/-frage</b>	<b>Kapitel</b>	<b>AutorInnen</b>	<b>Bewertungshintergrund</b>
Beitrag zum Wachstum der gesamten ländlichen Wirtschaft	9.1	Andrea Pufahl	9.1_MB Wirtschaft und Arbeit
Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze	9.2		
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 des Primärsektors	9.5	Gerald Schwarz	9.5_MB Wettbewerbsfähigkeit 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	9.7_MB Klimaschutz
Beitrag zur verbesserten Wasserbewirtschaftung	9.8	Wolfgang Roggendorf	9.8_MB Wasser
Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität und Förderung der Diversifizierung	9.9	Andrea Moser	9.9_MB 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	
Programmdurchführung und Fördereffizienz	10.2	Barbara Fähmann Regina Grajewski	-/-

Quelle: Eigene Darstellung.



## 2 Bewertungsrahmen

Mecklenburg-Vorpommern (MV) hat die Bewertung seines ländlichen Entwicklungsprogramms (EPLR) 2007 bis 2013 gemeinsam mit fünf anderen Bundesländern (Niedersachsen/Bremen<sup>2</sup>, Schleswig-Holstein, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Hessen) in einem Paket vergeben. Die Beauftragung umfasste die laufende Bewertung, die Erstellung jährlicher Bewertungsberichte, die Halbzeitbewertung 2010 und die Ex-post-Bewertung 2016. Die Bewertung wurde unter Federführung des Thünen-Instituts für Ländliche Räume (LR) in Kooperation mit dem Thünen-Institut für Betriebswirtschaft (BW), dem Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie (WF) sowie dem Planungsbüro entera durchgeführt.

Zur Steuerung der Bewertungsaktivitäten war ein Lenkungsausschuss (LA) eingerichtet, der sich aus den Verwaltungsbehörden<sup>3</sup> (VB) der Bundesländer und der Fondsverwaltung in MV sowie den EvaluatorInnen zusammensetzte. Den Vorsitz hatte bis 2013 die VB Schleswig-Holstein, ab 2013 das Koordinierungsreferat in der Staatskanzlei Niedersachsen.

Die LA-Sitzungen fanden einmal pro Jahr statt. In einem internen Teil (ohne Beteiligung der Auftragnehmer) diskutierten die Länder als Auftraggeber Fragen der Begleitung und Bewertung und der vertraglichen Abwicklung. Der weitere Teil wurde gemeinsam mit den EvaluatorInnen gestaltet. Seitens der EvaluatorInnen wurden wesentliche Bewertungsaktivitäten und deren Ergebnisse vorgestellt. Auch Änderungen grundsätzlicher Art am Evaluationsdesign oder Fragen, die länderübergreifende Entscheidungen erforderten, waren Gegenstand des LA.

Neben dem LA gab es auch länderübergreifende Strukturen auf Maßnahmenebene zur Absprache des Evaluationsdesigns und zur Vorstellung/Diskussion der Ergebnisse.

Programmbezogen erfolgte die Kommunikation bezüglich des Untersuchungsdesigns und die Diskussion der Ergebnisse bilateral mit der Fondsverwaltung und Fachreferaten.

Jährlich wurde ein Bewertungsbericht je Programm erstellt, der auch die Grundlage für das Kapitel im jährlichen Durchführungsbericht zur laufenden Bewertung bildete. Die Bewertungsberichte wurden im Gemeinsamen Begleitausschuss (BGA) präsentiert und diskutiert. Daneben gab es – als Besonderheit in MV und positiv herauszustellen – auch einen Unterausschuss des BGA zur Halbzeitbewertung, in dem themenspezifisch und vertieft die Ergebnisse der Evaluation diskutiert werden konnten.

---

<sup>2</sup> Beide Länder verfügten mit *PROFIL* über ein gemeinsames Programm.

<sup>3</sup> sowie dem Koordinierungsreferat in der Staatskanzlei Niedersachsen und die Koordinierungsstelle in Bremen. Bei Bedarf wurden weitere Einrichtungen hinzugezogen, z. B. die Koordinierungsstelle im Niedersächsischen Umweltministerium oder Fachreferate.

2010 wurde mit dem Bericht zur Halbzeitbewertung (LR et al., 2010, S. 32) eine erste Bewertung der Umsetzung und der bis dato erreichten Ergebnisse vorgenommen und die methodische Grundlage für die Bewertungsaktivitäten bis zur Ex-post-Bewertung gelegt.

Ergebnisse der laufenden Bewertungsaktivitäten wurden kontinuierlich aufbereitet und in Form mündlicher Präsentationen im LA, dem BGA, Dienstbesprechungen, Fachtagungen vorgestellt oder als schriftlicher Modulbericht vorgelegt. Diese Modulberichte flossen auch in die Ex-post-Bewertung ein und sind als Bewertungshintergrund (siehe Tabellen 1 und 2) beigefügt.

### 3 Beschreibung der Programmstruktur und -umsetzung

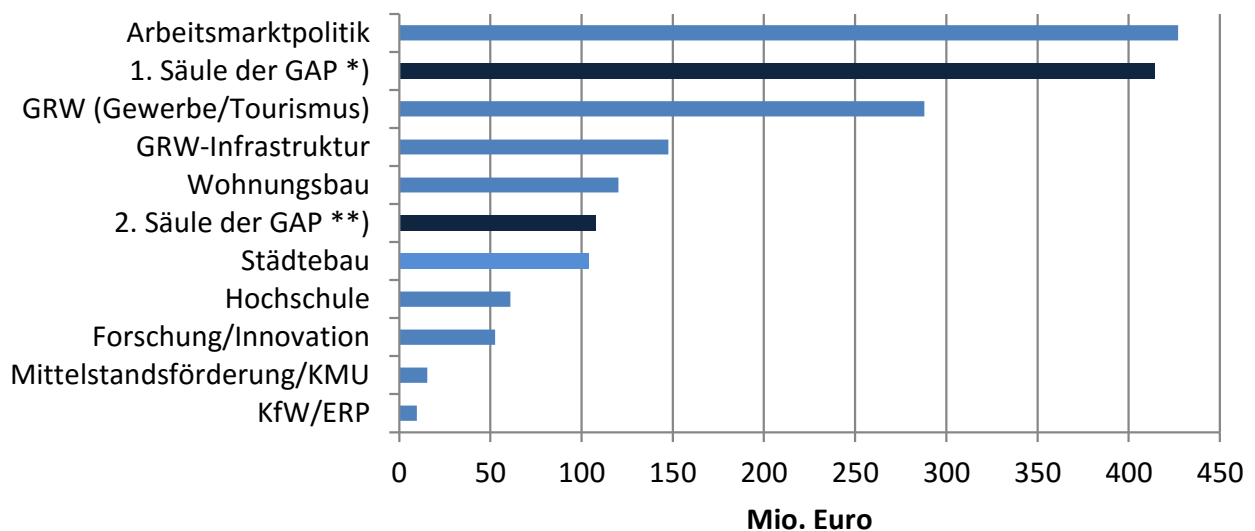
#### 3.1 Einbettung des EPLR M-V in andere Förderpolitiken

Das EPLR M-V wurde aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung ländlicher Räume (ELER) finanziert. Die ELER-Förderung stellt die 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) dar. Das EPLR war eine wichtige, aber nicht alleinige Finanzierungsquelle für die Landwirtschaft und die Entwicklung ländlicher Räume. Mit den Direktzahlungen der 1. Säule der GAP flossen umfangreiche Mittel an landwirtschaftliche Betriebe..

##### Raumwirksame Politiken

Neben dem EPLR M-V gab es weitere raumwirksame Politiken in MV. Eine entsprechende Untersuchung von Plankl (2013) zeigt die finanzielle Bedeutung verschiedener raumwirksamer Politiken im Jahresdurchschnitt (siehe Abbildung 2). Das größte Gewicht kommt der Aktiven Arbeitsmarktpolitik zu, knapp gefolgt von der Zahlungen im Rahmen der 1. Säule der GAP. Im Rahmen der 2. Säule der GAP (allerdings ohne die nationalen Maßnahmen der GAK) werden rund 100 Mio. Euro im Jahresdurchschnitt eingesetzt.

**Abbildung 2:** Öffentliche Ausgaben für raumwirksame Politiken in Mecklenburg-Vorpommern (Ø 1995 bis 2008\*)



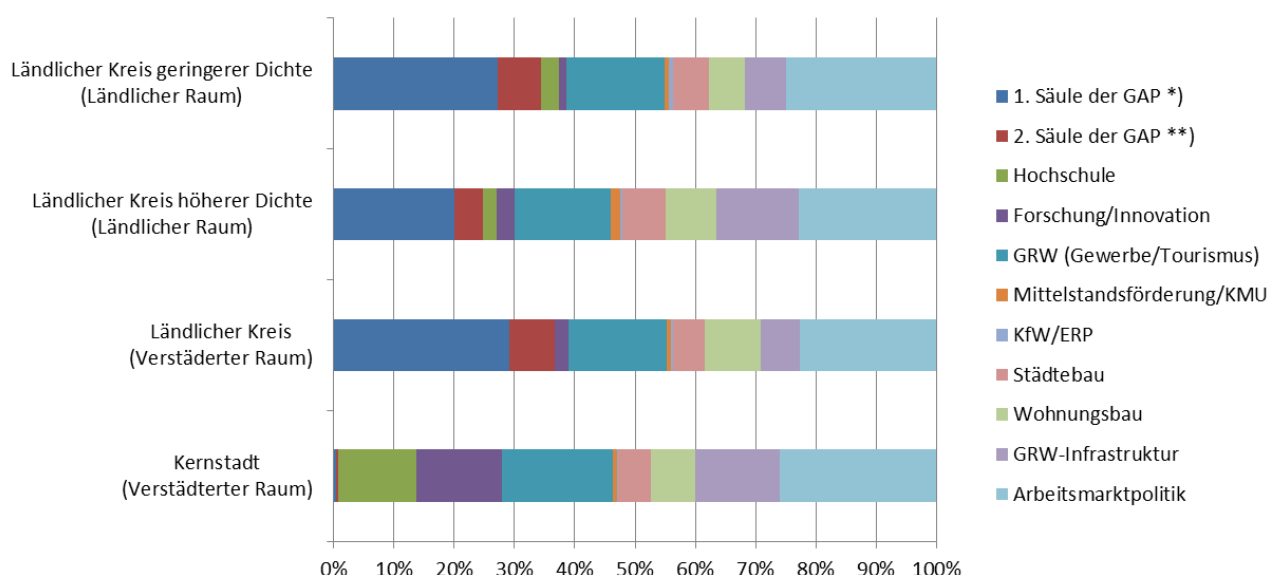
\*) EU-Haushaltsjahr 2010 (nur Betriebsprämien)

\*\*\*) Durchschnitt der EU-Haushaltsjahre 2007 bis 2010 (einschließlich Restzahlungen EAGFL-Ausrichtung und LEADER+), ohne nationale Maßnahmen der GAK.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Plankl (2013), LU (div. Jgg.a; 2009b; 2009c).

Differenziert man die durchschnittlichen jährlichen Zahlungsströme aus Abbildung 2 nach siedlungsstrukturellen Kreistypen gemäß der Klassifizierung der BBSR (2011), so zeigen sich unterschiedliche räumliche Schwerpunkte. Die 1. und 2. Säule der GAP haben relativ in den ländlichen Kreisen eine größere Bedeutung. Für Hochschulen und Forschung/Innovation bereitgestellte Fördermittel fließen hingegen überwiegend nach Rostock als Kernstadt. Alle anderen in Abbildung 3 enthaltenen Förderinstrumente unterscheiden sich kaum nach siedlungsstrukturellen Kreistypen hinsichtlich ihrer relativen Bedeutung.

**Abbildung 3:** Relative Bedeutung der jahresdurchschnittlichen öffentlichen Ausgaben raumwirksamer Politiken in MV nach siedlungsstrukturellen Kreistypen



\*) EU-Haushaltsjahr 2010 (nur Betriebsprämien)

\*\*) Durchschnitt der EU-Haushaltsjahre 2007 bis 2010 (einschließlich Restzahlungen EAGFL-Ausrichtung und LEADER+), ohne nationale Maßnahmen der GAK.

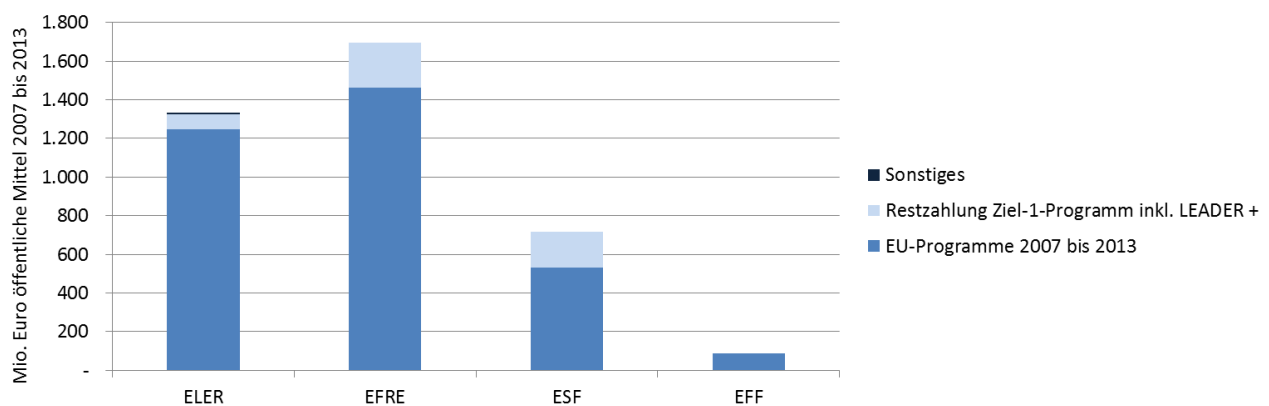
Quelle: Eigene Berechnungen nach Plankl (2013), LU (div. Jgg.a; 2009b; 2009c), BBSR (2011).

Bezieht man die jahresdurchschnittlichen Ausgaben aller raumwirksamer Politiken auf die Einwohnerzahl im jeweiligen Raumtyp, so ist die Förderintensität in den ländlichen Kreisen mit geringer Dichte im ländlichen Raum mit 1.115 Euro je Einwohner und Jahr am höchsten, gefolgt von den ländlichen Kreisen im verstärkerten Raum (940 Euro je Einwohner und Jahr). Am geringsten ist die Förderintensität in den ländlichen Kreisen höherer Dichte im ländlichen Raum mit 851 Euro je Einwohner und Jahr.

## EU-Förderlandschaft

Rund 3,8 Mrd. Euro an öffentlichen Mitteln<sup>4</sup> wurden im Rahmen der EU-kofinanzierten Programme in der Förderperiode 2007 und 2013 in MV investiert (siehe Abbildung 4). An erster Stelle stand der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) mit rund 45 % der Mittel. Knapp dahinter folgte der ELER mit 35 % der öffentlichen Mittel.

**Abbildung 4:** Öffentliche Mittel \*) der EU-Programme in Mecklenburg-Vorpommern in der Förderperiode 2007 bis 2013



\*) ohne die zur nationalen öffentlichen Kofinanzierung genutzten privaten Mittel bei den Strukturfonds. Bei ESF-alt wurde vereinfacht angenommen, dass die Zahlungen aus 2008 denen von 2007 entsprachen.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von GVB (2016), LU (2009b; 2009c; 2010b; 2016b), WM (2007a; 2007b).

Im Bereich des Europäischen Sozialfonds kamen rund 19 % der Mittel zum Einsatz. Der Europäische Fischereifonds (EFF) lag nur bei zwei Prozent, wobei MV im Bundesvergleich sogar über ein großes Programm verfügte.

## 3.2 Programmstruktur des EPLR M-V

### EPLR M-V – Indikative Finanzplanung

Insgesamt standen für den Förderzeitraum 2007 bis 2013 rund 1,3 Mrd. Euro an öffentlichen Mitteln zur Verfügung (vgl. Tabelle 3). Hinzu kamen rund 14 Mio. Euro nationale öffentliche Mittel für Top-ups für die Maßnahmen 125 und 323. Die meisten öffentlichen Mittel standen dem Schwerpunkt 3 (SP 3) „Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“ zur Verfügung (zusammen mit LEADER 45 %), gefolgt von Schwerpunkt 2 (SP 2) „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“ (29 %). Für Schwerpunkt 1 (SP 1) „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ waren 24 % der öffentlichen Mittel eingeplant. Die Technische Hilfe (TH) hatte einen Anteil von 1,4 %.

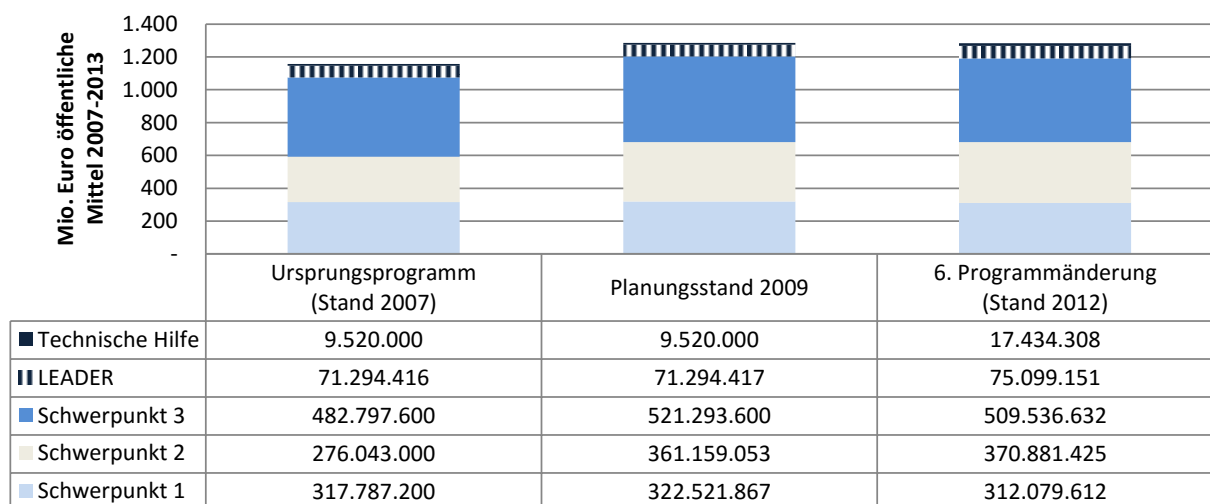
<sup>4</sup> Einschließlich der Restzahlungen aus der Vorperiode 2000 bis 2006.

**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	230.684.709	76.894.903	307.579.612	447.241.991	754.821.603	4.500.000
Schwerpunkt 2	296.705.140	74.176.285	370.881.425	9.760.961	380.642.386	0
Schwerpunkt 3	374.532.474	124.844.158	499.376.632	279.045.684	778.422.316	10.160.000
LEADER	60.079.321	15.019.830	75.099.151	17.208.736	92.307.887	0
Technische Hilfe	13.075.731	4.358.577	17.434.308	0	17.434.308	0
Insgesamt	975.077.375	295.293.753	1.270.371.128	753.257.372	2.023.628.500	14.660.000

Quelle: Eigene Darstellung nach der 6. Programmänderung (LU, 2012d).

Gegenüber der ursprünglichen Planung aus dem Jahr 2007 ist das zur Verfügung stehende Mittelvolumen gestiegen (vgl. Abbildung 5). Grund hierfür waren zusätzliche Mittel, die durch den Health Check (HC), das EU-Konjunkturprogramm sowie durch Korrekturen der 1. Säule verfügbar wurden. Die letzte wesentliche Programmänderung erfolgte mit dem 6. Änderungsantrag 2012. Die nachfolgenden zwei Änderungen in 2014 und 2015 betrafen notwendige Aktualisierungen im Bereich der staatlichen Beihilfen bzw. Anpassungen hinsichtlich des zu erwartenden Mittelabflusses.

**Abbildung 5:** Veränderung der Mittelansätze zwischen der Ursprungsfassung, dem Planungsstand 2009 und der Programmfassung nach dem 6. Änderungsantrag

Quelle: Eigene Darstellung nach LU (2007b; 2009h; 2012d).

Durch die verschiedenen Programmänderungen konnten mehr öffentliche Mittel zur Verfügung gestellt werden, wobei der Mittelzuwachs in Schwerpunkt 2 am höchsten war.

## Health Check (HC) und EU-Konjunkturprogramm

Die HC-Mittel umfassten mit rund 119 Mio. Euro 9 % des öffentlichen Mittelvolumens des EPLR M-V. Die meisten HC-Mittel wurden 2009 dem Schwerpunkt 2 zugeordnet. 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 der Programme angestoßen.

Neue Maßnahmen infolge des HC wurden nach Genehmigung des 4. Änderungsantrags im Januar 2011 nur in geringem Umfang in das Programm aufgenommen. Dies betraf im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen (214) zwei Teilmaßnahmen zum Schutz der Biodiversität.<sup>5</sup> Mit dem 6. Änderungsantrag wurden die ursprünglich für das AFP - und hier speziell zur Abfederung der Umstrukturierung vorgesehenen Mittel - auf null abgesenkt. Aus Sicht der Fondsverwaltung konnte ein konkreter Nachweis des Mitteleinsatzes mit der Zielrichtung „Abfederung der Umstrukturierung des Milchsektors“ nur schwer geleistet werden (LU, 2012c).

## Fast jedes Jahr eine Programmänderung

Ein mehrjähriges Programm von Beginn an so aufzusetzen, dass Förderkonditionen und -inhalte stabil bleiben und die Inanspruchnahme der Mittelplanung entspricht, ist unrealistisch. Meist ist es erforderlich, bei einzelnen Maßnahmen umzusteuern und den Finanzplan an Mehr- oder Minderbedarfe anzupassen. Das EPLR M-V unterlag insgesamt acht Programmänderungen. Die letzte Programmänderung 2015 diente nur noch der Anpassung an die Mittelinanspruchnahme.

Selbst bei der Programmänderung im Zusammenhang mit dem Health Check handelte es sich in der Regel um (kleine) Änderungen an den Maßnahmen (Änderung von Förderkonditionen und/oder Förderinhalten) und Anpassungen des Finanzplans. Mit den Finanzänderungen wurden auch die Zielvorgaben angepasst.<sup>6</sup> An neuen Maßnahmen kamen nach dem 4. Änderungsantrag 2011 nur die beiden Teilmaßnahmen unter 214 hinzu (s. o.) und mit der 6. Programmänderung 2012 der Hochwasserschutz (126). Insgesamt ist das Verfahren zur Änderung eines Programms sehr aufwendig, auch wenn es kaum um grundlegende strategische Änderungen, sondern um Anpassungen im operationellen Bereich geht.

---

<sup>5</sup> Schaf- und Ziegenweide (214f) und Schonstreifen im Acker (214g).

<sup>6</sup> Für die Darstellung der Zielerreichung im Gesamtbericht wurde das EPLR in seiner Fassung nach genehmigtem 4. Änderungsantrag mit seinen Finanzansätzen und Zielvorgaben als Grundlage gewählt.

### 3.3 Finanzielle Umsetzung des EPLR M-V nach Schwerpunkten, Regionen, Zielgruppen und Investitionskategorien

#### 3.3.1 Schwerpunkte

Grundlage der Soll-Ist-Betrachtung in Tabelle 4 sind der Planungsstand des EPLR M-V nach der größeren Programmanpassung 2009 (Integration von Health Check und EU-Konjunkturprogramm) (Soll) sowie der finale Auszahlungsstand zum 31.12.2015 (Ist). Nachrichtlich ist die Programmfassung 2012 nach der 6. Änderung dargestellt, in der weitere finanzielle Anpassungen vorgenommen wurden.

Auf das Programm bezogen liegt der Umsetzungsstand zum 31.12.2015 bei 98 %. Angesichts der langen Laufzeit des Programms nahezu eine Punktlandung, die durch die kontinuierliche Feinsteuerung der Finanzansätze möglich war. Gegenüber dem Planungsstand 2009 wurden im SP 3 weniger Mittel verausgabt. In LEADER wurde der Ansatz übertroffen. In der TH wurden deutlich mehr Mittel ausgegeben, als 2009 geplant. Das Finanzmanagement unterlag hohen Anforderungen. Zum einen änderte die EU-KOM während der Programmlaufzeit immer wieder Rahmenbedingungen. Beispiele sind HC und EU-Konjunkturprogramm, die Diversifizierungsbeihilfe Zucker mit zusätzlichen Finanzmitteln oder die spät eingeräumte Möglichkeit, über den 31.12.2013 hinaus zu bewilligen. Zum anderen musste die erforderliche nationale öffentliche Kofinanzierung bereitgestellt werden, die in der Bewirtschaftung längst nicht so flexibel ist wie die ELER-Mittel.

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

	Soll		Ist	Umsetzungsstand in % der Programmfassung 2009
	Programmfassung 2009	Programmfassung 2012	Ausgezahlte öffentliche Mittel zum 31.12.2015	
Schwerpunkt 1	318,02	307,58	315,71	99%
Schwerpunkt 2	361,16	370,88	368,64	102%
Schwerpunkt 3	511,28	499,38	469,66	92%
LEADER	71,29	75,10	75,73	106%
Technische Hilfe	9,52	17,43	17,52	184%
<b>Gesamt</b>	<b>1.271,27</b>	<b>1.270,37</b>	<b>1.247,28</b>	<b>98%</b>
Artikel-89-Maßnahmen	14,52	14,66	12,59	87%

Quelle: Eigene Darstellung nach LU (2009h; LU, 2012c), GVB (2016).



### 3.3.2 Health-Check-Maßnahmen

Der Mittelabfluss bei den im Rahmen des HC programmierten öffentlichen Mitteln lag bei 97 %. Der Ansatz für SP 1 wurde, wie oben beschrieben, auf null reduziert. In SP 2 wurden mehr Mittel verausgabt, in SP 3 weniger

Zwischen den Schwerpunkten 1 und 2 sind Verschiebungen erkennbar (vgl. Tabelle 5). Während bei SP 2 mehr Mittel als ursprünglich geplant verausgabt wurden, liegt der Ausgabenumfang im SP 3 unter den Planansätzen.

**Tabelle 5:** Vergleich der Planansätze mit den Ist-Ausgaben zum 31.12.2015 für neue Herausforderungen nach Schwerpunkten

	Soll	Ist	Umsetzungsstand in % des Planungsstandes 2009
	Planungsstand 2009	Ausgezahlte öffentliche Mittel zum 31.12.2015	
Schwerpunkt 1	4,73	-	-
Schwerpunkt 2	85,77	90,53	106%
Schwerpunkt 3	28,48	24,39	86%
<b>Gesamt</b>	<b>118,98</b>	<b>114,92</b>	<b>97%</b>

Quelle: Eigene Darstellung nach LU (2009h), GVB (2016).

### 3.3.3 Regionen

Auf der Grundlage der Daten der Zahlstelle wurde im Rahmen der Halbzeitbewertung die räumliche Verteilung sowohl der 1. Säule-Mittel als auch des EPLR M-V dargestellt (LR et al., 2010). In dem Bewertungsbericht 2012 wurde eine Aktualisierung unter Berücksichtigung der Auszahlungen der EU-Haushaltsjahre 2010 und 2011 vorgenommen. Die Regionalisierung der Daten wurde aufgrund der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern am 04.09.2011 für die nachfolgenden EU-Haushaltsjahre nicht mehr durchgeführt, weil die Zahl der regionalen Einheiten hierfür zu gering ist. Die folgenden Ausführungen zur regionalen Mittelverteilung sind dem Bewertungsbericht 2012 entnommen (LR et al., 2012).

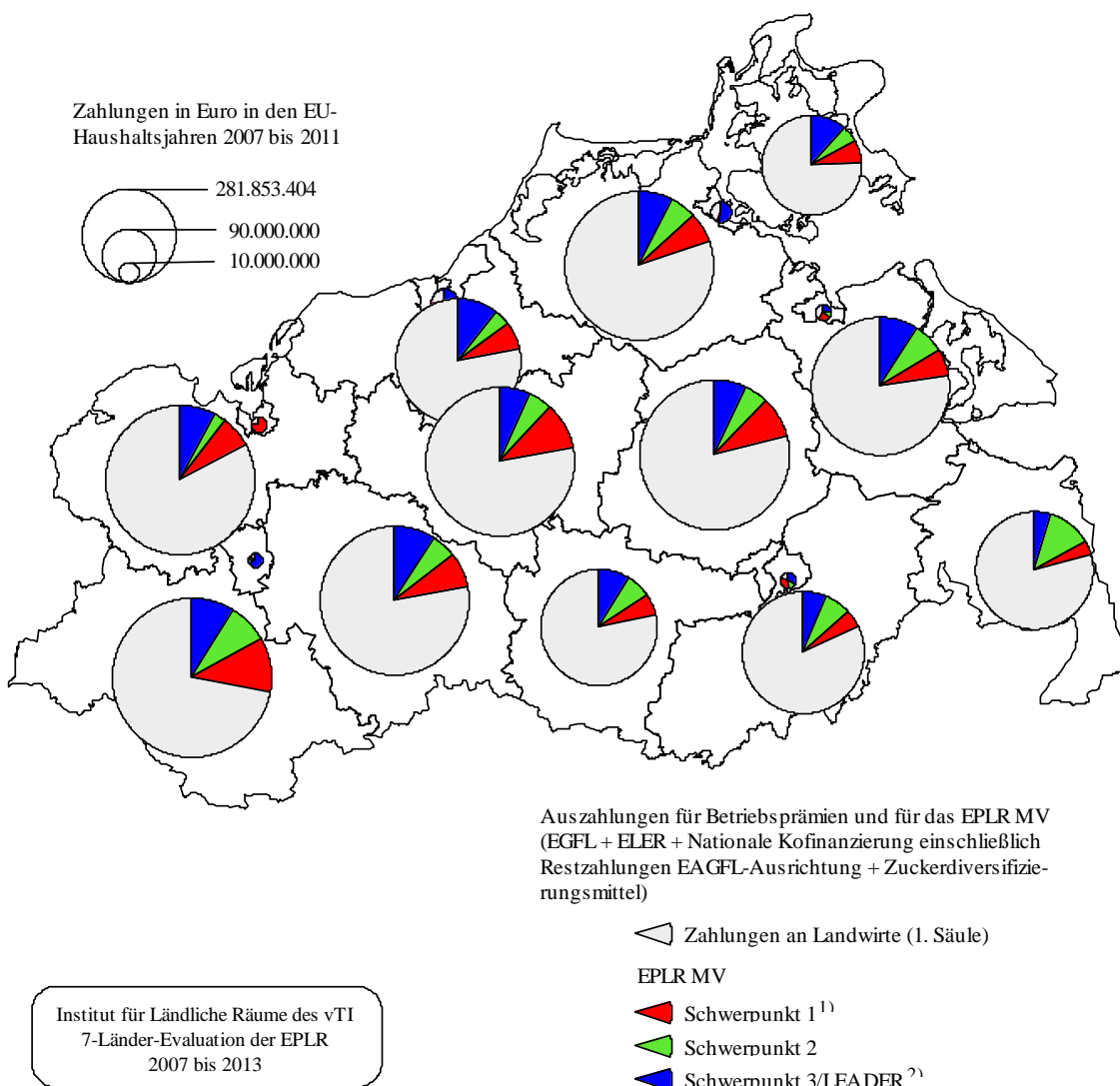
#### **Absolute Mittelverteilung der 1. und 2. Säule der GAP**

In den EU-Haushaltsjahren 2007 bis 2011<sup>7</sup> wurden rund 2,7 Mrd. Euro an EU-Mitteln einschließlich der nationalen Kofinanzierung für die 1. Säule der GAP (gekoppelte und entkoppelte Direkt-

<sup>7</sup> Im EU-HJ 2011 konnten 146 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln (davon 118 Mio. Euro aus dem EGFL räumlich nicht verortet werden, da die entsprechende Variable der X-Liste nicht ausgefüllt war. Dieser Umstand ist der Kreisgebietsreform und der Umstellung des NUTS-Systems geschuldet.

zahlungen) und die ländlichen Entwicklungsmaßnahmen der 2. Säule gezahlt (einschließlich der Restzahlungen aus LEADER+ und dem EAGFL-Ausrichtung). Anteilig standen die meisten Mittel dem Altkreis Ludwigslust mit 10,5 % zur Verfügung, gefolgt von Nordwestmecklenburg mit 10,1 %. Karte 1 stellt die Mittelverteilung getrennt nach 1. Säule und den Schwerpunkten des EPLR M-V dar.

**Karte 1:** Zahlungen in der 1. und 2. Säule der GAP in den EU-Haushaltsjahren 2007 bis 2011



1) Einschl. Restzahlungen EAGFL-Ausrichtung OP + Zuckerdiversifizierungsmittel

2) Einschl. Restzahlungen EAGFL-Ausrichtung OP und LEADER+

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten der EU-Zahlstelle des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LU, div. Jgg.c; LU, div. Jgg.b).

Rund 22 % der Mittel flossen im Durchschnitt des Landes in die 2. Säule. Die relative Bedeutung der 2. Säule in den Kreisen schwankte zwischen 17 % (Altkreis Nordwestmecklenburg) und 28 % im Altkreis Ludwigslust, was an der großen Bedeutung der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung in dieser Region lag.

### **Errechnete durchschnittliche Förderintensitäten**

Aufgrund der unterschiedlichen Größe der Kreise und agrarstrukturellen Verhältnisse ist die räumliche Verteilung der absoluten Mittel nur von begrenzter Aussagekraft. Daher werden im Folgenden die räumlichen Zahlungsströme mit verschiedenen Variablen der allgemeinen Statistik verknüpft, um so jahresdurchschnittliche Förderintensitäten zu errechnen.

#### *Sektorale Förderintensitäten*

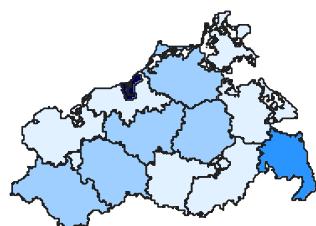
Die Zahlungen an landwirtschaftliche Betriebe beinhalten sowohl die landwirtschaftlichen Zahlungen der 1. Säule als auch die Zahlungen der 2. Säule, die sich unmittelbar an Landwirte bzw. an Beschäftigte in der Landwirtschaft richten (ELER-Codes 111, 121, 212, 214, 215, 311).

Die landwirtschaftsbezogenen Zahlungen der 1. Säule je ha LF (Durchschnitt 308 Euro je ha LF) variierten regional kaum und werden sich bis 2013 auch noch weiter annähern, da im Zieljahr alle Prämienzahlungen entkoppelt sind und eine einheitliche Regionalprämie in Höhe von 329,44 Euro je Hektar gezahlt wird (BMELV, 2010).

Die 2.-Säule-Zahlungen an die Landwirtschaft waren im betrachteten Zeitraum räumlich sehr viel heterogener verteilt. Insgesamt wiesen sie im Vergleich zu anderen Bundesländern ein niedriges Niveau auf. Im Durchschnitt entfielen je ha LF 33 Euro pro Jahr. Mit 51 Euro je ha LF lag der errechnete Durchschnittsbetrag je ha im Altkreis Uecker-Randow am höchsten, mit 14 Euro je ha LF in Nordwestmecklenburg am niedrigsten. Bei der Interpretation ist zu berücksichtigen, dass es sich um eine Momentaufnahme der fünf betrachteten EU-Haushaltsjahre handelt. Während die flächen- und tierbezogenen Zahlungen der 1. und 2. Säule der GAP (letztere aufgrund der 5-Jährigkeit) eine gewisse räumliche Konstanz aufweisen, könnten sich die investiven Maßnahmen zwischen den Jahren je nach Investitionszyklus der Unternehmen räumlich deutlich unterscheiden.

## Karte 2: Errechnete sektorale Förderintensitäten (Jahresdurchschnitt 2007 bis 2011)

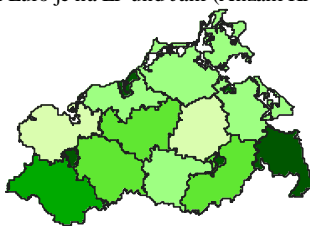
Zahlungen aus der 1. Säule der GAP ...



keine Zahlung	(2)
0 <= 290	(9)
290 <= 300	(5)
300 <= 310	(1)
310 <= 320	(0)
> 320	(1)

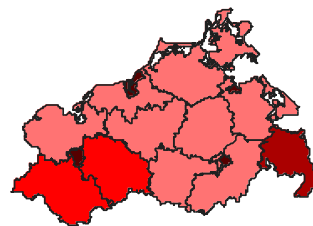
Landwirtschaftsbezogene Zahlungen  
der 2. Säule der GAP ...

... in Euro je ha LF und Jahr (Anzahl Kreise)



keine Zahlung	(2)
0 <= 20	(2)
20 <= 30	(5)
30 <= 40	(3)
40 <= 50	(1)
> 50	(5)

Gesamtbetrachtung  
der Zahlungen ...



keine Zahlung	(2)
0 <= 300	(0)
300 <= 325	(9)
325 <= 350	(2)
350 <= 375	(1)
> 375	(4)

Institut für Ländliche Räume des vTI  
7-Länder-Evaluation der EPLR  
2007 bis 2013

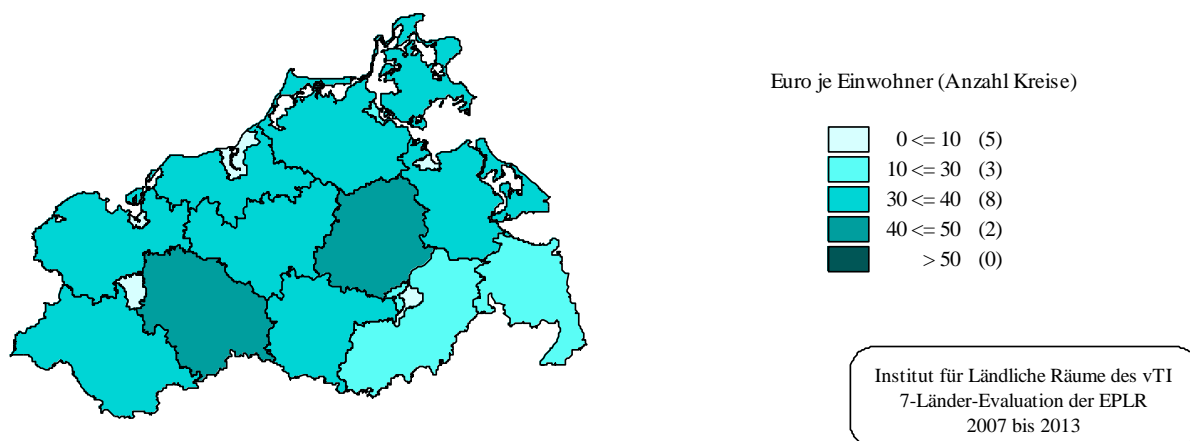
Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten der EU-Zahlstelle des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LU, div. Jgg.b).

### Einwohnerbezogene Förderintensität

Die durchschnittliche jährliche Förderintensität je Einwohner (31.12.2008) lag in den Altkreisen Mecklenburg-Vorpommerns bei 33 Euro. In die Betrachtung einbezogen waren die verausgabten öffentlichen Mittel für Flurbereinigung/Wegebau (125) und die Maßnahmen der Schwerpunkte 3/4.<sup>8</sup> Am höchsten lag die Förderintensität in den Altkreisen Parchim und Demmin, am niedrigsten in Uecker-Randow und Mecklenburg-Strelitz. Die Streuung in der Förderintensität war wesentlich geringer im Vergleich zu anderen Bundesländern. Dies ist auf den flächendeckenden Ansatz von LEADER zurückzuführen und den überwiegend horizontalen Förderansatz in Schwerpunkt 3. Insgesamt lagen die einwohnerbezogenen Zahlungen der ländlichen Entwicklungsmaßnahmen deutlich über denen anderer Bundesländer.

<sup>8</sup> Ohne 311 - Diversifizierung.

**Karte 3:** Errechnete einwohnerbezogene Förderintensität ländlicher Entwicklungsmaßnahmen (Durchschnitt der EU-Haushaltsjahre 2007 bis 2011)

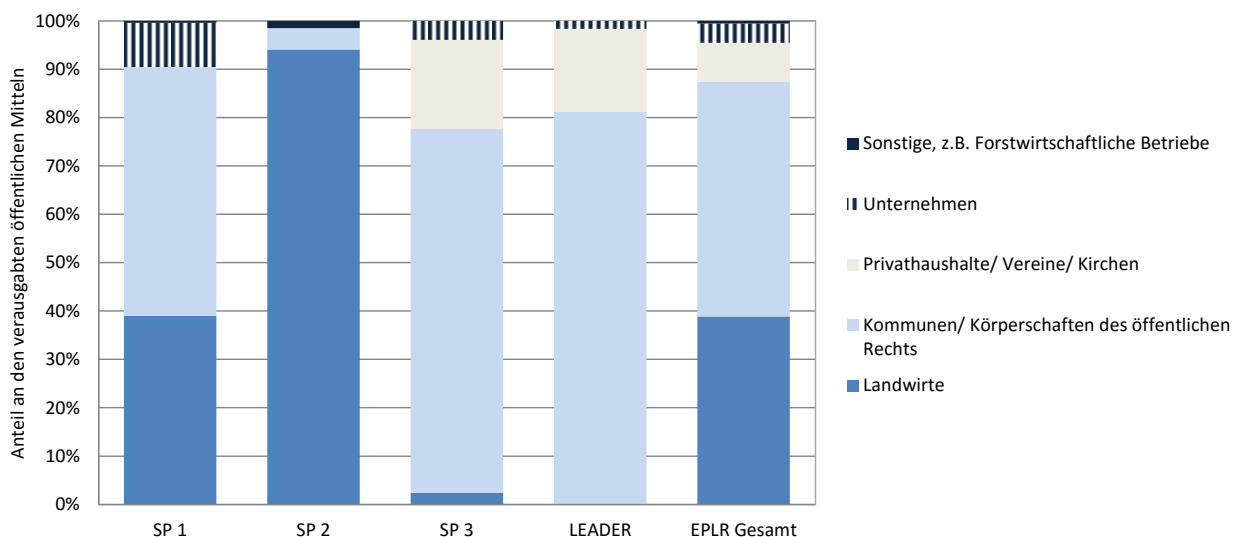


Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten der EU-Zahlstelle des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LU, div. Jgg.b).

### 3.3.4 Zielgruppen

Auf Kommunen und Körperschaften des öffentlichen Rechts entfielen 48 % der bis 2015 verausgabten öffentlichen Mittel. Insbesondere in SP 3 und LEADER hatte diese Zielgruppe einen hohen Anteil, aber auch in SP 1 aufgrund der Maßnahmen 125 und 126 (siehe Abbildung 6). Mit einem Anteil von 39 % standen landwirtschaftliche Betriebe an zweiter Stelle. Sie bildeten die Hauptzielgruppe im SP 2. Im SP 1 war das AFP (121) die herausragende Maßnahme für landwirtschaftliche Betriebe.

**Abbildung 6:** Verteilung der öffentlichen Mittel<sup>1)</sup> des EPLR M-V auf Zielgruppen



<sup>1)</sup> ohne Technische Hilfe

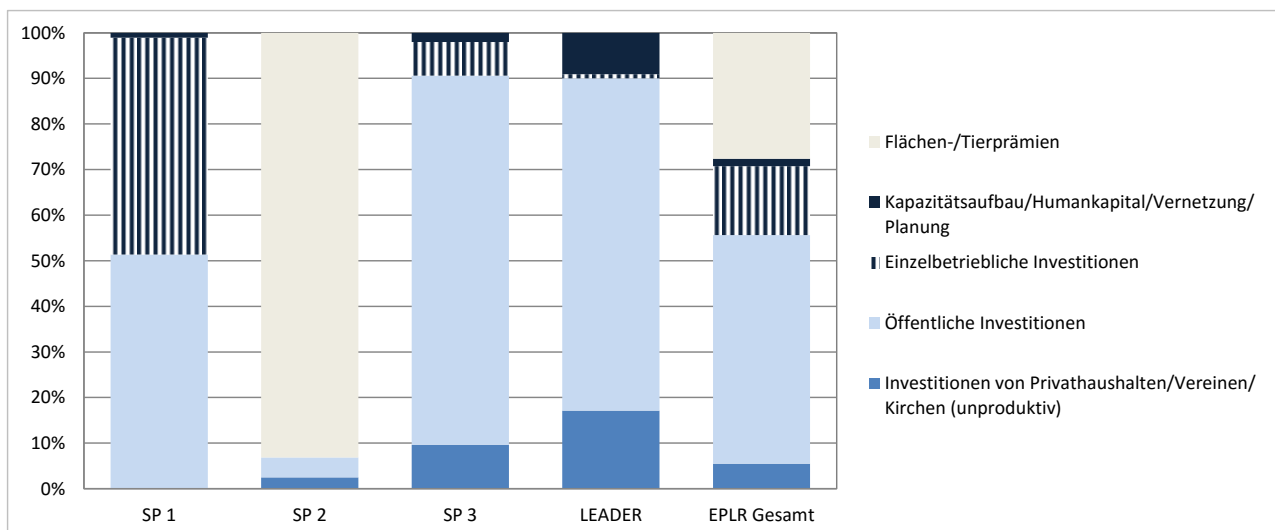
Quelle: Eigene Berechnung nach GVB (2016).

Auf Privathaushalte, Vereine und Kirchen entfielen rund neun Prozent der öffentlichen Mittel. Als Zielgruppe waren sie in SP 3 und LEADER stärker vertreten. Unternehmensförderung außerhalb der Landwirtschaft spielte im EPLR M-V nur eine geringe Rolle, obgleich MV zu den wenigen Ländern gehörte, die die Maßnahme 312 programmiert hatten.

### 3.3.5 Interventionstypen

Die EPLR-Maßnahmen lassen sich nach ihrem hauptsächlichen Interventionstyp kategorisieren. Ungefähr die Hälfte der Mittel ist in öffentliche Investitionen geflossen, überwiegend in Bauinvestitionen. Flächen- und Tierprämien hatten einen Anteil von 28 %. Auf einzelbetriebliche Investitionen entfielen 15 % der öffentlichen Mittel. Maßnahmen im Bereich „Capacity building“ (Bildung, Vernetzung, Planung) und nicht produktive Investitionen von Privaten waren eher unbedeutend im Bereich der ELER-kofinanzierten Maßnahmen (siehe Abbildung 7).

**Abbildung 7:** Öffentliche Mittel<sup>1)</sup> nach Interventionstypen des EPLR M-V



<sup>1)</sup> ohne Technische Hilfe

Quelle: Eigene Darstellung nach GVB (2016).

Die Höhe der getätigten öffentlichen Investitionen lag bei rund 620 Mio. Euro. Nicht alle öffentlichen Investitionen wurden von Kommunen getätigt, auch das Land oder Teilnehmergeinschaften der Flurbereinigung traten als Investoren auf. Angesichts der Investitionsschwäche des Landes Mecklenburg-Vorpommern durch die Abschmelzung des Solidarpaktes II kommt den vom ELER angestoßenen Investitionen eine wichtige Rolle zu. Im Jahr 2013 sind die Investitionen der Kommunen in MV auf 148 Euro je Einwohner gesunken und damit auf den niedrigsten Wert im Vergleich der Bundesländer (Arnold et al., 2015). Rund die Hälfte der öffentlichen Investitionen des EPLR M-V wurden nach unseren Schätzungen von Kommunen umgesetzt, pro Förderjahr rund 40 Mio. Euro. Damit ergäbe sich rechnerisch für das Jahr 2013 ein öffentliches Investitions-

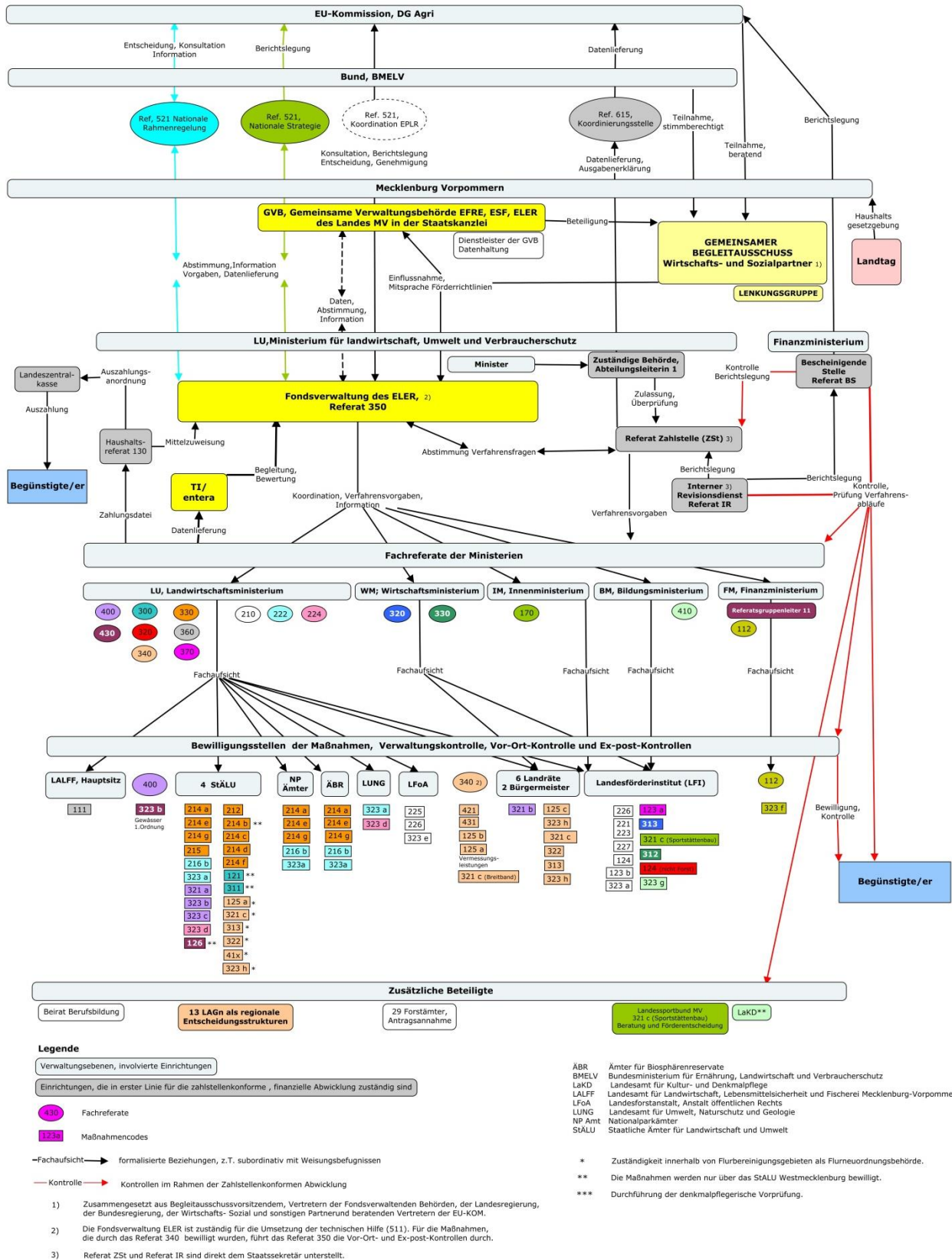
volumen aus dem EPLR M-V von 24 Euro je Einwohner. Damit hatte der EPLR M-V insbesondere in den Landkreisen eine wichtige Bedeutung zur Stabilisierung der kommunalen Investitionstätigkeit.

### **3.4 Programmimplementation, Akteure und institutioneller Kontext**

Die Umsetzungsstrukturen in MV haben mit der Kreisgebietsreform und der Zusammenlegung der Agrar- und Umweltverwaltung zu Staatlichen Ämtern für Landwirtschaft und Umwelt (StÄLU) zu einer Reduzierung der Zahl der Bewilligungsstellen geführt. Des Weiteren gab es im Zeitablauf Änderungen in den Zuständigkeiten auf Ministeriumsebene. Die Strukturlandkarte (Abbildung 8) umfasst die für die Umsetzung des Programms 2007 bis 2013 wesentlichen Verwaltungseinheiten und Institutionen in Mecklenburg-Vorpommern mit Stand 01. November 2012 und illustriert deren erforderliche Interaktionen sowie die Bezüge zur Bundes- und EU-Ebene.

Beim EPLR M-V handelte es, wie Abbildung 8 zeigt, um ein Multiressortprogramm, das im Gegensatz zu Monoressortprogrammen (SH, NRW) aufweniger umzusetzen und zu steuern ist. Des Weiteren waren die Aufgaben der Verwaltungsbehörde auf zwei Einheiten verteilt: die ELER-Fondsverwaltung im LU und die Gemeinsame Verwaltungsbehörde in der Staatskanzlei. Aufgrund der inhaltlichen Breite des Programms war auch die unter den Ministerien liegende Bewilligungsstruktur komplex, zumal bei einigen Maßnahmen die Zuständigkeit für die Bewilligung auch nach ZuwendungsempfängerInnen (ZWE) und der räumlichen Lage unterschiedlichen Einheiten zugeordnet war. Auf die komplexe Umsetzungsstruktur wird in Kapitel 10.2 näher eingegangen.

Abbildung 8: Strukturlandkarte der Umsetzung des EPLR M-V, Stand 01.11.2012



Quelle: Eigene Darstellung.



## 4 Methodik

Die geförderten Maßnahmen sind sehr unterschiedlich hinsichtlich ihrer Ziele, ZWE, Interventionslogik und ihres Mittelumfanges. Aus diesem Grund war das methodische Vorgehen der Wirkungsanalyse sehr maßnahmen- bzw. fragespezifisch.

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. Wir haben die veränderte Berichts- und Fragenstruktur des Leitfadens zur Ex-post-Bewertung (EEN, 2014) aufgegriffen. Die maßnahmenbezogenen Fragen des CMEF wurden aber beibehalten, soweit sie uns für die Bewertung der Maßnahmen sinnvoll erschienen und an das schon zur Halbzeitbewertung gelegte Untersuchungsdesign anknüpften.

In der Bewertung haben wir drei Ebenen unterschieden: Maßnahme, Schwerpunkt und Programm. Auf 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 Multiplikatoreffekte nicht durch Mikroansätze ermittelt werden können. Die genutzten methodischen Ansätze verzichteten 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.

**Tabelle 6:** Verwendete Datengrundlagen

	Maßnahmenbewertung			Programmbewertung	
	ELER-Investiv		ELER-InVeKoS (Fläche)	Durchführung	Wirkungen
	Einzel- betrieb- lich	Überbetrieblich/ öffentlich/perso- nenbezogen			
<b>Sekundärdaten</b>					
Förderdaten	✓	✓	✓	✓	✓
InVeKoS-Daten			✓		✓
Testbetriebsnetz	✓		✓		
Auflagenbuchführung	✓				
Zahlstellendaten			✓	✓	✓
Maßnahmenspezifischer Erhebungsbogen	✓	✓			
Förderdokumente	✓	✓	✓	✓	✓
Literatur	✓	✓	✓	✓	✓
Wirkungskontrollen			✓		✓
Amtliche Statistik	✓	✓			✓
Förderdaten EFRE					✓
Teilnehmerdaten		✓			
<b>Primärdaten</b>					
Schriftliche Befragung von ZWE	✓	✓	✓	✓	
Schriftliche Befragung von Zielgruppen	✓	✓			
Leitfadengestützte Interviews mit ZWE	✓				
Befragung von Multiplikatoren/Akteuren				✓	
Telefoninterviews	✓				
Gruppendiskussionen	✓	✓			✓
Fallstudien		✓			✓

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 6 zeigt eine Übersicht der in der Maßnahmen- und Programmbewertung verwendeten Daten. Details sind den jeweiligen Maßnahmenbewertungen und den einzelnen Bausteinen der Programmbewertung zu entnehmen.

Einen wesentlichen Ausgangspunkt für die Bewertung insbesondere der nicht-flächenbezogenen Maßnahmen, die die InVeKoS-Daten zur Verfügung standen, bildeten die in profil c/s erfassten maßnahmenbezogenen Daten. Diese wurden durch das LU einzelfallbezogen für alle Förderjahre zur Verfügung gestellt. In Einzelfällen kann es zu Abweichungen zu den im Monitoring berichte-

ten aggregierten Daten kommen. Dies liegt beispielsweise an der für das Monitoring von einer gemeinsamen Bund-Länder-Arbeitsgruppe auf der Grundlage der EU-Vorgaben vorgenommenen Operationalisierung (UAG Monitoring, 2010) und den spezifischen Berichtsvorgaben. In den einleitenden Kapitel 5.1 bis 7.1 wurden auf die aggregierten Daten aus dem Monitoring zurückgegriffen; in den Maßnahmenkapiteln hingegen auf einfallbezogene Förderdaten, die differenzierte Auswertungen ermöglichten.

Die Wirkungsanalyse umfasst ein vielfältiges Set an qualitativen und quantitativen Methoden (vgl. Tabelle 7), die je nach Maßnahme oder Themenkomplex zum Einsatz kamen und deren Ergebnisse miteinander kombiniert wurden, im Sinne der Triangulation (Flick, 2004). 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 7:** Verwendete Methoden der Analyse der Wirkungen und Durchführung

	Maßnahmenbewertung			Programmbewertung	
	ELER-Investiv		ELER-InVeKoS (Fläche)	Durchführung	Wirkungen
	Einzel- betrieblich	Überbetrieb- lich/öffentlich/ personenbezo- gen			
Qualitative Inhaltsanalyse (Maxqda)	✓	✓		✓	
Systematische Übersichtsarbeiten/ Metaanalysen			✓	✓	✓
Korrelationsanalysen / nichtpara- metrische 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 Zielquantifizierungen (vor allem im Umweltbereich) vor, kann durch Dekompositionsanalysen näherungsweise ein Zielbeitrag geschätzt werden. Eine Effizienzbetrachtung wurde für ausgewählte Themenbereiche vorgenommen.

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

### 5.1 Überblick über Maßnahmen, Output und Ergebnisse

Unter Schwerpunkt 1 waren im EPLR M-V sechs ELER-Codes mit verschiedenen Teilmaßnahmen programmiert. Die Maßnahmen richteten sich im Wesentlichen an landwirtschaftliche Betriebe, Forstbetriebe, Betriebe der Ernährungswirtschaft, Beschäftigte in der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft, kommunale Gebietskörperschaften und Körperschaften des öffentlichen Rechts (siehe Abbildung 6 in Kapitel 3). Die NRR spielte als beihilferechtliche Grundlage und Finanzierungsquelle eine wichtige Rolle. Förderbedingungen und Finanzierungsbedingungen wurden im Programmverlauf als Folge von Änderungen in der NRR oder Reaktion auf eine verhaltene Inanspruchnahme oder aufgrund neuer Rahmenbedingungen angepasst. Hochwasserschutz im Binnenland wurde als neue Maßnahme 2012 in das EPLR integriert.

**Tabelle 8:** Überblick über die Maßnahmen des Schwerpunktes 1 (Stand: Anfang 2014)

ELER-Code	Maßnahme	ELER-Code	Teilmaßnahme
111	Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen für Personen, die in der Land-, Forst- oder Ernährungswirtschaft tätig sind		Berufsbildung und Information in der Agrar-, Forst- und Ernährungswirtschaft
21	Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe		<i>Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)</i> Mobile Berechnungsmaschinen und -anlagen
123	Erhöhung der Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen	123a	<i>Marktstrukturverbesserung</i>
		123b	Erhöhung der Wertschöpfung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse
124	Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien in der Land-, Ernährungs- und Forstwirtschaft		Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien in der Land-, Ernährungs- und Forstwirtschaft
125	Verbesserung und Ausbau der Infrastruktur im Zusammenhang mit der Land- und Forstwirtschaft	125a	<i>Flurbereinigung</i>
		125b	Vergabe von Leistungen an Dritte
		125c	<i>Verbesserung der ländlichen Infrastruktur</i>
126 <sup>1)</sup>	Wiederaufbau von durch Naturkatastrophen geschädigtem landwirtschaftlichen Produktionspotenzial ...	126	<i>Investive Vorhaben zur Verbesserung des Hochwasserschutzes und der Hochwasservorsorge</i>

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

1) neu seit 6. Änderungsantrag (LU, 2012b).

Quelle: Eigene Darstellung nach LU (2014b).

Finanziell wurde Schwerpunkt 1 von der Infrastrukturförderung unter 125, vom AFP (121) und mit etwas Abstand von der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung (V&V) (123) dominiert. Die drei Maßnahmen zusammen machten 98 % des Plansatzes 2009 aus (siehe Tabelle 8).

Tabelle 9 stellt die Planzahlen basierend auf der Programmfassung 2009 (Soll) dem letztendlichen Umsetzungsstand (31.12.2015) (Ist) gegenüber. Nachrichtlich aufgeführt ist der Planungsstand 2012 (also nach der 6. Programmänderung). Zwischen 2009 und 2012 wurde der Mittelansatz für SP 1 abgesenkt. Diese Absenkung betraf alle Maßnahmen mit Ausnahme des AFP (121). Der Umsetzungsstand (Ist 2015 gegenüber Soll 2009) lag im Durchschnitt des Schwerpunktes 1 bei 99,3 %. Mehr Mittel als 2009 geplant wurden im AFP eingesetzt. Bei allen anderen Maßnahmen lag die Inanspruchnahme unter den Planungen 2009. Gründe werden in den Maßnahmenkapiteln diskutiert und sind auch dem abschließenden Jahresbericht zu entnehmen (GVB, 2016).

**Tabelle 9:** Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 1 (Soll-Ist-Vergleich)

ELER-Code	Maßnahmenbezeichnung	ELER-kofinanzierte Maßnahmen			Umsetzungsstand bis 2015*)	Art.-89-Maßnahmen Ausgaben bis Ende 2015 (Mio. Euro)
		Öffentliche Mittel (Mio. Euro)				
		Soll: Ausgaben geplant (Stand 2009)	Ausgaben geplant (Stand 2012)	Ist: Ausgaben bis Ende 2015		
111	Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen	5,60	3,28	3,36	60,1 %	
121	Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe	101,40	115,27	122,96	121,3 %	
123	Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen	43,50	32,80	28,90	66,4 %	
124	Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte	1,36	0,39	0,44	32,5 %	
125	Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung ...	166,16	150,51	154,14	92,8 %	4,57
126	Wiederaufbau des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials	0,00	5,33	5,91	110,9 %	
	Schwerpunkt 1	318,02	307,58	315,71	99,3 %	4,57

\*) Bei 126 bezogen auf den Planungsstand 2012.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von LU (2009h; 2012b) und GVB (2016).

Top-ups kamen nur in der Maßnahme 125b in geringem Umfang zum Einsatz. Zusätzlich standen im Schwerpunkt 1 Zuckerdiversifizierungsmittel zur Verfügung, die in die Maßnahme AFP (121) geflossen sind (rund 6 Mio. Euro).

Als Besonderheit in Mecklenburg-Vorpommern lief parallel zum Umsetzungsstart des EPLR M-V 2007-2013 noch die Abwicklung des Ziel-1-Programms 2000-2006. Rund 58 Mio. Euro wurden 2007 und 2008 noch im Rahmen von n+2 ausgezahlt (LU, 2009c).

### Zielerreichung auf Output-Ebene

Auf Ebene der Maßnahmen hatte die EU Output-Indikatoren (EU-KOM, 2006b) vorgegeben, die im Programm zu quantifizieren waren. Für einen Soll-Ist-Vergleich vergleichen wir im Folgenden den Planungsstand 2009 mit dem Ist 2015. Der Planungsstand 2009 wurde gewählt, weil durch den Health Check umfangreiche neue Finanzmittel in das Programm integriert wurden und daher ein Vergleich mit dem im Jahr 2007 genehmigten Programm wenig sinnvoll ist. Betrachtet werden nur die Indikatoren, die in den Tabellen G-3 und G-5 des EU-Monitorings dargestellt sind.

Bezüglich der Output-Ziele, die im HC-Programm 2009 gesetzt wurden, liegt der Zielerreichungsgrad zwischen 20 und 384 % (vgl. Tabelle 10). Die erreichten Output-Zahlen spiegeln die im Vergleich zur Planung veränderte Umsetzung wider. Die TeilnehmerInnenzahlen bei 111 lagen trotz reduzierten Mittelumfangs höher als ursprünglich geplant. Dies spricht für eine gute Auslastung der geförderten Kurse. Im Bereich des AFP (121) haben weniger Betriebe deutlich höhere Investitionen getätigt als erwartet. Die Inanspruchnahme der V&V-Förderung war geringer als geplant, da die Förderfähigkeitskriterien die Zahl potenziell in Frage kommender Unternehmen stark einschränkten. Kooperationsinitiativen konnten nur in geringem Umfang gefördert werden. Auch andere Bundesländer, wie beispielsweise NRW, machten diese Erfahrung. Neben den aus Sicht der potenziellen AntragstellerInnen unattraktiven Förderkonditionen war es vor allem die Konkurrenz zur Clusterförderung des Wirtschaftsministeriums, die zu der geringen Zahl an Projekten führte. In 125 und 126 wurden die Output-Ziele erreicht.

**Tabelle 10:** Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich (Schwerpunkt 1)

Code	Output-Indikatoren	Programmfassung 2009	Programmfassung 2014	Ist 2007 bis 2015	Zielerreichung in % der Programmfassung 2009 <sup>1)</sup>
<b>111</b>	Anzahl der Teilnehmer an Schulungen	6.500	6.500	11.040	170%
	Anzahl der absolvierten Schulungstage	980	980	2.674	273%
<b>121</b>	Anzahl der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe	1.350	1.350	763	57%
	Gesamtinvestitionsvolumen (1.000 Euro)	400.000	376.400	432.683	108%
<b>123</b>	Anzahl der geförderten Unternehmen	150	150	55	37%
	Gesamtinvestitionsvolumen (1.000 EUR)	168.000	174.000	121.537	72%
<b>124</b>	Anzahl der geförderten Kooperationsinitiativen	20	20	4	20%
<b>125</b>	Anzahl der geförderten Maßnahmen	740	740	2.578	348%
	Gesamtinvestitionsvolumen (1.000 EUR)	185.000	184.560	206.328	112%
<b>126</b>	Geschädigte landwirtschaftliche Fläche mit Beihilfen (ha)	-	3.000	2.952	98%
	Gesamtinvestitionsvolumen (1.000 EUR)	-	8.615	7.476	87%

<sup>1)</sup> Bei 126 bezogen auf den Planungsstand 2014.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von LU (2009h; 2014b; 2016d).

### Zielerreichung auf Ergebnisebene

Auch auf der Ergebnisebene waren Zielwerte zu bestimmen. Dem Schwerpunkt 1 sind fünf Gemeinsame Ergebnisindikatoren zugeordnet; drei davon sind für das EPLR M-V relevant. Tabelle 11 stellt die quantifizierten Ergebnisindikatoren aus dem EPLR M-V 2007-2013 in Programmfassung 2009 dem Ist aus dem Monitoring (Stand 31.12.2015) gegenüber.

**Tabelle 11:** Gemeinsame Ergebnisindikatoren im Soll-Ist-Vergleich (Schwerpunkt 1)

Ergebnisindikator /Maßnahmen		Soll: Programm- fassung 2009	Ist: 2015
R1	Anzahl der Teilnehmer, die eine Schulung im Bereich der Landwirtschaft und/oder Forstwirtschaft erfolgreich abgeschlossen haben	6.000	11.040
R2	Bruttowertschöpfung in den geförderten Betrieben/Unternehmen (1.000 Euro)		
	• Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (121)	50.000	30.378
	• Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Produkte/Erzeugnisse – Marktstrukturverbesserung (123)	141.000 <sup>1)</sup>	73.193
R3	Anzahl der Betriebe/Unternehmen, die neue Produkte und/oder neue Verfahren einführen		
	• Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (121)	1.350	173
	• Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Produkte/Erzeugnisse (123)	145	80
	• Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien in der Land-, Ernährungs- und Forstwirtschaft (124)	120	4

<sup>1)</sup> Angabe nur für 123a.

Quelle: Eigene Darstellung nach LU (2009h; 2016d).

Zur Quantifizierung und Erfassung der Ergebnisindikatoren hat die EU-KOM einen Leitfaden zur Verfügung gestellt (EU-KOM, 2006c). 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-KOM, 2010d)<sup>9</sup>. Wie eine bundesweite Auswertung im Rahmen des Fortschrittsberichts zum Nationalen Strategieplan (BMEL, 2015a) zeigt, gab es in allen Ländern Schwierigkeiten in der Zielquantifizierung sowie erhebliche Lücken bzw. feststellbare Unplausibilitäten in der Erfassung.

Im Folgenden werden die drei für das EPLR M-V 2007-2013 relevanten Ergebnisindikatoren diskutiert.

<sup>9</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.



*R1 – Anzahl der Teilnehmer, die eine Schulung im Bereich der Landwirtschaft und/ oder Forstwirtschaft erfolgreich abgeschlossen haben*

Der Indikator bezieht sich speziell auf die Berufsbildungsmaßnahmen (111) im Schwerpunkt 1. Bezüglich des Erfolgs wird unterschieden in a) Erlangung einer Bescheinigung, eines Zeugnisses oder Diploms und b) Anwendung der erlangten Kompetenzen. Alle TeilnehmerInnen erhalten in MV zumindest eine Bescheinigung, so dass alle Teilnehmenden a) zugeordnet wurden. Das hinsichtlich der Teilnehmerzahl gesetzte Ziel wurde deutlich übertroffen. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern wurden auch Beschäftigte aus der Forstwirtschaft und auch aus der Ernährungs-wirtschaft erreicht. Beschäftigte der Forstwirtschaft nahmen überwiegend an EDV- und IT-Trainings- und Schulungskursen teil.

*R2 – Bruttowertschöpfung in den geförderten Betrieben/Unternehmen*

Der Indikator ist laut CMEF für fast alle Maßnahmen des Schwerpunktes 1 relevant. Er ist aber nur für Maßnahmen sinnvoll erhebbar, in denen tatsächlich einzelne Unternehmen investiv gefördert wurden (121, 123). Von Maßnahmen wie Flurbereinigung oder Wegebau können zwar auch Effekte auf die Bruttowertschöpfung (BWS) der landwirtschaftlichen Betriebe (z. B. Kosteneinsparungen infolge höherer Ausbaustandards von Wegen) ausgehen. Diese Effekte sind aber in der Regel nur schwer zu messen.

Die im EPLR M-V gesetzten Ziele waren sowohl für das AFP als auch die V&V-Förderung zu hoch angesetzt und konnten nicht erreicht werden. Im Bereich V&V ist dies mit der deutlich geringeren Anzahl an Vorhaben im Vergleich zu den Planungen erklärbar. Beim AFP lässt sich die Abweichung in der BWS auch durch eine stärkere Ausrichtung auf öffentliche Güter zurückführen, so dass die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in der Gewichtung etwas zurücktrat.

*R3 – Anzahl der Betriebe/Unternehmen, die neue Produkte und/oder neue Verfahren einführen*

Dieser Ergebnisindikator ist für die Maßnahmen 121, 123 und 124 relevant. Problematisch ist, dass die EU-KOM den Begriff „neu“ nicht operationalisiert hat (EU-KOM, 2006c). Die Referenz der Innovation kann das Unternehmen, die Region, die Branche oder sogar die gesamte Wirtschaft sein. Je nachdem, wie hoch die „Messlatte“ gehängt wird, verändern sich auch die Ergebnisse.

Für 121 entsprach die Planzahl den Betrieben, die insgesamt gefördert werden sollten. Das Ergebnis liegt mit 173 bei 23 % der insgesamt geförderten landwirtschaftlichen Betriebe. Der Anteil ist recht hoch, da nach Einschätzung der EvaluatorInnen vor allem in den aktuellen Stand der Technik investiert wurde.

Bei der V&V-Förderung erschließt sich das Ergebnis nicht unmittelbar, da es über der Zahl von insgesamt geförderten Unternehmen (55) liegt; hier wird von Doppelerfassungen in der Datenbank ausgegangen. Es wird daher auf die im Maßnahmenkapitel 5.4 enthaltenen und diskutierten Ergebnisse der Erhebungsbögen und zusätzlich geführten Interviews verwiesen, die ein realisti-

scheres Bild von Produkt- und Verfahrensinnovationen vermitteln. Unter 124 haben vier Betriebe neue Produkte und/oder neue Verfahren eingeführt (siehe Kapitel 5.6).

### **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?*

Nicht bei allen Maßnahmen im Schwerpunkt 1 steht die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im Vordergrund. Insbesondere die infrastrukturellen Maßnahmen unter 125 und 126 umfassten als öffentliche Investitionen ein überwiegend breites Zielspektrum im ländlichen Raum. Auch bei den einzelbetrieblichen Maßnahmen war eine zunehmende Ausrichtung auf öffentliche Güter erkennbar. Die meisten Maßnahmenbewertungen thematisieren diese zusätzlichen Wirkungen unter 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 auf Programmebene eine Gesamtschau aller Wirkungen geben zu können. Tabelle 12 stellt für die verschiedenen SP-1-Maßnahmen dar, welche Wirkungsbereiche im Rahmen der sogenannten Vertiefungsthemen berücksichtigt wurden.

**Tabelle 12:** Beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ (Neben-)wirkungen von Schwerpunkt-1-Maßnahmen

Code	Vertiefungsthemen						Tierschutz
	Wirtschaft/ Arbeit	Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors	Bio- diversität	Wasser	Klima	Lebens- qualität	
111	○	●		○	●		
121	●	●	○	○	●		●
123a	●	●		○	●		
123b	●				●		
124	●	○			○		
125a	●	●	●	●	○	●	
125b	●	●	●	●	○	●	
125c	●	●	○		○	●	
126				○	○		

- in Maßnahmen- und Programmbewertung thematisiert
- unbeabsichtigte positive/negative Nebenwirkung, in Wirkungsbetrachtung auf Programmebene berücksichtigt

Quelle: Eigene Darstellung.

## 5.2 Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen (111)

### 5.2.1 Maßnahmenüberblick

#### Maßnahmenbeschreibung und Zielsetzung

Fördergegenstand waren Berufsbildungs- und Informationsveranstaltungen zur beruflichen Fort- und Weiterbildung (Lehrgänge, themenorientierte Seminare und Fachtagungen sowie Informationsveranstaltungen, Exkursionen und Praktika), die nicht Teil der normalen Berufsausbildung sind, für Personen, die in der Agrar-, Forst- und Ernährungswirtschaft tätig sind. Eine Sonderform stellten Weiterbildungsprojekte im Dienstleistungssektor von Bildungsträgern dar. Die Träger der Bildungsmaßnahmen beantragten und erhielten die Zuwendung („Flaschenhalsförderung“). Diese Institutionen mussten nach § 6 des Weiterbildungsförderungsgesetzes des Landes M-V anerkannt sein. Weitere Zuwendungsvoraussetzung für die Berufsbildungs- und Informationsveranstaltungen waren eine Mindestdauer von acht Unterrichtsstunden und eine Mindestteilnehmeranzahl pro Veranstaltung von zehn förderfähigen Personen.

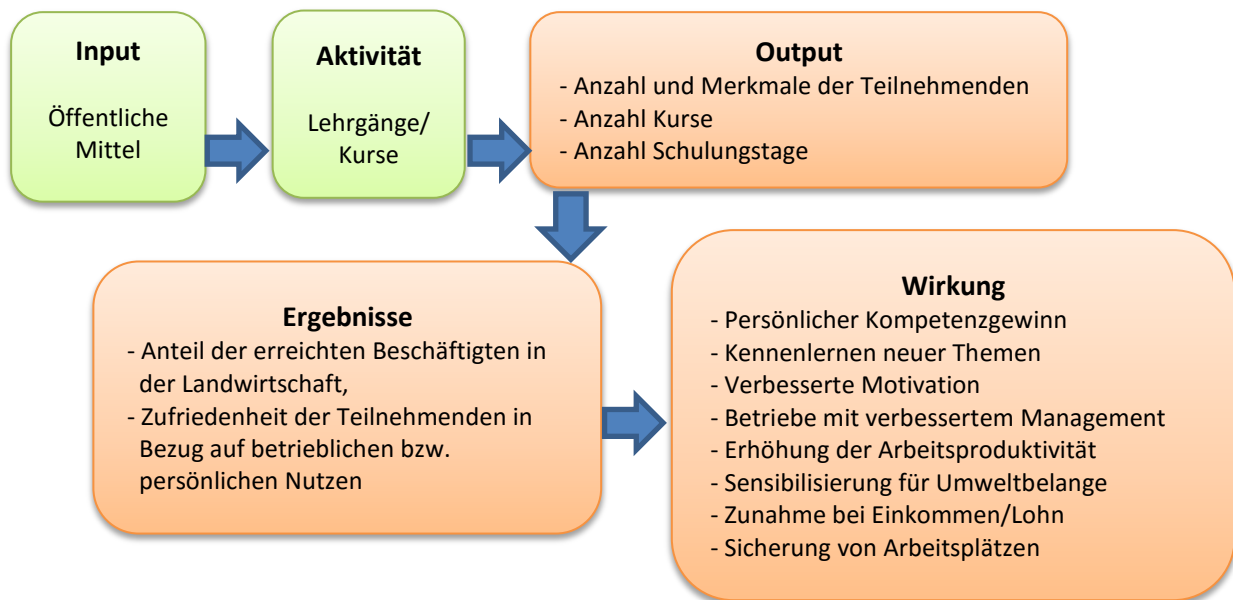
Das für die Maßnahme veranschlagte Budget umfasste zu Beginn des EPLR M-V für die gesamte Förderperiode 2007 bis 2013 rund 5,6 Mio. Euro öffentliche Ausgaben. Die Zuschusshöhe betrug im Wege der Anteilsfinanzierung bis zu 70 % der zuwendungsfähigen Ausgaben (Kosten für Teilnehmer, Durchführung und Organisation), bei Maßnahmen für Auszubildende bis zu 90 %. In MV

gab es daneben vielfältige Berufsbildungsmaßnahmen, die außerhalb des EPLR ohne EU-Mittel umgesetzt wurden.

Die Ziele der Weiterbildungsmaßnahme setzen sowohl auf Verbesserungen bei den teilnehmenden Personen (Verbesserung der beruflichen Qualifikation) als auch der betrieblichen Seite (u. a. Wettbewerbsfähigkeit, Diversifizierung, Umwelt- und Verbraucherschutz, Qualitätssicherung) (LU, 2009d). Darüber hinaus verfolgte die Maßnahme eine ökologische Zielsetzung. Sie sollte die Kompetenz in den Bereichen Umweltschutz, nachhaltige Erzeugung und Nutzung regenerativer Energien und aktiver Klimaschutz stärken. Auch die Unterstützung von Technologie-, Prozess- und Produktinnovationen in Unternehmen stand im Blickfeld. Mit der Fördermaßnahme sollte dem drohenden Mangel an qualifizierten Arbeitskräften in der Landwirtschaft sowie der Abwanderung von Frauen aus dem ländlichen Raum entgegen gewirkt werden. Die Förderung sollte für interessierte Personen den Anreiz verstärken, ihre berufsbezogenen Kenntnisse und Fertigkeiten zu erweitern und diese – wenn möglich – im Betrieb anzuwenden. Den in der Interventionslogik dargestellten Wirkungen liegen die Ziele der Maßnahme zugrunde (s. Abbildung 1).

### **Relevanz der Maßnahme**

Aufgrund der Entwicklung und Spezialisierung in der Land- und Forstwirtschaft sind Fachkenntnisse und unternehmerische Fähigkeiten ein immer bedeutsamerer Wettbewerbsfaktor. Das spezifische Förderangebot dieser ELER-Maßnahme setzte an der persönlichen und betrieblichen Entwicklung an. Das Weiterbildungsangebot umfasste ein breites und flexibel anpassbares Themenspektrum zu den genannten Maßnahmenzielen. Die Maßnahme nutzte die vorhandenen Strukturen und Kompetenzen der in MV ansässigen Bildungsträger für die Umsetzung. Die geförderten Weiterbildungsangebote richteten sich sowohl an Akteure mit Führungsaufgaben in den Betrieben als auch an ArbeitnehmerInnen, Auszubildende und mithelfende Familienangehörige. Diese Unterstützung war sinnvoll, weil durch Möglichkeiten der beruflichen Weiterbildung positive Effekte entstehen, die persönlichen, betrieblichen und gesellschaftlichen Nutzen haben können. Ohne Förderung würden Weiterbildungsangebote seltener bzw. überhaupt nicht besucht werden. Die Relevanz für eine öffentliche Förderung war damit gegeben.

**Abbildung 9:** Interventionslogik ELER-Maßnahme 111 - Berufsbildung

Quelle: Eigene Darstellung.

### Umsetzung der Maßnahme

Im Rahmen der Umsetzung wurden insgesamt nahezu 3,4 Mio. Euro öffentliche Mittel verausgabt. Damit wurden hauptsächlich Kurse/Schulungen unterstützt (ca. 70 % der Mittel), daneben erfolgte die Unterstützung von Sonderprojekten im Dienstleistungssektor (ca. 30 %). Aufgrund ihrer Unterschiede werden sie jeweils gesondert dargestellt.

#### Kurse/Schulungen

In der Förderperiode 2007 bis 2013 nahmen nach den Angaben in den jährlichen Projektlisten an rund 450 geförderten Kursen<sup>10</sup> rd. 11.200 Personen teil, darunter rd. 6.900 aus dem landwirtschaftlichen Sektor, etwa 4.200 aus der Forstwirtschaft und ca. 80 aus der Ernährungswirtschaft. Die Personenanzahl aus der Landwirtschaft entspricht etwa 35 % der Arbeitskräfte (19.300 ohne Saisonarbeitskräfte) in landwirtschaftlichen Betrieben im Jahr 2010, mit der Einschränkung, dass darunter auch Teilnehmende sind, die an zwei oder mehreren Kursen teilnahmen (Mehrfachzählung) (StatA MV, 2012a). Pro Jahr wurden rd. 50 bis 80 Veranstaltungen mit durchschnittlich rd. 25 Teilnehmenden durchgeführt (s. 5.2\_EM, Tabelle 1). Die Gesamthöhe der öffentlichen Ausgaben zu diesen Kursen betrug insgesamt rd. 2,3 Mio. Euro, sie lagen kursbezogen zwischen 260 (eintägige Pflanzenbauschulung) und 57.620 Euro (40-tägige Schulung Computerprogramm DatenspeicherWald für die Forstwirtschaft). Der Anteil der Frauen an den Teilnehmenden betrug je nach Jahr 21 bis 35 % (Durchschnitt in der Förderperiode 29 %). Rund 36 % aller Teilnehmenden waren unter 40 Jahren. Die Kurse wurden hauptsächlich im Winterhalbjahr durchgeführt.

<sup>10</sup> Die Durchführung der Kurse begann im IV. Quartal 2007. Die ersten Auszahlungen erfolgten im IV. Quartal 2008 (Eberhardt, 2010c).

Die Verteilung der Kurse im Hinblick auf die Monitoring-Themen zeigt Tabelle 13. Bei den Angeboten zu „Neue technische Verfahren/Maschinen“ handelt es sich um gängige umwelttechnische Angebote, die für die Teilnehmenden auf der persönlichen Ebene zumeist neue Kenntnisse erbringen. Tatsächlich innovative Kursangebote gehen aus den Projektlisten nur wenige hervor.

**Tabelle 13:** Durchgeführte Kurse nach Themenbereichen im ELER-Monitoring

Themenbereich	Kurs- und Seminarbeispiele	Anteil durchgeführte Kurse
<b>Betriebsführung, Verwaltung, Management, ...</b>	Agrarbürofachkraft, Fachkraft Reittourismus, Milchmanagement, Betriebsübernahme, Winterakademie Bauernverband, Managementkurs Landesforst, ...	ca. 40 %
<b>Neue technische Verfahren und Maschinen, ...</b>	Sachkunde Pflanzenschutz, Pflanzenbauschulungen, Perfektionstraining Schleppertechnik, Motorkettensägentraining, Fachseminar Biogas, ...	ca. 30 %
<b>Landschaftspflege, und Erhaltung, Umweltschutz</b>	Waldpädagogik, Schulung Forst GIS, Pflanzenbauschulung, ...	ca. 6 %
<b>Sonstiges</b>	Officeschulung Landesforst, Managementschulung Landesforst, Boniturschulung, Fortbildung Sonderpädagogik, Seminarreisen ins Ausland, Agrarenglisch für Landwirte	ca. 24 %

Quelle: Eigene Darstellung nach den Angaben des LALLF in den jährlichen Projektlisten.

Die Dauer der Lehrgänge betrug bei rd. 43 % der Kurse ein bis zwei Tage (8 bis 16 Stunden). Etwa ein Viertel der Kurse dauerte drei bis fünf Tage (24 bis 40 Stunden), diese beiden Kursgruppen wurden von rd. 60 % der Teilnehmenden besucht. Jeder fünfte Kurs hatte eine Dauer von sechs bis zehn und das restliche Zehntel von über zehn Tagen. Grundsätzlich ist das Angebot von Lehrgängen mit längerer Dauer (Minstdauer 5 Tage) zu begrüßen, weil dadurch eher mit einem nachhaltigen Qualifizierungserfolg zu rechnen ist. Bei den Veranstaltungen mit mehr als 30 Personen steht der allgemeine themenbezogene Informationscharakter im Vordergrund, dabei ist kein nachhaltiger Qualifizierungserfolg zu erwarten.

Von den insgesamt zehn an der Durchführung der Kurse beteiligten Bildungsträgern haben nur vier Bildungsträger mehrere Kurse durchgeführt. Sechs weitere Träger waren insgesamt nur ein- oder zweimal mit Angeboten beteiligt. Die Träger BilSE-Institut (Institut für Bildung und Forschung GmbH) (49 %) und UFAT-Bildungswerk e.V.<sup>11</sup> (33 %) haben über 83 % der Kurse mit fast 80 % der Teilnehmenden durchgeführt und dafür rund 95 % der öffentlichen Ausgaben erhalten. Das Angebot von UFAT umfasste überwiegend mehrtägige umwelttechnische Angebote für die Zielgruppe Auszubildende (z. B. Perfektionstraining Schleppertechnik, Sachkundelehrgang Pflanzenschutz, Workshop Jobaktiv Azubi). Typisch für dieses Angebot ist ein hoher Männeranteil. Tabelle 14 zeigt die Verteilung der Kurse auf die Bildungsträger mit den jeweiligen Kennziffern.

<sup>11</sup> Das UFAT-Bildungswerk e.V. Wöbbelin (Umschulung Fortbildung Ausbildung Tagesseminare = UFAT) ist Mitglied im Bundesverband DEULA (Deutsche Lehranstalt für Agrartechnik).

Das BilSE-Institut hat rund 60 Kurse mit insgesamt über 3.900 Teilnehmenden für Bedienstete der Landesforst durchgeführt, mit zum Teil über 100 Teilnehmenden pro Veranstaltung. Dieses Angebot beinhaltete zum Großteil EDV- und Softwareschulungen (z. B. Schulungen zum Softwareprogramm Datenspeicher Wald, IT-Training Landesforst (MS Excel, MS Word), Schulung Forst GIS GAIA, aber auch Management- und Medienseminare sowie Kurse zur Waldpädagogik. Die öffentlichen Ausgaben betragen dafür ca. 560.000 Euro. Rund 58 % der Teilnehmenden des Instituts kamen aus der Forstwirtschaft. Damit haben 95 % aller Teilnehmenden aus dem Forstbereich die Angebote dieses Trägers besucht. Vorrangig an die Zielgruppe Frauen richteten sich z. B. Kurse zur Agrarbürofachkraft, PC-Training und Buchhaltung, Konfliktmanagement oder zur Fachkraft für Reittourismus.

**Tabelle 14:** Geförderte Kurse in der Förderperiode 2007 bis 2013 nach Bildungsträgern

Bildungsträger	Anzahl durchgeführte Kurse	Anzahl Kurstage (Dauer gesamt)	Anzahl Teilnehmende (gesamt)	.... davon Frauenanteil (%)	Anteil der Teiln. aus Landwirt. (%)	Gesamthöhe der öffentl. Ausgaben (Euro)*
BilSE-Institut für Bildung und Forschung GmbH	222	1.419	6.906	34	42	1.417.238
UFAT-Bildungswerk e.V. Wöbbelin	150	897	1.949	15	88	782.793
Bauernverband Uecker-Randow e.V.	46	67	1.594	15	100	48.067
Landfrauen Mecklenburg-Vorpommern e.V.	20	34	570	39	100	26.124
Sonstige (6 Träger)*	11	212	175	31	93	40.477
<b>Gesamt</b>	<b>449</b>	<b>2.629</b>	<b>11.194</b>	<b>29</b>	<b>62</b>	<b>2.314.699</b>

\* = Beteiligt waren: ibu Neustadt-Glewe, BBV Tribsees, AUZ Schwaan, DEULA, SAC und LK Uecker-Randow.

Quelle: Eigene Darstellung nach den Angaben LALLF in den jährlichen Projektlisten.

Der Bauernverband führte vor allem kurze ein- bis zweitägige Angebote durch, darunter Seminare zu Milchmanagement bzw. Mutterkuhhaltung, zur Betriebsübernahme, Pflanzenbauschulungen oder Tagesschulungen für Spritzenfahrer mit über 100 Personen pro Veranstaltung.

#### *Sonderprojekte mit Dienstleistungscharakter*

Ab 2010 führten zwei Bildungsträger zu insgesamt fünf verschiedenen Themen Projekte im Dienstleistungssektor in halbjährlichen Abschnitten durch (BilSE-Institut 28 Projekte zu vier Themen, Berufsbildungsverein (BBV) Tribsees e.V. das Projekt „Stellwerk“). Die Sonderprojekte haben vor allem vorbereitenden Charakter und sind den förderfähigen Berufsbildungsmaßnahmen vorgeschaltet (Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, 2015). Pro Jahr waren es drei bis sechs Projekte (s. auch 5.2\_EM Berufsbildung, Tabelle 2). Die Gesamthöhe der öffentlichen Ausgaben betrug insgesamt etwa eine Mio. Euro, projektbezogen lag sie zwischen rd. 24.000 und 54.000 Euro.

Das **Projekt „Agrarkompetenz“** vom BilSE-Institut lief ab Jahresbeginn 2009 jeweils über 13 Halbjahre (pro Halbjahr etwa 27.000 bis 54.000 Euro öffentliche Mittel). Es war ein Entwicklungspro-

jekt und diente der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft und im Gartenbau in MV. In Kooperation mit einem stetig wachsenden Partnernetzwerk (z. B. dem Bildungswerk für Landwirte MV, dem Bauernverband MV, Beratungseinrichtungen, der Landesforstanstalt u. a.) wurden Aktivitäten durchgeführt, um Akteure im Bereich der Bildung sowie Partner in Verbänden und Institutionen zu sensibilisieren, Bildungskonzepte zu entwickeln und umzusetzen<sup>12</sup>. Ziel war die Koordinierung der Zusammenarbeit des wachsenden thematischen Netzwerks, Bündelung und Qualitätssicherung der Bildungsangebote. Das BilSE-Institut fungierte dabei als Vermittlungs- und Koordinierungsstelle sowie im Auftrag anderer Bildungseinrichtungen auch als Antragsteller von Fördermitteln für Weiterbildungen. Dabei konnten auch LandwirtInnen in Bildungsangebote anderer Anbieter vermittelt werden. Innerhalb des Netzwerkes wurden Bildungsbedarfe analysiert, an die entsprechenden Bildungsanbieter weitergegeben und unter Nutzung von Fördergeldern umgesetzt. Bei den durchgeführten Veranstaltungen bestand die Tendenz zu mehrtägigen Seminarreihen. Neben altbewährten Angeboten von BilSE (Kurse zur Agrarbürofachkraft, Managementkurse, Regionale Winterakademien in Kooperation mit Kreisbauernverbänden) gab es vereinzelt auch neue Angebote:

- Mehrtägige Winterschulung für Grönfingers (Rostocks Gartenfachmarkt GmbH) in Modulform, u. a. zu den Themen Kommunikation, Fahrtraining und PC-Training,
- Mehrtägige Schulung zur Waldpädagogik in Kooperation mit der Landesforstanstalt MV, Teilnehmende konnten nach Praktikum und erfolgreicher Abschlussprüfung den Titel „Zertifizierter Waldpädagoge“ erlangen,
- 2-tägiges Seminar Biogas zu technischen, juristischen und betriebswirtschaftlichen Fragen mit der Möglichkeit praxistaugliche Schnelltests zur Prozesskontrolle durchzuführen,
- 1-tägige Schafzuchtboniturschulung für zukünftige Preisrichter der Schafzucht.

Von April bis Dezember 2012 betreute das **Projekt „Stellwerk“** im Auftrag des Bildungsvereins Tribsees e. V. eine empirische Untersuchung landwirtschaftlicher Betriebe im Landkreis Vorpommern-Rügen zur Bedarfsermittlung von Fort- und Weiterbildung bis zum Jahr 2015 (53.000 Euro öffentliche Mittel). An der Betriebsbefragung zum Bildungsbedarf nahmen 74 Betriebe aus der Region teil. Die gewünschten Kursthemen umfassten vorwiegend prozessorientierte Angebote sowie Informationen zu modernen Technologien sowie Themen zu Naturschutz und Nachhaltigkeit. Nachrangig war der Bedarf für Angebote zu Erwerbsalternativen, z. B. im touristischen Bereich. Aus betrieblichen (Zeit-)Gründen würden kurze Tagesveranstaltungen in der näheren Umgebung bis 25, max. 50 km in der vegetationsarmen Zeit präferiert werden. Eine Planung von Fort- und Weiterbildung schien in den befragten Betrieben nicht stattzufinden, bis auf nachweispflichtige oder förderungsrelevante Veranstaltungen staatlicher Institutionen (Ahlfeldt und Koßmehl, 2013).

---

<sup>12</sup> Siehe Sachberichte des Projektes (Fördernummer: 18-20-07-11) für den Zeitraum Juli bis Dezember 2011 und Sachbericht (Fördernummer 18-01-01-11) für den Zeitraum Jan. bis Juni 2011.



### *Zielerreichung auf Outputebene*

Geplant war zu Beginn des EPLR M-V die Maßnahme mit 5,6 Mio. Euro auszustatten, damit in der gesamten Förderperiode insgesamt 6.500 Personen zu unterstützen und ca. 1.000 Schulungstage durchzuführen. 2012 kam es zur Reduzierung des Budgets (6. Änderungsantrag zum EPLR M-V). Aufgrund der guten Inanspruchnahme der Bildungsangebote wurde der Zielwert zur Personenanzahl mit der letzten Programmänderung (2015) auf 8.700 erhöht. In 5.2\_EM Berufsbildung zeigt Tabelle 3 die heraufgesetzten Zielwerte und Vorgaben zu den maßnahmenspezifischen Outputindikatoren und die Ergebnisindikatoren. Aus dem Vergleich dieser Werte mit den Outputdaten zu den geförderten Veranstaltungen von 2007 bis 2015 ergibt sich der jeweilige Erreichungsgrad. Trotz des reduzierten Budgets hat sich die Teilnehmerzahl an der Maßnahme in Bezug auf den erhöhten Output-Indikator 2) bei einem Erreichungsgrad von 128 % (rund 11.200 Teilnehmende) und besser als vom LU geplant entwickelt. Darin ist auch die mehrmalige Teilnahme von Personen enthalten. Mit über 2.600 Schulungstagen wurde die Planzahl ebenfalls übertroffen (125 %).

Der Ergebnisindikator „Anzahl der Teilnehmer, die einen offiziellen Abschluss erworben haben“ ist schwer verwertbar, weil es dazu keine eindeutige Definition gab und die Zahl den Angaben zum Outputindikator (Anzahl der Teilnehmer) entspricht. Nach den Angaben im Abschlussbericht zur Förderperiode 2007 bis 2013 zum EPLR M-V absolvierten alle TeilnehmerInnen die Schulungsmaßnahmen erfolgreich und erhielten eine entsprechende Bescheinigung bzw. ein Zertifikat (GVB, 2016). Demnach erfolgte keine Unterscheidung zwischen einfachen Teilnahmebescheinigungen bzw. speziellen Zertifikaten.

## **5.2.2 Beantwortung der Bewertungsfragen**

### **Untersuchungsansatz**

Untersuchungsleitende Fragen waren der Beitrag der Bildungsmaßnahmen zum Lernzuwachs der Teilnehmenden und zum TransfERNutzen und -erfolg in die berufliche bzw. betriebliche Praxis. Im EPLR M-V sind darüber hinaus qualitative Ziele formuliert, die teilweise mit Wirkungsindikatoren (u. a. Zufriedenheit der Teilnehmenden in Bezug auf besuchte Veranstaltung, Erhöhung der Arbeitsproduktivität) hinterlegt worden sind (LU, 2009d).

Für die Wirkungsanalyse wurden die Monitoringdaten genutzt und Befragungen der Teilnehmenden zu zwei Zeitpunkten durchgeführt: zunächst nach Abschluss der Veranstaltung eine Bewertung durch die Teilnehmenden (u. a. zur Zufriedenheit mit der besuchten Maßnahme und erwarteter Nutzen, Panel 1), nach einiger Zeit in der beruflichen Praxis eine Bewertung zum Themenfeld der besuchten Weiterbildung (Panel 2, s. 5.2\_EM Berufsbildung, Fragebogen 2). In MV konnten dazu Teilnehmende aus drei Kursen befragt werden. Kurze schriftliche Befragungen der Teil-

nehmenden erfolgten ab Mitte 2012 außerdem in rund 60 Lehrgängen<sup>13</sup> nach Abschluss der Veranstaltung (Lehrgangsbewertung und erwarteter Nutzen für Betrieb und Beruf) (s. 5.2\_EM Berufsbildung, Fragebogen 1). Dokumenten- und Literaturanalysen ergänzen die empirischen Daten.

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

Auf den Themenbereich „Betriebsführung, Verwaltung, Management ...“ entfielen nach den Angaben im Monitoring mit rd. 40 % der größte Anteil der Kurse und auch der Teilnehmenden.

Die Auswertungen von über 900 Lehrgangsbewertungen am Kursende zeigten, dass über 70 % der Befragten allgemein „für ihren Betrieb“ einen „sehr hohen“ bzw. „hohen“ Nutzen“ infolge der Teilnahme erwarten. In den Bereichen „betriebliches Management“ und „Produktqualität“ erwarteten jeweils rd. 55 % der Befragten infolge des besuchten Kurses den größten Nutzen. Immerhin die Hälfte gab dies zu den Bereichen „betriebliche Büroabläufe“ und „Stellung am Markt/Marktposition an (s. 5.2\_EM Abbildung 1). Im Rahmen der vorherigen Panelbefragung hatten die Befragten den Aspekt „betriebliche Büroabläufe“ am höchsten bewertet.

Im Hinblick auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erwarteten 40 % der Befragten beim Umsatz bzw. bei den Einkünften eine Verbesserung. In der Panelbefragung hatte bei einem Viertel der Befragten das Einkommen „geringfügig“ zugenommen (Panel 2). Diese Ergebnisse bestätigen entsprechende Angaben aus der ersten Befragungsrunde in diesen Kursen (Panel 1).

Direkte Einkommenswirkungen traten selten auf. Indirekte Wirkungen entstanden für BetriebsinhaberInnen infolge von Veränderungen im betrieblichen Management, neuen Dienstleistungen oder besseren Wirtschaftens in den Betrieben nach Teilnahme an einzelnen Weiterbildungen, vorrangig durch Kurse zu Einkommensalternativen/Marketing oder zum betrieblichen Management. Für Arbeitnehmer ergaben sich nur vereinzelt Verbesserungen, wenn ihnen die Betriebe bei verbesserten Einnahmen oder bei höherer Qualifikation einen höheren Lohn zahlten. Rund 10 % der Befragten aus MV gaben an, dass bestehende Arbeitsplätze gesichert wurden.

Verbesserungen im Bereich Arbeitsproduktivität betreffen bessere Kenntnisse und Fähigkeiten der Personen, die in den Betrieben tätig sind. „Für sich persönlich“ erwarteten etwa 75 % der Teilnehmenden am Lehrgangsende allgemein einen „sehr hohen“ bzw. „hohen Nutzen“ im Beruf. Die stärksten Nutzeneffekte in persönlicher beruflicher Hinsicht erwarteten die Befragten zu den Bereichen „Fachliche Kompetenz“ (80 %) und „Motivation“ (60 %) (s. 5.2\_EM Berufsbildung, Abbildung 2). Die Ergebnisse aus der Panelbefragung bestätigen diese Angaben. Die stärksten eingetretenen Nutzeneffekte in persönlicher beruflicher Hinsicht haben die Befragten (Panel 2) zu den

---

<sup>13</sup> Um den Erhebungsaufwand für Träger und Teilnehmende zu begrenzen und der personenbezogenen Förderhöhe gerecht zu werden, wurde der Bewertungsbogen nur in Veranstaltungen eingesetzt, die mindestens drei Tage dauerten.

Bereichen „Fachliche Kenntnisse und Fähigkeiten“ (75 %) und „Berufliche Qualifikation“ (65 %) angegeben.

### **Frage 20: Weitere Wirkungen**

Die Veranstaltungen dienten insbesondere der Informations- und Wissensvermittlung, außerdem zum Aufklären, Interesse wecken, Motivation erzeugen und auch zur Kontaktherstellung zu KollegInnen. Über ein Drittel aller Kurse hatte im weiteren Sinn eine Art Umweltbezug. Unter diesen umweltbezogenen Themen gab es keinen hervortretenden großen Themenschwerpunkt. Es fanden rd. 45 Kurse zum Pflanzenschutz (Sachkunde Pflanzenschutz, Spritzenfahrerschulung, Pflanzenbau), rd. 70 (Umwelt-)Technikkurse statt (v.a. Schleppertechnik, Erntetechnik, Motorsäge), rd. 30 zu Umwelt allgemein (u.a. Boniturtage, Pflanzenbauschulung), rd. 15 zu Tierhaltung/Tierproduktion und vier zu regenerativen Energien/Klimaschutz statt. Das große Angebot für den Forstbereich zählt nur bedingt dazu, weil neben den etwa zehn Angeboten zur „Waldpädagogik“ und „Azubi zum Forstwirt“ deutlich die EDV-Angebote wie IT-Training und Softwareprogrammenschulungen überwogen. Jedoch waren die IT-Lehrgänge/Schulungen fachbezogen auf forstwirtschaftliche Inhalte und somit nicht reine IT-Schulungen.

Jeweils zehn Prozent der Befragten gaben am Ende der Veranstaltung an, dass sie durch die Kursteilnahme künftig einen „sehr hohen Nutzen“ für die Aspekte „Vermehrte Aufnahme ökologischer Aspekte in die Produktion“ bzw. „Vermehrt umweltfreundliche Methoden“ erwarten, weitere 30 % sahen zumindest einen hohen Nutzen. Die Veranstaltungen zu umweltbezogenen Themen trugen demnach dazu bei, dass die Personen in Betrieben für Umweltbelange sensibilisiert wurden und erhaltene Anregungen und Hinweise aufgegriffen wurden, z. B. bei Flächenmanagement, Umgang mit natürlichen Ressourcen und Tierwohl.

Angebote für Frauen sollten diese unterstützen und sogar der Abwanderung von Frauen aus MV entgegenwirken (s. Kapitel 5.2.1, Zielsetzung). Beispiele zu Lehrgängen/Kursen für die Zielgruppe Frauen sind „Frauen im Management“ (10 Kurse), „Agrarbürofachkraft“ (15), Buchhaltungsschulungen (8), Hauswirtschaftsseminare und Kommunikationstraining für Landwirtinnen. Diese Angebote unterstützten die teilnehmenden Frauen sicherlich in ihrer jeweiligen persönlichen und beruflichen Situation, dass die Kurse darüber hinaus einen Abwanderungsentschluss verhindert haben, wird seitens der Evaluation als unwahrscheinlich angesehen, zumal etwa die Hälfte dieser Kurse nur ein bis zwei Unterrichtstage umfassten.

Zum Wirkungsindikator „Zufriedenheit“ gehen aus den Veranstaltungsbewertungen der Teilnehmenden erfreulich positive Werte hervor. Rund 90 % sahen ihre persönlichen Erwartungen im Hinblick auf die Lehrgangsinhalte als „voll erfüllt“ bzw. als „erfüllt“ an. Das vom Land gesetzte Ziel von 85 % wurde damit erreicht.

In welchem Ausmaß die verbilligte Kursgebühr<sup>14</sup> die Entscheidung zur Teilnahme an der Weiterbildungsmaßnahme beeinflusst hat, wurde ebenfalls untersucht. Der finanzielle Anreiz hatte für über die Hälfte der Befragten einen starken Einfluss teilzunehmen.

### 5.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Maßnahme kennzeichnete ein großes Wirkungspotenzial und ein hohes Maß an Flexibilität hinsichtlich der Kursinhalte. Diese große Themenbreite verschaffte ihr eine positive Resonanz. Die geförderten Bildungsmaßnahmen unterstützten vor allem die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe, Wissen und Kompetenzen der Teilnehmenden und trugen zur Verbesserung der Umwelt bei. Der Einfluss auf die betriebliche Entwicklung fällt in der Einschätzung der Befragten insgesamt geringer aus als die persönliche berufliche Entwicklung. Die beiden Empfehlungen richten sich gleichermaßen an das Land und die Bildungsträger:

- Inhaltliche und thematische Ausgestaltung: Die Bildungsangebote sollten auch weiterhin die persönliche Weiterentwicklung anregen und eigenverantwortliches Denken und Handeln stärken. Die wichtigsten Themen bleiben neue Diversifizierungsstrategien zur Einkommenssicherung, die Erzeugung marktorientierter Qualitätsprodukte und die fachliche Qualifikation der familienfremden Arbeitskräfte sowie die soziale Kompetenz der Personen mit Leitungsaufgaben (Mitarbeiterführung). Zunehmend wichtiger werden Angebote zur Betriebsübergabe und zum Stressmanagement.
- Verbesserung der Teilnahmebereitschaft an beruflicher Weiterbildung: Die vergünstigten Gebühren für Weiterbildungskurse sollten beibehalten werden, um neben den an Weiterbildung Interessierten künftig möglichst auch bildungsferne Personen/BetriebsinhaberInnen die sehr lange nicht bzw. überhaupt noch nicht an Weiterbildungen teilgenommen haben, zur Teilnahme zu ermuntern. Wichtig ist es, gezielt ArbeitnehmerInnen über Angebote zu informieren. Hilfreich ist es, wenn der Nutzen einer Weiterbildung für beide Seiten – ArbeitgeberIn und ArbeitnehmerIn – im Vorfeld zu jedem Angebot präzise herausgearbeitet und kommuniziert wird.

---

<sup>14</sup> Der Eigenanteil an der Kursgebühr reduzierte sich durch die Förderung auf bis zu 30 % anstatt 100 %.

## 5.3 Agrarinvestitionsförderungsprogramm (121)

### 5.3.1 Maßnahmenüberblick

#### Maßnahmenziele und -beschreibung

Das im Förderzeitraum 2007 bis 2013 in Mecklenburg-Vorpommern angebotene Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) verfolgte in erster Linie das Ziel, wettbewerbsfähige, arbeitsintensive und wertschöpfungsorientierte Erzeugungsbereiche, insbesondere im Bereich der Tierhaltung, zu schaffen bzw. zu erhalten (LU, 2009d). Dadurch soll die Wertschöpfung in den geförderten Betrieben gesteigert werden. Das AFP sollte auch dazu beitragen, die Liberalisierung des Milchmarktes zu begleiten, um die notwendigen Anpassungsprozesse der Unternehmen zu erleichtern. Vorrangig sollten Investitionen gefördert werden, die einen direkten positiven Einfluss auf den Klimaschutz haben. Bei der Förderung von Tierproduktionsanlagen sollte darauf geachtet werden, dass diese der weiteren regionalen Diversifizierung (v. a. durch Tourismus und Gewerbeansiedlung) nicht entgegenstehen (ebd., S. 156).

Das AFP (interner Code 121-0) gewährte nicht rückzahlbare Zuschüsse zu bestimmten förderfähigen Investitionen landwirtschaftlicher Betriebe. Im Vordergrund standen Gebäudeinvestitionen (inkl. Erschließungs-, Planungs- und Betreuungskosten) und stationäre Inneneinrichtungen. Der Erwerb von Maschinen und Geräten in der Außenwirtschaft war von der Förderung ausgeschlossen (LU, 2007a). Die Förderung erfolgte innerhalb der NRR (BMELV, 2006b); die dort enthaltenen Förderhöchstgrenzen und -möglichkeiten wurden weitgehend ausgeschöpft (z. B. max. förderfähiges Investitionsvolumen betrug 1,5 Mio. Euro in der gesamten Förderperiode; Regelfördersatz 25 %) <sup>15</sup>.

Für Bewilligungen der Jahre 2007 bis 2009 wurden Mittel der „Diversifizierungsbeihilfen im Rahmen der Zuckermarktordnung“ für die AFP-Förderung eingesetzt. Diese Mittel ersetzten ELER-AFP-Mittel vorübergehend. Die damit finanzierten 87 Förderfälle wurden mit dem Untercode 121-1 als ein AFP-Nebenprogramm separat in der Datenbank geführt.

Die Übernahme von anteiligen Bürgschaften für Kapitalmarktdarlehen wurde investierenden Unternehmen ohne ausreichende Sicherheiten zur Ergänzung der Förderung von Agrarinvestitionen angeboten. Damit sollte die Gesamtfinanzierung der geplanten Investition abgesichert werden (LU, 2008a).

Im Jahr 2010 wurde, ebenfalls auf der Grundlage des 1. Änderungsantrags des EPLR M-V im Rahmen der Maßnahme 121 eine weitere Richtlinie zur Förderung des Kaufs mobiler Beregnungsma-

---

<sup>15</sup> Ab 2009 wurde im Einklang mit Änderungen der NRR das förderfähige Investitionsvolumen auf 20.000 Euro bis 2,0 Mio. Euro erweitert; der Fördersatz für Investitionen in besonders tiergerechte Milchviehställe und von Ökobetrieben wurde auf 35 % angehoben.

schinen und –anlagen (interner Code 121-2) verabschiedet (LU, 2010a). Damit sollte speziell auf die zunehmend extremen Wetterereignisse (Trockenheit) reagiert werden. Da Maschinen und Geräte der Außenwirtschaft im Rahmen der GAK nicht förderbar waren, wurde eine eigene Förderrichtlinie erarbeitet, die eine Förderung ohne GAK-Mittel vorsah.

### **Relevanz der Maßnahme**

Die Betriebs- und Produktionsstrukturen in der Landwirtschaft in MV waren bereits vor Beginn der Förderperiode 2007 bis 2013 sehr günstig. Besonders die gute Flächenausstattung und die großen Tierbestände je Betrieb lassen effiziente Produktionsmethoden und den rentablen Einsatz von moderner schlagkräftiger Technik zu. Dadurch können Skaleneffekte realisiert werden, die zu einer guten Wettbewerbsstellung im Vergleich zu anderen Regionen beitragen können. Die Spezialisierung vieler großer Betriebe auf den kapitalextensiven Marktfruchtbau begrenzt allerdings die Nutzung von Wertschöpfungspotenzialen im Land, mithin auch die von Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten. Die Steigerung der relativ geringen Bruttowertschöpfung (BWS) je ha landwirtschaftlicher Nutzfläche war daher ein wichtiges Ziel der investiven Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen (LU, 2007b, S. 32; LU, 2009d). Diese sollte dazu beitragen, die Viehhaltung sowie die kapital- und arbeitsintensiven Feldkulturen (Sonderkulturen wie Obst und Gemüse) auszuweiten.

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 Bedeutung in der nationalen Investitionsförderung besaß, erfolgte während der Förderperiode 2007 bis 2013 eine Intensivierung der diesbezüglichen Diskussion.

Eine Begründung für die Notwendigkeit der Fördermaßnahme AFP war für die Politikgestalter, dass die erwünschten wertschöpfungsintensiven Produktionsbereiche im Vergleich zu anderen Bereichen wie dem extensiven Marktfruchtbau nicht konkurrenzfähig sind und daher zu wenig entwickelt oder sogar abgebaut werden. Mit Hilfe von finanziellen Anreizen sollten hier Impulse zu mehr Wertschöpfung je Hektar LF in den Unternehmen gesetzt werden.

In der Milchviehhaltung wurden seitens der Programmgestalter sowohl Gefahren als auch Chancen nach dem Wegfall der Milchquoten gesehen. Insbesondere auf extensiv genutzten Grünlandstandorten sollte die Milcherzeugung ausgebaut oder zumindest erhalten werden (LU, 2009d). Argumentiert wurde auch, dass die relevanten Unternehmen häufig nicht über die erforderlichen Sicherheiten (Eigenkapital) für eine günstige Finanzierung verfügen würden und daher eine Unterstützung mit öffentlichen Mitteln notwendig wäre. Die den landwirtschaftlichen Unternehmen zum Kauf angebotenen Agrarflächen strapazieren deren Finanzierungsmöglichkeiten von betrieblichen Investitionen zusätzlich.

Hinzuweisen ist auch auf die Situation bezüglich der Bereitstellung von öffentlichen Gütern (v. a. im Bereich Tier- oder Umweltschutz). Diese sind teilweise nur mit umfangreichen Investitionen zu

erreichen, deren Rentabilität oftmals nicht gegeben ist und die daher ohne Förderung vielfach nicht umgesetzt würden. Hier kann ein Zielkonflikt vorliegen, wenn zum Beispiel einerseits die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit angestrebt wird und andererseits Umwelt- oder Tierschutzstandards deutlich (über das gesetzlich vorgeschriebene Maß) angehoben werden soll. 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.

Mecklenburg-Vorpommern hat im bundesweiten Vergleich im Durchschnitt relativ wenig Wertschöpfung je ha LF. Während im Bundesdurchschnitt im Mittel der Jahre 2010 bis 2014 eine BWS in Höhe von 1.017 Euro je ha LF erwirtschaftet wurde, lag diese in MV lediglich bei 667 Euro (Niedersachsen: 1.281 Euro; Sachsen-Anhalt 817 Euro) (Statistische Ämter, 2016; eigene Berechnungen). Dies lag vor allem an der geringen Viehdichte (0,4 GV/ha LF) und am geringen Anteil an wertschöpfungsintensiven Marktfrüchten (einschl. Gartenbau). Folglich ist das politische Ziel nachvollziehbar, zur besseren Nutzung des Produktionspotenzials und zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen die Erzeugung wertschöpfungsintensiver Kulturen auch mit öffentlichen Hilfen anzuregen.

Zur Lösung der im EPLR M-V beschriebenen Probleme (v. a. Wertschöpfungssteigerung) müssen auch Investitionen durchgeführt werden. 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 M-V (nach dem Health Check (HC) 2009) für die AFP-Förderung 101,4 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln zur Verfügung (Tabelle 5). Davon waren 4,7 Mio. Euro für die Bewältigung der neuen Herausforderung „Milch“ vorgesehen. Ursprünglich sollten mit dem AFP bis zum Ende der Förderperiode 1.350 landwirtschaftliche Unternehmen mit förderfähigen Investitionen in Höhe von insgesamt 400 Mio. Euro unterstützt werden. Mit den HC-Mitteln erhöhten sich die Planzahlen bezüglich der öffentlichen Mittel (+ 11 %) gegenüber dem ursprünglichen Plan; bei den förderfähigen Investitionen erfolgte dagegen eine Reduzierung des Planansatzes um etwa 6 %.

Das Plan-Budget wurde angesichts der großen Nachfrage nach Förderung mit der 6. Programmänderung im Jahr 2012 um rund 14 Mio. Euro erhöht. Diese setzte sich aus einer Aufstockung um 18,6 Mio. Euro und einer Umschichtung von 4,7 Mio. Euro HC-Mittel, die für die Unterstützung von Investitionen in die Milchviehhaltung vorgesehen waren, in die Maßnahme 214 (Förderung der ökologischen Produktion) zusammen.

In der Förderperiode 2007 bis 2013 wurden im Rahmen des EPLR M-V über das AFP (ohne Zuckerbeihilfen) insgesamt 1.081 Vorhaben mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von

432,7 Mio. Euro bewilligt und ausgezahlt (Stand 12/2015). Die im Förderzeitraum gewährten Zuschüsse beliefen sich auf 123 Mio. Euro. Daraus resultiert ein durchschnittlicher Fördersatz von 28,4 %. Da zahlreiche Unternehmen sukzessive in der Förderperiode mehr als einen Förderantrag stellten, verteilten sich die bewilligten 1.081 Vorhaben auf 763 Unternehmen.

**Tabelle 15:** AFP 2007-2013: Planung und Realisierung

Kriterien	Einheit	EPLR M-V 2007 - 2013 (Planung)		EPLR M-V 2007 - 2013 (Realisierung)		Zucker- diversifizierungs- beihilfen
		<i>vor</i> Änderungen	<i>nach</i> 3. Änderung	Auszahlungen (nur 121-0 und 121-2)		<i>Auszahlungen</i> (nur 121-1)
		2007	2009 (nach HC)	absolut	relativ	<i>absolut</i>
		(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)	(5)
Förderfälle	Anzahl	1.350	1.350	1.081	80,1%	87
Förderfähige Investitionen	Mio. Euro	400	376,4	432,7	115,0%	22,9
Öffentliche Mittel	Mio. Euro	96,7	101,4	123,0	121,3%	5,8

Quelle: EPLR M-V (div. Versionen); Projektmonitor des LU (Stand 31.12.2015); eigene Berechnungen.

Für die verwaltungsmäßige Steuerung der Förderung wurden ab dem Antragsjahr 2007 Förderprioritäten (LU, 2008b) definiert. Danach sollten Anträge mit Schwerpunkt der Investition in Tierproduktion (Milch, Schweine, Geflügel, andere Tierhaltung) sowie für arbeitsintensive Ackerkulturen und Gartenbau (Obst, Gemüse, Kartoffeln oder vergleichbare Kulturen) vorrangig bewilligt werden. Anträge für weitere Investitionen wurden zurückgestellt; deren Bewilligung wurde von der Verfügbarkeit verbliebener Haushaltsmittel abhängig gemacht.

Ab dem Jahr 2009 waren auch mobile Berechnungsmaschinen und –anlagen für arbeitsintensive Ackerkulturen einschließlich Gartenbaukulturen förderbar, um den Herausforderungen des Klimawandels zu begegnen. Die Bindung der förderbaren Investitionen an betriebliche Milchreferenzmengen wurde 2009 rückwirkend aufgehoben. Im Förderjahr 2011 erfolgten weitere Änderungen. Zum Beispiel war die Förderung von Investitionen im Marktfruchtbereich nun nicht mehr möglich.

Ab dem Jahr 2012 wurde das AFP neu orientiert und stärker auf Tierschutz und Ökologie ausgerichtet (LU, 2012a). Voraussetzung für die Regelförderung war die Erfüllung der baulichen Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung (sog. Anlage 1).

Inhaltlicher Schwerpunkt des AFP war die Förderung von Stallbauten mit 37,3 % der Förderfälle, 69,2 % geförderten Investitionen und 72,2 % der gewährten Zuwendungen (Tabelle 16). Allein Milchviehställe machten 22,5 % der geförderten Vorhaben, 40,7 % des Investitionsvolumens und 44,1 % der bewilligten Fördermittel aus. Auf Lager- und Mehrzweckhallen (einschl. Gewächshäuser) entfielen 10,6 %, auf Maschinen und Technik 4,0 % der Zuschüsse. Die ab 2010 förderfähigen



Investitionen in Beregnungstechnik spielten dagegen mit nur 34 Förderfällen und 0,8 % der Zuwendungen eine untergeordnete Rolle.

In der Struktur ist die Förderung im Vergleich zur vorherigen Förderperiode (Zeitraum 2000 bis 2006) stärker auf Investitionen in der Tierhaltung konzentriert (Bergschmidt et al., 2008). Die durchschnittlichen förderfähigen Investitionsvolumina je Förderfall lagen bei Rinder- und Schweineställen bei durchschnittlich rund 700.000 Euro, bei Geflügel- und Schweineställen hingegen bei etwa 980.000 Euro.

**Tabelle 16:** AFP 2007-2013: Output-Indikatoren nach Investitionsschwerpunkten (Maßnahmen 121-0, 121-1 und 121-2)<sup>16</sup>

Investitionsschwerpunkte	Anzahl		Förderf. Investitionen (1.000 Euro)			Zuwendungen (1.000 Euro)		
	n	%	Summe	%	Mittelwert	Summe	%	Mittelwert
Rinderställe	290	24,7	204.229	42,3	704,2	59.501	45,7	205,2
<i>davon: Milchviehstall</i>	264	22,5	196.236	40,7	743,3	57.420	44,1	217,5
Schweineställe	54	4,6	38.511	8,0	713,2	9.376	7,2	173,6
Lager-/Mehrzweckhallen	168	14,3	57.863	12,0	344,4	13.822	10,6	82,3
Geflügelställe	93	7,9	91.388	18,9	982,7	25.174	19,3	270,7
Maschinen / Technik	264	22,5	21.349	4,4	80,9	5.270	4,0	20,0
Sonstiges	303	25,9	69.388	14,4	230,2	17.057	13,1	56,6
<i>davon: Beregnung (121-2)</i>	34	2,9	4.117	0,9	121,1	997	0,8	29,3
<b>Insgesamt</b>	<b>1.172</b>	<b>100</b>	<b>482.730</b>	<b>100</b>	<b>411,9</b>	<b>130.200</b>	<b>100</b>	<b>111,1</b>

Quelle: LU, Bewilligungsdaten; eigene Berechnungen.

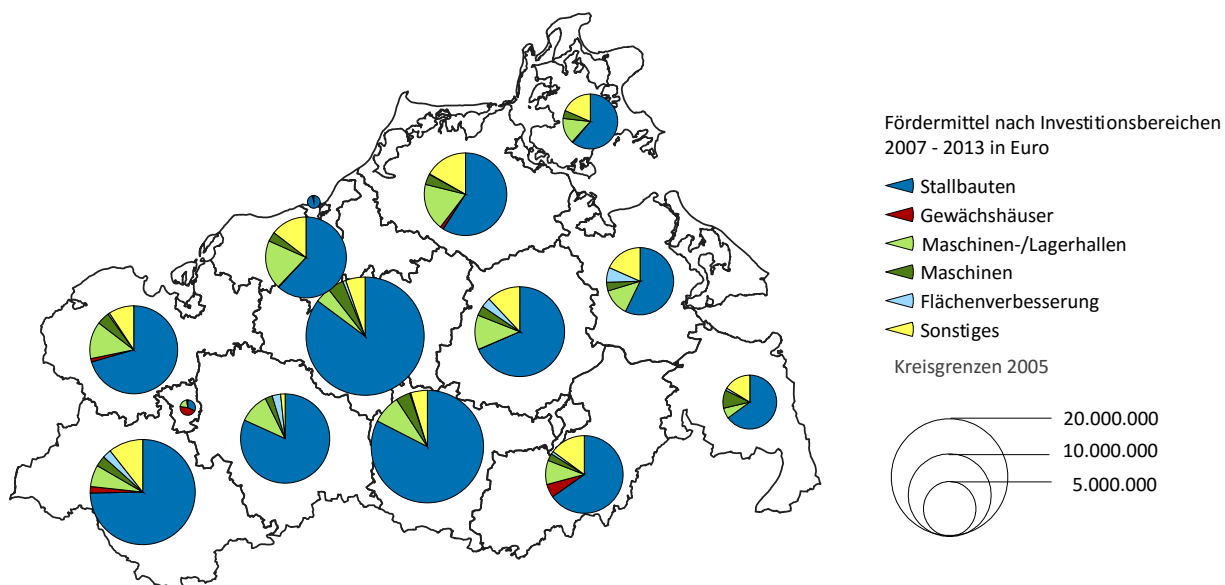
Der Output verteilte sich auf die Jahre 2007 bis 2011 mit jeweils etwa 20 Mio. Mittelbewilligungen relativ konstant. Ab dem Jahr 2012 gingen die Zahl der Förderfälle, die förderfähigen Investitionen und die bewilligten Zuwendungen jedoch deutlich zurück (2012: ca. 14 Mio. Euro; 2013: ca. 7,5 Mio. Euro Zuwendungen). Dies lag an der Neuorientierung des AFP, die sich in einer verpflichtenden Umsetzung der Vorgaben der Anlage „besonders tiergerechte Haltungsverfahren“ ab 2012 manifestierte.

Die bewilligten Fördermittel konzentrierten sich auf die viehstärkeren Landkreise in der Mitte und im Südwesten des Landes, während im stark ackerbaulich geprägten Norden und Osten wesentlich weniger gefördert wurde (siehe Karte 4). Abweichend davon wurden Beregnungstechniken schwerpunktmäßig im Alt-Landkreis Ludwigslust gefördert (38 % der Förderfälle; 26 % der

<sup>16</sup> Die Förderung der Förderperiode 2007 bis 2013 umfasst Förderfälle der Jahre 2007 bis Ende 2015. Das AFP-A (ELER-Code 121) umfasst die Teilmaßnahmen 121-0, 121-1 und 121-2 (Beregnung).

Fördermittel), der durch diluviale Böden und einen relativ hohen Anteil Kartoffelanbau und Sonderkulturen gekennzeichnet ist.

**Karte 4:** Regionale Verteilung der bewilligten AFP-Fördermittel (Euro) in der Förderperiode 2007 bis 2013 in Mecklenburg-Vorpommern, differenziert nach Investitionsbereichen



Quelle: LU, Bewilligungsdaten; eigene Berechnungen.

### Reichweite der Fördermaßnahme

Bezogen auf die Zahl aller 4.725 landwirtschaftlichen Betriebe (bzw. rund 3.125 Haupterwerbsbetriebe) in Mecklenburg-Vorpommern (Destatis, 2011) resultiert aus der Anzahl der im Förderzeitraum 2007 bis 2013 insgesamt geförderten 763 Betriebe eine Quote von rund 16 % aller landwirtschaftlichen Betriebe (bzw. 24 % der Haupterwerbsbetriebe). Die Förderquote ist mit ca. 19 % bei den Einzelunternehmen (nur Haupterwerb) deutlich geringer als bei den im Durchschnitt wesentlich größeren Gesellschaftsunternehmen: 37 % Förderquote bei der Gruppe der juristischen Personen und 29 % Förderquote bei den Personengesellschaften.

Bei den geförderten 358 Milchviehbetrieben (Investitionen in die Milchviehhaltung) resultiert beim Bezug auf alle Milchviehhalter in Mecklenburg-Vorpommern eine Förderquote von 43 % der Betriebe bzw. 59 % der gehaltenen Milchkühe. In der Schweine- und Geflügelhaltung sind entsprechende Quoten wegen unvollständiger Angaben zu den Tierzahlen in den Investitionskonzepten nicht darstellbar.

Insgesamt war die Reichweite der AFP-Förderung bezogen auf die Grundgesamtheit der landwirtschaftlichen Unternehmen – auch im Vergleich mit benachbarten westdeutschen Ländern Nie-

dersachsen und Schleswig-Holstein – sehr hoch. Dies galt insbesondere für die Tierhaltung und für Gesellschaftsunternehmen.

### 5.3.2 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. Aus dieser auf kombinierten Vorher-Nachher- und Mit-Ohne-Vergleichen aufbauenden Herangehensweise wurden die Wirkungen der geförderten Investitionen bei den unterstützten Betrieben abgeleitet („difference-in-difference“ Ansatz). Ergänzt wurde die Analyse durch das statistische Propensity-Score-Matching (PSM), das einen Vergleich von möglichst ähnlichen Vergleichsbetrieben aus den beiden Vergleichsgruppen (sog. Zwillingen) beinhaltet (Kirchweiger und Kantelhardt, 2015; Michalek, 2014; Michalek, 2012).

Als Datenquellen wurden bei den geförderten Betrieben die Investitionskonzepte und die Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung (fünf Jahre ab Vorlage des Verwendungsnachweises) verwendet.<sup>17</sup> Bei den Kontrollgruppen wurden die Jahresabschlüsse der in Mecklenburg-Vorpommern ansässigen Betriebe des nationalen Testbetriebsnetzes ausgewertet.

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 Geschäfts- 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, wurden für die kombinierte Auswertung von Investitionskonzept und Jahresabschluss nur die Bewilligungsjahre 2007 bis 2011 untersucht. So standen von den 1.138 Förderfällen (786 Unternehmen) der Teilmaßnahmen 121-0 und 121-1 in der gesamten Förderperiode für die Wirkungsanalysen Jahresabschlüsse von 275 Unternehmen zur Verfügung. Bezogen auf die betrachteten Bewilligungsjahre entsprachen diese Fälle rund 32 % der mit Förde-

---

<sup>17</sup> Bei den Förderfällen „Beregnung“ gab es keine Verpflichtung zur Auflagenbuchführung.

rung durchgeführten Projekte, repräsentierten 39 % der bewilligten förderfähigen Investitionen und 29 % der Zuwendungen.

Aus der Gesamtheit der geförderten Betriebe und der Testbetriebe wurden Betriebe miteinander verglichen, die strukturell möglichst ähnlich waren. Es sollten dementsprechend nur Betriebe mit gleicher Hauptproduktionsrichtung (Futterbau-Milchviehhaltung, Veredlung und Ackerbau) in den Vergleich einbezogen werden. Da die geförderten Betriebe überwiegend (ca. 60 %) dem Produktionstyp „Gemischt“ zugeordnet wurden, war der Vergleich von homogenen Gruppen schwierig. 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 im Zeitraum 2007 bis 2011 41 % der Förderfälle, die 35 % des förderfähigen Investitionsvolumens und 36 % der bewilligten Zuwendungen umfassen.

Um die Homogenität der Vergleichsgruppen zu erhöhen, wurde in den Auswertungen nach Investitionsschwerpunkten und Rechtsformkategorien (natürliche Personen, juristische Personen) unterschieden. Da im Testbetriebsnetz kaum vergleichbare (spezialisierte) Schweinehaltungs- und Geflügelhaltungsbetriebe in Mecklenburg-Vorpommern enthalten sind, wurde für diese Produktionsbereiche ein Vergleich der geförderten Betriebe in MV mit strukturell vergleichbaren Testbetrieben der fünf ostdeutschen Bundesländer durchgeführt. Das gleiche gilt generell auch für juristische Personen in Mecklenburg-Vorpommern, die im Testbetriebsnetz ebenfalls stark unterrepräsentiert sind.

Für die Evaluation der **Tierschutzwirkungen** des AFP erfolgte eine Auswertung der Förderdaten, kombiniert mit einer Analyse der Literatur zur Tiergerechtigkeit verschiedener im Rahmen des AFP geförderten Haltungsverfahren.

### **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 17, nur natürliche Personen und Personengesellschaften) ergab folgende Ergebnisse:

- Die geförderten Milchviehbetriebe erhielten im Durchschnitt für ein förderfähiges Investitionsvolumen von rund 449.000 Euro einen Zuschuss in Höhe von rund 95.000 Euro.

- Die geförderten Investitionen bewirkten in erster Linie ein vergleichsweise größeres betriebliches Wachstum. Die geförderten Milchviehbetriebe sind bezüglich der Anzahl der Milchkühe und Umsatzerlöse rund doppelt so stark gewachsen wie die Testbetriebe; die Zahl der Milchkühe hat im Vorher-Nachher-Vergleich bei den geförderten Betrieben um durchschnittlich 57 Stück (+27 %) und die Umsatzerlöse haben um durchschnittlich 219.000 Euro (+43 %) zugenommen im Vergleich zu + 34 % bei den Testbetrieben.
- Die geförderten Milchviehbetriebe haben infolge ihres Wachstums den Arbeitskräftebesatz erhöht (+0,7 AK), während der Arbeitskräftebesatz der Testbetriebe weitgehend unverändert blieb (+0,1 AK).
- Die geförderten Milchviehbetriebe haben ihre Leistungsfähigkeit (BWS, BWS/AK) sowie ihren Betriebserfolg (ordentlicher Gewinn/Betrieb, (ordentlicher Gewinn + Lohn)/AK) deutlich gesteigert, während die nicht geförderten Testbetriebe im Durchschnitt nur relativ geringe positive Veränderung je Arbeitskraft aufwiesen.

Da diese Ergebnisse jedoch auf der Grundlage von recht heterogenen Vergleichsgruppen ermittelt wurden, ist deren Aussagekraft eingeschränkt. Daher wurde zusätzlich ein PSM-Matching durchgeführt, bei dem jeweils möglichst ähnliche Vergleichsbetriebe gegenübergestellt wurden.

Bei Anwendung des PSM-Ansatzes wurden die Anzahl der zugrundeliegenden Auswertungsfälle kleiner, die Vergleichsgruppen aber deutlich homogener. Die durchschnittliche Betriebsgröße (ha LF, Milchkühe, Umsatzerlöse Milch) der geförderten Betriebe und der nicht geförderten Vergleichsbetriebe ist durch das Matching sehr viel ähnlicher als bei dem vorher beschriebenen einfachen Gruppenvergleich. Die PSM-Ergebnisse bestätigten insgesamt die Ergebnisse des Gruppenvergleichs in hohem Maße (Tabelle 18): Die geförderten Betriebe wiesen nach Durchführung der geförderten Investitionen ein größeres Wachstum, eine größere Zunahme der Leistungsfähigkeit (BWS) und der flächenbezogenen Wertschöpfungsintensität (BWS/ha LF) sowie deutlich positivere Gewinnwerte auf. Der durchschnittliche Gewinn je Unternehmen war in der Ausgangssituation („Vorher“) bei den geförderten Betrieben niedriger (-18 %) als bei den Vergleichsbetrieben, aber „Nachher“ wiesen die geförderten Betriebe einen um 12 % höheren Unternehmensgewinn auf. Die geförderten Unternehmen konnten zudem bei der Kennzahl Gewinn plus Lohn je AK besonders stark zulegen.

Bemerkenswert ist, dass beide Analyseansätze (einfacher Vergleich und PSM) nur sehr geringe Ergebnisdifferenzen aufweisen, was auf valide Ergebnisse schließen lässt.

**Tabelle 17:** Mittelwertvergleich zwischen geförderten Betrieben und nicht geförderten Testbetrieben mit Milchviehhaltung in MV

Kennzahl	Zeit	AFP-Förderfälle (AFP, n=53)		Testbetriebe (TB, n=170)		Signifikanz <sup>2)</sup>
		Mittelwert	VK <sup>1)</sup>	Mittelwert	VK <sup>1)</sup>	
<b>Förderung [1.000 EUR]</b>						
förderf. Investitionsvolumen		449,2	116,9	-	-	-
AFP-Zuschuss		94,6	141,1	-	-	-
<b>LF</b>	Vorher (1)	467,1	80,9	224,5	66,8	***
[ha]	Nachher (2)	488,8	81,1	244,1	70,4	***
	(3)=(2)-(1)	21,7	573,8	17,3	217,8	
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		4,4			
<b>Milchquote</b>	Vorher (1)	1.559,2	81,9	1.050,1	90,8	***
[1.000 kg]	Nachher (2)	2.137,0	109,8	1.316,7	106,7	***
	(3)=(2)-(1)	577,8	307,2	266,6	198,3	*
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		311,2			
<b>Milchkühe</b>	Vorher (1)	209,7	101,7	145,2	93,7	***
[Anzahl]	Nachher (2)	266,9	102,2	169,0	103,7	***
	(3)=(2)-(1)	57,2	156,1	22,3	256,5	***
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		34,9			
<b>Umsatzerlöse Kuhmilch</b>	Vorher (1)	510,3	107,4	339,8	101,0	***
[1.000 EUR]	Nachher (2)	729,3	114,3	455,3	104,7	***
	(3)=(2)-(1)	219,1	151,8	108,9	162,2	***
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		110,1			
<b>Arbeitskräfte</b>	Vorher (1)	7,0	103,9	4,1	78,2	***
[AK]	Nachher (2)	7,7	117,2	4,2	76,9	***
	(3)=(2)-(1)	0,7	395,4	0,1	1.048,1	*
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		0,6			
<b>BWS</b>	Vorher (1)	258,8	84,5	152,0	113,0	***
[1.000 EUR]	Nachher (2)	348,9	117,5	179,3	103,2	***
	(3)=(2)-(1)	90,1	267,6	24,3	411,6	
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		65,9			
<b>BWS / AK</b>	Vorher (1)	46,1	48,4	32,4	53,3	***
[1.000 EUR]	Nachher (2)	69,6	126,0	38,0	52,3	***
	(3)=(2)-(1)	23,5	366,4	5,4	325,6	
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		18,1			
<b>Ordentl. Gewinn</b>	Vorher (1)	119,5	76,8	99,2	107,2	***
[1.000 EUR]	Nachher (2)	159,8	97,8	90,7	98,2	***
	(3)=(2)-(1)	40,3	343,9	- 9,0	- 872,2	**
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		49,3			
<b>(Ord. Gewinn + Lohn)/AK</b>	Vorher (1)	42,9	49,5	34,1	47,6	**
[1.000 EUR]	Nachher (2)	69,7	149,4	37,0	47,2	***
	(3)=(2)-(1)	26,9	383,0	2,9	579,9	
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		24,0			

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

**Tabelle 18:** Ergebnisse des PSM für geförderte Betriebe und nicht geförderten Testbetriebe mit Schwerpunkt Milchviehhaltung in MV

Kennzahl	Zeit	AFP-Förderfälle	Testbetriebe
		(AFP, n=43)	(TB, n=34)
		mit Förderung	ohne Förderung
<b>LF</b>	Vorher (1)	400,2	454,9
<b>[ha]</b>	Nachher (2)	429,3	515,3
	(3)=(2)-(1)	29,1	60,4
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		<i>-31,3</i>
<b>Milchquote</b>	Vorher (1)	1.488,1	1.410,2
<b>[1.000 kg]</b>	Nachher (2)	2.141,1	1.834,7
	(3)=(2)-(1)	653,0	424,5
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		<i>228,5</i>
<b>Milchkühe</b>	Vorher (1)	212,6	235,4
<b>[Anzahl]</b>	Nachher (2)	277,4	255,1
	(3)=(2)-(1)	64,8	19,7
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		<i>45,1</i>
<b>Umsatzerlöse Kuhmilch</b>	Vorher (1)	519,0	533,5
<b>[1.000 EUR]</b>	Nachher (2)	770,9	761,3
	(3)=(2)-(1)	251,9	227,8
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		<i>24,0</i>
<b>Arbeitskräfte</b>	Vorher (1)	6,5	8,0
<b>[AK]</b>	Nachher (2)	7,0	7,8
	(3)=(2)-(1)	0,5	0,2
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		<i>0,7</i>
<b>BWS</b>	Vorher (1)	261,4	284,6
<b>[1.000 EUR]</b>	Nachher (2)	365,1	356,7
	(3)=(2)-(1)	103,7	72,1
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		<i>31,6</i>
<b>BWS / AK</b>	Vorher (1)	46,9	35,5
<b>[1.000 EUR]</b>	Nachher (2)	73,8	43,7
	(3)=(2)-(1)	26,9	8,2
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		<i>18,7</i>
<b>Ordentl. Gewinn</b>	Vorher (1)	128,2	156,8
<b>[1.000 EUR]</b>	Nachher (2)	182,0	162,8
	(3)=(2)-(1)	53,9	6,0
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		<i>47,9</i>
<b>(Ord. Gewinn + Lohn)/AK</b>	Vorher (1)	43,6	36,3
<b>[1.000 EUR]</b>	Nachher (2)	74,0	41,3
	(3)=(2)-(1)	30,4	5,0
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>		<i>25,4</i>

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

Die geförderten milchviehhaltenden Agrarunternehmen in Form von **juristischen Personen** (n=51) wichen strukturell deutlich von Einzelunternehmen und Personengesellschaften ab. Allerdings lässt die geringe Fallzahl juristischer Personen mit Milchviehhaltung im Testbetriebsnetz von Mecklenburg-Vorpommern (Betriebstypen Futterbau und Gemischt; n=7) keinen belastbaren Vergleich zu. Um einen Vergleich von geförderten und nicht geförderten Unternehmen vornehmen zu können, wurden alle betriebstypisch relevanten Testbetriebe aller fünf ostdeutschen Länder in den Vergleich einbezogen. Den 51 AFP-geförderten Unternehmen konnten so 68 Testbetriebe gegenüber gestellt werden. Der Vergleich ergab, dass die Durchschnittswerte insgesamt keine gravierenden Unterschiede aufwiesen. Die resultierenden Gruppendifferenzen im Entwicklungsvergleich (vorher-nachher) waren nicht signifikant. Hierzu ist anzumerken, dass bei juristischen Personen, deren Betriebe im Durchschnitt wesentlich größer sind als die von natürlichen Personen, Investitionen (mit oder ohne Förderung) wesentlich häufiger durchgeführt werden als bei natürlichen Personen. Außerdem sind juristische Personen mit Milchviehhaltung weniger spezialisiert als natürliche Personen, so dass andere Betriebszweige stärker zum Umsatz und Gewinn beitragen. Folglich dürfte die Wirkung der geförderten Investition in der Milchviehhaltung im Gruppenvergleich (mit-ohne) im Durchschnitt weniger markant im Hinblick auf die geförderten Gesamtunternehmen sein.

Die geförderten **Ackerbaubetriebe** (n=33) zeichneten sich ebenfalls durch eine große Heterogenität der Einzelfälle aus. Der einfache Mittelwertvergleich mit den Testbetrieben (n=411), die im Durchschnitt nur halb so groß (ha LF, Umsatz) waren, ergab, dass die geförderten Betrieben bei etwa unveränderter Wirtschaftsfläche die Umsatzerlöse deutlich stärker steigerten (+67 %) als die Testbetriebe (+40 %). Auch die Wertschöpfung (BWS) und der ordentliche Gewinn pro Betrieb haben im Durchschnitt der geförderten Betriebe fast drei- bis viermal so stark zugenommen wie bei den Testbetrieben. Die Validität dieser Ergebnisse ist jedoch aufgrund der starken Heterogenität der Gruppen stark eingeschränkt. Daher war eine Homogenisierung der Vergleichsbetriebe mittels PSM erforderlich.

Die Anwendung des PSM-Ansatzes reduzierte die Anzahl der Vergleichsbetriebe bei den geförderten Betrieben von 33 auf 23 und bei den Testbetrieben von 411 auf 54. Dieser Ansatz führte dazu, dass neben vielen kleineren Marktfrucht-Testbetrieben insbesondere die geförderten juristischen Personen, für die im Testbetriebsnetz fast keine Pendant existierten, aus dem Vergleich entfernt wurden. Dieser Vergleich von ähnlichen Betriebspaaren ergab ebenfalls, dass die geförderten Marktfruchtbetriebe hinsichtlich Umsatzerlöse (+341.000 Euro zu +209.000 Euro bei den Testbetrieben) und Wertschöpfung (+138.000 Euro zu +92.000 Euro) deutlich stärkere Zuwächse aufwiesen, und auch bezüglich der Rentabilität Vorteile hatten. Da die geförderten Betriebe auch den Arbeitsbesatz – ganz im Sinn der Förderziele – stärker ausdehnten (+0,8 AK bei den Geförderten im Vergleich zu +0,3 AK bei den Testbetrieben), fielen die AK-bezogenen Kennzahlen zwar immer noch zugunsten der geförderten Betriebe, aber weniger deutlich aus.

In der **Veredlung (Schweinehaltung)** musste, um einen Vergleich vornehmen zu können, wiederum eine Erweiterung der nicht geförderten Testbetriebe auf alle fünf ostdeutschen Länder vor-



genommen werden. Der einfache Vergleich der geförderten Betriebe (n=20) und der nicht geförderten Testbetriebe (n=32) der fünf ostdeutschen Bundesländer ergab, dass die Entwicklungsunterschiede bezüglich der BWS deutlich zugunsten der geförderten Betriebe ausfallen, während sie bei den Gewinnen nur relativ gering waren. Da die Testbetriebe im Durchschnitt deutlich kleiner waren als die geförderten Betriebe und die Streuung der Einzelwerte sehr groß war, sind die Vergleichsergebnisse jedoch kaum signifikant und nur wenig belastbar. Aufgrund dieser Heterogenität ergab der Matching-Ansatz keine ausreichende Fallzahl für valide Ergebnisse.

Seit dem Förderjahr 2009 war Förderung des Kaufs mobiler **Berechnungsmaschinen und -anlagen** möglich, um drohende Ertragseinbußen und Qualitätsverluste als Folge von extremen Witterungsbedingungen zu vermeiden oder zu verringern. In der Literatur gilt die Beregnung von wertschöpfungsintensiven Ackerkulturen und die dazu erforderlichen Investitionen in der Regel als einzelwirtschaftlich rentabel (siehe auch Buchholz und Musshoff, 2016; Fricke, 2013; König, 2009). Die Wirtschaftlichkeit der Feldebewässerung ist besonders günstig, wenn große Bewirtschaftungseinheiten vorliegen oder bei kleineren Einheiten kooperative Lösungen zwischen Betrieben realisiert werden können (Fricke, 2013). Dies ermöglicht den Einsatz von Großflächenberegnungstechnik, durch die Kapital-, Arbeits- und weitere variable Kosten (Energie, Wassereinsatz) pro Einheit (ha, dt) eingespart werden können. Insofern lagen in Mecklenburg-Vorpommern gute Bedingungen für den Einsatz von Feldeberegnungstechniken vor.

Angesichts dieser Rahmenbedingungen dürfte die Fördersumme in Höhe von rund einer Million Euro, die für 34 Förderfälle ausgezahlt wurden (rund 30.000 Euro je Fall), großenteils als Mitnahme bewertet werden. Die Fortführung der Förderung ist daher nicht sinnvoll. Allenfalls könnte die Unterstützung von Infrastrukturinvestitionen (z. B. Rohrleitungen zu den Feldern) erwogen werden. Auch Fortbildung und Beratung könnten den verstärkten Einsatz von Beregnungstechniken durch Unternehmen in Mecklenburg-Vorpommern forcieren.

### **Einordnung der Ergebnisse**

Die Auswertungen beruhen je nach Bewilligungsjahr auf den Jahresabschlüssen der Wirtschaftsjahre (WJ) 2010/11 bis 2014/15. Obwohl die Gewinne in diesen Jahren stark schwankend waren, wiesen sie jedoch bis 2013/2014 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 seitdem 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, so dass sich der Vorteil der mit Förderung durchgeführten Investitionen verringern dürfte.
- Stark wachsende Betriebe mit hohem Fremdkapitaleinsatz dürften in der wirtschaftlichen Schwächeperiode besonders große Schwierigkeiten im Hinblick auf Liquidität, Rentabilität und Stabilität aufweisen.

Die durchschnittlichen Gewinne der BMEL-Testbetriebe in Mecklenburg-Vorpommern sind im Wirtschaftsjahr 2014/15 im Vergleich zum Vorjahr deutlich zurückgegangen (-15 %). Allerdings waren die Gewinne im Vergleich zum Mittel der WJ 2006/07 bis 2013/14 immer noch relativ hoch (+9 %). Die Einkommenseinbußen des WJ 2014/15 werden sich im WJ 2015/16 voraussichtlich weiter fortsetzen (LWK, 2016). Zahlreiche Tierhaltungsbetriebe – insbesondere Milchviehbetriebe – mit jüngst durchgeführten umfangreichen Investitionen und daraus resultierenden hohen Kapitaldienstverpflichtungen sind durch Preiseinbrüche und Liquiditätsengpässe belastet (N.N., 2016).

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

Eines der AFP-Nebenziele in der Förderperiode 2007 bis 2013 war die Verbesserung der Tiergerechtigkeit<sup>18</sup> in der Nutztierhaltung. Vor diesem Hintergrund waren einzelne, als nicht tiergerecht geltende Verfahren 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>19</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 (z. B. Mastschweine) dennoch mit starken Einschränkungen für das Tierverhalten verbunden (KTBL, 2006; KTBL, 2006b).

Bis 2011 konnten mit der Regelförderung (Fördersatz 25 %) 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. Ab 2012 mussten alle geförderten Ställe den Anforderungen der Anlage 1 entsprechen, dabei wurde allerdings weiterhin der Regelfördersatz von 25 % angewandt. Grundsätzlich ermöglichte die AFP-Richtlinie die Förderung von tiergerechten und nicht-tiergerechten Ställen.

Die Wirkungen der AFP-Förderung auf das Tierwohl wurden in der Förderperiode 2007 bis 2013 nicht empirisch untersucht. Da weder im Hinblick auf rechtliche Rahmenbedingungen noch auf das Fördergeschehen tiefgreifende Veränderungen im Vergleich zur Vorperiode (2000 bis 2006) zu beobachten waren, kann auf die Ergebnisse einer umfassenden deutschlandweiten Erhebung der Haltungsverfahren bei AFP-geförderten Betrieben in der Vorperiode zurückgegriffen werden<sup>20</sup>. Die Bewertung anhand des nationalen Bewertungsrahmens (KTBL, 2006b) zeigte, dass mit den neu gebauten Milchviehställen im Mittel eine Verbesserung des Aspekts Tierverhalten eingetreten ist. Diese war dort besonders deutlich, wo die Tiere auch nach der Förderung noch

---

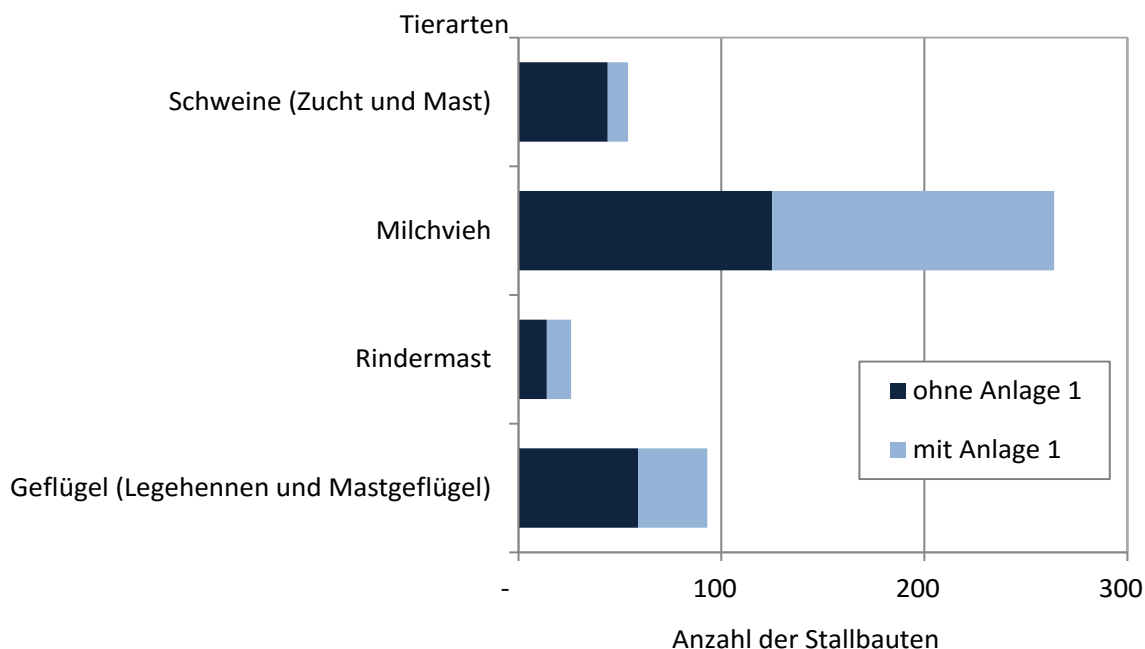
<sup>18</sup> Die Begriffe Tiergerechtigkeit und Tierwohl umfassen die Aspekte Gesundheit, Verhalten und Emotionen.

<sup>19</sup> Dieser Betrag ursprünglich 30 % des förderfähigen Investitionsvolumens, wurde aber 2009 auf 35 % angehoben. Ab 2011 wurde er für Investitionen im Bereich Milchvieh und Aufzuchttrinder auf 25 % abgesenkt.

<sup>20</sup> Hier wurde nicht in Anlage- und Basisförderung unterschieden.

Zugang zur 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.

**Abbildung 10:** Anzahl der „besonders tiergerechten Ställe“ (Anlage 1) und mit Regelförderung (ohne Anlage 1) gebauten Ställe (2007 bis 2013)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen anhand von Investitionskonzepten.

Zwischen den Tierarten bestehen deutliche Unterschiede in den Anteilen der mit der Anlage 1 geförderten Stallbauten (siehe Abbildung 10). Während die geförderten Investitionen auf Rinderhaltenden Betrieben zu ca. 50 % den Anforderungen der Anlage 1 entsprachen, lag der Anteil bei den Schweinen bei 19 % und im Geflügelbereich bei 37 %<sup>21</sup>.

Mit dem AFP wurden in der Förderperiode 2007 bis 2013 überwiegend Laufställe für Milchvieh gebaut, die insbesondere in Kombination mit Weide und/oder Auslauf gute Voraussetzungen für die Ausführbarkeit des Normalverhaltens boten. Im Schweine- und im Geflügelbereich wurden überwiegend konventionelle Stallbauten gefördert, die zwar den rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechen, aber nicht die Anforderungen an eine tiergerechte Haltung erfüllen.

<sup>21</sup> Aufgrund der mangelnden Differenzierung der zur Verfügung stehenden Daten, kann bei den Schweinen keine Unterscheidung zwischen Zuchtsauen und Mastschweinen und beim Geflügel zwischen Legehennen und Mastgeflügel erfolgen. Dies schränkt die Interpretationsmöglichkeiten erheblich ein.

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>22</sup>. Diese Mitnahmeeffekte schränken die positiven wie negativen Wirkungen des AFP auf die Tiergerechtigkeit ein.

### 5.3.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im Rahmen der einzelbetrieblichen Wirkungsanalysen konnte festgestellt werden, dass die mit der Förderung unterstützten Investitionen bei den geförderten Milchviehbetrieben zu Wachstum und Produktivitätssteigerung geführt haben. Auch die Rentabilität verbesserte sich, so dass die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe gestiegen sein dürfte. Diese Momentaufnahme darf jedoch nicht den Blick dafür verstellen, dass das Überangebot auf den nationalen und internationalen Milchmärkten und die anhaltend niedrigen Erzeugerpreise seit Beginn des Jahres 2015 bei vielen Milchviehhaltern zu gravierenden Liquiditäts- und Einkommensproblemen führten.

Bei den geförderten Ackerbau- und Schweinebetrieben wirkten die geförderten Investitionen im Durchschnitt im Hinblick auf die Parameter Wachstum, Produktivität und Wertschöpfung positiv. Während jedoch die geförderten Ackerbaubetriebe auch ihre Rentabilität im Durchschnitt deutlich steigern konnten, erreichten die Schweinehalter hier keine Verbesserung.

Es ist nicht klar, inwieweit die eingetretenen Entwicklungen auf die durchgeführten Investitionen oder auf die Förderung selbst zurückzuführen sind. Frühere Untersuchungen zur Ex-post-Bewertung der Förderperiode 2000 bis 2006 deuteten darauf hin, dass die Effekte in erster Linie aus den durchgeführten Investitionen resultieren (Bergschmidt et al., 2008). Ob damit sektoral eine Verbesserung der Strukturen und der Wettbewerbsfähigkeit erreicht werden konnte, kann nicht abschließend beurteilt werden. Die Analysen ergaben deutliche Hinweise, dass mit den geförderten Investitionen ein Beitrag zur Erreichung der Ziele Steigerung der Wertschöpfung und Sicherung oder Ausweitung der Beschäftigung in ländlichen Räumen erreicht wurde. Hierzu dürften auch die geförderten Investitionen in Bewässerungstechnik ab 2009 beigetragen haben.

Auch ohne AFP-Förderung gäbe es einen betrieblichen Strukturwandel, der durch Rationalisierungs- und Wachstumsinvestitionen bzw. durch Betriebsaufgaben angetrieben würde. Dessen Ausmaß und Richtung mit bzw. ohne Förderung kann jedoch aufgrund der großen Bedeutung der Investitionsförderung für diese Investitionen – dies gilt zumindest für die Tierhaltung – nicht ab-

---

<sup>22</sup> Manche Investitionen wären allerdings zum Teil später, in mehreren Teilschritten oder in anderer Ausführung durchgeführt worden.

geschätzt werden. Frühere Analysen deuteten allerdings darauf hin, dass das AFP mit Mitnahmeeffekten verbunden ist und damit der Fördereffekt der Maßnahme eingeschränkt sein dürfte (Bergschmidt et al., 2008, S. 32 ff.).

Markteingriffe sind in der deutschen 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. im Bereich 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 tierbezogene Prämien, Bildungs- und Beratungsförderung gibt. Daher wäre es sinnvoll Förderkonzepte zu entwickeln, die durch das Zusammenwirken aufeinander abgestimmter Maßnahmen wirksam werden.

Mecklenburg-Vorpommern hat bereits im Jahr 2012 die Zugangsvoraussetzungen für förderwillige Betriebe für das AFP geschärft und eine stärkere Ausrichtung auf Tierschutz und Ökologie gewählt (LU, 2012a). Seither sind z. B. besonders tiergerechte bauliche Anforderungen einzuhalten oder Qualitätssicherungssysteme in der Schweinehaltung anzuwenden. Investitionen in die konventionelle Geflügel- und Schweinemast sind von der Förderung ausgeschlossen. Investitionen im Marktfruchtbereich sind bereits seit 2011 nicht mehr förderfähig. Mit Beginn des Bewilligungsjahres 2014 (EPLR 2014 bis 2020) wurde durch die vollständige Übernahme der GAK-Förderungsgrundsätze zum AFP eine weitere Fokussierung der Agrarinvestitionsförderung im Vergleich zu 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 Zuschusssatz mit bis zu 40 % doppelt so hoch wie bei der sog. Basisförderung.

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. im Bereich Tier- und Umweltschutz) beibehalten. 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 geprüft werden.
- Die Junglandwirteförderung (max. 20.000 Euro), die im EPLR 2014 bis 2020 eingeführt wurde, ist nicht notwendig, weil hiermit kaum strukturelle, dafür aber hohe Mitnahmeeffekte erzeugt werden.

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

- Das AFP sollte insgesamt stärker auf die Bereitstellung öffentlicher Güter ausgerichtet werden. Der bisherige Fokus „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit“ der Betriebe sollte als eigenständiges Förderziel aufgegeben werden.
- 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 (siehe hierzu auch 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 Umweltschutz stellen Nebenziele dar, die ggf. im Zuge von rentablen Investitionen miterreicht werden können, aber nicht primär adressiert werden. 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.

## 5.4 Verarbeitung und Vermarktung (123a)

### 5.4.1 Maßnahmenüberblick

#### Maßnahmenbeschreibung

Die Maßnahme 123a verfolgte im Kern das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit (WBF) der Land- und Ernährungswirtschaft durch die investive Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen zu erhöhen und somit zur Absatzsicherung bzw. zur Erlössteigerung auf Erzeugerebene beizutragen. In Mecklenburg-Vorpommern orientierte sich die Maßnahmengestaltung eng an der Nationalen Rahmenregelung (NRR) (BMELV, 2012), wobei für die Periode 2007 bis 2013 die bisher geltenden Förderungsgrundsätze<sup>23</sup> zusammengefasst wurden. Von einer Einschränkung der zu fördernden Produktionsbereiche/-sektoren wurde abgesehen.

Gefördert wurden vor allem 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. 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

---

<sup>23</sup> Förderung „Verarbeitung und Vermarktung“ VO (EG) Nr. 1257/1999, 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.

Die maximalen Fördersätze für kleine und mittlere Unternehmen (KMU)<sup>24</sup> waren auf 25 % des förderfähigen Investitionsvolumens bzw. für Erzeugerzusammenschlüsse auf 35 % begrenzt. Mittelgroße Unternehmen (KMU<sup>+</sup>)<sup>25</sup> erhielten höchstens einen 20 prozentigen Zuschuss. Im Vergleich zur vorherigen Förderperiode 2000 bis 2006 fielen die Fördersätze etwas 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 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.

Für die fachliche Konzeption der Maßnahme war das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern (LU) zuständig. Die Bewilligung der Projektanträge erfolgte im Landesförderinstitut (LFI); ab 2015 im Staatlichen Amt für Landwirtschaft und Umwelt Westmecklenburg (StALU MV). Die Auswahl der zu fördernden Projekte erfolgte anhand eines Rankingverfahrens vorgenommen; die Grundlage waren verschiedene Auswahlkriterien, die eng mit den Maßnahmezielen verbunden waren und nach Punkten gewichtet wurden. Hierbei wurden u. a. folgende Aspekte berücksichtigt<sup>26</sup>: Schaffung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen und Innovative Produkte/Technologien, Unternehmensgröße, vertragliche Rohstoffbindung, Verarbeitung ökologischer Produkte, Qualität und Umwelt (LU, 2009d).

### Zielsetzung der Maßnahme

Durch die Förderung von Investitionen in KMU sowie KMU<sup>+</sup> sollte die Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Ernährungswirtschaft, die in Mecklenburg-Vorpommern eine sehr große wirtschaftliche Bedeutung besitzt, insgesamt gesteigert werden und damit weiteres Wachstum in der Ernährungswirtschaft bewirken. Hierzu beitragen sollte der Aufbau durchgängiger Wertschöpfungsketten von der LandwirtIn bis zur KonsumentIn mit dem Ziel, die Absatzchancen für landwirtschaftliche Produkte und Erlösvorteile für die Erzeuger zu vergrößern. Dabei war die Sicherung von Beschäftigungsmöglichkeiten ein wichtiges Ziel (LU, 2009d).

Laut EPLR M-V waren Innovationen, die vom Land als wichtig für den ländlichen Raum angesehen wurden, besonders bedeutend. Die bisherigen Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten der Unternehmen wurden vor dem Hintergrund zukünftiger Herausforderungen als zu gering angesehen. Daher sollten die Unternehmen des Agrar- und Ernährungssektors durch neue Technologien und Innovationen in die Lage versetzt werden, die sich daraus ergebenden Chancen im wandelnden Marktumfeld zu nutzen (LU, 2009d). Ergänzend zur Maßnahme 123a wurde die Maßnahme

---

<sup>24</sup> Definition von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) gemäß (Anhang I der VO (EG) 800/2008): weniger als 250 Beschäftigte und höchstens 50 Mio. Euro Umsatz oder maximal 43 Mio. Euro Bilanzsumme.

<sup>25</sup> Erzeugerzusammenschlüsse und Unternehmen, die weniger als 750 Mitarbeiter oder einen Jahresumsatz unter 200 Mio. Euro ausweisen.

<sup>26</sup> Eine detaillierte Darstellung ist in der Halbzeitbewertung aufgeführt (Fitschen-Lischewski, 2010, S. 4).



124 zur „Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien in der Land- und Ernährungswirtschaft“ für den Bereich Land- und Ernährungswirtschaft angeboten (LU, 2009a).

### Relevanz der Maßnahme

In Mecklenburg-Vorpommern ist das Ernährungsgewerbe einer der wichtigsten Wirtschaftszweige, auf den im Jahr 2009 mit ca. 3,6 Mrd. Euro mehr als ein Drittel der gesamten Umsätze im verarbeitenden Gewerbe entfielen und in dem mehr als 15.000 Personen tätig waren (IHK Schwerin, 2015; NORD/LB Regionalwirtschaft, 2010). Der Wirtschaftszweig zeichnet sich durch eine hohe Zahl leistungsfähiger KMU sowie durch ein qualitativ hochwertiges und ein breites Produktangebot aus. Hinsichtlich der Umsätze je Betrieb besitzt das Ernährungsgewerbe in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum Bund eine wettbewerbsfähige Betriebsgrößenstruktur (NORD/LB Regionalwirtschaft, 2016, S. 3)<sup>27</sup>. In Bezug auf die Beschäftigung ist dagegen zu konstatieren, dass die Arbeitslosenzahlen in Mecklenburg-Vorpommern über dem Bundesdurchschnitt liegen (Bundesagentur für Arbeit, 2010; NORD/LB Regionalwirtschaft, 2016), weswegen die Schaffung und der Erhalt von Beschäftigungsmöglichkeiten von hoher Bedeutung sind<sup>28</sup>. Zu den beschäftigungsintensiven Wirtschaftszweigen zählen vor allem die Fleischverarbeitung (23,5 % aller Beschäftigten im Ernährungsgewerbe in Mecklenburg-Vorpommern) sowie die Herstellung von Brot und Backwaren (35,9 %); aber auch die Milchverarbeitung (9,8 %) ist bedeutend. Ferner weist das Ernährungsgewerbe in Mecklenburg-Vorpommern als Folge der Errichtung von Grundstrukturen in den 1990er Jahren eine nur geringe Wertschöpfungstiefe aus, sodass Wertschöpfungspotentiale landwirtschaftlicher Rohware und damit verbundene Beschäftigungsmöglichkeiten nicht vollständig genutzt werden (Fitschen-Lischewski, 2010).

Die Fördermaßnahme setzte einzelbetriebliche Investitionsanreize für Unternehmen der Ernährungswirtschaft und besaß somit grundsätzlich ein Potenzial, zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Beschäftigung auf Betriebsebene beizutragen. Auf Grund ihrer inhaltlichen Gestaltung war davon auszugehen, dass die Maßnahme z. T. zu sektoralen Impulsen beitragen konnte. Der Primärsektor, der unter SP 1 des EPLR M-V aufgeführte originäre Förderadressat, profitierte durch diese Förderung des nachgelagerten Bereichs ebenfalls. Im Hinblick auf die Absatz- und Preissicherung auf Erzeugerebene war die Maßnahme durch die eingeforderte Vertragsbindung und vor dem Hintergrund zunehmend volatiler Rohstoffmärkte geeignet, um zum Erzeugernutzen beizutragen. Im Hinblick auf die Finanzierungsmöglichkeiten bestand im Allgemeinen kaum Relevanz einer öffentlichen Förderung, da bei rentablen Investitionen kein Marktversagen seitens des Finanzsektors vorlag.

---

<sup>27</sup> In Bezug auf die Umsätze je Betrieb im Ernährungsgewerbe im Vergleich zum Bund 2007-2013.

<sup>28</sup> Trotz positiver Entwicklungstendenzen in Mecklenburg-Vorpommern, insbesondere im Zeitraum von 2009 bis 2010.

## Umsetzung der Maßnahme

Laut EPLR M-V sollten im Förderzeitraum 2007 bis 2013 ursprünglich 65 Projekte bzw. 50 Unternehmen mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 160 Mio. Euro gefördert werden. Dafür stand anfangs ein Budget in Höhe von rd. 40 Mio. Euro zur Verfügung (davon 30 Mio. Euro durch ELER). Da die Nachfrage durch potentielle ZWE geringer als erwartet ausfiel, wurde das Budget im Verlauf der Förderperiode nach unten korrigiert. Grund hierfür war vor allem die EU-seitige Größenbeschränkung der ZWE auf KMU sowie KMU<sup>+</sup>, was gerade in Mecklenburg-Vorpommern aufgrund der Unternehmensstruktur (viele größere Verbundunternehmen) relevant war. Im Milchsektor sind Molkereien vereinzelt so stark gewachsen, dass diese für weitere Projektanträge nicht mehr förderfähig waren. Die geringe Inanspruchnahme von kleinen Unternehmen, gerade im Fleischsektor, wurde v. a. mit dem Verwaltungsaufwand, dem Mindestinvestitionsvolumen (100.000 Euro) und der eingeforderten fünfjährigen Rohwarenbindung gebracht (LU, 2012h). Der Auszahlungsstand (Ende 2015) betrug insgesamt 28,5 Mio. Euro öffentliche Mittel (davon 21,3 Mio. Euro EU-Mittel). Gegenüber den geplanten Ansätzen von 2007 entspricht dies einem Anteil von ca. 71,3 %.

**Tabelle 19:** Förderzahlen zur Marktstrukturförderung in Mecklenburg-Vorpommern im Zeitraum 2007-2014 gemäß den vorliegenden Erhebungsbögen

Sektor	Förderfälle		Förderfähige Kosten		Öffentliche Mittel		Förderintensität
	Anzahl	%	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%	%
Vieh und Fleisch	23	27,7	19,0	14,4	4,7	16,2	25
Milch	12	14,5	56,3	42,5	11,3	38,4	20
Eier und Geflügel	4	4,8	2,1	1,6	0,5	1,8	25
Andere tierische Produkte	2	2,4	0,0	0,0	0,0	0,1	35
Getreide und Saatgut	20	24,1	33,8	25,5	8,0	27,4	24
Obst und Gemüse	10	12,0	11,0	8,3	2,2	7,4	20
Kartoffeln	7	8,4	8,9	6,7	2,2	7,4	24
Ökologisch erzeugte Produkte	3	3,6	1,1	0,8	0,4	1,3	35
Nachwachsende Rohstoffe	1	1,2	0,1	0,1	0,0	0,1	25
Arznei- und Gewürzpflanzen	1	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	25
<b>Gesamt</b>	<b>83</b>	<b>100,0</b>	<b>132,3</b>	<b>100,0</b>	<b>29,3</b>	<b>100,0</b>	<b>22</b>

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der vorliegenden Erhebungsbögen zum Projektantrag (LFI; StALU MV, 2007 bis 2016).

Im Verlauf der gesamten Förderperiode 2007 bis 2013 wurden in Mecklenburg-Vorpommern 83 Projekte/Förderfälle mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 117,7 Mio. Euro und 29,3 Mio. Euro öffentlichen Mitteln bewilligt (Tabelle 19)<sup>29</sup>. Mit Bezug auf die Anzahl der Förder-

<sup>29</sup> Die Angaben (Bewilligungsdaten) beruhen auf den Antragsbögen n=83 (LFI; StALU MV von 2008 bis 2015). Die im Monitoring (Auszahlungsdaten) veröffentlichten Zahlen können hiervon abweichen.

fälle zeigte sich eine verstärkte Inanspruchnahme vor allem in den Sektoren Vieh und Fleisch, Getreide und Saatgut, Milch, Obst und Gemüse sowie Kartoffeln. Das Finanzvolumen konzentrierte sich dagegen primär auf die Sektoren Milch, Getreide und Saatgut sowie Vieh und Fleisch. Im Durchschnitt betrug das förderfähige Investitionsvolumen je Förderfall 1,59 Mio. Euro. Dabei wiesen die Sektoren Milch (4,69 Mio. Euro) sowie Getreide und Saatgut (1,69 Mio. Euro) im Durchschnitt die umfangreichsten Investitionen auf, was mit der Größenstruktur der ZWE korrespondiert.

## 5.4.2 Beantwortung der Bewertungsfrage

### Untersuchungsansatz

Zur Erfassung der Änderung betrieblicher Kennzahlen wurde ein Vorher-Nachher-Vergleich geförderter Unternehmen durchgeführt. Als primäre Datenquelle stand den Evaluatoren der bundesweit eingesetzte Erhebungsbogen zur Verfügung, der von den Antragstellern vor der Durchführung der geförderten Investition (t0) sowie ein Jahr nach Abschluss (t1) der geförderten Investition auszufüllen war und anschließend vom LFI bzw. ab 2015 vom StALU MV an das Thünen-Institut versandt wurde. In vergangenen Bewertungen wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Zeitspanne zwischen Abschluss der Investitionen und Erhebung der Kennzahlen mit nur einem Jahr zu gering ist, um sämtliche von den Investitionen ausgehende Effekte vollständig zu erfassen (Utrecht et al., 2008).

Der Untersuchungsansatz (Vorher-Nachher-Vergleich) lässt keinen Aufschluss darüber zu, ob und inwieweit die Änderung betrieblicher Kennzahlen auf die Investition, auf die Förderung oder auf andere Faktoren jenseits der Förderung zurückzuführen war. Ein Vergleich von geförderten mit nicht geförderten Unternehmen (Mit-Ohne-Vergleich), der als Grundlage zur Ermittlung von Nettowirkungen erforderlich wäre, war aufgrund der fehlenden Daten für Betriebe ohne Förderung nicht möglich. Daher wurde hilfsweise etwa die Hälfte der in Mecklenburg-Vorpommern geförderten Unternehmen ergänzend in Form von leitfadengestützten Telefoninterviews (2014) befragt, in denen neben Fragen zu den zentralen Investitionswirkungen auch solche zum Investitionsverhalten ohne Förderung gestellt wurden. Aus den Interviews konnten z. B. Rückschlüsse auf Mitnahmeeffekte gezogen werden, die als Grundlage zur Bewertung von Nettoeffekten einbezogen wurden<sup>30</sup>.

### Datengrundlage

Neben der vom LFI zur Verfügung gestellten Projektliste, die den Bewilligungsstand der Maßnahme abbildete (Förderfälle und Fördervolumen), sowie den Erhebungsbögen zum Projektantrag, lagen für die Auswertung 51 Erhebungsbögen zum Projektabschluss von 40 geförderten Be-

---

<sup>30</sup> Da eine Anwendung von statistischen Methoden zur empirischen Ermittlung von Mitnahmeeffekten nicht möglich war, wurde die Ex-post-Befragung von ZWE als geeignetes Verfahren angewandt (Rieder und Haefeli, 2008).

trieben/Unternehmen vor; diese Fälle entsprachen 61 % aller Förderfälle und 71 % der gewährten Zuschüsse<sup>31</sup>. In Bezug auf die Betriebe des gesamten Ernährungsgewerbes in Mecklenburg-Vorpommern mit mehr als 20 Beschäftigten entspricht dies einem Anteil von rund 25 %. Gemäß KMU Definition handelte es sich um drei Kleinst-, fünf Klein- und 28 mittlere Unternehmen sowie vier mittelgroße Unternehmen (KMU<sup>+</sup>). Die im Erhebungsbogen enthaltenen Angaben bezogen sich einerseits auf die geförderte Investition (Projektebene) und andererseits auf Betriebs-/ Unternehmensebene<sup>32</sup>, was den weitaus größeren Teil ausmachte. Um Doppelzählungen zu vermeiden, die zu Über- oder Unterschätzungen von Effekten führen konnten, wurden mehrfach geförderte Unternehmen bzw. Betriebe jeweils zu einem Förderfall zusammengefasst<sup>33</sup>. In fünf Fällen handelte es sich um eine neu gegründete Betriebsstätte (NG), die für einen Vorher-Nachher-Vergleich nicht geeignet waren und daher das auswertbare Datenmaterial weiter verringerten. Die Neugründungen, davon drei aus dem Getreidesektor, hatten ein Gesamtfördervolumen von rund 14,8 Mio. Euro förderfähigen Kosten und 3,7 Mio. Euro öffentlichen Mitteln<sup>34</sup>.

Die Anwendung eines statistischen Mittelwertvergleichs (Vorher-Nachher-Vergleich) war aufgrund der geringen Anzahl von Förderfällen bei gleichzeitig großer Streuung (hohe Variationskoeffizienten) der Indikatoren nicht sinnvoll. Daher basierten die Ergebnisse hauptsächlich auf kumulierten Veränderungen der untersuchten Indikatoren. Die Ergebnisse wurden durch Förderfälle mit hoher Indikatorausprägung beeinflusst, was v. a. auf große Unternehmen zurückzuführen ist. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass der in den monetären Kennzahlen enthaltene Preiseffekt mittels des Erhebungsbogens nicht „bereinigt“ werden konnte. Dies ist z. B. gerade in den Sektoren Milch (AMI, div. Jgg.) und Getreide (BMEL, 2015b) relevant, da es dort in den letzten Jahren erhebliche Erzeugerpreisveränderungen gegeben hat.

Die Telefoninterviews umfassten 16 geförderte Unternehmen aus Mecklenburg-Vorpommern<sup>35</sup>. Die Auswahl der TeilnehmerInnen erfolgte auf Basis der Output-Analyse nach wichtigen Sektoren einerseits und nach Höhe der Zuschussvolumina andererseits, um die Ergebnisse aus Unternehmen mit einem möglichst hohen Fördermittelanteil abzuleiten.

---

<sup>31</sup> Unternehmen bzw. deren Betriebsstätten konnten mehrfach gefördert werden, weshalb die Zahl der geförderten Projekte die der Unternehmen bzw. Betriebsstätten übersteigt.

<sup>32</sup> Im Fall von Unternehmen mit mehreren Betriebsstätten sollten sich die Indikatoren auf den Betrieb beziehen, in dem die geförderte Investition durchgeführt wurde.

<sup>33</sup> Die ansonsten anonymisierten Daten zu Identifikation mehrfach geförderter ZWE stellte das LFI auf Anfrage bereit.

<sup>34</sup> Durch diese neuen Betriebsstätten wurden z. B. zusätzliche Lagerkapazitäten im Getreidesektor, Verarbeitungsstrukturen von Biomischfutter, das zuvor überwiegend in Niedersachsen hergestellt wurde sowie Produktionskapazitäten im Fleischbereich. Dies trug u. a. zur Schaffung von 37 Arbeitsplätzen und zu 8,6 Mio. Euro Bruttowertschöpfung bei.

<sup>35</sup> Diese Befragung wurde zeitgleich auch in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Niedersachsen/Bremen sowie Hessen durchgeführt, so dass insgesamt ca. 100 Unternehmen untersucht wurden.

### Frage 15: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

In den nachfolgend dargestellten 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 (Ernährungsgewerbe) oder für bestimmte Regionen hochrechnen.

Eine hohe bzw. ausreichende Wettbewerbsfähigkeit (WBF) ist für die Unternehmen der Ernährungswirtschaft sowie auf Erzeugerebene von zentraler Bedeutung, um so schnell und flexibel auf sich ändernde Marktanforderungen reagieren zu können. Dabei stellen veränderte Konsumpräferenzen (differenzierte Anforderungen an die Produktion von Erzeugnissen mit einem Zusatznutzen, Bio-Produkte, Regionalität, Convenience-Produkte, Functional Food), der demografische Wandel sowie die Marktmacht des Handels wesentliche Herausforderungen für die Branche dar. Auf Basis der verfügbaren Daten setzte die Untersuchung der WBF bei den geförderten Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung an. Durch bestehende Interdependenzen zwischen den Akteuren ist davon auszugehen, dass Erzeuger generell von wettbewerbsfähigen V&V-Unternehmen profitieren, z. B. in Form von Absatzsicherheit, stabilen Preisen sowie verbesserten Vermarktungsmöglichkeiten. Die WBF einzelner Betriebe hängt wiederum von vielen Einflussfaktoren ab. In diesem Zusammenhang und vor dem Hintergrund des CMEF wurden hierzu insbesondere folgende Aspekte bzw. Kennzahlen betrachtet: Bruttowertschöpfung, Beschäftigung, Arbeitsproduktivität, Innovation, Qualität, Ressourceneffizienz (Rohware, Energie, Wasser, Verpackungsmaterial). Ergänzend hierzu bewerteten die 16 befragten ZWE die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit ihres Unternehmens.

Die Investitionsziele, die im Erhebungsbogen von den ZWE anhand von fünf Kategorien<sup>36</sup> bewertet wurden, zeigten, dass der Aspekt WBF (47,6 % Gewichtung) die höchste Priorität besaß. Dies entspricht etwa 10,7 Mio. Euro der gewährten Zuschüsse. Am stärksten waren die Investitionen in den Sektoren Vieh und Fleisch (68,8 %) sowie Eier und Geflügel (60,0 %) auf WBF ausgerichtet. Die geringste Relevanz (32,5 %) zeigte sich im Getreidesektor, in dem vor allem Lagerkapazitäten geschaffen wurden. Die Bruttowertschöpfung (BWS), die als Maß für die Leistungsfähigkeit von Unternehmen zur Bewertung herangezogen wurde, erhöhte sich im Vorher-Nachher-Vergleich um rund 21 %. Die Anzahl der Betriebe mit einem Anstieg der BWS (n=25) überwog die Anzahl der Betriebe mit einer negativen Entwicklung (n=10). Die Gesamttendenz ist daher positiv, was sich auch auf Sektorebene weitestgehend widerspiegelte. Werden die Neugründungen einbezogen, dann erhöhte sich die BWS auf insgesamt 173,2 Mio. Euro. Der Gesamtumsatz der Betriebe ist im selben Zeitraum von 773,7 Mio. auf 932,7 Mio. Euro gestiegen (+ 20,5 %) und entwickelte sich ähnlich positiv auf Betriebs- und Sektorebene wie die Bruttowertschöpfung.

---

<sup>36</sup> Die Kategorien lauteten Wettbewerbsfähigkeit, Qualität, Innovation, Umwelt und Sonstiges, die entsprechend von den ZWE prozentual zu gewichten waren. Die Summe der Teilsummen musste sich zu 100 % addieren.

Nach Einschätzung der interviewten ZWE verbesserte sich allgemein die WBF der Unternehmen. Neben grundlegenden Einflussfaktoren wie der Marktlage wurde diese hauptsächlich auf die geförderten Investitionen zurückgeführt. Nur in wenigen Fällen fanden im Untersuchungszeitraum zeitgleich größere Strukturinvestitionen (mit und ohne Förderung) statt. Zum Befragungszeitpunkt (Mitte 2014) schätzten fast alle der 16 befragten ZWE die Wettbewerbsfähigkeit mit „gut“ bis „sehr gut“ ein, während das Ausgangsniveau differenziert beurteilt wurde: drei Fälle „gut“ bis „sehr gut“, zwei Fälle „mittel“ (n=2), sieben Fälle „schlecht“ bis „sehr schlecht“; in vier Fällen wurde keine Antwort gegeben. Die WBF der geförderten Unternehmen hat sich damit deutlich verbessert. In Einzelfällen zeigte sich, dass die geförderten Investitionen zu einer höheren Verarbeitungstiefe bzw. zu einer intensiveren Verarbeitung des landwirtschaftlichen Rohstoffs im Land führten. Bezugnehmend auf mögliche Entwicklungspotenziale bestünden diese nach Aussagen der ZWE v. a. im weiteren Wachstum und im Bereich Produktentwicklung bzw. -differenzierung. In Bezug auf Entwicklungshemmnisse wurden u. a. die Aspekte Rohstoffverfügbarkeit, (zukünftig) qualifizierte Fachkräfte sowie zunehmende Anforderungen (z. B. Dokumentationspflicht, Rückverfolgbarkeit) genannt.

Die Beschäftigungsentwicklung, die ebenso ein Ausdruck von WBF sein kann, verlief in den untersuchten Betrieben insgesamt positiv (Zuwachs: n=25, Rückgang: n=6 sowie unverändert: n=4 Betriebe). Die Zahl der Vollbeschäftigten (FTE) stieg von 1.932 FTE auf 2.166 FTE an (+12,2 %), womit 235 neue FTE entstanden sind. Die restlichen Arbeitsplätze wurden gesichert. Mit einem Anteil von 60 % an allen Beschäftigten stammte die Mehrzahl aus den Sektoren Vieh und Fleisch (745 FTE) und Milch (542 FTE). Mit Einbezug der fünf Neugründungen erhöhte sich die Anzahl neu geschaffener FTE um weitere 37 auf insgesamt 272 FTE. Der Frauenanteil an der Gesamtbeschäftigung sank trotz der 85 zusätzlichen durch Frauen besetzten Arbeitsplätze von 49,1 % auf 47,7 %. Anhand der Erhebungsbögen kann nicht belegt werden, inwieweit die Effekte auf die geförderten Investitionen zurückzuführen sind. Auf Basis der Aussagen der ZWE in den Interviews ergibt sich allerdings ein positiver Effekt, der überwiegend auf die geförderten Investitionen zurückzuführen war. Dabei wurden investitionsbedingte Rationalisierungs- und Verlagerungseffekte insgesamt durch höhere Wachstumseffekte überkompensiert.

### *Innovation und neue Technologien*

Unter Innovation wird seitens der EU-KOM die Fähigkeit verstanden, „neue Ideen aufzugreifen und sie durch Verwendung neuer Verfahren, Produkte oder Dienstleistungen besser und schneller als die Konkurrenz in kommerzielle Ergebnisse umzusetzen“ (EU-KOM, 2010a). Ferner sind Innovationen ein entscheidender Faktor für die nachhaltige Sicherung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen (DLG, 2015; TCW, 2010), u. a. um sich eine bessere Verhandlungsposition gegenüber dem sehr stark konzentrierten Lebensmitteleinzelhandel zu verschaffen (NORD/LB Regionalwirtschaft, 2016) bzw. um neue Märkte zu erschließen und somit neue Arbeitsplätze zu generieren (LU, 2009d).

Anhand der Erhebungsbögen zeigte sich, dass Innovation lediglich ein Nebenziel der geförderten Investitionen darstellte (7,7 % Gewichtung), mit größter Relevanz in den Teilsektoren Obst und

Gemüse (12,2 % Gewichtung) sowie Saatgut (9,7 % Gewichtung). Dies spiegelte sich in der Investitionsausrichtung ebenso wider, die bei 11 von 51 Projekten überwiegend<sup>37</sup> auf die Entwicklung neuer Produkte, Prozesse und Technologien abzielte. Allerdings gingen die geförderten Investitionen in rund zwei Drittel der Fälle mit der Einführung neuer Technologien einher. In drei Fällen stellten diese sogar eine Neuerung für die Branche dar. Dies deutet darauf hin, wie bereits zur Halbzeitbewertung erläutert (Fitschen-Lischewski, 2010), dass mit den geförderten Investitionen eher der neueste Stand der Technik statt einer Innovation eingeführt wurde. Sektorale konzentrierten sich die neuen Technologien v. a. bei Getreide und Saatgut, Obst und Gemüse, Eier und Geflügel sowie Sonstiges.

Darüber hinaus wurden insgesamt 42 neue Produkte eingeführt, die sich allerdings nur auf sieben Betriebe verteilten. Mit diesen erzielten die Betriebe zusammen rund 23,4 Mio. Euro Umsatzerlöse (2,5 % am Gesamtumsatz aller Betriebe). Den Hauptanteil der neuen Produkte generierte eine große Molkerei, hauptsächlich im Frischebereich. In sechs Betrieben wurden ferner zusammen elf neue Produktlinien eingeführt (fünf davon im Getreidesektor), auf die ca. 6,1 Mio. Euro Umsatzerlöse entfielen. Die Markteinführungen neuer Produkte bzw. die Implementierung neuer Produktlinien deutet auf einen positiven Investitionseffekt<sup>38</sup>. Mit Bezug auf die auswertbaren Förderfälle (n=35 Betriebe) fiel dieser jedoch gering aus, weil nur 20 % der untersuchten Betriebe überhaupt neue Produkte bzw. Produktlinien aufwiesen. Ein möglicher Einflussfaktor hierfür ist, dass die Markteinführung neuer Produkte tendenziell hohen Risiken unterliegt, was gerade bei KMU dazu führen kann, dass Finanzierungen durch Banken oft nicht zu Stande kommen (PwC, 2015, S. 21). Zudem gab es einige Betriebe, die schon vor der Förderung neue Produkte eingeführt haben. Dies deutet insgesamt auf einen eher geringen Investitionseffekt hin.

Im Hinblick auf eine Erhöhung der Innovationsaktivität – gemessen am Ausgabenanteil von Forschung und Entwicklung (F&E) am Umsatz – war nur ein geringer positiver Effekt festzustellen. Die Zahl der Betriebe mit F&E-Aufwand, überwiegend mittlerer Größe, verringerte sich ebenfalls von acht auf sieben Betriebe. Ein Grund dafür war, 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). Aktivitäten im Bereich der F&E 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 ZWE den Innovationsgehalt der geförderten Investitionen allgemein als gering. Mit den i. d. R. notwendigen Modernisierungsschritten<sup>39</sup>, die z. T. sehr

---

<sup>37</sup> Diese Einstufung erfolgte, wenn ein Projekt zu mehr als 50 % Investitionen zur Entwicklung neuer Produkte, Prozesse und Technologien beinhaltet.

<sup>38</sup> Allerdings muss es sich bei neuen Produkten bzw. Produktlinien nicht zwangsläufig um Innovationen handeln (Fitschen-Lischewski, 2010).

<sup>39</sup> Z.B. wurde im Fleischsektor u. a. in moderne Verpackungstechnik investiert, um den veränderten Kundenanforderungen hin zu kleineren Verbrauchseinheiten gerecht zu werden. Ein weiteres Beispiels sind im Milchsektor Investitionen mit Hinblick auf den Aspekt Haltbarkeit.

individuell an die Ansprüche des ZWE angepasst waren, wurde v. a. der neueste Stand der Technik implementiert. Nach Aussagen der ZWE handelte es sich dagegen bei zwei Projekten (je ein Fall Getreide und Milch) um die Einführung einer Innovation, die in einem Unternehmen nur durch die Förderung umgesetzt werden konnte. In einigen Fällen wurde zwar keine (technische) Innovation eingeführt, dafür aber fanden kleinere Verbesserungen im Produktionsprozess statt, die aus Sicht der ZWE ebenfalls innovativ für das Unternehmen waren. Dies unterstreicht die Problematik bei der Bewertung von Innovation, die sich insbesondere aus der Abgrenzung des Begriffs ergibt.

### *Produktqualität*

Generell stellt ein hohes Qualitätsniveau einen wichtigen Erfolgsfaktor in Bezug auf die WBF von Unternehmen dar, gerade in weitgehend gesättigten Märkten wie der Ernährungsbranche (BVE, 2016). So haben Unternehmen ohne Qualitätsorientierung nur geringfügige Chancen sich langfristig in der Ernährungswirtschaft zu behaupten. Als Qualitätsbegriff wurden die Regelungen der EU gemäß Art. 22 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1974/2006 herangezogen sowie „andere“ Qualitätsregelungen<sup>40</sup>. Auf Grundlage der Erhebungsbögen konnte allerdings nur bewertet werden, ob diese Regelungen in den geförderten Betrieben zur Anwendung kamen. Eine Aussage über die Qualitätseigenschaften war dagegen nicht möglich.

Für die ZWE war der Aspekt Qualität das zweitwichtigste Investitionsziel (28,0 % Gewichtung), das am stärksten in den Sektoren Getreide und Saatgut (39,2 % Gewichtung), Sonstiges sowie Obst und Gemüse ausgeprägt war. Diese insgesamt hohe Bedeutung spiegelte sich auch im Anteil der Umsatzerlöse mit Qualitätsprodukten, die den Anforderungen der EU-Verordnung entsprechen, am Gesamtumsatz aller untersuchten Betriebe wider. Im Schnitt verringerte sich dieser von 64 % auf 58 %. Werden die Qualitätsprodukte differenziert, dann stiegen die Umsatzerlöse mit ökologisch erzeugten Produkten auf 109,5 Mio. Euro (+43 %), mit Produkten aus einzelstaatlichen Lebensmittelqualitätsregelungen auf 4,3 Mio. Euro (+184 %) und mit Produkten aus anderen Qualitätsregelungen auf 430,3 Mio. Euro (+ 2,8 %). Gleichzeitig wuchs die Anzahl der in den Betrieben eingesetzten Qualitätssicherungssysteme<sup>41</sup> von 64 auf 73. Die Ergebnisse weisen daher eher auf positive Qualitätseffekte hin. Die Herstellung von Qualitätsprodukten übt wiederum Einfluss auf die landwirtschaftliche Produktion aus, da der benötigte Rohstoff den jeweiligen Anforderungen in der Verarbeitung und Vermarktung zu genügen hat. Entsprechend positiv entwickelte sich die Nachfrage nach anerkannter Qualitätsrohware<sup>42</sup>, die in den geförderten Betrieben überwiegend zunahm.

---

<sup>40</sup> Die EU-Regelungen beinhalten: Biokennzeichnungsverordnung, Schutz von geografischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen, traditionelle Spezialitäten sowie einzelstaatliche Lebensmittelqualitätsregelungen.

<sup>41</sup> Hierunter fallen z. B. die Systeme International Featured Standard (IFS), QM-Milch.

<sup>42</sup> Darunter fallen einerseits Rohware aus Öko-Produktion gemäß EU-Verordnung und Rohware aus etablierten Qualitätsprogrammen (z. B. Prüfsystem für Qualität und Sicherheit „QS“) andererseits.



Im Rahmen der Interviews konkretisierten sich die qualitätsverbessernden bzw. -erhaltenden Wirkungen der geförderten Investitionen. Hierzu gaben mehr als zwei Drittel der befragten ZWE mit Bezug auf die Produkt- bzw. Prozessqualität an, einen positiven Qualitätseffekt realisiert zu haben<sup>43</sup>. Als wichtige Aspekte stellten sich hierbei u. a. Produktstabilität und -sicherheit heraus, was sich insbesondere positiv im Hinblick auf die Herstellung marktorientierter Erzeugnisse und Kundenanforderungen (z. B. Rückverfolgbarkeit, Lagerung) und damit auf die WBF auswirkte. In Einzelfällen schlug sich die verbesserte Produktqualität in höheren Verkaufspreisen nieder.

### *Ressourceneffizienz*

Der effiziente Einsatz von Ressourcen hat für Unternehmen der Ernährungswirtschaft eine große Bedeutung hinsichtlich der Kostenreduktion, um sich Vorteile im 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. Anhand der Erhebungsbögen zeigte sich, dass sowohl die (kumulierten) Faktoreinsatzmengen als auch die BWS, die zur Beurteilung der Effizienz ins Verhältnis zu den Einsatzfaktoren gebracht wurde, gestiegen sind. Die Einsatzfaktoren haben sich über alle Betriebe hinweg wie folgt entwickelt: Energie (+6,9 %), Wasser (+19,0 %), Verpackungsmaterial (+7,5 %), Personalaufwand (+18,5 %), Arbeit bzw. FTE (+12,2 %) sowie Rohware (+18,0 %).

Die Arbeitsproduktivität (BWS/FTE) hat sich über alle Betriebe hinweg um 20,3 % auf 76.899 Euro erhöht, was sich mit Ausnahme des Obst- und Gemüsesektors in allen Teilbereichen in der Tendenz zeigte. Die höchste Arbeitsproduktivität wiesen die Sektoren Getreide und Saatgut sowie Milch auf. Dabei überwog die Zahl der Betriebe mit einer positiven Entwicklung. Gleichzeitig nahm der Personalaufwand je FTE im Durchschnitt aller Betriebe ab (-5,1 %). Die Produktivität verbesserte sich auch für folgende Einsatzfaktoren<sup>44</sup>: Energie<sup>45</sup> (+24,6 %), Rohware (+32,1 %), Wasser (+79,4 %) und Verpackungsmaterial (+7,2 %). Im Hinblick auf den Aspekt Wasser erhöhte sich die Abwasserqualität im Zuge von neun geförderten Projektvorhaben (vier davon über den gesetzlichen Vorgaben), was mit der Einführung neuer Technologien korrespondieren dürfte. Zusammenfassend deuten die untersuchten Indikatoren auf einen positiven Beitrag der geförderten Investitionen zur Verbesserung von Effizienz und Produktivität hin. Im Rahmen der Interviews wurde dies durch die Aussagen der ZWE bestätigt, vor allem im Hinblick auf die Aspekte Kostenreduktion und WBF.

---

<sup>43</sup> Darunter fielen in Teilbereichen z. B. Effekte durch moderne Lagertechnik, Trocknung, bessere Qualitätsüberwachung durch vertikale Integration Flexibilität.

<sup>44</sup> Hier wurde jeweils der Durchschnittswert für alle untersuchten Betriebe in t0 und t1 berechnet und die Veränderung in Prozent dargestellt. Die Zahl der auswertbaren Förderfälle variierte, da entsprechende Angaben nicht für jeden Förderfall vorlagen oder unplausible Angaben bzw. Ausreißer bereinigt wurden.

<sup>45</sup> Die Bewertung der Energieeffizienz erfolgte in Anlehnung an den Indikatorenbericht zur Nachhaltigen Entwicklung in Deutschland 2014 (DESTATIS, 2014).

### *Erzeugernutzen*

Die Bewertung des Erzeugernutzens gemessen an den Aspekten Absatzsicherheit, Erlösvorteile ist problematisch, da die Förderung hauptsächlich den der Landwirtschaft nachgelagerten Unternehmen der Ernährungswirtschaft zugutekommt. Dies galt insbesondere im Hinblick auf die Ermittlung von Preiseffekten, die anhand von Referenzgrößen belegt werden müssten. So konnte der Erzeugernutzen in beiden Untersuchungen nur indirekt ermittelt werden. Es war jedoch davon auszugehen, dass Erzeuger aufgrund ihrer Verflechtungen von der positiven Entwicklung der geförderten V&V-Unternehmen profitierten, z. B. in Form von sicheren Absatzmärkten (gemessen anhand von Vertragsrohware).

Die Gesamtnachfrage nach landwirtschaftlicher Rohware stieg in den geförderten Betrieben um 91,5 Mio. Euro auf 599,3 Mio. Euro an<sup>46</sup>. Auf den Milchsektor entfielen hier allein 78,7 Mio. Euro. Ebenfalls stieg die Nachfrage in allen anderen Teilsektoren, mit Ausnahme des Sektors Sonstiges. Am stärksten fiel hierbei die zusätzlich nachgefragte Rohware in den Sektoren Getreide und Saatgut (+32,6 %) sowie Vieh und Fleisch (+27,5 %) aus. Aufgrund der monetären Erfassung dieser Kennzahl war eine Differenzierung nach Preis- und Mengeneffekt allerdings nicht möglich. Der Anteil vertraglich gebundener Rohware, der als Referenz für die Absatzsicherheit von Erzeugern herangezogen wurde, stieg im Schnitt aller Betriebe von 55,0 auf 60,3 % an. Allerdings kam es nur vereinzelt zu größeren prozentualen Verschiebungen. Sektoral gab es Unterschiede, da die eingeforderte fünfjährige Vertragsbindung für einen Teil der ZWE aufgrund langjähriger Lieferbeziehungen bzw. in bestimmten Teilbranchen (z. B. Milch) kaum relevant war. Das trifft auch im Fall von Genossenschaften bzw. Erzeugerorganisationen zu, da hier andere Regelungen zur Anwendung kamen.

Die wesentlichen Ergebnisse der Erhebungsbögen spiegeln sich in den Aussagen der befragten ZWE. So hatte die Förderrestriktion vor allem Einfluss im Fleischsektor, da dort solche langjährigen Verträge eher unüblich sind. Nach Aussagen von Experten des LU und LFI wurde die fünfjährige Rohwarenbindung auch als eine Ursache für die geringe Inanspruchnahme der Förderung von kleinen Unternehmen identifiziert (LU, 2012h). Nach den Einschätzungen der befragten ZWE partizipierten die landwirtschaftlichen Erzeuger an der V&V-Förderung vor allem durch Absatz- und Preissicherheit, und eher geringfügig von höheren Auszahlungspreisen.

### *Abschätzen der Nettowirkung*

Eine Abschätzung der Nettowirkung ist möglich, wenn der Bruttoeffekt um Mitnahme- und Verdrängungseffekte reduziert wird (EU-KOM, 2006h, S. 14). Mögliche positive Effekte wie Synergien wären dagegen hinzuzurechnen. Diese konnten mithilfe der gewählten Untersuchungsansätze bzw. anhand der Datenlage allerdings nicht hinreichend ermittelt werden.

---

<sup>46</sup> Zum Vergleich: Die durchschnittlichen Verkaufserlöse der Landwirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern (2007 bis 2014) betragen etwa 2.033 Mio. Euro pro Jahr (DESTATIS, 2013b).

„Mitnahmeeffekte sind dadurch gekennzeichnet, dass zwar eine Aktivität gefördert und durchgeführt wurde, diese aber auch ohne Förderung stattgefunden hätten“ (Toepel, 2000). Der Europäische Rechnungshof stellte hierzu in seinem Sonderbericht 1/2013 fest, dass Mitnahmeeffekte für die Maßnahme 123 von besonderem Belang sind (EuRH, 2013, S. 29). Da die Ermittlung von Mitnahmeeffekten auf Basis der Erhebungsbögen nicht möglich war, wurden die 16 ZWE im Zuge der Telefoninterviews (Ex-post) befragt, inwieweit sie die geförderten Investitionen zum damaligen Zeitpunkt auch ohne Förderung durchgeführt hätten<sup>47</sup>.

Anhand der Ergebnisse zeigte sich, dass in den meisten Fällen (bei 79 % der befragten Unternehmen) auch ohne die Förderung investiert worden wäre. Die geförderte Investition wäre allerdings nur bei einem ZWE vollkommen identisch verlaufen (vollständige Mitnahme). Der weitaus größte Teil (bei 69 % der befragten Unternehmen) wäre dagegen mit Modifikationen durchgeführt worden (partielle Mitnahme). In diesen Fällen hätte sich der Umfang (Volumeneffekt) bei sieben ZWE reduziert bzw. wäre die Ausführung bei fünf ZWE anders ausgefallen. In sechs Fällen wären die Investitionen später durchgeführt worden (Vorzieheffekt). Auf Basis der hieraus abgeleiteten Mitnahme (vollständig und partiell) fiel die Nettowirkung der Förderung entsprechend geringer aus. Es gab allerdings auch drei ZWE, die ohne Förderung nicht investiert hätten (keine Mitnahme). Grund hierfür waren unzureichende Finanzmittel und der Umstand, dass Projektvorhaben nicht immer auf mehrere Investitionsschritte zu verteilen waren. Im Hinblick auf die Finanzierungssituation zum Zeitpunkt der Investitionsentscheidung ist aber zu konstatieren, dass nach Aussagen der ZWE keine Finanzierungsprobleme vorlagen. Dennoch war die Förderung bei der Finanzierung hilfreich und hatte gerade durch den bonitätsstärkenden Eigenkapitalcharakter eine stabilisierende Wirkung.

### 5.4.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

#### Schlussfolgerungen

In Mecklenburg-Vorpommern hat die Ernährungswirtschaft aufgrund der gegebenen Standortfaktoren (z. B. hoch produktiver Agrarsektor, gute Verkehrs-/Logistikstruktur, leistungsfähige Vermarktungseinrichtungen, Potenzial zum Ausbau von integrierten Wertschöpfungsketten, Anknüpfungspunkte zum Gesundheitssektor) zukünftig gute Voraussetzungen für weiteres Wachstum. Entscheidend wird dabei sein, mit welcher Schnelligkeit und Flexibilität die Unternehmen auf sich ändernde Marktanforderungen reagieren können. Wichtige Voraussetzungen hierfür sind sowohl die effiziente Herstellung von qualitativ hochwertigen Produkten zu wettbewerbsfähigen Preisen als auch die Innovationsbereitschaft und -fähigkeit der Unternehmen.

---

<sup>47</sup> Die ZWE sollten sich hierbei auf den Durchführungszeitpunkt, das Volumen sowie die Ausführung der Investition beziehen.

Das Hauptziel der Fördermaßnahme, die Erhöhung der WBF, wurde auf Einzelbetriebsebene auf Basis der im Erhebungsbogen untersuchten Indikatoren (u. a. BWS, Umsatz, Beschäftigung, Effizienz, Produktivität, neue Technologien) bei der Mehrzahl der untersuchten Betriebe grundsätzlich erreicht. Es gab keine geförderten Fehlinvestitionen. Das bestätigen auch die Ergebnisse der Unternehmensbefragung. Ferner trugen die geförderten Investitionen auch zum Aufbau und zur Sicherung von Beschäftigung bei, wobei Wachstumseffekte ausschlaggebend waren. Allerdings wären Investitionsvorhaben nach Aussagen der befragten ZWE ohne Förderung meist ähnlich durchgeführt worden, d. h. ein Großteil der Investitionen beinhaltete Mitnahmeeffekte. Die Nettowirkung der Förderung fiel entsprechend geringer aus. Eine Bewertung sektoraler Effekte in Bezug auf eine Strukturverbesserung bzw. Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit sowie Verdrängungseffekte war anhand des Datenmaterials nicht möglich.

Ein wesentliches Ziel der Maßnahme bestand darin, zur Absatz- und Preissicherheit auf Erzeugerebene (Erzeugernutzen) durch einen hohen Anteil vertraglich gebundener Rohware beizutragen. Tatsächlich erhöhte sich der durchschnittliche Vertragsbindungsanteil im Zuge der geförderten Investitionen im Schnitt nur gering von 55 auf 60 %. Nach einzelnen Sektoren differenziert gab es Unterschiede, da die eingeforderte fünfjährige Rohwarenbindung in Höhe von mindestens 40 % für einen Teil der ZWE auf Grund ohnehin langjähriger Lieferbeziehungen bzw. in bestimmten Teilbranchen (z. B. Milch) kaum relevant war. Dies trifft auch im Fall von Genossenschaften bzw. Erzeugergemeinschaften nicht zu, da hier andere Regelungen zutreffen.

### **Empfehlungen**

Innovationen, die zur nachhaltigen Sicherung bzw. Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit entscheidend sind, spielten in der Förderperiode nur eine geringe Rolle. Da die Fördermaßnahme nicht konkret auf Innovationen ausgerichtet war und Innovationen in der Regel eine intensive Forschung und Entwicklungsphase vorausgeht, wird empfohlen, dass zielgerichtete Innovationsförderung durch geeignetere Instrumente, wie z. B. der Unterstützung von Kooperationen relevanter Akteure (Universitäten bzw. Forschungseinrichtungen sowie besonders innovative Projekte einzelner Betriebe) erfolgen sollte (vgl. auch Fitschen-Lischewski, 2010). In der Förderperiode 2014 bis 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, was positiv zu bewerten ist.

Die Beschränkung der Förderung auf Erzeugnisse, welche im Anhang I des EG-Vertrages aufgelistet sind, ist nicht mit allen Maßnahmezielen konsistent und sollte daher gelockert werden. 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 produzierten, wurden bislang von der Förderung ausgeschlossen. Dahingehend sind die in der aktuellen Förderperiode 2014 bis 2020 geltenden EU-Regelungen – Begrenzung auf den Input – aus Sicht der Evaluation zu begrüßen.

Im Hinblick auf das Ziel Wettbewerbsfähigkeit besteht aus Sicht der Evaluation derzeit kaum Bedarf für eine öffentliche Investitionsförderung, da die Ernährungsbranche insgesamt in Mecklenburg-Vorpommern wettbewerbsfähig ist. Ferner sind die Finanzierungsmöglichkeiten (geringes Zinsniveau und die Bereitschaft der Banken zur Kreditvergabe) für grundsätzlich rentable Investitionen günstig. Hinzu kommen hohe Mitnahmeeffekte sowie die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen durch investive Förderung einzelner Unternehmen. Deshalb sollte die Beeinflussung der Investitionsentscheidung von Unternehmen durch Kapitalsubventionen in Zukunft grundsätzlich vermieden werden. Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass dies zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen bundes- bzw. EU-weit erfolgen müsste.

## 5.5 Erhöhung der Wertschöpfung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse (123b)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den im Modulbericht (6.6\_MB\_Forstliche Förderung) ausführlicher dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

### 5.5.1 Maßnahmenüberblick

#### **Maßnahmenbeschreibung**

Gefördert wurden die erstmalige Beschaffung neuer und neuwertiger Geräte und Maschinen für die Be- und Verarbeitung von Rohholz der ersten Verarbeitungsstufe, die Erschließung von über die Holznutzung hinausgehenden Wertschöpfungspotenzialen der Forstbetriebe und die Erarbeitung geeigneter Verfahren zur Steigerung der Verwendung und Vermarktung von Produkten des Waldes.

Voraussetzung für die Förderung war die Vorlage eines Investitionskonzeptes, welches die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens nachweist und aufzeigt, dass das Vorhaben der Schaffung regionaler Wertschöpfungsketten dient, insbesondere durch den Aufbau von Verarbeitungskapazitäten und Absatzmärkten für die stoffliche und energetische Verwendung des Rohstoffes Holz. Die beschafften Geräte und Maschinen durften nicht älter als zwölf Monate sein.

Die Zuwendung erfolgte als Projektförderung in Form der Anteilfinanzierung. Der Zuschuss betrug für die Beschaffung von Maschinen bis zu 30 %, für die sonstigen Fördertatbestände 50 %.

#### **Zielsetzung der Maßnahme und Relevanzprüfung**

Im EPLR M-V 2007-2013 wurden Defizite in der Veredelung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Produkte als Schwächen im Bereich der Forst- und Holzwirtschaft identifiziert. Ziele der Maßnahme waren die Diversifizierung und Erhöhung der Wertschöpfung auf Ebene der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe und Dienstleistungsunternehmen durch Weiterverarbeitung bzw. Veredelung des Produktes Rohholz oder die Vermarktung weiterer Produkte des Waldes. Vorrän-

gig sollte die Konzepterstellung und der Aufbau regionaler Wertschöpfungsketten mittels Kooperationen zwischen Primärerzeugern und regionalen Abnehmern unterstützt werden.

Die Maßnahme war grundsätzlich dazu geeignet, die mit ihr angestrebten Ziele zu erreichen.

### **Umsetzung der Maßnahme**

Die Maßnahme wurde deutlich weniger in Anspruch genommen, als zu Beginn der Förderperiode angestrebt. Mit der letzten Programmänderung 2015 wurden die Ziele der tatsächlichen Umsetzung angepasst. Ein möglicher Grund für den geringen Umsetzungsstand ist, dass es potentiellen AntragstellerInnen nicht gelang, den Eigenanteil aufzubringen. Insgesamt wurden innerhalb des ELER-Codes 123b zwölf Unternehmen mit ca. 0,4 Mio. Euro öffentlichen Mittel gefördert. Der Schwerpunkt der Förderung lag auf der Bereitstellung von Holz zur energetischen Nutzung.

## **5.5.2 Beantwortung der Bewertungsfrage**

### **Untersuchungsansatz**

Grundlage für die Bewertung der Maßnahme war ein Erhebungsbogen (6.6\_MB\_Forstliche Förderung, Anhang 1), der im Zuge der Antragstellung von den Zuwendungsempfängern auszufüllen war<sup>48</sup>. Des Weiteren standen die Investitionskonzepte für die Evaluation zur Verfügung.

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

Bei der Beantwortung der Bewertungsfrage steht die Veränderung der Bruttowertschöpfung der geförderten Betriebe, auch bezogen auf den Arbeitsplatz, im Mittelpunkt.

Ziel der Maßnahme war die Steigerung der Wertschöpfung und die Diversifizierung durch die Weiterverarbeitung bzw. Veredelung des Produktes Rohholz oder die Vermarktung weiterer Produkte des Waldes. Tabelle 20 gibt einen Überblick über die Entwicklung der betrieblichen Kennzahlen der geförderten Projekte nach den Angaben im Erhebungsbogen. Danach entwickelte sich die vereinfachte Bruttowertschöpfung der geförderten Betriebe insgesamt sehr gut. Der Anteil der geförderten Projekte an dieser allgemeinen Entwicklung war erheblich.

Bei den geförderten Betrieben handelte es sich überwiegend um kleine forstliche Dienstleister, die mithilfe der geförderten Projekte ihr Geschäftsfeld erweiterten.

---

<sup>48</sup> Ein zweiter Bogen (t2) (6.6\_MB\_Forstliche Förderung, Anhang 2) wurde zwei Jahre später an die ZuwendungsempfängerInnen versandt. Der Rücklauf dieses Bogens war sehr gering, sodass von einer Auswertung abgesehen wird.

**Tabelle 20:** Entwicklung der betrieblichen Kennzahlen durch die geförderten Projekte entsprechend der Angaben im Erhebungsbogen

	Situation im Jahr der Antragstellung	Planung nach Abschluss des Projekt - Gesamt- entwicklung	Planung nach Abschluss des Projekt - durch gefördertes Projekt	Anteil Projekt an Gesamt- entwicklung
Arbeitsplätze (geschaffen und gesichert)	25	31	19	61%
<b>Aufwand</b>				
Vorleistungen	963.668	1.497.468	528.600	35%
Personalaufwand	527.778	653.754	253.600	39%
Abschreibungen und Zinsen	481.258	981.800	385.361	39%
sonst. Betriebl. Aufwendungen	408.590	823.851	388.965	47%
Summe	2.381.294	3.956.873	1.556.526	39%
Umsatz	2.736.915	4.853.995	2.104.020	43%
"BWS" (Umsatz - Summe Aufwand)	355.621	897.122	547.494	61%
"BWS" pro Arbeitsplatz	14.225	28.939	28.815	100%

BWS: Bruttowertschöpfung

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Erhebungsbögen.

Die geförderten Verarbeitungskapazitäten entsprechen danach ca. 5 % des mittleren jährlichen Einschlages nach Bundeswaldinventur 2012.

### 5.5.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Mit der Verarbeitung von Holz wurde in der Förderperiode nur die Bereitstellung des Brennstoffes Holz unterstützt. Das Ziel der Diversifizierung durch die Vermarktung weiterer Produkte des Waldes konnte damit nicht erreicht werden. Die im Programm formulierten Outputziele der Maßnahme wurden nicht erreicht. Sollte die Maßnahme in Zukunft weiter angeboten werden, sollte sie stärker auf die Überwindung der im Programm formulierten Schwächen (insbesondere Defizite in der Veredelung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Produkte, daneben auch die Kleinteiligkeit des Waldbesitzes) und auf die Erschließung neuer Absatzwege abseits der energetischen Nutzung ausgerichtet werden.

## 5.6 Zusammenarbeit (124)

### 5.6.1 Zusammenarbeit Landwirtschaft (124)

Die Maßnahme Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien in der Land- und Ernährungswirtschaft (124) verfolgte im Kern das Ziel, Marktchancen von Unternehmen durch eine weite Verbreitung innovativer Konzepte – gerade im Zuge eines zunehmenden Wettbewerbs – durch eine Förderung von Personal- und Sachkosten zu erhöhen. Ferner sollte die Maßnahme der Mobilisierung von Wertschöpfungspotentialen und der Verbesserung der Zusammenarbeit dienen, welche mindestens zwischen einem Primärerzeuger der Landwirtschaft und mindestens einem Verarbeitungsunternehmen und/oder Dritten (z. B. Forschungseinrichtung) erfolgen musste. Im Gegensatz zur Investitionsförderung konnte es sich dabei um stark risikobehaftete (innovative) Projekte handeln. Der Fördersatz betrug maximal 60 % der zuwendungsfähigen Ausgaben (LU, 2009d, S. 190). Die Prüfung des Innovationsgehaltes eines Projektes erfolgte im Rahmen der Bewilligung durch das Landesförderinstitut (LFI).

In der Förderperiode 2007 bis 2013 sollten ursprünglich 10 Kooperationen aus dem Bereich Land- und Ernährungswirtschaft (letzterer wurde ab Juli 2009 in die Förderung integriert) unterstützt werden (LU, 2009d). Für die Maßnahme 124 (inklusive Forstbereich) stand dafür ein Gesamtbudget von 1,36 Mio. Euro öffentliche Mittel zur Verfügung, was im Verlauf der Förderperiode aufgrund einer geringen Nachfrage nach unten korrigiert wurde. Zur Akzeptanzsteigerung fand im Jahr 2009 eine vom Land durchgeführte Informationsveranstaltung für Zuwendungsempfänger statt (GVB, div. Jgg.). Mit der 8. Programmänderung (2015) betrug das angepasste Budget noch 0,44 Mio. Euro, was ca. 32,4 % der Anfangskalkulation entsprach. Als Hauptgrund dieser geringen Inanspruchnahme wird vom LU das allgemein hohe Risiko eines solchen Vorhabens in Zusammenhang mit der Höhe des Fördersatzes gesehen, der für die LandwirtInnen einen zu geringen Anreiz für eine Kooperationsbeteiligung darstellte (LU, 2016e).

Im Bereich der Land- und Ernährungswirtschaft gab es bis zum Ende der Förderperiode nur einen Förderfall. Dieser verursachte Gesamtkosten in Höhe von 89.200 Euro (darunter 23.000 Euro Personal-, 19.700 Euro Beratungs- und 42.300 Euro Materialkosten). Zur anteiligen Deckung dieser Kosten wurden 44.500 Euro öffentliche Mittel bereitgestellt, von denen letztlich rund 41.800 Euro abgerufen wurden (LU, 2016e). Gefördert wurde ein innovatives Vorhaben aus dem Bereich Getreide und Saatgut zur Entwicklung eines Futtermittels auf Basis von Raps und Ölleinen, womit u. a. das Wertschöpfungspotential eines in Mecklenburg-Vorpommern etablierten landwirtschaftlichen Rohstoffs (Öllein) besser genutzt werden sollte. Im Ergebnis konnte sich dieses Futtermittel auf Basis von Öllein nach der Erprobungsphase allerdings nicht bis zur Marktreife durchsetzen (LU, 2016e).



## **Empfehlung an das Land**

Die Fördermaßnahme (124) Teilbereich Landwirtschaft blieb deutlich hinter den in sie gesetzten Erwartungen zurück. Die vom Land eingeleitete Aktivität zur Akzeptanzsteigerung hatte keinen Erfolg. Daher kann davon ausgegangen werden, dass die Nachfrage unter den angebotenen Förderbedingungen (max. 60 % Zuschuss; Investitionen ausgeschlossen) auch in Zukunft nicht größer sein wird. Aus diesem Grund wird von einer Fortführung der Maßnahme 124 Teilbereich Landwirtschaft abgeraten.

In der Förderperiode 2014 bis 2020 besteht die Möglichkeit der Förderung von innovativen Projekten im Rahmen der Europäischen Innovationspartnerschaften (EIP) mit einem maximalen Fördersatz von 100 %. Darüber hinaus sind bis zum 31. Dezember 2018 auch investive Vorhaben im Rahmen Operationeller Gruppen mit bis zu 55 % förderfähig (MaStrVerbRL M-V 2015).

## **5.6.2 Zusammenarbeit Forst (124)**

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den im Modulbericht (6.6\_MB\_Forstliche Förderung) ausführlicher dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

### **5.6.2.1 Maßnahmenüberblick**

#### **Maßnahmenbeschreibung**

Fördergegenstand waren gemeinschaftliche Projekte zur Entwicklung innovativer Produkte, Verfahren und Technologien zur Verbesserung der Zusammenarbeit entlang der Wertschöpfungskette Forst und Holz und zur Mobilisierung der Rohholzreserven im Kleinprivatwald. Die geförderten Projekte sollten folgende Ziele verfolgen:

- Nutzung von bisher unausgeschöpften Marktpotenzialen
- Nachhaltige Einbindung der Rohholzreserven aus dem Kleinprivatwaldbesitz in bestehende Lieferströme
- Aufbau regionaler Wertschöpfungsketten
- Schaffung neuer Einkommens- und Arbeitsfelder im ländlichen Raum
- Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Akteuren des Clusters Forst-Holz.

Die Förderung setzte voraus, dass das Projekt der Verbesserung der Zusammenarbeit der an der Wertschöpfungskette beteiligten Unternehmen und Verbände dient und an diesem private oder kommunale Waldbesitzer des Landes beteiligt sind. Projektgrundlage sollte eine schriftliche Vereinbarung über die Ziele des gemeinsamen Projektes sein, welche die Rechte und Pflichten der beteiligten Partner regelt. Die Projekte sollten mindestens folgende Kriterien erfüllen:

- Zusammenarbeit initiieren und stärken
- Verfolgung innovativer Ansätze und Verfahren
- Ziel des Aufbaus beständiger Strukturen.

Die Zuwendung erfolgte als Projektförderung in Form der Anteilfinanzierung. Der Zuschuss betrug bis zu 60 % der zuwendungsfähigen Ausgaben.

### **Zielsetzung der Maßnahme und Relevanzprüfung**

Im EPLR M-V 2007-2013 wurden Defizite in der Veredelung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Produkte als Schwächen im Bereich der Forst- und Holzwirtschaft identifiziert. Ziele der Maßnahme waren die Entwicklung und Einführung neuer Produkte bzw. innovativer Verfahren oder neuer Technologien, um so die Effizienz und Tiefe der regionalen Wertschöpfungsketten zu erhöhen. Über die damit mögliche Erschließung neuer Absatzschienen für land- und forstwirtschaftliche Erzeugnisse sollten neue wirtschaftliche Impulse für die Entwicklung in MV gesetzt werden.

Die Maßnahme war grundsätzlich dazu geeignet, die mit ihr angestrebten Ziele zu erreichen.

### **Umsetzung der Maßnahme**

Die zu Beginn der Förderperiode gesetzten Ziele konnten nicht erreicht werden. Mit dem letzten Änderungsantrag 2015 wurden die Output-Ziele an den tatsächlichen Umsetzungsstand angepasst. Es wurden drei Kooperationen unterstützt. Teilweise war der Waldbesitzerverband MV Kooperationspartner, infolge dessen ist die Zahl der beteiligten WaldbesitzerInnen sehr hoch. In die Maßnahme flossen 0,4 Mio. Euro öffentliche Mittel.

## **5.6.2.2 Beantwortung der Bewertungsfrage**

### **Untersuchungsansatz**

Grundlage der Bewertung ist ein Erhebungsbogen (6.6\_MB\_Forstliche Förderung, Anhang 3), der mit der Antragstellung Eckdaten der Projekte abfragte. Zudem liegen für einen Teil der geförderten Vorhaben Projektberichte vor.

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

Im Mittelpunkt der Maßnahme und damit auch der Beantwortung der Bewertungsfrage steht die Entwicklung von Wertschöpfungspotenzialen für die zukünftige Entwicklung der Forst- und Holzwirtschaft in MV.

Die meisten Mittel (ca. 76 %) flossen an die Landesforstanstalt MV für zwei Forschungsprojekte, die die Bewirtschaftung von nassen bzw. Moorstandorten unterstützen. Die Projekte fanden in Kooperation mit dem Waldbesitzerverband Mecklenburg-Vorpommern statt. Die Ergebnisse sind u. a. in zwei Broschüren veröffentlicht (Bormann, 2013; Röhe und Schröder, 2010).

Aktuell stocken auf ca. 40.000 ha Roterlenbestände, die meisten davon auf sumpfigen und nassen Mooren. Nach dem Moorschutzkonzept des Landes soll die Fläche der Erlenbestände auf wiedervernässten Moorstandorten künftig zunehmen. Die Flächen spielen aufgrund ihres Potenzials zur langfristigen Kohlenstoffspeicherung für den Klimaschutz eine wichtige Rolle. Daneben haben intakte Moor- und Bruchwälder wichtige Funktionen im Wasser-, Boden- und Naturschutz. Der Fokus der geförderten Projekte lag auf der (Weiter-) Entwicklung und Erprobung bodenschonender Holzernteverfahren auf nassen Standorten. Zudem wurden Vermarktungsmöglichkeiten von Erlenholz aufgezeigt. Die Projektergebnisse sollen die Entwicklung naturverträglicher und pfleglicher, aber auch betriebswirtschaftlich attraktiver Bewirtschaftungsoptionen für entsprechende Bestände unterstützen und damit langfristig zum Moorerhalt beitragen. Die Projekte stehen damit in direktem Zusammenhang zum Moorschutzkonzept des Landes MV.

Im Rahmen der durch das EPLR M-V 2007-2013 geförderten Projekte wurden die Seilkranrückung und der Einsatz von Raupenfahrzeugen auf Nassstandorten getestet. Im besonderen Fokus standen dabei die Kosten und die Bodenpfleglichkeit der Verfahren. Die Wirtschaftlichkeit der Verfahren hängt von der Nutzungsmenge und den anfallenden Sortimenten ab. Der Projektbericht gibt einen Überblick über die vorrangigen Einsatzbereiche der getesteten Erntemaschinen unter Berücksichtigung der anfallenden Holzsortimente und der Höhe des Grundwasserspiegels.

Ein weiteres Projektziel bestand darin, neue Absatzwege aufzuzeigen und die heimische Erle als eigene Marke zu etablieren. Bei der Erle handelt es sich überwiegend um schwache Dimensionen, oft erfolgte in der Vergangenheit keine zielgerichtete Erziehung, vielmehr handelt es sich teilweise um ehemalige Niederwälder. Diese schlechten Qualitäten mit geringer Dimension können oft nur in der Holzwerkstoffindustrie oder energetisch genutzt werden. Für die zukünftige höherwertige Verwendung ist eine gezielte Pflege junger Bestände nötig. Eine Voraussetzung für die wettbewerbsfähige Durchführung entsprechender Pflegearbeiten sind für die Standorte geeignete Holzernteverfahren, deren Erprobung, wie erläutert, ebenfalls im Rahmen des EPLR M-V 2007-2013 gefördert wurden.

Beide Projekte dienten damit indirekt der künftigen Entwicklung einer wettbewerbsfähigen forstlichen Moorbewirtschaftung unter Beachtung von Umweltschutzgesichtspunkten.

Als weiteres Projekt wurde die Erstellung eines routingfähigen Datensatzes für MV gefördert (dazu auch HZB). Das Projekt war Teil einer deutschlandweiten Zusammenarbeit der Forst- und Holzwirtschaft zur Erstellung eines gemeinsamen Navigations- und Routingsystems im Wald. Mit Hilfe eines solchen Navigationssystems können zukünftig auf Forstbetriebsseite die Einweisezeiten für Holztransporte reduziert und die Fahrstrecke im Wald verringert werden, was sich günstig auf die Wegebaukosten auswirken kann. Transportunternehmen und Holzindustrie können ihre Routen besser optimieren. Das Projekt kann sich somit langfristig positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Sektors auswirken.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass mit der Maßnahme Grundlagen für die naturverträgliche Nutzung bisher kaum genutzter Wälder gelegt, sowie die Zusammenarbeit der Forst- und Holzwirtschaft unterstützt wurde.

### 5.6.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Outputziele für die Förderung der Zusammenarbeit im Bereich der Forstwirtschaft wurden nicht erreicht. Die Projekte, die unterstützt wurden, behandelten aber überwiegend Problematiken mit landesweiter und eigentumsübergreifender Bedeutung. In diesem Sinne sollte die Maßnahme weitergeführt werden.

## 5.7 Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft (Flurneuordnung) (125a/b)

Der vorliegende Berichtsteil beruht auf den im Modulbericht 5.7\_MB Flurneuordnung ausführlich dargestellten Analyse- und Bewertungsschritten und baut auf der umfassenden Bewertung der Fördermaßnahme im Rahmen der Halbzeitbewertung auf. Eine Darstellung von Fallbeispielen findet sich dort in dem Anhang 1:

- Halbzeitbewertung des EPLR M-V, Teil II, Kap. 6, Anhang 1: Fallstudie Flurbereinigung (Befragung von Teilnehmern und Fallstudien zu ausgewählten Verfahren) (Bathke, 2010b).

Weitere Bewertungsgrundlagen insbesondere zum Wegebau sind auch dem folgenden Modulbericht zu entnehmen:

- 5.8\_MB Ländlicher Wegebau (Ergebnisse einer Befragung der Zuwendungsempfänger mit Auswertung der Förderdatenbank und Ableitung von Empfehlungen) (Bathke, 2013).

### 5.7.1 Maßnahmenüberblick

Die Fördermaßnahme 125 „Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft“ umfasste die folgenden drei Teilmaßnahmen:

- 125a: Flurbereinigung (im Folgenden Flurneuordnung genannt),
- 125b: Vergabe von Leistungen an Dritte,
- 125c: Verbesserung der ländlichen Infrastruktur (im Folgenden Wegebau genannt).

Im Kapitel 5.7 werden die beiden Teilmaßnahmen 125a und 125a behandelt. Eine Darstellung der Teilmaßnahme 125c erfolgt im Kapitel 5.8.

#### **Beschreibung der Maßnahmen und Zielsetzung**

Flurbereinigungsverfahren dienen nach dem zugrunde liegenden Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen der Land- und Forstwirtschaft, daneben aber auch der Förderung der allgemeinen Landeskultur und Landentwicklung. Neben dem Ziel der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Stärkung der regionalen Wertschöpfung wurden auch Wirkungen im Bereich der Attraktivitätssteigerung ländlicher Räume (Tourismus) und der Verbesserung der Lebensqualität (Naherholung) angestrebt.

Die Umsetzung der Flurneuordnung erfolgte über die vier Staatlichen Ämter für Landwirtschaft und Umwelt (StÄLU). Nähere Hinweise zur verwaltungstechnischen Umsetzung sind dem Modulbericht 5.7\_MB Flurneuordnung zu entnehmen.

Über die Teilmaßnahme 125b wurde die Vergabe von Leistungen an Dritte außerhalb der Verwaltung zur Beschleunigung der Bearbeitung von Verfahren nach dem 8. Abschnitt des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes gefördert. Mit dieser Teilmaßnahme wurde dem fast flächendeckend vorhandenen Bedarf nach der Durchführung von Flurneuordnungsverfahren und den begrenzten Personalressourcen der Flurneuordnungsverwaltung Rechnung getragen. Es wurden hierüber nur Verfahrenskosten inklusive der Vermessungskosten finanziert. Investive Vorhaben wurden über 125a gefördert.

Hinsichtlich der Wirkungen wird nachfolgend eine gemeinsame Bewertung der beiden Teilmaßnahmen 125a und 125b vorgenommen.

#### **Relevanzprüfung**

Rechtsgrundlage der Flurneuordnung ist in MV der 8. Abschnitt (§§ 53 ff.) des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes (LwAnpG). Dort, wo die Regelungen dieses Gesetzes nicht ausreichen, gelten ergänzend die Regelungen des FlurbG.

Ein wichtiger Unterschied zwischen Verfahren nach FlurbG und LwAnpG ist, dass der §53 Abs. 1 und 2 LwAnpG den Grundstückseigentümern einen Rechtsanspruch auf Lösung ihrer aus der kollektiven Bodennutzung zu DDR-Zeiten entstandenen Eigentumsprobleme gewährt. Die Länder sind also verpflichtet, dem Rechtsanspruch nachzugehen und können nur in Anbetracht beschränkter finanzieller und personeller Kapazitäten eine zeitliche Reihung der Anträge vornehmen (Thiemann, 2008).

Eine besondere Bedeutung haben in MV der sogenannte rückständige Flächenerwerb und die ungeteilten Hofräume. Bei letzteren handelt es sich um historisch bedingt noch unvermessene Grundstücke innerhalb geschlossener Ortschaften, die bei der Einrichtung des Liegenschaftskatasters um 1860 nicht vermessen wurden, weil sie von der damals einzuführenden Grundsteuer nicht betroffen waren. Für diese Grundstücke liegt in der Regel kein amtlicher Nachweis über die Grenzen vor. Ein Verkauf oder eine Beleihung der unvermessenen Grundstücke ist damit nur eingeschränkt möglich, es besteht keine Rechtssicherheit.

Wesentlicher Ansatzpunkt der Flurneuordnung in MV ist auch die Lösung von Nutzungskonflikten, die aus der verstärkten Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen durch Siedlungsentwicklung, Verkehrsprojekte, Hochwasser-, Trinkwasser- oder Naturschutz entstehen. Flurneuordnung kann in solchen Konflikten den Betrieben die nötige Planungssicherheit verschaffen und darüber hinaus durch arbeitswirtschaftlich günstige Schlaggestaltung zur Kostensenkung der landwirtschaftlichen Produktion beitragen.

Die Maßnahme ist aus Sicht der Evaluation ein relevantes und in vielen Fällen das einzig mögliche Mittel zur Lösung der Nutzungskonflikte. Die oben geschilderte Problematik ist im EPLR beschrieben, die Relevanz der Förderung ist überzeugend dargelegt.

## **Umsetzung der Maßnahme**

### *Teilmaßnahme 125a*

Zu Beginn des EPLR M-V (2007) sollten im gesamten Programmzeitraum etwa 400 Vorhaben zur Flurneuordnung gefördert und dabei ein Gesamtinvestitionsvolumen von 130 Mio. Euro erreicht werden.

Insgesamt wurden im Rahmen der Teilmaßnahme 125a 1.892 Vorhaben mit förderfähigen Ausgaben in Höhe von rund 105,3 Mio. Euro unterstützt. Darunter waren 144 Maßnahmen zur Landschaftspflege und Verbesserung natürlicher Ressourcen und 17 wasserwirtschaftliche Maßnahmen. Insgesamt wurden Vorhaben in 301 Flurneuordnungsgebieten gefördert, die eine Verfahrensfläche von ca. 438.000 ha abdecken.

### *Teilmaßnahme 125b*

Zu Beginn des EPLR M-V (2007) war die Umsetzung von 250 Vorhaben bei einem Fördervolumen von 28,0 Mio. Euro geplant. Ausgezahlt wurden für diese Maßnahmen bis Ende 2015 rund

31,5 Mio. Euro EU- und Kofinanzierungsmittel. Hinzu kamen knapp 4,6 Mio. Euro an zusätzlichen Top-ups. Die definierten Ziele wurden damit erreicht bzw. übererfüllt.

Insgesamt entsprach der Mittelabfluss für die Flurneuordnung in etwa den Erwartungen.

Bezogen auf die Fördersumme für 125a beanspruchte der Wegebau gemeinsam mit der Instandsetzung von Brücken knapp 91 % der Finanzmittel. Maßnahmen der Landschaftspflege und wasserwirtschaftliche Maßnahmen beanspruchten in der Summe knapp 5 % der Mittel. Hierbei ist aber zu berücksichtigen, dass weitere Maßnahmen der Wasserwirtschaft in Flurneuordnungsbereichen mit umgesetzt wurden, die aber aus Finanzmitteln der Wasserwirtschaft finanziert wurden. Ebenso ist die Förderung der privaten und der öffentlichen Dorferneuerung in der Tabelle 21 nicht mit aufgeführt, da diese förder technisch über den Maßnahmencode 322 abgewickelt wurde.

**Tabelle 21:** Art der geförderten Vorhaben für die Teilmaßnahme 125a nach ausgezahlten Mitteln

	Anzahl der Förderfälle	Fördersumme (Auszahlung) (Mio. Euro)	Anteil an der Gesamtfördersumme in %
<b>Art des Vorhabens</b>			
Nicht investive Ausführungskosten (z. B. Aufwandsentschädigungen, Verfahrensnebenkosten, Bereitstellung von Vermarktungsmaterial)	1.150	3,3	3,8
Herstellung gemeinschaftlicher öffentlicher Anlagen	737	82,2	96,0
Sonstige	5	0,1	0,1
<b>Art der gemeinschaftlichen öffentlichen Anlagen</b>			
Straßen und Wege	537	75,0	87,7
Brücken	12	2,6	3,0
Maßnahmen der Landschaftspflege	144	2,7	3,1
Wasserwirtschaftliche Maßnahmen	17	1,2	1,4
Sonstiges	27	0,7	0,8

Quelle: Eigene Auswertung nach Förderdatenbank (Stand: März 2016).

Wie Tabelle 21 zeigt, werden auch nicht investive Ausführungskosten über den ELER gefördert. Hier fallen eine hohe Zahl von Einzelpositionen mit oftmals nur geringen Förderbeträgen an.

Nachfolgend werden die Ergebnisse und damit verbundenen Wirkungsbeiträge näher erläutert.

### *Bodenordnung*

Die wesentlichen Wirkungen der Bodenordnung liegen in der eigentumsrechtlichen Zusammenlegung von Flurstücken und der Schaffung von Rechtssicherheit für die Betriebe.

In einer Stichprobe von 23 Verfahrensgebieten wurden nach den Angaben der zuständigen BearbeiterInnen bei den StÄLU diesbezüglich die folgenden Ergebnisse erzielt:

- Erhöhung der durchschnittlichen Größe der landwirtschaftlich genutzten Flurstücke von 2,66 ha vor der Besitzeinweisung auf 5,83 ha nach der Besitzeinweisung,
- Klärung der Eigentumsverhältnisse innerhalb und außerhalb der Ortslage in 3.634 Fällen (158 pro Verfahrensgebiet),
- Anzahl beteiligter Eigentümer: 2.558 (111 pro Verfahrensgebiet),
- Auflösung 16 ungetrennter Hofräume.

### Wegebau

Die Tabelle 22 zeigt die jeweiligen Bauweisen der geförderten Wege nach den Angaben der Förderdatenbank. Zu Grunde liegt eine Wegestrecke von 555 km, für die vollständige Angaben vorliegen.

**Tabelle 22:** Bauweisen der geförderten Wegeabschnitte, ohne Brückenbauwerke (Gesamtstrecke: 555 km)

	Anzahl Streckenabschnitte	Strecke in km	rel. Anteil in %
Asphalt, vollflächig	270	303,8	54,7
Spurbahn	180	207,6	37,4
wassergebundene Decke	28	28,4	5,1
Pflaster	23	7,5	1,4
Beton, vollflächig	5	4,3	0,8
andere Ausbauarten	5	3,8	0,7
<b>Gesamt</b>	<b>511</b>	<b>555,4</b>	<b>100</b>

Quelle: Eigene Auswertung nach Förderdatenbank (2016).

Der Ausbau erfolgte weit überwiegend mit Asphalt, einen hohen Anteil nahmen auch Spurbahnen ein. Die übrigen Ausbauarten hatten nur eine untergeordnete Bedeutung.

Neben landwirtschaftlichen Zwecken erfüllen die meisten der ausgebauten Wege auch andere Funktionen. Nach Angaben der VerfahrensbearbeiterInnen erfüllten 90 % der ausgebauten Wege multifunktionale Zwecke. Etwa 57 % wurden als Ortsverbindungswege klassifiziert. Für 24 km (14 %) der Wege erfolgte eine überörtliche Nutzung im Rahmen touristischer Wegekonzepte (Tabelle 23).



**Tabelle 23:** Nutzung der Wege in den Stichprobenverfahren

<b>Wegenutzung</b>	<b>km insge- samt</b>	<b>Prozent von Gesamt</b>
Fast nur land- und forstwirtschaftliche Nutzung	16,6	9,7 %
Außerlandwirtschaftliche Nutzung in nennenswertem Umfang	155,0	90,3 %
davon (Doppelnennungen möglich):		
Ortsverbindungsweg	97,3	56,7 %
kein Ortsverbindungsweg, aber Nutzung für alltägliche Zwecke (PKW-Verkehr, Schul- oder Arbeitsweg)	34,6	20,2 %
Überörtliche touristische Nutzung im Rahmen touristischer Wegekonzepte	24,0	14,0 %
Erschließung von Sehenswürdigkeiten oder Ziele der Naherholung	17,4	10,1 %
Allgemeine Nutzung zur Naherholung durch EinwohnerInnen bzw. Touristen	80,7	47,0 %

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der VerfahrensbearbeiterInnen (Befragung 2010).

Nähere Hinweise zur Wegenutzung finden sich auch in den Fallstudienberichten bzw. Modulberichten zum Wegebau (Bathke, 2013; Bathke, 2010b).

#### *Flächenbereitstellung für nichtlandwirtschaftliche Zwecke*

Die Lösung von Landnutzungskonflikten ist eine zentrale Aufgabe der Flurneuordnung. In jedem neu eingeleiteten Verfahren sind nichtlandwirtschaftliche Institutionen beteiligt, die bestimmte Grundstücke für ihre Zielsetzungen benötigen und dazu auf Eigentumsregelungen der Flurneuordnung angewiesen sind. In den Befragungen wurden die VerfahrensbearbeiterInnen gebeten, die an den Verfahren beteiligten Zielgruppen zu nennen und die zugewiesene Fläche zu quantifizieren. Tabelle 24 zeigt die Ergebnisse der Verfahrensstichprobe.

**Tabelle 24:** Flächenbereitstellungen im Rahmen der Flurneuordnung nach Angaben der VerfahrensbearbeiterInnen für 23 ausgewählte Verfahrensgebiete

<b>Flächenbereitstellungen für:</b>	<b>Anzahl Verfahrens- gebiete</b>	<b>Fläche Gesamt (ha)</b>
Überörtlicher Verkehr	23	211,2
Überörtliche Wasserwirtschaft (WRRL, Renaturierung, Uferrandstreifen)	18	211,0
Kommunaler Gemeinbedarf	23	539,2
Naturschutz , z. B. Moorschutz	14	470,4
Freizeit und Erholung, private Investoren	12	107,4
<b>Flächenbereitstellung, Gesamt</b>	<b>23</b>	<b>1.539,2</b>
<b>Flächenbereitstellung: 66,9 ha pro Verfahrensgebiet (5,0 % der Verfahrensgebietsfläche)</b>		

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der VerfahrensbearbeiterInnen (Befragung 2010).

Bezogen auf die gesamte Verfahrensfläche liegen die Flächenbereitstellungen damit bei etwa 5,0 %. Die Flächenbereitstellung allein für Zwecke der überörtlichen Wasserwirtschaft und des Naturschutzes beträgt 2,2 %.

#### *Biotopgestaltende Maßnahmen durch die Teilnehmergeinschaft innerhalb der Flurneuordnung*

Befragungen der VerfahrensbearbeiterInnen zeigten, dass in den Verfahrensgebieten biotopgestaltende Maßnahmen umgesetzt werden, die über das nach Eingriffsregelung erforderliche Maß hinausgehen. Insgesamt war eine Netto-Anreicherung der Gebiete mit linienhaften Biotopstrukturen von 0,18 km und flächenhaften Biotopstrukturen von 0,04 ha pro Verfahrensgebiet zu verzeichnen (im Mittel über 23 Verfahrensgebiete).

Die Flurneuordnung führt damit (in geringem Umfang) zu einer Netto-Anreicherung der Landschaft mit Biotopstrukturen, direkte Wirkungen im Hinblick auf Biodiversität sind zu erwarten.

### **5.7.2 Beantwortung der Bewertungsfragen**

Die Beantwortung der Bewertungsfragen stützt sich auf folgende Informationen und Bewertungsschritte:

- Auswertung von Förderdaten,
- Schriftliche Befragung der Flurneuordnungsbehörde zu ausgewählten Verfahren,
- Schriftliche Befragung von BürgermeisterInnen und TG-Vorsitzenden in ausgewählten Flurneuordnungsgebieten,
- Durchführung von Fallstudien zur Flurneuordnung,
- Literaturrecherche.

Flurneuordnungsverfahren in MV haben eine Laufzeit von fünf bis zehn Jahren. Zur Beurteilung der Wirkungen der Flurneuordnung ist es daher erforderlich, eine von der jeweiligen Förderperiode unabhängige Betrachtungsweise zu wählen und die Verfahren in ihrer Gesamtheit zu betrachten.

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

##### *Bodenordnung*

Flurneuordnung 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 abhängig von der Ausgangslage und dem Zusammenlegungserfolg im jeweiligen Verfahren und variiert auch innerhalb der Verfahren zwischen den beteiligten Landwirten.

Die Vergrößerung der Bewirtschaftungseinheiten spielt in Mecklenburg-Vorpommern nur eine untergeordnete Rolle, da die Schlagstrukturen bereits relativ günstig sind. Schwierig sind für die Betriebe hingegen oftmals die zersplitterte Eigentumsstruktur und auch ungeklärte Eigentumsverhältnisse. Hier liegen die wesentlichen Wirkungen der Bodenordnung in einer erhöhten Rechtssicherheit für die Betriebe. Diese Wirkungen lassen sich allerdings nicht näher quantifizieren.

### *Wegebau*

Der Wegebau dient der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Stärkung der regionalen Wertschöpfung.

Im Einzelnen sind die folgenden Punkte relevant:

- Eine bessere Wegequalität ermöglicht höhere Fahrgeschwindigkeiten und senkt den Zeitaufwand.
- Die Verkehrssicherheit wird erhöht und Wartezeiten werden vermieden, z. B. durch Trennung des landwirtschaftlichen vom überörtlichen Verkehr.
- Der überbetriebliche Maschineneinsatz wird erleichtert.
- Der Transport großer Erntemengen wird erleichtert (z. B. Abfuhr von Zuckerrüben mit LKW).
- Der Neubau von Stallungen oder anderen Betriebsgebäuden im Außenbereich, die eine Erschließung für schweren Transportverkehr (LKW) benötigen, wird erleichtert.

Hinsichtlich der Vorteile für die Landwirtschaft zeigen eigene Modellrechnungen die deutlichen Wirkungen des Ausbauzustands der Wege auf die Transportkosten und damit auf die Rentabilität der Flächenbewirtschaftung. Die Kalkulationen sind ausführlich im Modulbericht zur Flurneueordnung (5.7\_MB) dargestellt. Es kann danach überschlägig mit Kosteneinsparungen von mindestens 25 Euro pro ha und Jahr gerechnet werden, wobei einem Wegeabschnitt von 1 km Länge eine Fläche von 100 ha zugeordnet wird.

Bei einer Ausbaustrecke von 566 km ergibt sich ein Kostenvorteil allein für den Sektor Landwirtschaft von mindestens ca. 1,4 Mio. Euro pro Jahr. Kostenvorteile für außerlandwirtschaftliche Nutzer können nicht quantifiziert werden und sind hierbei nicht berücksichtigt.

### **Frage 20: Weitere Wirkungen**

#### *Verbesserung der Wohnstandortqualität*

Maßnahmen des Wegebaus tragen in vielfacher Hinsicht zur Verbesserung der Wohnstandortqualität in den beteiligten Dörfern bei. Zusammengefasst werden folgende Aspekte der Wohnstandortqualität positiv beeinflusst:

- Erleichterung des Alltags-, Schul- und Arbeitsverkehrs durch Ausbau von Ortsverbindungs- und sonstigen von der Bevölkerung genutzten Wegen,
- Entflechtung der Verkehrsströme landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Verkehrs innerorts und auf viel befahrenen Straßen durch den Bau von Wirtschaftswegen, hierdurch Senkung des Verschmutzungs- und Gefährdungspotentials durch langsamen und überbreiten landwirtschaftlichen Verkehr,
- Verbesserung der Erholungseignung der Landschaft durch Ausbau von Wegen, die für Freizeit- und Erholungsverkehr genutzt werden, sowie durch gezielte Erschließung von Sehenswürdigkeiten und Gebieten der Naherholung.

Nähere Hinweise hierzu sind den Fallstudien sowohl zur Flurneuordnung als auch zum Wegebau zu entnehmen.

### *Wirtschaft im ländlichen Raum*

Flurneuordnung kann in Gebieten mit geeigneten Grundvoraussetzungen dazu beitragen, dass zusätzliche Wertschöpfung und Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden.

Potenziale bietet die Flurneuordnung v. a. in Bezug auf die touristische Entwicklung von Gebieten. Die Kombination aus Wegebau im Rahmen überörtlicher touristischer Wegekonzepte, dem Bau touristischer Infrastruktur und der Schaffung von Landschaftselementen kann – vor allem in Verbindung mit weiteren Maßnahmen außerhalb der Flurneuordnung – zu einer Belebung des Tourismus führen.

Das Befragungsergebnis, wonach in knapp einem Drittel der Verfahren die Flurneuordnung wichtige Beiträge zur beschleunigten Umsetzung von Vorhaben liefert, die in die Schaffung von Arbeitsplätzen münden, scheint belastbar zu sein. Nähere Hinweise hierzu sind insbesondere den Fallstudienberichten zu den Verfahren Teschow (Ansiedlung eines Golf-Hotels) und Dalwitz zu entnehmen (Bathke, 2010).

### *Umweltwirkungen*

Die positiven Umweltwirkungen der Flurneuordnung liegen insbesondere in der Flächenbereitstellung für Projekte des Natur- und Gewässerschutzes. Diesbezüglich wird die Bedeutung der Flurneuordnung als sehr hoch eingeschätzt, da konkurrierende Flächennutzungsansprüche in den letzten Jahren stark zugenommen haben und die für Umweltschutz- und Infrastrukturprojekte benötigten Flächen oftmals nur noch über die Flurneuordnung beschafft und lagegerecht getauscht werden können. Einen weiteren Beitrag leisten die umgesetzten biotopgestaltenden Maßnahmen der Teilnehmergeinschaften.

Wie die Auswertungen gezeigt haben, wurden neben der Bodenordnung in erster Linie multifunktionell nutzbare Wege ausgebaut. Negative Umweltwirkungen sind hiermit nicht verbunden. Es wurden nahezu ausschließlich Wege auf vorhandener Trasse neu befestigt und zumeist bereits

vorhandene Schwarzdecken verstärkt. Ein Wechsel in der Befestigungsart war relativ selten. Dort, wo eine Wegeverbreiterung vorgenommen wurde, war über die Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen eine Kompensation zu leisten.

Die Erhaltung und Verstärkung von Brückenbauwerken reduziert den Umwegverkehr und trägt damit zu einer Verringerung des Gesamt-Verkehrsaufkommens bei. Dieser Aspekt wird zukünftig noch an Bedeutung gewinnen, da zahlreiche Brückenbauwerke den steigenden bzw. den heute bereits bestehenden Anforderungen an die Tragfähigkeit nicht mehr entsprechen.

### 5.7.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die durchgeführten Fallstudien haben gezeigt, dass die Ziele der Flurneuordnung ein breites Spektrum abdecken, die umgesetzten Maßnahmen wie auch die erreichten Wirkungen regional aber sehr unterschiedlich sein können. Die Regelung der Eigentumsverhältnisse innerhalb wie auch außerhalb der Ortslage entsprechend der Aufgabenstellung des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes stand lange Zeit im Vordergrund und wird in vielen Regionen auch weiterhin Schwerpunkt der Arbeit bleiben und die vorhandenen Arbeitskapazitäten noch für einige Jahre binden. Dies zeigt die nach wie vor hohe Nachfrage der Gemeinden. Die Flächenbereitstellung für die Umsetzung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen gewinnt aber zunehmend an Bedeutung.

Im Bereich der Landwirtschaft lagen die Ziele und Wirkungen weniger in der Vergrößerung der tatsächlichen Bewirtschaftungseinheiten als vielmehr in der Klärung eigentumsrechtlicher Fragen und der Schaffung von Rechtssicherheit sowie der Bereitstellung von Infrastruktur für eine rentable Flächenbewirtschaftung (Wegebau).

Nach den zahlreichen durchgeführten Gesprächen mit den Vorsitzenden der Teilnehmergeinschaften und den BürgermeisterInnen kann die Bedeutung der Flurneuordnung für die gemeindliche Entwicklung und für die Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum nicht hoch genug eingeschätzt werden. Die Flurneuordnung in Verbindung mit der öffentlichen und privaten Dorferneuerung ist offensichtlich in der Lage, vorhandenes privates Engagement zu bündeln und zu unterstützen und mit Hilfe der verausgabten Fördermittel unter günstigen Bedingungen Entwicklungskerne für eine eigenständige und nachhaltige regionale Entwicklung zu schaffen, auch abseits der Mittelzentren und der aus Sicht der Regionalplanung entwicklungsfähigen Gebiete.

Dem Land kann daher nur empfohlen werden, die Förderung der Flurneuordnung im erforderlichen Umfang fortzusetzen.

Die nicht investiven Ausführungskosten sollten ggf. über rein nationale Mittel gefördert werden, da die Abwicklung dieser zahlreichen Fördervorhaben (u. a. Sitzungsgelder) über den ELER einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand nach sich zieht. Dies ist in der Förderperiode ab 2014 bereits so vorgesehen.

## 5.8 Verbesserung der ländlichen Infrastruktur (Wegebau) (125c)

Der vorliegende Bericht baut auf der umfassenden Bewertung der Fördermaßnahme im Rahmen der Halbzeitbewertung auf. Eine Darstellung von Fallbeispielen findet sich in der Anlage II:

- Halbzeitbewertung des EPLR M-V 2007 bis 2013, Teil II, Kap. 6, Anhang 2: Fallstudie Wegebau (Ergebnisse der Befragung von Zuwendungsempfängern und ausgewählte Fallbeispiele) (Bathke, 2010b)

Weitere Bewertungsgrundlagen sind in dem folgenden Modulbericht dargestellt:

- 5.8\_MB: Ländlicher Wegebau (Ergebnisse einer Befragung der Zuwendungsempfänger mit Auswertung der Förderdatenbank und Ableitung von Empfehlungen) (Bathke, 2013).

Hinweise zu den Wirkungen von Wegebaumaßnahmen auf landwirtschaftliche Betriebe sind auch dem Modulbericht zur Flurbereinigung zu entnehmen:

- 5.7\_MB: Maßnahmenbewertung Flurneuordnung (125a/b).

### 5.8.1 Maßnahmenüberblick

#### **Beschreibung der Maßnahmen und Zielsetzung**

Ziel der Maßnahme ist die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Stärkung der regionalen Wertschöpfung. Daneben werden aber auch Wirkungen im Bereich der Attraktivitätssteigerung ländlicher Räume (Tourismus) und der Verbesserung der Lebensqualität (Naherholung) angestrebt.

Der Wegebau im Rahmen der Flurneuordnung (125a, b) findet in einem festgelegten Verfahrensgebiet statt und beruht auf einer Gesamtplanung des Wegenetzes in Verbindung mit einem Neuzuschnitt der Flurstücke in diesem Gebiet. Im Unterschied dazu zielt die Teilmaßnahme 125c auf einzelne Wege außerhalb von Flurneuordnungsverfahren. Es bestehen daher keine Überschneidungen.

Grundlage für die Förderung ist die „Richtlinie für die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung vom 19. Mai 2008 (ILERL M-V) sowie die Nationale Rahmenregelung. Bewilligungsbehörde sind die Landkreise.

Die Höhe der Zuwendung beträgt bei Gemeinden und Gemeindeverbänden bis zu 65 %. Eine Anhebung der Fördersätze um bis zu 10 % ist möglich, wenn die Vorhaben der Umsetzung eines integrierten ländlichen Entwicklungskonzeptes dienen.

Die Auswahl der Anträge, die mit der Gewährung einer Zuwendung beschieden wurden, erfolgte jährlich zum 31.01. auf der Grundlage von Projektauswahlkriterien.

## **Relevanzprüfung**

Die Anforderungen an die ländlichen Wege sind in den letzten Jahrzehnten aufgrund des anhaltenden Strukturwandels in der Landwirtschaft stark angestiegen. Die zunehmende räumliche Konzentration im vor- und nachgelagerten Bereich sowie auch der Ausbau der nachwachsenden Rohstoffe führten dazu, dass landwirtschaftliche Güter über immer weitere Strecken transportiert werden. Daneben stellt auch die Zunahme der außerlandwirtschaftlichen Nutzung der Wege neue Anforderungen an ein modernes Wegenetz. Die Kommunen als Eigentümer der ländlichen Wege sind zunehmend nicht mehr in der Lage, das Wegenetz an den aktuellen Bedarf anzupassen und entsprechend auszubauen. Daher besteht bei den Kommunen ein beträchtlicher Bedarf an Fördermitteln für den Ländlichen Wegebau.

Die oben geschilderte Problematik ist im EPLR M-V beschrieben, die Relevanz der Förderung ist überzeugend dargelegt.

## **Umsetzung der Maßnahme**

Zu Beginn des EPLR M-V (2007) wurde für den gesamten Programmzeitraum die Förderung von 90 Vorhaben angestrebt, wobei etwa 200 km Wege und Brücken neu angelegt oder ausgebaut werden sollten. Aufgrund der guten Inanspruchnahme und der Umsetzung zahlreicher kleinerer Projekte wurden die Zielindikatoren auf 400 Vorhaben und eine ausgebaute Wegelänge von 300 km angehoben, das geplante Gesamtinvestitionsvolumen blieb mit 40 Mio. Euro unverändert.

Nach den Angaben des Monitoring-Berichtes summierten sich die insgesamt getätigten Ausgaben in der Teilmaßnahme 125 c bis Ende 2015 auf mehr als 38,5 Mio. Euro öffentliche Mittel. Umgesetzt wurden 352 Infrastrukturvorhaben. Die Länge der geförderten Straßen, Wege und Brücken umfasste 362 km, die förderfähigen Gesamtausgaben lagen bei 59,2 Mio. Euro. Die definierten Zielvorgaben waren damit erreicht bzw. überschritten.

Innerhalb der Flurneuordnung wurden im gleichen Zeitraum 566 km an Wegen ausgebaut. Insgesamt wurden demnach 918 km an Wegen ausgebaut. Im Vergleich hierzu wurde in der vergangenen Förderperiode 2000-2006 der Aus- und Neubau von 1.095 km bewilligt (Schleuder, 2012).

Bezogen auf die Flächengröße der Landkreise oder die Zahl der Einwohner lag ein deutlicher Schwerpunkt im Landkreis Nordwestmecklenburg. In den Landkreis Vorpommern-Greifswald flossen, bezogen auf die Flächengröße, nur etwa halb so viele Fördermittel pro ha (siehe 5.8\_MB).

Die folgende Tabelle 25 zeigt die jeweiligen Bauweisen der geförderten Wege nach den Angaben der Förderdatenbank. Zu Grunde liegt eine Wegestrecke von 346 km, für die Angaben vorliegen.

**Tabelle 25:** Bauweisen der geförderten Wegeabschnitte (Wegestrecke: 346 km)

	Anzahl	Strecke in km	rel. Anteil in %
Asphalt, vollflächig	261	269,6	77,8
Spurbahn	40	46,7	13,5
Pflaster	18	17,2	5,0
Beton, vollflächig	4	3,8	1,1
wassergebundene Decke	5	3,8	1,1
andere Ausbauarten	4	3,4	1,0
Sonstiges (Brücken, ohne Angaben)	19	2,2	0,6

Quelle: Eigene Auswertung nach Förderdatenbank (2016).

Der Ausbau erfolgt weit überwiegend mit Asphalt, Spurbahnen haben eine geringere Bedeutung als innerhalb der Flurneuordnung. Die übrigen Ausbauarten spielen nur eine geringe Rolle.

Für über 60 % der ausgebauten Wege wurde laut Förderdatenbank eine Ortsverbindungsfunktion als Hauptfunktion angegeben. Die Verbesserung der Erreichbarkeit forstwirtschaftlicher Flächen spielte mit 2 % nur eine untergeordnete Rolle gegenüber der für die landwirtschaftlich genutzten Flächen (35 %). Etwa 18 % der ausgebauten Wege dienten dem Lückenschluss innerhalb des bestehenden Wegenetzes und 20 % trugen auch zur Verbesserung der Erreichbarkeit touristischer Angebote bei (ca. 71 km).

**Tabelle 26:** Haupt- und Nebenfunktionen der geförderten Wegeabschnitte (Gesamtstrecke: 346 km)

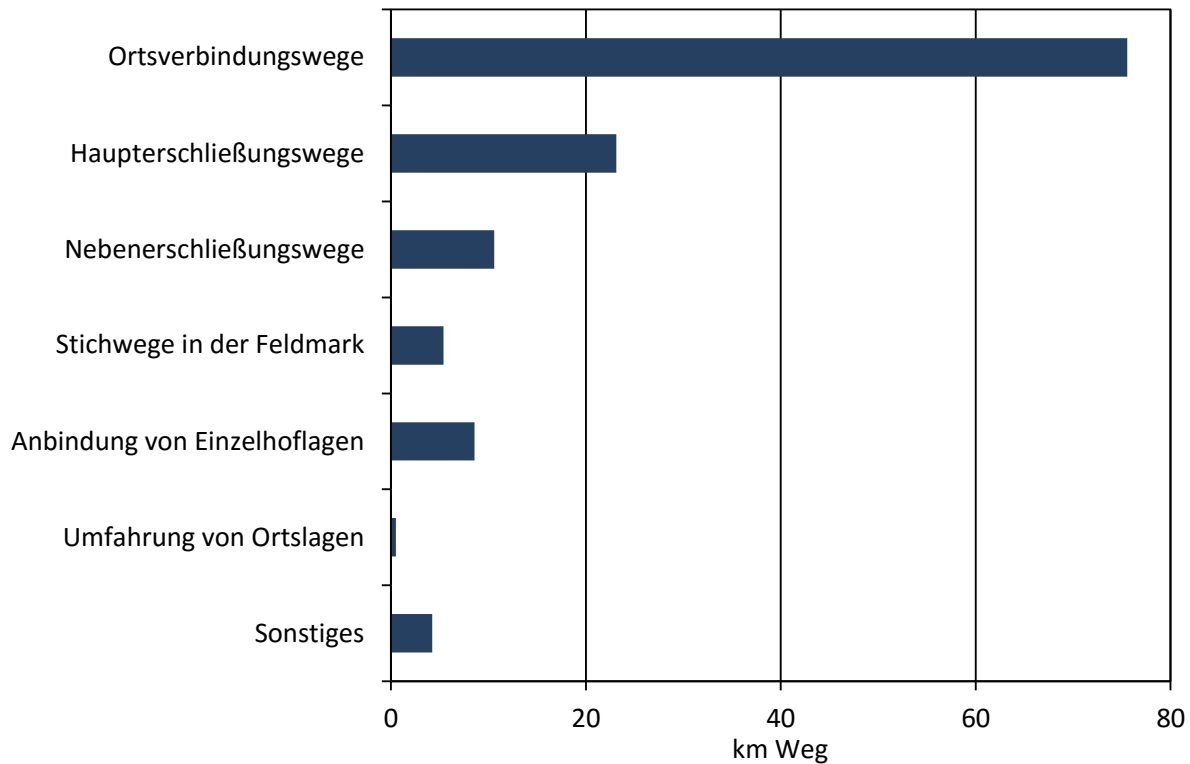
	Anzahl	Strecke in km	rel. Anteil, bezogen auf die Gesamtstrecke
<b>Hauptfunktion (Mehrfachnennungen möglich)</b>			
Verbindung von Gehöften, Orten, Ortsteilen	206	219,7	63 %
Erschließung und Verbesserung der Erreichbarkeit landwirtschaftlicher Flächen und Anlagen	124	121,5	35 %
Erschließung und Verbesserung der Erreichbarkeit forstwirtschaftlicher Flächen und Anlagen	5	5,7	2 %
Sonstiges	5	3,5	1 %
<b>Nebenfunktion (Mehrfachnennungen möglich)</b>			
Verbindung von Gehöften, Orten, Ortsteilen	104	108,3	31 %
Erschließung und Verbesserung der Erreichbarkeit landwirtschaftlicher Flächen und Anlagen	131	156,4	45 %
Erschließung und Verbesserung der Erreichbarkeit forstwirtschaftlicher Flächen und Anlagen	22	21,0	6 %
Erschließung und Verbesserung der Erreichbarkeit touristischer Angebote im ländlichen Raum	64	70,8	20 %
Schließen von Lücken im ländlichen Wegenetz	54	60,7	18 %

Quelle: Eigene Auswertung nach Förderdatenbank (2016).



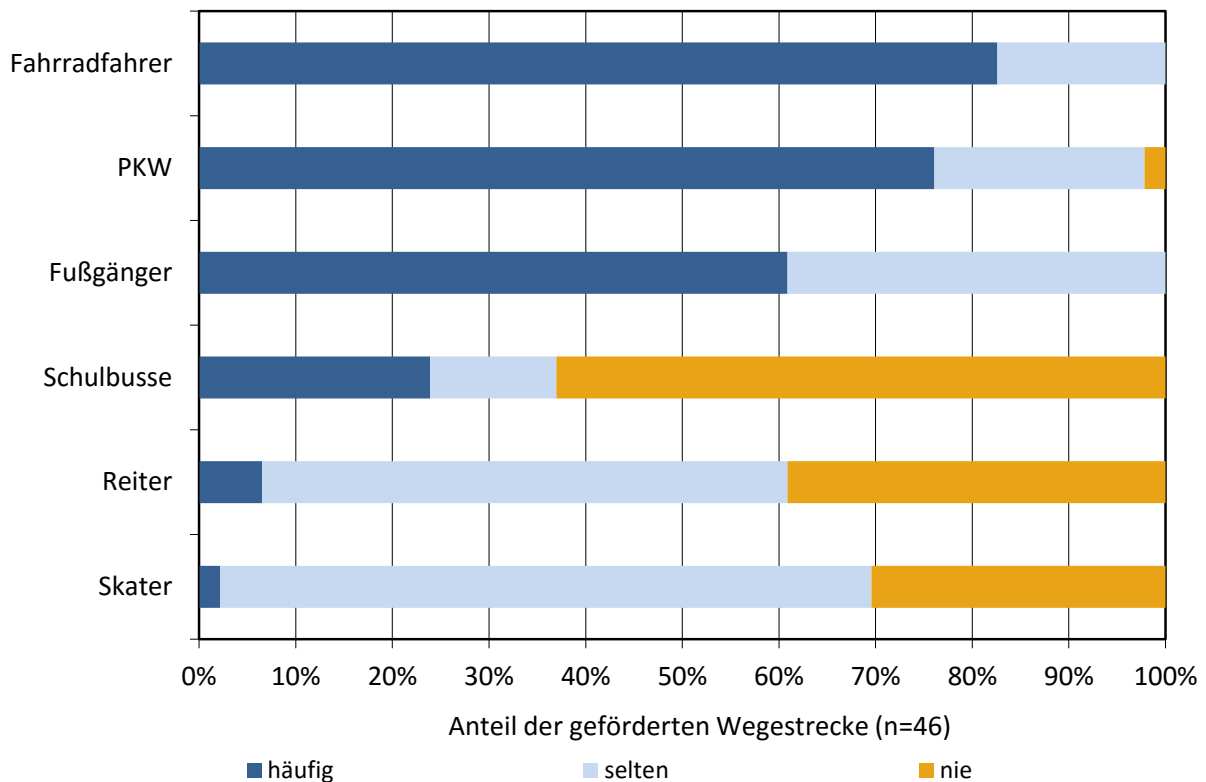
Die folgende Abbildung 11 zeigt die Funktion der geförderten Wege innerhalb des Wegenetzes. Es dominieren die Ortsverbindungswege und die Haupteerschließungswege, die zumeist auch eine überörtliche Bedeutung haben.

**Abbildung 11:** Funktion der geförderten Wege (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Eigene Darstellung (nach Ergebnissen der Bauamtsleiterbefragung (2013), n=26).

Für nahezu alle Wegeabschnitte ist von einer Multifunktionalität des Weges und einer Beanspruchung durch verschiedene Nutzgruppen auszugehen. Hierbei überwog nach den Ergebnissen einer Befragung der Gemeinden die Nutzung durch Fahrradfahrer und PKW-Fahrzeuge. Skater und Reiter spielen demgegenüber nur eine geringe Bedeutung. Immerhin wurden auch über 20 % der geförderten Wege von Schulbussen häufig genutzt (Abbildung 12).

**Abbildung 12:** Inanspruchnahme durch verschiedene Nutzergruppen

Quelle: Eigene Erhebung (Befragung von Zuwendungsempfängern 2010, n=46).

## 5.8.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Frage 15: Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

Der Wegebau dient der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Stärkung der regionalen Wertschöpfung.

Im Einzelnen sind die folgenden Punkte relevant:

- Eine bessere Wegequalität ermöglicht höhere Fahrgeschwindigkeiten und senkt den Zeitaufwand.
- Die Verkehrssicherheit wird erhöht und Wartezeiten werden vermieden, z. B. durch Trennung des landwirtschaftlichen vom überörtlichen Verkehr.
- Der überbetriebliche Maschineneinsatz wird erleichtert.
- Der Transport großer Erntemengen wird erleichtert (z. B. Abfuhr von Zuckerrüben mit LKW).
- Der Neubau von Stallungen oder anderen Betriebsgebäuden im Außenbereich, die eine Erschließung für schweren Transportverkehr (LKW) benötigen, wird erleichtert.

Hinsichtlich der Vorteile für die Landwirtschaft zeigen eigene Modellrechnungen die deutlichen Wirkungen des Ausbaustands der Wege auf die Transportkosten und damit auf die Rentabilität der Flächenbewirtschaftung. Die Kalkulationen sind ausführlich im Modulbericht zur Flurbereinigung (5.7\_MB) dargestellt. Es kann danach überschlägig mit Kosteneinsparungen von mindestens 25 Euro pro ha und Jahr gerechnet werden, wobei einem Wegeabschnitt von 1 km Länge eine Fläche von 100 ha zugeordnet wird.

Bei einer Ausbaustrecke von 352 km ergibt sich ein Kostenvorteil allein für den Sektor Landwirtschaft von ca. 0,9 Mio. Euro pro Jahr. Kostenvorteile für außerlandwirtschaftliche Nutzer können nicht quantifiziert werden und sind hierbei nicht berücksichtigt.

### **Frage 20: Weitere Wirkungen**

Die oben dargestellten Auswertungen zeigen, dass neben der Hauptwirkung der Erschließung landwirtschaftlicher Flächen eine multifunktionale Nutzbarkeit der ausgebauten Wege nahezu überall gegeben und damit den Nebenwirkungen eine hohe Bedeutung beizumessen ist. Es werden deutliche Wirkungen im Bereich der Attraktivitätssteigerung ländlicher Räume (Tourismus) und der Verbesserung der Lebensqualität (Naherholung) erreicht.

#### *Umweltwirkungen*

Negative Umweltwirkungen sind mit der Umsetzung der Maßnahme nicht verbunden. Es wurden nahezu ausschließlich Wege auf vorhandener Trasse neu befestigt und bereits vorhandene Schwarzdecken verstärkt. Ein Wechsel in der Befestigungsart war relativ selten. Dort, wo eine Wegeverbreiterung vorgenommen wurde, war über die Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen eine Kompensation zu leisten.

Die Erhaltung und Verstärkung von Brückenbauwerken reduziert den Umwegverkehr und trägt damit zu einer Verringerung des Gesamt-Verkehrsaufkommens bei. Dieser Aspekt wird zukünftig noch an Bedeutung gewinnen, da zahlreiche Brückenbauwerke den steigenden bzw. den heute bereits bestehenden Anforderungen an die Tragfähigkeit nicht mehr entsprechen.

### **5.8.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Der ländliche Wegebau außerhalb der Flurneuordnung unterscheidet sich graduell von dem innerhalb der Flurneuordnung. Bei den hier umgesetzten Wegebauvorhaben steht neben der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe die Verbesserung der Standortqualität (Wirtschaft und Arbeit) stärker im Vordergrund. Die Förderung der touristischen Entwicklung hat in Einzelfällen ebenfalls eine große Bedeutung, sofern bestimmte touristische Attraktionen mit erschlossen werden. Hier wird von den Gemeinde auch in den kommenden Jahren weiterhin ein hoher Handlungsbedarf gesehen, da das Wegenetz für touristische Zwecke (Wanderwege, Radwegenetze) nicht überall eng genug ausgebaut ist.

Der Kostendruck in der Landwirtschaft wird zu weiteren Rationalisierungen führen. Dies bedeutet im Endeffekt eine Vergrößerung des Maschinenparks und eine Erhöhung der Leistungsparameter landwirtschaftlicher Maschinen. Grundsätzlich sollten die heutigen Ausbaubreiten der ländlichen Wege den Ansprüchen der Landwirtschaft der kommenden Jahrzehnte entsprechen. Hier wäre für den einstreifigen Ausbau eine Breite von eher 4,0 m als von 3,5 m anzustreben.

Nach den Ergebnissen der Befragung der Amtsverwaltungen orientieren sich einzelne Landkreise offensichtlich noch stark an den Empfehlungen der RLW99 (Standard-Ausbaubreiten von 3,0 m), obwohl die Förderbestimmungen des Landes eine flexiblere Bewilligungspraxis ermöglichen. Es wäre im Sinn einer nachhaltigen Verwendung der knappen Fördergelder, die Breite der Hauptwege so zu erhöhen, dass eine vorzeitige Zerstörung durch das Befahren der Wegränder ausgeschlossen ist. Hier sollte die Bewilligungspraxis in einzelnen Landkreisen überprüft werden.

Finanzschwache Gemeinden sind zunehmend nicht mehr in der Lage, die erforderlichen Eigenanteile für Wegebaumaßnahmen aufzubringen. Der Gestaltungsspielraum der Kommunen wird zunehmend eingeengt, nicht zuletzt auch durch die Kreisumlage, die in MV seit 2000 von etwa 25 auf nunmehr im Mittel 46 % angestiegen ist. Die Einführung der Doppik hat die Situation vielfach noch verschärft, und eine Vielzahl von Gemeinden unterliegt einem Haushaltssicherungskonzept.

Vor diesem Hintergrund hatte der Kommunale Kofinanzierungsfonds 2012 bis 2016 eine wichtige Funktion, da er finanzschwachen Gemeinden die Umsetzung der notwendigsten Wegebauvorhaben ermöglicht.

Langfristig sind aber alternative Finanzierungskonzepte zu prüfen. Eine Alternative wäre die Einrichtung von Unterhaltungsverbänden, bei denen alle Flächeneigentümer gleichermaßen zur Finanzierung von Wegebaumaßnahmen herangezogen werden können. Über die Gründung von „Wegeunterhaltungsgemeinschaften“ als Körperschaften wird zurzeit u. a. in Sachsen-Anhalt, aber auch in anderen Ländern intensiv diskutiert (Bertling, 2013). Eine andere Möglichkeit ist die Erhebung wiederkehrender Straßenbeiträge, die über einen längeren Zeitraum von den Gemeinden eingezogen und zweckgebunden für den Wegebau verwendet werden, durch die Gemeinden. Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes hat die Rechtmäßigkeit der Erhebung solcher Beiträge für einzelne Fälle in Rheinland-Pfalz im Sommer 2014 bestätigt (BVerfG, 2014).

Bezüglich der fördertechnischen Abwicklung wurden die Erreichbarkeit der zuständigen Stellen bei den Landkreisen sowie die Kompetenz der dortigen Ansprechpartner von den Zuwendungsempfängern sehr positiv bewertet. Stärkere Kritik wurde an dem mitunter sehr späten Zeitpunkt der Bewilligung geübt. Die späte Bewilligung führt nicht nur zu einem verwaltungstechnischen Mehraufwand, sie kann auch zu deutlichen Kostensteigerungen (Preisaufschläge der Baufirmen in den Herbstmonaten) führen. Die Ursache für die späten Bewilligungen ist nach Hinweisen des Fachreferats regelmäßig die späte Bereitstellung der als nationale Kofinanzierung erforderlichen GAK-Mittel durch den Bund. Das Land wirkt diesem Umstand inzwischen entgegen, in dem es mit eigenen Mitteln für 80 Prozent der zu erwartenden GAK-Mitteln des Bundes in Vorleistung geht.

Es wird empfohlen, dass das Land auch in Zukunft weiterhin so verfährt. Wirksamer wäre es jedoch, wenn der Bund den Ländern deutlich mehr GAK-Mittel als Verpflichtungsermächtigungen zur Bewirtschaftung zur Verfügung stellt und somit Zuwendungen bereits im Vorjahr der Vorhabendurchführung gewährt und in der Folge die Wintermonate von den Zuwendungsempfängern für die Ausschreibungen genutzt werden können.

## 5.9 Investive Vorhaben zur Verbesserung des Hochwasserschutzes und der Hochwasservorsorge (126)

### 5.9.1 Maßnahmenüberblick

#### Maßnahmenbeschreibung

Die Maßnahme 126 wurde erst mit der sechsten Programmänderung des EPLR M-V im Jahr 2012 neu in das Programm aufgenommen. Gegenstand der Förderung waren Maßnahmen zur Verhütung und zur Beseitigung von Hochwasserschäden im Binnenland, auch im Zusammenhang mit der Wiederherstellung naturnaher ökologischer Verhältnisse (z. B. Schaffung von Retentionsflächen, Entwicklung von Überschwemmungsgebieten). Die Förderung orientierte sich weitgehend an der NRR. Darüber hinaus mussten die zuwendungsfähigen Ausgaben eines Vorhabens 25.000 Euro übersteigen (Bagatellgrenze). Zuwendungsempfänger waren Körperschaften des öffentlichen Rechts, Gemeinden oder Gemeindeverbände sowie Unterhaltungspflichtige an Gewässern. Maßnahmen zum Hochwasserschutz der Hochwasservorsorge wurden nicht aus anderen Fonds gefördert. Es sind aber Synergien zu Maßnahmen der naturnahen Gewässerentwicklung (Code 323b) denkbar, dort liegt der Schwerpunkt aber auf Umweltzielen im Sinne der EU-WRRL.

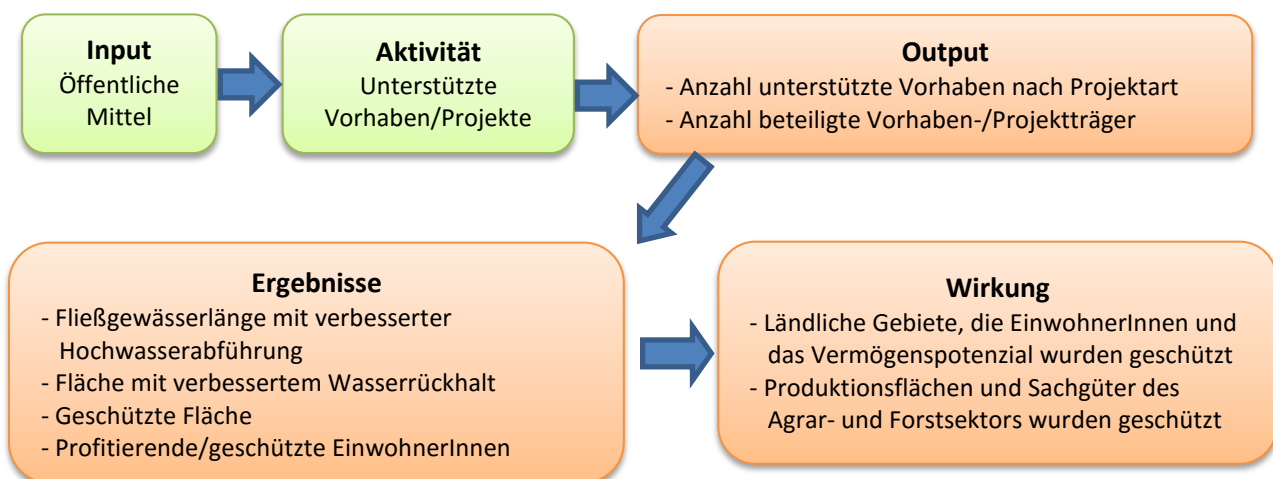
#### Zielsetzung der Maßnahme

Förderziele der Maßnahme waren ein verbesserter Hochwasserschutz infolge ausufernder Gewässer und eine verbesserte Hochwasservorsorge durch die Verhütung und Beseitigung von Hochwasserschäden an Gewässern und wasserbaulichen Anlagen, der Neubau oder die Ertüchtigung wasserwirtschaftlicher Anlagen, eine verbesserte Wasserabführung im Gewässer sowie ein verbesserter Wasserrückhalt in der Fläche. Regionale Nutzungsoptionen sollten gesichert und verbessert werden, d. h. neben land- und forstwirtschaftlichen Flächen sollten insbesondere landwirtschaftliche Bevölkerung und ländliches Produktionspotenzial besser vor Hochwasser geschützt werden. Abbildung 1 stellt die Interventionslogik der Maßnahme dar.

## Relevanz der Maßnahme

Die Gründe für vermehrte Starkregen und Hochwasserereignisse in den letzten Jahren sind vielfältig. Durch starke Niederschläge bedingte Auswirkungen<sup>49</sup> sind in Abhängigkeit vom jahreszeitlichen Auftreten des Hochwassers sehr unterschiedlich (Landesamt für Umwelt, 2013). Die Extremniederschläge im Sommer 2011 und darauf folgende Hochwasserereignisse haben nachdrücklich aufgezeigt, dass beim Hochwasserschutz und der Hochwasservorsorge in MV Handlungsbedarf besteht. Dort, wo Gewässer unzureichend ausgebaut waren, wasserwirtschaftliche Anlagen veraltet oder nicht ausreichend leistungsfähig waren, kam es in den Gemeinden zu Überschwemmungen und Vermögensschäden. Hochwasserschutz ist und bleibt eine sehr relevante Vorsorgemaßnahme, die einen hohen Mitteleinsatz erfordert.

**Abbildung 13:** Interventionslogik ELER-Maßnahme 126 – Hochwasserschutz und -vorsorge



Quelle: Eigene Darstellung.

## Umsetzung der Maßnahme

Unter Federführung der staatlichen Wasserwirtschaftsverwaltung waren 2011 und 2012 zunächst in regionalen Arbeitsgruppen und Regionalkonferenzen die Hochwasserereignisse ausgewertet worden, um geeignete Konzepte und Handlungsanleitungen zu erörtern und Maßnahmen mit prioritärem Handlungsbedarf zu identifizieren. Erste Vorhaben konnten im Herbst 2012 bewilligt werden, erste Zahlungen erfolgten 2013. In der Förderperiode wurden bis Ende 2015 insgesamt 5,92 Mio. Euro öffentliche Mittel in 25 Vorbeugungsmaßnahmen und eine Wiederaufbaumaßnahme mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von rund 9,0 Mio. Euro und förderfähigen Ausga-

<sup>49</sup> Binnenhochwasser wie 2011 waren in diesem Ausmaß zuvor noch nicht beobachtet worden. Die Hochwassersituation war vielfach nicht allein auf das Ausufer von Gewässern zurückzuführen, sondern durch das Auffüllen von Senken, Mulden und Niederungen oder die Überlastung von Regenentwässerungssystemen bedingt. Auf landwirtschaftlichen Nutzflächen waren umfangreiche Schäden, insbesondere in Niederungs- und Senkenlagen zu konstatieren. Hochwasser führen in der Regel zu einem Anstieg der Nährstoff- und Schadstoffkonzentrationen. Dies betrifft sowohl Schwermetalle als auch organische Spurenstoffe.

ben in Höhe von 7,5 Mio. Euro verausgabt. Die durch die Maßnahmen betroffene landwirtschaftliche Fläche umfasste 2.952 ha (GVB, 2016). Die Höhe der Zuschüsse betrug in der Regel 80 % der förderungsfähigen Ausgaben, bei vier Vorhaben mindestens 70 %.

Im Hinblick auf die Fördersumme wurden vorwiegend kleinere Vorhaben umgesetzt: Zwölf Mal lag die Gesamtzusendung unter 100.000 Euro, vier Mal zwischen 100.000 und 170.000 Euro (zwei dieser Vorhaben beinhalteten die Rekonstruktion/Ersatz von Schöpfwerken), sieben Mal zwischen 200.000 und 400.000 Euro und nur drei Mal betrug die Fördersumme über 700.000 Euro.

Tabelle 27 zeigt die regionale Verteilung der unterstützten Vorhaben nach Landkreisen mit den jeweiligen Output- und Ergebnisindikatoren. Die Projekte verteilen sich auf fünf der sechs Landkreise in MV und 20 Zuwendungsempfänger/Antragsteller (12 Wasser- und Bodenverbände sowie acht Gemeinden über Ämter oder Städte). Die meisten Projekte wurden im Landkreis Rostock umgesetzt (acht Projekte von drei Antragstellern mit rd. 28 % der öffentlichen Mittel).

Die meisten Projekte, und im Hinblick auf das Fördervolumen das größte Projekt, führte der Wasser- und Bodenverband „Hellbach/Conventer Niederung“ (Landkreis Rostock) durch. Die hilfreiche Basis hierfür bildete sicherlich das ab 2012 im Rahmen des regionalen Pilotprojektes „Modelregion Conventer Niederung“ erstellte Niederschlagswasserbeseitigungs- und Oberflächenmanagement-Konzept (N-O-K).<sup>50</sup> Insgesamt wurden sechs Vorhaben mit rd. 1,48 Mio. Euro öffentlichen Mitteln (u. a. Neutrassierung eines Grabens, Hochwasserschadensbeseitigung) durchgeführt. Im Rahmen des größten Vorhabens konnte die Vorflut in der Conventer Niederung in fünf Bauabschnitten ertüchtigt werden (rd. 0,95 Mio. Euro öffentliche Mittel bei Gesamtinvestitionskosten in Höhe von rd. 1,5 Mio. Euro). Bei diesem Vorhaben ergaben sich folgende Indikatorenwerte: Fließgewässerstrecke 4,65 km, Fläche mit verbesserter Retention 2 ha, Fläche mit verbesserter Flächennutzung 1,2 ha und betroffene Bevölkerung 4.525 Einwohner.

---

<sup>50</sup> An der nach dem Sommerhochwasser 2011 im November 2011 gegründeten Arbeitsgruppe Niederschlagswasserkonzeption waren mehrere relevante Akteure von Fachbehörden, Kommune und WBV „Hellbach-ConventerNiederung“ und „Warnow-Beke“ beteiligt.

**Tabelle 27:** Vorhaben zum Hochwasserschutz mit Indikatoren und Umsetzungszahlen nach Landkreisen

<b>Output- und Ergebnisindikatoren</b>	<b>Rostock</b>	<b>Vorp.- Greifsw.</b>	<b>Nordw.- meckl.</b>	<b>Meckl. Seenpl.</b>	<b>Ludw.- Parchim</b>	<b>Vorp.- Rügen</b>	<b>GESAMT</b>
Anzahl durchgeführte Projekte	8	4	5	6	3	-	26
Gesamtinvestitionsvolumen (Tsd. Euro)	2.549	2.254	1.808	1.411	993	-	9.015
förderfähige Kosten (Tsd. Euro)	2.112	1.878	1.512	1.194	838	-	7.534
öffentl. Ausgaben (Tsd. Euro)	1.630	1.502	1.210	956	618	-	5.916
Fließgewässerstrecke (km)	7,4	4,6	3,5	2,9	4,5	-	22,9
Fläche mit verbesserter Retention (ha)	2,0	76,6	-	10,6	0,1	-	89,3
Fläche mit angepasster Nutzung (ha)	1,2	76,6	255,9	232,0	198,5	-	764,2
Anzahl betroffener EinwohnerInnen	32.555	2.680	1.579	2.504	310	-	39.628

Quelle: Eigene Darstellung nach abschließenden Projektlisten vom 29.01.2016 des LU.

In einem weiteren Vorhaben baute zum Beispiel der Wasser- und Bodenverband „Obere Peene“ (Landkreis Mecklenburgische Seenplatte) einen Abschnitt der Ostpeene (Fließgewässerstrecke 0,63 km) bei Kargow naturnah aus. Eine überbaute und zu klein dimensionierte Rohrleitung wurde dabei durch ein naturnäheres offenes Gerinne mit Zwischenspeicher in Form von zwei Kleingewässern ersetzt (WBV "Obere Peene" - Stavenhagen, 2016). Die ausgezahlten Fördermittel betragen rund 220.000 Euro bei Gesamtausgaben von rund 330.000 Euro.

Inwieweit die angestrebten Zielwerte zu den vier Output- und Ergebnisindikatoren nach Ablauf der Förderperiode erreicht wurden, zeigt Tabelle 28. Drei Zielwerte wurden annähernd erreicht. Der Ergebnisindikator Fließgewässerlänge wird sogar deutlich überschritten.

**Tabelle 28:** Indikatoren zu Hochwasserschutz und -vorsorge mit Erreichungsgrad

<b>Output- bzw. Ergebnisindikator</b>	<b>Zielwert 2012-2015 (nach 8. Änd.-Antrag)</b>	<b>Erreichte Werte 2012-2015 tatsächlicher Wert mit (Erreichungsgrad in %)</b>
1) Gesamtinvestitionsvolumen (Mio. Euro)	8,615	9,015 (105 %)
2) Höhe der öffentlichen Ausgaben (Mio. Euro)	6,146	5,915 (96 %)
3) Umfang geschützter (geschädigter) Flächen (ha)	3.000	2.952 (98 %)
4) Strecke Fließgewässer, auf der die Hochwasserabführung verbessert wurde (km)	10,0	22,9 (229 %)

Quelle: Eigene Darstellung nach (LU, 2012c) und abschließenden Projektlisten vom 29.01.2016 des LU.



## 5.9.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Zwar ist die Maßnahme 126 Teil des SP 1 im EPLR M-V, doch gehen ihre Ziele weit über die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit hinaus. Ziel der Maßnahme ist ein umfassender Schutz ländlicher Gebiete vor Hochwasserschäden, von dem die dort wirtschaftenden Betriebe profitieren. Die Wirkungen werden zusammenhängend unter Frage 20 (Weitere Wirkungen) dargestellt. Die Analyse umfasst die Auswertung der Monitoring-/Förderdaten sowie der projektbezogenen Angaben in den Erfassungslisten. Literaturrecherchen lieferten weitere Informationen zur Beurteilung der Maßnahmenwirkungen.

### Frage 20: Weitere Wirkungen

Die Wirkungen der Maßnahme 126 werden nachfolgend anhand verschiedener, maßnahmenspezifischer Ergebnisindikatoren dargestellt.

#### *Indikator: Fließgewässerstrecke mit verbesserter Hochwasserabführung*

In 25 Vorhaben an kleinen Flüssen und zum Teil an Gräben wurden auf insgesamt rund 23 km die Fließgewässerstrecke und damit die Hochwasserabführung verbessert.

#### *Indikator: Fläche, auf der die Retention verbessert wurde*

Wasserrückhaltungen im Einzugsgebiet der Gewässer verzögern den Wellenablauf und können dadurch den Hochwasserscheitel abmindern. In vier Maßnahmen konnte auf insgesamt rund 90 ha der Wasserrückhalt verbessert werden (allein 77 ha beim Vorhaben Loitz/Ibitz). Ergänzende Angaben zum Rückhaltevolumen wurden nicht erhoben.

#### *Indikator: Fläche, auf der eine an die Bedürfnisse des vorbeugenden integrativen Hochwasserschutzes angepasste Nutzung fortgeführt wurde*

Rund die Hälfte der Vorhaben konnte zu diesem Indikator beitragen. Auf insgesamt rund 760 ha kann künftig eine angepasste land- bzw. forstwirtschaftliche Nutzung erfolgen.

#### *Indikator: Anzahl betroffene EinwohnerInnen*

Wie viele Menschen in den geschützten Gebieten von den Hochwasservorsorge- und schutzmaßnahmen profitieren, hängt stark von der Größe und der Topographie des geschützten Gebiets sowie der Art der Schutzmaßnahme ab. Weil das geschützte Gebiet in der Regel aber nicht an einer Gemeindegrenze endet, sind Angaben zur Anzahl der EinwohnerInnen nur schwer exakt zu bestimmen. Mit den durchgeführten Vorhaben erfuhren fast 40.000 EinwohnerInnen einen Vorteil.

Insgesamt ist festzuhalten, dass aufgrund der Vorhaben in MV schrittweise das Schutzniveau verbessert wurde. Die in den vor Hochwasser geschützten Gebieten lebenden und arbeitenden

Menschen erfahren hierdurch ebenso wie die landwirtschaftlichen Betriebe einen hohen gemeinschaftlichen aber auch persönlichen Nutzen. Es ist davon auszugehen, dass insbesondere die Bevölkerung und Agrarbetriebe in Gewässernähe durch die lokalen Vorhaben zu Hochwasserschutz und -vorsorge aber auch die erstellten sogenannten Gefahren- und Risikokarten<sup>51</sup> für Überflutungsgefahren in einem noch höheren Maße sensibilisiert werden, dadurch das Gefahrenbewusstsein der Menschen weiter zunimmt und sie zum Teil weitere Vorkehrungen zum Schutz ihrer Sach- und Vermögenswerte treffen.

### 5.9.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Hochwasserschutz- und -vorsorgemaßnahme hat weitreichende Schutz- bzw. Wirkungsziele. Die Wirkungen treten jedoch erst nach Abschluss der Investitionen bei Hochwasserereignissen auf. Die unterstützten Schutzmaßnahmen zum Hochwasserschutz erfüllen die maßnahmenspezifischen Ziele. Inwieweit alle Projekte notwendige und hinreichende Beiträge für den angestrebten Sicherheitsstandard liefern, kann im Rahmen dieser Evaluierung nicht beantwortet werden, weil dazu jedes Projekt einzeln genau betrachtet werden müsste. Durch die Einbindung der technischen Fachbehörden und der Bauverwaltung für die Gewässer erster Ordnung und der teilweisen Vorbereitung in regionalen Arbeitsgruppen ist davon auszugehen, dass die ELER-Kofinanzierung effektiv dazu beiträgt, landwirtschaftliche Flächen und Betriebe, die Siedlungsflächen mit deren BewohnerInnen sowie die Sachwerte in den Flussgebieten besser gegen Hochwasser bzw. Überflutung zu schützen.

In der Förderperiode konnten noch nicht alle erforderlichen Projekte zum Hochwasserschutz in MV realisiert werden. Maßnahmen befinden sich vielfach noch im Planungsstadium. Die folgende **Empfehlung** richtet sich an das Land: Angesichts der klimatischen Veränderungen sind die Ablaufbedingungen in der Fläche und Sicherheitsstandards der Schutzeinrichtungen auch weiterhin regelmäßig zu überprüfen. Schutz vor Hochwasser und Hochwasservorsorge bleiben relevante Aufgaben, die große finanzielle Anstrengungen an den potentiellen Gefahrenstellen und in Überschwemmungsgebieten erfordern. Hierfür wird auch künftig eine angemessene Finanzausstattung durch die öffentliche Hand benötigt.

---

<sup>51</sup> Diese Karten sind gemäß der Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie für alle Risikogewässer zu erstellen.

## 6 Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt“

### 6.1 Überblick über Maßnahmen, Output und Ergebnisse

Im EPLR M-V waren im Schwerpunkt 2 in neun ELER-Codes Maßnahmen programmiert; unter 214 noch mit einer Vielzahl von Teilmaßnahmen (siehe Tabelle 29). Die Maßnahmen richteten sich sowohl an die Land- als auch Forstwirtschaft. Beihilferechtlich und finanziell spielte die NRR bei der Ausgleichszulage 212 und bei den AUM eine Rolle. Die anderen Maßnahmen wurden allein auf der Grundlage von Landesrichtlinien und ohne finanzielle Beteiligung des Bundes umgesetzt. Die beiden Erstaufforstungsmaßnahmen (221, 223) und 216a wurden im Zuge der 6. Programmänderung (2012) aus dem Programm herausgenommen. Gründe lagen insbesondere in der fehlenden Inanspruchnahme.

Das finanzielle Schwergewicht im EPLR M-V bildeten in Schwerpunkt 2 die AUM mit 62 % der geplanten Mittel in 2009 (siehe Tabelle 30). Dahinter folgten die Tierschutzmaßnahmen (18 %) und die Ausgleichszulage (AZ) mit 11 % der öffentlichen Mittel.

Tabelle 30 stellt die Planzahlen aus dem EPLR M-V 2007-2013 (Planungsstand 2009) dem Umsetzungsstand (31.12.2015) gegenüber. Nachrichtlich wird der Planungsstand auf der Grundlage der 6. Programmänderung (2012) aufgeführt. Zwischen 2009 und 2012 wurden die Planansätze für den Schwerpunkt 2 geringfügig erhöht. Diese Planerhöhung betraf die AZ (212), die AUM (214) und die nicht produktiven Investitionen (216).

Der Umsetzungsstand (Ist 2015 gegenüber Soll 2009) liegt im Durchschnitt des Schwerpunktes 2 bei 102 %. Unter dem Mittelansatz 2009 lagen nur die Maßnahmen 215, 225 und 227. Bei allen anderen Maßnahmen wurden die Planansätze übertroffen. Absolut war der Mittelzuwachs bei Maßnahme 212 am höchsten, relativ bei den kleinen Maßnahmen 216 und 226.

**Tabelle 29:** Überblick über die Maßnahmen und Teilmaßnahmen von Schwerpunkt 2 (Stand: Anfang 2014)

ELER-Code	Maßnahme	Maßnahmengruppe	Teilmaßnahme
212	Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind	212	<i>Ausgleichszulage</i>
214	Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen	214a	Vertragsnaturschutz auf Grünlandflächen
		214b	Integrierter Obst- und Gemüseanbau
		214c	<i>Ökologische Anbauverfahren</i>
		214d	<i>Anwendung von erosionsmindernden Produktionsverfahren im Ackerbau</i>
		214e	<i>Anlage von Blühflächen oder -streifen</i>
		214f	<i>Extensive Grünlandnutzung – Weidehaltung von Schafen und Ziegen</i>
		214g	<i>Extensive Ackerbauverfahren – Anlage von Schonstreifen</i>
215	Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen	215	<i>Umwelt- und tiergerechte Haltungsverfahren</i>
216	Beihilfen für nichtproduktive Investitionen	216a <sup>1)</sup>	Nichtproduktive Investitionen zur Einhaltung von Verpflichtungen im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen
		216b	Nichtproduktive Investitionen zur Steigerung des öffentlichen Werts von Natura-2000-Gebieten oder anderen Gebieten von hohem Naturwert
221	Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen	221 <sup>1)</sup>	Waldmehrung (landwirtschaftlich)
223	Erstaufforstung nichtlandwirtschaftlicher Flächen	223 <sup>1)</sup>	Waldmehrung (nicht-landwirtschaftlich)
225	Zahlungen für Waldumweltmaßnahmen	225	Forstwirtschaftliche Maßnahmen zur Erhöhung der Stabilität der Wälder
226	Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potentials und Einführung vorbeugender Aktionen	226	Erhaltung und Wiederaufbau von Waldflächen
227	Beihilfen für nichtproduktive Investitionen in Wäldern	227	Nichtproduktive Investitionen zur Steigerung des öffentlichen Werts von bewaldeten Flächen

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

Blau hinterlegt: Maßnahme wurde als HC-Maßnahme gemeldet (bestehend).

<sup>1)</sup> Mit 6. Änderungsantrag aus dem EPLR herausgenommen (LU, 2012b).

Quelle: Eigene Darstellung nach (LU, 2014a).

**Tabelle 30:** Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 2 (Soll-Ist-Vergleich)

ELER-Code	Maßnahmenbezeichnung	ELER-kofinanzierte Maßnahmen			Umsetzungsstand bis 2015
		Öffentliche Mittel (Mio. Euro)			
		Soll: Ausgaben geplant (Stand 2009)	Ausgaben geplant (Stand 2012)	Ist: Ausgaben bis Ende 2015	
212	Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten	40,78	49,92	55,65	136,5 %
214	Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen	224,75	235,67	228,54	101,7 %
215	Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen	65,09	61,08	57,40	88,2 %
216	Nichtproduktive Investitionen	2,61	2,86	5,18	198,8 %
221	Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen	0,07	0,00	0,00	0,0 %
223	Erstaufforstung nichtlandwirtschaftlicher Flächen	0,63	0,00	0,00	0,0 %
225	Zahlungen für Waldumweltmaßnahmen	3,67	2,16	1,58	43,2 %
226	Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials und Vorbeugung	3,68	6,87	7,97	216,8 %
227	Nichtproduktive Investitionen	19,89	12,32	12,32	61,9 %
	Schwerpunkt 2	361,16	370,88	368,64	102,1 %

Quelle: Eigene Darstellung nach LU (2009h; 2012d), GVB (2016).

### Zielerreichung auf Output-Ebene

Die im EPLR M-V quantifizierten Output-Indikatoren (Stand 2009) wurden in unterschiedlichem Ausmaß erreicht. Maßnahmen wie die AZ sind hinsichtlich Flächenumfang und Zahl der Betriebe gut planbar. Daher lag die Zielerreichung auch bei 100 %. Bei anderen Maßnahmen folgte die materielle Zielerreichung dem geringeren oder höheren Budget. Andere Abweichungen von den gesetzten Output-Zielen sind auch mit einer anderen Struktur der Inanspruchnahme zu erklären, z. B. im Schnitt größere oder kleinere Vorhaben.

**Tabelle 31:** Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich (Schwerpunkt 2)

Code	Output-Indikatoren	Planungsstand 2009	Ist 2007 bis 2015	Zielerreichung in % des Planungsstandes 2009
<b>212</b>	Anzahl der geförderten Betriebe	1.100	1.101	100%
	Geförderte LN (ha)	120.000	120.645	101%
<b>214</b>	Anzahl der geförderten Betriebe	2.735	2.454	90%
	Geförderte Fläche insgesamt (ha)	228.400	191.814	84%
	Geförderte physische Fläche (ha)	153.000	151.763	99%
	Anzahl der Verträge	3.135	3.242	103%
	Anzahl der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe	550	410	75%
<b>215</b>	Anzahl der Verträge	550	410	75%
	Anzahl der geförderten Betriebe	225	100	44%
<b>216</b>	Gesamtinvestitionsvolumen (1 000 EUR)	2.570	5.194	202%
	Anzahl der Begünstigten	1	-	0%
<b>221</b>	Aufforstungsflächen (ha)	50	-	0%
	Anzahl der Begünstigten	1	-	0%
<b>223</b>	Aufforstungsflächen (ha)	70	-	0%
	Anzahl der unterstützten Forstbetriebe	200	51	26%
<b>225</b>	Geförderte Forstfläche insgesamt (ha)	3.500	2.115	60%
	Geförderte physische Forstfläche (ha)	3.500	1.792	51%
	Anzahl der Verträge	250	59	24%
<b>226</b>	Anzahl der Fördermaßnahmen	200	1.500	750%
<b>227</b>	Anzahl der unterstützten Waldbesitzer	30	14	47%
	Gesamtinvestitionsvolumen (1 000 EUR)	25.000	17.400	70%

Hinweis: Mit dem letzten Änderungsantrag 2015 wurden die Indikatoren nochmals angepasst, die in der Tabelle nicht berücksichtigt sind.

Quelle: Eigene Darstellung nach LU (2009h; 2016d).

### 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 (vgl. Tabelle 32).

**Tabelle 32:** Soll-Ist-Vergleich auf Ergebnisebene (Schwerpunkt 2)

Ergebnisindikator	Soll		Ist 2015
	Planungsstand 2009	Planungsstand 2011	
R6 Fläche (ha) im Rahmen erfolgreicher Landbewirtschaftungsmaßnahmen, die zu Folgendem beitragen:			
(a) Biodiversität und landwirtschaftliche Fläche von hohem Naturwert	187.545	198.750	148.431
(b) Wasserqualität	184.000	186.750	146.907
(c) Klimawandel	-	238.750	-
(d) Bodenqualität	40.000	172.750	130.607
(e) Vermeidung von Marginalisierung und Landnutzungsaufgabe	120.000	120.000	120.640
R6 Fläche (ha) im Rahmen erfolgreicher Forstbewirtschaftungsmaßnahmen, die zu Folgendem beitragen:			
(a) Biodiversität und forstwirtschaftliche Fläche von hohem Naturwert	276.920	14.120	22.380
(b) Wasserqualität	273.420	4.120	3.905
(c) Klimawandel	273.420	4.120	4.021
(d) Bodenqualität	10.120	4.120	3.940
(e) Vermeidung von Marginalisierung und Landnutzungsaufgabe	70	70	-

Quelle: Eigene Darstellung nach LU (2009h; 2011a; 2016d).

Die Zielquantifizierung des Ergebnisindikators R6 wurde auf der Basis der angestrebten Förderumfänge und des prioritären Ressourcenziels der verschiedenen SP 2-Maßnahmen vorgenommen. Im EPLR M-V 2007-2013 in der Fassung nach genehmigtem Änderungsantrag 2009 waren mehr Forst- als Landwirtschaftsflächen zum Ressourcenschutz geplant. Der Umfang an Landwirtschaftsflächen konnte mit kleineren Abstrichen erreicht werden. Mit der 5. Programmänderung wurden die Ergebnisindikatoren für den Forstbereich angepasst (siehe Tabelle 32).

Inhaltlich lag der Schwerpunkt auf Wasserschutz und Biodiversität. Mit dem Ziel Klimaschutz waren nur Forstmaßnahmen programmiert. Dem Ziel Vermeidung von Marginalisierung und Landnutzungsaufgabe war die AZ zugeordnet. Mit dem 5. Änderungsantrag verschob sich die Zielsetzung. Alle Ressourcen sollten demzufolge gleichermaßen angesprochen werden.

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 Maß-

nahmen beschränken oder alle potenziellen Zielbeiträge darstellen sollte (BMEL, 2015a, S. 49/50).

Die Ergebnisindikatoren wurden dann auf der Grundlage der Output-Werte ermittelt. Erfolgreich heißt bei diesem pragmatischen und für Monitoringzwecke ausreichenden Vorgehen nur, dass auf den Flächen in der vereinbarten Form gewirtschaftet wird. „Erfolgreich“ heißt unter Evaluierungsgesichtspunkten, 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. 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):

*Frage 16: Wie und in welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Umweltsituation zu verbessern?*

Da eine differenzierte Betrachtung nach den einzelnen Schutzgütern sinnvoll ist, wird die Frage 16 nicht generell, sondern bezogen auf die einzelnen Schutzgüter beantwortet.

Für die AZ wird auch in der Ex-post-Bewertung auf die Fragen der Vorperiode 2000 bis 2006 Bezug genommen, da entgegen der ursprünglichen Planung keine Neuausgestaltung der AZ stattgefunden hat.

Auch wenn die Maßnahmen in Schwerpunkt 2 ein wesentlich engeres Ziel- und Wirkungsspektrum aufweisen im Vergleich zu den Maßnahmen der anderen Schwerpunkte, so lassen sich auch für SP-2-Maßnahmen beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ Wirkungen auf andere thematische Bereiche aufzeigen. Tabelle 33 stellt für die verschiedenen SP-2-Maßnahmen dar, welche Wirkungsbereiche im Rahmen der sogenannten Vertiefungsthemen berücksichtigt wurden.



**Tabelle 33:** Beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ (Neben-)Wirkungen von Schwerpunkt-2-Maßnahmen mit Berücksichtigung in den Vertiefungsthemen

Code	Vertiefungsthemen						
	Wirtschaft/ Arbeit	Wettbewerbsfähigkeit des Primärsektors	Bio- diversität	Wasser	Klima	Lebens- qualität	Tier- schutz
212	○	○	○				
214a	○	○	●	●	○		
214b	○	○	●	●	○		
214c	○	○	●	●	○		
214d	○	○	○	●	○		
214e	○	○	●	○	○		
214f	○	○	●	○	○		
214g	○	○	●	○	○		
215	○	○					
216b			●	○			
225			●	○	●		●
226	○		○	●	●		
227			●	●	●		

● in Maßnahmen- und Programmbewertung behandelt

○ unbeabsichtigte positive/negative Nebenwirkung, in Wirkungsbetrachtung auf Programmebene berücksichtigt

Quelle: Eigene Darstellung.

## 6.2 Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, die nicht Berggebiete sind (212)

Die Evaluierung der AZ 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>52</sup>.

<sup>52</sup> Nähere Angaben zur Datengrundlage und zur Methodik sind im Arbeitsbericht (Dickel und Plankl, 2016) nachzulesen.

### 6.2.1 Maßnahmenüberblick

Höhenlage, Hangneigung, klimatische Voraussetzungen, hoher Grünlandanteil, Erreichbarkeit und geringe Bodenqualität sind natürliche Bedingungen, mit denen Grenzertragsstandorte beschrieben werden. Bis zur endgültigen Neuabgrenzung, die bis zum 01.01.2018 erfolgen muss, werden benachteiligte Gebiete in drei Kategorien eingeteilt. 1. Berggebiete 2. Benachteiligte Agrarzone und 3. Gebiete mit spezifischen Nachteilen (sogenannte Kleine Gebiete). MV verfügt ausschließlich über benachteiligte Gebiete der Kategorie *Benachteiligte Agrarzone*.

#### Ziele der Ausgleichzulage

Im EPLR M-V wurden die Ziele der AZ wie folgt festgelegt: Die Förderung soll zu einer Aufrechterhaltung einer möglichst flächendeckenden und standortgerechten Landbewirtschaftung auf den Grenzstandorten und somit zum Erhalt der Kulturlandschaft beitragen.

Als wesentliche Aufgaben der Förderung durch die AZ wurden gesehen:

- Die Honorierung zum Erhalt des natürlichen Lebensraumes,
- der Ausgleich von Einschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung auf Flächen, die auf von der Natur benachteiligten Standorten gelegen sind (LU, 2009d).

In der Richtlinie zur Förderung von Landwirten in benachteiligten Gebieten (AZ-RL M-V 2007) wurden die Ziele weiter präzisiert. Demnach sollte die AZ in benachteiligten Gebieten eine standortgerechte Landbewirtschaftung sichern. 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 den Belangen des Umweltschutzes Rechnung tragen, erhalten und gefördert werden (AZ-RL M-V 2007).

#### Relevanz der Maßnahme

MV hat schon in der Förderperiode 2000 bis 2006 damit begonnen, die Förderung der AZ sukzessive zurückzufahren. Zu Beginn der Förderperiode 2000 bis 2006 wurden noch rund 465.000 ha mit der Ausgleichzulage gefördert. Durch Mittelkürzungen und den Ausschluss der Ackerflächen von der Förderung ging die geförderte Fläche bis zum Jahr 2006 auf 124.000 ha zurück. Die Reduzierung der Förderfläche hat nicht zu einer verstärkten Flächennutzungsaufgabe oder Betriebsaufgaben geführt (Plankl und Rudow, 2008). Diese empirischen Befunde zeigen, dass der agrarstrukturelle Wandel und die Landnutzung von anderen Faktoren wesentlich stärker bestimmt werden als von der AZ.

### Ausgestaltung der Maßnahme

Die Höhe der Zuwendung war abhängig von der Landwirtschaftlichen Vergleichszahl (LVZ) des Betriebes. Die Ausgleichszulage betrug je Hektar Dauergrünlandfläche in benachteiligten Gebieten bei einer LVZ

- bis 15 bis zu 76 Euro
- über 15 bis 20 bis zu 68 Euro
- über 20 bis 25 bis zu 60 Euro
- über 25 bis 30 bis zu 52 Euro.

Auf Inseln ohne feste Straßenanbindung lag die Förderung je ha Grünland pauschal bei 100 Euro. Die Betriebe mussten einen Mindestviehbesatz von 0,3 Großvieheinheiten (GVE) je ha Futterfläche nachweisen, zudem durfte die Betriebs-LVZ nicht über 30 liegen. Ackerflächen und Flächen, die ausschließlich im *Guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand* gehalten werden (sog. GlöZ-Flächen) waren von der Förderung ausgeschlossen. Der Mindestauszahlungsbetrag je Betrieb lag bei 150 Euro, der Förderhöchstsatz bei 16.000 Euro je Zuwendungsempfänger und Jahr (bei Kooperationen 64.000 Euro). 8.000 Euro konnten je weiterer betriebsnotwendiger Arbeitskraft und Jahr gewährt werden. Die Antragsteller mussten sich bei Erstbeantragung verpflichten, die Bewirtschaftung des Betriebes für mindestens fünf Jahre aufrechtzuhalten.

### Umsetzung der Maßnahme

Laut EPLR M-V sollten im Förderzeitraum jährlich 120.000 ha Dauergrünland und 1.100 Betriebe gefördert werden (LU, 2009d). Dafür wurde im Förderzeitraum 2007 bis 2014 eine Fördersumme von durchschnittlich 6,8 Mio. Euro pro Jahr eingesetzt. Die Fördersumme insgesamt lag bei rd. 55,6 Mio. Euro und betrug 136 % des 2009 angesetzten Budgets. Damit hatte die AZ einen Anteil von rund 15 % an den Gesamtausgaben des SP 2. Über die gesamte Programmlaufzeit gesehen wurde die Output-Ziele erreicht worden: Gefördert wurden maximal 1.131 Betriebe und 120.645 ha LF.

## 6.2.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Die von den Ex-post-Guidelines (EEN, 2014) vorgeschlagene Bewertungsfrage für Maßnahmen des SP 2 sind für die Ex-post-Bewertung der Ausgleichszulage nicht gültig, da bis zur Neuabgrenzung der Benachteiligten Gebiete die VO 1257/1999 mit den Bewertungsvorgaben bestehen bleiben. Bis zur endgültigen Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete bleibt die VO (EG) Nr. 1257/1999 für die Ausgleichszulage in Kraft. Die Bewertung der Ausgleichszulage folgt daher dem Bewertungsrahmen, wie sie im „Leitfaden für die Bewertung von Programmen zur Entwicklung des Ländlichen Raumes im Zeitraum 2000 bis 2006“ (EU-KOM, 2002) sowie in den „Gemeinsamen Bewertungsfragen mit den Kriterien und Indikatoren“ (EU-KOM, 2000) nie-

dergelegt sind. Damit weicht die Bewertungsgrundlage für die Maßnahme von der Bewertungsgrundlage der übrigen Kapitel ab.

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

Für die Beantwortung der Bewertungsfrage wurden Buchführungsergebnisse von Testbetrieben in überwiegend benachteiligten Landkreisen mit den Buchführungsergebnissen von Betrieben in überwiegend nicht benachteiligten Landkreisen untersucht. Um jährliche Schwankungen auszugleichen, wurden Dreijahresdurchschnitte der Wirtschaftsjahre 2006 bis 2008 sowie für die Jahre 2011 bis 2013 gebildet (zur Methodik und den Detailergebnissen für MV siehe Dickel und Plankl, 2016). Normiert auf den Hektar LF erwirtschafteten die Betriebe in den benachteiligten Gebieten zum ersten Beobachtungszeitpunkt ein (um die AZ bereinigtes) ordentliches Ergebnis von 138 Euro, während die nicht benachteiligten Betriebe ein ordentliches Ergebnis von 188 Euro je ha LF erzielten. Eine AZ von rd. 17 Euro je ha LF glich die Einkommensunterschiede zu rund 34 % aus. In den Wirtschaftsjahren 2011 bis 2013 vergrößerte sich der Einkommensabstand auf 93 Euro ordentliches Ergebnis je ha LF: 250 Euro im nicht benachteiligten Gebiet gegenüber 157 Euro im benachteiligten Gebiet, während die AZ je ha auf durchschnittlich 21 Euro leicht anstieg. Damit glich sie rund 22 % der Einkommensnachteile aus. Das geringere ordentliche Ergebnis je ha LF resultierte aus niedrigeren Getreideerträgen und höheren Lohnkosten, da es sich bei den Betrieben in den benachteiligten Gebieten um arbeitsintensivere Futterbaubetriebe handelte, während in den nicht benachteiligten Landkreisen der Ackerbau dominierte. Im Hinblick auf die Milchleistung der Rinder bestanden zwischen den untersuchten Landkreisen nur geringfügige Unterschiede. Betrachtet man den Einkommensunterschied je Betrieb und nicht mehr je Hektar, glichen sich die Betriebsergebnisse an, da die Betriebe in den benachteiligten Landkreisen mehr Fläche bewirtschafteten, was mitunter auch den um rd. 100 Euro je ha niedrigeren Pachtpreisen in den benachteiligten Landkreisen geschuldet ist.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Ausgleichszulage für die Unternehmen war im Durchschnitt mit unter 3,5 % am ordentlichen Ergebnis plus Personalaufwand als gering zu betrachten.

Allerdings ist davon auszugehen, dass die Bedeutung der AZ für das Einkommen der Betriebe sehr stark streute. Auf Basis der Zahlstellendaten wurde die AZ-Förderung des EU-Haushaltsjahres 2013 in Bezug gesetzt zu den Direktzahlungen der 1. Säule der GAP als einem wesentlichen Bestandteil des Einkommens der Betriebe (rund 50 % im Wirtschaftsjahr 2013/14 gemäß BMEL-Testbetriebsnetz). Die Relation der AZ zu den Direktzahlungen schwankte zwischen 0,2 % und 87 %. Tabelle 34 gruppiert die Betriebe mit AZ-Förderung nach ihrer Relation zu den Direktzahlungen.

**Tabelle 34:** Relation der AZ-Förderung zu den landwirtschaftlichen Direktzahlungen im EU-Haushaltsjahr 2013

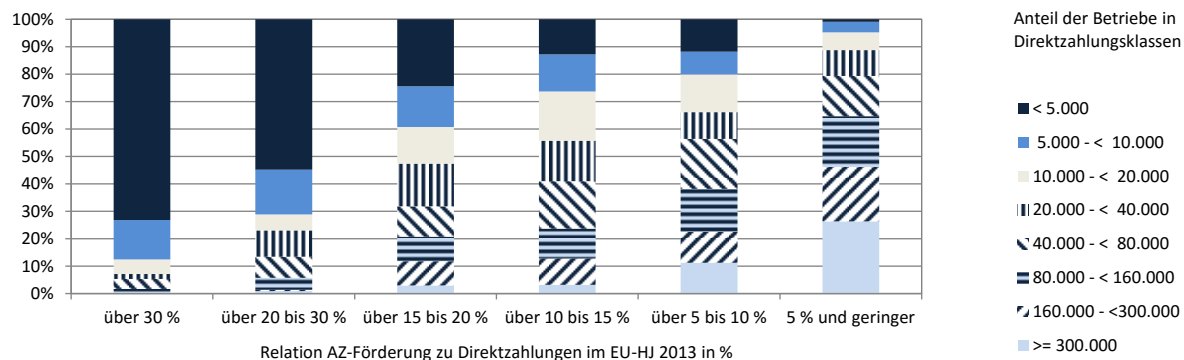
Relation AZ-Förderung zu Direktzahlungen	Zahl der Betriebe	Anteil an der AZ-Fördersumme	Anteil an den Direktzahlungen
über 30 %	56	2%	0,4%
über 20 bis 30 %	208	16%	5%
über 15 bis 20 %	135	19%	8%
über 10 bis 15 %	156	19%	11%
über 5 bis 10 %	204	24%	25%
5 % und geringer	232	20%	50%

Quelle: Eigene Berechnungen nach LU (div. Jgg.c; div. Jgg.b; LU, 2009d).

Tabelle 34 zeigt, dass bei rund 27 % der AZ-Betriebe (N=264) die Relation der AZ-Förderung zu den Direktzahlungen bei über einem Fünftel lag. Ihr Anteil an der der AZ-Förderung lag im EU-Haushaltsjahr 2013 bei 18 %, während ihr der Anteil an den Direktzahlungen aller AZ geförderter Betriebe nur bei 5,4 % lag.

Die Bedeutung der AZ in Relation zu den Direktzahlungen nahm mit steigenden Direktzahlungen ab, zurückzuführen auch auf die Deckelung der AZ je Betrieb. Abbildung 14 zeigt diesen Zusammenhang.

**Abbildung 14:** Relation der AZ-Förderung zu Direktzahlungen nach dem Anteil der Betriebe in Direktzahlungs-Klassen im EU-Haushaltsjahr 2013



Quelle: Eigene Berechnungen nach LU (div. Jgg.c; div. Jgg.b).

Da die AZ quasi ohne Auflagen gewährt wird und damit im Prinzip wie eine Direktzahlung zu betrachten ist<sup>53</sup>, war die relative Betroffenheit durch den Wegfall der AZ in der neuen Förderperiode demnach bei den kleineren Betrieben (gemessen am Direktzahlungsvolumen) wesentlich größer (siehe Abbildung 14).

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

Da in MV die AZ ausschließlich für Grünland gewährt wurde, wird im Folgenden auch nur die Entwicklung des Dauergrünlandes in den benachteiligten und nicht benachteiligten Landkreisen betrachtet. Die nicht benachteiligten Landkreise wiesen einen Grünlandanteil von 15 % an der LF auf, während die benachteiligten Landkreise Ludwigslust (LWL) und Parchim (PCH) einen Grünlandanteil von 22 % erreichten, die benachteiligten Landkreise Ostvorpommern und Uecker-Randow sogar einen Anteil von 27 % aufwiesen. Von 2007 bis 2010 fielen die Grünlandverluste in den benachteiligten Landkreisen mit rund 1,8 % in LWL und PCH geringer aus, als in den nicht benachteiligten Landkreisen. Dort lagen die Grünlandverluste bei 2,8 %. In den östlichen benachteiligten Landkreisen konnte von 2007 bis 2010 sogar eine Zunahme von Grünlandflächen um 2,2 % verzeichnet werden (Dickel und Plankl, 2016).

Der Beitrag der AZ auf die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung kann nicht quantifiziert werden, da auch andere Maßnahmen (z. B. Agrarumweltmaßnahmen) auf den Erhalt von Grünland abzielten. Des Weiteren gab es gesetzliche Regelungen zum Schutz von Grünland.<sup>54</sup> Auch in den diversen Schutzgebieten ist Grünland unter Schutz gestellt. Des Weiteren glichen sich ab 2010 mit dem sogenannten „Gleitflug“ die Zahlungsansprüche aus der 1. Säule für Acker und Grünland an (333 Euro/ha LF im Jahr 2013), sodass Grünland gegenüber Acker an relativer Vorzüglichkeit gewonnen hat.

Ein Brachfallen von Grünland ist in MV höchstens ein kleinräumiges Problem. Ein Indikator für drohendes Brachfallen ist die Entwicklung der Pachtpreise. Die Durchschnittspacht für Grünland lag 2013 in MV bei 111 Euro/ha. Dies bedeutete einen Anstieg von 18,6 % im Vergleich zum Jahr 2010 (BodenmarktExklusiv, Nr. 2014). Für Neupachten von Grünland lag der Pachtpreis bei 122 Euro/ha (2013).

Aus dem Umfang und der Entwicklung von GlöZ-Flächen können ebenfalls Rückschlüsse auf ein mögliches drohendes Brachfallen abgeleitet werden. InVeKoS-Auswertungen zeigen, dass sowohl

---

<sup>53</sup> Aus diesem Grund hat die EU mit der jüngsten Reform der GAP auch die Möglichkeit eröffnet, eine Zahlung für benachteiligte Gebiete in der 1. Säule anzubieten.

<sup>54</sup> Für EmpfängerInnen von Direktzahlungen galt seit dem 29. Dezember 2008 ein Umbruchverbot nach der Dauergrünlanderhaltungsverordnung. Da das Umwandlungsverbot zum Mai 2012 aufgehoben wurde, wurde ein Gesetz zum Grünlandschutz erlassen. Im Gegensatz zur bisherigen Landesverordnung gilt das Gesetz nun für alle Landwirte, nicht nur für die EmpfängerInnen von Direktzahlungen. Es trat rückwirkend zum 22. November 2012 in Kraft und war befristet bis zum 31.12.2015 gültig.

im benachteiligten wie auch nicht benachteiligten Gebiet der absolute Umfang an GlöZ-Flächen im Grünland zwischen 2009 und 2012 zurückgegangen ist.

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

Durch die AZ soll ein Beitrag zur Sicherung von Arbeitsplätzen im benachteiligten Gebiet geleistet werden. Gemäß der Interventionslogik trägt die Ausgleichszulage durch den Erhalt der Betriebe und der Sicherung von Arbeitsplätzen zum Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur bei. Durch den Erhalt der Arbeitsplätze kann die AZ somit auch zum Erhalt der Kauf- und Wirtschaftskraft im ländlichen Raum beitragen. Den Einfluss der Förderung auf die Erhaltung der lebensfähigen Gesellschaftsstruktur lässt sich jedoch nicht nachweisen, da auch andere Politikbereiche und Fördermaßnahmen einen (wenn nicht sogar wesentlich größeren) Einfluss auf die Entwicklungen im ländlichen Raum haben (Dickel, 2010).

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

Auch im Ex-post-Bericht kann kein hinreichend gesicherter Zusammenhang zwischen der Gewährung der AZ und einer positiven Wirkung auf den Ressourcenschutz hergestellt werden. Gezeigt werden kann anhand einer Auswertung der Landkreisdaten für benachteiligte und nicht benachteiligte Landkreise, dass der Rückgang des Dauergrünlandes in den benachteiligten Landkreisen von 2007 bis 2010 etwas geringer ausfiel (1,8 %) als in den nicht benachteiligten Landkreisen (2,8 %). Der verminderte Rückgang des Dauergrünlandes in den benachteiligten Gebieten ist positiv zu bewerten. Der kausale Zusammenhang zur AZ kann aber nicht gezeigt werden, da andere Faktoren einen wesentlich größeren Einfluss haben. Zudem konnte auch eine geringere Bewirtschaftungsintensität (gemessen an Rindern je 100 ha Hauptfutterfläche) aufgezeigt werden. In den untersuchten überwiegend nicht benachteiligten Landkreisen lag der Viehbesatz im Jahr 2010 bei 165 Rindern je 100 ha HFF, in den überwiegend benachteiligten Landkreisen bei 133 Rindern. Festzuhalten ist, dass die AZ im Hinblick auf Umweltziele nicht kontraproduktiv wirkt und zum Erhalt des Status Quo beiträgt.

## **6.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Zwischen Betrieben in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten bestanden in der Förderperiode Einkommensnachteile zwischen 50 und 100 Euro je ha LF. Die AZ gleicht diese Einkommensunterschiede zu rund 20 % aus und erreicht einen Anteil am ordentlichen Ergebnis plus Personalaufwand von etwa 3,4 %. Die Betriebe in den benachteiligten Gebieten können aufgrund ihrer Betriebsgröße und niedrigerer Betriebsaufwendungen die Einkommensunterschiede je Betrieb ausgleichen. Zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten bestehen keine großen Unterschiede im Hinblick auf die Grünlandentwicklung. In benachteiligten Gebieten verläuft die Grünlandentwicklung sogar positiver als im nicht benachteiligten Gebiet. Es können bei derzeitiger Förderausgestaltung der Ausgleichszulage keine Umweltwirkungen ausgehen, die

über den Erhalt des Status Quo hinausgehen, da mit der Maßnahme nur geringe Bewirtschaftungsauflagen (0,3 GVE je ha Futterfläche) verbunden sind.

### Empfehlungen an das Land

Solange die Pachtpreise in den benachteiligten Gebieten nicht stärker ansteigen, können die Betriebe die Einkommensunterschiede durch Größenwachstum ausgleichen. Die Gefahr der Flächennutzungsaufgabe scheint nicht gegeben. Eine Abschaffung der AZ ist unter diesen Umständen ein nachvollziehbarer Schritt. Ein Wegfall der Ausgleichszulage wird für den Durchschnitt der Betriebe wirtschaftlich verkraftbar sein. Es bleibt abzuwarten, welche Anpassungen die Betriebe vornehmen werden, um den Verlust der Ausgleichszulage zu kompensieren, oder ob die Inanspruchnahme anderer Fördermaßnahmen die Einkommensverluste ausgleichen können.

## 6.3 Agrarumweltmaßnahmen (214)

Die hier zusammengefassten Ergebnisse beruhen auf den im Modulbericht (6.3\_MB Agrarumweltmaßnahmen) ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

### 6.3.1 Maßnahmenüberblick

Die inhaltliche Ausrichtung der Agrarumweltmaßnahmen (AUM) 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

Mecklenburg-Vorpommerns ländlicher Raum zeichnet sich durch z. T. strukturschwache Gebiete aus mit den geringsten Bevölkerungsdichten von allen Bundesländern, bei anhaltendem Bevölkerungsrückgang. Das Land weist durch seine naturräumliche Vielfalt eine hohe Vielfalt an Lebensräumen und Arten auf. Der Anteil der Ackerfläche an der landwirtschaftlichen Fläche (LF) ist mit über 80 % sehr hoch, der Grünlandanteil mit 260.800 ha (19,4 %) sehr gering. Dem starken andauerndem Grünlandverlust wurde 2008 mit der Dauergrünlanderhaltungsverordnung (DGERhVO M-V 2008) und später mit einem entsprechenden Gesetz (DGERhG M-V 2012) begegnet. Eine wirtschaftliche Grünlandverwertung ist durch sinkende und im bundesweiten Vergleich sehr niedrige Tierbesatzdichten in Frage gestellt.

Die Entwicklung der **biologischen Vielfalt** zeigte anhand des Indikators für landwirtschaftliche Flächen mit hohem Naturwert (HNV) negative Tendenzen. Es ist ein hoher Anteil von Lebensräumen und Arten mit europäischer Bedeutung im Netz Natura 2000 zu verzeichnen, zu dem über



29 % der Landfläche zählen. Allerdings nimmt die naturschutzfachliche Qualität des Grünlands weiter ab, wie z. B. durch die FFH-Berichterstattung dokumentiert (BfN, 2014; LUNG, 2007). Der Grünlandanteil an der LF hat trotz der Dauergrünland-Erhaltungsverordnung bis 2011 weiter abgenommen. Ein Großteil der Tier- und Pflanzenarten wird in den Roten Listen geführt (knapp 50 % der Pflanzen und 43 % der Tierarten), 58 % der Pflanzengesellschaften gelten als gefährdet (Backhaus, 2010). Die Vogelbestände des Offenlandes waren von hohem Rückgang betroffen, wie in der Roten Liste (Eichstädt, Sellin und Zimmermann, 2003) dokumentiert wird.

Zu Beginn der Förderperiode wies nach Ergebnissen der ersten WRRL-Bestandsaufnahme der **Zustand von Grund- und Oberflächengewässern** in Mecklenburg-Vorpommern erhebliche Defizite auf. So waren 90 % der Fließgewässer, 70 % der Küstengewässer (1-Meilen-Zone) und 34 % der Seen mit der Prognose „Zustand wahrscheinlich nicht gut“ bewertet worden, rund ein Drittel der Grundwasserkörper (GWK) verfehlten einen guten chemischen Zustand. Als Belastungsschwerpunkt und damit als eine der wichtigsten Wasserbewirtschaftungsfragen wurde die signifikante stoffliche Belastung durch Nährstoffe angegeben. Rund 80 % der Belastungen bei Stickstoff (N) bzw. 70 % bei Phosphor (P) waren auf diffuse Einträge aus der Landwirtschaft zurückzuführen (LU und LUNG, 2009), die teilweise noch auf Emissionen aus der DDR-Vergangenheit zurückgehen. Auch nach Ablauf des ersten Bewirtschaftungszeitraums zur Umsetzung der WRRL hat sich der Zustand von Grundwasser und Oberflächengewässern nur geringfügig verbessert. Der als emissionsseitig verwendete Indikator Stickstoffbilanzüberschuss lag laut Berechnungen als Flächenbilanz im Mittel der Jahre 2007 bis 2010 bei knapp 62 kg N/ha LF (biota, 2013).

In Mecklenburg-Vorpommern weisen weite Teile des Landes eine hohe bis sehr hohe Gefahr für **Wasser- und oder Winderosion** auf (LUNG, 2002b; LUNG, 2002a). Im Land sind ca. 53 % der LF potenziell durch Wasser (MLUV MV, 2013a), (LU, 2012) und ca. 65 % durch Wind erosionsgefährdet (MLUV MV, 2013b), (LU, 2012). Das Land hat im Zuge der Operationalisierung der Cross-Compliance(CC)-Standards der 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik den CC-Standard zum Erosionsschutz definiert (EroSchutzLVO M-V). Dieser umfasst eine Einteilung landwirtschaftlicher Flächen nach dem Grad ihrer Erosionsgefährdung durch Wasser und Wind gem. § 2 Abs. 1 der (DirektZahlVerpflV). Entsprechend der Einstufung zur Erosionsgefährdung sind 42 % der Ackerfläche als mittel bis sehr hoch winderosionsgefährdet und aber nur gut 2 % wassererosionsgefährdet eingestuft.

### **Maßnahmenbeschreibung**

Das mecklenburg-vorpommerische Agrarumweltprogramm setzte sich aus sieben Programmteilen (214a bis 214g) zusammen, wie der Tabelle 29 zu entnehmen ist. Mit Ausnahme der naturschutzgerechten Grünlandbewirtschaftung (214a) und der integrierten Produktion von Obst- und Gemüse (214 b) unterlagen alle AUM der Nationalen Rahmenregelung (NRR). Zuwendungsempfänger der AUM sind landwirtschaftliche Betriebe, für 214 b zusätzlich Gartenbaubetriebe. Die im Zuge des Health Checks eingeführte Maßnahme erosionsmindernde Produktionsverfahren (214 d) umfasste die beiden Fördervarianten erosionsmindernden Ackerfutterbau und erosionsmindernde Anbauverfahren, letztere mit der obligaten Kombination des Anbaus von Zwischen-

fruchtanbau/Untersaaten mit der Anwendung von MDM-Verfahren. Im Rahmen der 7-Länder-Evaluierung war Mecklenburg-Vorpommern das einzige Bundesland, das die beiden GAK Fördermaßnahmen in dieser Form vereinte.

Die Programmbausteine und deren Teilmaßnahme lassen sich wie folgt skizzieren:

- **Naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung (214a)** mit vier Fördertatbeständen: Naturschutzgerechte Bewirtschaftung von Salzgrasland, Feucht- und Magergrünland sowie auf Grünland von Natur aus nährstoffarmen und aushagerungsfähigen Standorten (GNAS). Die vier Fördertatbestände untergliederten sich nochmals in Fördervarianten in Abhängigkeit von der primär gewünschten Nutzung (Basis, Mahd, Beweidung). Zielkulisse waren vorrangig Natura-2000-Gebiete, National- u. Naturparke, Naturschutzgebiete (NSG), Biosphärenreservate. Für alle Varianten bestand Umbruch- und Neueinsaatverbot, Verbot von Pflanzenschutzmitteln (PSM) sowie mineralischer und organischer Düngung, zudem zeitliche Beschränkung der Bodenbearbeitungszeit. Für die Beweidungsvarianten galt eine Beschränkung der Tierbesatzes, für die Mahdvarianten die zeitliche Beschränkung der Nutzung.
- **Integrierte Produktion von Obst und Gemüse (214b):**  
*Obstbau:* Festgelegt war der PSM-Einsatz nach Schadprognose (in Kernobst), die N-Düngung nach N-Blatt-Analyse bei Baumobst, N-Start-Düngung bis höchstens 30 kg, die Folgedüngung nur nach N-min-Untersuchung sowie die ökologische Aufwertung von Flächen.  
*Gemüsebau:* Anwendung von biotechnischen Maßnahmen zur Schaderregerüberwachung, N-Düngung nur nach N-min-Bodenanalyse, Einarbeitung von Pflanzenresten unmittelbar nach Ernte
- **Ökologische Anbauverfahren (214c):** Bewirtschaftung gemäß den aktuellen Richtlinien des ökologischen Landbaus, zusätzlich Mindesttierbesatz 0,3 GVE/ha Grünland. Differenziertes Prämienniveau für Umstellungs- und Beibehaltungsförderung wurde nicht gewährt.
- **Erosionsmindernde Produktionsverfahren (214d):** mit den Teilmaßnahmen erosionsmindernder Ackerfutterbau und erosionsmindernde Anbauverfahren.  
*Erosionsmindernder Ackerfutterbau (214d-A):* Förderung nicht-erosiver Ackerfütterkulturen (kein Mais, kein Getreide, keine Futterrüben), Mindestumfang 10 % der betrieblichen Ackerfläche (AF), förderfähig nur AF in der Zielkulisse (wasser- und winderosionsgefährdete Gebiete der Gefährdungstufen  $E_{nat}$  3 bis  $E_{nat}$  5). Zusätzlich als Untervariante: Anlage von Schonstreifen an Gewässern und Söllen oder zur Teilung eines Feldblocks (auch außerhalb der Zielkulisse).  
*Erosionsmindernde Anbauverfahren(214d-B):* Förderfähig waren ausschließlich die kombinierte Anwendung von Zwischenfrüchten/ Untersaaten und MDM-Verfahren. Viehbesatz mind. 0,6 GVE/ ha Hauptfutterfläche, ohne Zielkulisse.
- **Blühflächen und –streifen als Bienenweide (214e):** Anlage von Blühflächen (lagetreu) oder -streifen (fakultativ rotierend) bei Kooperationsnachweis mit einem Imker. Verbot von PSM und Düngemitteln, Nutzungsverzicht des Aufwuchses.

- **Schaf- und Ziegenweide (214f):** Extensive Grünlandnutzung ausschließlich mit Ziegen und Schafen, Viehbesatzgrenze 0,3 bis 1,4 GVE/ha.
- **Schonstreifen im Ackerbau (214g):** Anlage eines 10 bis 20 m breiten Streifens durch Bestellung mit gleicher Fruchtart wie auf der Gesamtparzelle. Anwendungsverbot von PSM, Düngemitteln und Bodenhilfsstoffen. Verbot der Bodenbearbeitung außer bei Bestellung und Ernte.

## Umweltziele der AUM

Die mit den Teilmaßnahmen verfolgten Ressourcenschutzziele sind Tabelle 35 zu entnehmen. Die Zielfestlegungen sind Bewertungsmaßstab, um die durch die Förderung **intendierten** Umwelteffekte auf die jeweilige Zielressource herzuleiten<sup>55</sup>. Klimaziele wurden durch Mecklenburg-Vorpommern im EPLR M-V 2007-2013 nicht quantifiziert.

**Tabelle 35:** Agrarumweltmaßnahmen und ihre Ressourcenschutzziele

Zielfelder	Zielfelder						
	Naturschutz ge- rechte Grünland- bewirtschaftung 214a	Integrierte Produktion von Obst und Gemüse 214b	Ökologische Anbauverfahren 214c	Erosionsmin. Ackerfutterbau u. Anbauverfahren 214d	Blühflächen als Bienenweide 214e	Schaf- und Ziegenweide 214f	Schonstreifen im Ackerbau 214g
Biodiversität	x	x	x		x	x	x
Wasser	x	x	x	x			
Klima							
Boden		x	x	x			

x = Förderziel

Quelle: Eigene Darstellung.

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

Tabelle 36 stellt das Maßnahmenportfolio der AUM dar. Dargestellt werden die Jahre, in denen Neuverpflichtungen eingegangen werden konnten (1. Verpflichtungsjahr), deren Verpflichtungszeitraum dann im Regelfall fünf Jahre betrug. Infolge der zusätzlichen Mittel für den Health Check (HC) erweitern die Erosionsschutzmaßnahmen (214 d) und die Förderung von Blühflächen als Bienenweide (214 e) das Maßnahmenportfolio. Der erosionsmindernde Ackerfutterbau als eine

<sup>55</sup> Im Gegensatz dazu werden bei der übergreifenden Programmbewertung sowohl intendierte als auch nicht intendierte positive und negative Effekte der Förderung bewertet.

Teilmaßnahme von 2014 d war bereits 2007 notifiziert, jedoch aufgrund technischer und finanzieller Engpässe nicht angeboten worden. Weiterhin wurde die Förderprämie für ökologisch bewirtschaftete Acker- und Grünlandflächen 2009 von 135 Euro/ha auf 150 Euro/ha erhöht. Für laufende Bewilligungen des ökologischen Landbaus bestand die Option, neue 5-jährige Verpflichtungen abzuschließen. Hiervon hat eine Vielzahl der Ökobetriebe Gebrauch gemacht, sodass eine weitgehende Vereinheitlichung der Verpflichtungsperiodizität der Öko-Betriebe besteht. Mit der Förderung der Schaf- und Ziegenweide und den Schonstreifen im Ackerbau wurden zwei zusätzliche Maßnahmen zum Biodiversitätserhalt aufgenommen. Beide AUM standen nur kurzzeitig für Neuabschlüsse offen. Die Akzeptanz dieser Teilmaßnahmen verbleibt auf einem vergleichsweise geringen Niveau

**Tabelle 36:** Förderangebot der AUM in Mecklenburg-Vorpommern

Maßnahme	EU-Kofinanzierung seit	Förderangebot 2000-2014															
		2000	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	2014	
214a Nat.ger. Grünlandbewirtschaftung	2003				+++	+++	+++	+++		+++	+++	+++	+++	+++	3	4	
214b Integrierte Produkton v. Obst u. Gemüse	2000																
214c Ökologische Anbauverfahren	2000														3	4	4, 5
214d Erosionsmindernder Ackerfutterbau <sup>1)</sup>	2009																
Erosionsmindernde Anbauverfahren <sup>2)</sup>	2009																
214e Blühflächen als Bienenweide	2009																4
214f Schaf- und Ziegenweide																	
214g Schonstreifen im Ackerbau																	

■ Im jeweiligen Verpflichtungsjahr angebotene Maßnahme.

\*\*\*\*\* Maßnahme wird ausschließlich mit einer fachlich begründeten Gebietskulisse angeboten.

+++++ Einzelflächenbegutachtung

1) Angebot in 2 Varianten, davon eine mit Gebietskulisse.

2) Zwischenfruchtanbau, Untersaat in Verbindung mit MDM.

3) Verlängerung auslaufender Verpflichtungen auf Antrag um zwei Jahre.

4) Verlängerung auslaufender Verpflichtungen auf Antrag um ein Jahr.

5) Flächen, die in 214a Naturschutzgerechte Bewirtschaftung gebunden waren u. zum 14.05.2014 auslaufen, sind auf Antrag ab 15.05. förderfähig.

Quelle: Eigene Darstellung.

## Relevanz der AUM

In Mecklenburg-Vorpommern 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.

Die durchgeführte Relevanzprüfung<sup>56</sup> ergab, dass die o. g. Bedingungen für staatliche Intervention für alle im Rahmen des EPLR M-V 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 geförderten Flächen und Betriebe gibt Tabelle 37. Im Jahr 2012<sup>57</sup> betrug die Förderfläche<sup>58</sup> der Agrarumweltmaßnahmen rd. 168.500 ha. Die entspricht bei Doppelzählung von AUM-Kombinationen auf gleicher (physischer Fläche) 12,5 % der LF. Mit den zwei finanzstärksten Programmpaketen naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung (214a) und ökologische Anbauverfahren (214c), die zusammen knapp 90 % der öffentlichen Mittel des Jahres 2012 in Anspruch nahmen, konnten 3,6 bzw. 7,3 % der LF erreicht werden.

Für ausgewählte AUM wurde eine vertiefte Akzeptanzbewertung auf Datenbasis der Flächennutzungsnachweise (FNN) des InVeKoS des Jahres 2012 durchgeführt. Die FNN-Daten wurden verwandt, da sie a) eine Differenzierung nach Teilmaßnahmen ermöglichen und b) eine Charakterisierung der Teilnehmer. Diese ermöglicht es wiederum Aussagen zu möglichen Mitnahmeeffekten zu tätigen. 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. Ausdrücklich sei darauf hingewiesen, dass die FNN-Daten und die Auszahlungsdaten z. T. voneinander abweichen. Die Abweichung begründet sich u. a. darin, dass der Zeitpunkt der (jährlichen) Datenziehung voneinander abweicht und ggf. Widerspruchsverfahren noch nicht endgültig beschieden sind.

Die Ergebnisse der Akzeptanzanalyse werden nach der folgenden Tabelle zusammenfassend dargestellt.

---

<sup>56</sup> Die Ex-post-Guidelines (EEN, 2014) setzten einen starken zusätzlichen Fokus auf die Prüfung der Interventionslogik. Dem Modulbericht\_6.3 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>57</sup> Bezugsjahr für Zeitpunktdarstellungen. Hintergrund für die Darstellung für das Jahr 2012 war zum einen, dass keine Beeinflussung durch Altverpflichtungen der Vorperiode bestand, alle Health-Check Maßnahmen mindestens ein Verpflichtungsjahr durchlaufen haben und zum anderen, dass „Vorboten“ der folgenden Förderperiode, wie bspw. das langsame Auslaufen von Förderangeboten noch nicht zum Tragen kamen.

<sup>58</sup> Kombinationen von Maßnahmen auf gleicher Fläche werden nicht in Abzug gebracht, die Angaben stellen also nicht die physische Fläche dar.

**Tabelle 37:** Förderverlauf der Agrarumweltmaßnahmen

		2007		2008		2009		2010		2011		2012				2013		2014	
		Auszahlung		Auszahlung		Auszahlung		Auszahlung		Auszahlung		Auszahlung		FNN		Auszahlung		Auszahlung	
		Teilnehmer	Fläche	Teilnehmer	Fläche	Teilnehmer	Fläche	Teilnehmer	Fläche	Teilnehmer	Fläche	Teilnehmer	Fläche	Teilnehmer	Fläche	Teilnehmer	Fläche	Teilnehmer	Fläche
		n	ha	n	ha	n	ha	n	ha	n	ha	n	ha	n	ha	n	ha	n	ha
214a	Naturschutz Grünland (gesamt)	858	40.756	k. A.	35.768	k. A.	40.314	809	44.197	794	42.992	866	47.899	855	45.900	824	44.775	769	41.054
	<i>davon</i>																		
	Salzgrasland	55	2.624			52	2.583							48	2.460				
	Feuchtgrünland	407	13.635			519	20.706							542	22.351				
	Magergrünland	95	3.481			85	2.552							91	2.444				
	Nährstoffarme Standorte	587	24.600			542	21.380							478	18.633				
	Altverpflichtungen	858	40.756	626	22.520	391	12.013	229	6.829										
214b	Integrierter Obst und Gemüsebau (gesamt)		2.903	14	2.311	16	2.668	17	2.619	17	2.628	17	2.792	17	3.147	17	2.717	17	2.710
	<i>davon</i>																		
	Gemüse													7	1.156				
	Obst													13	1.991				
	Altverpflichtungen																		
214c	Ökologische Anbauverfahren (gesamt)	586	88.641	630	90.464	621	88.474	663	91.626	661	94.496	697	97.718	736	104.782	703	96.501	687	94.338
	<i>davon</i>																		
	Altverpflichtungen																		
214d	Erosionsmindernder Ackerbau (gesamt)							272	19.075	385	30.753	368	31.581	421	40.517	377	33.754	367	33.392
	<i>mit</i>																		
214d-A	Erosionsmindernder Ackerfutterbau							169	9.121	206	11.732	215	12.040	227	13.325	214	11.987	204	11.292
	<i>davon</i>																		
	Ackerfutterflächen													223	12.910				
	Schutzstreifen an Gewässern und Söllen													10	218				
	Sonstige Schonstreifen													10	197				
214d-B	Erosionsmindernde Anbauverfahren							103	9.954	179	19.022	181	19.541	234	27.193	197	21.767	195	22.100
214e	Blühflächen und Blühstreifen (gesamt)							341	589	485	844	534	927	581	1.051	554	968	529	924
214f	Schaf- und Ziegenweide (gesamt)									23	371	25	485	26	489	23	459	20	458
214g	Schonstreifen (gesamt)											8	41	8	41	8	38	7	38

Quelle: Eigene Darstellung nach InVeKoS, div. Jahre.

## Ökologische Anbauverfahren (214c)

Für die ökologischen Anbauverfahren (214c) war dem Trend nach ein Anstieg der Förderfläche von rd. 10 % zu verzeichnen. Wie in allen Bundesländern lag auch in Mecklenburg-Vorpommern die ökologisch bewirtschaftete Fläche über der Förderfläche. Die Betriebsfläche der geförderten Öko-Betriebe betrug in 2012, dem Bezugsjahr für die Akzeptanzanalyse, gut 126.700 ha<sup>59</sup>. Damit wurden 9,4 % der im InVeKoS erfassten LF ökologisch bewirtschaftet, verteilt auf die Hauptnutzungsarten zu rd. 29 % des Dauergrünlandes, 30 % der Dauerkulturen<sup>60</sup> und knapp 5 % der Ackerfläche. Die 736 geförderten Öko-Betriebe verfügen mit durchschnittlich 172 ha LF nur über 57 % der LF ihrer konventionell wirtschaftenden Berufskollegen (300 ha). Rein rechnerisch erhielt der durchschnittliche Öko-Betrieb unter der Prämisse, dass keine Sonderkulturen bewirtschaftet wurden, jährlich 23.200 Euro Öko-Förderung.

Mit 76.600 ha Grünland oder rd. 62 % der LF der Teilnehmer war die ökologische Wirtschaftsweise in Mecklenburg-Vorpommern grünlanddominiert. Gut zwei Drittel der geförderten Öko-Betriebe konnten als Futterbaubetriebe eingestuft werden. 153 Öko-Betriebe auf einer LF von rd. 15.350 ha wirtschaften viehlos<sup>61</sup>.

Der Förderverlauf zeichnet sich durch eine ausgeprägte Dynamik aus. Seit 2007 stellten bis zum Basisjahr 2012 126 Betriebe von konventioneller auf ökologische Produktionsweise um. Diese Betriebe<sup>62</sup> bewirtschafteten knapp 13.600 ha LF. Sie waren durchschnittlich 108 ha groß und damit deutlich kleiner als das Mittel der Öko-Produzenten<sup>63</sup>. Im Gegenzug reduzierte sich die Öko-Fläche durch Rückumstellung auf konventionelle Produktionsweise um rd. 9.700 ha LF<sup>64</sup>.

Der Umfang der Mitnahmen wurde als sehr gering eingestuft. Ursächlich hierfür ist die gesamtbetriebliche und grundsätzliche Änderung der Produktionsweise, die sich über mehrere Jahre er-

---

<sup>59</sup> Die Abweichung zwischen LF der Betriebe und Förderfläche ist z. B. begründet sich zusätzlich zu den o.g. Abweichungen der zwischen den Datenquellen in GL-Flächen ohne Mindesttierbesatz von 0,3 GVE/ha GL, für die keine Prämie gewährt wird (Flächen werden z. T. unter 214a gefördert), betrieblichen Neuzugang von Flächen für die kein Änderungsantrag gestellt wurde, Flächen ohne langjähriges (gesichertes) Nutzungsrecht.

<sup>60</sup> Der hohe Anteil begründet sich u. a. in den Regularien der Direktzahlungen, wodurch der Erfassungsgrad von Dauerkulturfleichen im Vergleich zu Acker und Dauergrünlandflächen geringer ausfällt.

<sup>61</sup> Definiert als GVE/ha LF <0,1.

<sup>62</sup> Zur Identifizierung wird die Betriebsnummer herangezogen.

<sup>63</sup> Ergänzt um 176 Betriebe mit einer LF von rd. 17.900 ha. Es handelt sich um Betriebe, ohne gesicherte Angabe der Produktionsform in 2007, die in 2012 Öko-Zahlung erhielten. Hierbei kann es sich gleichermaßen um „tatsächliche“ Umsteller handeln, jedoch auch um Öko-Unternehmen, die z. B. aufgrund veränderter Rechtsformen und/oder Betriebszusammenlegung neue Betriebsnummern erhielten.

<sup>64</sup> Ebenfalls ergänzt um 11.250 ha LF von Betrieben, die zwar in 2007 jedoch nicht mehr in 2012 Ökoförderung bekamen und die in 2012 nicht mehr unter gleicher Betriebsnummer geführt wurden. Es kann sich um Betriebe handeln, die bspw. die landwirtschaftliche Produktion aus Altersgründen aufgaben aber auch um betriebliche Zusammenschlüsse, die dann unter neuer Betriebsnummern entweder ökologisch (s. vorherige Fußnote) oder konventionell wirtschafteten.<sup>65</sup> Vereinfachende Annahme, die die Standortbedingungen der Einzelfläche vernachlässigt.

streckt und in einem formalen Anerkennungsverfahren mündet. Spontane Wechsel der Wirtschaftsweise als Reaktion auf z. B. Preisvolatilitäten sind nicht praktikabel.

### **Integrierte Produktionsverfahren von Obst und Gemüse**

Im Jahr 2012 erhielten für die integrierte Produktion (IP) (214b) von Obst und Gemüse 17 Unternehmen für knapp 2.800 ha Prämienzahlungen. Dahingegen betrug die auf Grundlage des FNN ermittelte Förderfläche 3.147 ha. Anhand der FNN-Daten kann eine Differenzierung nach den Fördertatbeständen IP von Obst und IP von Gemüse erfolgen. Hiernach nahmen sieben Betriebe mit einer Fläche von rd. 1.160 ha an der Förderung der IP von Gemüse und 13 Betriebe mit 1.990 ha an der Förderung der IP von Obst teil. 56 % der geförderten Gemüse- und 30 % der geförderten Obstflächen entfielen dabei auf den jeweils flächenstärksten Teilnehmer. Mit der AUM wurden in 2012 71 % der im FNN erfassten Gemüse- und 67 % der Obstflächen erreicht.

Die in der AUM-Förderrichtlinie des Landes Mecklenburg-Vorpommern festgelegten Förderauflagen greifen die zentralen Grundsätze der IP für Obst und Gemüse des IP-Bundesverbandes auf. Das Gros der AUM-Förderauflagen, wie bspw. Anwendung des Schadschwellenprinzips für den PSM-Einsatz, Wirkstoffwechsel von PSM, Bodenuntersuchung auf Hauptnährstoffe, N-Düngung auf Grundlage der Bodennachlieferung entsprechen mittlerweile der guten fachlichen Praxis und/oder sind betriebswirtschaftlich vorteilhaft, da sie die Effizienz des Faktoreinsatzes erhöhen und damit die Produktionskosten senken. Vor diesem Hintergrund reduziert sich der Umfang der Förderauflagen, die einen tatsächlichen Zusatzaufwand darstellten. Zusatzaufwendungen ergaben sich aus der ökologischen Aufwertung der Obst- bzw. Gemüseflächen bspw. mittels Steinhäufen, Nisthilfen oder Sitzkrücken für Vögel und der für den Gemüsebau relevanten Förderauflage der verpflichtenden  $N_{\min}$ -Untersuchung der Böden und entsprechender Düngeplanung.

Daraus folgt, dass die Förderung der integrierten Produktion im Obst- und Gemüseanbau zwar keine vollständige Mitnahmen in dem Sinn aufweist, dass (überhaupt) keine Anpassung an die Förderauflagen notwendig ist. Anteilige, jedoch in ihrem Umfang nicht zu quantifizierende Mitnahmen sind entsprechend oben dargestellten Argumentation jedoch sehr wahrscheinlich.

### **Erosionsmindernder Ackerfutterbau (214d-A)**

In 2012 erhielten 215 Betriebe mit einer Förderfläche von 12.040 ha Prämien für den erosionsmindernden Ackerfutterbau (214d-A). Die Teilnehmeranalyse schloss die Schonstreifenmaßnahmen aus und konzentrierte sich auf den (reinen) Ackerfutterbau. Als Datengrundlage wurde wegen des höheren Differenzierungsgrades nach den AUM-Untervarianten die FNN-Daten des InVe-KoS genutzt. 2012 bauten 223 Betriebe auf einer Förderfläche von 12.910 ha erosionsmindernde Ackerfutterkulturen an, davon 91 ökologische wirtschaftende Unternehmen mit einer Förderfläche von rd. 4.200 ha (36 %). Im Mittel aller Teilnehmer erhielten die Betriebe für rd. 46 % ihrer (betrieblichen) Ackerfutterfläche Prämienzahlungen. Ursächlich für die nur anteilige Förderung ist, dass die Betriebe entweder nicht mehr Ackerfutterfläche in der Zielkulisse bewirtschaften oder sie bei Einhaltung der 10 % Mindestgrenze – weitere, nicht förderfähige Ackerfutterkultu-



ren in der Zielkulisse anbauen. Anhand der FNN-Daten lassen sich die beiden Ursachen nicht voneinander isolieren.

Mitnahmen sind dann zu negieren, wenn die Erfüllung der Förderauflagen mit einer Verhaltensänderung bzw. Produktionsanpassung einhergeht. Im Fall des erosionsmindernden Ackerfütterbaus wurde deshalb unterstellt, dass teilnehmenden Betriebe, die zusätzlich zur eigentlichen Förderfläche (weiterhin) erosive Ackerfütterkulturen anbauten, dies auch vor AUM-Teilnahme auf der späteren Förderfläche taten<sup>65</sup>, also ihre Produktion änderten und somit keine (reine) Mitnahme vorliegt. Da die Nutzungscodes für die Ackerfütterkulturen nicht hinreichend tief ausdifferenziert sind, beschränkte sich die Prüfung auf den Anbau von Silomais.

112 Teilnehmer bauten im Untersuchungsjahr 2012 neben dem geförderten nicht-erosiven Ackerfütter Silomais auf rd. 14.700 ha an. Für ihre Förderfläche von 8.230 ha wurden Mitnahmen entsprechend der obigen Argumentationskette ausgeschlossen. Unter diesen Betrieben waren elf Öko-Betriebe mit einer Förderfläche von rd. 1.590 ha. Die anderen teilnehmenden 80 Öko-Betriebe bauten neben der geförderten Ackerfütterfläche auch auf ihrer andern Ackerfütterfläche (rd. 3.000 ha) keinen Silomais an<sup>66</sup>. Da der Anbau von Silomais in der ökologischen Produktion allgemein kaum von Relevanz hat, kann unterstellt werden, dass die Mehrheit der letztgenannten Öko-Betriebe auch vor der Teilnahme am erosionsmindernden Ackerfütterbau keinen Silomais anbaute und somit (zumindest) der Verzicht auf Silomais zur Erfüllung der Förderbedingungen keine Anpassungsreaktion hervorrief. Bei konservativer Schätzung des Mitnahmeeffektes wird nur 75 % der Förderfläche der Ökobetriebe ohne Maisanbau angerechnet, so dass sich der Mitnahmeeffekt auf 17 % der Gesamtförderfläche beziffert.

### **Erosionsmindernde Anbauverfahren (214d-B)**

Im Jahr 2012 erhielten laut Auszahlungsdaten 181 landwirtschaftliche Betriebe für eine Ackerfläche von 19.501 ha Zahlungen für erosionsmindernde Anbauverfahren (214d-B). Die erreichte Förderfläche betrug weniger als 2 % der im InVeKoS geführten Ackerfläche. Eine weitere Auswertung auf Grundlage der FNN-Daten des InVeKoS erschien aufgrund der erheblichen Abweichungen sowohl hinsichtlich der Teilnehmerzahl als auch des Flächenumfangs um 29 % bzw. 39 % im Vergleich zu den Auszahlungsdaten nicht zielführend. Aussagen zu potentiellen Mitnahmen beruhen daher ausschließlich auf der Ausgestaltung der Fördermaßnahme.

Die erosionsmindernden Anbauverfahren kombinierten Mulch oder Direktsaat obligat mit dem Anbau von Zwischenfrüchten bzw. Untersaaten. Damit war bspw. die in wintergetreidebetonten engen Anbaufolgen stärker verbreitete Mulchsaat von Getreide nach z. B. Raps bzw. Getreide von der Förderung ausgeschlossen und das Mitnahmepotential eingeschränkt.

---

<sup>65</sup> Vereinfachende Annahme, die die Standortbedingungen der Einzelfläche vernachlässigt.

<sup>66</sup> Für sie gilt genau das Gegenteil der vorgenannten Argumentationskette.

Der obligate Anbau einer Zwischenfrucht bedingte den Anbau einer Sommerung als folgende Hauptkultur, also einen Fruchtfolgewechsel in den o. g. wintergetreidebetonten engen Fruchtfolgen und somit Anpassungsbedarf an die Förderauflagen. Im Gegensatz dazu entstanden Mitnahmen tendenziell in MDM-Verfahren praktizierenden Unternehmen, deren Fruchtfolge einen höheren Anteil Sommerungen in der Fruchtfolge aufweist.

### **Mitnahmepotential der weiteren Fördermaßnahmen**

Für die Fördermaßnahmen naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung (214a), Blühflächen und -streifen als Bienenweide (214e) sowie Schonstreifen im Ackerbau (214g) konnten Mitnahmen aufgrund des im Wesentlichen auf Einzelflächen ausgerichteten Förderansatzes bzw. im Fall von 214a aufgrund der zusätzlichen Einzelflächenbegutachtung ausgeschlossen werden. Der geringe Förderumfang der Schaf- und Ziegenweide (214f) schloss eine entsprechende vertiefte Analyse aus.

## **6.3.2 Beantwortung der Bewertungsfragen**

### **6.3.2.1 Untersuchungsansatz**

Die von den Ex-post-Guidelines (EEN, 2014) vorgeschlagene Bewertungsfrage für Maßnahmen des Schwerpunkts 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) vorgegebene 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 38). Im Modulbericht 6.3\_MB Agrarumweltmaßnahmen werden darüber hinaus gemeinsame und programmspezifische<sup>67</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.

Es war aufgrund der Datenlage nur sehr begrenzt möglich, robuste, quasi-experimentelle Bewertungsansätze zu verwenden, die dann z. T. auf Matching-Verfahren (propensity score & euklidi-

---

<sup>67</sup> Im Sinne der Formulierung „programme-specific indicators“ in den Ex-post-Guidelines (EEN, 2014).

sche Distanz) für Mit-Ohne-Vergleiche basieren. Vereinzelt wurden auch Difference-in-difference-Berechnungen durchgeführt, z. B. bei der Entwicklung des Feldfutterbaus (Maßnahme 214d).

In anderen Fällen kann auf (inter-)national abgestimmte Methoden zurückgegriffen werden, wie z. B. bei der Allgemeinen Bodenabtragungsgleichung (ABAG<sup>68</sup>) 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 Erfassungspuben je Beurteilungsgegenstand) Stichprobenraster angelegt werden. Für die Maßnahmen mit Biodiversitätszielen liegen solche Wirkungskontrollen im Regelfall nicht vor. Häufiger wurde mit exemplarischen Wirkungskontrollen gearbeitet, die den Charakter von Fallbeispielen haben und im Regelfall keine zeitliche Entwicklung unter Berücksichtigung der kontrafaktischen Situation abbilden. 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 Getreideertrag und damit den Verlust von Tierfutter der Ersatz durch Soja-Importe aus Südamerika, für deren Produktion evtl. Regenwald gerodet wurde. Da für die genannten Effekte selten einfache kausale Wirkungsketten bestehen, lassen sich die Größenordnungen kontraproduktiver Wirkungen nur näherungsweise z. B. mit Makromodellen schätzen, die jedoch die „geringen“ Flächeneffekte der AUM 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 Nachfrageländern.

---

<sup>68</sup> bzw. USLE Universal Soil Loss Equation.

**Tabelle 38:** 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>		
Indikatoren Vegetation u. Avifauna: Wirkungspfadanalysen ausgehend von Bewirtschaftungsvorschriften; Literaturreviews	Fachliteratur	qualifizierte und soweit möglich quantifizierte Wirkungen je Wirkungspfad
Indikatoren Flora und Avifauna: Erfassung auf Förderflächen im Gelände, z. T. Zeitreihen	Studien im Auftrag des LUNG	quantitative u. qualitative Ergebnisse für floristische Kennarten und Brutvogel-Leitarten
Analogieschlüsse aus spezifischen Studien und Projekten; Literaturreviews	Fachliteratur	qualifizierte und soweit möglich quantifizierte Wirkungen je Maßnahmentyp bzw. Projektgebiet
<b>Wasserschutzwirkung</b>		
Indikator Nährstoffbilanzsalden: Wirkungsabschätzung auf Literaturbasis, tlws. Abgleich mit statistischen Vergleichstests der N-Salden ähnlicher Betriebsgruppen (quantitativer Mit-Ohne-Vergleich) in benachbarten Bundesländern möglich	Fachliteratur, Expertenschätzungen Betriebsdaten aus SH und NI	Einschätzung der Maßnahmenwirkung für MV durch MULV (o .J.), Literaturreview/Experteninterviews von Osterburg und Runge (2007); Bilanzdaten nach DüV aus NI (Feld-Stallbilanz); Daten aus Pilotbetrieben der WRRL-Beratung SH und NI (Hoftorbilanzen)
Indikator Nährstoffausträge: Wirkungsabschätzung auf Basis von Experteninterviews und Literatur	Fachliteratur	soweit möglich quantifizierte Wirkungs-schätzungen für den Indikator Herbst-N <sub>min</sub>
<b>Bodenschutzwirkung</b>		
Indikator Bodenabtrag: Berechnung des vermiedenen Bodenabtrags durch Wasser nach Auerswald (2002); Literaturreview	InVeKoS-Daten 2012 ergänzende Fachliteratur und eigene Berechnungen	InVeKoS: Daten Flächen- und Nutzungsnachweis, Zuordnung der Schläge zu Erosionsgefährdungsklassen
Indikator Humus: Erstellung einer einfachen Humus-Bilanz in Anlehnung an VDLUFA (2004); Literaturreview	InVeKoS-Daten 2012 eigene Berechnungen ergänzt durch Fachliteratur	InVeKoS: Daten Flächen- und Nutzungsnachweis
<b>Kosten-Wirksamkeit</b>		
Indikator Kosten/Wirkungseinheit: Kosten bestehend aus öffentlichen Ausgaben (inkl. Top-ups)	Jahresberichte & Monitoringtabellen	kumulierte Ausgaben (Euro)
Wirkungen, quantifiziert für Wasser (N), Boden (Bodenmaterial); Ordinalskala für Biodiversität	Bewertungskapitel Ressourcen plus Mitnahme (vgl. oben)	individuell je Ressource (vgl. oben)

Quelle: Eigene Darstellung.

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

Wie der Tabelle 39 zu entnehmen ist wurden in Mecklenburg-Vorpommern sechs Agrarumweltmaßnahmen mit Biodiversitätszielen auf einer Förderfläche von brutto 138.989 ha (10,4 % der LF) im Durchschnitt der Förderperiode umgesetzt. Im Ackerland wurden mit durchschnittlich 3,4 % vergleichsweise geringe Flächenanteile erreicht, dahingegen wurde mehr als ein Drittel des Dauergrünlands gefördert.

Im Maßnahmenspektrum entfällt nur knapp ein Drittel auf hochgradig wirksame Flächen (sehr positive Wirkung<sup>69</sup> „+++“; vgl. Tabelle 39). Dabei bildete die Maßnahme naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung (214a) im Hinblick auf die Fläche einen Schwerpunkt. Die Teilmaßnahmen für Verpflichtungen auf Feuchtgrünland und von Natur aus nährstoffarmen oder aushagerungsfähigen Standorten (GNAS) umfassten zusammen 89 % der 214a-Flächen. Flächenmäßig unbedeutend blieben die Teilmaßnahmen Schaf- und Ziegenweide (214f) sowie Ackerschonstreifen (214g).

Mit 67 % (rd. 93.600 ha) der Brutto-Förderfläche überwogen die Maßnahmen mit einer mittleren (++) Biodiversitätswirkung, maßgeblich gespeist durch die Maßnahme ökologische Anbauverfahren (214c) sowie Blühflächen/-streifen als Bienenweide (214e) in geringem Umfang. Durch den hohen Anteil der Öko-Förderung auf Grünlandflächen ergab sich für Biodiversitätsziele insgesamt mit durchschnittlich 72 % des Förderumfangs ein Schwerpunkt im Grünland. Geringe positive (+) Biodiversitätswirkungen wurden lediglich bei der integrierten Produktion von Obst und Gemüse (214b) festgestellt, deren Förderfläche 2 % der biodiversitätsrelevanten Verpflichtungsflächen umfasste.

Die Effizienzeinstufung für diese sechs Maßnahmen variiert aufgrund der durch sie verursachten Kosten (divergierende Prämiensätze) und Wirkungseinstufungen stark. Am günstigsten schneiden Schaf- und Ziegenweide, die naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung und der Ökolandbau ab.

---

<sup>69</sup> Definition der Bewertungskategorien im Modulband 6.3\_MB Agrarumweltmaßnahmen.

**Tabelle 39:** Gesamtüberblick über AUM mit Biodiversitätszielen und ihre Bewertung

Maßnahme	Code	Biodiversitätszielsetzung <sup>1)</sup>	Förderfläche [ha] <sup>2)</sup>	Bewertung [ordinal, Symbol]	Förderflächenanteile an [%] <sup>3)</sup>			Mitnahme- potenzial [%] <sup>6)</sup>
					AL	GL	LF	
Naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung	214a	Pflege des Naturraumpotenzials der Schutzgebiete auf Grünland, mit Schwerpunkt im Feucht- u. Moorgrünland. Erhaltung u. Entwicklung von Arten u. Lebensräumen.	42.207	+++		16,2%	3,1%	0
Integrierte Produktion von Obst und Gemüse	214b	Verbesserung der wirtschaftlichen u. natürlichen Produktionsbedingungen, Schutz der Umwelt, Erhaltung der natürlichen Lebensräume u. der genetischen Vielfalt.	2.668	+			0,2%	0
Ökologische Anbauverfahren	214c	Schutz der Umwelt u. Erhaltung des natürlichen Lebensraums.	92.782	++	3,3%	22,1%	6,9%	0
Blühstreifen/-flächen	214e	Nahrungs- u. Nährstoffressourcen für die Bienenwirtschaft u. für freilebende Insektenpopulationen.	850	++	0,1%		0,1%	0
Schaf- und Ziegenweide	214f	Erhaltung agrarökologisch wertvoller Grünlandvegetation u. davon abhängige Fauna. Angepasstes Weidemanagement statt einer undifferenzierten Mindestnutzung.	443	++/+++		0,2%	0,0%	0
Ackerschonstreifen	214g	Stärkung der Selbstregulierungskräfte der Agrarlandschaft, insbesondere durch die Erhaltung u. Förderung von Ackerwildkräutern.	39	+++	0,0%		0,0%	0
<b>Summe AUM mit Biodiversitätsziel</b>			<b>138.989</b>	<b>++ <sup>4)</sup></b>	<b>3,4%</b>	<b>38,4%</b>	<b>10,4%</b>	

1) Laut EPLR M-V u. Änderungsanträgen. 2) Förderfläche Durchschnitt 2007-2014. 3) AL Ackerland, GL Dauergrünland, LF Landwirtschaftlich genutzte Fläche der Agrarstatistik.

4) Rein informativ als flächengewichteter Mittelwert aus allen Einzelbewertungen. 5) Nutzungsverteilung im Ökolandbau laut InVeKoS 2012: 62 % Grünland, 38 % Ackerland.

6) Einschätzung. Nähere Untersuchung für 214b, 214c (vgl. Kap. ###). Bei 214b sind Teile der Bewirtschaftungsauflagen nahe der Baseline für die Förderung und daher wirkungsirrelevant.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Wirkungspfadanalysen zur Bewertung der **naturschutzgerechten Grünlandbewirtschaftung (214a)** zeigen, dass der Maßnahme potenziell eine sehr positive (+++) Wirkung zur Erhaltung und Entwicklung von artenreichen Grünlandbiotopen und Wiesenvogelbeständen zukommt. Insgesamt wurden 16,2 % des Dauergrünlands und 38 % des Salzgraslands erreicht. Im Durchschnitt lagen 16 % der Förderflächen in Schutzgebieten, damit konnte gut ein Viertel des Grünlands in der Natura-2000-Kulisse erreicht werden. Die Förderung adressierte relevante Stellschrauben, wie Düngung, Nutzungszeitpunkte, Viehbesatzdichte, Wasserhaushalt. Die vom LUNG in Auftrag gegebenen Wirkungskontrollen zeigten dennoch ein sehr heterogenes Bild im Hinblick auf floristische und faunistische Qualitäten auf den Förderflächen, deren Ursachen nicht immer eindeutig ermittelt werden konnten. Ein Drittel der Flächen wurde aus floristischer Sicht als gut/hervorragend bewertet, aber auch ein Drittel als schlecht/sehr schlecht. Der Bestand der Brutvogel-Leitarten wurde im Durchschnitt etwas günstiger beurteilt. Entsprechend vielfältig fallen die Hinweise der Autoren der Wirkungskontrollen aus: In einigen Fällen wurde ein längerer Wasserrückhalt bzw. ein höherer Grundwasserstand vorgeschlagen, insbesondere im Hinblick auf den Wiesenvogelschutz. In anderen Fällen wurde eine tendenzielle Unternutzung festgestellt, die zur Ruderalisierung führt und langfristig Grünlandflächen entwertet. Insgesamt legen die Hinweise aus den Wirkungskontrollen nahe, dass die Maßnahme an den richtigen Stellschrauben ansetzt, sie jedoch gezielter und differenzierter vor Ort eingesetzt werden sollten.

Die **integrierte Produktion von Obst und Gemüse (214b)** wird mit einer geringen positiven (+) Biodiversitätswirkung beurteilt. Positive Wirkungen auf die Nützlingsfauna und ggf. wildlebenden Fauna sind vorrangig aus den zusätzlichen verpflichtenden Maßnahmen im integrierten Obstbau

zur ökologischen Flächenaufwertung (Auswahl von drei Maßnahmen aus einer Liste, z. B. Nisthilfen einrichten, Wirtspflanzen für Nützlinge anbauen, Gehölzanzpflanzung durchführen) zu erwarten. Die Auflagen im Gemüsebau zielten potenziell stärker auf den Wasserschutz. Lediglich der reduzierte Schwarzbracheanteil auf weniger als 50 % der Anbaufläche kann durch eine Bodenbedeckung über den Winter Habitatoptionen für die Feldfauna verbessern. Die Maßnahmenbestandteile zur Anwendung von PSM entsprachen weitgehend den Regelungen der guten fachlichen Praxis der Pflanzenschutzgesetzgebung und fielen z.T. in den Rahmen der Cross-Compliance-Standards. Daher konnten sie nicht als Maßnahmenwirkung betrachtet werden.

Die **ökologischen Anbauverfahren (214c)** sind vielfältig untersucht und ihre Umweltwirkungen gut belegt. Sie fördern 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). Aktuelle, statistisch signifikante Auswertungen des LANUV (Werking-Radtke und König, 2014) zu dem Öko-Landbau in Nordrhein-Westfalen bestätigen die positiven Wirkungen auf die floristische Artenvielfalt im Grünland. Diese Ergebnisse können auf ökologisch bewirtschaftete Flächen in Mecklenburg-Vorpommern übertragen werden.

Die Anlage von **Blühflächen und Blühstreifen (214e)** zielte vorrangig auf die Schaffung zusätzlicher Nahrungsquellen für Honigbienen. Dazu musste als Bestandteil des Förderantrags eine Vereinbarung mit einem Imker geschlossen werden, die Standort und verwendete Blümmischung festlegte. Der Förderansatz war damit auf das Ziel ausgerichtet, insbesondere die Pollenverfügbarkeit für Bienenvölker außerhalb der Haupttrachtzeit zu verbessern. Darüber hinaus verbessern Blühflächen/-streifen die Nahrungs- und Habitatgrundlagen für viele Offenlandarten, insbesondere unter den Wirbellosen. Sie haben daher auch eine hohe Anziehungskraft für Brutvögel und Nahrungsgäste. Diese Wirkungen sind jedoch umso besser, je weniger ausschließlich auf eine Bienenweide für Honigbienen abgestellt wird, wie z. B. umfangreiche Untersuchungen aus Niedersachsen zeigten (NLWKN, 2015). Aus dem InVeKoS in MV ermittelte Blühstreifendichten von durchschnittlich 0,1 % des Ackerlandes schlossen landschaftsstrukturelle (*landscape scale*) Wirkungen (Mindestanteile von 10 bis 15 % hochwertiger Flächen erforderlich) weitgehend aus. Allerdings konnten auf Betriebsebene (*farm scale*) mit durchschnittlich knapp 8 % des Ackerlandes (Ökobetriebe mit sogar 22 %) deutlich höhere Flächenanteile mit Blühflächen/-streifen nachgewiesen werden, die insgesamt eine mittlere (++) positive Wirkung auf die biologische Vielfalt hatten.

Die **Weidehaltung von Schafen und Ziegen (214f)** wurde 2011 erstmalig angeboten und ergänzte das Förderangebot der naturschutzgerechten Grünlandbewirtschaftung (214a). Da sowohl in 214a als auch in 214c bereits viele potenzielle Teilnehmer an der Maßnahme 214f gebunden waren, blieb die Nachfrage mit durchschnittlich 443 ha Förderfläche auf weniger als 0,2 % des Dauergrünlands gering. Die Bewirtschaftungsauflagen boten eine hinreichende Flexibilität, um flä-

chenspezifische Ziele des Arten- und Biotopschutzes zu erreichen. Dazu zählten sowohl das Verbot von Düngung und PSM, als auch die Spanne der zulässigen Besatzdichte und der zulässige Pflegeschnitt. Die theoretisch basierten Analysen zeigten, dass die Maßnahmenwirkung je nach Standort und Bewirtschaftungskonzept von mittleren (++) bis sehr positiven (+++) Wirkungen auf Arten und Lebensräume reichen konnte. Bei optimaler Realisierung in Abhängigkeit der spezifischen Flächenerfordernisse ist eine gute Wirkung zur Erhaltung und Entwicklung von artenreichen Grünlandbiotopen zu erwarten.

Die Anlage von **Schonstreifen (214g)** zur Förderung von Ackerwildkrautbeständen wurde erstmalig 2012 in Anspruch genommen. Mit einem durchschnittlichen Förderflächenumfang von 39 ha und nur acht Teilnehmern war die Inanspruchnahme sehr gering. Die Förderkulisse im Umfang von 67.380 ha orientierte sich am Vorkommen von gefährdeten Ackerwildkräutern und Potenzialflächen für Ackerwildkrautbestände. Damit erfolgte die Ackerwildkrautförderung sehr zielgerichtet. Langjährige Erfahrungen aus Niedersachsen zeigten, dass der Schutz bzw. die Entwicklung von Ackerwildkräutern und ihren Vegetationsgesellschaften sehr erfolgreich ist, wenn eine gezielte Auswahl von Potenzialflächen erfolgt (NLWKN, 2010; NLWKN, 2008; Schacherer, 2007; Wicke, 2007). Untersuchungen aus Nordrhein-Westfalen zeigten, dass auf Förderflächen dreimal so viele Ackerwildkrautarten nachweisbar waren, wie auf konventionell bewirtschafteten Äckern. Dabei war die Anzahl von Ackerwildkrautarten auf Förderflächen auch deutlich höher, als auf Flächen des Öko-Landbaus (Werking-Radtke und König, 2014). Die Auswertung der Förderbedingungen ergab, dass die Maßnahme eine sehr positive (+++) Biodiversitätswirkung im Hinblick auf den Ackerwildkrautschutz entfalten kann. Im Vergleich zu nicht geförderten Flächen lassen die Förderflächen eine wesentlich höhere Anzahl von Rote-Liste-Arten und sonstigen Wildkrautarten erwarten. Dies gilt, obwohl die Flächenrelevanz mit nur 0,004 % des Ackerlandes sehr gering ist und nur 0,06 % der Förderkulisse erreicht wurden. Es handelt sich folglich um eine zwar hoch wirksame, aber gemessen am Flächenumfang kleine Maßnahme, die überwiegend räumlich eng umrissene Wirkungen zeigt, da ein Ausstrahlen der floristischen Diversität in angrenzende (Feld-)Bereiche unter konventioneller Bewirtschaftung nahezu ausgeschlossen ist.

**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 Schaf- und Ziegenweide (214f), die naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung (214a) und die ökologischen Anbauverfahren (214c), wobei die beiden erstgenannten die besten Wirkungsergebnisse für Arten und Lebensräume erzielten. Mit Abstand folgten die Ackerschonstreifen (214g) und mit einer besonders ungünstigen Kosten-Wirksamkeitsrelation die integrierte Produktion von Obst und Gemüse (214b) und die Blühflächen/-streifen (214e). Die Ursachen sind jedoch unterschiedlich: Bei 214b ist der Wert durch geringe Wirkungseffekte bei durchschnittlicher aus gezahlter Prämienhöhe bedingt, während bei 214e einer hohen Prämie mittlere Wirkungen gegenüberstehen.



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

Die vier AUM mit Wasserschutzzielen trugen alle zur Erhaltung und Verbesserung der Wasserqualität in Mecklenburg-Vorpommern bei, jedoch mit unterschiedlichen Wirkungsschwerpunkten und mit unterschiedlicher Intensität. Zentrale Förderauflagen mit Wirkung für den Wasserschutz betrafen vor allem den Dünger- und Pflanzenschutzmitteleinsatz, die Gewährleistung dauerhafter Bodenbedeckung und die Schaffung von Puffer- und Retentionszonen. 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 in Oberflächengewässer erzielt.

Im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2014 wurden Maßnahmen mit Wasserschutzzielen mit insgesamt rund 203 Mio. Euro öffentlicher Mittel gefördert. Erreicht wurde im Mittel der Förderperiode eine Bruttoförderfläche von 167.400 ha. Dies entspricht knapp 13 % der LF Mecklenburg-Vorpommerns. Die Maßnahmen mit Wasserschutzzielen erreichten knapp 8 % der Ackerfläche, 40 % des Grünlands, 73 % der Dauerkultur- und 88 % der Gemüsebauflächen Mecklenburg-Vorpommerns.

Die Förderangebote mit Wasserschutzzielen zeichneten sich durch eine Zunahme der Fläche bis zum Förderhöchststand 2012 aus, zum Ende der Förderperiode ging die wirksame Fläche wieder auf mittleres Niveau zurück. Die Inanspruchnahme blieb leicht hinter den Erwartungen zurück, summiert über die Maßnahmen wurde knapp 75 % des wasserschutzbezogenen Outputziels erreicht. Entsprechend lag die Zielerreichung für AUM mit Beitrag zum Erhalt und zur Verbesserung der Wasserqualität (physische Fläche) bei knapp 80 %. Durch Bildung einer Förderkulisse wurde die Förderung des erosionsmindernden Ackerfütterbaus u. a. zur Reduzierung des Eintrags von Nährstoffen und PSM in Gewässer spezifisch auf die erosionsgefährdeten Standorte (Wind und Wasser) ausgerichtet. Die Anlage von Erosionsschutzstreifen zum Schutz von Oberflächengewässern vor Einträgen durch Wassererosion war unmittelbar angrenzend an Gewässer durchzuführen.

In der folgenden Tabelle 40 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 Mindereffekte bei **N-Bilanzsalden und Nährstoffausträgen** deutlich gesteigert werden. Im Mittel lag der Beitrag der Maßnahmen zu Reduzierung der Stickstoffbilanz in Mecklenburg-Vorpommern bei rund 7.650 t N. Auf die gesamt LF bezogen ergibt dies rechnerisch im Mittel einen Mindereffekt von 5,8 kg N/ha oder gemessen an dem von *biota* (2013) berechneten mittleren Bi-

lanzsaldo 2007 bis 2010 einen Anteil von gut 8 %. Der berechnete Effekt wurde zu 73 % durch die ökologischen Anbauverfahren (214c) und zu 22 % durch die naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung (214a) erzielt. Die restlichen 5 % trugen die erosionsmindernden Anbauverfahren (214d-B) bei, der Effekt der integrierten Produktion von Obst und Gemüse (IP, 214b) war gemessen an der absoluten Menge eher bedeutungslos. Der erosionsmindernde Ackerfutterbau (214d-A) weist keine Wirkung bei der Senkung des N-Saldos auf, trägt aber zur Minderung der N-Auswaschung bei.

Die dargestellte Wirkung je Förderfläche konnte zur Ex-post-Bewertung anhand eines statistischen Teilnehmer-/Nichtteilnehmervergleichs (Mit-Ohne) anhand von Daten für vergleichbare Maßnahmen in benachbarten Bundesländern signifikant nachgewiesen werden. Dazu standen betriebliche Nährstoffsalden aus Nährstoffvergleichen nach Düngeverordnung (Niedersachsen/Nordrhein-Westfalen) bzw. aus Betrieben der WRRL-Wasserschutzberatung (Schleswig-Holstein/Niedersachsen) zur Verfügung. Die Ergebnisse sind den jeweiligen Länderberichten zur laufenden Bewertung aus dem Jahr 2015 zu entnehmen (z.B. LR, BW und entera, 2015). Im Wesentlichen bestätigten die Auswertungen die zur Wirkungsabschätzung in der Halbzeitbewertung getroffenen literaturbasierten Annahmen (Dickel et al., 2010). Da die Daten z. T. keine statistisch validen Analysen zuließen, werden auch zur Ex-post-Bewertung weitgehend die Literaturwerte aus Osterburg und Runge (2007) bzw. vergleichbare Schätzungen für die Anbauverhältnisse in Mecklenburg-Vorpommern genutzt (LU, ohne Jahr). Wegen vergleichsweise strengerer Auflagen ähnlicher Maßnahmen in anderen Bundesländern, wird bei der naturschutzgerechten Grünlandbewirtschaftung mit 40 kg N/ha von einer geringfügig höheren Reduktionswirkung ausgegangen als in der Literatur. Die Wirkung der erosionsmindernden Anbauverfahren wird an die der Winterbegrünung angelehnt, allerdings leicht modifiziert (vgl. Modulbericht 6.3 MB AUM). Die Reduzierung von N-Austrägen in das Grundwasser wurde für den Teilindikator Herbst-N<sub>min</sub> über die genannten Quellen sowie vor allem durch Schmidt und Osterburg (2011) belegt.

**Tabelle 40:** Wirkungsbewertung von AUM mit Wasserschutzzielen

Maßnahme Kürzel Name	Fläche <sup>1)</sup> Ø 2007-14	Reduktion N-Saldo		Kosten <sup>-2)</sup> Wirksamkeit	Weitere Reduktionseffekte	
		N-Saldo je ha	N-Saldo gesamt		Herbst-N <sub>min</sub>	Ein <sup>-3)</sup> trag OG
	[ha]	[kg/ha]	[t]	[Euro/kg]	[kg/ha]	
214a Naturschutzger. Grünlandbewirtschaftung	42.219	40	1.689	5,2	10	n.b.
214b IP - Freilandgemüse	968	20	19	14,4	40	++
IP - Obstbauflächen, Spargel, Erdbeeren	1.701	0	0	n.b.	n.b.	+
214c Ökologische Anbauverfahren	92.782	60	5.567	2,5	20	+
214d-A Erosionsmindernder Ackerfutterbau	11.234	0	0	n.b.	50	+ / ++
214d-B Erosionsmindernde Anbauverfahren	18.477	20	370	9,5	40	+ / ++

N = Stickstoff, P = Phosphor, N<sub>min</sub> = mineralischer Stickstoff

1) Fläche: Förderfläche, jeweils ohne Berücksichtigung von Förderkombinationen (=Brutto)

2) Verausgabte öffentliche Mittel 2007-14 / N-Saldo netto

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

Quelle: Eigene Darstellung.

Die quantitative Bewertung der **Fördereffizienz** der betrachteten Maßnahmen erfolgte in Bezug auf die Senkung von N-Bilanzsalden. Mit Abstand das beste Kostenwirksamkeits-Verhältnis weisen mit 2,50 Euro für das eingesparte kg N die ökologischen Anbauverfahren auf. Die Analysen bestätigen die Einschätzungen anderer Autoren weitgehend (Holsten et al., 2012; vgl. auch Osterburg und Runge, 2007), die Minderungskosten bewegen sich auf dem Niveau der kostengünstigsten AUM anderer Bundesländer in Nordwestdeutschland.

Die Kosten für das eingesparte kg N der naturschutzgerechten Grünlandbewirtschaftung waren etwa doppelt so hoch. Allerdings stellte die N-Reduktion hier nicht das primäre Förderziel dar. Vor allem wegen deutlich geringerer Wirkung pro Flächeneinheit fiel die Kosten-Wirksamkeits-Relation der erosionsmindernden Anbauverfahren und auch der integrierten Produktion von Gemüse weit ungünstiger aus. Für die beiden übrigen Maßnahmen mit Wasserschutzzielen wurde kein Minderungseffekt beim N-Saldo angenommen, die Berechnung einer Kostenwirksamkeit entfällt.

Unter den Maßnahmen mit Wasserschutzzielen hatten – abgeleitet aus Analysen betrieblicher Daten anderer Bundesländern – die naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung und die ökologischen Anbauverfahren theoretischen Einfluss auf **Phosphorbilanzüberschüsse**. In den von biota (2013) berechneten Betriebsbeispielen für Mecklenburg-Vorpommern ergibt sich für Flächen unter AUM-Auflagen kein geringerer Bilanzsaldo als bei konventionelle Vergleichsflächen. Eine valide Hochrechnung der Ergebnisse für die Gesamtwirkung der Maßnahmen wäre mit den veröffentlichten Daten aber nicht zulässig, sodass keine abschließende Aussage getroffen werden kann. Landesweit ist nach diesen Schätzungen ohnehin von einem ausgeglichenen Bilanzsaldo auszugehen.

Auch die **Reduzierung des PSM-Einsatzes** stand nicht im Fokus des Förderangebotes, ist aber aufgrund der vorhandenen Belastungen als relevantes Handlungsfeld anzusehen. Zwei Maßnahmen mit Wasserschutzzielen wiesen Bewirtschaftungsauflagen im Hinblick auf die Reduktion auf. Wichtige positive Wirkungsbeiträge gingen einerseits von Acker- und Dauerkulturflächen im Ökolandbau aus. Des Weiteren ist durch die Förderauflagen des Öko-Landbaus und Vertragsnaturschutzes sogar auf 40 % der Grünlandflächen in Mecklenburg-Vorpommern der PSM-Einsatz weitgehend ausgeschlossen worden. Auf den übrigen Ackerflächen ist die PSM-Intensität bei den vorherrschenden Kulturarten auch in Mecklenburg-Vorpommern angewachsen (Roßberg, 2016).

Wirkungen der AUM auf den **Eintrag von Nähr- und Schadstoffen in die Fließgewässer** wurden durch die Verringerung von Erosion und Abschwemmung erzielt, entsprechende Bewirtschaftungsauflagen mit Einfluss auf die Eintragswege in Oberflächengewässer waren bei den Varianten des erosionsmindernden Ackerbaus (214d) und bei zwei weiteren Maßnahmen mit Wasserschutzziel zu finden. Insgesamt erreichte 2012 die Förderfläche mit erosionsmindernder Wirkung mit rund 81.400 ha knapp 8 % der Ackerfläche in Mecklenburg-Vorpommern. Wegen der geringen Inanspruchnahme fiel die theoretisch gut belegte Wirkung von Schutzstreifen (Langer, 2014; LUNG, 2002a) direkt an Gewässern marginal aus. Wie Wendland et al. (2015) belegen, erfolgt der

größte Teil der Nährstoffeinträge in Mecklenburg-Vorpommern über Dränagen. Auf diesen Eintragspfad haben nur die Maßnahmen Einfluss, die – wie oben beschrieben – emissionsseitig die Minderung von Nährstoffüberschüssen und -austrägen bewirken.

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

AUM mit Bodenschutzzielen sind laut Tabelle 35 die integrierte Produktion von Obst- und Gemüsebau (214b), die ökologischen Anbauverfahren (214c) sowie die Anwendung von erosionsmindernden Produktionsverfahren im Ackerbau (214d) mit den Teilmaßnahmen 214d-A erosionsmindernder Ackerfütterbau und 214d-B erosionsmindernder Ackerbau. Während 214d und 214b das Ziel der Vermeidung von Wind- bzw. Wassererosion verfolgten und auf Ackerflächen abzielten, hatte 214c das Ziel der Erhaltung bzw. Förderung der Bodenfruchtbarkeit. Von der integrierten Produktion von Obst und Gemüse kam ausschließlich die IP von Gemüse zur Anrechnung, da nur diese Förderauflagen aufwies, aus denen sich Erosionsschutzeffekte ableiten lassen.

Mit den AUM zur Erosionsvermeidung wurden im Untersuchungsjahr 2012 mit rd. 1.100 ha knapp 4,7 % der als mittel bis sehr hoch durch **Wassererosion** ( $E_{\text{nat}}$ -Stufen 3 bis 5) gefährdeten Ackerflächen erreicht. Der Bruttowert mindert sich um einen halben Prozentpunkt unter Anrechnung der für den erosionsmindernden Ackerfütterbau identifizierten Mitnahmen. Der Förderumfang der AUM zur Erosionsvermeidung fiel auf mittel bis sehr hoch durch **Winderosion** bedrohten Ackerflächen mit 29.700 ha zwar deutlich höher aus, die große Potentialfläche von rd. 443.300 ha in den  $E_{\text{nat}}$ -Stufen 3 bis 5 bedingte jedoch auch hier einen vergleichsweise geringen Förderanteil von 6,7 % brutto und 6,3 % netto.

Der durch Wassererosion **vermiedene Bodenabtrag** konnte quantifiziert werden und betrug brutto, d. h. ohne Berücksichtigung von Mitnahmen 6.900 t, netto unter Anrechnung der o. g. geringen Mitnahmeeffekte für 21d-A 5.760 t pro Jahr. Das entspricht knapp 2 % des potenziellen Bodenabtrags in der Zielkulisse unter Heranziehung der o. g. potenziellen Bodenabtragsdaten. Da der potentielle Bodenabtrag durch Wind in der Ausgangssituation, d. h. ohne Förderung durch AUM nicht vorliegt, beschränken sich die Aussagen auf die obige Quantifizierung.

Die **Bodenfruchtbarkeit** respektive der Humusgehalt des Bodens wurden durch die Förderung des Ökolandbaus erhöht. Ein Humus-C-Gehalt von 99 kg ha/Jahr errechnet sich nach der Humusbilanz (ohne Berücksichtigung der Humusreproduktionsleitung von Nebenernteprodukten wie Stroh und Rübenblatt sowie des Wirtschaftsdüngereinsatzes) für ökologisch wirtschaftende Betriebe. Damit verringerte sich durch diese Förderung das Humusdefizit das bei konventionell wirtschaftenden Betrieben entsteht um fast  $460 \text{ kg ha}^{-1} \text{ a}^{-1}$ . Infolge der Förderung der ökologischen Wirtschaftsweise konnte somit für das Ackerland eine Erhöhung des Humusgehaltes von rd. 22 kt Humus-C nachgewiesen werden. Hierbei wurden allerdings auch schnell reversible Effekte des Humusaufbaus berücksichtigt.

Auf die für die anderen Umweltressourcen durchgeführte **Effizienzbewertung** der AUM mit Bodenschutzziel wurde verzichtet. Dies ist damit zu begründen, dass der vermiedene Bodenabtrag

durch Winderosion, der in Bezug auf die Erosionsvermeidung den höchsten Flächenumfang erreicht, nicht quantifiziert werden konnte. Eine Effizienzbewertung, die allein die Erosionsvermeidung durch Wassererosion darstellt, wäre folglich stark reduktionistisch und würde in der Aussage zu Fehlinterpretationen führen.

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

Im Rahmen der AUM wurden sieben Teilmaßnahmen gefördert, davon vier (214d, e, f, g) seit bzw. nach dem Health Check. Die naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung (214a) gliederte sich in vier nach Grünlandlebensräumen differenzierten Verpflichtungen, die wiederum Basis-, Mahd und Beweidungsvarianten hatten. Der erosionsmindernden Produktionsverfahren (214d) hatten die Varianten erosionsmindernde Ackerfutterbau und erosionsmindernde Anbauverfahren. Sechs Teilmaßnahmen hatten Biodiversitätsziele, vier Wasser- und drei Bodenschutzziele. Klimaschutzziele wurden nicht quantifiziert. Die meisten Maßnahmen waren auf mehrere Ziele, also multifunktional, ausgerichtet, lediglich die Förderungen für Blühflächen, Schaf-/Ziegenweide und Ackerschonstreifen hatten ausschließlich Biodiversitätsziele.

Tabelle 41 gibt einen Überblick über die geförderten Teilmaßnahmen, ihre Zielsetzung und Wirkungsbewertung. Insgesamt wurden im Durchschnitt der Förderperiode 143.200 ha gefördert, das waren knapp 19 % der LF.

Positive flächenhafte Wirkungen auf Arten und Lebensräume summierten sich im Förderdurchschnitt auf knapp 139.000 ha: 10,4 % der LF bzw. 3,4 % des Ackerlandes und 38,4 % des Grünlandes. Es wurden brutto jedes Jahr rund 7,7 kt Stickstoffüberschüsse reduziert (entspricht gut 8 % der von biota (2013) für 2007 bis 2010 kalkulierten Überschüsse), die Auswaschung von Nitrat in das Grundwasser wurde in noch größerem Umfang verhindert. 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 22 kt Humus-Kohlenstoff pro Jahr durch die Maßnahmen gefördert wurde. Eine weitere Bodenschutzwirkung zielte auf die Erhaltung der Bodensubstanz durch Verhinderung von Erosionsereignissen. Es konnten jedes Jahr rd. 6,9 kt Bodenabtrag durch Wassererosion unterbunden werden. Durch Winderosion unterbundene Bodenabträge konnten nicht quantifiziert werden, dürften aber von weit größerer Bedeutung gewesen sein als die Wassererosion.

Durch gezielten Einsatz von Förderkulissen, Bagatellgrenzen<sup>70</sup> und ressourcenspezifisch definierten Förderauflagen konnten Mitnahmeeffekte weitgehend vermieden werden. Lediglich in der Variante erosionsmindernder Ackerfutterbau (214d) wurden summarisch 17 % Mitnahmen angenommen, so dass nicht die volle Bruttoförderfläche auf Ressourcenschutzwirkungen angerechnet wurde (Tabelle 41). Bei der Inanspruchnahme der integrierten Produktion von Obst und Gemüse (214b) waren ebenfalls Mitnahmen zu erwarten, die jedoch nicht abschließend quantifiziert wer-

---

<sup>70</sup> Jeweils 150 Euro Bagatellgrenze für 214c, 214f, 214g.

den konnten. Eine vollständige Verhinderung von Mitnahmepotenzialen kann hingegen schnell zu erhöhten Implementationskosten und damit zu einer schlechteren Fördereffizienz führen.

Insgesamt kann den AUM eine umfangreiche Umweltwirkung attestiert werden, die z. T. auch über die in Mecklenburg-Vorpommern bestehenden umfangreichen Zielsetzungen hinausgehen. Diese Wirkungen im Hinblick auf Wasser- und Klimaschutz sowie die biologische Vielfalt werden ausführlich in den entsprechenden Vertiefungsthemen analysiert (9.3\_MB, 9.7\_MB). Aus Wasserschutzsicht hatte der oben dargestellte Minderungseffekt der AUM beim Stickstoffsaldo den landesweiten Trend merklich beeinflusst und auch einen spürbaren Einfluss auf die Verbesserung der Gewässerqualität. Dennoch konnten WRRL-Bewirtschaftungsziele allein auf Basis der Flächenförderung nicht erreicht werden (vgl. Wendland et al. 2015). Im Arten- und Biotopschutz bleiben die Wirkungen im Regelfall lokal beschränkt und leisten nur geringe Beiträge zur Lösung landesweiter Probleme. Dementsprechend war bei den landesweiten Biodiversitätsindikatoren Feldvögel<sup>71</sup> 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 Viehbestände und der Weidewirtschaft, Rückgang von Sommergetreide, Zunahme von Mais) mit spezialisierten Produktionszweigen und hohen Produktionsintensitäten, übersteuern die positiven Wirkungsbeiträge der AUM.

---

<sup>71</sup> Feldvogelindikator bislang nur als Bundesindikator vorliegend. Dieser, sowie entsprechende Indikatoren aus anderen Bundesländern, zeigen jedoch ebenfalls negative Trends.

**Tabelle 41:** 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 [ha] <sup>1)</sup>	Zielerfüllung [%] <sup>2)</sup>				quantitativ [pro Jahr]	qualitativ [- bis +++]		Wert <sup>6)</sup>	Einheit <sup>7)</sup>
214a	Naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung	42.207	78%	ja	E	Biodiversität Wasser		+++	0	208 Euro/Wirk. 5 Euro/kg N	
214b	Integrierte Produktion von Obst und Gemüse	2.668	78%	nein	E	Biodiversität		+	0	824 Euro/Wirk. 14 Euro/kg N n.b.	
		968	(nur Gemüse)			Wasser	20 t N				
		968	(nur Gemüse)			Boden	0 t				
214c	Ökologischer Landbau	92.782	71%	nein	S	Biodiversität Wasser Boden		++	0	229 Euro/Wirk. 3 Euro/kg N n.b.	
214d	Erosionsmind. Produktionsverfahren	29.711	74%	ja	E	Wasser	0 t N		17	n.b. n.b.	
	davon Erosionsmind. Ackerfutterbau	11.234				Boden	6.650 t (Wassererosion)				
	davon Erosionsmind. Anbauverfahren	18.477				nein	E				Wasser
						Boden	250 t (Wassererosion)				
214e	Blühflächen/-streifen	850	85%	nein	E	Biodiversität		++	0	801 Euro/Wirk.	
214f	Schaf-/Ziegenweide	443	4%	ja	E	Biodiversität		++/+++	0	142 Euro/Wirk.	
214g	Schonstreifen	39	4%	ja	E	Biodiversität		+++	0	499 Euro/Wirk.	

1) Geförderte Fläche im Durchschnitt der Förderperiode 2007 bis 2014 bzw. der Laufzeit der Maßnahmen.

2) Zielerfüllung in Bezug auf die Förderfläche, gemessen an den Zielen nach dem Health Check (4. Änderungsantrag 2010).

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) In Absprache mit dem Fachreferat, z. T. abweichend von Formulierungen im Programmdokument.

6) Die Effizienzbewertung wird als Kosten-Wirksamkeit ausgedrückt. Die Kostenseite umfasst öffentl. Ausgaben.

7) Kosten-Wirksamkeitsquotient entsprechend der betrachteten Wirkungseinheiten (Stickstoff N, Bodenabtrag t, Humusbildung Kohlenstoff t); bei Biodiversitätswirkungen dimensionslos, n.b. = nicht berechnet.

Quelle: Eigene Darstellung.

### 6.3.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

#### Schlussfolgerungen

Im Zielfeld der **biologischen Vielfalt** besteht nach wie vor großer Handlungsbedarf zur Erhaltung von Arten und Lebensräumen, wie z. B. ausführlich im Konzept zur Erhaltung und Entwicklung der biologischen Vielfalt in Mecklenburg-Vorpommern dokumentiert (LU, 2012f). Der HNV-Indikator zeigt seit seiner Ersterfassung 2009 einen starken negativen Trend, die Erhaltungszustände von FFH-Lebensraumtypen sind nach wie vor unzureichend oder schlecht, insbesondere auch im Grünland (BfN, 2014; LUNG, 2007). Der Grünlandanteil an der LF steht erheblich unter Druck und hat trotz der seit 2008 geltenden Dauergrünland-Erhaltungsverordnung (DGERhVO M-V 2008) bis 2011 weiter abgenommen. Vor diesem Hintergrund scheint der Anteil von biodiversitätswirksamen AUM an der LF von rd. 10 % zu gering zu sein, zumal sich die hoch wirksamen (+++, sehr positive Wirkungen), gezielten, naturschutzfachlichen Maßnahmen nur auf einen Anteil von 3,2 % der LF summieren. Daher sollte sowohl ihr Flächenumfang als auch ihre Effektivität gesteigert werden.

Gemessen am Umfang der relevanten Förderflächen ist der **Wasserschutz** ein wichtiges Umweltziel der AUM. Mit den geförderten Maßnahmen konnten in bedeutendem Umfang diffuse Stoffeinträge in Gewässer reduziert werden. Auf der anderen Seite wird von der Bewirtschaftungs- und Maßnahmenplanung zur Umsetzung der WRRL auch zu Beginn des neuen Bewirtschaftungszeitraums nach wie vor ein hoher Bedarf zur Minderung von Nährstoffeinträgen aus der Landwirtschaft gesehen, vor allem die Senkung der Nährstofffrachten in Oberflächengewässern steht weiterhin im Fokus der WRRL-Zielsetzungen. Der Wirkungsbeitrag der AUM konnte gegenüber der Förderperiode vor 2007 gesteigert werden, jedoch blieb die Akzeptanz der Maßnahmen mit Wasserschutzziel hinter den Erwartungen zurück.

Größtes Problem im Hinblick auf die Zielerreichung nach WRRL sind nach den neuesten Berechnungen im Rahmen der WRRL-Bestandsaufnahmen Nährstoffeinträge in die Gewässer über Dränagen (Wendland et al., 2015). Daher sind im Rahmen der Flächenförderung Maßnahmen von Bedeutung, die bei den Nährstoffüberschüssen ansetzen und/oder in der Lage sind, Nährstoffaussträge zu vermeiden, also Nährstoffe in der Sickerwasserperiode binden. Ein Großteil der Maßnahmen in der Förderperiode 2007 bis 2014 hat genau dort angesetzt, also schon sinnvolle Wirkungsbeiträge erzielt. Es gilt also, diese Wirkungsbeiträge zu erhalten und auszubauen.

#### Empfehlungen

Für die **naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung (214a)** zeigt die Evaluation auf Grundlage der Wirkungspfad- und Literaturanalyse eine sehr positive (+++) Wirkung auf durchschnittlich 42.200 ha auf die **biologische Vielfalt** der Grün- und Salzgrasländer in Mecklenburg-Vorpommern. Rund 16 % der Maßnahmenflächen lagen in Schutzgebieten, also den Hot Spots der Biodiversität. Die überwiegend 2013 durchgeführten Wirkungskontrollen auf Verpflichtungs-



flächen zeichneten jedoch ein gemischtes Ergebnis im Hinblick auf die floristischen Werte der Flächen und ihre Ausstattung mit Leitarten der Brutvogelgemeinschaften.

Vor diesem Hintergrund wird grundsätzlich empfohlen, die Maßnahme fortzuführen. Es sollte jedoch (wieder) eine verstärkte Begutachtung der Förderflächen vor Ort vorgenommen werden, um einerseits zu Beginn Verpflichtungsinhalte passgenauer auf die (stand-)örtliche Situation abzustimmen, andererseits auch während der Verpflichtungslaufzeit Feinjustierungen vornehmen zu können. Auch scheint es erforderlich naturschutzfachliche Zielkonflikte, wie sie zwischen floristischem und avifaunistischem Artenschutz auftreten können, vor Verpflichtungsbeginn zu entscheiden, damit Auflagen entsprechend der Zielarten festgelegt werden können. Dadurch erhöhen sich zwar die Implementationskosten; jedoch kann die Maßnahmenwirkung gesteigert werden. In anderen Bundesländern haben sich Modelle bewährt, bei denen Landschaftspflegeverbände, Biostationen o. ä. laufenden Kontakt zu den Landwirten halten.

Die Förderrichtlinie sah eine vorrangige Lenkung der Maßnahmenflächen in Gebiete mit „regionalem Vorrang“ vor, darunter Natura-2000-Gebiete, Nationalparke, Biosphärenreservate und Naturschutzgebiete. Es wird empfohlen die Lenkungswirkung zu verstärken, um die potentiell hochgradig wirksamen Maßnahmen der naturschutzgerechten Grünlandbewirtschaftung stärker in diesen prioritären Gebieten zu konzentrieren. Dafür sind ggf. auch proaktive Maßnahmen (Information, Einwerbung) erforderlich. Mecklenburg-Vorpommern hat bislang auf eine Natura-2000-Ausgleichszahlung (Code 213) verzichtet. Die Einführung dieser Maßnahme könnte sinnvoll sein, das abgesenkte Prämienniveau der naturschutzgerechten Grünlandbewirtschaftung in Schutzgebieten zu kompensieren und damit eine Teilnahme attraktiver zu machen.

Die Wirkungskontrollen sollten fortgeführt und um Referenzflächen mit regionaltypischer Bewirtschaftung ohne Verpflichtungen für ein Mit-Ohne-Vergleichssystem erweitert werden. Erst langjährige Vergleiche zwischen Förder- und Nichtförderflächen lassen gute Rückschlüsse auf die Maßnahmenwirkung zu. Um zu aussagekräftigen Ergebnissen zu kommen, sind die Probleme der Flächenidentifizierung zu beheben.

Aus **Wasserschutzsicht** ist es sinnvoll, die mit der Förderung verbundenen positiven Nebeneffekte weiterhin zu nutzen, weil gerade diese Maßnahme häufig zur Extensivierung der landwirtschaftlichen Flächennutzung in der Nähe von Oberflächengewässern beiträgt, also in Gebieten, die häufig von Entwässerungsmaßnahmen betroffen sind. Wirkungskontrollen sollten zur besseren Abschätzbarkeit der Maßnahmenwirkung auch die Nährstoffeinträge und -austräge erfassen.

Die **integrierte Produktion von Obst und Gemüse (214b)** entfaltete insgesamt geringe (+) positive Wirkungen auf Arten und Lebensräume auf durchschnittlich 2.668 ha, wobei mehr als zwei Drittel der Obst- und Gemüseanbauflächen Mecklenburg-Vorpommerns mit der Maßnahme erreicht wurden. In einigen Aspekten (z. B. Pflanzenschutz) bewegten sich die Bewirtschaftungsverpflichtungen nahe am verpflichtenden Cross-Compliance-Referenzlevel. Das Maßnahmen-Label ist darüber hinaus Voraussetzung zur Produktion und Vermarktung im Rahmen verschiedener

Qualitätssicherungssysteme (GlobalGAP/QS verpflichtend für die Belieferung des Lebensmittel Einzelhandels). Die Analysen zeigten, dass Biodiversitätswirkungen fast nur durch die zusätzlichen verpflichtenden Maßnahmen zur Habitataufwertung für Nützlinge und durch Nisthilfen im Obstbau entstehen konnten. Es wird daher empfohlen, sofern das Biodiversitätsziel für die Maßnahmen aufrechterhalten werden soll, eine Bewertungsgrundlage für die Förderung von Arten der Feldflur zu schaffen. Dazu bieten sich u. a. Feldvögel als Indikatoren an. Relevant sind neben dem Artvorkommen (Artenvielfalt) auch deren Häufigkeit (Abundanz) sowie ihr Bruterfolg. Im Idealfall könnte damit belegt werden, dass die integrierte Produktion die Nahrungsgrundlage für Vogelarten verbessert. Dafür wären auch geeignete Referenzflächen ohne Verpflichtung zu untersuchen. Auf Grundlage der Ergebnisse wäre dann zu überlegen, ob die Maßnahme fortgesetzt, durch weitere Bestimmungen aufgewertet oder die Förderung eingestellt werden soll.

Positive Wasserschutzwirkungen der integrierten Produktion wurden im Gemüsebau zwar angenommen, waren aber nicht kontrollpflichtig und damit nicht belegbar. Das Land hat an dieser Stelle die Förderung neu ausgestaltet, was aus Sicht der Evaluierung sehr begrüßt wird.

Die **ökologischen Anbauverfahren (214c)** erreichten mit jährlich durchschnittlich 92.782 ha geförderter Fläche große Flächenanteile der LF. Ihre Wirkungen für **Arten und Lebensräume** sind gut, könnten aus naturschutzfachlicher Sicht aber sowohl im Ackerbau (z. B. Bewirtschaftungszeitpunkte), im Futterbau (z. B. Klee grasbewirtschaftung, Schnittzeitpunkte im Grünland) oder bei der Feldrandpflege optimiert werden. Das Interesse an den ökologischen Anbauverfahren sollte daher genutzt werden, um optionale naturschutzfachliche Bausteine anzubieten. Es gibt gute Praxisbeispiele (Fuchs und Stein-Bachinger, 2008), die ggf. regional adaptiert werden müssen. Diese Module könnten sowohl außerhalb als auch innerhalb der Nationalen Rahmenregelung etabliert werden. Durch den Öko-Landbau könnte somit ein entscheidender Beitrag zur Erhöhung hoch wirksamer Maßnahmen in der Normallandschaft geleistet werden.

Aus den ökologischen Anbauverfahren war auch der aktuell höchste Wirkungsbeitrag für den **Wasserschutz** zu verzeichnen. Die Maßnahme mit ihren multifunktionellen Wirkungen und günstigen Kosten-Wirkungsrelationen sollte erhalten und ausgebaut werden, die Fortsetzung der Förderung wird aus Ressourcenschutzsicht unbedingt empfohlen.

Die Förderung des **erosionsmindernden Ackerfutterbaus (214d-A)** war eine Maßnahme mit wichtigem Wirkungsbeitrag im Hinblick auf die Minderung von Nährstoffausträgen in **Gewässer**. Die Zielsetzung der Maßnahme, vor allem der Ausdehnung des Maisanbaus mit den oft negativen Auswirkungen auf den Gewässerschutz entgegenzuwirken, hat gut funktioniert und war nur mit geringen Mitnahmen verbunden. Da die Maßnahme zudem gute Erosionsschutzeffekte mit sich brachte, sollte das Förderangebot aus Sicht des Wasser- und Bodenschutzes beibehalten werden. Die Kombination **MDM-Verfahren und Winterbegrünung (214d-B)** zielte in erster Linie auf den **Erosionsschutz**. Vor allem bei der Winderosion wurden gute Wirkungsbeiträge erzielt. Die Fortsetzung der Förderung wäre aber auch aus Wasserschutzsicht zu empfehlen, weil durch Winterbegrünung Nitratausträge über Dränagen und Grundwasser verhindert werden können. Laut

Fachberatung WRRL ist gerade die Nitratauswaschung im Sinne eines vorsorgenden Gewässerschutzes so gering wie möglich zu halten. Ein zukünftiges Förderangebot sollte dabei aber aus Wasserschutzsicht ambitioniertere Auflagen beinhalten als die Greening-Variante der Winterbegrünung. So wäre etwa eine deutliche Begrenzung des Andüngens zur Zwischenfrucht angeraten. Um eine Wasserschutzwirkung voll zu entfalten, muss zudem die Anrechnung des konservierten Stickstoffs in der Folgedüngung gewährleistet sein. An dieser Stelle ist insbesondere die Beratung gefragt, die durchgängig explizite Hinweise enthalten muss. Die Wirkung einer Flächenförderung kann verbessert werden, wenn sie obligat an eine Beratung gekoppelt wird.

Bei der Variante der Anlage von Ackerfutterflächen als **Schutzstreifen an Gewässern und Söllen** war die Inanspruchnahme gering. Gerade an prioritären Gewässern wäre aber eine höhere Inanspruchnahme wünschenswert. Wie schon in der Halbzeitbewertung angesprochen sind aus Gewässerschutzsicht ortsfeste Schonstreifen zu bevorzugen, die mit vorgegebenen Saatgutmischungen bessere Wirkungen erzielen, aber auch höhere Prämiensätze erfordern. Aus Sicht der Evaluierung wird daher begrüßt, dass im neuen Förderprogramm ortsfeste Gewässerschutzstreifen angeboten werden.

Die mit dem Health Check neu eingeführte Maßnahme **Blühflächen und Blühstreifen als Bienenweide (214e)** zeigte positive (++) Wirkungen für viele **Tierarten der Feldflur**. Die Maßnahme weist zwar ein vergleichsweise schlechteres Kosten-Wirksamkeitsverhältnis auf, jedoch sind hohe Prämiensätze in (ertragreichen) Ackerbaulandschaften für eine Teilnahme unabdingbar. Durch die Ausrichtung auf den Nutzen für Imker (vitale Bienenvölker, Verfügbarkeit von Pollen außerhalb der Haupttrachtzeit) und Landwirtschaft (Bestäubung) ist 214e nicht für wildlebende Arten der Feldflur optimiert. Wesentliches Beurteilungskriterium dafür wäre die gewählte Saatgutmischung und Saatstärke, über die keine Informationen vorliegen. Da Blühstreifen prinzipiell ein sehr gutes Instrument sind, um die Habitatqualitäten von Ackerlandschaften für Kleinsäuger, Vögel, Insekten aufzuwerten, sollte überlegt werden, entsprechende Varianten zusätzlich anzubieten. Dabei sollte auf Saatzeitpunkte (nicht zu spät für Bodenbrüter), Saatgutmischung (hoher Kräuteranteil, kaum Kulturpflanzen, regionales Saatgut, langer Blühzeitraum) und Saatstärke (gering, Offenbodenstellen, geeignetes Mikroklima) geachtet werden. Nach Möglichkeit sollten Blühflächen und Blühstreifen über Winter stehen gelassen werden.

Der erst seit 2011 angebotenen Maßnahme **Schaf- und Ziegenweide (214f)** kommt aufgrund ihrer gezielten Ausrichtung sowie der festgelegten Bewirtschaftungsbedingungen ein hohes (++) naturschutzfachliches Potenzial zu. Sie wurde allerdings nur auf durchschnittlich 443 ha in Anspruch genommen. Die Auswertungen zeigten, dass Maßnahmenwirkungen, bedingt durch große Standortheterogenität und viele Bewirtschaftungsoptionen, nur flächenspezifisch zu bewerten sind. Dafür wären theoretisch mehrjährig angelegte Mit-Ohne-Vergleiche einzurichten. Vorrangig wird jedoch empfohlen, die Beweidung mit Schafen und/oder Ziegen als optionalen Baustein in die naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung zu integrieren. Damit kann innerhalb einer Förderrichtlinie eine flächengangepasste, optimierte Auswahl von Bewirtschaftungsverpflichtungen erfolgen (vgl. oben bei 214a), ohne dass Förderrichtlinien potentiell zueinander in

Konkurrenz stehen bzw. eine zusätzliche fachliche Steuerung durch die Bewilligungsbehörden erforderlich wird. Prinzipiell können naturschutzfachliche Flächenmaßnahmen durch Maßnahmenkombinationen unterstützt werden. Infrage kommen betriebliche Investitionen über das Agrarinvestitionsprogramm (z. B. Stallbauten, 121) oder die Nichtproduktiven Investitionen 216 (z. B. Erstinsandsetzung von Weideflächen, Zaunbau). Regionale Vermarktungsinitiativen, z. B. über LEADER-Aktivitäten, bieten die Möglichkeit, die Schaf- und Ziegenhaltung wirtschaftlich attraktiver zu gestalten.

Die Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigen, dass **Ackerschonstreifen (214g)** sehr gut geeignet sind, **Ackerwildkrautbestände** zu fördern und ihre Vegetationsgesellschaften zu erhalten. Bundesweit (Uni Göttingen, Uni Kassel und DVL, 2010) und in M-V (LU, 2012f: Kap. 6.1 und 7.9) wurde ein hoher Bedarf zum Schutz der Ackerwildkräuter festgestellt. Die Förderung erfolgte seit 2012 mit geringer Akzeptanz (im Durchschnitt 39 ha). Um eine bessere Akzeptanz der Maßnahme zu erreichen, werden eine kontinuierliche Betreuung der Teilnehmer und die Anwerbung potenzieller neuer Teilnehmer empfohlen. Dabei sollte auch darauf geachtet werden, dass teilnehmende Betriebe positive Öffentlichkeitsarbeit für sich durchführen können, z. B. indem (mobile) Schilder zur Verfügung gestellt werden, die auf Ackerwildkrautstreifen, ihre Arten und ihre Bedeutung hinweisen. Das Land, z. B. das LUNG, könnte darüber hinaus regelmäßig Exkursionen zu besonders attraktiven Förderflächen für interessierte Bürger anbieten, z. B. in Kombination mit einem Imbiss auf dem teilnehmenden Betrieb, um die Wertschätzung für diese Art der Bereitstellung öffentlicher Güter zu verdeutlichen.

Unter bestimmten Bewirtschaftungsbedingungen können die Maßnahmenpotenziale nicht zum Tragen kommen. Das gilt in vielen Fällen beim Anbau von Mais sowie im Regelfall bei Untersaaten. Auch der Anbau von Zwischenfrüchten kann kontraproduktiv auf Ackerwildkräuter wirken. Daher wird empfohlen, Mais, Untersaaten und ggf. auch Zwischenfrüchte in der Förderrichtlinie für die Schonstreifen auszuschließen. Vor dem Hintergrund langjähriger Erfahrungen aus anderen Bundesländern erscheint es nicht zwingend erforderlich, Wirkungskontrollen zur Überprüfung der Maßnahme einzurichten. Jedoch sollten stichprobenhaft Kontrollen durchgeführt werden (z. B. auf den Schonstreifen sowie im Feldinneren als Referenz), um nicht geeignete Standorte auszuschließen.

Die AUM mit **Bodenschutzziel** sollten – wie oben schon betont - grundsätzlich beibehalten und besonders in Anbetracht der vorherrschenden Erosionsproblematik durch Wind ausgebaut werden. Klar hervorzuheben ist jedoch, dass es auch zukünftig nicht Funktion der Agrarumwelt- und klimamaßnahmen (AUKM) sein kann bzw. sein sollte, alleinig zur Lösung des Problems beizutragen. In den Auseinandersetzungen zur inhaltlichen Festlegung der AUM besonders im Bereich der Erosionsvermeidung durch Wind ist zukünftig vermehrt auch die Sozialpflichtigkeit des Eigentums bzw. die Gefahrenabwehr zu diskutieren und insbesondere auch gegenüber landwirtschaftlichen Berufsständen vertreten werden.

AUM mit Ziel Boden- und Gewässerschutz sollten grundsätzlich dem Vorbild des erosionsmindernden Ackerfutterbaus folgen, indem Prämien ausschließlich nur für Flächen innerhalb von fachlich definierten Zielkulissen gewährt werden. Die Unterscheidung nach Verpflichtungsfläche und Prämienfläche wird als sinnvolles Instrument angesehen, um den teilnehmenden Unternehmen hinreichend Flexibilität in Bezug auf ihre Anbauplanung zu gewähren.

## 6.4 Umwelt- und tiergerechte Haltungsverfahren (215)

### 6.4.1 Maßnahmenüberblick

#### Maßnahmenbeschreibung

Nach dem Health Check (HC) wurde die „Förderung umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren“ (UTHV) in MV eingeführt. Die Maßnahme wird durch die fünf Teilmaßnahmen umgesetzt, die in Tabelle 42 mit den jeweiligen Fördersätzen dargestellt sind.

**Tabelle 42:** Teilmaßnahmen, förderberechtigte Tierart und Prämienhöhe\* in Euro pro GVE und Jahr

Laufstallhaltung mit planbefestigten oder teilperforierten Flächen	Milchkühe	Aufzuchtrinder	Mastrinder	Mast-schweine	Sauen
a) mit Weide	88	61	94	121	-
b) Aufstallung auf Stroh	37	36	167	115	146
c) Aufstallung auf Stroh + planbefestigter Außenauslauf,	54	53	183	129	158
d) auf Stroh mit Weide (a und b)	100	74	203	167	-
e) auf Stroh, mit Außenauslauf und Weide (a und c)	116	94	219	182	-

\* ökologisch wirtschaftende Betriebe erhalten eine um 10 % geringere Prämie

Quelle: Richtlinie zur Förderung umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren (UTHV 2010, S. 502).

Im Rahmen der Richtlinie wurden Vorgaben für die Weidedauer gemacht (1. Juni – 1. Oktober) und Mindestvorgaben für die nutzbare Stall-, Auslauf- und Weidefläche definiert. Weitere Voraussetzungen für eine Teilnahme waren bspw. die Bereitstellung vorgegebener Fressplatzbreiten und Tier-Fressplatzverhältnisse von 1,2 : 1 (Milchkühe, Aufzuchtrinder) bzw. 1,5 : 1 (Mastrinder).

Allgemeine Bedingungen bestanden in der Einhaltung eines 5-jährigen Verpflichtungszeitraums und eines GV-Besatzes von 0,3 - 2 GVE/ha sowie einer tageslichtdurchlässigen Fläche von 5 % bei Rindern und 3 % bei Schweinen. Anbindhalter waren von der Förderung ausgeschlossen.

## Ziele der Maßnahme

Ziel der Maßnahme war es, die Einführung und Beibehaltung besonders tiergerechter Verfahren in der Nutztierhaltung zu fördern. Mit der Förderung sollten die Einkommensverluste, die mit tiergerechten Verfahren verbunden sind, kompensiert werden.

## Relevanzprüfung

Die tiergerechte Haltung<sup>72</sup> landwirtschaftlicher Nutztiere stellt für einen Großteil der Bevölkerung eine wichtige Anforderung an die Landwirtschaft dar (Zülsdorf et al., 2016). Gleichzeitig belegen Erhebungen, dass Bedenken bezüglich der Tiergerechtigkeit der Nutztierhaltung existieren (EFSA und EU-KOM, 2010; TNS Emnid, 2012); (European Commission, 2007). Auch von wissenschaftlicher Seite werden nicht tiergerechte Haltungsverfahren und Praktiken thematisiert (EFSA - European Food Safety Authority, 2008; EFSA, 2005a). Die Relevanz einer öffentlichen Förderung ist daher gegeben.

In MV hatten im Jahr 2010 ca. 34 % der Milchkühe Zugang zu Weide (Statistisches Bundesamt, 2010) und damit deutlich weniger als im bundesweiten Durchschnitt (42 %). Der größte Anteil Milchkühe (über 70 % der Tiere) wird in Laufställen mit Güllesystemen gehalten, während Laufställe mit Festmistverfahren einen Anteil von 24 % haben<sup>73</sup>. In der Schweinemast werden 67 % der Tiere in Vollspaltenbuchten gehalten, 25 % in Teilspaltenbuchten. Eingestreute Ställe und die Freilandhaltung spielen keine nennenswerte Rolle. Auch in der Zucht sind Teil- und Vollspaltenbuchten die gängige Haltungsform. Die Förderung der Weidehaltung sowie eingestreuter Verfahren ist aufgrund des geringen Stellenwertes dieser Haltungsverfahren und der positiven Wirkungen auf verschiedene Tierwohl-Aspekte plausibel.

## Mitnahme

Von hohen Mitnahmeeffekten kann insbesondere bei den Teilmaßnahmen ausgegangen werden, die geringe Anforderungen an die Haltung stellen und die „gängige Praxis“ bei den Betrieben sind. Dies trifft insbesondere auf die Laufstallhaltung auf Stroh bei Milchkühen (b) und die Laufstallhaltung mit Weide bei Aufzuchtrindern (b) zu. Auch die Weidehaltung von Milchkühen (a) ist für einen Teil der Betriebe ökonomisch vorteilhaft (z. B. bei hofnahen Weideflächen durch Verzicht auf gesonderte Mahd und Futtervorlage).

## Umsetzung

Die Maßnahme wurden mit einem Änderungsantrag im Jahr 2009 in das EPLR M-V aufgenommen (LU, 2009d). Mit der Förderung sollten 500 Betriebe und 140.000 Großvieheinheiten (GVE) er-

---

<sup>72</sup> Tierwohl umfasst die Dimensionen Gesundheit, Verhalten und Emotionen. Nur wenn in allen Bereichen ein guter Zustand erreicht wird, kann von einem hohen Tierwohl-Niveau gesprochen werden. Verfahren mit einem hohen Tierwohl-Niveau werden als „tiergerecht“ bezeichnet.

<sup>73</sup> Zu Aufzuchtrindern und für die Rindermast liegen keine differenzierten Angaben zu den Haltungsverfahren vor.

reicht werden. Ursprünglich waren rd. 65,1 Mio. Euro für die Maßnahme vorgesehen, nach mehreren Anpassungen standen für die Maßnahme rd. 57,6 Mio. Euro zur Verfügung.

Einen Überblick über die Inanspruchnahme der Maßnahme (ohne Altverpflichtungen) gibt Tabelle 43. Die bedeutendsten Teilmaßnahmen (sowohl im Hinblick auf die Auszahlungen als auch die Erreichten Betriebe und GVE) waren Aufstallung auf Stroh (b), Weide (a) und auf Stroh mit Weide (d) bei Milchvieh. Mit jeweils unter 10 Förderfällen wurden die Maßnahmen a) bei Mastrindern, c) bei Aufzuchtrindern und c) bei Milchkühen nur in sehr geringem Ausmaß in Anspruch genommen.

Insgesamt haben an der Maßnahme im Betrachtungszeitraum (2010 bis 2014) rund 400 Betriebe mit ca. 112.000 GVE teilgenommen. Mit der Maßnahme wurden 13 % der Rinder haltenden Betriebe in MV und 14 % der Schweine haltenden Betriebe erreicht (Statistisches Bundesamt, 2013a).<sup>74</sup> In den Jahren 2010 bis 2014 wurden Prämien im Umfang von rd. 39,4 Mio. Euro an die Betriebe ausgezahlt.

---

<sup>74</sup> Da die Daten der Statistik Tierzahlen angeben, die Informationen zur Förderung aber in GVE vorliegen, sind keine Angaben zum Anteil der mit der Förderung erreichten Tiere möglich.

**Tabelle 43:** Inanspruchnahme der Maßnahmen „Weide- und Strohhaltung“ 2010 – 2014 (ohne Altverpflichtungen)

		<b>Betriebe (Mittelwert)</b>	<b>GVE (Mittelwert)</b>	<b>Auszahlung (Euro)*</b>
Milchkühe	a) mit Weide	83	14.425	
	b) Aufstallung auf Stroh	93	32.945	
	c) Aufstallung auf Stroh + planbefestigter Außenauslauf	4	559	
	d) auf Stroh mit Weide (a und b)	110	17.777	
	e) auf Stroh, mit Außenauslauf und Weide (a und c)	15	2.142	
Aufzuchtrinder	a) mit Weide	33	3.277	
	b) Aufstallung auf Stroh	85	12.274	
	c) Aufstallung auf Stroh + planbefestigter Außenauslauf	3	351	
	d) auf Stroh mit Weide (a und b)	131	15.591	
	e) auf Stroh, mit Außenauslauf und Weide (a und c)	16	1.245	
Mastrinder	a) mit Weide	2	1	
	b) Aufstallung auf Stroh	80	6.480	
	c) Aufstallung auf Stroh + planbefestigter Außenauslauf	11	679	
	d) auf Stroh mit Weide (a und b)	31	1.350	
	e) auf Stroh, mit Außenauslauf und Weide (a und c)	13	1.472	
Mastschweine	b) Aufstallung auf Stroh	21	1.485	
	c) Aufstallung auf Stroh + planbefestigter Außenauslauf	6	258	
Zuchtschweine	b) Aufstallung auf Stroh	6	198	
<b>Summe</b>		<b>408</b>	<b>112.511</b>	<b>39.388.848</b>

Quelle: Eigene Berechnung auf der Basis von Förderdaten (ohne Altverpflichtungen).

## 6.4.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Die für alle Maßnahmen im Schwerpunkt 2 vorgegebene Bewertungsfrage 16 – Beitrag zur Verbesserung der Umweltsituation - entspricht nicht der primären Zielsetzung der Maßnahme. Daher stellen die ursprünglich im CMEF (EU-KOM, 2006a) im Zusammenhang mit der Maßnahme vorgeschlagenen Evaluationsfragen den Kern der Bewertung der Maßnahme dar.

### (1) Inwieweit haben die Zahlungen Landwirte dazu angeregt, hohe Tierschutzstandards über die entsprechenden vorgeschriebenen Standards hinaus einzuhalten?

Da keine spezifischen Haltungsvorgaben für die Haltung von Milchkühen und Mastrindern existieren, kann die erste Bewertungsfrage für diese Tiergruppe genau genommen nicht beantwortet werden. Allerdings ist das am meisten verbreitete Haltungsverfahren bei Mastbullen die Vollspaltenbucht mit einer nutzbaren Stallfläche von ca. 2,7 m<sup>2</sup> pro GV (KTBL, 2006b), sodass die Vorgaben der Richtlinie (z. B. ab einem Alter von neun Monaten: 4,5 m<sup>2</sup>) eine deutliche Verbesserung



darstellen. Für die Milchviehhaltung sind die Unterschiede zwischen der Förderung und dem Status-Quo in der praktischen Milchviehhaltung weniger ausgeprägt. Als kritisch zu bewerten ist, dass in der Teilmaßnahme b) „Aufstallung auf Stroh“ auch Betriebe mit Hochboxen förderberechtigt sind, obgleich hier verfahrensbedingt nur geringe Stroheinstreumengen möglich sind. Zudem ist die vorgegebene Weidefläche von 0,05 ha pro Milchkuh nicht ausreichend, damit die Tiere einen substantziellen Teil ihrer Nahrungsgrundlage auf der Weide aufnehmen können.

Für die Haltung von Mastschweinen und Zuchtschweinen liegen die Richtlinienvorgaben aufgrund des vorgegebenen Nutzbaren Stallfläche (z. B. 1,1 m<sup>2</sup> für Mastschweine ab fünf Monaten) und der Verpflichtung zur Stroheinstreu deutlich über den rechtlichen Vorgaben. Allerdings reicht dieses Platzangebot nicht für eine gute Ausführbarkeit des Normalverhaltens (z.B. rennen, laufen) aus<sup>75</sup> und liegt unterhalb der von privatwirtschaftlichen Initiativen wie bspw. dem Tierschutzlabel des Tierschutzbundes<sup>76</sup>.

## **(2) Inwieweit haben die Zahlungen zu einer artgerechteren Tierhaltung beigetragen?**

Diese Frage konnte nicht für alle Tierarten beantwortet werden, da die Erfassung des Tierwohls eine aufwendige Erhebung auf landwirtschaftlichen Betrieben voraussetzt. Daher wurde die Erfassung bei Milchviehbetrieben – der häufigsten geförderten Tierart/Nutzungsrichtung – durchgeführt. Dabei wurden die am stärksten in Anspruch genommenen Teilmaßnahmen a), b) und d) sowie ökologisch und konventionelle wirtschaftende Betriebe einbezogen. Die Erhebung auf einer Stichprobe von 50 Betrieben wurde im Winter 2013/2014 in Kooperation mit dem Projekt „Ergebnisorientierte Honorierung von Tierschutzmaßnahmen“<sup>77</sup> durchgeführt.

In der wissenschaftlichen Literatur gelten die positiven Effekte des Weidegangs bei Rindern und der Strohhaltung bei Rindern und Schweinen auf das Tierwohl als belegt (Armbrecht et al., 2015; Burow et al., 2011; Tuytens, 2005), sodass MV grundsätzlich zwei tiergerechte Verfahren fördert. Bei der Messung und Bewertung des Tierwohls auf Basis einer Stichprobe von 50 geförderten Milchviehbetrieben wurden – weil noch kein allgemein anerkanntes Bewertungssystem zur Verfügung steht – drei verschiedene Indikatorensysteme angewendet. Die Bewertungshintergründe der verschiedenen Methoden sowie die Ergebnisse auf den erhobenen Betrieben sind tabellarisch im Ergänzenden Material zu diesem Kapitel dargestellt.

---

<sup>75</sup> Siehe (KTBL, 2006b).

<sup>76</sup> Hier werden 45 % mehr als nach Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung vorgegeben (<http://www.tierschutzlabel.info/tierschutzlabel/einstiegsstufe/>).

<sup>77</sup> Das BÖLN-Projekt 11NA026 wurde gemeinsam vom Thünen-Institut für Betriebswirtschaft und dem Thünen-Institut für ökologischen Landbau (9/2012 – 3/2016) durchgeführt. Für Informationen über Zielsetzung und Vorgehensweise siehe <http://www.thuenen.de/index.php?id=3797&L=0>. Das „Bundesprogramm Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft“, kurz BÖLN wird vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) finanziert und in der Geschäftsstelle BÖLN in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) in Bonn koordiniert und umgesetzt.

Mit dem umfassendsten System der Welfare Quality® Protokolle (The Welfare Quality Consortium (Hrsg.), 2009), wurde auf knapp über der Hälfte der untersuchten Betriebe das Tierwohl positiv bewertet: 50 % der geförderten Betriebe wurden in die Kategorie „überdurchschnittlich“ und 4 % in der Kategorie „hervorragend“ eingestuft. 46 % der Betriebe erhielt die Bewertung „akzeptabel“, kein Betrieb wurde mit der schlechtesten Bewertung „nicht klassifiziert“ eingestuft. Von den vier „Prinzipien“, die dem Welfare Quality® zugrunde liegen, bestand Verbesserungsbedarf bei den Prinzipien Fütterung, Gesundheit und Verhalten, während die Situation in der Haltung weitgehend gut bewertet wurde. Auch die anderen Bewertungssysteme zeigen neben guten Ergebnissen deutlichen Verbesserungsbedarf: Die problemorientierten Tiergesundheitsindikatoren zeigten bspw., dass ca. 14 % der Kühe unter Euterentzündungen und 10 % der Tiere unter Lahmheit litten. Die verhaltensbezogene Bewertung gemäß Nationalem Bewertungsrahmen (KTBL, 2006b) verdeutlichte, dass die Tiere nur in der Hälfte der Funktionskreise<sup>78</sup> ihr Normalverhalten ausführen können.

### **(3) Inwieweit haben die Zahlungen zum Erhalt oder zur Förderung nachhaltiger Agrarsysteme beigetragen?**

Mit der **Weidehaltung** von Rindern sind positive Umweltwirkungen in den Bereichen „Biologische Vielfalt“ und „Ammoniakemissionen“ verbunden:

- Die Weidehaltung von Rindern führt zu einer im Vergleich zu Wiesen höheren biologischen Vielfalt. Neuere Untersuchungen haben gezeigt, dass insbesondere mit einer mittleren Beweidungsintensität positive Effekte erreicht werden (Jerrentrup et al., 2014).
- Bei ausreichender täglicher Weidedauer (mind. 6 Stunden) sind die Ammoniakemissionen bei Weidehaltung um bis zu 15 % geringer als bei Stallhaltung (Eurich-Menden, 2012).

Der Wirtschaftsdüngereinsatz in Form von **Festmist** hat neben dem Erhalt der Bodenfruchtbarkeit positive Effekte auf den Erosionsschutz (Reiter, Roggendorf und Sander, 2008). Hinsichtlich der Ammoniakemissionen gelten eingestreute Verfahren als problematisch. Allerdings sind bei Milchkühen lediglich die Tretmistverfahren mit höheren Emissionsfaktoren verbunden, während eingestreute Tiefboxen keine höheren Emissionen haben als Hochboxen ohne Einstreu (Eurich-Menden, 2012). Bei Mastschweinen hängen die Ammoniakemissionen stärker davon ab, ob der Stall ein wärme gedämmtes Gebäude (höhere Emissionen) oder ein Außenklimastall ist als von der Einstreu.

---

<sup>78</sup> Die Funktionskreise sind: Sozialverhalten, Fortbewegung, Ruhen und Schlafen, Nahrungsaufnahme, Ausscheidung, Fortpflanzung, Komfort und Erkundung (KTBL, 2006).

### 6.4.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Mit den Maßnahmen Weide- und Strohhaltung wurden grundsätzlich Verfahren gefördert, deren positive Wirkungen auf das Tierwohl wissenschaftlich belegt sind. Allerdings waren die in der Richtlinie vorgegebenen Weideflächen zu gering, um eine tatsächliche Versorgung der Tiere von der Weide zu ermöglichen und die Förderfähigkeit der Hochboxen schränkte die positiven Wirkungen der Einstreu (b) bei Milchkühen ein. Bei der Erhebung des Tierwohls anhand einer Stichprobe von geförderten Milchviehbetrieben konnten in Mecklenburg-Vorpommern einerseits relativ gute Ergebnisse für den Bereich der Haltung identifiziert werden, während andererseits deutliche Tiergesundheitsprobleme wie Lahmheiten und Euterentzündungen, aber auch Einschränkungen in der Ausführbarkeit des Normalverhaltens festgestellt wurden.

Um die verschiedenen Dimensionen des Tierwohls besser einbeziehen zu können, wird eine Weiterentwicklung der Maßnahme empfohlen. Diese sollte stärker auf die wichtigsten Tierwohl-Probleme der verschiedenen Tierarten und Nutzungsrichtungen ausgerichtet werden:

- Bei Milchkühen sind häufige Tiergesundheitsprobleme bspw. das Auftreten von Lahmheiten, Euterentzündungen, Ketosen und Integumentschäden. Da die handlungsorientierten Vorgaben (Platzbedarf, Weide etc.) der Förderung keinen hinreichenden Einfluss auf die Tiergesundheit haben, wäre die Einbeziehung ergebnisorientierter Vorgaben<sup>79</sup> eine Möglichkeit, um diese Probleme zu adressieren. Außerdem wird empfohlen, bei der Durchführung von schmerzhaften Eingriffen wie der Enthornung von Kälbern eine lokale Anästhesie, Sedierung und den Einsatz von Schmerzmitteln nach dem Eingriff vorzuschreiben<sup>80</sup>.
- Bei Mastrindern sowie Mast- und Zuchtschweinen bestehen aufgrund der weiten Verbreitung von strohlosen Verfahren mit geringem Platzangebot und ohne Aussenklimareize im Bereich des Tierverhaltens deutliche Probleme. Hier können die auf die Haltungsverfahren bezogenen Vorgaben der Richtlinien zu Verbesserungen führen. Aufgrund der höheren variablen Kosten für Stroh und des höheren Platzbedarfs sind Strohhaltungsverfahren wenig verbreitet. Um substantielle Verbesserungen in der Haltung von Mastrindern und Schweinen zu erreichen, müsste ein deutlich höherer Anteil Betriebe die Verfahren umstellen. Hierzu müssten ggf. die Fördersätze (und die für die Förderung zur Verfügung stehenden Mittel) erhöht werden. Des Weiteren sollten Betriebe mit einer geeigneten Kombination aus Beratung, Investitions- und Prämienförderung zur Umstellung auf Strohhaltung motiviert werden.
- Die bei der Tierwohl-Erhebung auf Milchviehbetrieben vorgefundene Varianz zwischen den Betrieben zeigte, dass bei einem entsprechenden Management sehr gute Tierwohl-Ergebnisse (z. B. 0 % lahme Kühe) möglich sind. Eine einzelbetriebliche Tierwohl-Beratung, die eine Problemanalyse und die Erarbeitung von Verbesserungsvorschlägen beinhaltet, könnte

---

<sup>79</sup> Bspw. könnte eine Prämie von der Einhaltung bestimmter Vorgaben zur Tiergesundheit abhängig gemacht werden. Betriebe, in denen 30 % der Kühe lahmen, würden dann bspw. von der Förderung ausgeschlossen.

<sup>80</sup> Durch die Vermeidung von Angst und Schmerzen wird die dritte Dimension des Tierwohls, die Emotionen, mit in die Förderung einbezogen.

bei den weniger gut aufgestellten Betrieben einen Beitrag zur Qualifizierung leisten und dadurch deutliche Verbesserungen für das Tierwohl erreichen. Daher sollte ein solches „Zusatzangebot“ zur Prämienförderung geprüft und für die an der Prämienförderung teilnehmenden Betriebe standardmäßig kostenfrei angeboten werden.<sup>81</sup>

Mecklenburg-Vorpommern hatte in der Förderperiode 2014 bis 2020 zunächst keine Tierschutzmaßnahme in sein EPLR aufgenommen, im Rahmen einer Programmänderung aber die Weidehaltung für Milchkühe und Mastriinder wieder als Fördermaßnahme eingeführt. Die anderen Teilmaßnahmen wurden mit dem Argument hoher „Fehlerraten“ in der Förderperiode 2007 bis 2013 nicht erneut aufgelegt (LU, 2016c, S. 502). Auch wenn die Einschränkung der Maßnahme auf die Weidehaltung aus administrativen Gesichtspunkten nachvollziehbar ist, wird mit einer so „verschlankten“ Maßnahme die Chance verpasst, substantielle Verbesserungen in der Nutztierhaltung zu erreichen. Das liegt zum einen daran, dass mit der Weidehaltungsmaßnahme überwiegend eine Beibehaltungsförderung stattfindet (also keine Verbesserungen induziert werden, sondern bestenfalls Verschlechterungen verhindert werden). Zum anderen werden die Probleme mangelnder Tiergerechtigkeit in der Schweinehaltung überhaupt nicht adressiert.

## 6.5 Beihilfen für nichtproduktive Investitionen (216)

### 6.5.1 Maßnahmenüberblick

#### Maßnahmenbeschreibung und Ziele

Ziele der Teilmaßnahme 216 waren der Schutz und die Erhaltung der Biodiversität sowie die Verbesserung des öffentlichen Werts von Natura-2000-Gebieten und anderen Gebieten mit hohem Naturwert. Die Maßnahme gliederte sich ursprünglich in die beiden folgenden Teilmaßnahmen:

- 216 a: Nichtproduktive Investitionen zur Einhaltung von Verpflichtungen im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen und
- 216 b: Nichtproduktive Investitionen zur Steigerung des öffentlichen Werts von Natura-2000-Gebieten oder anderer Gebiete von hohem Naturwert.

Im Rahmen der Teilmaßnahme 216 a sollten erstmalige Pflege- oder Entbuschungsarbeiten auf brach gefallen Flächen gefördert werden, die im Anschluss im Rahmen des Vertragsnaturschutzprogramms (214 a) weitergeführt werden sollten. Aufgrund mangelnder Nachfrage wurde diese Teilmaßnahme gestrichen.

---

<sup>81</sup> Obligatorische Angebote können die Teilnahmebereitschaft zu einer Maßnahme deutlich reduzieren.

Über die Teilmaßnahme 216 b sollte ein Beitrag zum Schutz vorhandener Biotope in der Agrarlandschaft und zum Erhalt der Biodiversität landwirtschaftlicher Flächen geleistet werden. Diese Teilmaßnahme zielte insbesondere auf Feldsölle und die Erhaltung des für viele Regionen in MV charakteristischen Landschaftsbildes mit Söllen, Kleingewässern und anderen Landschaftselementen. Als förderfähig galten die folgenden Vorhaben:

- Grabenverschlüsse,
- Renaturierung von Söllen,
- Wiedervernässung von Ackersenken,
- Pflege von Kopfbäumen etc.,
- Planungskosten bei Maßnahmen mit Bezug zum Wasserhaushalt.

Gefördert wurde diese Teilmaßnahme auf der Grundlage der Richtlinie zur Förderung von Investitionen zugunsten schützenswerter Arten und Gebiete (FöRISAG) sowie insbesondere auf der Grundlage des Umsetzungsleitfadens „Beihilfen für nichtproduktive Investitionen zur Steigerung des öffentlichen Werts von Natura-2000-Gebieten“ vom 12.05.2010 (LU, 2009d). Die Bewilligung der Maßnahmen erfolgte durch die Staatlichen Ämter für Landwirtschaft und Umwelt (StÄLU), in einzelnen Fällen durch das Biosphärenreservatsamt Schaalsee-Elbe. Die Förderung erfolgte als Vollfinanzierung (100 %), wobei der maximale Zuschuss 50.000 Euro je Vorhaben betrug. Zuwendungsempfänger waren ausschließlich land- und forstwirtschaftliche Betriebe.

### **Relevanz der Maßnahme**

Als gesetzlich geschützte Biotope und FFH-Lebensraumtypen standen Feldsölle im Fokus der Teilmaßnahme 216b. Es handelt sich um ganzjährig wasserführende, fischarme Biotope, die als Lebens- und Reproduktionsraum vieler Amphibienarten eine herausragende Bedeutung haben. Da viele Sölle in den 1960-er und 1970-er Jahren beseitigt worden sind, war es besonders wichtig, die noch verbliebenen Sölle zu schützen und zu renaturieren. In MV sind ca. 74.000 Sölle registriert, davon etwa 40.000 in der Agrarlandschaft (LU, 2009d).

Die Maßnahme 216 b setzt das Sölle-Programm der vorangegangenen Förderperiode (2000 bis 2006) fort.

Die Probleme hinsichtlich der Umsetzung von Natura 2000 im Allgemeinen sowie auch hinsichtlich der Kleingewässer sind im EPLR M-V ausführlich beschrieben, der Fördermittelbedarf wurde insgesamt nachvollziehbar hergeleitet.

### **Umsetzung der Maßnahme**

Für die Gesamtmaßnahme waren zu Beginn der Förderperiode (2007) 2,6 Mio. Euro öffentliche Mittel eingeplant. Mit der sechsten Programmänderung (2012) wurde das Finanzvolumen auf 2,9 Mio. Euro, mit dem letzten Änderungsantrag (2015) auf knapp 5,2 Mio. Euro erhöht. Tatsäch-

lich wurde die letztgenannte Summe verausgabt. Die Inanspruchnahme der Fördermittel übertraf damit deutlich die Erwartungen.

Es wurden insgesamt 100 Betriebe mit 179 Vorhaben gefördert. Etwa die Hälfte der Projektflächen lag hierbei in Natura-2000-Gebieten. Im Rahmen von 167 Vorhaben wurden 324 Sölle und Kleingewässer renaturiert und in drei Projekten wurden Kleingewässer neu angelegt. Acht Vorhaben galten der Pflanzung von Hecken. Die direkt von den Maßnahmen betroffene Fläche liegt bei ca. 240 ha (inkl. Saumstrukturen und Pufferstreifen). Mit 93 Vorhaben entfielen 52 % und damit der weitaus größte Anteil aller Förderfälle auf den Landkreis Rostock. Auch die Landkreise Mecklenburgische Seenplatte mit 41 Vorhaben und Nordwestmecklenburg mit 21 Vorhaben waren relativ stark vertreten. Die Verteilung der Fördermittel ergibt sich aus den standörtlichen Verhältnissen und der regionalen Verbreitung von Feldsöllen in MV.

## 6.5.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Die Evaluierung stützt sich im Wesentlichen auf die folgenden Informationsquellen:

- Zahlstellendaten 2007-2015,
- Inaugenscheinnahme einzelner Fördervorhaben,
- Expertengespräche auf verschiedenen Ebenen (StÄLU, LUNG),
- allgemeine Fachliteratur,
- Monitoring-Berichte und Gutachten zu einzelnen Fördervorhaben bzw. Projektgebieten.

### Frage 16: Beitrag zur Verbesserung des Umweltzustands

Die Maßnahme 216 b diente über die Renaturierung von Söllen und die Anlage von Feldgehölzen in vollem Umfang dem Erhalt der Biodiversität auf Agrarflächen. Der besondere Fokus lag dabei auf den gefährdeten Amphibienarten nach Anhang II der FFH-Richtlinie.

Es wurden insgesamt 324 Sölle renaturiert. Da die Vorhaben einen gewissen Entwicklungsprozess von mehreren Jahren benötigen bevor sich Wirkungen einstellen, werden im folgenden nachgewiesene Wirkungen aus ähnlichen Vorhaben im ehemaligen Landkreis Bad Doberan (seit der Kreisgebietsreform Teil des Landkreises Rostock) beschrieben (Kuhn et al., 2007). Es kann davon ausgegangen werden, dass die Untersuchungsergebnisse in vollem Umfang auf die jetzigen Vorhaben übertragen werden können.

In den Jahren 1998/1999 wurden im ehemaligen Landkreis Bad Doberan 40 Sölle renaturiert, u. a. mit dem Ziel, den Erhaltungszustand der Kammmolch- und Rotbauchunkenpopulationen zu verbessern. Für diese Sölle wurden Datenreihen mit Bezug auf das Vorkommen von Amphibienarten angelegt, wobei im Vorfeld zwei- bis dreijährige Kartierungen vorgenommen worden waren. In

den vier Jahren nach dem Eingriff fanden ebenfalls mehrfache Begehungen pro Jahr statt. Mit Hilfe von Sichtbeobachtungen, Keschereinsatz und Ruferkartierungen wurden die vorkommenden Arten erfasst. Der Reproduktionsnachweis wurde aufgrund von Laich-, Larven- oder metamorphosierenden Jungtierfunden geführt.

Wie Tabelle 44 zeigt, waren der Grasfrosch und der Moorfrosch sowohl vor als auch nach der Sanierung in den meisten Kleingewässern anzutreffen. Die relative Häufigkeit veränderte sich also nicht. Für die meisten anderen Arten war dagegen eine deutliche Zunahme der Häufigkeit des Vorkommens nachzuweisen. Bemerkenswert ist, dass der Laubfrosch in über 80 % und der Kammmolch in 42 % der sanierten Gewässer nachzuweisen war. Auch für die Rotbauchunke konnten die Habitatbedingungen offensichtlich verbessert werden.

**Tabelle 44:** Anteil der Biotope mit Vorkommensnachweis der Art vor und nach der Sanierung

Arten	Vorher		Nachher			
	n=40		1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	4. Jahr
	Abs.	%	n=40 %	n=38 %	n=25 %	n=12 %
Grasfrosch	40	100	90	100	100	100
Moorfrosch	28	70	75	76	88	75
Laubfrosch	12	30	65	53	76	83
Teichfrosch	2	5	30	45	64	100
Knoblauchkröte	6	15	8	18	36	8
Erdkröte	8	20	22	24	32	58
Rotbauchunke	9	23	30	24	60	50
Teichmolch	3	8	35	60	80	83
Kammolch	3	8	12	18	32	42
Ringelnatter	1	3	10	0	40	25
Waldeidechse	0	0	5	0	4	8

Quelle: Kuhn et al. (2007).

Durch die Sanierungsmaßnahmen stieg auch die Häufigkeit von Reproduktionsnachweisen bei fast allen Arten deutlich an. Die mittleren Artenzahlen pro Biotop konnten durch die Sanierungsmaßnahmen von 2,7 auf 6,3 vier Jahre nach der Sanierung gesteigert werden.

Kuhn et al. (2007) gehen davon aus, dass sich nach etwa vier Jahren ein Gleichgewichtszustand im Besiedlungsprozess der Herpetofauna einstellt und diese dann fest etabliert ist. Die Einwanderung der Arten findet teilweise aus bis zu einem Kilometer entfernten Nachbarpopulationen statt, so dass hier darauf zu achten ist, wie weit entfernt sich potenzielle Spenderpopulationen befinden. Voraussetzung für den Erfolg von Kleingewässersanierungsprojekten sind danach die Existenz von Ausbreitungszentren und die Nähe und Erreichbarkeit optimaler Landlebensräume. Beide Voraussetzungen sind nach Einschätzung der Autoren in weiten Landesteilen Mecklenburg-Vorpommerns noch vorhanden (Kuhn et al., 2007).

Positive Wirkungen der Sanierung von Kleingewässern und Söllen auf die Biodiversität der Herpetofauna sind auch in anderen Untersuchungen nachgewiesen worden (Greulich und Schneeweiß, 1996).

## **Frage 20: Weitere Wirkungen**

### *Schutzgut Wasser*

Wie oben dargestellt ist von sicheren Wirkungen der Fördermaßnahme auf die Biodiversität in der Agrarlandschaft auszugehen. Sonstige Wirkungen, etwa auf das Schutzgut Wasser, sind demgegenüber eher schwierig zu bewerten (Bönsel et al., 2007). Die Datenlage in diesem Bereich ist nicht ausreichend, um hier positive Wirkungen bestätigen zu können.

### *Landschaftsbild*

Die Sölle sind in Mecklenburg-Vorpommern ein charakteristisches Landschaftselement, das die Agrarlandschaft prägt. Durch die Verschlammung dieser Kleingewässer und ihre teilweise Beseitigung in den 1960-er und 1970-er Jahren hat das Landschaftsbild an Attraktivität verloren. Die Renaturierung von 324 Feldsöllen im Rahmen der Maßnahme 216 b diente daher in vollem Umfang der Aufwertung des Landschaftsbildes. Einzelne Sanierungsmaßnahmen in der Nähe von Ortschaften sind möglicherweise auch im Hinblick auf die Erholungseignung der Landschaft von Bedeutung.

Besondere Wirkungen im Hinblick auf das Landschaftsbild sind auch mit der Neuanlage von Feldhecken auf 3,6 ha verbunden (acht Förderfälle).

## **6.5.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Aufgrund mangelnder Nachfrage wurde die Teilmaßnahme 216 a mit der sechsten Programmänderung (2012) gestrichen. Die Umschichtung der Finanzmittel in die Teilmaßnahme 216 b war zielführend, da hier ein großer Bedarf bestand. Die angestrebten finanziellen Ziele der Maßnahme 216 wurden insgesamt deutlich übertroffen.

Die mit der Maßnahme verbundenen Wirkungen im Bereich der Biodiversität sind durch umfangreiche, auch längerfristig angelegte Wirkungskontrollen sehr gut belegt (Bönsel et al., 2007; Kuhn et al., 2007).

Aufgrund der besonderen Bedeutung der Feldsölle für die Biodiversität und das Landschaftsbild in Mecklenburg-Vorpommern kann explizit empfohlen werden, die Förderung in diesem Bereich fortzuführen.



## 6.6 Erstaufforstung (221/223)

Ziel der Maßnahme war die Waldmehrung und die damit verbundene Verbesserung der Umwelt sowie Erhöhung der Kohlenstoffbindung. Förderfähig waren der Erwerb forstlichen Saat- und Pflanzgutes sowie dessen Aussaat bzw. Pflanzung einschließlich nötiger Flächenvorbereitung sowie Schutz und Sicherung der Kulturen. Als einziger Zuwendungsempfänger war die Landesforstanstalt vorgesehen.

Die Landesforstanstalt führt Erstaufforstungen aber bevorzugt als Dienstleistung im Rahmen von Kompensationsmaßnahmen durch. Über das EPLR M-V 2007-2013 wurden in der gesamten Förderperiode keine Waldflächen Neubegründet. Mit dem sechsten Änderungsantrag wurde der Maßnahmenansatz auf null gesetzt. Aus diesem Grund erfolgte keine Bewertung dieser Maßnahme.

## 6.7 Waldumweltmaßnahmen (225)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den im Modulbericht (6.6\_MB Forstliche Förderung) ausführlicher dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

### 6.7.1 Maßnahmenüberblick

#### Maßnahmenbeschreibung

Gefördert wurden Maßnahmen, die zur Erhöhung der ökologischen Stabilität der Wälder beitragen und über den gesetzlichen Schutz hinausgehen. Im Einzelnen konnten das die folgenden Maßnahmen sein:

- (1) Erhaltung und Entwicklung ökologisch wertvoller Waldgesellschaften und Waldlebensräume in ihrer jeweiligen Baumartenzusammensetzung und Struktur
- (2) Einschränkung der Waldpflege, Holzernte und anderer forstlicher Nutzungen während bestimmter Zeiten oder auf bestimmten Flächen
- (3) Wiederaufnahme und Fortführung seltener und historisch wertvoller Waldnutzungsformen
- (4) Wiedervernässung entwässerter organischer und mineralischer Nässtandorte im Wald

Die Förderung erfolgte als Projektförderung in Form eines jährlichen nicht rückzahlbaren Zuschusses als Festbetragsfinanzierung. Für a) und d) betrug die Förderung bis zu 200 Euro/ha, für b) bis zu 95 Euro/ha. Bei c) waren die nachgewiesenen Kosten gemäß Pflegeplan beihilfefähig. Der Zuschuss wurde für bis zu sieben Jahre, längstens bis zum Jahresende 2015 gewährt. Die Auszahlung des jährlichen Zuschusses war bis zum 15. Mai des jeweiligen Jahres bei der Bewilligungsbehörde schriftlich anzufordern. Die Zweckbindungsfrist beträgt 15 Jahre.

Zuwendungsempfänger waren natürliche und juristische Personen des Privatrechts oder deren Vereinigungen sowie Gemeinden. Voraussetzung für die Förderung war die Lage der Flächen in geschützten Gebieten.

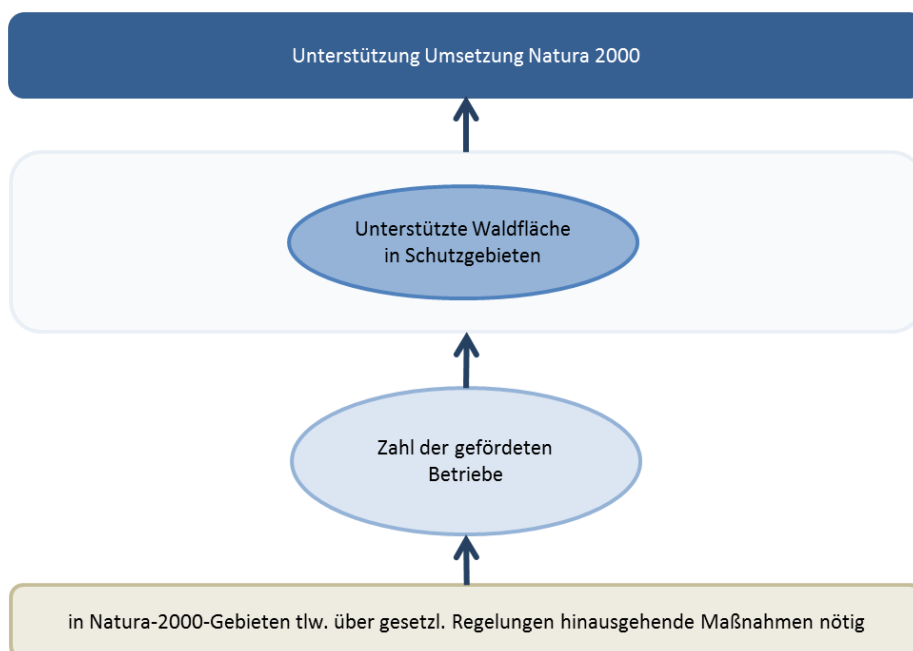
Eine Förderung erfolgte nur, wenn die Maßnahmen über gesetzlich festgelegte Bestimmungen oder verpflichtende Maßnahmen in Natura-2000-Gebieten hinausgingen.

Im Merkblatt zu den Waldumweltmaßnahmen (WUM) mit ergänzenden Hinweisen zur Förderung sind die Zuwendungsvoraussetzungen für den Erhalt von Altholzinseln und –anteilen weiter erläutert. Zuwendungsfähige Altholzinseln sind danach mindestens 0,2 ha große Altholzbestände heimischer Baumarten, die mindestens zwei Drittel des durchschnittlichen Umtriebsalters erreicht haben und einen geschlossenen bis lockeren Bestandesschluss aufweisen. Die Förderung des Nutzungsverzichtes einzelner Altholzbäume ist ab drei Bäumen pro Hektar in hiebsreifen Beständen möglich. Die für den Erhalt ausgewählten Bestandessglieder müssen vor- und mitherrschende Stämme einer heimischen Baumart und in Trupps und Gruppen konzentriert sein. Über die Bestandsfläche verteilte einzelne „Totholzanzwarter“ sind nicht förderfähig.

### Zielsetzung der Maßnahme und Relevanzprüfung

Ziel der Maßnahme war der Ausgleich von zusätzlichen Aufwendungen bzw. Ertragsminderungen, die Waldbesitzern durch freiwillige Bewirtschaftungseinschränkungen im Sinne des Naturschutzes entstehen. Abbildung 15 stellt die Interventionslogik der Maßnahme dar. Die Maßnahme war grundsätzlich dazu geeignet, in diesem Sinne zu wirken.

**Abbildung 15:** Interventionslogik Waldumweltmaßnahmen



Quelle: Eigene Darstellung.

## Umsetzung der Maßnahme

Die Inanspruchnahme der Maßnahme durch die WaldbesitzerInnen lag hinter den Erwartungen zu Beginn der Förderperiode. Mit dem achten und letzten Änderungsantrag wurden die Ziele der tatsächlichen Maßnahmenumsetzung angepasst. Insgesamt konnten für 2.115 ha Verträge im Rahmen der Waldumweltmaßnahmen abgeschlossen werden. Dafür wurden öffentliche Fördermittel von insgesamt 1,6 Mio. Euro eingesetzt.

Die hinter den Erwartungen zurückbleibende Inanspruchnahme der Waldumweltmaßnahmen kann daran liegen, dass die Förderung, insbesondere in Verbindung mit dem Aufwand zur Antragstellung und den damit zusammenhängenden Auflagen, finanziell unattraktiv war. Die bürokratischen Aspekte spielen bei der Inanspruchnahme des ELER-Codes 225 eine größere Rolle als bei den Codes 226 und 227, da mögliche Zuwendungsempfänger der Waldumweltmaßnahmen private und kommunale Waldbesitzer waren, bei denen die Praktikabilität des Förder- und Kontrollverfahrens - neben der finanziellen Attraktivität - für die Akzeptanz der Förderung einen wichtigen Aspekt darstellte (dazu auch HZB). Dies gilt insbesondere für mit geringen Summen geförderte Naturschutzmaßnahmen der Privatwaldbesitzer, die nicht zwingend erfolgen müssen; im Gegensatz zu z. B. Umbau/Wiederaufbau.

## 6.7.2 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.

### Frage 16: Verbesserung der Umweltsituation

Unter dem Begriff Umweltsituation wird für die Waldumweltmaßnahmen die Wirkung auf das Schutzgut Biodiversität betrachtet. In Bezug auf die Schutzgüter Boden/Wasser und Klima gehen von der Maßnahme keine erheblichen Wirkungen aus.

Die im Rahmen der Maßnahme unter Vertrag genommenen Flächen befanden sich überwiegend in Natura-2000-Gebieten (Tabelle 45). Vertragsgegenstand waren in ca. 84 % der Fälle naturschutzdienliche Nutzungseinschränkungen, d. h. in den meisten Fällen der Erhalt von Altholzanteilen.

**Tabelle 45:** Lage der unterstützten Gebiete

Flächenkategorie	Vertragsfläche [ha]
Natura 2000-Gebiet	1.951
Horstschutzzone	66
Naturschutzgebiet	94
Schutzwälder	4

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten des LU.

Insbesondere stehendes Alt- und Totholz hat aus Naturschutzsicht eine besondere Bedeutung. Dabei gilt: je stärker, desto attraktiver und Laubholz ist gegenüber Nadelholz besser zu beurteilen. Entsprechende Bäume bieten ab dem Beginn des Absterbeprozesses bis zum endgültigen Zerfall Lebensraum für verschiedene xylobionte Tiere und Pilze, stehendes Altholz ist insbesondere für Vögel am besten nutzbar.

Als Maßnahme zur Mehrung und Sicherung eines nachhaltigen Totholzaufkommens im Wirtschaftswald wird das bewusste Stehenlassen von einzelnen Altbäumen über die Umtriebszeit hinaus bis zum natürlichen Zerfall vorgeschlagen.

Im Rahmen des EPLR M-V 2007-2013 wird nur der Erhalt von heimischen Bäumen bzw. Baumtrupps, die der vor- oder mitherrschenden Baumschicht angehören gefördert. Damit werden die Grundkriterien an aus Naturschutzsicht wertvolles Altholz erfüllt. Allerdings ist der Erhalt der Bäume nach Förderrichtlinie ab der letzten Zuwendung nur 15 Jahre gewährleistet. Aus Naturschutzsicht wäre eine Sicherung bis zum natürlichen Zerfall der Bäume deutlich positiver zu bewerten.

Mit der Förderung wurde ca. 1 % der mecklenburg-vorpommerschen Waldfläche in Natura-2000-Gebieten erreicht. Die landesweite Wirkung der Maßnahme dürfte deshalb begrenzt sein.

### 6.7.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Waldumweltmaßnahmen sind in der Förderperiode beim Waldbesitz auf weniger Akzeptanz gestoßen, als dies zu Beginn der Förderperiode erwartet wurde. Für die Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen scheint die Praktikabilität des Antrags- und Kontrollverfahrens, neben der finanziellen Attraktivität, einen hohen Einfluss zu haben. Dies sollte bei der zukünftigen Umsetzung von Naturschutzförderung im Wald berücksichtigt werden.

## 6.8 Erhaltung und Wiederaufbau von Waldflächen (226)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den im Modulbericht (6.6\_MB\_Forstliche Förderung) ausführlicher dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

### 6.8.1 Maßnahmenüberblick

#### Maßnahmenbeschreibung

Im Rahmen der Maßnahme wurden folgende Teilmaßnahmen gefördert:

- Anlage von Wundstreifensystemen
- Anlage und Modernisierung von Wasserentnahmestellen
- Anlage und Modernisierung von unversiegelten Verbindungswegen zu Wasserentnahmestellen
- Anlage und Modernisierung der kameragestützten Waldbrandüberwachungssysteme einschließlich Waldbrandüberwachungszentralen und Türmen
- Wiederaufbau bzw. Umbau nach Sturm, Waldbrand oder anderen Naturkatastrophen geschädigter instabiler Bestände durch Wiederaufforstung naturnaher Wälder
- Laubholzunterbau in kalamitätsgefährdeten Wäldern (seit 2009 Bestandteil des EPLR M-V 2007-2013)

Die Teilmaßnahmen zur Waldbrandvorbeugung entsprachen dem Forstschutzplan des Landes für die Feuergefährdungsgebiete. Sie werden nur in Gebieten mit mittlerem und hohem Waldbrandrisiko gewährt. Die Wartung, Unterhaltung und Ersatzbeschaffung kameragestützter Waldbrandüberwachungssysteme und -einrichtungen sowie die Unterhaltung von Waldwegen und Wasserentnahmestellen waren von der Förderung ausgeschlossen.

Pflanzmaßnahmen (Wiederaufbau und Laubholzunterbau) mussten auf der Grundlage einer Standortkartierung mit standortgerechten Baumarten unter Verwendung von Saat- oder Pflanzgut aus empfohlenen Herkunftsgebieten durchgeführt werden.

Weitere Voraussetzung für die Förderung des Laubholzunterbaus war, dass die Flächen in Waldgebieten lagen, die in der Vergangenheit Ausgangspunkt für Insektenkalamitäten waren oder aufgrund ihrer Struktur besonders gefährdet sind (das sind v. a. Kiefernreinbestände).

Die Förderung erfolgte als Projektförderung in Form eines einmaligen nichtrückzahlbaren Zuschusses. Bei der Waldbrand- und Kalamitätsvorsorge betrug die Förderung bis zu 100 % der zuwendungsfähigen Ausgaben, bei Wiederaufbau bzw. Laubholzunterbau bis zu 70 % der zuwendungsfähigen Ausgaben.

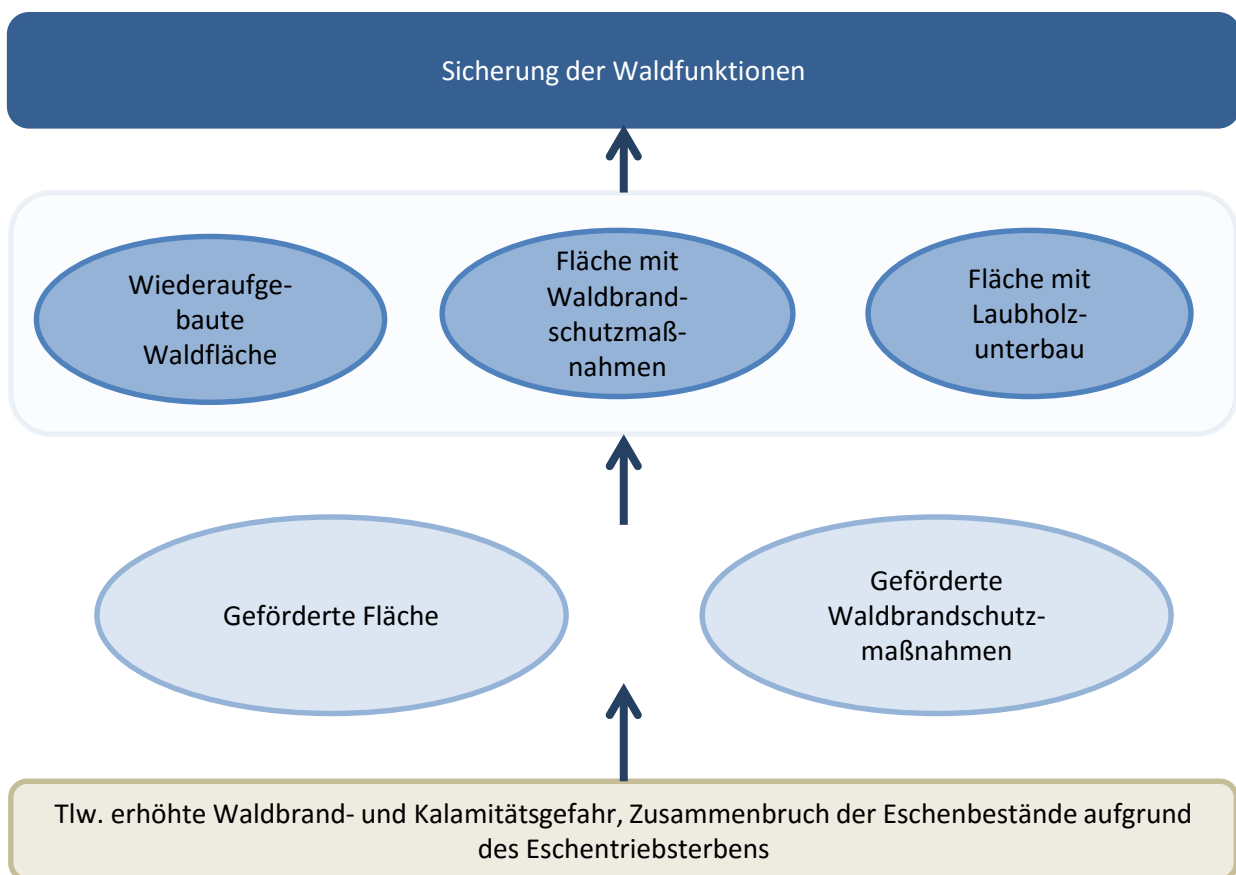
Die Maßnahme richtete sich an die Landesforstanstalt und für die vorbeugenden Teilmaßnahmen (also ohne Umbau) auch an Privat- und Kommunalwaldbesitzer.

### Zielsetzung der Maßnahme und Relevanzprüfung

Rund die Hälfte der Waldfläche MV unterliegt einer erhöhten Waldbrandgefahr, insbesondere die großflächigen Kiefernreinbestände unterliegen darüber hinaus teilweise einer erhöhten Kalamitätsgefahr. Ziele der Maßnahme waren, Waldbränden und anderen Naturkatastrophen durch geeignete Vorhaben vorzubeugen und im Schadensfall zum Wiederaufbau beizutragen.

Abbildung 16 stellt die Interventionslogik der Maßnahme dar. Die Maßnahme war grundsätzlich dazu geeignet, in diesem Sinne zu wirken.

**Abbildung 16:** Interventionslogik Erhaltung und Wiederaufbau von Waldflächen



Quelle: Eigene Darstellung.

### Umsetzung der Maßnahme

Die Zielerreichung auf der Outputebene war insgesamt sehr gut. Insbesondere die Ziele für die Teilmaßnahmen Wiederaufbau und Laubholzunterbau wurden deutlich übertroffen. Aufgrund

des Eschentriebsterbens<sup>82</sup> war die Nachfrage der Teilmaßnahme Wiederaufbau höher als zu Programmbeginn geplant. Die Waldbrandvorbeugemaßnahmen innerhalb des ELER-Codes 226 wurden entsprechend dem Waldbrandschutzplan des Landes umgesetzt. Neben Investitionen in Wundstreifensysteme erfolgten vor allem solche in die kameragestützte Waldbrandüberwachung. Das Kamerasystem wurde komplettiert und eine Überwachungszentrale eingerichtet. Tabelle 46 stellt den Output der Maßnahme dar. Der Mittelansatz für die Maßnahme wurde in der Förderperiode mehr als verdoppelt. Insgesamt wurden ca. 8,0 Mio. Euro öffentliche Mittel eingesetzt.

**Tabelle 46:** Ziele und Umsetzung des ELER-Codes 226

Indikator	Ziele	Output
	Stand 2009	
Länge der geförderten Wundstreifen [km]	4.000	3.209
modernisierte Wasserentnahmestellen [Anzahl]	150	38
Verbindungswege zu Wasserentnahmestellen [km]	14	5
erschlossene Wasserentnahmestellen [Anzahl]	83	15
überwachte Waldfläche in waldbrandgefährdeten Gebieten (pro Jahr) [ha]	245.000	277.186
Umbau/Wiederaufforstung [ha]	500	1.156
Laubholzunterbau [ha]	300	608

Quelle: Eigene Darstellung nach (Umweltinformationssystem Mecklenburg-Vorpommern, Nr. 157) und GBV (2016).

## 6.8.2 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.

Innerhalb des ELER-Codes 226 wird für die Beantwortung der Bewertungsfrage zwischen zwei Maßnahmengruppen unterschieden. Zum einen sind dies die vorbeugenden Maßnahmen. Dazu gehören die Waldbrandschutzmaßnahmen und der Laubholzunterbau in kalamitätsgefährdeten Gebieten. Zum anderen ist das die Teilmaßnahme Umbau/Wiederaufbau.

### Frage 16: Verbesserung der Umweltsituation

Vor dem Hintergrund der Programmbewertung stehen die Auswirkungen der Teilmaßnahmen auf die Wirkungsbereiche Biodiversität, Klima sowie Boden/Wasser im Mittelpunkt der Beantwortung der Bewertungsfrage.

<sup>82</sup> Das Eschentriebsterben ist eine durch den Pilz *Chalara fraxinea* hervorgerufene Erkrankung von Eschen, die zum Absterben der Bäume führt.

## **Biodiversität**

### *Vorbeugende Maßnahmen*

Waldbrandschutzmaßnahmen dienen der Vermeidung der Ausbreitung von Waldbränden. Damit tragen die Teilmaßnahmen zum Erhalt der Wälder und der mit ihnen verbundenen Biodiversität bei. Die Anzahl und die Fläche der Waldbrände haben in den letzten 20 Jahren trotz teilweise steigender Waldbrandgefährdung abgenommen. Das zeigt, dass eine verbesserte Prävention und Bekämpfung erfolgreich waren. Kameragestützte Waldbrandüberwachungssysteme sind ein wichtiges Element der Früherkennung und sind in dem Sinne Grundvoraussetzung für eine schnelle Bekämpfung. Der Erfolg einer modernen und schnellen Waldbranderkennung lässt sich auch an der Tatsache erkennen, dass die Waldbrandfläche Deutschlands in den letzten Jahren stärker zurückgegangen ist als die Anzahl der Brände.

Der Laubholzunterbau diene der ökologischen Stabilisierung von Kiefernbeständen in Waldgebieten, die in der Vergangenheit Ausgangspunkt von Insektenkalamitäten waren. Die Kiefer weist unter allen heimischen Nadelbäumen die höchste Zahl baumartenspezifischer Insektenarten auf. Durch die Etablierung von Laubbaumarten in Nadelreinbeständen werden natürliche Antagonisten der Schadinsekten unterstützt und so Massenvermehrungen mit den damit verbundenen Schäden am Bestand vermieden. Die Teilmaßnahme diene damit direkt der Erhöhung der Biodiversität in den gefährdeten Beständen.

### *Umbau/Wiederaufbau*

Der Umbau/Wiederaufbau fand auf Flächen statt, die aufgrund von Naturereignissen zerstört bzw. instabil wurden. Ziel war die Begründung standortgerechter Mischbestände und damit eine langfristig naturnahe, stabile und arten- und strukturreiche Waldentwicklung anzustoßen.

Umbau/Wiederaufbau wurde in der vergangenen Förderperiode oft infolge des Eschentriebsterbens nötig. Die zerstörten Flächen wurden mit standortgerechten Mischbeständen bestockt. Die Wahl standortgerechter Baumarten wird mit den festgelegten Zuwendungsvoraussetzungen sichergestellt (Kapitel 6.8.1). Die in einem Merkblatt näher erläuterten Zuwendungsbedingungen stellen sicher, dass durch die Maßnahmen keine größeren zusammenhängenden Nadelreinbestände entstehen, welche selbst besonders anfällig für Schadinsekten wären (siehe Laubholzunterbau). Durch die Etablierung standortgerechter Mischbestände werden die Voraussetzungen für die Entwicklung stabiler Waldgesellschaften und damit die Grundlage für eine standortgerechte Entwicklung der gesamten Lebensgemeinschaft eines Waldökosystems gelegt.

## **Wasser und Boden**

### *Vorbeugende Maßnahmen*

Die Waldbrandschutzmaßnahmen dienen der Verhinderung großflächiger Waldbrände und damit der Vermeidung plötzlicher großflächiger Waldzerstörungen. Durch eine plötzliche Entwaldung



würde der Nährstoffkreislauf des Waldes unterbrochen und es bestünde die Gefahr der Nährstoffauswaschung durch das Sickerwasser.

Durch den Laubholzunterbau kann zum einen einem großflächigen Insektizideinsatz bzw. einer eventuellen Waldzerstörung infolge einer Insektenkatastrophe vorgebeugt werden. Sowohl ein Insektizideinsatz als auch eine plötzliche Entwaldung hätten aufgrund der Auswaschung durch das Sickerwasser negative Auswirkungen auf die (Grund-)Wasserqualität. Zum anderen wirkt die Maßnahme durch die Erhöhung des Laubholzanteils in Nadelreinbeständen direkt auf die Wasserqualität und -quantität. Laubholz ist sowohl hinsichtlich der Wasserqualität als auch der -quantität positiver zu bewerten als Nadelholz (siehe langfristige Überführung, Kapitel 6.9.2).

#### *Umbau/Wiederaufbau*

Die Baumartenwahl hat sowohl Auswirkungen auf die Wasserqualität als auch die Wasserquantität. Laubholz ist hinsichtlich beider Aspekte positiver einzuschätzen als Nadelholz (nähere Erläuterungen dazu bei der Teilmaßnahme langfristige Überführung in Kapitel 6.9.2). Mit entsprechenden Zuwendungsvoraussetzungen wird gesichert, dass keine Nadelholzreinbestände entstehen. Durch die schnelle Wiederbewaldung zusammengebrochener Bestände kann außerdem einer übermäßigen Nährstoffauswaschung entgegengewirkt werden.

### **Klima**

#### *Vorbeugende Maßnahmen*

Die vorbeugenden Maßnahmen wirken im Bereich Klima dadurch, dass vor der großflächigen Zerstörung des Waldes, insbesondere durch Waldbrand, und damit der Freisetzung des im Wald gespeicherten Kohlenstoffes geschützt wird.

Durch die Vermeidung großflächiger Waldbrände aufgrund der geförderten Waldbrandschutzmaßnahmen kann nach einer Modellrechnung auf Basis der Umrechnungsfaktoren von Paul et al. (2009) eine Freisetzung von bis zu ca. 22 Mio. t C bzw. ca. 80 Mio. t CO<sub>2</sub> vermieden werden.

#### *Umbau/Wiederaufbau*

Bei der Bewertung des Wiederaufbaus spielt sowohl die Anpassung an den Klimawandel als auch die CO<sub>2</sub>-Bindung eine Rolle. Hinsichtlich beider Aspekte ist die Teilmaßnahme Umbau/Wiederaufbau positiv zu bewerten. Nähere Ausführungen zum Wirkbeitrag sind in Kapitel 6.9.2 bei der Teilmaßnahme langfristige Überführung zu finden.

### 6.8.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Waldbrandschutzmaßnahmen sind in stark waldbbrandgefährdeten Gebieten sinnvoll und helfen, den Wald und die mit ihm verbundenen Funktionen zu sichern. Im Zuge des zu erwartenden Klimawandels mit zunehmender Frühjahrs- und Sommertrockenheit wird die Waldbrandgefährdung nicht zurückgehen. Waldbrandschutzmaßnahmen sollten deshalb weiterhin Bestandteil der Förderung sein.

Waldumbau/Wiederaufforstung ist neben der langfristigen Überführung (Kapitel 6.9) eine zentrale Maßnahme für eine standortgerechte und stabile Entwicklung von Wäldern, die aufgrund von Umwelteinflüssen stark geschädigt wurden. Vor dem Hintergrund der mit dem Klimawandel verbundenen Unsicherheiten ist die in der Förderperiode praktizierte Unterstützung von Mischbeständen besonders positiv zu bewerten. Die Maßnahmen sollten weiterhin Bestandteil der forstlichen Förderung sein.

## 6.9 Nichtproduktive Investitionen Forst (227)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den im Modulbericht (6.6\_MB\_Forstliche Förderung) ausführlicher dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

### 6.9.1 Maßnahmenüberblick

#### Maßnahmenbeschreibung

Zur Maßnahme gehören fünf Teilmaßnahmen:

- Langfristige Überführung
- Jungbestandspflege
- Naturschutz- oder landschaftspflegerische Maßnahmen im Wald
- Investitionen zur Verbesserung des öffentlichen Wertes
- Eigentümer übergreifende aviotechnische Bekämpfung von großflächigen Insektenkalamitäten.

Zuwendungsempfänger für alle Maßnahmen ist die Landesforstanstalt, bei der Teilmaßnahme Investitionen zur Verbesserung des öffentlichen Wertes außerdem private und kommunale Waldbesitzer. Im Folgenden werden die Teilmaßnahmen näher erläutert.

### *Langfristige Überführung (LÜ)*

Gegenstand der Förderung war die Überführung von Nadelreinbeständen sowie Beständen mit überwiegendem Anteil nichtstandortgerechter Laubbaumarten niedriger Lebenserwartung in standortgerechte Laub- und Mischbestände durch Voranbaumaßnahmen. Neben der Kulturbegründung einschließlich Flächenvorbereitung wurden sowohl der Schutz und die Sicherung der Kultur als auch Pflegemaßnahmen finanziert.

Zuwendungsvoraussetzungen waren die Vorlage eines Standortgutachtens, die Verwendung standortgerechter Baumarten und die Einhaltung eines Laubholzanteils von mind. 30 %, auf Standorten der Nährkraftstufe kräftig (K) mind. 60 %. Daneben musste bei der Kulturanlage im Zusammenhang mit den Nachbarbeständen beachtet werden, dass keine zusammenhängenden Nadelholzflächen ohne Laubholzbeimischung von über einem Hektar entstehen.

Weitere Zuwendungsvoraussetzung war die Waldaußenrandgestaltung bei Lage der Förderfläche an einer Wald-Flurgrenze mit standortgerechten, heimischen Sträuchern und Bäumen, soweit ein entsprechender Waldrand noch nicht ausgeprägt war. Um die Stabilität des Ausgangsbestandes während des i. d. R. mindestens 20-jährigen Überführungszeitraums nicht zu gefährden und zur Erhaltung ausreichender Alt- und Totholzanteile, waren mindestens fünf Bäume des Oberstandes je Hektar über den Überschirmungszeitraum hinaus zu erhalten und der natürlichen Alterung zu überlassen.

Die Zuwendung erfolgte in Höhe von bis zu 70 % der notwendigen Ausgaben als Projektfinanzierung. Es galt ein Förderhöchstbetrag von 3.800 Euro/ha und bei Nachbesserungen von 2.000 Euro/ha. Wildschutzmaßnahmen wurden zunächst bis zu 60 % und ab 2011 bis zu 40 % gefördert.

### *Jungbestandspflege*

Gefördert wurde die Pflege von Waldbeständen bis zu einer Mittelhöhe von 10 m. Ziele der Maßnahme waren die Verbesserung der Struktur und Stabilität der Bestände sowie die Erhaltung seltener Baumarten.

Die Zuweisung erfolgte als Festbetrag zur Projektförderung in Höhe von 220 Euro/ha, höchstens jedoch in Höhe der tatsächlichen Ausgaben.

### *Naturschutz- und landschaftspflegerische Maßnahmen im Wald*

Unterstützt wurden naturschutz- und landschaftspflegerische Maßnahmen, die der Umsetzung von Umweltzielen oder der Stärkung der Schutzfunktion des Waldes dienen. Maßnahmen, die der Erfüllung gesetzlicher Aufgaben bzw. Verpflichtungen dienen, waren nicht zuweisungsfähig.

Die Förderung erfolgte als einmaliger nichtrückzahlbarer Zuschuss zur Projektförderung in Höhe von bis zu 85 % zuwendungsfähigen Ausgaben.

### *Investitionen zur Verbesserung des öffentlichen Wertes*

Im Rahmen dieser Teilmaßnahme wurde der Ausbau der Erholungsinfrastruktur im Wald unterstützt. Dazu zählten insbesondere folgende Vorhaben:

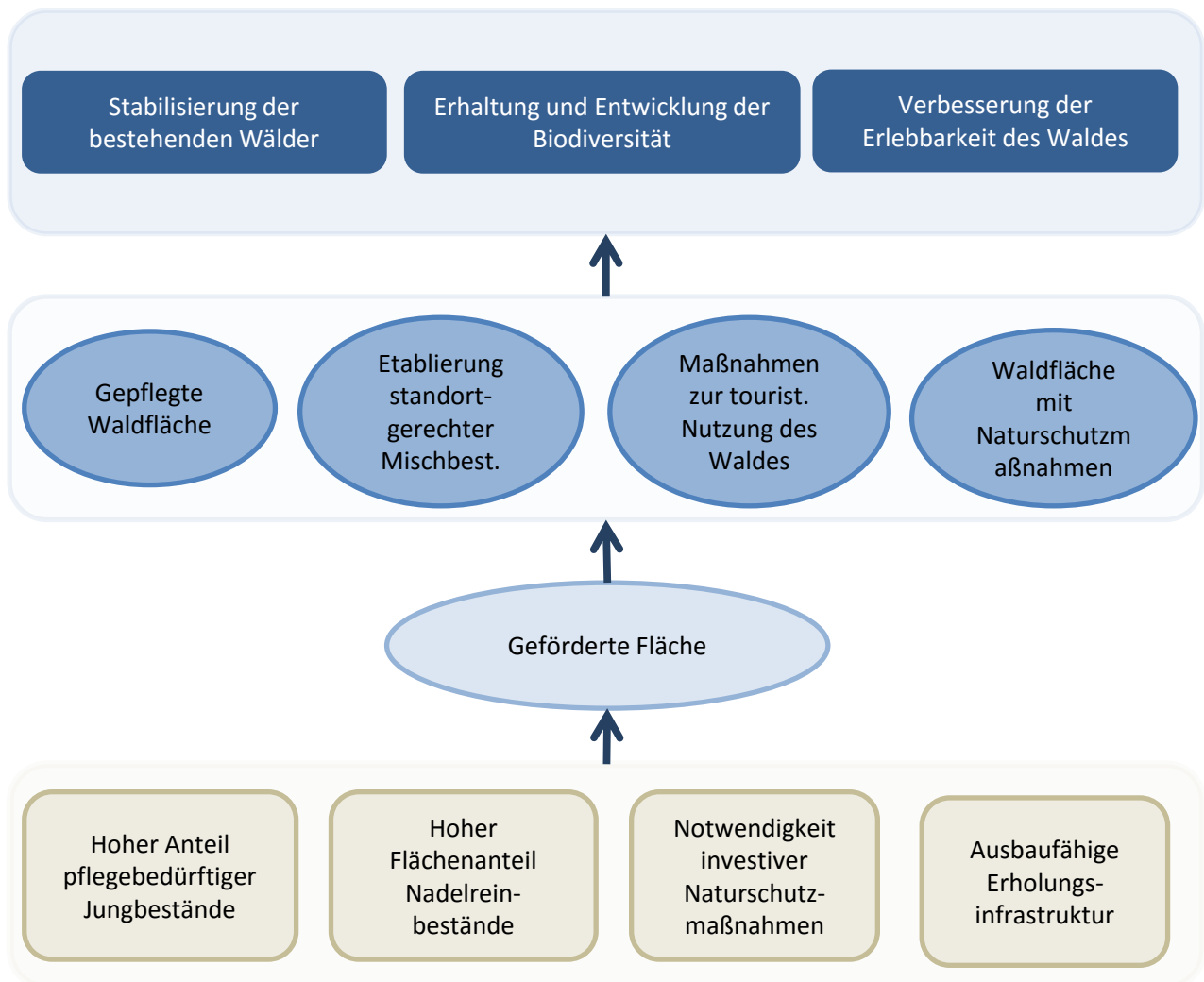
- die Anlage und Beschilderung von Rad-, Wander- und Reitwegen,
- der Bau von Erholungs- und Verweileinrichtungen,
- die Erschließung historischer, kultureller sowie landschafts- und naturschutzwertvoller Bestandteile,
- die Anlage von Walderlebnis- und –lehrpfaden.

Von der Förderung ausgeschlossen waren Vorhaben, die der Erfüllung gesetzlicher Aufgaben bzw. Verpflichtungen dienen. Bei der Anlage von Wegen waren überwiegend forstwirtschaftlichen Zwecken dienende Wege sowie Wege mit überörtlicher Verkehrsbedeutung, die Befestigung mittels Schwarz- oder Betondecke und die Unterhaltung und Instandsetzung von einer Förderung im Rahmen des EPLR M-V 2007-2013 ausgeschlossen. Auch beim Bau von Erholungseinrichtungen waren die bloße Instandsetzung oder Ersatzbeschaffung nicht Bestandteil der Förderung.

Die Förderung erfolgte als einmaliger nichtrückzahlbarer Zuschuss zur Projektförderung in Höhe von bis zu 85 % der zuwendungsfähigen Ausgaben.

### **Zielsetzung der Maßnahme und Relevanzprüfung**

Ziel der Maßnahme war der Schutz der Ressource Wald durch die Unterstützung einer naturnäheren Waldbewirtschaftung, welche zur Erhöhung der biologischen Vielfalt im Wald und zur Verbesserung des Boden-, Klima- und Grundwasserschutzes beiträgt. Daneben sollten Vorhaben zur Verbesserung des öffentlichen Wertes der Wälder die Erlebbarkeit der Wälder für die heimische Bevölkerung und TouristInnen erhöhen. Abbildung 17 stellt die Interventionslogik der Maßnahme dar. Die Maßnahme war grundsätzlich dazu geeignet, in diesem Sinne zu wirken.

**Abbildung 17:** Interventionslogik nichtproduktive Investitionen Forst

Quelle: Eigene Darstellung.

### Umsetzung der Maßnahme

Insgesamt war der Zielerreichungsstand der Maßnahme gut. Am weitesten von den ursprünglichen Outputzielen entfernt war der Umsetzungsstand der langfristigen Überführung. Es erfolgte aber keine Anpassung der Zielstellung, da die anderen Teilmaßnahmen des ELER-Codes 227 eine sehr gute Zielerreichung aufwiesen und der Mittelabfluss damit gesichert war. In Tabelle 47 sind die detaillierten Outputzahlen aufgeführt. Zur Umsetzung der Maßnahmen wurden 12,3 Mio. Euro öffentliche Mittel eingesetzt.

**Tabelle 47:** Ziele und Umsetzung des ELER-Codes 227

Indikator	Ziele	Output
	Stand 2009	
Langfristige Überführung - Voranbaufläche [ha]	3.500	2.085
Jungbestandspflege [ha]	5.000	4.943
Waldrandpflege und -gestaltung [m]	10.000	10.600
Naturschutz- und landschaftspflegerische Maßnahmen [ha]	1.000	3.147
Wander-, Reit- und Radwege [km]	50	45
Erholungs- und Verweleinrichtungen [Anzahl]	20	405
Erschließung historischer, landschafts- und naturschutzwertvoller Bestandteile [Anzahl]	20	15
Waldfläche mit aviotechnischer Bekämpfung [ha]		157

Quelle: Eigene Darstellung nach GBV (2016).

## 6.9.2 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 langfristige Überführung wurden zusätzlich Fallstudien durchgeführt. Hauptziel war es zu überprüfen, ob die Evaluationsannahme, dass geförderte Flächen in der Regel die Zielbestockung erreichen können, begründet ist.

### Frage 16: Verbesserung der Umweltsituation

Bei der Beantwortung der Bewertungsfrage werden insbesondere die Wirkungen auf Biodiversität, Boden/Wasser und Klima betrachtet. Für die Teilmaßnahme Investitionen zur Verbesserung des öffentlichen Wertes von Wäldern steht die Wirkung auf die touristische Nutzung des Waldes im Vordergrund.

### Biodiversität

#### *Langfristige Überführung*

Bei den Ausgangsbeständen der LÜ handelte es sich um Nadelholzreinbestände oder um Bestände mit einem überwiegenden Anteil von Baumarten mit niedriger Lebensdauer. Durch die Veränderung der Baumartenzusammensetzung besteht ein direkter Einfluss auf die Biodiversität. Ziel war es, eine langfristig naturnahe, stabile sowie arten- und strukturreiche Waldentwicklung anzustoßen. Insbesondere Nadelholzreinbestände sind auf den allermeisten Standorten in MV nicht standortgerecht. Sie sind darüber hinaus besonders anfällig für Waldbrände und Insektenkalamitäten.

Die LÜ trägt neben der Erweiterung des Baumartenspektrums auch zum Erhalt von Alt- und Totholzanteilen bei. Wie oben beschrieben (Kapitel 6.7.2) hat Alt- und Totholz eine besondere Naturschutzfunktion als Lebensraum für viele Arten.

Ob die geförderten Flächen langfristig tatsächlich das angestrebte Bestandesziel erreichen können, wurde beispielhaft im Rahmen von Fallstudien überprüft (Bormann, 2013). Die Untersuchung kam zu dem Ergebnis, dass mit den Maßnahmen in der Regel das Bestandesziel erreicht werden kann. Es ist also davon auszugehen, dass sich auf den im Rahmen des EPLR M-V 2007-2013 geförderten Flächen langfristig standortgerechte, stabile Waldbestände entwickeln und dies positiv auf die Biodiversität des Lebensraums Wald wirkt.

Durch die verschiedenen Pflanzmaßnahmen, neben der LÜ auch Umbau/Wiederaufbau und Laubholzunterbau aus ELER-Code 226, konnten auf ca. 2 % der Gesamtwaldfläche des Landes Grundlagen für eine stabile, standortgerechte Bestockung gelegt werden.

### *Jungbestandspflege*

Die dauerhaften Auswirkungen der Jungbestandspflege auf die Biodiversität sind eher indirekt. Ziel dieser Maßnahme ist kein Baumartenwechsel und auch keine dauerhafte Veränderung der Bestandsstruktur, sondern vielmehr die Schaffung stabiler Bestände. Dennoch können Bestands Pflegemaßnahmen 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.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Jungbestandspflege im Hinblick auf die Erhaltung und Verbesserung der Biodiversität indirekt und geringfügig positiv wirkt. Die Wirkung ist insbesondere auf die Verbesserung der Stabilität der Bestände zurückzuführen.

### *Waldrandpflege und -gestaltung sowie naturschutz- und landschaftspflegerische Maßnahmen*

Strukturreiche Waldränder stellen wertvolle Biotope dar und sind aus Biodiversitätssicht positiv zu bewerten. Ihr Erhalt bedarf aber kontinuierlicher Pflege, da es sich dabei nur um Sukzessionsstadien handelt.

Im Rahmen der naturschutz- und landschaftspflegerischen Maßnahmen wurde u. a. die Mahd von Waldwiesen und damit die Offenhaltung von Freiflächen im Wald, die Offenhaltung von Mooren und die Pflege (munitionenverseuchter) Heideflächen unterstützt (dazu HZB). Der naturschutzfachliche Wert begründet sich aus der natürlichen Seltenheit und ihrer damit verbundenen ökologischen Bedeutung als Lebensraum und Strukturmerkmal. Daneben wurden die Wiedereinführung traditioneller Waldnutzungsformen und lebensraumspezifische Biotopentwicklungsmaßnahmen gefördert.

## **Wasser und Boden**

### *Langfristige Überführung*

Durch die Teilmaßnahme 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 (Zirlewagen und Wilpert, 2001).

Auch hinsichtlich der Wasserqualität ist Laubholz besser zu bewerten als Nadelholz. So ist die Nitratkonzentration im Sickerwasser in Laubbeständen in der Regel geringer als in Nadelbeständen. Durch ihr tieferreichendes, verzweigtes Wurzelwerk sind Laubbäume besser als Nadelhölzer in der Lage, Stickstoffverbindungen und andere Nährstoffe im biologischen Kreislauf zu halten. Die Nährstoffe werden über die Wurzel aus dem Unterboden aufgenommen und gelangen über den Streufall in die Humusschicht. Die Humusformen unter Laubbäumen sind in der Regel weniger sauer und können größere Mengen Stickstoff in relativ stabilen Formen speichern. Diese Wirkung ist bereits in der ersten Umbauphase (Buchenvoranbau nach 33 Jahren) zu beobachten.

Bei der LÜ ist im Hinblick auf Boden und Wasser nicht nur die Baumartenerweiterung auf den geförderten Flächen, sondern auch die vorgeschriebene Methode des Voranbaus positiv zu bewerten. Das bedeutet, die Kulturen werden unter dem Schirm des Ausgangsbestandes begründet. Somit liegen die Waldflächen während des gesamten i. d. R. 20-jährigen Überführungszeitraums nicht frei. Damit ist auch die Gefahr der verstärkten Auswaschung von Nährstoffen in der Freiflächenphase bis zur Etablierung des neuen Bestandes minimiert.

### *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.

## **Klima**

### *Langfristige Überführung*

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

Für nicht angepasste Baumarten ergeben sich aus den prognostizierten Folgen des Klimawandels zum einen direkte Schädigung bzw. Absterben durch Wassermangel und zum anderen auch indirekte Schäden v. a. durch Borkenkäferkalamitäten. Durch LÜ und Umbau/Wiederaufbau soll daher auch eine Anpassung der Wälder an die zu erwartenden Klimaveränderungen erreicht werden. Mischbestände sind tendenziell besser an die Auswirkungen des Klimawandels wie Stürme, Waldbrand oder Insektenkalamitäten angepasst als Nadelreinbestände. Bei all den Unsicherheiten, die in Bezug auf die Auswirkungen des Klimawandels bestehen, kann davon ausgegangen



werden, dass standortgerechte, stabile Wälder am besten mit den potenziellen Gefährdungen zurechtkommen. Die Verwendung standortgerechter Baumarten ist Voraussetzung für Umbau/Wiederaufbau bzw. langfristige Überführung im Rahmen des EPLR M-V 2007-2013 (Kapitel 6.8.1 und 6.9.1). Durch die Zuwendungsbedingungen wird auch der Neuentstehung großer zusammenhängender Nadelholzflächen durch benachbarte Bestände entgegengewirkt. Die Maßnahmen entsprechen dem Maßnahmenkonzept zur Anpassung der Wälder in MV an den Klimawandel.

Die C-Speicherleistung für die im Rahmen der Förderung gepflanzte Waldfläche kann mit Hilfe einer Modellrechnung abgeschätzt werden. Die im Folgenden angegebene Speicherleistung wurde auf der Grundlage der in Paul et al. (2009) angegebenen Kohlenstoffspeicherungs- und CO<sub>2</sub>-Minderungsraten berechnet. Für die Modellrechnung wurden die Laub- und Nadelholzanteile entsprechend den Angaben der Mindest- bzw. Höchstanteile der Baumarten der Förderrichtlinie genutzt. Da die langfristige Überführung als Voranbau erfolgt, wurden die Flächen nur zur Hälfte in die Berechnung einbezogen, Umbau/Wiederaufbau wurde mit der gesamten Förderfläche kalkuliert.

In den ersten 20 Jahren können durch die Maßnahmen insgesamt ca. 123 Tsd. t Kohlenstoff in der ober- und unterirdischen Biomasse gespeichert werden. Dies entspricht einer CO<sub>2</sub>-Minderungsleistung von ca. 446 Tsd. t. Für die ersten 20 Jahre ergibt sich eine jährliche Kohlenstoffspeicherungsrate von ca. 6 Tsd. t. Bei einer unterstellten Umtriebszeit von 120 Jahren können insgesamt 1,2 Mio. t Kohlenstoff bzw. 4,3 Mio. t CO<sub>2</sub> gebunden werden. Die jährliche Kohlenstoffspeicherungsrate liegt bei ca. 10 Tsd. t C. In Relation zum im gesamten mecklenburg-vorpommerschen Wald gespeicherten Kohlenstoff entsprechen die geförderten Flächen in den ersten 20 Jahren einem Anteil von ca. 0,3 %. Bei Betrachtung der gesamten 120 Jahre entspricht der Anteil ca. 3 %. Die Wirkung auf das gesamte Bundesland ist also gering.

Die Maßnahmen haben auch Auswirkungen auf den Kohlenstoffvorrat im Mineralboden. Da die relevanten Vorgänge hier aber noch mit sehr großen Unsicherheiten behaftet sind, wird von einer Berücksichtigung abgesehen. Auch im Nationalen Inventarbericht der Bundesrepublik wird die Veränderung der C-Vorräte im Boden nicht mit in die Berechnungen einbezogen.

Nach dem Ende der Umtriebszeit wird das Holz i. d. R. einer Verwendung zugeführt. Die Holzverwendung weist unterschiedliche klimarelevante Effekte auf. Durch die stoffliche Nutzung von Holz wird die C-Speicherung des Waldes über die C-Speicherung in Holzprodukten verlängert, dazu kommt die sogenannte Materialsubstitution. Auf eine Berechnung der Klimaschutzleistung der Nutzung der auf der Maßnahmenfläche wachsenden Holzbiomasse wird an dieser Stelle verzichtet, da der Zeitpunkt der potenziellen Nutzung sehr weit in der Zukunft liegt, nämlich am Ende der angenommenen 120-jährigen Umtriebszeit.

Insgesamt tragen der Umbau/Wiederaufbau und die LÜ in vollem Umfang zur Anpassung an den Klimawandel bei. Durch die Stabilisierung der Kohlenstoffspeicherung wird die Senkenleistung des Waldes unterstützt.

### *Jungbestandspflege*

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

## **Touristische Nutzung des Waldes**

### *Investitionen zur Verbesserung des öffentlichen Wertes*

Neben den waldbaulichen Maßnahmen mit einem Wirkungsschwerpunkt im Bereich Biodiversität, Boden/Wasser und Klima wurden im Rahmen des ELER-Codes 227 auch Investitionen zur Unterstützung der touristischen Nutzung des Waldes gefördert. Ca. ein Drittel der mecklenburg-vorpommerschen Wälder hat nach der Waldfunktionenkartierung eine besondere Erholungsbedeutung. Neben den küstennahen Bereichen sind insbesondere die Wälder der Mecklenburgischen Schweiz und Seenplatte sowie die Wälder im Naherholungsbereich der größeren Städte. In diese Bereiche flossen auch die meisten Fördermittel aus der Teilmaßnahme ‚Investitionen zur Verbesserung des öffentlichen Wertes‘. Die Mittel konzentrieren sich damit auf bereits touristisch geprägte Bereiche.

Hauptzuwendungsempfänger mit ca. 60% der Mittel war die Landesforstanstalt. Im Gesetz zur Errichtung der Landesforst MV ist die Durchführung und Unterstützung von waldpädagogischen Maßnahmen als Aufgabe des übertragenen Wirkungsbereiches festgelegt. Im Bereich der Mecklenburgischen Seenplatte unterhält die Landesforstanstalt mit dem Tierpark „Ivenacker Eichen“ und dem Wisentreservat auf dem Damerower Werder zwei zentrale touristische bzw. waldpädagogische Einrichtungen. Bei den Ivenacker Eichen handelt es sich um Überreste einer im Mittelalter weitverbreiteten Landnutzungsform, dem Hude-Wald. Der Wald wurde in dieser Zeit als Weide genutzt. Im Tierpark „Ivenacker Eichen“ wird diese historische Nutzungsform des Waldes bis heute erhalten. Mit Mitteln des EPLR M-V 2007-2013 wurde ein Schweinschaugatter mit Steganlage und Aussichtsplattform angelegt, der sogenannte „Ivenacker Hudewald“. U. a. auf dem Damerower Werder und auf der Insel Rügen wurden Walderlebnispfade eingerichtet. Neben der Vermittlung von Umwelt- und Waldwissen wurde damit auch das touristische Angebot der Regionen abseits der wasserbezogenen Erholung erweitert.

Daneben wurden zur touristischen Grundausstattung des Waldes gehörende Anlagen gefördert. Dazu zählen Wander-, Rad- und Reitwege. Der Schwerpunkt der Förderung lag dabei auf Wanderwegen. Die Wege waren überwiegend in regionale Erholungs- oder Tourismuskonzepte eingebunden. Ebenfalls gefördert wurden Waldspielplätze, zum Teil entlang der geförderten Wege. Dies verstärkt die touristische Wirkung v. a. für Familien. Ergänzend wurden Bänke, Schutzhütten und Infotafeln errichtet.

Ein „Zu viel“ an Erholungseinrichtungen im Wald kann allerdings auch störend wirken; sowohl für die Erholungssuchenden selbst als auch für die Umwelt. Durch die Konzentration auf bestehende touristische Schwerpunkte und die Förderung zur „Erholungsgrundausrüstung“ gehörender Fördergegenstände kann davon ausgegangen werden, dass die Erholungsfunktion der Wälder und die Möglichkeiten ihrer touristischen Nutzung gestärkt wurde.

### 6.9.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die langfristige Überführung ist neben Waldumbau/Wiederaufbau (Kapitel 6.8) die zentrale Maßnahme für eine zukünftige standortgerechte und stabile Entwicklung von Wäldern, die bisher überwiegend mit nichtstandortgerechten Reinbeständen bestockt waren oder aufgrund von Umwelteinflüssen stark geschädigt wurden. Vor dem Hintergrund der mit dem Klimawandel verbundenen Unsicherheiten ist die in der Förderperiode praktizierte Unterstützung von Mischbeständen besonders positiv zu bewerten. Die Verpflichtung zum Erhalt von fünf Altholzbäumen im Rahmen der langfristigen Überführung bis zum natürlichen Zerfall ist insbesondere aus Biodiversitätssicht positiv zu bewerten. Die Maßnahmen sollten weiterhin Bestandteil der forstlichen Förderung sein.

Eine ordnungsgemäße Jungbestandspflege ist fraglos nötig zur Erziehung stabiler und qualitativ wertvoller Bestände sowie der Förderung seltener Baumarten. Dies sind aber überwiegend auch im betrieblichen Interesse liegende Gründe und sollte Bestandteil der normalen Waldbewirtschaftung sein. 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. Die weitere Förderung der Maßnahme sollte kritisch überdacht werden.

Die stärker naturschutzorientierten Teilmaßnahmen (Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen, Waldrandpflege/-anlage) leisten einen direkten Beitrag zur Erhaltung der Biodiversität und sollten weiterhin Bestandteil forstlicher Förderung sein.

Die Maßnahmen zur Verbesserung des öffentlichen Wertes des Waldes unterstützten die touristischen Nutzungsmöglichkeiten des Waldes. Die Förderung konzentrierte sich weitgehend auf bereits etablierte Einrichtungen bzw. touristische Schwerpunktgebiete sowie zur touristischen Grundausrüstung gehörende Fördergegenstände. Bei einer zukünftigen Förderung sollte darauf geachtet werden, dass die Kapazitätsgrenzen der Erholungsschwerpunkte nicht überschritten werden.

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

### 7.1 Überblick über Maßnahmen, Output und Ergebnisse

Mit Ausnahme der ELER-Codes 331 und 341 hat MV alle ELER-Codes mit Maßnahmen und Teilmaßnahmen unterlegt. Insbesondere 321 und 323 wurden mit einem heterogenen Set an unterschiedlichen Teilmaßnahmen programmiert. Die NRR spielte nur bei einem Teil der Maßnahmen als beihilferechtliche Grundlage eine Rolle. MV hat die Fördermöglichkeiten des ELER sehr breit über das enge Spektrum der GAK hinaus genutzt, sich auf weitere beihilferechtliche Grundlagen gestützt und andere Kofinanzierungsquellen erschlossen, z. B. aus der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) im Fall der Maßnahmen 312 und 313.

**Tabelle 48:** Überblick über die Maßnahmen und Teilmaßnahmen von Schwerpunkt 3 (Stand: 2014)

ELER-Code	Maßnahme	Maßnahmengcode	Teilmaßnahme
311	Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten	311	<i>Investitionen zur Diversifizierung (AFP/B)</i>
312	Unterstützung der Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen zur Förderung des Unternehmergeistes und Stärkung des Wirtschaftsgefüges	312	Unternehmensgründung und -entwicklung im ländlichen Raum
313	Förderung des Fremdenverkehrs	313	Förderung der touristischen Infrastruktur
321	Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung	321a	<i>Abwasseranlagen</i>
		321b	Kleinkläranlagen
		321c	Aufbau von Dienstleistungseinrichtungen
322	Dorferneuerung und -entwicklung	322a	Maßnahmen der Dorferneuerung und -entwicklung
		322b	<i>Maßnahmen der Dorferneuerung und -entwicklung für private Zuwendungsempfänger</i>
323	Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes	323a	Bewirtschaftungspläne und Sensibilisierungsmaßnahmen in Natura-2000-Gebieten
		323b	<i>Naturnahe Gewässergestaltung</i>
		323c	Naturnahe Gewässerentwicklung (Standgewässer/ Seensanierung)
		323d	Nachhaltige Entwicklung von Gewässern und Feuchtlebensräumen (Moorschutz)
		323e	Landschaftspflegeprojekte
		323f	Erhaltung, Wiederherstellung und Aufwertung kulturhistorischer Bausubstanz zum Schutz und der Erhaltung des ländlichen Kulturerbes bei Schlössern, Parks und Gutsanlagen
		323g	Erhaltung ländlicher Kulturdenkmäler
		323h	<i>Schutzpflanzungen</i>

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

Blau hinterlegt: Maßnahme/Teilmaßnahme wurde als HC-Maßnahme gemeldet (bestehend).

Quelle: Eigene Darstellung nach LU (2014b).

Besonderes finanzielles Gewicht lag auf der Maßnahme zur Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes, hinter der sich, wie schon in Tabelle 48 gezeigt, ein sehr heterogenes Set an unterschiedlichen Teilmaßnahmen verbarg. Knapp die Hälfte der Mittel war für das kulturelle Erbe vorgesehen, die andere Hälfte für investive Natur- und Wasserschutzmaßnahmen. Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung (321) lagen finanziell an zweiter Stelle. Auf Dorferneuerung und -entwicklung entfielen nur 5 % der geplanten Mittel in 2009. Diese Maßnahme nahm in anderen EPLR einen sehr viel größeren Raum ein. Dies ist aber nur darauf zurückzuführen, dass MV Dorferneuerungsmaßnahmen noch in umfangreichen Maß außerhalb des EPLR rein national finanziert<sup>83</sup> und sich die ELER-Förderung zunächst auf die Bereiche konzentrierte, in denen die Förderung mit GAK-Mitteln aufgrund des Zuwendungsempfängerkreises oder des Zuwendungszwecks nicht möglich war. Seit 2011 wurde die private Dorferneuerung z. T. in das EPLR integriert, um die geringer ausfallenden Bundesmittel der GAK zu kompensieren (LRH MV, 2012, S. 192).

Tabelle 49 stellt die Planzahlen aus dem EPLR M-V 2007-2013 in der Fassung nach genehmigten 5. Änderungsantrag (2009) dem letztendlichen Umsetzungsstand (31.12.2015) auf Ebene der Haushaltlinien gegenüber. Nachrichtlich werden die Planzahlen nach dem 6. Änderungsantrag (2012) aufgeführt. Zwischen 2009 und 2012 wurden die Mittelansätze für den SP 3 abgesenkt und mit dem letzten Änderungsantrag an die tatsächliche Inanspruchnahme der Förderung angepasst. Auf Maßnahmenebene gab es allerdings divergierende Entwicklungen. Die Absenkung betraf die betrieblich ausgerichtete Förderung, während der Ansatz der anderen Maßnahmen konstant blieb oder erhöht wurde.

**Tabelle 49:** Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 3 (Soll-Ist-Vergleich)

ELER-Code	Maßnahmenbezeichnung	ELER-kofinanzierte Maßnahmen			Umsetzungsstand bis 2015	Art.-89-Maßnahmen Ausgaben bis Ende 2015 (Mio. Euro)
		Öffentliche Mittel (Mio. Euro)				
		Soll: Ausgaben geplant (Stand 2009)	Ausgaben geplant (Stand 2012)	Ist: Ausgaben bis Ende 2015		
311	Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten	7,50	4,85	5,01	66,8 %	
312	Unternehmensgründung und -entwicklung	66,64	32,64	15,33	23,0 %	
313	Förderung des Fremdenverkehrs	76,80	86,02	84,08	109,5 %	
321	Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung	133,03	139,40	149,69	112,5 %	
322	Dorferneuerung und -entwicklung	27,42	36,52	42,81	156,1 %	
323	Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes	199,89	199,94	172,74	86,4 %	8,02
	Schwerpunkt 3	511,28	499,38	469,66	91,9 %	8,02

Quelle: Eigene Darstellung nach LU (2009h; 2012d), GVB (2016).

<sup>83</sup> Um eine Gesamtschätzung des Förderinstrumentes vornehmen zu können, haben wir die rein national finanzierten Vorhaben in Absprache mit dem Auftraggeber in die Evaluierung einbezogen. In der Wirkungsanalyse lassen sich die Vorhaben ohnehin nicht trennen, da Befragte keinen Unterschied nach Finanzierungsquellen wahrnehmen.

Der Umsetzungsstand (Ist 2015 gegenüber Soll 2009) liegt im Durchschnitt des Schwerpunktes 3 bei 92 %. Mehr Mittel als 2009 geplant wurden in den Maßnahmen 313, 321 und 322 verausgabt. Bei 323 lag der Mittelabfluss bei 86 %. Diversifizierungsprojekte (311) wurden in geringerem Umfang als geplant umgesetzt. Ganz besonders deutlich wich die Maßnahme 312 von den Planzahlen ab. Die Gründe sind vielfältig und werden im Maßnahmenkapitel diskutiert (siehe Kapitel 7.3).

In geringem Umfang wurden Top-ups unter 323 eingesetzt.

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

Die 2009 gesetzten Output-Ziele wurden in unterschiedlichem Ausmaß erreicht. Dargestellt werden in Tabelle 50 nur die Output-Indikatoren, die ex-ante zu quantifizieren waren und in Tabelle G3 des jährlichen Monitorings enthalten sind. Weitere Indikatoren sind in den Maßnahmenkapiteln enthalten (Kapitel 7.2 ff).

Im Bereich Diversifizierung (311) war die Zahl der begünstigten deutlich geringer als geplant. Das durch die Förderung angestoßene Investitionsvolumen übertraf jedoch die Planungen. Anders stellte sich die Situation bei der Kleinstunternehmensförderung (312) dar. Es wurde zwar annähernd die geplante Zahl an Förderfällen erreicht. Die Investitionssummen lagen aber deutlich unter den Planungen, so dass der Mittelabfluss nur bei 23 % lag (siehe Tabelle 49). Unter 313 konnten wesentlich mehr Vorhaben gefördert werden, als geplant, wobei es sich viel stärker um Kleinprojekte handelte. Die hohe Zahl an Vorhaben unter Maßnahme 321 basierte vor allem auf den Kleinkläranlagen (KKA). KKA wurden in etwas geringerem Umfang gefördert, so dass die Zielerreichung unter den Planungen lag. Im Bereich der Maßnahme 322 wurden mehr Dörfer erreicht. Durch die Ausweitung des Kreises der Zuwendungsempfänger auf Private sowie Körperschaften des öffentlichen Rechts, die nicht in der NRR förderfähig sind, stieg auch das Gesamtinvestitionsvolumen deutlich an. Bei Maßnahme 323 lagen die Output-Werte unter den Planungen. Dies war u. a. darauf zurückzuführen, dass einige geplante Projekte aufgrund des zeitlich umfangreichen planerischen Vorlaufs nicht rechtzeitig begonnen und fertiggestellt werden konnten.

**Tabelle 50:** Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich (Schwerpunkt 3)

Code	Output-Indikatoren	Programmfassung 2009	6. Änderungsantrag 2012	Ist 2007 bis 2015	Zielerreichung in % der Programmfassung 2009
<b>311</b>	Anzahl der Begünstigten	170	170	69	41%
	Gesamtinvestitionsvolumen (1.000 Euro)	30.000	30.000	42.114	140%
<b>312</b>	Anzahl der geförderten Kleinunternehmen	155	155	145	94%
<b>313</b>	Anzahl der geförderten neuen Fremdenverkehrsmaßnahmen	150	150	414	276%
	Gesamtinvestitionsvolumen (1.000 Euro)	85.330	85.330	93.715	110%
<b>321</b>	Anzahl der Fördermaßnahmen	35.750	35.800	23.732	66%
	Gesamtinvestitionsvolumen (1.000 Euro)	431.000	436.000	298.164	69%
<b>322</b>	Anzahl der Dörfer mit Maßnahmen	500	500	573	115%
	Gesamtinvestitionsvolumen (1.000 Euro)	35.000	45.700	76.867	220%
<b>323</b>	Anzahl der Fördermaßnahmen	1.485	1.745	1.005	68%
	Gesamtinvestitionsvolumen (1.000 Euro)	197.000	225.888	208.894	106%

Quelle: Eigene Darstellung nach LU (2009h; 2012e; 2016d).

### Zielerreichung auf Ergebnisebene

Auch auf der Ergebnisebene waren Zielwerte zu bestimmen. Schon bei Vorlage der ersten Entwürfe des CMEF wurden die von der EU vorgesehenen Ergebnisindikatoren für den Schwerpunkt 3 kritisch diskutiert. Die Kritik bezog sich vor allem auf die z. T. geringe Passfähigkeit der Indikatoren angesichts des sehr heterogenen Maßnahmenspektrums in SP 3. So sind beispielsweise die Indikatoren R7 und R8 für direkte Unternehmensinvestitionen (311, 312) geeignet. Mit Ausnahme der Umnutzungsförderung wurden unter Maßnahme 313 jedoch vorrangig Infrastrukturen und nicht investive Vorhaben gefördert. Arbeitsplatzeffekte können nicht direkt auf die Infrastrukturförderung bzw. nicht investive Vorhaben zurückgeführt werden, sondern höchstens indirekt über die höhere Attraktivität der Tourismusregion und damit ggf. höhere Übernachtungszahlen für Beherbergungsbetriebe. Nur ein Teil der Ergebnisindikatoren in SP 3 ist damit in der Lage, die direkten Ergebnisse einer Intervention zu messen. Dies wird auch in den zusätzlichen Erläuterungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern zu den R-Tabellen deutlich. Darüber hinaus wurden die Indikatoren nur lückenhaft im Programmplanungsdokument quantifiziert.

Schwerpunkt 3 sind sechs Gemeinsame Ergebnisindikatoren zugeordnet. Tabelle 51 stellt die quantifizierten Ergebnisindikatoren aus dem EPLR M-V 2007-2013 (Stand 2009) dem Ist aus dem Monitoring (Stand 31.12.2015) gegenüber.

**Tabelle 51:** Soll-Ist-Vergleich auf Ergebnisebene (Schwerpunkt 3)

Ergebnisindikator/Maßnahmen		Soll: Planungsstand 2009	Ist: 2015
R7	Zunahme der nicht landwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung in geförderten Betrieben (in 1.000 Euro)		
	• Diversifizierung hin zu nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten (311)	-	2.654,7
	• Gründung und Entwicklung von Unternehmen (312)	26.000	5.085,2
	• Fremdenverkehr (313)	-	-
R8	Geschaffene Bruttoarbeitsplätze		
	• Diversifizierung hin zu nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten (311)	15	51,30
	• Gründung und Entwicklung von Unternehmen (312)	1.300	350,30
	• Fremdenverkehr (313)	800	83
R9	Zusätzliche Anzahl Touristen		
	• Anzahl der Tagesbesucher	501.000	-
	• Anzahl von Übernachtungen	-	-
R10	Bevölkerung in ländlichen Gebieten, der die Dienstleistungen zugutekommen		
	• Dienstleistungseinrichtungen der Grundversorgung (321)	850.000	265.000
	• Dorferneuerung (322)	500.000	-
	• Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes (323)	475.000	386.000
R11	Zunahme der Internet-Verbreitung in ländlichen Gebieten	-	6.735

Quelle: Eigene Darstellung nach LU (2009h; 2016d).

### *R7 – Zunahme der nicht landwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung in den geförderten Betrieben*

Anders als bei landwirtschaftlichen Betrieben gibt es für die Betriebe außerhalb der Landwirtschaft keine Auflagenbuchführung. Ein vereinfachtes Schema zur Berechnung des Indikators für einzelbetriebliche Investitionen, und nur hier ist der Indikator überhaupt sinnvoll, wurde im Monitoring-Handbuch (Bund-Länder-Unterarbeitsgruppe Monitoring/Indikatoren, 2010) vorgelegt. Aber selbst mit diesen zusätzlichen Erläuterungen war es voraussetzungsvoll, den Indikator ex ante zu quantifizieren und die Ergebnisse zu erfassen. MV hat bei 312 auch auf die aufwändige Erfassung verzichtet und stattdessen das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit angegeben. Die Veränderung der BWS lag bei den 69 im Rahmen von 311 geförderten Betrieben bei 2,65 Mio. Euro. Bei den 145 geförderten Kleinunternehmen lag die veränderte BWS (s. o.) bei rund 5 Mio. Euro und damit deutlich unter den Erwartungen.



### *R8 – Geschaffene Bruttoarbeitsplätze*

Die im Monitoring erfasste Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze wurde für die SP 3-Maßnahmen insgesamt mit rund 480 angegeben. Das Ergebnis liegt weit unter den Planungen, insbesondere aufgrund der geringeren Investitionen unter 312. Im Rahmen der Zuwendungsempfängerbefragungen wurden auch Arbeitsplatzeffekte erfasst. Die differenzierteren Auswertungen sind den Maßnahmenbewertungen sowie dem Modulbericht 9.1\_MB\_Beschäftigung und Wachstum zu entnehmen.

### *R9 – Zusätzliche Anzahl von Touristen*

Dieser Indikator wurde im EU-Monitoring nicht erfasst. Zu den Effekten des EPLR M-V auf den Tourismus finden sich (qualitative) Aussagen in den Maßnahmenbewertungen.

### *R10 – Bevölkerung in ländlichen Gebieten, der die Dienstleistung zugutekommt*

Dieser Indikator sollte für die Maßnahmen 321, 322 und 323 quantifiziert werden. Im Monitoring-Handbuch (Bund-Länder-Unterarbeitsgruppe Monitoring/Indikatoren, 2010) war pragmatisch vorgeschlagen worden, die Gemeindeganzsumme der Ortschaften, in denen ein Vorhaben durchgeführt wird, zur Berechnung des Indikators zu nutzen, auch um Doppelzählungen zu vermeiden. MV hat ein anderes Vorgehen gewählt und die Bevölkerung maßnahmenbezogen ermittelt. Angesichts des flächendeckenden Einsatzes der SP-3-Maßnahmen ist allerdings davon auszugehen, dass nahezu die gesamte Bevölkerung im ländlichen Raum und darüber hinaus auch Touristen, von der Förderung profitieren.

### *R11 – Zunahme der Internetverbreitung in ländlichen Gebieten*

Dieser Indikator bezieht sich auf die Teilmaßnahme 321c und hier den Fördergegenstand Investitionen in die Breitbandversorgung in ländlichen Regionen. Mit ELER wurden 4.481 private und 2.254 gewerbliche Breitbandanschlüsse basierend auf 89 Projekten gefördert. In MV gab es 2014 rund 828.800 private Haushalte und 55.534 umsatzsteuerpflichtigen Unternehmen. Demnach haben ungefähr 0,5 % der Haushalte und circa vier Prozent der Unternehmen von der Förderung profitiert.

## **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.

Nicht bei allen Maßnahmen im Schwerpunkt 3 stehen wirtschaftliche Aspekte und Lebensqualität im Vordergrund. Viele Teilmaßnahmen sind wesentlich stärker bzw. ausschließlich auf Umweltziele konzipiert. Dies betrifft viele der unter 323 programmierten Teilmaßnahmen. Diese maßnahmeninhärenten Wirkungen werden unter Frage 20 beschrieben, obgleich es sich nicht um zusätzliche Wirkungen, sondern um die Hauptwirkungen der Maßnahmen handelt.

*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 „unbeabsichtigte“ (Neben-)Wirkungen zu berücksichtigen, um eine Gesamtschau der Wirkungen auf Programmebene zu ermöglichen. Tabelle 52 stellt für die verschiedenen SP3-Maßnahmen dar, welche Wirkungsbereiche im Rahmen der sogenannten Vertiefungsthemen berücksichtigt wurden.

**Tabelle 52:** Beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ (Neben-)wirkungen von Schwerpunkt-3-Maßnahmen

Code	Vertiefungsthemen						
	Wirtschaft/ Arbeit	Wettbewerbs- fähigkeit des Primärsektors	Bio- diversi- tät	Wasser	Klima	Lebens- qualität	Tier- schutz
311	●	●			○	●	
312	●					●	
313	●					●	
321a				●		●	
321b				●		●	
321c	○				●	●	
322	○				○	●	
323a			●				
323b			●	●			
323c			●	●		●	
323d			●	●	●		
323e			●			●	
323f	●					●	
323g	●					●	
323h			●				

● in Maßnahmen- und Programmbewertung thematisiert

○ unbeabsichtigte positive/negative Nebenwirkung, in Wirkungsbetrachtung auf Programmebene berücksichtigt

Quelle: Eigene Darstellung.

## 7.2 Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft (311)

### 7.2.1 Maßnahmenüberblick

#### Maßnahmenziele und -beschreibung

Die Maßnahme zur Diversifizierung hin zu nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten sollte in MV dazu beitragen, zusätzliche Einkommensquellen zu schaffen und dadurch die Wirtschaftskraft im ländlichen Raum zu erhöhen oder zumindest zu erhalten (LU, 2012e, S. 294 ff.). Dadurch sollte dem strategischen Ziel des EPLR M-V entsprochen werden, den Arbeitsmarkt im ländlichen Raum zu stärken. Diversifizierungsmöglichkeiten wurden insbesondere in der innovativen Nutzung nachwachsender Rohstoffe und anderer erneuerbarer Energiequellen und im Tourismus gesehen. Letzteres sollte besonders für Frauen neue Erwerbsmöglichkeiten erschließen. Die strukturellen Veränderungen in der Landwirtschaft und im nachgelagerten Bereich zwangen viele landwirtschaftliche Unternehmen zu Wachstum und Spezialisierung, während andere Unternehmen, die nicht über Wachstumsmöglichkeiten verfügten, beim Aufbau neuer Einkommensquellen unterstützt werden sollten, um im Markt wettbewerbsfähig bleiben zu können. Die Investitionen zum Klimaschutz sowie zur Nutzung und Verarbeitung erneuerbarer Energien wurden gefördert, soweit zur Nutzung der Wertschöpfungspotenziale im ländlichen Raum eine über das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) hinausgehende ergänzende Forderung notwendig war (ebd.).

Die Förderung erfolgte innerhalb der Nationalen Rahmenregelung (NRR) der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume (Einzelbetriebliche Förderung, Teil B, Förderung von Investitionen zur Diversifizierung) und der entsprechenden Förderungsgrundsätze der GAK in der jeweils geltenden Fassung. Die Maßnahme 311 zielte prioritär auf die Förderung von Investitionen für folgende Vorhaben: Direktvermarktung, Landtourismus (z. B. Urlaub auf dem Bauernhof), Dienstleistungen und Biogasanlagen (BGA). Investitionen in den Landtourismus konnten nur bis zur Gesamtkapazität von 15 Gästebetten unterstützt werden. BGA konnten nur gefördert werden, wenn die Gärrestlagerbehälter während der gesamten Lagerungsdauer gasdicht abgedeckt waren, so dass keine klimaschädlichen Gase entweichen konnten. BGA in Marktfruchtbetrieben waren nicht förderfähig, wenn keine Nutzung der Abwärme nachgewiesen werden konnte.

Die Zuwendungen wurden als nicht rückzahlbare Zuschüsse von 25 % des förderungsfähigen Investitionsvolumens (10 % bei Investition in die Stromproduktion für Dritte) gewährt. Das Mindestinvestitionsvolumen betrug 10.000 Euro. Der Gesamtwert der einem Unternehmen gewährten De-minimis-Beihilfen durfte 200.000 Euro (100.000 Euro bei Investition in die Stromproduktion für Dritte), bezogen auf einen Zeitraum von drei Jahren, nicht übersteigen.

#### Relevanz der Maßnahme

Bei der Gestaltung des EPLR M-V 2007 bis 2013 in den Jahren 2005 und 2006 zeichneten sich die allgemeine Liberalisierung der Agrarmärkte und der Ausstieg aus der Milchkontingentierung be-

reits ab. Gleichzeitig wurden Probleme in der Flächenverfügbarkeit und negative Umweltwirkungen der Landwirtschaft intensiv diskutiert. Während der Förderperiode stiegen die Flächennutzungs- und Flächenkaufpreise infolge der starken Flächennachfrage, die durch die Finanzkrise im Jahre 2007/08 maßgeblich verstärkt wurde, in vielen Regionen deutlich an. Gleichzeitig wurde das Einkommenspotenzial insbesondere des Fremdenverkehrs, aber auch der Direktvermarktung, der Dienstleistungen und Lohnarbeiten sowie der erneuerbaren Energien, für die landwirtschaftlichen Betriebe herausgestellt.

Die Reichweite der Maßnahme 311 ist als gering einzuschätzen. In MV gab es laut Landwirtschaftszählung 2010 (Destatis, 2011) 4.725 landwirtschaftliche Betriebe, darunter etwa 1.000 Betriebe (21,2 %) mit Diversifizierungsaktivitäten. Der Anteil der Unternehmen mit Einkommensdiversifizierung dürfte allerdings noch wesentlich höher liegen, da gewerbliche Diversifizierungsaktivitäten nicht in der Agrarstrukturstatistik erfasst werden. Mit 74 geförderten Betrieben (siehe Abschnitt „Umsetzung der Maßnahme“) konnten somit lediglich 1,7 % aller Betriebe bzw. 7,4 % der Betriebe mit erfasster Diversifizierung erreicht werden.

Die Logik der Diversifizierungsförderung lag darin, dass politisch gewünschte Investitionen (z. B. BGA) durch den zusätzlichen Anreiz von Zuschüssen realisiert werden. Das Argument, dass der Markt die Finanzierungsmittel für notwendige Investitionen nicht in ausreichendem Umfang und zu tragbaren Bedingungen bereitstellen würde, spielte dagegen kaum eine Rolle. Im Vergleich zu landwirtschaftlichen Investitionen (z. B. Stallbauten) hätte es dennoch für diversifizierende Betriebe schwieriger sein können, eine günstige Finanzierung für Investitionen zu erhalten, weil Banken bei neuen Betätigungsfeldern der Kreditnehmer im Rahmen des Ratings (Basel II) aufgrund des höheren Ausfallrisikos vorsichtiger bzw. mit Preisauflagen agieren.

### **Umsetzung der Maßnahme**

In der Förderperiode 2007 bis 2013 standen für die Maßnahme 311 ursprünglich insgesamt 7,5 Mio. Euro ELER-Mittel zur Verfügung. Mit diesen Mitteln sollten bis zum Ende der Förderperiode 170 Vorhaben mit förderfähigen Investitionen in Höhe von 19,4 Mio. Euro unterstützt werden. Die Anzahl der tatsächlichen Förderfälle war deutlich geringer (n=74) und die geförderten Investitionen im Durchschnitt erheblich größer als erwartet. Dies war vor allem die Folge der Förderung von BGA, die im Einzelfall umfangreiche Investitionen erforderten. Da der Fördersatz bei BGA deutlich unter 25 % lag (s. o.), resultierte schließlich ein Mittelaufwand, der mit 5,0 Mio. Euro deutlich unter dem ursprünglich angesetzten Budget lag. Gleichzeitig lagen die geförderten Investitionen mit insgesamt 42,1 Mio. Euro mehr als doppelt so hoch wie ursprünglich geplant. Der durchschnittliche Fördersatz betrug lediglich 12 %.

Zu Beginn der Förderperiode wurde die Maßnahme 311 abgesehen von Biogasinvestoren nur sehr zögernd angenommen (Tabelle 53). Nach 2011, als Investitionen in BGA nicht mehr förderfähig waren, gingen die Antragszahlen stark zurück. Allein die Biogas-Förderfälle umfassten in der gesamten Förderperiode rund 45 % der Förderfälle und 59 % der ausgezahlten Fördermittel. Wei-

tere Schwerpunkte waren Investitionen in die Direktvermarktung, die Pensionspferdehaltung und in den Landtourismus (Urlaub auf dem Bauernhof).

**Tabelle 53:** Maßnahme 311: Verteilung der Fördermittel (1.000 Euro) auf die Diversifizierungsbereiche und Förderjahre in MV

	Biogasanlage	Dienstleistungen	Direktvermarktung	Pensionstierhaltung	Urlaub a. d. Bauernhof	Summe
2007	570,2	-	4,9	-	216,1	791,2
2008	135,0	13,8	65,7	57,2	11,6	283,2
2009	300,0	-	216,2	133,0	81,9	731,1
2010	1.434,2	-	12,5	32,9	133,3	1.612,9
2011	500,0	9,2	-	69,7	143,9	722,8
2012	-	-	53,1	79,7	-	132,9
2013	-	-	194,9	-	46,3	241,2
2014	-	-	146,9	266,8	45,5	459,2
<b>Summe</b>	<b>2.939,3</b>	<b>23,0</b>	<b>694,1</b>	<b>639,3</b>	<b>678,6</b>	<b>4.974,4</b>
<b>Anteil</b>	<b>59%</b>	<b>0%</b>	<b>14%</b>	<b>13%</b>	<b>14%</b>	<b>100%</b>

Quelle: LU, Bewilligungsdatenbank (Projektmonitor, Stand: 31.12.2015); eigene Berechnungen.

Die Bewilligungsdaten haben gezeigt, dass die Maßnahme in MV von den Landwirtschaftsunternehmen nur in geringem Umfang angenommen wurde. Die Mittel wurden vor allem an Zuwendungsempfänger mit Investitionen in Biogas ausgezahlt. Die regionale Verteilung folgt den Biogasinvestitionen, die vor allem auf Acker- und Futterbaustandorten vorgenommen wurden. Auf den alten Landkreis Ludwigslust entfielen mit 15 % der 74 Zuwendungsempfänger (ZWE) und 21 % der verausgabten Fördermittel überdurchschnittlich große Anteile. Das Gleiche gilt für den alten Landkreis Nordvorpommern mit 14 % der ZWE und 15 % der Fördermittel.

Von 2007 bis 2011 wurden 33 BGA gefördert. In diesem Zeitraum gingen in MV insgesamt 209 BGA mit einer Leistung von 116,9 MW neu an das Stromnetz. Der Anteil der mit der Maßnahme 311 geförderten BGA lag somit bei 16 % des Zubaus. Die Nettostromerzeugung hat in diesem Zeitraum um ca. 1 Mio. MWh zugenommen, wozu die geförderten BGA etwa 77.000 MWh (7,7 %) beigesteuert haben. Folglich wurden mit der Maßnahme 311 im Durchschnitt tendenziell kleinere BGA unterstützt.

## 7.2.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Der Untersuchungsansatz für die Bewertungsfrage nach dem Maßnahmenbeitrag zur wirtschaftlichen Diversifizierung der Begünstigten (EEN, 2014) beruhte auf einem Vorher-Nachher-Vergleich der relevanten Indikatoren Bruttowertschöpfung (BWS) und Arbeitskräfte im geförderten Diversifizierungsbereich. Ein Vergleich der Entwicklungen geförderter Betriebe und strukturell ähnlicher, aber nicht geförderter Referenzbetriebe (Kontrollgruppe), war aufgrund fehlender Daten nicht möglich. Als Datenbasis verblieben die Angaben der geförderten Betriebe nach Durchführung des Vorhabens zur Entwicklung der BWS und der Arbeitskräfte im Rahmen des EU-Monitorings (Projektmonitor). Allerdings sind diese Monitoringdaten sehr unvollständig, so dass auch deren Verwendung nicht möglich war. Letzteres lag größtenteils daran, dass die realisierten Werte nach Abschluss der geförderten Investition erst mit einem Abstand von vier Jahren zum Ausgangsjahr (t+4) zu erfassen waren und somit vielfach zum Zeitpunkt der Analyse noch nicht vorlagen.

Um eine Einschätzung zur Bedeutung der Diversifizierungsförderung im Zusammenhang mit anderen Determinanten der Diversifizierungsaktivitäten vornehmen zu können, erfolgte im Juni 2014 eine schriftliche Erhebung von BetriebsleiterInnen landwirtschaftlicher Betriebe in MV mit Einkommenskombinationen. Von 340 angeschriebenen geförderten und nicht geförderten Betrieben konnten allerdings nur 29 ausgefüllte Fragebögen (siehe Anhang) ausgewertet werden (Rücklaufquote 8,5 %). Der Schwerpunkt der Diversifizierung lag bei den antwortenden Betrieben in den Bereichen Direktvermarktung, Landtourismus (Ferienwohnungen/-häuser) und Pensionspferdehaltung; Energieerzeugung war dagegen stark unterrepräsentiert. Von den erhobenen 29 Betrieben wurden neun (31 %) mit der Maßnahme 311 gefördert.

### Frage 17: Beitrag zur wirtschaftlichen Diversifizierung

Anstatt die mit den Diversifizierungsaktivitäten generierte BWS der geförderten Betriebe aus Monitoringdaten auszuwerten, wurde auf die Angaben der Befragten zur Umsatzentwicklung im Diversifizierungsbereich seit 2007 zurückgegriffen. Die Befragung ergab, dass die geförderten Betriebe (n=9) ihren Umsatz um durchschnittlich 257.000 Euro erhöhten und damit deutlich stärker als die nicht geförderten Betriebe (n=20, +14.000 Euro) – bei etwa gleichem Ausgangsniveau.

Aus Sicht der Befragten lagen die wesentlichen Vorteile der Diversifizierungsförderung im positiven Einfluss auf die Investitionsentscheidung („Anstoßeffekt“), der Möglichkeit zu größerem Wachstum („Wachstums- und/oder Qualitätseffekt“) und zur beschleunigten Projektumsetzung („Vorzieheffekt“). Außerdem wurde die Förderung überwiegend als hilfreich für die Kreditvergabe durch Banken eingeschätzt.

Ohne investive Förderung hätten 56 % der befragten Geförderten überhaupt nicht investiert (kein Mitnahmeeffekt), während nur in einem Fall in genau derselben Weise investiert worden

wäre (volle Mitnahme der Förderung). Bei drei der befragten Förderfällen wäre die Investition ohne Förderung kleiner ausgefallen oder später oder in mehreren Schritten durchgeführt worden, während in einem Fall die Förderung zu einer Verzögerung der Investition geführt hat. Dies zeigt, dass die investive Förderung von Diversifizierungsinvestitionen je nach Ausgangssituation, Investitionsumfang sowie Risikoneigung und Strategie der InvestorInnen sehr unterschiedliche Wirkungen auf die Investitionsentscheidungen hatte. 75 % der befragten Geförderten waren mit der Förderung und dem Förderverfahren zufrieden oder sehr zufrieden.

Von den nicht geförderten Befragten gaben 47 % an, die Fördervoraussetzungen nicht erfüllt zu haben und 33 %, die Fördermöglichkeit nicht gekannt zu haben. Ansonsten wurden zu hohe bürokratische Aufwendungen als Grund für die Nichtinanspruchnahme der Diversifizierungsförderung genannt.

Die Angaben der Befragten zur Veränderung der Beschäftigung seit 2007 geben Hinweise auf positive Beschäftigungseffekte der Diversifizierungsaktivitäten. Auffallend ist jedoch, dass bei 81 % der Befragten keine Veränderung der Beschäftigung angegeben wurde. Dies ist vermutlich oftmals auf die Verlagerung von Arbeitskräften von einem Produktionszweig des Unternehmens, z. B. der landwirtschaftlichen Urproduktion, hin zur Diversifizierung zu erklären. Bei den Betrieben mit einer Veränderung der Beschäftigung belief sich diese im Durchschnitt auf einen Zuwachs von 1,45 Voll-AK (1,6 Personen).

Die investive Förderung hat zwar bei über der Hälfte der Geförderten nach deren Einschätzung dazu geführt, die durchgeführten Investitionen in die Diversifizierung überhaupt zu realisieren, aber Probleme bei der Finanzierung der Investitionen hatten die befragten Unternehmen (54 % davon mit Fremdkapitalaufnahme) nur im Ausnahmefall (14 %).

Eine Beratung zur Entwicklung der Diversifizierungsaktivitäten wurde von den befragten Betrieben überwiegend nicht in Anspruch genommen. Nur ein Drittel der Befragten nutzte vorhandene Beratungsangebote (z. B. LMS Agrarberatung GmbH, Treurat & Partner GmbH), wobei die Beratungsleistungen fast ausnahmslos als gut bis sehr gut eingeschätzt wurden. Dies kann ein Hinweis darauf sein, dass viele Betriebe eine Distanz zur (kostenpflichtigen) Betriebsberatung haben.

Aufgrund des geringen Befragungsrücklaufs konnten für MV keine zentralen Erfolgs- und Hemmfaktoren für Diversifizierungsaktivitäten landwirtschaftlicher Betriebe identifiziert werden. Die Befragungsergebnisse und Expertengespräche in den Bundesländern Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Hessen zeigten aber folgendes:

- Als entscheidende **Erfolgsfaktoren** für Diversifizierungsaktivitäten kristallisierten sich die kompetente Betriebsleitung mit guter Qualifikation, großen Kommunikations- und Organisationsfähigkeiten und – im Fall von Familienbetrieben – die Einbindung einer leistungsbereiten und flexibel einsetzbaren Betriebsleiterfamilie heraus. Viele der weiteren Erfolgsfaktoren waren im Grunde davon ableitbar: betriebswirtschaftliches Know-How und strategische Fähigkeiten, gute Marktbeobachtung, Auswahl von gutem Personal und entsprechend gute Bezah-

lung als Ergebnis erfolgreichen Wirtschaftens. Die Nachfrage nach den angebotenen Produkten und Dienstleistungen zu den eigenen Gunsten zu beeinflussen oder gar zu generieren, war die „wahre Kunst“ und stellte somit eine zentrale Erfolgsvoraussetzung dar. Die Investitionsförderung war dagegen generell von nachrangiger Bedeutung als Erfolgsfaktor.

- Als wesentliche **Hemmfaktoren** von Investitionen und Wachstum in den Diversifizierungsbereichen wurden Bürokratie und Auflagen und Nachteile durch die steuerliche Einordnung als Gewerbe genannt. Weitere Hemmfaktoren waren die belastende Arbeitssituation, notwendige umfangreiche Investitionen bzw. ein zu hohes Risiko und vereinzelt die Konkurrenzsituation. Die Finanzierung geplanter Investitionen wurde dagegen kaum als Hemmnis gesehen.

### 7.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

#### Schlussfolgerungen

Reichweite und Relevanz der Maßnahme 311 waren in der Förderperiode 2007 bis 2013 in MV gering. Der große Anteil von Betrieben mit landwirtschaftsnahen Einkommensalternativen in MV zeigte, dass es auch ohne Diversifizierungsförderung zahlreiche Aktivitäten zur Verbreiterung der Einkommensstandbeine landwirtschaftlicher Unternehmen gab. Die Förderung wurde dominiert von Investitionen in Biogasanlagen in den Jahren 2007 bis 2011. Damit wurden die ohnehin sehr günstigen Rahmenbedingungen durch das EEG zusätzlich verbessert, wobei der gewährte niedrige Fördersatz kaum Effekte auf die Investitionen gehabt haben dürfte. Die Auflage zur gasdichten Abdeckung der Gärrestlagerbehälter war möglicherweise ein kleiner positiver klimarelevanter Nebeneffekt (ab dem EEG 2012 ist dies generell vorgeschrieben).

Diversifizierungsbereiche außerhalb der Erzeugung erneuerbarer Energien konnten durch die Diversifizierungsförderung kaum erreicht werden. Dies könnte an einem Mangel an Beratungsdienstleistungen und einer verbesserungsfähigen Öffentlichkeitsarbeit bezüglich der Diversifizierungsförderung gelegen haben, die komplementär und gut abgestimmt ein effektives Gesamtförderkonzept ergeben könnten.

Die geförderten Betriebe wiesen, gemessen am Umsatz, im Durchschnitt eine sehr dynamische Entwicklung auf. Auch konnten einige (wenige) Arbeitsplätze geschaffen werden. Allerdings wären diese Entwicklungen teilweise auch ohne Förderung vollzogen worden, weil deren Finanzierung in der Regel kein knapper Faktor war.

Eine Betrachtung der Förderwirkungen auf den Sektor Landwirtschaft in MV war wegen der geringen Relevanz der Maßnahme und der sehr lückenhaft verfügbaren Daten (Projektmonitoring) nicht sinnvoll und auch nicht möglich.

Der Neueinstieg in die Einkommenskombination ist zunächst häufig mit einem erhöhten wirtschaftlichen Risiko verbunden. Banken reagieren im Fall einer beabsichtigten Fremdfinanzierung



bei solchen Aktivitäten 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**

Die Förderung von rentablen Investitionen in Betrieben, die keine Finanzierungsschwierigkeiten haben, sollte grundsätzlich unterbleiben. Markteingriffe sollten nur dann erfolgen, wenn die Funktionsfähigkeit auf Produkt- oder Faktormärkten beeinträchtigt ist und dadurch gesellschaftliche Ziele nicht erreicht werden können. Ein Marktversagen ist im Hinblick auf potenziell rentable Investitionen für den landwirtschaftsnahen Diversifizierungsbereiche nicht belegbar. Anders kann die Situation bezüglich der Bereitstellung von öffentlichen Gütern (z. B. Tier-, Umwelt- oder Klimaschutz) sein.

Wenn es weiterhin politischer Wille ist, Einkommenskombinationen zu fördern, sollte die investive Förderung (Zuschüsse, Bürgschaften) auf den Neueinstieg in die Einkommenskombination beschränkt werden. Darüber hinaus sind weitere Maßnahmen wie das Angebot von Ausbildung, Beratung und Schulungen im Themenbereich Diversifizierung, eine pragmatische baurechtliche Genehmigungspraxis, der Erhalt oder Aufbau regionaler Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen sowie der Ausbau einer leistungsfähigen digitalen Infrastruktur in ländlichen Räumen nötig.

- Das Land sollte ein einfaches Einstiegsprogramm ohne große bürokratische Hürden und geringen Einstiegsschwellen anbieten (z. B. 20 % Beihilfe, Mindestinvestitionsvolumen 10.000 Euro). Dieses sollte nur den Einstieg erleichtern und einen Ausgleich für ein erhöhtes wirtschaftliches Risiko darstellen.
- Erweiterungsinvestitionen sollten dagegen nur dann 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.
- Zusätzlich ist eine Förderung von Qualifizierungs- und Bildungsmaßnahmen sinnvoll. Hier sollte die Beratung noch gezielter darauf hinwirken, dass BetriebsleiterInnen und MitarbeiterInnen die Qualifizierungsmöglichkeiten in Anspruch nehmen.

In der Förderperiode 2014 bis 2020 wurde die Förderung von Diversifizierungsberatung in das EPLR M-V aufgenommen, da hier große Informationsdefizite gesehen wurden (LU, 2016c, S. 52). Daneben hat auch die Investitionsförderung zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft wieder eine größere Bedeutung. Dies wird einerseits umgesetzt durch die Förderung der Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten, die entsprechend den diesbezüglichen Festlegungen der NRR fortgeführt wird (ebd., S. 280). Diese Angebote für landwirtschaftliche Unternehmen werden andererseits, wie auch schon in der Förderperiode 2007 bis 2013, ergänzt durch die Förderung der Gründung und Erweiterung von Kleinstunternehmen im ländlichen Raum, durch die

ein Beitrag zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaftsstruktur und zur Schaffung und Sicherung von Dauerarbeitsplätzen erreicht werden soll. Gefördert werden können Investitionsvorhaben, durch die im ländlichen Raum neue Dauerarbeitsplätze geschaffen oder vorhandene gesichert werden (ebd., S. 284).

## 7.3 Unternehmensgründung und -entwicklung im ländlichen Raum (312)

### 7.3.1 Maßnahmenüberblick

Die Maßnahme Unternehmensgründung und -entwicklung von Kleinstunternehmen im ländlichen Raum (312) gehört zu den Instrumenten der Wirtschaftsförderung in Mecklenburg-Vorpommern. Gefördert wurde die

- Errichtung neuer bzw. Erweiterung bereits bestehender Betriebsstätten. Dazu zählten Investitionen im verarbeitenden Gewerbe, Handwerk, Dienstleistung in ländlichen Räumen, Diversifizierung der Produktion einer Betriebsstätte in neue zusätzliche Produkte sowie grundlegende Änderung des Gesamtproduktionsverfahrens einer bestehenden Betriebsstätte.
- Übernahme von bestehenden Betriebsstätten in ländlichen Räumen.

Die Maßnahme wurde hauptsächlich über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) umgesetzt. Die Förderung war beschränkt auf Kleinstunternehmen<sup>84</sup>. Von der Förderung ausgeschlossen waren Land- und Forstwirtschaft, Aquakultur, Fischerei (inkl. Verarbeitung und Vermarktung von Fischereiprodukten), Baugewerbe, Sand-/Kiesabbau, Transport- und Lagerwirtschaft sowie weiterhin großflächige Handelsbetriebe, mobiler Einzelhandel und Imbiss- und Franchiseunternehmen (LU, 2009d). Im Einzelfall konnte Einzelhandel gefördert werden. Ein überregionaler Absatz war nicht erforderlich. Daneben war im Zeitraum 2011 bis 2013 die Förderung von Unternehmensgründungen und -entwicklungen außerhalb der GRW über eine zusätzliche Richtlinie (VV Meckl.-Vorp. Gl. Nr. 630 - 206) möglich, mit der eine weitreichende Öffnung der förderfähigen Branchen vollzogen wurde.<sup>85</sup> Hintergrund für diese angepasste Richtlinie war die in den ersten Jahren sehr geringe Inanspruchnahme der Maßnahme.

Für die Bewilligung war das Landesförderinstitut (LFI) zuständig, die Fachaufsicht hatte das Wirtschaftsministerium. Beteiligte Stellen waren zudem die ELER-Fondsverwaltung und die Zahlstelle im Landwirtschaftsministerium (LU) sowie die Staatlichen Ämter für Landwirtschaft und Umwelt

---

<sup>84</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.

<sup>85</sup> Förderfähig waren dann Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen, Verarbeitendes Gewerbe, Handwerk, Garten- und Landschaftsbau, Baustoffindustrie, Druckereien, Herstellung von Kraftstoffen sowie Biogas, Verkehr und Nachrichtenübermittlung, touristische Dienstleistungen (Beherbergungsgewerbe, saisonverlängernde Maßnahmen sowie sonstige öffentliche und persönliche Dienstleistungen).

für die Inaugenscheinnahme. Die Umsetzung erfolgte innerhalb des Regionalen Förderprogramms (GRW 2008) bzw. ab dem 14.01.2013 innerhalb der Richtlinie zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.

### **Zielsetzung**

Ziel der Maßnahme war die Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur in den ländlichen Räumen, verbunden mit einer Stärkung und Entlastung der ländlichen Arbeitsmärkte. Es sollten neue dauerhafte Beschäftigungsmöglichkeiten in den ländlichen Räumen außerhalb der Landwirtschaft geschaffen werden, vor allem für Frauen. Die neu geschaffenen Arbeitsplätze sollten einen Beitrag zum Strukturwandel leisten.

Insgesamt sollten 175 Projekte und 155 Kleinbetriebe gefördert werden, 60 Unternehmensgründungen und 95 Unternehmensentwicklungen. Infolge der sechsten Programmänderung (2012) wurde das Fördervolumen auf 32,6 Mio. Euro gekürzt (ursprünglich waren 66 Mio. Euro geplant). Bereits mit dem 5. EPLR-Änderungsantrag 2011 wurde der zunächst vorgesehene Ergebnisindikator von 1.300 neu geschaffenen Arbeitsplätzen an die Umsetzungszahlen auf 400 angepasst.

### **Relevanz der Maßnahme**

Auch in ländlichen Räumen sind Klein- und Kleinstunternehmen von großer Bedeutung für die Entwicklung von Beschäftigung und der regionalen Wirtschaft. Zudem haben sie wichtige Funktionen in den Regionen (u. a. Nahversorgung, Qualifizierung und Erhalt von Marktstrukturen). 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. einem demografisch bedingten Fachkräftemangel und einem höheren Anpassungsbedarf an den technologischen (Struktur-)Wandel. Generell stellt sich die Situation der Finanzierung und Kreditbeschaffung im Vergleich zu mittelständischen Unternehmensgründungen für Kleinstunternehmen schwieriger dar (BLE, 2013).

Die Problembeschreibung im EPLR M-V setzte bei den strukturellen Nachteilen Mecklenburg-Vorpommerns an. Die geringe Bevölkerungsdichte, die großen Entfernungen zu Agglomerationen wirkte sich auf die Infrastrukturausstattung aus und führe zur Schließung von Grundversorgungseinrichtungen. Zudem bedeuteten die weitreichenden demografischen Entwicklungen umfassende Zentralisierungsprozesse in den ländlichen Räumen. Besondere Hemmnisse ergäben sich in den ländlichen Räumen für die Entwicklung von Erwerbsmöglichkeiten aufgrund der Marktferne, durch fehlende Kaufkraft, weite Entfernungen, ungünstige infrastrukturelle Bedingungen sowie fehlende Fachkräfte/qualifizierte Arbeitskräfte infolge der hohen Abwanderungen (LU, 2009d).

Vor diesem Hintergrund verfolgte das Land das strategische Ziel „Stärkung des Arbeitsmarktes in den ländlichen Räumen“ durch eine umfassende Investitionsförderung und -begleitung sowie durch Gründungsförderung und Entwicklung von Kleinstunternehmen. Mit dieser Ausrichtung auf

Kleinstunternehmen hat die Förderung einen wesentlichen Aspekt der wirtschaftlichen Entwicklung aufgegriffen. Die klare Abgrenzung der ZuwendungsempfängerInnen (ZWE) ist ein „wichtiges Instrument für die Durchführung wirksamer Förderprogramme und Maßnahmen“ (BLE, 2013) und spiegelt die zunehmende Anzahl von Kleinstunternehmen im Gründungsgeschehen der europäischen Länder wider.

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

In der Maßnahme 312 wurden 145 Kleinstunternehmen mit 15,32 Mio. öffentlichen Mittel gefördert (laut Monitoring-Daten, Ist-Umsetzungsstand 2015)<sup>86</sup>, davon 58 Errichtungen und 90 Erweiterungen einer Betriebsstätte.

Die Umsetzung blieb etwas hinter den angestrebten Planzahlen zurück, konnte aber im Vergleich zur Halbzeitbewertung (Moser, 2010) deutlich aufholen. In LEADER-Regionen wurde je eine Erweiterung einer Betriebsstätte mit rd. 113.500 Euro öffentlichen Mitteln und eine Errichtung mit rd. 240.000 Euro gefördert. Beide Unternehmen sind im Gesundheitswesen tätig.

### *Räumliche Schwerpunkte und Branchenverteilung*

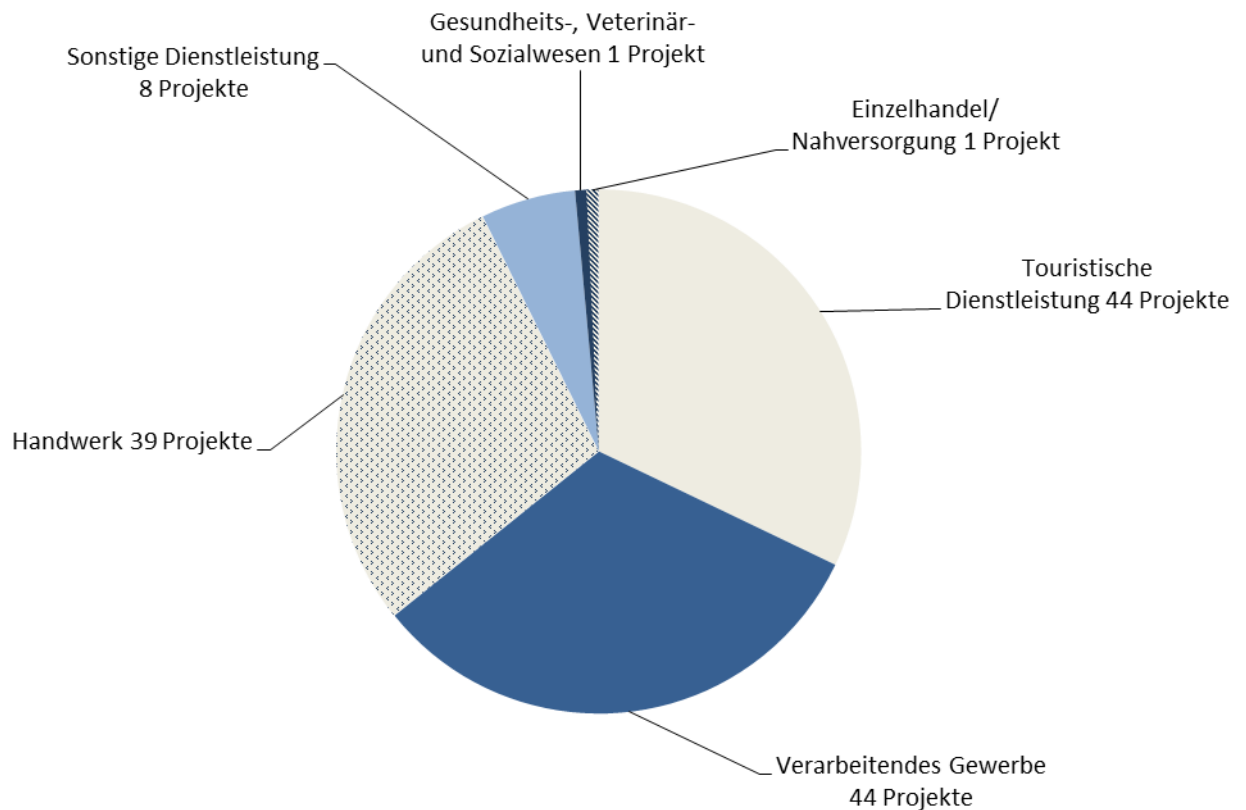
Räumliche Schwerpunkte lassen sich anhand der Projektdaten der bis 2015 abgeschlossenen Projekte auf Landkreisebene darstellen. Knapp ein Viertel aller geförderten Betriebe lag im Landkreis Ludwigslust-Parchim, 21 % im Landkreis Rostock, weitere 18 % waren im Landkreis Mecklenburgische Seeplatte und 15 % im Landkreis Vorpommern-Rügen angesiedelt. In den Landkreisen Vorpommern-Greifswald und Nordwestmecklenburg waren dagegen 13 % bzw. 9 % der geförderten Betriebe angesiedelt. Unterschiede zwischen Errichtung und Erweiterung zeigten sich nur gering.

Das Branchenspektrum der geförderten Unternehmen konzentriert sich auf drei Branchen: dem verarbeitenden Gewerbe und dem Tourismus sind je 44 Unternehmen zuzuordnen, dem Handwerk 39 Unternehmen. Unternehmen aus den weiteren erfassten Branchen wurden kaum erreicht (vgl. Abbildung 18).

---

<sup>86</sup> Die im Folgenden dargestellten Umsetzungsergebnisse basieren nicht auf den Monitoringdaten sondern auf den Projektdaten, da sie weitere für die Evaluierung erforderliche Daten enthalten.

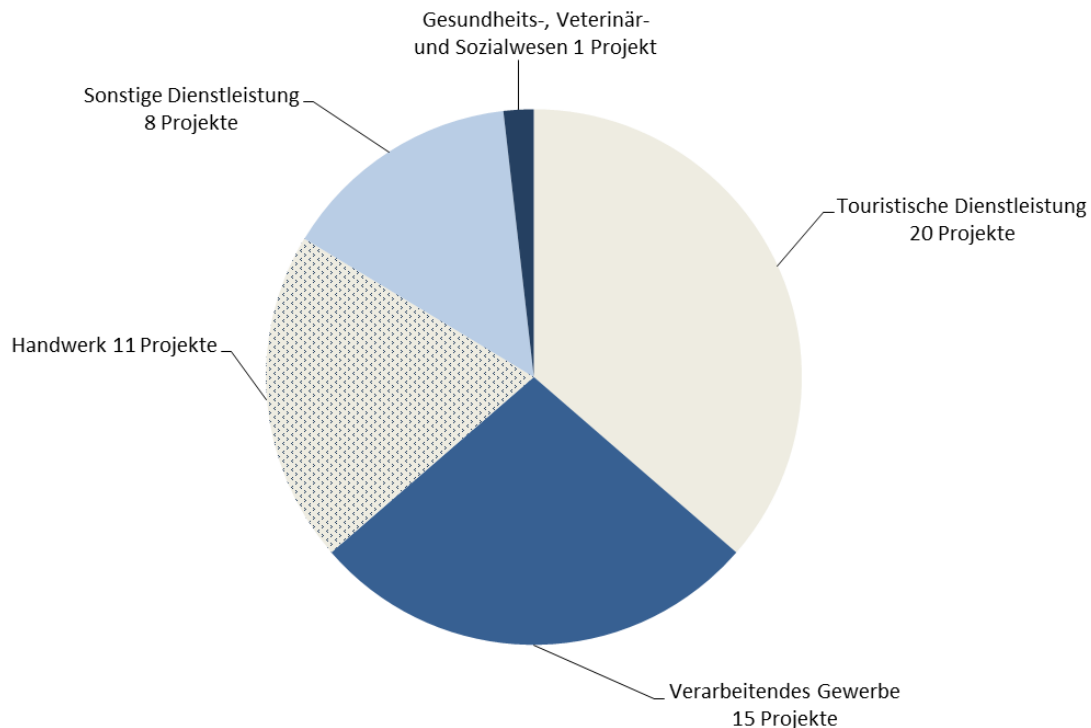
**Abbildung 18:** Bandbreite der Branchenbereiche aller geförderten Unternehmen im Förderzeitraum 2007 bis 2015



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten des LU.

Aus den Branchenbereichen Einzelhandel/Nahversorgung sowie das Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen nahm nur jeweils ein Unternehmen an der Maßnahme teil. In der ZWE-Befragung wurde die genaue Zuordnung zu den förderfähigen Branchen erfasst. Auch hier zeigte sich, dass die Unternehmen der befragten ZWE sich auf bestimmte Branchen konzentrieren (vgl. Abbildung 19).

**Abbildung 19:** Bandbreite der Branchenbereiche der geförderten Unternehmen der ZWE-Befragung (2012)



Quelle: Eigene Darstellung Auswertung der ZWE-Befragung, n=55 (Lilje und Moser, 2012)

Bei den befragten ZWE war der Branchenbereich Touristische Dienstleistung der Schwerpunkt. Die weiteren, förderfähigen Branchen Garten- und Landschaftsbau, Baustoffindustrie, Druckereien, Herstellung von Kraftstoffen sowie Biogas, Verkehr- und Nachrichtenübermittlung kamen, auch bei der genauen Erfassung im Rahmen der ZWE-Befragung bei den befragten ZWE der bis 2011 abgeschlossenen Projekte nicht vor.

#### *Hintergründe der Inanspruchnahme*

Die Gründe für die im Vergleich zu den ursprünglichen Planungen geringere Inanspruchnahme der Maßnahme sind vielschichtig. Nach Aussagen der ExpertInnen spielte zum einen die Wirtschaftsstruktur in Mecklenburg-Vorpommern eine Rolle. Die geringe industrielle Dichte wirkt sich eher ungünstig auf das Gründungspotenzial aus (LU und VUMV, 2014). Zum anderen waren die Auswirkungen der Wirtschaftskrise 2008 bis in das Jahr 2010 für die potenziellen Gründungspersonen wie auch die bestehenden Unternehmen zu spüren. Auch von der sich anschließenden Euro-Krise waren die Kleinst- und Kleinunternehmen betroffen (LFI, 2014; LU und VUMV, 2014).

Einen Einfluss auf das Gründungsgeschehen haben auch die demografischen Entwicklungen im Land. Als Folge des demografischen Wandels sind in Mecklenburg-Vorpommern die Einwohnerzahlen rückläufig und die Altersstruktur hat sich verändert. Dies spiegelt sich in dem Schwerpunkt der Altersgruppe der 45- bis 54-jährigen bei den befragten ZWE wider.<sup>87</sup> Für die Entwicklung der Gründungszahlen bedeutet dies einen Rückgang potenzieller Gründungspersonen, so die Einschätzung des LFI (2014).

Auch der Förderrahmen beeinflusst die Inanspruchnahme. Bis 2011 war das Branchenspektrum durch die GRW begrenzt. Aber auch die Aufnahme weiterer Branchen im Rahmen der Förderung außerhalb der GRW (VV Meckl.-Vorp. Gl. Nr. 630 - 206) führte nicht zu einem vermehrten Interesse aus diesen weiteren Branchen an der Maßnahme – die erwartete Inanspruchnahme durch diese Branchen ist nicht eingetreten. Vielmehr stellte sich laut der Bewilligungsstelle LFI (2014) die Situation so dar, dass auch mit der Umsetzung außerhalb der GRW Förderanträge von Unternehmen abgelehnt werden mussten, weil sie nicht aus den in der Förderung programmierten Branchen stammten.

Eine weitere Rolle für die Inanspruchnahme einer Fördermaßnahme spielt auch ihre Bekanntheit und entsprechend das Informations- und Beratungsangebot sowie die Öffentlichkeitsarbeit. In der ZWE-Befragung wurde hier die zentrale Stellung des LFI deutlich. Über die Hälfte der befragten ZWE hatte von der Möglichkeit einer Förderung durch das LFI erfahren. Hier laufen alle wesentlichen Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung und Aufgaben der Beratung und Begleitung von Gründungspersonen zusammen. Informationen über Förderung und Beratung suchten die befragten ZWE außerdem am ehesten im Internet: Knapp die Hälfte der Befragten bewerteten die Informationsmöglichkeiten im Internet als hilfreich. Weiterhin schätzten noch 24 % das Angebot ‚Informationsbroschüren‘ als hilfreich ein. Das ‚Beratungstelefon für Existenzgründer‘ sowie das ‚Mentorenprogramm für Existenzgründer‘ wurde von den meisten ZWE (87 bzw. 81 %) nicht genutzt. Hier besteht durchaus weiteres Potenzial.

### 7.3.2 Beantwortung der Bewertungsfrage

#### Untersuchungsansatz

Die Bewertungsfrage 17 (EEN, 2014) für die Maßnahme 312 zielt auf den Beitrag zur wirtschaftlichen Diversifizierung der ZWE: „In welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die wirtschaftliche Diversifizierung der Begünstigten in ländlichen Räum zu fördern?“.

---

<sup>87</sup> Die Auswertung der ZWE-Befragung (Lilje und Moser, 2012) zeigt folgendes Bild der Altersstruktur der befragten ZWE. Über die Hälfte der befragten ZWE der bis 2011 geförderten Unternehmen war zwischen 45 und 54 Jahre alt und weitere 15 % waren älter als 54 Jahre. Dies unterscheidet sie deutlich von den erfassten Gründungspersonen des KfW Gründungsmonitors (KfW Bankengruppe, 2012), nach dem jüngere Personen zwischen 25 bis 34 die höchste Gründungsneigung zeigen.

Der Bewertung liegen die Auswertungen der Förderdaten und der Befragung der ZWE zugrunde. In die Ende 2012/Anfang 2013 durchgeführte schriftliche Befragung der ZWE wurden 81 Projekte, die im Zeitraum 2007 bis 2011 abgeschlossen waren, einbezogen. Der Fragebogen umfasste Fragen nach dem Projektinhalt, der Kundenzufriedenheit sowie nach Wirkungseinschätzungen. Bei einer Rücklaufquote von 68 % konnten 55 Fragebögen ausgewertet werden (Lilje und Moser, 2012)<sup>88</sup>. Weitere Ergebnisse der ZWE-Befragung sind dem Ergänzenden Material 7.3\_EM Kleinunternehmen zu entnehmen.

Des Weiteren dienten Expertengespräche dazu, die Förderung in den Kontext der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und die Situation der Wirtschaftsförderung in Mecklenburg-Vorpommern einzuordnen und die Bewertungsergebnisse zu diskutieren.<sup>89</sup>

### Bewertungsfrage 17: Beitrag zur wirtschaftlichen Diversifizierung der Begünstigten

Eine Annäherung an das Investitionsvolumen aus der Förderung bietet die in den Förderdaten erfassten Angaben zu den förderfähigen Ausgaben der Zahlungen: Insgesamt wurden mit den öffentlichen Mitteln rd. 40,3 Mio. Euro Ausgaben ausgelöst; rd. 19,4 Mio. Euro wurde in die 57 Projekte zur Errichtung bestehender Betriebsstätten und 20,9 Mio. Euro in die 79 Projekte zur Erweiterung von Betriebsstätten. Die folgende Tabelle 54 gibt einen Überblick über die eingesetzten öffentlichen Mittel und die förderfähigen Ausgaben in den unterschiedlichen Branchen.

**Tabelle 54:** Öffentliche Mittel und förderfähige Ausgaben der Zahlungen in den verschiedenen Branchen

	Anzahl Projekte		Öffentliche Mittel in Euro		Förderfähige Ausgaben in Euro	
	Errichtung	Erweiterung	Errichtung	Erweiterung	Errichtung	Erweiterung
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	0	1	0	11.376	0	25.558
Einzelhandel/Nahversorgung	1	0	72.900	0	170.152	0
Sonstige Dienstleistung	4	4	497.548	130.058	1.151.113	519.284
Handwerk	17	22	1.080.005	1.113.659	3.310.900	3.473.772
Touristische Dienstleistung	22	21	3.896.012	4.251.031	10.373.069	11.200.002
Verarbeitendes Gewerbe	13	31	1.568.431	1.740.654	4.349.463	5.679.804
<b>Gesamt</b>	<b>57</b>	<b>79</b>	<b>7.114.896</b>	<b>7.246.779</b>	<b>19.354.697</b>	<b>20.898.420</b>

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten des LU.

<sup>88</sup> Die Übertragbarkeit der Ergebnisse auf die Grundgesamtheit der abgeschlossenen Projekte wurde mithilfe des T-Tests anhand der Kriterien Förderfähige Gesamtkosten und öffentliche Förderung überprüft; laut der Testergebnisse war dies möglich.

<sup>89</sup> Expertengespräche wurden mit Expertinnen des LFI, mit Experten aus dem Landwirtschaftsministerium (LU) und der Vereinigung der Unternehmerverbände für Mecklenburg-Vorpommern (VUMV) geführt (Expertengespräche, 29.07.2014).



Dieses Ergebnis zeigt, dass auch für die Erweiterungen von Betriebsstätten hohe Investitionen getätigt wurden. Die durchschnittlichen förderfähigen Ausgaben der Zahlungen lagen bei den Erweiterungen bei 264.537 Euro zu 339.556 Euro bei den Errichtungen. Die höchste Summe wurde für eine Erweiterung investiert, hier wurden rd. 3.3 Mio. Euro verausgabt. Die Maßnahme 312 hat neben den geförderten Neugründungen zur Entwicklung der bestehenden Unternehmen in ländlichen Räumen beigetragen. Aus den Angaben der ZWE, die ihr Projekt auch ohne Förderung ähnlich oder zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt hätten, wurde für Förderung im Rahmen der Maßnahme 312 eine geringe bis mittlere Mitnahme. Daher können die hohen getätigten hohen Investitionen für Unternehmensentwicklungen nur mit einem geringen Mitnahmeeffekt betrachtet werden (vgl. Modulbericht MB\_9.1 Wirtschaft und Beschäftigung).

Mit der Förderung von Unternehmen konnten direkte Beschäftigungseffekte erreicht werden. Nach Hochrechnung der Daten aus der ZWE-Befragung auf die Förderdaten der bis 2015 in Code 312 abgeschlossenen Projekte sind 512,5 Arbeitsplätze in Vollzeitäquivalent<sup>90</sup> (FTE, Full time equivalent) neu entstanden, davon 246,8 FTE in Errichtungen und 265,7 FTE in Erweiterungen. Laut Monitoring-Daten sind durch die Maßnahme 312 320 Arbeitsplätze<sup>91</sup> geschaffen worden (LU, 2016d)<sup>92</sup>. In den Förderdaten wurden 314 FTE geschaffene und 340,4 FTE für gesicherte Arbeitsplätze erfasst (LU, 2016a).

---

<sup>90</sup> Die dargestellten Brutto-Arbeitsplätze berücksichtigen definitionsgemäß keine Mitnahme- und Verdrängungseffekte. Arbeitsplätze, die auch ohne ELER-Förderung entstanden wären (Mitnahme) oder infolge der Förderung an anderer Stelle verloren gegangen sind (Verdrängung), sind hier nicht aufgeführt.

<sup>91</sup> Die Erhebungen des LFI zu den geschaffenen Arbeitsplätzen ergaben 320.

<sup>92</sup> Erhebungszeitpunkt und -methode unterscheiden sich beim Monitoring von der vorliegenden Befragung, sodass sich Unterschiede ergeben können. Für die Monitoring-Daten liefern die ZWE jährlich im September fünf Jahre lang die Anzahl der Dauerarbeitsplätze in FTE, ohne geringfügig Beschäftigte. Die erfassten Daten stellen entsprechend eine Momentaufnahme zu einem bestimmten Zeitpunkt dar. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass die ZWE eher konservativ in das Monitoring liefern (Einschätzung LFI, 2013).

**Tabelle 55:** Geschaffene Arbeitsplätze im Förderzeitraum 2007 bis 2015

	Geschaffene Arbeitsplätze*			
	Ergebnis der ZWE-Befragung		Hochrechnung Projektabschluss 2015	Hochrechnung bereinigt um Mitnahme
	Anzahl Arbeitsplätze	FTE	FTE	FTE bereinigt um Mitnahme
Errichtung	110	100,8	246,8	229
Erweiterung	125	91,5	265,7	251
<b>Gesamt</b>	<b>235</b>	<b>192,3</b>	<b>512,5</b>	<b>480</b>

\* Anzahl neue und gesicherte Arbeitsplätze

FTE = Vollzeitäquivalent (Full time equivalent)

Quelle: Eigene Darstellung Auswertung der ZWE-Befragung (Lilje und Moser, 2012) und der Förderdaten des LU.

Somit konnte mit der Förderung das gesetzte Ziel von 400 Arbeitsplätzen sogar übertroffen werden. Auch unter der Berücksichtigung von Mitnahmeeffekte liegen die ermittelten Zahlen für die geschaffenen Arbeitsplätze (um 100 % Mitnahme bereinigte Hochrechnung) noch über der Planzahl. Auch bereinigt um Mitnahme wurden in der Maßnahme 312 480 Arbeitsplätze geschaffen.

### 7.3.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

#### Schlussfolgerungen

Die Maßnahme 312 hat zu dem strategischen Ziel des EPLR M-V „Diversifizierung und Stärkung des Arbeitsmarktes in den ländlichen Räumen“ einen Beitrag geleistet. Auch wenn die Anzahl der geförderten Projekte hinter den ursprünglich geplanten Umsetzungszahlen zurückgeblieben ist, konnte mit den eingesetzten öffentlichen Mitteln und einer Investitionssumme von rd. 40 Mio. Euro (im Durchschnitt rd. 295.000 Euro pro Projekt) eine positive Entwicklung angestoßen werden.

Die Maßnahme zielte auch auf die Förderung der bestehenden Unternehmen und erreichte mit der Förderung von Unternehmenserweiterung und -entwicklung 90 Unternehmen. Für kleine Unternehmen und Kleinstunternehmen besteht die Herausforderung darin, ihre Unternehmen weiterzuentwickeln und sich an die wandelnden Märkte anzupassen. Vor diesem Hintergrund und der guten Inanspruchnahme der Maßnahme von bereits bestehenden Unternehmen war die Zielsetzung der Maßnahme 312 auf die Erweiterung von Betriebsstätten sinnvoll. Sie hat die An-

passung der bestehenden Unternehmen an die Entwicklungen der Märkte in ländlichen Räumen unterstützt.

Die mit der Maßnahme 312 zu erzielenden Beschäftigungseffekte sind unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu betrachten. Nur so können die Zielwerte realistisch formuliert werden. De facto ist der Beitrag der Maßnahme zur Beschäftigungssituation im Land überschaubar geblieben. Dies gilt auch im Hinblick auf das im neuen Programm reduzierte Fördervolumen: Die Wirkungen auf die Beschäftigungsentwicklung werden begrenzt bleiben.

### **Empfehlungen**

Für die Ausgestaltung des Förderrahmens in puncto Förderfähigkeit könnte sich eine Art Negativliste der förderfähigen Branchen anbieten, mit der gezielt einzelne Branchen von der Förderung ausgeschlossen werden. Damit ginge eine Öffnung des Branchenspektrums einher (u. a. weitere Dienstleistungen, Handel) und die Inanspruchnahme der Förderung könnte gesteigert werden. Anhand detaillierterer Projektauswahlkriterien könnte in einem zweiten Schritt die Förderwürdigkeit geprüft werden.

An der Umsetzung der Maßnahme waren viele Stellen beteiligt. Die Fachaufsicht für die ELER-Maßnahmen sollte einem Ministerium zugeordnet werden, um die Bearbeitung im ELER-Verwaltungs- und Kontrollkontext zu konzentrieren und die Kompetenzen zu bündeln, sodass keine zeitlichen Verluste durch Einarbeitung und Abstimmung entstehen. Für die neue Förderperiode ist dies bereits vorgesehen, die Zuständigkeit für die Maßnahme 312 wird dann beim LU liegen.

Das Informations- und Beratungsangebot im Internet sollte weiter ausgebaut werden, um so auch jüngere potenzielle Gründungspersonen zu erreichen. Der persönliche Kontakt und die persönliche Beratung werden am LFI als Bewilligungsstelle „aus einer Hand“ und zielgruppengenau angeboten. Daher sollte die Zusammenarbeit an dieser Stelle weiterentwickelt werden. Weitere Adressaten mit persönlichem Kontakt, die mehr über das Förderangebot informiert werden könnten, sind die Unternehmens- und Steuerberatungsbüros, die Handwerks- und Industriekammern sowie die Hausbanken.

## **7.4 Förderung der touristischen Infrastruktur (313)**

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den in den Modulberichten 7.8\_MB Integrierte ländliche Entwicklung und 7.4\_MB Umnutzung ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

### 7.4.1 Maßnahmenüberblick

#### Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme

Ziel der Maßnahme war, die Verbesserung der touristischen Infrastruktur im ländlichen Raum und die Vermarktung des ländlichen Tourismus weiter voranzutreiben. Damit sollte die ländliche Wirtschaftsstruktur diversifiziert und der Arbeitsmarkt gestärkt werden. Es wurde erwartet, dass in besonderem Maße Erwerbsmöglichkeiten für Frauen entstehen (LU, 2009d).

Die Förderung der touristischen Infrastruktur erfolgte sowohl auf Basis der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung einer integrierten ländlichen Entwicklung (ILERL M-V) (Fördergegenstände 313a-c) und damit im Zuständigkeitsbereich des LU als auch im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) (Fördergegenstände 313d-g) in der Zuständigkeit des Wirtschaftsministeriums (WM) (vgl. Tabelle 56). Zuwendungsberechtigt waren sowohl öffentliche als auch private Projektträger.

Die Aufnahme der Umnutzung in die Maßnahme 313 und ihre Kopplung an die touristische Nutzung war eine Besonderheit in MV. Hiermit wurde der Bedeutung der touristischen Entwicklung im Land Rechnung getragen. Dadurch, dass die Förderung der Umnutzung in MV außerhalb der NRR erfolgte, entfiel die Bedingung des land- bzw. forstwirtschaftlichen Bezugs.

**Tabelle 56:** Ausgestaltung der Maßnahme 313

Richtlinie	ILERL M-V 313a-c	GRW 313d-g
Fördergegenstand	Investitionen in a. kleine Infrastruktureinrichtungen (z. B. Rastplätze, Hinweisschilder, Besucherinformationen, Ausstellungs-/Museumsgebäude), b. touristische Verkehrs- und Wegeinfrastruktur sowie in die c. Umnutzung vorhandener Bausubstanz.  Nicht investive Vorhaben zur Entwicklung oder Vermarktung von Tourismusedienstleistungen	Investitionen in d. touristische Radwege, e. Wasserwanderrastplätzen, f. Aussichtstürmen als auch g. Basiseinrichtungen des Tourismus sowie deren Vorbereitung und Begleitung.
Zuständigkeit	Landwirtschaftsministerium (LU)	Wirtschaftsministerium (WM)
Bewilligungsstelle	Staatliche Ämter für Landwirtschaft und Umwelt (StÄLU) bzw. Landkreise	Landesförderinstitut M-V (LFI)
Besonderheiten	Erhöhung des Fördersatzes bei Zustimmung einer Lokalen Aktionsgruppe (LAG) (ILERL M-V, Ziffer 5.10) Umsetzung außerhalb der Nationalen Rahmenregelung (NRR)	Abgrenzung von der weiteren touristischen Förderung im Rahmen des EFRE über die Größe des Ortes (unter 10.000 EinwohnerInnen), in dem das Projekt stattfand sowie über die Investitionshöhe des Projektes (unter 2,5 Mio. Euro)

Quelle: Eigene Darstellung nach EPLR M-V (LU, 2009d).

## Relevanz der Maßnahme

Der Tourismus ist ein bedeutender Wirtschaftsbereich, der zu den wirtschaftlichen Zukunftsbereichen des Landes zählt (AM, 2005, S. 10). Die ländlichen Regionen in MV konkurrieren dabei mit einer Vielzahl anderer ländlicher Regionen.

Die „Fortschreibung der Landestourismuskonzeption Mecklenburg-Vorpommern 2010“ zeigt Strategien, wie der Tourismus in MV weiterentwickelt werden kann. Dabei nimmt der Naturtourismus eine zentrale Rolle ein. Er bildet eine verbindende Klammer um die vielfältigen Segmente des Aktivtourismus, wie etwa Radfahren, Wandern oder Baden. Der Tagestourismus gilt als ein Hauptmarkt und wird als ein wichtiges Segment für die Freizeitwirtschaft, aber auch für die Gastronomie im Land gesehen. Schätzungen zufolge resultierten im Jahr 2005 rd. 34,7 % der Bruttoumsätze im Tourismus aus dem Tagestourismus, wobei davon ausgegangen wird, dass die Umsätze aus dem Ausflugsverkehr bis zum Jahr 2010 deutlich gestiegen sind. Dabei sieht MV auch beim Tourismus Handlungsbedarf bei den Auswirkungen des demografischen Wandels (WM, 2010). Insgesamt sollen die Potenziale im Binnenland stärker genutzt werden. Bei der Erweiterung der Beherbergungskapazitäten sollte sowohl im Küstenhinterland als auch im Binnenland insbesondere auf die Schaffung von Ferienhäusern und Ferienwohnungen Wert gelegt werden (AM, 2005, S. 20). Nach Aussage der Forschungsgruppe Urlaub und Reisen (FUR) lag in MV der Marktanteil an Landurlaubsreisen bei rd. 8,8 % (rd. 870.000 Reisen im Jahr), wobei sich seit 1997 die Zahl der Übernachtungen in den ländlichen Regionen von MV fast verdoppelt hat (Bauernzeitung, 2016).

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 überörtlicher Zusammenarbeit leisten.

Tourismus ist ein sehr komplexes „Produkt“, das neben privatwirtschaftlichen Leistungen die Bereitstellung quasi-öffentlicher Güter erfordert, z. B. Infrastruktur zur Zugänglichkeit und Erlebbarkeit von Landschaft oder Vermarktungsstrategien (Mühlenkamp, 1997). Bei solchen Gütern kann die Intervention der öffentlichen Hand in Form von Förderprogrammen sinnvoll sein. Fördermöglichkeiten bestanden neben dem ELER z. B. über den EFRE, über Förderprogramme mit zinsgünstigen Darlehen und Wettbewerbsaufrufe. Die Maßnahme 313 ist aus Sicht der Evaluation ein relevantes Instrument zur Unterstützung der touristischen Entwicklung in MV.

## Umsetzung der Maßnahme (Output und Ergebnis)

Im Zeitraum 2007 bis 2015 wurden rd. 84,1 Mio. Euro öffentliche Mittel zur Förderung von 414 touristischen Projekten im ländlichen Raum verausgabt (siehe Tabelle 57). Rd. 70 % der öffentlichen Mittel wurden im Rahmen der GRW (313d-g) und 30 % im Rahmen der ILERL M-V (313a-c) eingesetzt. Hinsichtlich der Projektanzahl war die Relation umgekehrt. Im Rahmen der GRW wur-

den dementsprechend sehr viel größere Projekte gefördert. Über die gesamte Maßnahme 313 hinweg flossen rd. 90 % der öffentlichen Fördermittel an Körperschaften des öffentlichen Rechts als öffentliche ZWE, die drei Viertel der Projekte vereinnahmten. Die Förderung von privaten ZWE spielte dementsprechend eine untergeordnete Rolle.

Die Verteilung der öffentlichen Fördermittel im Land erfolgte weitestgehend entlang der touristischen Bedeutung der Landkreise (gemessen am Anteil der Übernachtungen) (StatA MV, 2012b). Mit rd. einem Drittel der öffentlichen Mittel lag ein eindeutiger Förderschwerpunkt in dem touristisch bedeutsamen Landkreis Vorpommern-Rügen. Eine Ausnahme bildeten die beiden Landkreise Mecklenburgische Seenplatte und Ludwigslust-Parchim, die im Verhältnis zu ihrer touristischen Bedeutung höhere Förderanteile erhielten.

**Tabelle 57:** Mittelverausgabung im Zeitraum 2007 bis 2013 – Maßnahme 313

Umsetzung im Rahmen der ...	Projekte	Förderfähige Ausgaben	Öffentliche Mittel	Projekte	Öffentliche Mittel
	Anzahl	Euro	Euro	in Prozent an Gesamt	
<b>GRW</b>	<b>126</b>	<b>60.054.075</b>	<b>58.154.407</b>	30	69
<i>davon</i>					
öffentliche ZWE	118	56.980.218	55.186.072		
private ZWE	8	3.073.858	2.968.335		
<b>ILERL M-V</b>	<b>288</b>	<b>33.776.513</b>	<b>25.953.451</b>	70	31
<i>davon</i>					
öffentliche ZWE	188	21.076.606	19.889.286		
private ZWE	100	12.699.907	6.064.164		
<b>Gesamtergebnis</b>	<b>414</b>	<b>93.830.588</b>	<b>84.107.858</b>	100	100

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten des LU.

## 7.4.2 Beantwortung der Bewertungsfrage

### Untersuchungsansatz

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.

Die Bewertungsfrage für die Maßnahme 313 fragt nach dem Beitrag zur wirtschaftlichen Diversifizierung der ZWE. Mit Ausnahme der Umnutzung beinhalteten die geförderten Projekte überwiegend Infrastrukturmaßnahmen öffentlicher Träger, die kaum direkte Wirkungen für die ZWE entfalten. Die Frage wird daher dahingehend operationalisiert, wie weit die Fördermaßnahme zur Förderung des Tourismus (und somit zur Diversifizierung der Regionen) beigetragen hat. Ausnahme sind die Umnutzungsprojekte, bei ihnen werden die direkten Wirkungen bei den ZWE betrachtet.

Die Bewertung stützte sich neben der Förderdatenauswertung auf eine schriftliche ZWE-Befragung (2012), in die sowohl die touristische Förderung nach der ILERL M-V als auch im Rahmen der GRW einbezogen war. Diese Befragung enthielt u. a. Fragen zu Projektinhalt und Entstehung der Projektidee, Zielgruppen, touristischen Wirkungsbereichen, Beschäftigungs- und Mitnahmeeffekten. Befragt wurden alle kommunalen ZWE, die im Zeitraum 2007 bis 2011 ein Projekt abgeschlossen haben (129 Projekte). Der Rücklauf betraf 75 % bzw. 95 Fragebögen.<sup>93</sup> Darüber hinaus wurden zur Bewertung der Umnutzungsförderung (Maßnahme 313c) im Jahr 2013 fünf leitfadengestützte Telefoninterviews geführt. Hierzu wurden Projektträger interviewt, die ein Gebäude zu einer Ferienwohnung/Gästeunterkunft umgenutzt haben.

### **Bewertungsfrage 17: Beitrag zur wirtschaftlichen Diversifizierung der Begünstigten**

Der Beiträge der Maßnahme 313 zur Stärkung der Regionen als Tourismusstandort erfolgt entlang der landesspezifischen Zielsetzungen: Verbesserung der touristischen Infrastruktur, Vermarktung des ländlichen Tourismus, Stärkung des Arbeitsmarktes sowie einem vertieften Blick auf die Umnutzungsförderung als einzelbetriebliche Förderung.

#### *Verbesserung der touristischen Infrastruktur*

Bei den geförderten Projekten handelte es sich in der Hauptsache um Investitionen in touristische Infrastrukturen wie Wege, Parkplätze, (Wasser-)Rastplätze und Schutzhütten, Strandpromenaden, Badestellen etc. Darüber hinaus erfolgten im kleineren Umfang (rd. 8 % aller Projekte) Baumaßnahmen an und in Ausstellungs-, Museums- oder anderen Gebäuden wie Touristinformationen/Kurhäusern (LU, 2016a).

Gemäß ZWE-Befragung (2012) siedelten die befragten ZWE ihr Projekt vielfach im Bereich des Naturtourismus sowie in den touristischen Hauptmärkten Radfahren und Sommer/Baden an. Ebenfalls wurde das Segment Kunst- und Kulturtourismus – ein touristischer Potenzialmarkt von MV – häufig angesprochen. Angebote in den Bereichen Gesundheit und Wellness wurden mit der ELER-Förderung hingegen wenig geschaffen. Den touristischen Projekten wurde dabei einen gemeindeübergreifenden Bezug bestätigt. Lediglich rd. ein Viertel der befragten Projektträger be-

---

<sup>93</sup> Bei den 95 beantworteten Fragebögen handelte es sich in 72 Fällen um Förderungen nach der ILERL M-V und in 23 Fällen im Rahmen der GRW. Bei der Auswertung der Befragung wird auf eine richtlinienbasierte Differenzierung verzichtet, da die Gesamtwirkung der Maßnahme 313 im Vordergrund steht und nicht ihre Einzelbestandteile.

stätigte eine Anpassung an den demografischen Wandel z. B. durch die Schaffung von barrierefreien Zugängen, behindertengerechten WCs u. a.

Hinsichtlich der Zielgruppe der Projekte ergab die ZWE-Befragung, dass vornehmlich der Nutzen für die lokale Bevölkerung (Naherholung im Umkreis von 25 km) bzw. Ausflugs Gäste (Tagestouristen) gesehen wurde. Die Gruppe Urlauber (Touristen mit Übernachtungen) hingegen fiel etwas dahinter zurück. Dabei lag ein besonderer Fokus auf die Verbesserung der Servicequalität sowie auf die Verbesserung von Organisationsstrukturen. Saisonverlängerungs- bzw. Schlechtwetterangebote wurden insgesamt wenig geschaffen.

### *Vermarktung des ländlichen Tourismus*

Bei 32 Projekten handelte es sich um die Vermarktung von Tourismusdienstleistungen (ILERL M-V, Ziffer 2.3.4) wie z. B. die Erstellung der landesweiten Kataloge „Landurlaub MV“, „Reiturlaub MV“ oder „Hofläden und Hofcafés in MV“. Darüber hinaus wurden weitere Broschüren zu speziellen Themen oder Destinationen gefördert. Bei allen Projekten traten eingetragene Vereine als ZWE auf, dabei wurden mehr als die Hälfte der Projekte (18 aus 32) von landesweit aktiven Dachverbänden, die die Vermarktung des Tourismus in MV als Ziel haben, initiiert.

Auch in den Entwicklungsstrategien (GLES) der LEADER-Regionen wurde das Thema Tourismus oft als Handlungsfeld aufgegriffen (vgl. Modulbericht 8\_MB\_LEADER). Damit könnte der LEADER-Ansatz dazu beitragen, die jeweilige Region als touristisch attraktive Destination zu vermarkten. Notwendig ist dazu, dass die Arbeit der LEADER-Regionen von vielen wichtigen Akteuren der ländlichen Entwicklung wahrgenommen wird. Die Ergebnisse der ZWE-Befragung (2012) zeigen, dass tatsächlich vielen Projektträgern mit touristischen Vorhaben (Maßnahme 313) die Arbeit der LAG bekannt war bzw. die ZWE sogar aktives Mitglied bei der LAG waren. Die Entwicklungsstrategien waren nicht nur bei den ZWE der LEADER-Projekte, sondern auch bei denen des Schwerpunkts 3 bekannt war. So bescheinigten rd. 65 % der Befragten (Maßnahme 313), dass sie die wesentlichen Inhalte der Strategie kennen. Mehr als 90 % dieser Projektträger mit wesentlichen Kenntnissen bestätigten sogar, dass ihr Projekt einen Beitrag zu den Zielen der Entwicklungsstrategie leiste. Die Verknüpfung über LEADER hat also stattgefunden. Den Projektdaten lässt sich nicht entnehmen, wie viele der insgesamt 288 ILE-Projekte im SP 3 die Zustimmung der LAG und damit den erhöhten Fördersatz erhalten haben (LU, 2016a).

### *Stärkung des Arbeitsmarktes*

In der ursprünglichen Version des EPLR M-V (Stand: 2007) war auf Ergebnisebene die Schaffung von insgesamt 800 Arbeitsplätzen, davon 500 für Frauen, als Zielgröße formuliert. In der späteren Version des EPLR M-V (Stand: August 2012) fehlte nunmehr diese Quantifizierung der zu schaffenden Arbeitsplätze. Diese Anpassung wurde auch in der Halbzeitbewertung (HZB) empfohlen (Peter und Pollermann, 2010, S. 134). Nach Angaben des Monitoring wurden im Zeitraum 2007 bis 2015 durch die Förderung des Fremdenverkehrs insgesamt 83 Bruttoarbeitsplätze (davon 38 Arbeitsplätze für Frauen) geschaffen (LU, 2016d, R.8(1)). Den Förderdaten 2007 bis 2015 zufolge wurden diese Arbeitsplätze in 57 ILE-Projekte geschaffen, von denen 33 Umnutzungsprojekte



waren. Auch die Ergebnisse der ZWE-Befragung 2012 bestätigen, dass Arbeitsplätze ausschließlich im Rahmen der ILE-Förderung (313 a-c) entstanden sind (StatA MV, 2012a). Allerdings wurden auch hier lediglich in rd. 11 % der befragten Projekte Arbeitsplatzeffekte erzielt. Die Hochrechnung auf den Umfang der ILE-Projekte im Förderzeitraum 2007 bis 2013 ergab die Schaffung von rd. 61,4 FTE (Vollzeitäquivalente). Das Geschlechterverhältnis der Beschäftigten war ausgeglichen. Jedoch wurden kaum Arbeitsplätze für junge Leute unter 25 Jahren geschaffen, sondern zu rund 90% für Erwachsene über 25 Jahren. Etwa ein Viertel aller neu entstandenen Arbeitsplätze sind für Selbstständige entstanden.

### *Exkurs Umnutzung*

Rd. 15 % der Projekte (rd. 7 % der gesamten öffentlichen Mittel) betrafen **Umnutzungen** zu touristischen Zwecken. Die Art der Umnutzungen zu touristischen Zwecken war sehr vielfältig. Die Palette reichte von kulturellen Angeboten, Gastronomie, Freizeiteinrichtungen bis hin zu Gesundheitseinrichtungen. Die Mehrzahl der Projekte betraf jedoch die Schaffung von Ferienwohnungen. Die Befragung der Umnutzungsprojekte im Jahr 2013 hat gezeigt, dass die meist mehr als 100 Jahre alten und im Ortskern liegenden Gebäude vor der Umnutzung lange Zeit leer standen. Die Gebäude konnten erhalten und einer wirtschaftlichen Nutzung zugeführt werden. Durch die Sanierung der vom Verfall bedrohten Gebäude hat sich das Ortsbild verbessert und der Ort ist touristisch attraktiver geworden. Die durchschnittliche jährliche Auslastung der geschaffenen Ferienwohnungen/Gästezimmer variierte zwischen 20 und 40 %.<sup>94</sup> Dem Trend in MV entsprechend, ist die übernachtungsintensivste Zeit nach Aussagen der Befragten auf die Sommermonate begrenzt. Alle befragten Ferienunterkünfte lagen in Orten, wo bereits Übernachtungsangebote bestanden. Drei Jahre nach Abschluss der Förderung waren die Unterkünfte noch aktiv in der Vermietung und nach Aussage der Befragten wirtschaftlich tragfähig. Das lässt die Schlussfolgerung zu, dass in den entsprechenden Gemeinden/Ortschaften die Kapazitätsgrenzen für Beherbergungsangebote noch nicht überschritten waren. Aussagen zu weiteren Aspekten der touristischen Kapazitätsgrenze, wie beispielsweise zu infrastrukturellen, ökologischen oder soziophysischen Gesichtspunkten, sind nicht möglich.

Im Rahmen der telefonischen Befragung von Umnutzungsprojekten ließen sich nur geringe direkte Beschäftigungseffekte der Förderung nachweisen. Es handelte sich zum Großteil um eine stärkere Auslastung der Familienarbeitskräfte bzw. um geringfügige Beschäftigung. Die Frage nach dem durchschnittlichen Anteil des Gesamteinkommens aus der Vermietung der Ferienwohnungen ließ sich nicht eindeutig beantworten, da Kapitaldienst, Vermögensbildung u. Ä. berücksichtigt werden müssten. Die Mehrzahl der Befragten bejahte die wirtschaftliche Tragfähigkeit ihrer Projekte. Ein Teil der Befragten verbuchte keinerlei Veränderung ihrer für Konsum verfügbaren Einkommen, andere wiederum bekundeten eine Steigerung des jährlichen Einkommens um bis zu 10.000 Euro. Durch den auswärtigen Wohnsitz der Mehrzahl der Befragten ist davon auszugehen,

---

<sup>94</sup> Im Jahr 2012 betrug in MV die durchschnittliche Auslastung der angebotenen Ferienhäuser und -wohnungen (gewerbliche Betriebe ab zehn Betten) 26,7 % (StatA MV, 2012c, Tabelle 4.1).

dass ein Teil der erzielten Einkommenserhöhung und die damit erzielte Wertschöpfung in andere Bundesländer abfließen.

### 7.4.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

#### Schlussfolgerungen

Mit der bisherigen Förderung konnten Impulse ausgelöst werden, die zur Entwicklung des Tourismus beigetragen haben. Mit den überwiegend auf den Aktivurlaub, die Verbesserung von Serviceleistungen und den Tagestourismus ausgerichteten Projekten wurden wichtige Segmente der Landestourismuskonzeption MV (WM, 2010) bedient. Demgegenüber wurden ebenfalls interessante Bereiche wie Wellness/Gesundheit noch wenig erreicht.

#### Empfehlungen an das Land

Die Förderung des Fremdenverkehrs sollte auch weiterhin als Teil eines Gesamtpakets aus verschiedenen Instrumenten und Förderprogrammen gesehen werden und sich am tourismuspolitischen Handlungsrahmen der Landesregierung von MV orientieren. Dabei kommt der abgestimmten Umsetzung von investiven Vorhaben und Strategien eine große Bedeutung zu. LEADER-Regionen können hier einen koordinierenden Part übernehmen.

Touristische Infrastrukturen mit überwiegend öffentlichem Interesse werden nicht ausschließlich von Gemeinden und Kreisen geschaffen. Es ist daher zu begrüßen, dass im EPLR M-V der Kreis der Begünstigten neben Gemeinden und Kreisen auch natürliche Personen und Personengesellschaften sowie juristische Personen des privaten Rechts beinhaltet. Dies sollte beibehalten werden.

In der gegebenen Ausgestaltung ist die Maßnahme 313 keine direkt wirksame beschäftigungspolitische Maßnahme. Die hohen Quantifizierungen des Ziels „Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen“ sollten, wie auch schon zum Ende der Förderperiode erfolgt, zukünftig entfallen.

Aktuelle und zukünftige Herausforderungen wie durch Digitalisierung und demografischen Wandel sollten bei der zukünftigen Förderung berücksichtigt werden. Dies könnte durch entsprechende Fördervoraussetzungen z. B. zur Barrierefreiheit bei baulichen Vorhaben sowie durch die Erweiterung der Fördergegenstände erfolgen z. B. für digitale Angebotspräsentationen und Buchungsmöglichkeiten.

## 7.5 Öffentliche Abwasseranlagen (321a)

### 7.5.1 Maßnahmenüberblick

#### Maßnahmenbeschreibung und Zielsetzung

Mecklenburg-Vorpommern förderte in ländlichen Gemeinden über diese Teilmaßnahme Investitionen für den Neubau und die Erweiterung von Abwasserbehandlungsanlagen für die öffentliche Entsorgung und die gewerbliche Wirtschaft bis zu einer Größe von 5.000 Einwohnerwerten (EW). Förderfähig waren auch dazugehörige Kanalisationen (Ortskanalnetze) sowie überörtliche Kanalisationen zu bereits bestehenden Abwasserbehandlungsanlagen unabhängig von deren Bemessungsgröße.<sup>95</sup> Die Höhe der Zuwendung erfolgte je nach Einwohnerzahl der Gemeinde, grundsätzlich bis 60 % der zuwendungsfähigen Ausgaben.

Abwasseranlagen wurden vom Land MV seit 1994 gefördert. Im Programmzeitraum 2000 bis 2006 erfolgte ebenfalls eine Förderung von Abwasseranlagen, je nach Gebiet mit EAGFL- oder mit EFRE-Mitteln. Als Abgrenzung zwischen ELER und EFRE fungierte in der Förderperiode ab 2007 wie zuvor grundsätzlich die Gemeindegröße. Gemeindegebiete ab einer Größe von 5.000 EinwohnerInnen (Siedlungsraum, nicht politisches Gebiet) wurden über EFRE gefördert, darunter über ELER.<sup>96</sup> Mittel des Landes bzw. Bundes dienten zur Kofinanzierung der ELER-Mittel. Zuwendungsempfänger waren grundsätzlich kommunale Körperschaften, kommunale und private Unternehmen, soweit sie abwasserbeseitigungspflichtig<sup>97</sup> sind.

Kernziel der Teilmaßnahme war ein besserer Gewässerschutz, z. B. durch Reduzierung örtlicher Gewässerbelastungen und Verbesserung der Gewässerbeschaffenheit (Verbesserung der Reinigungsleistung von Kläranlagen, Reduzierung von sauerstoffzehrenden Stoffen und Nährstoffen). Weitere Ziele waren Sicherung bzw. Verbesserung der Lebensqualität durch Anpassung der Infrastrukturausstattung und durch einen höheren Anschlussgrad in ländlichen Räumen.

---

<sup>95</sup> 2010 existierten in MV insgesamt 573 kommunale Kläranlagen ab 50 EW, davon 72 % kleinere Kläranlagen (Größenklasse (GK) 1: unter 1.000 EW), 15 % GK 2 (1.000 bis 5.000 EW) sowie 13 % größere Anlagen (GK 3, 4 und 5, 5.001 bis über 100.000 EW) (Landesamt für Umwelt, 2011).

<sup>96</sup> Das Land MV hatte nach Angaben des Fachreferats LU/400 vom November 2010 entschieden, dass auch ehemals selbstständige Ortsteile größerer Gemeinden aus ELER gefördert werden konnten. Städte, die aus EFRE gefördert wurden, waren explizit einzeln in einer Liste zusammengestellt worden, diese bildete das Zuordnungskriterium.

<sup>97</sup> Die Abwasserbeseitigung ist eine Aufgabe der Daseinsvorsorge des Staates für seine Einwohner. Nach § 40 Abs. 1 des Landeswassergesetzes MV wird die Abwasserbeseitigung den Gemeinden übertragen. Diese nehmen sie im Rahmen der Selbstverwaltung wahr, soweit sie die ihnen obliegende Pflicht nicht auf andere Körperschaften des öffentlichen Rechts übertragen haben. In der Förderperiode bestanden rund 110 abwasserbeseitigungspflichtige Körperschaften (u. a. 75 teilweise amtsangehörige Städte und Gemeinden und 32 Zweckverbände) (Landesamt für Umwelt, 2011), (Landesamt für Umwelt, 2015).

### **Relevanz der Maßnahme**

Mit einer Einwohnerdichte von 73 Einwohnern je km<sup>2</sup> ist MV das am dünnsten besiedelte Bundesland in Deutschland. Die geringste Bevölkerungsdichte in MV weist der Landkreis Ludwigslust-Parchim mit nur 45 Einwohnern je km<sup>2</sup> auf. Der Anschlussgrad an die zentrale Abwasserentsorgung betrug im Jahr 2007 im Landesdurchschnitt rund 85 %. Auf Landkreisebene lag dieser Wert zum Teil unter 75 % und auf Ebene kleinerer Gemeinden unter 50 % (Statistisches Bundesamt, 2013b). Ursache ist zumeist die verzweigte Siedlungsstruktur.

Kläranlagen gelten für Fließgewässer als punktuelle Belastungsquelle im Sinne der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL). Der Optimierung der Betriebsweise kommunaler Kläranlagen und eine verbesserte Erfassung der Abwässer u. a. durch eine ausreichend große und modernisierte Kanalisation hat daher eine besondere Relevanz. Das Förderangebot dieser Teilmaßnahme setzte direkt an dieser Problemlage an, es sollte mit zur Reduzierung von Belastungen von Oberflächengewässern beitragen. Die Relevanz für eine öffentliche Förderung war damit gegeben.

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

Zur Förderung standen hauptsächlich Projekte in noch nicht erschlossenen Siedlungskernen der dünnbesiedelten Gebiete (Ortsteile größerer Gemeinden) an. In den Kernbereichen der Gemeinden gab es in der Regel bereits zentrale Abwasseranlagen (Eberhardt, 2010b). Die wasserwirtschaftliche Notwendigkeit war in den kommunalen Abwasserkonzepten dargelegt. Sie bildeten die Grundlage für die schrittweise Umsetzung von Vorhaben. Nur einige Anträge waren nicht förderfähig. Hauptgrund für Ablehnungen waren zumeist nicht begründete, unangemessen hohe Kosten, d. h. spezifische Kosten von über 5.000 oder 6.000 Euro pro EinwohnerIn sowie fehlende Fördervoraussetzungen (Ausschlusskriterien). Fundierte, fachlich vorgeprüfte Anträge konnten in der Regel problemlos bedient werden.

Bei einigen Abwasseranlagenvorhaben gab es Probleme im jährlichen Mittelabfluss infolge von Bauverzögerungen, bedingt durch Abstimmungserfordernisse mit anderen Infrastrukturvorhaben oder witterungsbedingte Bauerschwernisse/-unterbrechungen. Trotz intensiver Begleitung der Vorhaben durch die Bewilligungsbehörden konnten die eingeplanten Mittel nicht immer zeitgerecht umgesetzt werden (GVB, 2013; GVB, 2016).

Landesweit wurde über die im Rahmen von ELER geförderten 200 öffentlichen Abwasservorhaben für mehrere Tausend Personen eine verbesserte Abwasserbeseitigung möglich. In den meisten Fällen wurden dazu Kanalnetze neu gebaut, verlängert, ertüchtigt oder Überleitungen bzw. Anschlüsse (z.B. Druckrohrleitungen) an vorhandene Kläranlagen geschaffen. Andere Vorhaben dienten zur Phosphateliminierung in Kläranlagen oder zum Umbau oder Neubau kleinerer Kläranlagen (für 50 bis 400 Einwohnerwerte).

Die in der Förderperiode verausgabten öffentlichen Mittel (EU und Land) summierten sich auf rund 58 Mio. Euro. Das unterstützte Gesamtinvestitionsvolumen betrug ca. 137 Mio. Euro. Über 86 % der Zuwendungsempfänger waren Zweckverbände zur Wasserversorgung und Abwasserbe-

seitigung, diese erhielten über 91 % des Fördervolumens. Den restlichen Anteil der ausgezahlten Fördermittel erhielten Gemeinden oder kommunale Eigenbetriebe (z. B. Stadtwerke).

Die regionale Verteilung der mit ELER-Mitteln unterstützten Vorhaben in der Förderperiode 2007 bis 2013 (Output) nach Landkreisen (Rangfolge) zeigt Tabelle 58. Darunter waren 44 Vorhaben bei denen eine Kläranlage neu gebaut wurde, 20 Vorhaben dienten zur Erweiterung. Insgesamt wurde eine Reinigungskapazität für rund 16.500 EW neu geschaffen und rund 10.100 Personen neu angeschlossen. Der Anschlussgrad der Bevölkerung an die zentralen Anlagen der Abwasserbeseitigung (AWA) lag im Gebiet des heutigen Landkreises Ludwigslust-Parchim im Jahr 2007 mit rund 70 % und im Landkreis Vorpommern-Rügen mit rund 79 % deutlich unter dem Landesdurchschnitt (< 86 %). Knapp die Hälfte der Zuwendungen floss in diese zwei Landkreise. Dort wurden über 40 % der geschaffenen Reinigungskapazität erstellt.

**Tabelle 58:** Verteilung der Vorhaben und Fördermittel 2007-2015 nach Landkreisen

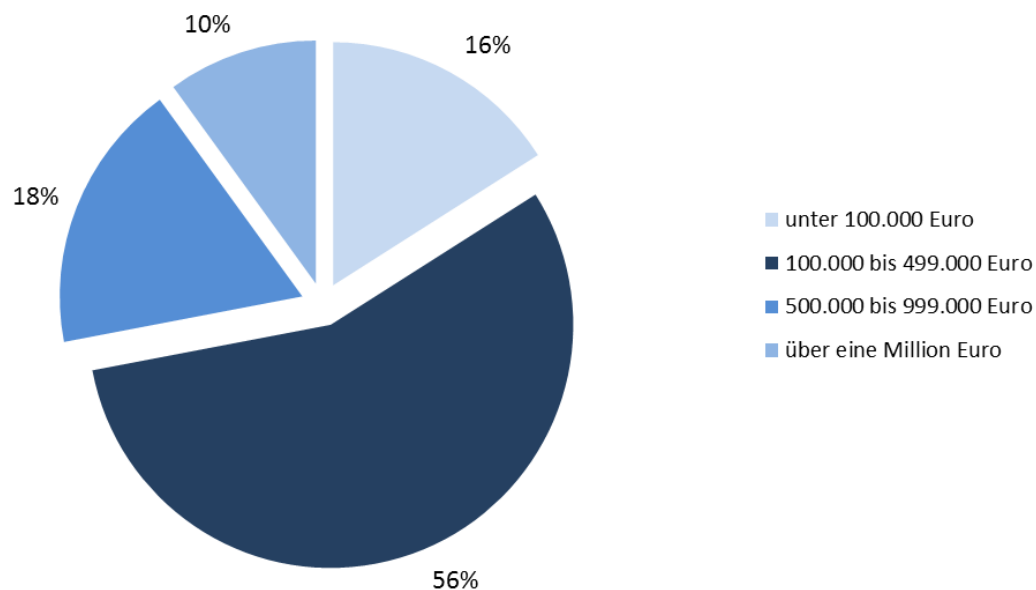
Landkreise	Anzahl der geförderten AWA-Vorhaben 2007-2015	Gesamt- kosten  Euro	Förderfähige Kosten  Euro	Fördersumme gesamt (Land und EU)  Euro	Geschaffene Reinigungs- kapazität <sup>1)</sup>  EW	Anzahl der neu ange- schlossenen Einwohner E
Ludwigslust-Parchim	40	39.181.620	26.221.655	18.021.513	1.130	860
Vorpommern-Rügen	41	24.432.647	15.875.686	10.389.796	5.590	2.120
Rostock (Mittl. Mecklenb.)	43	22.120.547	14.838.699	10.362.912	3.925	3.300
Vorpommern-Greifswald	19	20.263.201	10.256.581	7.179.586	3.750	2.040
Mecklenburgische Seenplatte	35	18.438.090	9.566.046	6.720.602	870	1.235
Nordwestmecklenburg	22	12.430.189	7.637.180	5.345.309	1.245	540
<b>Landkreise gesamt</b>	<b>200</b>	<b>136.866.294</b>	<b>84.395.847</b>	<b>58.019.718</b>	<b>16.510</b>	<b>10.095</b>

<sup>1)</sup> Die Reinigungskapazität verändert sich nicht bei jedem Vorhaben. Der Wert kann daher geringer als die Anzahl zu "neu angeschlossene Einwohner" sein. Angaben zum Indikator wurden nur bei entsprechenden Vorhaben gemacht.

Quelle: Eigene Darstellung nach Projektlisten vom 29.01.2016 des LU.

Die **Gesamtkosten** der einzelnen Vorhaben weisen eine große Spanne auf: Das kleinste Vorhaben hatte einen Umfang von 0,022 Mio. Euro, das größte von 3,595 Mio. Euro. Die **Höhe der förderfähigen Ausgaben** zu einem Vorhaben reichten von 0,017 bis 2,125 Mio. Euro und die der **gezahlten Fördermittel** entsprechend von 0,011 Mio. bis 1,488 Mio. Euro. Die Vorhaben erstreckten sich meist über mehrere Jahre, bis sie endgültig fertig gestellt waren. Die Verteilung der Vorhaben im Hinblick auf die Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben zeigt Abbildung 20.

**Abbildung 20:** Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben (Fördervolumen) pro Vorhaben nach Größenklassen



Quelle: Eigene Darstellung nach Projektlisten vom 29.01.2016 des LU.

Die Kapazitätswerte der geförderten Abwasservorhaben (soweit angegeben) zeigen ebenfalls, dass sowohl kleinere Projekte/Projektteile aber auch größere gefördert wurden. Zu drei Kenngrößen ist jeweils der kleinste und größte Wert von Vorhaben aufgeführt. Diese Angaben spiegeln den relativen Größenvergleich der Projekte wider.

- Kanalnetz (in km): 0,193 (Nennweite 200 mm) bis 14,5 km (90, 125, 150 und 200 mm)
- Einwohnerwerte Kläranlage (EW KA neu): 40 bis 1.500
- Neu angeschlossene Einwohner (E neu): 15 bis 500

Insgesamt wurden über 470 km Kanalnetz saniert, davon waren über 50 % Druckleitungen und rund 45 % sog. Freispigelleitungen. Beispielhaft wurden zwei der größeren Vorhaben für den Aus-/Neubau des Kanalnetzes und Anschluss kleiner Orte sowie eine kleinere Vorhabensvariante ausgewählt und skizziert.

a) **Vorhaben Wedendorfer See** (Landkreis Nordwestmecklenburg): Für den Neuanschluss von 560 Personen in vier Orten bzw. Teilbereichen (geringe Bevölkerungsdichte: < 30 Einwohner/km<sup>2</sup>) wurden 14,5 km Kanalnetz (Rohrweiten von 90 bis 200 mm) geschaffen. Aufgrund der Topogra-

phie sind sieben Zwischen- und vier Hauptpumpwerke<sup>98</sup> erforderlich. Die Gesamtkosten betragen 3,29 Mio. Euro, die Fördersumme im Zeitraum 2007-2011 1,49 Mio. Euro.

b) **Vorhaben Nipmerow/Hagen** (Landkreis Vorpommern Rügen): 310 Personen aus zwei von sieben Ortsteilen der Gemeinde Lohme wurden neu an das Kanalnetz angeschlossen und das Abwasser mittels Druckrohrleitung zur Kläranlage Lohme gepumpt. Erstellt wurden dafür 7,1 km Kanalnetz (50 und 200 mm). Genutzt werden acht Haupt- und zwei Nebenpumpwerke. Die Gesamtkosten beliefen sich auf 3,60 Mio. Euro und die Fördersumme im Zeitraum 2013-2015 auf 1,38 Mio. Euro.

c) **Phosphatelimination in Kläranlagen**: Kläranlagenabläufe sind oftmals für hohe Phosphorkonzentrationen in den Oberflächengewässern verantwortlich. Insbesondere kommunale Kläranlagen (Punktquellen) können durch optimierten Betrieb, gezielte bzw. weitergehende P-Elimination (Ausstattung mit Fällungsstufen) zur Reduzierung der P-Gehalte im Gewässer beitragen. Bei vier Kläranlagen (alle Landkreis Vorpommern-Rügen) wurde eine gezielte P-Elimination mit insgesamt rund. 92.000 Euro Fördermittel unterstützt. Im Ergebnis wird eine Abwasserlastsenkung von insgesamt 1,15 t/Jahr P-gesamt erreicht (je nach Anlage 0,1 bis 0,45 t/Jahr).

Den in Tabelle 59 ausgewiesenen Zielwerten liegt das EPLR M-V 2007-2013 nach genehmigtem Änderungsantrag 2009 zugrunde. Aus dem Vergleich der erreichten Outputdaten zu den geförderten Vorhaben in der Förderperiode 2007 bis 2013 mit den Zielwerten der Indikatoren ergeben sich die dargestellten Quoten (letzte Spalte). Insbesondere beim Investitionsvolumen wurde eine gute Quote erreicht. Demgegenüber blieben die Werte der anderen Outputindikatoren hinter der Zielvorgabe zurück. Beim Ergebnisindikator (Einwohneranzahl, die neu angeschlossen wurden) wurde das gesetzte Ziel deutlich unterschritten.

**Tabelle 59:** Output- und Ergebnisindikatoren mit Erreichungsgrad

Programmspezifische Indikatoren	Quantifizierung 2007-2013 (Ziel)	Erreichter Wert 2007-2013	Erreichungsgrad 2007-2013
<b>Outputindikatoren</b>			
Anzahl der geförderten Vorhaben	250	200	80 %
Gesamtinvestitionsvolumen	140 Mio. Euro	135,5 Mio. Euro	97 %
Geschaffene Reinigungskapazität (Einwohnerwerte)	25.000 (EW)	16.500 (EW)	66 %
Länge Kanalnetz	650 km	477 km	73 %
<b>Ergebnisindikator</b>			
Anzahl der Einwohner der Haushalte, die neu an eine Abwasseranlage angeschlossen wurden	100.000	10.100	> 10 %

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten des LU und GVB (2016).

<sup>98</sup> Mehrere Haupt- und Nebenpumpwerke sind insbesondere bei Vorhaben mit größeren Kanallängen bis zur Kläranlage und aufgrund der Topographie (Tiefpunkte) erforderlich.

## 7.5.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Die Bewertungsfrage für die Maßnahme lautet: „Wie und in welchem Umfang hat die Maßnahme zur Verbesserung der Lebensqualität beigetragen?“ Zur Operationalisierung des Begriffs Lebensqualität siehe Kapitel 9.9. Die Bewertung stützt sich neben der Literaturanalyse auf die Analyse der Förderdaten und eine Vor-Ort Besichtigung.

### Frage 18: Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität

Der Beitrag der Maßnahme 321a zur Verbesserung der Lebensqualität orientiert sich an den maßnahmenspezifischen Zielsetzungen und ihrem Beitrag zu „Wohnstandortbedingungen“ und zum „Umweltbereich“. Folgerichtig stehen die Gewässerqualität als Aspekt der Lebensqualität und die Attraktivität der betroffenen Gemeinden im Vordergrund. Welchen Anteil die geförderten öffentlichen Abwasseranlagen tatsächlich an den mittel- bis langfristigen Entwicklungsprozessen in den Gemeinden haben, lässt sich lediglich allgemein qualitativ beschreiben, weil diese Teilmaßnahme nur eine von zahlreichen Grundlagen ist.

Das Land MV strebte an, den Anschlussgrad in den abwasserbeseitigungspflichtigen Körperschaften im Förderzeitraum 2007 bis 2015 im Landesdurchschnitt von knapp 86 % auf 89 % zu erhöhen (LU, 2008d). Dieses Ziel wurde in der Förderperiode erreicht (Landesamt für Umwelt, 2015). Neben den mit ELER-Mitteln geförderten Vorhaben kam dabei auch den über den EFRE geförderten zentralen Abwasseranlagen eine wichtige Rolle zu. Allerdings liegt der Anschlussgrad in kleinen Gemeinden deutlich unter dem Landesdurchschnitt, in Gemeinden mit 500 bis 999 Einwohnern betrug er 2010 rund 62 % und in Gemeinden bis 200 Einwohnern rund 49 % (Statistisches Bundesamt, 2013b).

Die unterstützten Abwasservorhaben führten im Wesentlichen zu:

- verbesserter Hygiene in den Orten und Steigerung der Lebensqualität der Bevölkerung;
- verbesserter Infrastruktur in den ländlichen Gemeinden (sanierte Leitungssysteme);
- verbessertem Gewässerschutz durch Erfassen und Reinigen des Schmutzwassers;
- Entlastung der Haushalte von der Verpflichtung zur eigenverantwortlichen qualitativ hochwertigen Abwasserbeseitigung einschließlich einer schadlosen Schlammentsorgung.

Die Errichtung von zentralen Ortsentwässerungen ersetzte kleine ggf. lückenhafte und undichte Kanalnetze und bildete eine Basis für die weitere Entwicklung in den angeschlossenen Dörfern, z. B. für die Ansiedlung von Gewerbe und Wohnbevölkerung und ist gleichzeitig ein positiver Standortfaktor (Verbesserung des Wohnumfeldes). Nach den Angaben in den Förderdaten wurden über 10.000 Einwohner neu an die zentrale öffentliche Abwasserbeseitigung angeschlossen.



### Verbesserung der Gewässerqualität

Der Grad der Verschmutzung des häuslichen Abwassers wird insbesondere durch die vier folgenden Parameter beschrieben (Eberhardt, 2010b): Chemischer Sauerstoffbedarf (CSB), Biochemischer Sauerstoffbedarf in fünf Tagen (BSB<sub>5</sub>), Gesamtstickstoff (N<sub>ges</sub>) und Gesamtphosphor (P<sub>ges</sub>). Zahlen zur Schadstoffeliminierung, in Form von ausgewerteten Messergebnissen, lagen zu den jeweils relevanten Vorhaben vor (Tabelle 60). Diese geförderten Abwasseranlagen führten zu einer Reduktion des Eintrags von Schadstoffen in den Wasserkreislauf, dadurch konnten insbesondere kleine und leistungsschwache Gewässer entlastet werden. Zum BSB<sub>5</sub> lagen am häufigsten Daten zur Abwasserlastsenkung vor. In über 100 Vorhaben wurde Stickstoff um rund 63 t/Jahr reduziert und Phosphor um fast 12 t/Jahr.

**Tabelle 60:** Abwasserlastsenkung in den Fördervorhaben Abwasseranlagen

Parameter	Anzahl der Projekte, zu denen Werte vorliegen	Neu angeschlossene Bevölkerung (Anzahl) (E Neu)	Summe (in t/Jahr)
BSB <sub>5</sub>	131	9.773	335,43
N <sub>ges</sub>	109	7.758	63,15
P <sub>ges</sub>	112	8.620	11,78

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten des LU (Stand 01/2016).

Für Trinkwasserwerke ergeben sich durch die Fördermaßnahme nur dann Verbesserungen (z. B. Elimination von Schadstoffen oder Kosteneinsparungen), wenn im betreffenden Einleitungsgebiet Trinkwasser direkt aus Oberflächengewässern oder Uferfiltrat entnommen werden würde. Sonst hat die Abwasserbehandlung keine direkten Auswirkungen auf die Trinkwasserversorgung. In MV wird nach Angaben des Fachreferats nur in sehr wenigen Orten Oberflächenwasser (z. B. Rostock) oder Uferfiltrat zur Trinkwassergewinnung genutzt. Das Trinkwasser stammt zumeist aus tief gelegenen Grundwasserleitern.

### 7.5.3 Schlussfolgerungen und Empfehlung

Durch die Einbindung in die kommunalen Abwasserkonzepte ist davon auszugehen, dass die unterstützten Vorhaben den Zielen und Vorgaben der Fördermaßnahme entsprechen. Durch die ELER-Vorhaben konnte die strukturelle Anpassung der Regionen mit Entwicklungsdefiziten in der zentralen und dezentralen Abwasserbeseitigung vorgebracht werden. Durch die Modernisierung der Kanalisation - zum Teil in Verbindung mit einer Vergrößerung des Einzugsgebietes der Abwasserbehandlungsanlagen - wurde langfristig eine bedarfsgerechte Abwasserinfrastruktur in ländlichen Räumen geschaffen. Diese Form der Abwasserbeseitigung führte auch zu einer weitergehenden Abwasserreinigung und damit zu einer besseren Gewässerqualität. Die Fördervorhaben tragen zu einer höheren Attraktivität der betroffenen Gemeinden und damit zu höherer Lebensqualität im ländlichen Raum bei. Die Auswirkungen durch die Erweiterung/den Neubau von Abwasserbehandlungsanlagen konnten zumeist nur qualitativ beschrieben und nicht in allen Fa-

setten beziffert werden. Eine staatliche Grundförderung war nach Ablauf dieser Förderperiode nicht mehr vorgesehen (Landesamt für Umwelt, 2015).

Auch nach Abschluss der Förderung von Abwasseranlagen (321a) Ende 2015 wird vermutlich noch in einer Reihe von Gemeinden des Landes Bedarf bestehen, veraltete Abwasserentsorgungssysteme zu modernisieren. Hier erscheint eine Unterstützung durch das Land MV mit nationalen Fördermitteln sinnvoll, um bei leistungsschwachen Anlagen mit schlechten Ablaufwerten und z. B. in Kommunen mit prognostizierter Bevölkerungszunahme zeitnah die Technik zu verbessern. Bei einer Weiterführung der Förderung sollte daher auch die künftige regionale demographische Entwicklung und die real benötigten Reinigungskapazitäten mit berücksichtigt werden. Außerdem sollte geprüft werden, ob Problemlösungen aus dem 2016 endenden TWIST-Projekt<sup>99</sup> zur abwassertechnischen Anpassung im ländlichen Raum auf künftige Vorhaben in Gemeinden in MV übertragbar sind.

## 7.6 Kleinkläranlagen (321b)

### 7.6.1 Maßnahmenüberblick

#### Maßnahmenbeschreibung und Zielsetzung

Mecklenburg-Vorpommern förderte über die Teilmaßnahme 321b mit Festbeträgen Vorhaben zur biologischen Reinigung von Abwässern aus bestehenden Wohngebäuden in grundstücksbezogenen Kleinkläranlagen (KKA) mit einer Kapazität bis 8 m<sup>3</sup>/Tag, was einem Anschlusswert von etwa 50 Einwohnerwerten (EW) entspricht.

KKA waren durch das Land MV seit 1998 gefördert worden. Bis 2005 konnten rd. 8.500 KKA neu gebaut bzw. modernisiert werden. Das Land hatte dafür ca. 9 Mio. Euro Fördermittel ausgezahlt. Die Bezuschussung mit EU-Mitteln setzte mit Beginn des neuen EPLR M-V im Jahr 2007 ein. Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung wurde unabhängig von der gewählten Technik der KKA ein Vorhaben mit definierten Festbeträgen nach Größe der Anlagenkapazität (Einwohnerwerte) und Höhe der zuwendungsfähigen Kosten gefördert. Tabelle 61 zeigt die Höhe der normalen Festbeträge und die zeitlich befristete Verdopplung der Zuwendungsbeträge, die nur für Anträge galt, die im Jahr 2009 gestellt wurden. Die befristete Verdopplung der Fördersätze sollte eine Beschleunigung der dringend notwendigen Sanierung unzureichender KKA sowie einen Bele-

---

<sup>99</sup> Das Verbundvorhaben TWIST (Transitionswege WasserInfraSTRuktursysteme) wurde für den ländlichen Raum am Beispiel des Modellgebiet Wohlsborn und Rohrbach (Thüringen) durchgeführt und vom BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) unterstützt. Dabei wurden Stoffkreisläufe in technischen Systemen und mögliche Organisationsmodelle für die Umsetzung technischer Lösungen entwickelt. Siehe bspw. [www.bmbf.nawam-inis.de](http://www.bmbf.nawam-inis.de), [www.twistplus.de](http://www.twistplus.de) oder Maier et al. (2016).

bungseffekt für die Konjunktur bewirken. Die Landesmittel zur ELER-Kofinanzierung wurden aus der Abwasserabgabe finanziert (EU 75 %, Land 25 %).

**Tabelle 61:** Höhe der Förderfestbeträge nach Antragsjahr

Definition der Festbeträge nach Einwohnerwerten (EW)	2007-2008 und 2010-2013 (in Euro)	2009 (in Euro)
a) bis zu 10 EW und zuwendungsfähige Kosten von mindestens 3.500 Euro	750	1.500
b) bis zu 20 EW und zuwendungsfähige Kosten von mindestens 7.000 Euro	1.500	3.000
c) bis zu 50 EW und zuwendungsfähige Kosten von mindestens 10.000 Euro	2.000	4.000

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben im EPLR M-V (Stand Dezember 2009) (LU, 2009d).

Zuwendungsempfänger waren Gemeinden, Gemeindeverbände, kommunale Zweckverbände, insbesondere aber natürliche und juristische Personen sowie Personengemeinschaften des Privatrechts, soweit sie abwasserbeseitigungspflichtig sind.

Die Maßnahme zielte auf typische Entsorgungsproblemlagen dünn besiedelter Regionen und verfolgte neben der Anpassung der Infrastrukturen im ländlichen Raum, die Verbesserung der Lebensqualität auch Umweltziele: Ziel war es, die Bevölkerung, für die der Anschluss an eine zentrale Ortsentwässerung unwirtschaftlich oder nicht praktikabel ist, mit KKA auszurüsten, die den allgemein anerkannten Regeln der Technik entsprechen. Durch einen verbesserten Gewässerschutz wurde eine direkte ökologische Zielsetzung, Minderung von Nährstoffeinträgen durch ungenügend gereinigtes Abwasser in Gewässer, verfolgt. Gleichzeitig sollten die hygienischen Verhältnisse der ländlichen Bevölkerung, gerade in den Außenbereichen, verbessert werden, wodurch die Lebensqualität der Bevölkerung gesichert und gesteigert werden sollte. Bis zum Ende der Förderperiode sollte die Förderung von KKA soweit wie möglich abgeschlossen sein.

### Relevanz der Maßnahme

MV ist mit einer Einwohnerdichte von rund 70 Einwohnern je km<sup>2</sup> das am dünnsten besiedelte Bundesland in Deutschland. Die geringste Bevölkerungsdichte der sechs Landkreise weist der Landkreis Ludwigslust-Parchim mit nur 45 Einwohnern je km<sup>2</sup> auf (Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern, 2012). KKA werden immer dort betrieben, wo ein Anschluss an die öffentliche Schmutzwasserkanalisation technisch oder wegen unverhältnismäßig hoher Kosten nicht möglich ist. Das Problem waren veraltete KKA, deren Reinigungsleistung deutlich von den Reinigungsleistungen zentraler kommunaler Anlagen wie auch den aktuellen technischen Möglichkeiten von KKA abweichen. Zusätzlich existierten noch über 8.000 abflusslose Sammelgruben zur Abwasserbeseitigung ohne Kanalisation. Es wurde davon ausgegangen, dass Ende 2006 etwa 44.000 KKA in MV in keiner Weise den geltenden Anforderungen entsprachen. Demzufolge wurde das Abwasser von rund 135.000 Einwohnern unzureichend gereinigt. Diese KKA mussten angepasst oder neu errichtet werden (LU, 2008d). Das spezifische Förderangebot dieser Teilmaßnahme setzte direkt

an dieser Problemlage an. Ohne Förderung wäre der Anpassungsprozess in MV deutlich später abgeschlossen worden. Die Relevanz für eine öffentliche Förderung war damit gegeben.

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

Nachdem das Förderangebot in den Jahren 2007 und 2008 nur verhalten angenommen wurde, stieg die Antragszahl 2009 aufgrund der befristeten Verdopplung der Fördersätze in diesem Jahr deutlich an. Etwa 12.400 Vorhaben waren bewilligt worden, die im Zeitraum 2009 bis spätestens 2012 umgesetzt wurden. Das LU sah einen wesentlichen Grund für die zu Beginn geringere Antragslage u. a. in der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit und Personalausstattung der Landkreise als Untere Wasserbehörde und Bewilligungsstelle. Weitere Anträge konnten bis Ende 2014 gestellt werden.

Die regionale Verteilung der Fördervorhaben zur Förderperiode 2007 bis 2013 (Output) zeigt Tabelle 62 in der Rangfolge der Landkreise nach der Anzahl der geförderten KKA. In den sechs Landkreisen wurde in über 700 Gemeinden rund 23.300 Vorhaben<sup>100</sup> mit EU-Mitteln gefördert. Dabei wurde eine Reinigungskapazität für rund 125.000 EW geschaffen, wobei rund 105.000 Personen von einem Neuanschluss profitierten. Die in der Förderperiode verausgabten öffentlichen Mittel (EU und Land) summierten sich auf rund 27,5 Mio. Euro. Das unterstützte Gesamtinvestitionsvolumen betrug ca. 161,5 Mio. Euro. Alle förderfähigen Anträge konnten berücksichtigt werden (GVB, 2016). Über 90 % der Zuwendungsempfänger waren natürliche Personen oder Personengemeinschaften des Privatrechts (vor allem natürliche Privatpersonen ohne landwirtschaftlichen Erwerb, Eheleute, Eheähnliche Gemeinschaften oder sonstige natürliche Personen). Die restlichen rd. 10 % waren Zuwendungsempfänger der Rechtsform Unternehmen (über 5 %), Landwirte oder öffentliche Körperschaften. Die zuwendungsfähigen Kosten lagen bei den größten Einzelvorhaben (Neubau von biologischen KKA mit einer Reinigungskapazität von 30, 40 oder 50 EW) zwischen 50.000 und 70.000 Euro. Auch hierbei betrug der Festzuschuss max. 4.000 Euro.

Der Anschlussgrad der Gemeinden an die zentrale Sammelkanalisation lag im Gebiet des heutigen Landkreises Ludwigslust-Parchim im Jahr 2007 mit rund 70 % und im Landkreis Vorpommern-Rügen mit rund 79 % deutlich unter dem Landesdurchschnitt von fast 86 % (Eberhardt, 2010a). Über die Hälfte der Zuwendungen floss in diese zwei Landkreise. Dort waren auch über die Hälfte der neu angeschlossenen EinwohnerInnen und der geschaffenen Reinigungskapazität zu verzeichnen.

---

<sup>100</sup> Vielfach waren es KKA mit dem neuesten Reinigungsverfahren im Bereich KKA, dem SBR-Verfahren (Sequentiell beschickter Reaktor), aber bspw. auch Pflanzenkläranlagen, seltener Festbetтанlagen.

**Tabelle 62:** Verteilung der geförderten Vorhaben 2007-2015 nach Landkreisen

Landkreise	Anzahl der geförderten KKA 2007-2015	Ausgezahlte Fördersumme gesamt (Land und EU) Euro	Anzahl der neu ange- schlossenen Einwohner E	Geschaffene Reinigungs- kapazität EW	Anzahl zuvor geförderter KKA 1998-2006 *
Ludwigslust-Parchim	7.907	9.176.250	39.346	41.887	2.224
Vorpommern-Rügen	4.470	5.904.750	18.277	23.859	1.491
Rostock (Mittl. Mecklenb.)	4.135	5.020.000	13.917	21.180	1.359
Mecklenburgische Seenplatte	3.246	3.448.000	14.736	19.728	1.789
Vorpommern-Greifswald	2.233	2.405.500	11.361	11.854	3.056
Nordwestmecklenburg	1.331	1.431.750	6.919	6.934	1.080
<b>Landkreise gesamt</b>	<b>23.322</b>	<b>27.386.250</b>	<b>104.556</b>	<b>125.442</b>	<b>10.999</b>

\* = Seit der Kreisgebietsreform 2011 ist das Land in sechs Landkreise und zwei kreisfreie Städte gegliedert. Die Werte der 12 Altkreise wurden den Neukreisen zugeordnet, der Wert vom Altkreis Demmin den Kreisen Vorp.-G. und Meckl. Seenplatte.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten des LU (Projektlisten).

Beispielhaft wurden zu drei Landkreisen (Ludwigslust-Parchim, Vorpommern-Rügen und Rostock) acht Gemeinden ausgewählt, in denen in der Förderperiode mit jeweils rund 150 bis 250 KKA eine größere Anzahl gefördert wurde (Einwohnerzahl 2008: 900 bis 5.680). Typische Kennzeichen dieser Gemeinden waren eine unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte (21 bis 32 EW/km<sup>2</sup>, ein Einzelwert betrug 46 EW/km<sup>2</sup>) und eine größere Anzahl von Ortsteilen (7 bis 35 Ortsteile). In sieben Gemeinden hatten die Ortsteile im Durchschnitt nur 130 bis 230 EinwohnerInnen.

**Tabelle 63:** Output- und Ergebnisindikatoren mit Erreichungsgrad

Gemeinsame Indikatoren nach CMEF (a) bzw. programmspezifische Indikatoren (b)	Quantifizierung 2007-2013 (Ziel)	Erreichter Wert 2007-2013	Erreichungsgrad 2007-2013
<b>Output-Indikatoren</b>			
Anzahl geförderter Vorhaben (KKA) (a)	35.000	23.320	67 %
Gesamtinvestitionsvolumen (a)	200 Mio. Euro	161,5 Mio. Euro	81 %
Geschaffene Reinigungskapazität (Einwohnerwerte) (b)	140.000 (EW)	125.440 (EW)	90 %
<b>Ergebnisindikator</b>			
Anzahl der Einwohner der Haushalte, die neu an eine KKA angeschlossen wurden (a)	100.000	104.550	104 %

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten des LU (Projektlisten) und (GVB, 2016).

Den in Tabelle 63 ausgewiesenen Zielwerten liegt das EPLR M-V nach genehmigtem 3. Änderungsantrag (2009) zugrunde. Aus dem Vergleich der erreichten Output-Daten zu den geförder-

ten Vorhaben in der Förderperiode 2007 bis 2013 mit den Zielwerten der Indikatoren ergeben sich die dargestellten Quoten (letzte Spalte). Beim Ergebnisindikator (Einwohneranzahl, die neu an eine KKA angeschlossen wurde) ist das gesetzte Ziel überschritten worden. Demgegenüber blieben die Werte der Output-Indikatoren hinter den Zielvorgaben zurück.

## 7.6.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Die Bewertungsfrage für die Maßnahme lautet: „Wie und in welchem Umfang hat die Maßnahme zur Verbesserung der Lebensqualität beigetragen?“ Zur Operationalisierung des Begriffs Lebensqualität siehe Kapitel 9.9. Die Bewertung stützt sich neben der Literaturanalyse auf die Förderdatenauswertung.

### Frage 18: Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität

Der Beitrag der Maßnahme KKA (321b) zur Verbesserung der Lebensqualität orientiert sich an den maßnahmenspezifischen Zielsetzungen und ihrem Beitrag zu „Wohnstandortbedingungen“ und zum „Umweltbereich“. Folgerichtig stehen die Gewässerqualität als Aspekt der Lebensqualität und die Attraktivität der betroffenen Gemeinden im Vordergrund.

KKA bestehen in der Regel aus einer Vorreinigungsstufe (Ausfall- oder Absetzgrube), in der feste Abwasserinhaltsstoffe abgetrennt werden und einer biologischen Nachreinigungsstufe, in der ein biologischer Abbau der gelösten Abwasserinhaltsstoffe stattfindet. Über die Förderung der KKA wurde die Verbesserung der Reinigungsleistung (Errichtung, Sanierung oder Erweiterung) der KKA privater, zu Wohnzwecken genutzter Gebäude erreicht, weil danach eine mindestens zweistufige Reinigung (zweite Stufe als biologische Reinigungsstufe ausgelegt) des anfallenden Abwassers erfolgen konnte. Der Grad der Verschmutzung des häuslichen Abwassers wird insbesondere durch folgende Parameter beschrieben (Eberhardt, 2010a):

- Chemischer Sauerstoffbedarf (CSB),
- Biochemischer Sauerstoffbedarf in fünf Tagen (BSB<sub>5</sub>),
- Gesamtstickstoff und
- Gesamtphosphor.

Eine Antwort auf die Frage, ob die Förderung dem Bedarf in den Gemeinden entsprach, geht aus der räumlichen Verteilung der Förderung und den Ausführungen in Abschnitt 7.6.1 hervor. Es wurde skizziert, dass die Vorhaben in Gemeinden realisiert wurden, in denen die Entsorgung häuslicher Abwässer einzelner Gebäude nicht mehr zeitgemäß war und aufgrund kleiner Ortsteile bzw. der geringen Bevölkerungsdichte ein Anschluss an die zentrale leitungsgebundene Abwasserbeseitigung durch größere Entfernungen aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen unzumutbar ist.

Konkrete Zahlen zur Schadstoffeliminierung in Form von Messergebnissen lagen zur Ex-post Bewertung nicht vor. In der Halbzeitbewertung war dargelegt worden, wie eine Eliminierungsrate rechnerisch ermittelt werden kann: Nachgerüstete Kleinkläranlagen leisten z. B. einen Beitrag zur Verbesserung der Gewässerqualität, da in jedem Fall eine gezielte Kohlenstoff-Eliminierung entsprechend dem Stand der Technik (Abwasserverordnung, Anhang 1 „Häusliches und kommunales Abwasser“: Obere Grenzwerte liegen bei CSB = 150 mg/l und BSB<sub>5</sub> = 40 mg/l) erfolgt bzw. mindestens einzuhalten ist. Außerdem ist eine gewisse Stickstoff-Eliminierung in den KKA zu verzeichnen. Zu den drei Stoffen ergaben die Berechnungen folgende Reduzierungsraten bei der Schadstoffentfrachtung: 75 % bei CSB, 85 % bei BSB<sub>5</sub> und 40 % bei NH<sub>4</sub>-N (Eberhardt, 2010a). Je niedriger die Ablaufwerte beim CSB und BSB<sub>5</sub> sind, desto sauberer ist das Abwasser. Gute Werte wären z. B. bei CSB = 25-30 mg/l und BSB<sub>5</sub> = 6-10 mg/l (Schmitz und Volkmann, 2013).

Über den Betrieb von KKA und die Einschätzung der Leistung von KKA geben regelmäßig festzustellende Ablaufmesswerte Aufschluss über den Leistungszustand einer KKA. Grundsätzlich muss dabei beachtet werden, dass KKA nur so gut funktionieren, wie ihre Wartung es erlaubt.

Nach Abschluss der Fördermaßnahme KKA Ende 2015 wird die Abwasserbeseitigung mittels Kleinkläranlagen und Abwassersammelgruben auch künftig für rund 11 % der Bevölkerung in MV bestehen bleiben müssen. Dies betrifft rund 180.000 Personen. Eine staatliche Grundförderung ist in der neuen Förderperiode nicht mehr vorgesehen (Landesamt für Umwelt, 2015).

### 7.6.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

In der Förderperiode 2007 bis 2013 konnte durch die bereitgestellten Zuschüsse aus dem ELER (75 %) und vom Land (25 %) ein grundlegender Anreiz für die BürgerInnen gegeben werden, für langfristig dezentral zu entsorgende Grundstücke eine neue KKA zu errichten oder die vorhandene an die geltenden Anforderungen anzupassen. Dadurch wurde in über 85 % der Gemeinden in MV (über 23.000 unterstützte Vorhaben in über 700 Gemeinden<sup>101</sup>) die Gewässerqualität verbessert und eine bedarfsgerechte Abwasserinfrastruktur geschaffen. Diese dezentrale Abwasserbeseitigung führte zu einer besseren Gewässerqualität, zu einer höheren Attraktivität der betroffenen Gemeinden und damit zu höherer Lebensqualität im ländlichen Raum. Diese Auswirkungen konnten jedoch nur qualitativ skizziert und nicht konkret quantitativ beschrieben werden.

Ein umweltschonender Betrieb von KKA erfordert künftig eine regelmäßige Überwachung der Anlagen und ihres Betriebs. Grundlegende Voraussetzungen sind eine regelmäßige Wartung (zumeist 2-3x pro Jahr) und Beprobung durch Fachkundige und eine ordnungsgemäße Fäkalschlammabfuhr. Der Einsatz von Datenprogrammen ist eine wichtige Grundlage, um diese Überwa-

---

<sup>101</sup> Im Jahr 2007 gab es in MV 849 bzw. 2010 noch 814 Gemeinden in MV (Statistisches Bundesamt, 2013b).

chungsaufgabe für die insgesamt ca. 59.000 privaten KKA (unter 50 EW) in ganz MV effektiv bewältigen zu können.

Sollten Wartungsprotokolle und Messergebnisse Hinweise auf einen schlechten Anlagenbetrieb bzw. -zustand enthalten, wird die Empfehlung an das Land und ggf. betroffene Landkreise gemacht, insbesondere aufgrund der großen Zahl von KKA zu überlegen, ob eine Unterstützung zur Verbesserung des Betriebs von Kleinkläranlagen angeboten wird. Denkbar sind gezielte Informations- und Beratungsangebote für die EigentümerInnen zum Betrieb und für Wartungsfirmen, z. B. zur fachgerechten Wartung. Außerdem sollten das Land und die Landkreise darauf hinwirken, dass nur qualifizierte Fachkundige bzw. zertifizierte Wartungsfirmen, die sich an Qualitätssicherungssystemen beteiligen, mit der Nachrüstung und Wartung beauftragt werden.

## 7.7 Dienstleistungseinrichtungen (321c)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den im Modulbericht 7.8\_MB Integrierte ländliche Entwicklung ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

Insgesamt wurden im Code 321 149,7 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln verausgabt. Die Maßnahme 321c hatte mit 64 Mio. Euro öffentlichen Mitteln einen Anteil von ca. 43 % am gesamten Code.

### 7.7.1 Maßnahmenüberblick

Die Maßnahme 321c ist in vier Fördergegenstände aufgeteilt:

- a) Sanierung, Um- und Ausbau sowie Neubau von Kindertageseinrichtungen und allgemeinbildenden Schulen (KiTa/Schule),
- b) Investitionen, wenn diese unmittelbar dem Anschluss eines Objektes in ländlichen Gemeinden an ein Netz zur Nutzung regenerativer Energien dienen (Nahwärmenetze),
- c) Modernisierung und Instandsetzung sowie Neubau, Erweiterung und Umbau von kommunalen und vereinseigenen Sportstätten (Sportstätten) sowie
- d) Investitionen in die Breitbandversorgung im ländlichen Raum (Breitband, eingeführt mit der 5. Programmänderung 2011).

Tabelle 64 gibt einen Überblick über die potenziellen ZWE, die zugrunde liegenden Förderrichtlinien und die Bewilligungsbehörden.



**Tabelle 64:** Überblick über die Fördergegenstände der Maßnahme 321c

	a) KiTa/Schule	b) Nahwärme- netze	c) Sportstätten	d) Breitband
<b>Mögliche Zuwendungsempfänger</b>	Körperschaften des öffentlichen Rechts  Personengesellschaften und juristische Personen des privaten Rechts	Natürliche Personen	Landkreise, kreisfreie Städte und Gemeinden  gemeinnützige Sportorganisationen, die Mitglied des Landessportbundes MV sind  sonstige gemeinnützige Träger mit Sitz und Wirkungskreis in MV	Gemeinden und Gemeindeverbände
<b>Förderrichtlinie</b>	Richtlinie für die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung (ILERL M-V)		Richtlinie zur Förderung des Sportstättenbaus (Sportstb. RL)	Richtlinie für die Förderung der Verbesserung der Breitbandgrundversorgung im ländlichen Raum (Breitbandrichtlinie – BBRL M-V)
<b>Umsetzung über die NNR?</b>	Nein	Nein	Nein	Ja
<b>Bewilligungsbehörde</b>	außerhalb der Gebiete von Flurneuerungs-/Flurbereinigungsverfahren: die Landrätin/der Landrat  innerhalb der Gebiete von Flurneuerungs-/Flurbereinigungsverfahren: Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt		Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern	Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt

Quelle: (LU, 2009d).

Die Besonderheit bei dieser Teilmaßnahme ist, dass die einzelnen Fördergegenstände über verschiedene Richtlinien und Bewilligungsstränge abgewickelt werden. Zudem wurden alle Fördergegenstände in der Programmperiode 2007 bis 2013 neu ins EPLR M-V aufgenommen (die Förderung der Breitbandgrundversorgung sogar erst in der zweiten Hälfte der Förderperiode), sodass hier entsprechende Vorerfahrungen mit der EU-Förderung nicht vorlagen.

### Zielsetzung der Maßnahme

Die Maßnahme sollte insgesamt dazu beitragen, die Grundversorgung in ländlichen Gemeinden zu verbessern und zu fördern. Entsprechend den sehr unterschiedlichen Fördergegenständen war die Art des Beitrages unterschiedlich.

Die finanziellen Schwerpunkte lagen dabei eindeutig in den Bereichen Sportstätten sowie KiTa/Schule (vgl. Tabelle 65).

**Tabelle 65:** Ziele der einzelnen Fördergegenstände der Maßnahme 321c

	<b>a) KiTa/Schule</b>	<b>b) Nahwärmenetze</b>	<b>c) Sportstätten</b>	<b>d) Breitband</b>
<b>Inhaltliche Ziele</b>	Entgegenwirken der Verschlechterung der zukünftigen Humankapitalausstattung sowie Sicherstellung wohnortnaher und attraktiver schulischer Grundversorgung.	Lokale Nutzung von anfallender Prozesswärme, um einen weiteren Beitrag zur Senkung des Verbrauchs fossiler Brennstoffe zu leisten.	Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagement von Sportvereinen als zentraler Stütze im sozialen Zusammenhalt im ländlichen Raum (insbesondere im Hinblick auf die Bedeutung der Jugendarbeit von Sportvereinen)	Verwirklichung der Ziele der digitalen Agenda für Europa und der Breitbandstrategie der Bundesregierung in Mecklenburg-Vorpommern.
<b>Outputziele</b>				
Geförderte Vorhaben	30	150	320	100
Gesamtinvestitionsvolumen	30 Mio. Euro	1 Mio. Euro	60 Mio. Euro	10 Mio. Euro

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten des LU (Projektlisten).

### Relevanz der Maßnahme

In Kapitel 7.8.1 zur Maßnahme 322 wird die Lage und Situation der ländlichen Räume in MV dargestellt. In diese Problemlage ordnen sich auch die Fördergegenstände der Maßnahme 321c ein. Auch im Rahmen dieser Maßnahme kann mit der Förderung den Herausforderungen aus dem anhaltenden Strukturwandel im ländlichen Raum und dem demografischen Wandel begegnet werden. Die Ziele der Fördergegenstände Kita/Schule, Sportstätten und Breitband setzen an vorhandenen Problembereichen an. Die Nahwärmenetze haben mit der Senkung des Beitrags von fossilen Brennstoffen ein Klimaschutzziel, dessen grundsätzliche Relevanz im Modulbericht 9.7\_MB\_Klimaschutz dargestellt ist.

### Umsetzung der Maßnahme

Im Programmzeitraum wurden im Rahmen der Teilmaßnahme 321c insgesamt 489 Vorhaben mit förderfähigen Ausgaben von rund 101 Mio. Euro umgesetzt. Bezogen auf die Planungen aus dem Jahr 2009 wurden deutlich weniger Vorhaben umgesetzt (ca. 82 %), die anvisierten förderfähigen Gesamtinvestitionen genau erreicht.

Bei den einzelnen Fördergegenständen ist das Bild differenzierter (vgl. Tabelle 66).

**Tabelle 66:** Umsetzung der Maßnahme 321c im Förderzeitraum 2007 bis 2015

		KiTa/ Schule	Nahwärme- netze	Sportstätten	Breitband	Gesamt
<b>Projekte</b>	Anzahl	107	50	243	89	<b>489</b>
<b>Förderfähige Gesamtinvestition</b>	Euro	43.115.310	90.360	47.503.834	10.415.139	<b>101.124.643</b>
<b>Öffentliche Mittel</b>	Euro	34.831.077	42.892	20.500.822	9.373.620	<b>64.748.411</b>
<i>davon</i>						
<b>EU-Mittel</b>	Euro	26.123.307	32.169	15.375.615	6.632.589	<b>48.163.680</b>
<b>Öffentliche Mittel je Projekt</b>	Euro	325.524	858	84.366	105.322	<b>132.410</b>
<b>Zielerreichung</b>						
Projekte		357 %	33 %	76 %	89 %	<b>82 %</b>
Gesamtinvestitionsvolumen		144 %	9 %	79 %	104 %	<b>100 %</b>

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten des LU (Projektlisten).

Während bei den KiTas/Schulen deutlich mehr Projekte und Mittel eingesetzt wurden als geplant, waren es bei den Nahwärmenetzen und auch bei den Sportstätten weniger. Breitband hat das gesetzte Ziel beim Mittelansatz nur leicht überschritten. Die geringste Umsetzung hatte der Fördergegenstand Nahwärmenetze – nur neun Prozent der geplanten Gesamtinvestitionssumme wurden hier erreicht.

Der räumliche Umsetzungsschwerpunkt der Maßnahme lag im Landkreis Rostock, in dem aus allen Fördergegenständen viele Projekte umgesetzt wurden. An zweiter Stelle lag der Landkreis Ludwigslust-Parchim, in dem besonders viele Projekte aus dem Bereich Sportstätten umgesetzt wurden. Die wenigsten Fördermittel erhielten die Landkreise Nordwestmecklenburg und Vorpommern-Greifswald. Damit entsprach die Verteilung ungefähr der von Maßnahme 322.

## 7.7.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Die Bewertungsfrage für die Maßnahme 321c lautet: „Wie und in welchem Umfang hat die Maßnahme zur Verbesserung der Lebensqualität beigetragen?“ Zur Operationalisierung des Begriffs Lebensqualität siehe Kapitel 7.8.2. Von den dort aufgezeigten Dimensionen von Lebensqualität zielt die Maßnahme 321c auf die Dimension ‚Wohnstandortbedingungen‘ mit den Aspekten Attraktivität des Wohnumfeldes und Folgen der Bevölkerungsentwicklung ab. Dabei sind insbesondere KiTas/Schulen und Sportstätten den sozialen Dienstleistungen der Daseinsvorsorge zuzurechnen.

Die Bewertung stützt sich außer auf eine Literaturanalyse und Förderdatenauswertung auf eine schriftliche Befragung der ZWE aller bis Ende 2011 abgeschlossenen Projekte der Fördergegenstände KiTa/Schule und Sportstätten. Hierzu wurden 107 Projekte befragt, die Rücklaufquote betrug 87 %.

Die inhaltliche Vielfalt der Projekte stellt die Wirkungsanalyse vor eine große Herausforderung. Ein gemeinsamer Nenner der geförderten Projekte lässt sich nur auf einem sehr abstrakten Niveau finden. Ansonsten haben die Fördergegenstände jeweils spezifische Wirkungen, die im Folgenden dargestellt werden.

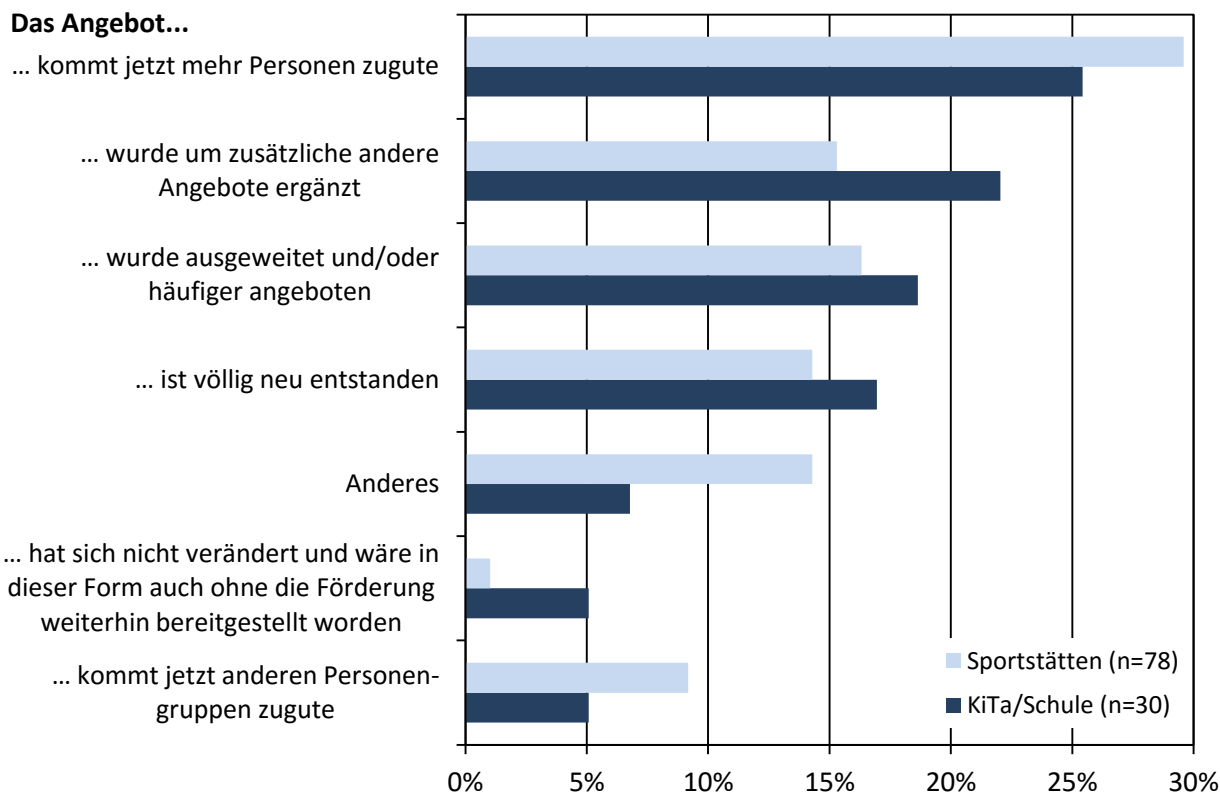
### **Frage 18: Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität**

#### *KiTa/Schulen*

Der Beitrag der KiTas/Schulen für die Lebensqualität bezieht sich auf das Wohnumfeld. Grundsätzlich ist das Vorhandensein von wohnortnahen Kinderbetreuungseinrichtungen für Familien ein wichtiger Faktor. Da es bereits viele Einrichtungen gibt, stand hier nicht nur die Neuschaffung von Einrichtungen, sondern auch der Ersatz sowie die Verbesserung und der Ausbau von vorhandenen Einrichtungen im Fokus. Von den 107 geförderten Projekten betrafen 78 Vorhaben Kindertageseinrichtungen und lediglich 28 Vorhaben Schulen.

Die schriftliche Befragung (2012) hat gezeigt, dass das Angebot in den Einrichtungen in der Regel nach der Förderung umfangreicher war (vgl. Abbildung 21). Zum Teil werden mehr Kinder betreut, zum Teil gibt es zusätzliche Angebote bzw. die bestehenden Angebote wurden ausgeweitet.

**Abbildung 21:** Antworten auf die Frage: ‚Wie hat sich das Angebot durch das geförderte Projekt verändert?‘ (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Zuwendungsempfängerbefragung 2012.

In Bezug auf den demografischen Wandel haben 52 % befragte ZWE geantwortet, dass ihr Projekt einen Beitrag zur Anpassung leistet. Die Angaben bezogen sich vor allem auf die höhere Familienfreundlichkeit (bessere Betreuungszeiten, mehr Betreuungsangebote).

In den schriftlich befragten Einrichtungen wurden insgesamt 971 Kinder in geförderten KiTas und 1.675 SchülerInnen in den geförderten Schulen betreut. Unter der Annahme, dass die Angaben der schriftlichen Befragung auf alle geförderten Vorhaben übertragbar sind, ergibt sich, dass 9.432 Kinder in geförderten KiTas und Schulen betreut werden.

**Sportstätten**

Der Beitrag der Sportstätten für die Lebensqualität leitet sich aus der Verbesserung der Wohnstandortbedingungen mit der Steigerung der Attraktivität des Wohnumfeldes ab. Zudem können Sportstätten für den Aspekt persönliche Aktivitäten in Bezug auf Freizeit einen Beitrag leisten. Insgesamt wurden 243 Projekte mit förderfähigen Gesamtausgaben von rd. 47 Mio. Euro und EU-Mitteln in Höhe von 15,4 Mio. Euro umgesetzt. Der größte Teil der Projekte (185) wurde von Vereinen durchgeführt. Die überwiegende Zahl der Projekte beinhaltete Arbeiten an Kernsportanlagen (130 Projekte, z. B. Sporthallen, Sportplätze). Anlagen für Trend- oder Sportsport waren

deutlich seltener Inhalt der Förderung (unter Spezialsport fallen z. B. Anlagen für den Schieß- oder Wassersport). Eine hohe Anzahl der Projekte beinhaltete Arbeiten an Funktionsgebäuden und weiteren Räumlichkeiten im Zusammenhang mit den Sportanlagen (z. B. an Vereinshäusern, Sportlerheim).

Auch hier hat die schriftliche Befragung gezeigt, dass die geförderten Vorhaben wie auch bei den KiTas/Schulen zu einer Ausweitung der Angebote in den Sportstätten geführt haben (siehe Abbildung 21). So kommen die Angebote jetzt häufig mehr Personen zugute, wurden um neue Angebote ergänzt oder ausgeweitet. Die geförderten Sportstätten weisen einen deutlich lokalen Bezug auf. Der überwiegende Teil der NutzerInnen kommt aus dem Dorf/Ortsteil bzw. der gesamten Gemeinde. Nur bei wenigen Projekten überwiegt die Nutzung durch Personen aus dem weiteren Landkreis bzw. über den Landkreis hinaus. Neben den rein sportlichen Aktivitäten steht die Hälfte der Anlagen, zu denen bei der schriftlichen Befragung Aussagen gemacht wurden, im Rahmen von Festen und Veranstaltungen auch der gesamten Bevölkerung zur Verfügung. Genutzt werden die Anlagen im Wesentlichen durch Vereine (97 % der Projekte). Zusätzlich waren weitere Nutzergruppen Privatpersonen (47 %), Schulen (39 %) sowie andere Gruppen (35 %). Den größten Nutzen haben dabei, wie auch in der Zielformulierung des Fördergegenstands festgelegt, Jugendliche. Die schriftliche Befragung hat darüber hinaus im Vergleich der Fördergegenstände und Teilmaßnahmen gezeigt, dass insbesondere bei den Sportstätten die Unterstützung in Form von Sachspenden und ehrenamtlicher Mitarbeit bei der Projektumsetzung besonders hoch war. Dies ist Ausdruck von bürgerschaftlichem Engagement, das sich bei den Sportstätten in besonderem Maße gezeigt hat und dessen Unterstützung auch Ziel der Förderung war.

### *Breitband*

Der Breitbandausbau wirkt durch den verbesserten Zugang zum Internet direkt auf die Dimension Wohnstandortbedingungen. Hinweise auf die Bedeutung des Breitbandausbaus liefert eine im Auftrag der BITKOM durchgeführte Befragung aus dem Jahr 2010. 90 % der deutschen Internet-NutzerInnen sehen das Internet als Gewinn im Hinblick auf ihre Lebensqualität an (BITKOM, 2015).

Die im Rahmen des EPLR M-V erfolgte Förderung zielte auf die Umsetzung des ersten Ziels der Breitbandstrategie der Bundesregierung in M-V, mithin der Schaffung einer flächenhaften Grundversorgung mit Zugängen zum schnellen Internet ab. Als unterversorgt galten Gebiete, in denen privaten Nutzern keine Zugänge zum Internet mit einer Downloadrate von mindestens 2 Mbit/s zur Verfügung standen. Seit 2008 erfolgte die Förderung mit rein nationalen Mitteln. Die Förderung der Verbesserung der Breitbandgrundversorgung in das EPLR M-V erfolgte, um dem Ziel der flächenhaften Grundversorgung noch näher kommen zu können. Durch die relativ späte Aufnahme dieses Fördergegenstandes in das EPLR M-V stellen die im Rahmen der ELER-Förderung verbesserten Internetzugänge für 4.481 private und 2.254 gewerbliche Breitbandanschlüsse nur den kleineren Beitrag des Landes zur Erreichung einer flächenhaften Grundversorgung dar.

Der Blick auf die Entwicklung der Breitbandverfügbarkeit auf mehr als 2 Mbit/s zeigt, dass sich die Verfügbarkeiten seit 2012 in der Gebietskategorie ländlich (Gemeinden mit weniger als 100 EW/km<sup>2</sup>) deutlich verbessert haben. Gleichwohl ist die Verfügbarkeit in MV mit dem Ausbau auf mindestens 2 Mbit/s noch etwas geringer als im gesamten Bundesgebiet. Insgesamt gehört MV zu den Bundesländern mit dem niedrigsten Ausbaustand seiner ländlichen Regionen in Deutschland.

## Frage 20: Sonstige Wirkungen

### *Nahwärmenetze*

Da die Nahwärmenetze ein Klimaschutzziel hatten, das über die Frage zur Lebensqualität hinausgeht, werden ihre Wirkungen unter sonstigen Wirkungen dargestellt. Insgesamt blieben die Anschlüsse an ein Netz zur Nutzung regional erzeugter Energien deutlich hinter den Erwartungen zurück. Zwar wurden 50 Projekte gefördert, die förderfähigen Kosten betragen allerdings nur rund 43.000 Euro. Die im Vergleich zum Beginn der Förderperiode gesunkenen Energiekosten haben hier vermutlich die Nachfrage nach Alternativen verringert.

Gefördert wurden ausschließlich Hausanschlussstationen, bis auf ein Vorhaben allesamt in Bollewick (Landkreis Mecklenburgische Seenplatte). Hierbei handelte es sich um ein besonderes Projekt, bei dem die Entwicklung des Dorfes Bollewick zum Bioenergieort unterstützt wurde. Neben der Förderung der Hausanschlüsse aus dem ELER wurde der überwiegende Teil des Nahwärmenetzes über KfW-Kredite (Kommunal Premium) sowie EFRE-Mittel aus dem Aktionsplan Klimaschutz unterstützt ([www.boll-e-wick.de/bollewick](http://www.boll-e-wick.de/bollewick)). Die Kohlendioxideinsparung durch Nutzung regenerativer Energie ist hierbei die wesentliche Wirkung des Gesamtprojektes in Bezug auf die Ziele des ELER. Da allerdings der ELER nur einen kleinen Beitrag zum Gesamtprojekt geleistet hat, sind auch die Wirkungen nur gering.

## 7.7.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Alle Fördergegenstände der Maßnahme 321c waren neu und mussten für die ELER-Förderung passfähig umgesetzt werden. Die hierbei entstanden Probleme und der zunächst verhaltene Umsetzungsstand wurde in der Halbzeitbewertung thematisiert. Die Anfangsschwierigkeiten konnten aber im Verlauf der Förderperiode behoben werden. Mit Ausnahme der Nahwärmenetze wurde überall ein guter Umsetzungsstand erreicht. Verschiebungen gab es zwischen den verstärkt umgesetzten Vorhaben im Fördergegenstand KiTa/Schule zuungunsten der Sportstätten und Nahwärmenetze.

Die Wirkungen auf die Lebensqualität sind durch die geförderten Vorhaben positiv: Sowohl bei den KiTas/Schulen als auch bei den Sportstätten wurden Angebote ausgeweitet, verbessert und teilweise auch neu geschaffen. Die KiTas/Schulen leisten darüber hinaus auch einen Beitrag zum

Umgang mit dem demografischen Wandel, die Sportstätten werden insbesondere durch Jugendliche genutzt und binden über Vereine bürgerschaftliches Engagement mit ein.

Die Nahwärmenetze waren nur auf die Förderung von Hausanschlüssen bezogen, andere Aspekte der Netze wurden aus anderen Förderprogrammen gefördert. Die geringe Anzahl von geförderten Vorhaben stellt diesen Ansatz infrage. Wenn Nahwärmenetze unterstützt werden sollen, wäre ein umfassendes Angebot sinnvoller, das die Förderung aus einer Hand bietet.

Mecklenburg-Vorpommern hat einen großen Bedarf im Bereich Breitbandausbau mit bundesweit den schlechtesten Breitbandverfügbarkeiten. Der Ausbau in der Förderperiode 2007 bis 2013 hat durch die relativ späte Aufnahme dieses Fördergegenstandes in das EPLR M-V nur den kleineren Beitrag des Landes zur Erreichung einer flächendeckenden Grundversorgung geleistet. Zukünftig sind verstärkte Anstrengungen (auch vonseiten des Bundes) notwendig, damit auch in Mecklenburg-Vorpommern ein besserer Ausbaustand, der über die flächenhafte Grundversorgung hinausgeht, erreicht wird.

## 7.8 Dorferneuerung und -entwicklung (322)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den im Modulbericht 7.8\_MB Integrierte ländliche Entwicklung ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

### 7.8.1 Maßnahmenüberblick

#### **Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme**

Die Dorferneuerung und –entwicklung (DE) zielte auf die Verbesserung der Lebensqualität, die Entwicklung und Festigung sozialer Strukturen sowie die Mobilisierung der Eigeninitiative der ländlichen Bevölkerung. Daneben sollte sie die touristische Attraktivität der ländlichen Regionen erhöhen und durch eine umfassende Investitionsförderung und -begleitung den Arbeitsmarkt stärken (LU, 2012e).

Die DE wurde über die Richtlinie für die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung (Destatis, 2016) umgesetzt. Die Förderung erfolgte innerhalb und außerhalb der NRR. Der größte Teil der DE-Projekte wurde im Rahmen der GAK rein national finanziert. Obwohl diese rein national finanzierte DE im EPLR M-V nicht als Artikel-89-Maßnahme aufgenommen war, wurde sie in Absprache mit dem Fachreferat und der Fondsverwaltung in die Evaluation einbezogen.



Die ELER-Förderung konzentrierte sich zunächst auf die Bereiche, in denen die Förderung mit GAK-Mitteln aufgrund des Zuwendungsempfängerkreises oder des Zuwendungszwecks nicht möglich war. Zu den Fördergegenständen, die im **Kontext von ELER** über die ILERL M-V (außerhalb der NRR und damit ohne GAK-Mittel) angeboten wurden, gehörten:

- Investitionen zur Anlage und Erneuerung von Einrichtungen für Freizeit und Erholung (Ziffer 2.4.1),
- Investitionen zur Anlage und Erneuerung von Zuwegungen zu öffentlichen Einrichtungen sowie öffentlicher Parkplätze innerhalb des im Zusammenhang bebauten Bereiches oder direkt an diesen angrenzend (Ziffer 2.4.2) sowie
- Investive Maßnahmen der Dorferneuerung und -entwicklung einschließlich der Sicherung und Weiterentwicklung dorfgemäßer Gemeinschaftseinrichtungen bei AntragstellerInnen, die in den Grundsätzen für die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung des Rahmenplans der GAK nicht genannt sind (Ziffer 2.4.3)<sup>102</sup>.

Ab dem Jahr 2011 wurden zusätzlich im Rahmen des ELER investive Dorferneuerungsmaßnahmen von privaten Zuwendungsempfängern (ZWE) gefördert (mit EU- und GAK-Mitteln) (Ziffer 2.1.1 private DE (NRR) investiv).

**Rein national finanziert** wurden investive Maßnahmen sowie deren Vorbereitung und Begleitung zur Dorferneuerung und -entwicklung ländlich geprägter Orte einschließlich der Sicherung und Weiterentwicklung dorfgemäßer Gemeinschaftseinrichtungen sowie der dazu erforderlichen Dorfentwicklungsplanungen oder -konzepte. Den Vorgaben der NRR entsprechend waren private und öffentliche Projektträger zuwendungsberechtigt.

Die Bewilligung von DE-Projekten (privat/öffentlich) war grundsätzlich nur für Maßnahmen möglich, die im Dorferneuerungsplan ausdrücklich benannt waren oder der Umsetzung eines integrierten ländlichen Entwicklungskonzeptes (ILEK) dienten.

Auch im Zuge der Flurneuordnung (FNO) konnten DE-Maßnahmen durchgeführt werden. Die öffentlichen DE-Maßnahmen wurden dabei auf der Basis von rechtsverbindlichen Maßnahmenplänen, die zeitnah erstellt wurden, umgesetzt.

Im Rahmen von LEADER konnten ebenfalls Projekte zur Dorferneuerung und -entwicklung umgesetzt werden (Teilmaßnahme 413), die dann aus dem LEADER-Budget finanziert wurden.

---

<sup>102</sup> Im Rahmen der ersten Programmänderung 2009 wurde der Kreis der Zuwendungsempfänger um Körperschaften des öffentlichen Rechts, die nicht von den Fördergrundsätzen gemäß Ziffer 4.3.2.2 der NRR erfasst sind, erweitert. Damit wurden kirchliche Einrichtungen als Zuwendungsempfänger zugelassen.

## Relevanz der Maßnahme

MV ist mit einer Bevölkerungsdichte von 69 Einwohnern pro km<sup>2</sup> (Stand 30.06.2014) das am dünnsten besiedelte Bundesland in Deutschland. Das Land ist stark vom demografischen Wandel betroffen, womit eine Änderung der Bevölkerungsstruktur (Alter, Geschlecht, Nationalität, u.a.) einhergeht (Destatis, 2016). Nach Aussagen des Berlin-Instituts (2011) bestimmt die geografische Lage die demografische Lage von Gemeinden. In Ostdeutschland, wo die Einwohnerzahl insgesamt stark rückläufig ist, schrumpfen die meisten Kommunen selbst dann, wenn sie nahe an einem Oberzentrum liegen. Am stärksten leiden aber auch hier die abgelegensten Gemeinden. So büßten ländliche Gemeinden mit mehr als 60 Minuten Fahrzeit zu einem Oberzentrum zwischen 2003 und 2008 durchschnittlich fast sieben Prozent ihrer Bevölkerung ein (Berlin-Institut, 2011, S. 6). Diese Entwicklungen erfordern für den ländlichen Raum Anpassungen hinsichtlich der Mindestversorgung mit Gütern und Dienstleistungen. Im bundesweiten Vergleich ergeben sich für MV und hier insbesondere für den Landkreis Ludwigslust-Parchim aufgrund des demographischen Wandels stark überdurchschnittlich hohe Herausforderungen bei der Sicherung der Daseinsvorsorge. Einzig im Landkreis Nordwestmecklenburg stellt sich die Situation im Landesvergleich etwas besser dar, allerdings ist der Handlungsbedarf im Bundesvergleich immer noch überdurchschnittlich hoch (Plankl et al., 2016, S. 35). Die finanzielle Lage des Landes ist zunehmend angespannt.

Der Haushaltsstatus der Gemeinden spielt bei der Förderung von DE-Projekten eine wichtige Rolle, da die Kommunen zu einem Eigenanteil verpflichtet sind. Im Jahr 2015 befanden sich rd. 60 % aller 753 Gemeinden in MV in der Haushaltssicherung (vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern, 2015) und waren damit „nicht frei“ in ihren Entscheidungen hinsichtlich der Verausgabung von kommunalen Mitteln.

Zur Leerstandsproblematik liegt eine bundesweite Untersuchung auf Datengrundlage des Jahres 2011 vor. Der Anteil leer stehender Wohnungen in Mehrfamilienhäusern ist in MV mit teilweise mehr als 10 % Leerstand sehr hoch. Nur im Landkreis Rostock lag die Quote mit 6 bis 8 % etwas geringer. Hinsichtlich des Anteils an leer stehenden Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern war die Lage in MV im bundesweiten Vergleich etwas entspannter. Hier lagen die Quoten bei max. 4 %. Die Zukunftsprognosen zeigen für MV bis 2030 ein hohes bis sehr hohes Leerstandsrisiko beim vermieteten Geschosswohnungsbestand. Bei Eigenheimen sind die Leerstandsschwerpunkte bundesweit gleichermaßen außerhalb der Wachstumszentren zu finden. Dabei sind die Leerstandsquoten aber niedriger als bei Mehrfamilienhäusern. Nach Meinung der ExpertInnen nehmen die Unterschiede zwischen wachsenden und schrumpfenden Regionen hinsichtlich der regionalen Wohnungsmärkte bis 2030 zu. In den Räumen mit Bevölkerungsrückgang ergeben sich bei der Annahme „ohne Abriss“ und „ohne Bestandsmaßnahmen“ bis zum Jahr 2030 12 bis 17 % Wohnungsüberhänge (Schürt, 2015). Für andere Gebäudearten (z. B. landwirtschaftliche Wirtschaftsgebäude) liegen keine Zahlen zum Leerstand vor.

Für viele Aspekte der DE-Förderung (z. B. Art und Zustand von Gebäuden, Umfang von ehrenamtlichem Engagement) liegen keine statistischen Grundlagen auf Ortsteil- und zum Teil auch nicht

auf Gemeindeebene vor. Landesweit einheitliche und vergleichbare Zahlen auf kleinräumiger Ebene sind nicht vorhanden. Dies erschwert die lokal differenzierte Einschätzung der Problemlagen in MV.

Mit der Förderung kann den Herausforderungen aus dem anhaltenden Strukturwandel im ländlichen Raum und dem demografischen Wandel begegnet werden. Das Ziel der Förderung setzt an vorhandenen Problembereichen an. Angesichts der ganz unterschiedlichen Problemlagen in den ländlichen Räumen MV (z. B. Bevölkerungsentwicklung/Leerstand) ist eine große Flexibilität und Offenheit in der Maßnahmenausgestaltung sinnvoll, um lokal angepasste Lösungen zu ermöglichen.

Innerhalb des EPLR M-V 2007 bis 2013 bestanden enge Verbindungen zu weiteren Maßnahmen des SP 3 (besonders den ILE-Maßnahmen) und LEADER. Darüber hinaus gab es weitere Maßnahmen, die auf der Ebene der Dörfer und ländlichen Räume ansetzten, z. B.:

- Maßnahmen im Rahmen der Richtlinie für die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung (ILERL M-V),
- Wirtschaftsnaher Infrastrukturmaßnahmen mit Mitteln aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW),
- Bund-Länder-Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" des Ministeriums für Wirtschaft, Bau und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern (WM) (seit 2010),
- Modellprojekte wie z. B. "Neue Dorfmitte M-V", das vom Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (VM) gemeinsam mit dem Ministerium für Inneres und Sport Mecklenburg-Vorpommern (IM) initiiert wurde (2011 bis 2013),
- Seit 2011 „Schule der Landentwicklung Mecklenburg-Vorpommern“: ELER-finanziertes Gemeinschaftsprojekt des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz (LU) und der Universität Rostock.

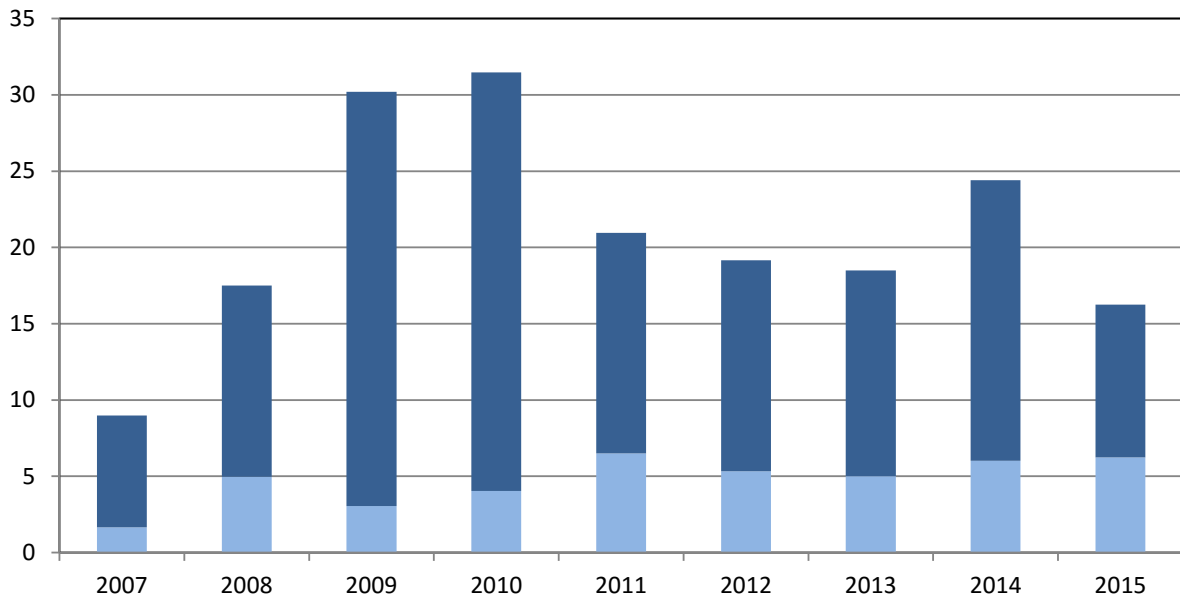
### **Umsetzung der Maßnahme**

Den größten Anteil der DE-Förderung (EU und rein national) übernahm die rein national finanzierte DE sowohl hinsichtlich der Projektanzahl (rd. 65 %) als auch der öffentlichen Fördermittel (rd. 76 %). Um eine Gesamteinschätzung des Förderinstruments vornehmen zu können, haben wir in Absprache mit dem Auftraggeber die rein national finanzierten Vorhaben in die Evaluierung einbezogen. Die Aufteilung der Fördergegenstände auf die Finanzierungsquellen hatte finanztechnische Gründe. In der Wirkungsanalyse lassen sich die Vorhaben ohnehin nicht trennen, da Befragte keinen Unterschied nach Finanzierungsquellen wahrnehmen.

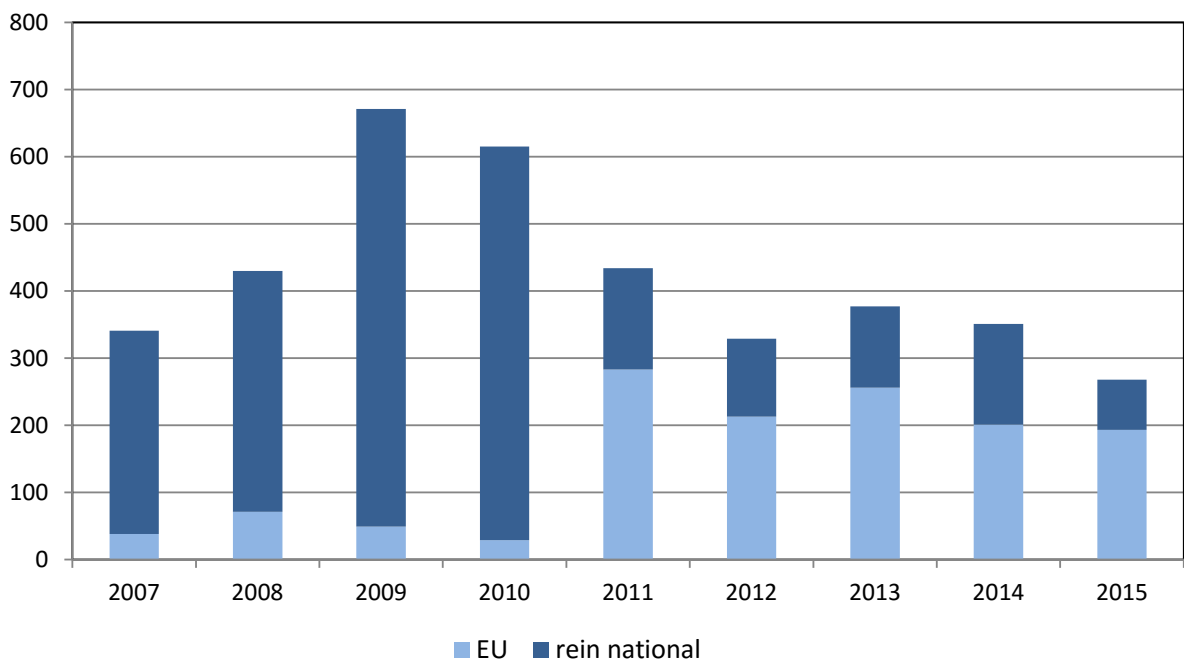
Im Zeitraum 2007 bis 2015 wurden im Rahmen der gesamten DE insgesamt 3.816 Projekte mithilfe von rd. 187,4 Mio. Euro öffentlichen Mitteln gefördert. Davon wurden mit Hilfe von EU-Mitteln insgesamt 1.333 Projekte mit einer öffentlichen Förderung von rd. 42,8 Mio., davon rd. 32,1 Mio. Euro EU-Mittel, umgesetzt (LU, 2016a).

**Abbildung 22:** Umsetzung im Förderzeitraum 2007 bis 2015 - Dorferneuerung und -entwicklung (untergliedert in EU und rein national)

Öffentliche Mittel in Mio. Euro



Anzahl Projekte



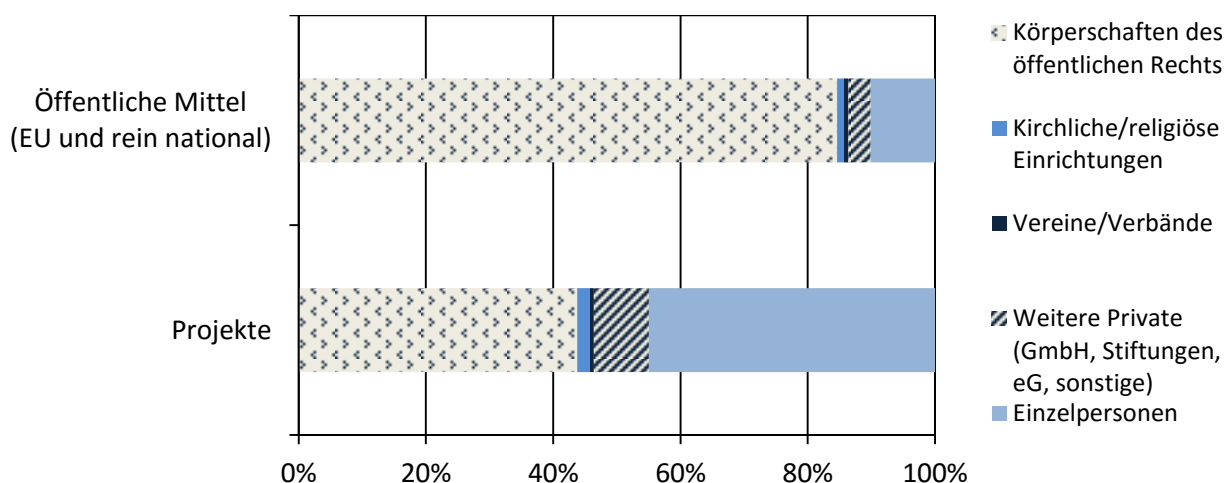
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten des LU (Projektlisten).

Die Mittelverausgabung war in der Mitte der Förderperiode (2009 und 2010) am höchsten (s. Abbildung 22). Im Jahr 2014 stieg die Verausgabung der Mittel nochmals an, da nun vermehrt

kommunale Projekte mit hohen förderfähigen Ausgaben abgeschlossen wurden. Das ist auf die höhere Komplexität und die meist längeren Laufzeiten dieser Projekte zurückzuführen.

Hinsichtlich der Anzahl der Projekte spielte die Förderung von „Privaten“ (Einzelpersonen, kirchliche/religiöse Einrichtungen, Vereine/Verbände und weiteren Privaten (GmbH, Stiftungen, eG, sonstige)) eine bedeutende Rolle (s. Abbildung 23). Dabei setzten vornehmlich Einzelpersonen Projekte um, während nur ein kleiner Teil der Fördermittel an Vereine/Verbände<sup>103</sup>, kirchliche Träger und sonstige private Träger ging. Insgesamt übernahmen die privaten ZWE einen Anteil von rd. 56 % aller DE-Projekte jedoch lediglich rd. 15 % der öffentlichen Fördermittel.

**Abbildung 23:** Art der Zuwendungsempfänger – Dorferneuerung und -entwicklung



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten des LU (Projektlisten).

Die 2.145 privaten Projekte, die vornehmlich Arbeiten an ortsbildprägender Bausubstanz beinhalten, waren im Durchschnitt deutlich kleiner als die 1.671 Projekte von Gemeinden als Körperschaften des öffentlichen Rechts (öffentliche ZWE). Während die privaten ZWE durchschnittlich öffentliche Mittel in Höhe von rd. 13.500 Euro erhielten, waren es bei Gemeinden rd. 94.500 Euro je Projekt.

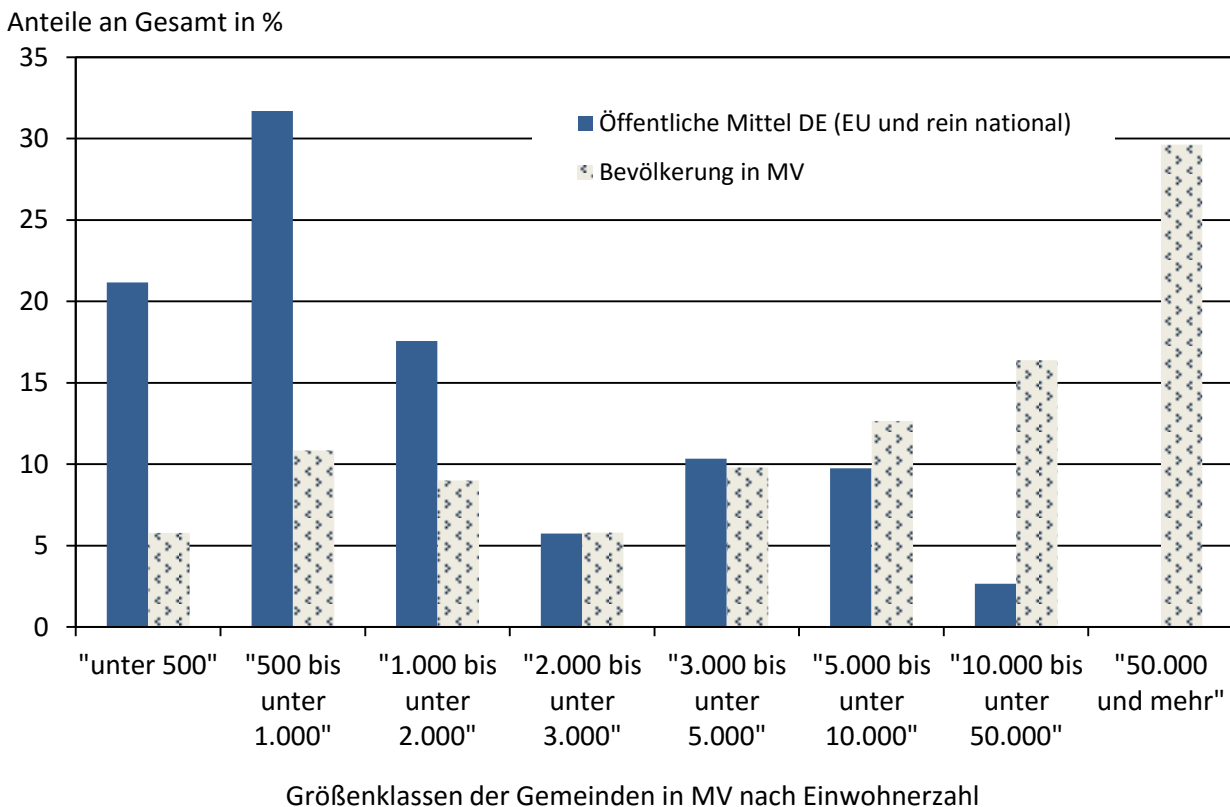
Die öffentlichen Fördermittel konzentrierten sich auf die Landkreise Rostock, Ludwigslust-Parchim und Mecklenburgische Seenplatte. Am wenigsten Fördermittel flossen in die Landkreise Vorpommern Greifswald und Nordwestmecklenburg. Auch die Förderquoten je EinwohnerIn folgten weitestgehend dieser Rangfolge. Während im Landkreis Rostock je EinwohnerIn rd. 206 Euro öffentliche Mittel geflossen sind, waren es in Vorpommern-Greifswald lediglich rd. 94 Euro. Die Fördermittelverteilung für DE-Maßnahmen folgte damit weitestgehend dem Handlungsbedarf zur Daseinsvorsorge in MV, der besonders stark im Landkreis Ludwigslust-Parchim und dahingegen

<sup>103</sup> Im Zeitraum 2007 bis 2015 war die Anzahl von geförderten Vereinen mit 24 eher gering. Dabei handelte es sich allerdings um komplexere Projekte, bei denen durchschnittlich je rd. 54.000 Euro geflossen sind.

etwas abgeschwächt im Landkreis Nordwestmecklenburg gesehen wurde (Plankl et al., 2016, S. 35).

Abbildung 24 zeigt, dass im Rahmen der DE tatsächlich vornehmlich kleine ländliche Gemeinden in MV gefördert wurden. So flossen rd. 70 % der öffentlichen Fördermittel für DE-Projekte in Gemeinden mit weniger als 2.000 EinwohnerInnen.<sup>104</sup> Auch die Verteilung der EU-Mittel entsprach dieser Aufteilung weitestgehend.

**Abbildung 24:** Öffentliche Mittel nach Größenklassen der Gemeinden in MV - Dorferneuerung und -entwicklung



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten des LU (Projektlisten) und Bevölkerungszahlen MV 31.12.2014 (StatA MV, 2016).

<sup>104</sup> Den Fördervoraussetzungen der ILERL M-V entsprechend sind wenig bzw. keine Fördermittel in Gemeinden mit mehr als 10.000 EinwohnerInnen geflossen.

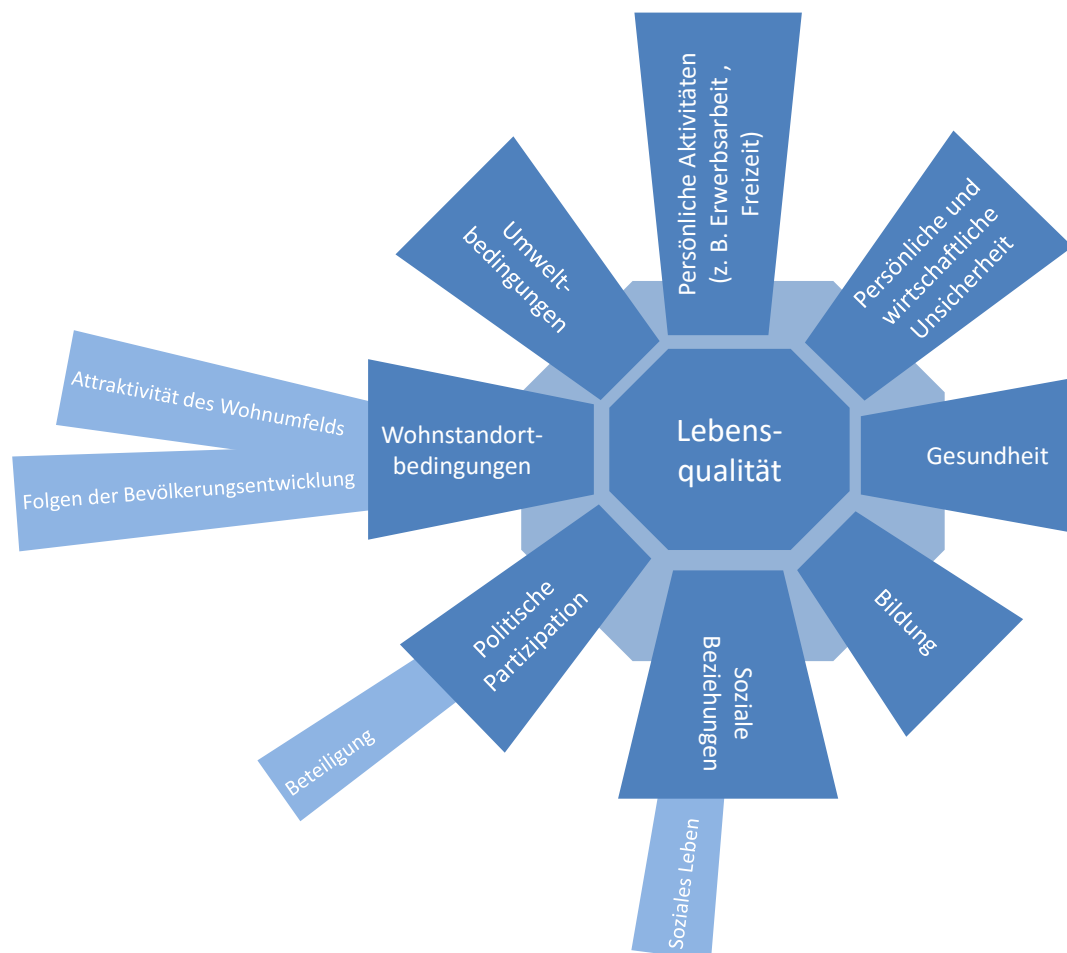
## 7.8.2 Beantwortung der Bewertungsfrage

### Untersuchungsansatz

Für das Untersuchungsdesign ist der Aspekt „Verbesserung der Lebensqualität“ leitende Zielsetzung (Stiglitz, Sen und Fitoussi, 2009). Der Begriff der Lebensqualität wird für die Beantwortung der Bewertungsfrage operationalisiert. Unter dem Begriff der Begünstigten wird über die Projektträger und Zuwendungsempfänger (ZWE) (öffentliche und privat) hinaus die gesamte Dorfbevölkerung verstanden.

Für die Ex-post-Bewertung erfährt das Untersuchungsdesign gegenüber der HZB eine Weiterentwicklung auf Grundlage der im Vertiefungsthema Lebensqualität (9.9\_MB\_Lebensqualität) vorgenommenen Analysen. 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 in Abbildung 25 dargestellt. 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 HZB genannten Aspekten von Lebensqualität nach Zapf (1984) sind für die Maßnahme 322 Wirkungen in den Dimensionen ‚Soziale Beziehungen‘, ‚Politische Partizipation‘ und ‚Wohnstandortbedingungen‘ zu betrachten. Ein zentraler Bereich der Wohnstandortbedingungen sind die Infrastruktur und im weiteren Verständnis die Daseinsvorsorge, die auch im Strategiebericht der Landesregierung besonders im Fokus steht (Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern, 2011). Demgegenüber haben die Aspekte Wirtschaft und Beschäftigung eine untergeordnete Rolle, denn die vornehmlich infrastrukturell ausgerichteten Investitionen erreichen keine direkten Beschäftigungseffekte und können auch nur indirekt die wirtschaftsnahe Infrastruktur (z. B. Gewerbegebiete) verbessern.

**Abbildung 25:** Dimensionen von Lebensqualität nach Stiglitz, Sen, und Fitoussi (2009) und Zapf (1984)



Fußnote: Die hellblauen Felder sind die (Teil-)Aspekte von Lebensqualität nach Zapf (1984).

Quelle: Eigene Darstellung nach Stiglitz, Sen und Fitoussi (2009a) und Zapf (1984).

#### *Dimension ‚Wohnstandortbedingungen‘*

- Die Untersuchung der **Attraktivität des Wohnumfeldes** umfasst folgende Faktoren: Soziale und technische Infrastruktur, Zustand der Gebäude, Ortskerngestaltung sowie Verkehrs- und Freiraumgestaltung. Die Kernfrage lautet, wie die Maßnahmen in den Dörfern auf die Attraktivität des Wohnumfeldes und die Wohnqualität wirken.
- In der Untersuchung der **Folgen der Bevölkerungsentwicklung** liegt ein Fokus auf dem Bewusstsein der beteiligten Akteure für die demografischen Entwicklungen. Es wird untersucht, welche Herangehensweisen und Strategien sie für die Gestaltung des demografischen Wandels entwickeln. Die Kernfrage ist, inwieweit aus der Maßnahme zukunftsfähige Projekte entstehen.



### *Dimensionen ‚Politische Partizipation‘ sowie ‚Soziale Beziehungen‘*

- Mit der **Partizipation unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen** an der ländlichen Entwicklung werden vor dem Hintergrund sich ändernder Rahmenbedingungen (demografischer Wandel, kommunale Finanznot, Engpässe der Daseinsvorsorge) neue Handlungsansätze für Lebensqualität verbunden. Beteiligung kann für die Gestaltung der Anpassungsstrategie an diese Veränderungen ein bedeutender Faktor sein. Die Maßnahme 322 zielte auf die Entwicklung und Festigung sozialer Strukturen sowie auf die Mobilisierung von Eigeninitiative.

In diesem Kontext wird der Frage nach der Art und Weise und dem Umfang der Beteiligung auf 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?

- Das Verständnis der Lebensqualitäts-Dimension ‚Soziale Beziehungen‘ umfasst Aspekte der **sozialen Beziehungen**, wie sie in Dörfern z. B. bei gemeinschaftlichen Aktivitäten, in Vereinen, bei Festen und Veranstaltungen bestehen.

### *Bewertungsaktivitäten*

Die Bewertungsaktivitäten der Maßnahme 322 umfassen drei zentrale Bausteine: Die Auswertung der Projektdaten, die schriftliche ZWE-Befragung und die Dorfstudie. Die Ergebnisse der einzelnen Bausteine werden im Modulbericht 7.8\_MB Integrierte ländliche Entwicklung ausführlich dargestellt.

**Auswertung der Projektdaten:** Für die Darstellung der Output- und Ergebnisindikatoren ist die Auswertung der jährlich vom LU gelieferten Projektlisten grundlegend. Sie werden nach Fördergegenständen, Rechtsform der ZWE, regionaler Verteilung und Höhe der öffentlichen Fördermittel ausgewertet.

**Schriftliche Befragungen der ZWE:** Zur Bewertung der Maßnahme 322 fand im Jahr 2012 eine schriftliche Befragung statt. Hierbei wurden ausschließlich öffentliche ZWE mit DE-Projekten befragt. Berücksichtigt wurden die im Zeitraum 2007 bis 2011 abgeschlossenen Projekte. Inhaltliche Schwerpunkte waren die Themenkomplexe: Projektinhalt und Entstehung der Projektidee, Unterstützung und Zusammenarbeit bei der Projektumsetzung, Zufriedenheit mit dem Förderverfahren, Einbindung in regionale Entwicklungsstrategien (LEADER-Konzept) sowie Wirkungseinschätzungen. Der Rücklauf war sehr hoch: 72 % bzw. 220 Fragebögen.

**Dorfstudie:** Für die als Einzelfallanalyse konzipierte Dorfstudie wurden fünf Untersuchungsdörfer für eine Wirkungsanalyse in einem Vorher-Nachher-Vergleich begleitet. Die Untersuchung zielte auf die Entwicklungspfade der lokalen Lebensverhältnisse (Bevölkerungsentwicklung, Infrastruktur, Vereine), die Wirkungsanalyse „Verbesserung der Lebensqualität“ (Innenentwicklung, Qualität Wohnumfeld, Soziales Leben) sowie die Abläufe in den Dorfentwicklungsprozessen (Projektumsetzung, Zusammenarbeit, Beteiligung). Die Untersuchungsdörfer wurden 2009 das erste Mal besucht. Dabei fanden neben einer Ortsbegehung zur Erfassung des Ortsbildes Expertengesprä-

che in Form von leitfadengestützten Interviews mit den BürgermeisterInnen und/oder GemeindevorteilerInnen statt. 2014 wurde dieser Arbeitsschritt wiederholt.

### Frage 18: Verbesserung der Lebensqualität

#### *Dimension ‚Wohnstandortbedingungen‘ – Attraktivität des Wohnumfeldes und Bevölkerungsentwicklung*

Die Steigerung der Attraktivität des Wohnumfeldes ist ein wesentlicher Ansatzpunkt für die Förderung der Dorferneuerung. Tabelle 67 stellt die öffentlichen Mittel nach Fördergegenständen (Ziffern der ILERL M-V) dar. Ein eindeutiger Schwerpunkt der DE-Förderung lag bei investiven Maßnahmen nach Ziffer 2.1.1, die in vielfältiger Weise zur Verbesserung der Wohnstandortbedingungen beigetragen haben. In der Hauptsache erfolgten hierunter gestalterische, funktionserhaltende oder funktionserweiternde Maßnahmen an privaten und öffentlichen (Wohn)gebäuden bzw. Maßnahmen zur Verkehrsraumgestaltung. Dabei erfolgten auch bauliche Investitionen an **Einrichtungen zur Daseinsvorsorge** wie z. B. Dorfgemeinschaftshäusern, (Grund)Schulgebäuden, Vereinsheimen, Friedhofskapellen, Feuerwehr(geräte)häusern. Alle Projekte, sowohl im öffentlichen wie im privaten Raum, waren auf die **ortstypische Gestaltung** ausgerichtet. Sie haben dazu beigetragen, das individuelle Erscheinungsbild eines Dorfes zu erhalten bzw. zu verbessern.

**Tabelle 67:** Mittelverausgabung im Zeitraum 2007 bis 2015 nach Fördergegenständen der Dorferneuerung und -entwicklung

Fördergegenstände nach ILERL MV	Projekte Anzahl	Förderfähige Ausgaben Euro	Öffentliche Förderung Euro	davon EU-Mittel Euro	Öffentliche Förde- rung je Projekt Euro
<b>EU</b>	<b>1.333</b>	<b>76.369.454</b>	<b>42.812.299</b>	<b>32.109.221</b>	<b>32.117</b>
<i>davon</i>					
2.1.1 private DE (NRR) investiv ab 2011	1.008	43.378.489	15.485.386	11.614.037	15.362
2.4.1 DE Freizeit und Erholung	168	21.825.362	19.635.576	14.726.681	116.878
2.4.2 DE Zuwege u. Parkplätze	71	5.658.763	5.252.948	3.939.711	73.985
2.4.3 DE andere Zuwendungsempfänger	86	5.506.840	2.438.389	1.828.792	28.353
<b>rein national</b>	<b>2.483</b>	<b>236.642.623</b>	<b>144.608.507</b>	-	<b>58.239</b>
<i>davon</i>					
2.1.1 DE (NRR) investiv	2.472	235.603.674	143.929.300	-	58.224
2.1.1 DE-Planungen/Konzepte	11	1.038.949	679.207	-	61.746
<b>Gesamt</b>	<b>3.816</b>	<b>313.012.077</b>	<b>187.420.806</b>	<b>32.109.221</b>	<b>49.114</b>

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten des LU (Projektlisten).

Hinter den 168 Projekten nach Ziffer 2.4.1 verbargen sich Vorhaben an Einrichtungen zur kulturellen Versorgung und Freizeit wie Dorfgemeinschaftshäuser (mehr als 40 Projekte), Vereinsheimen, Spiel- und Bolzplätze, Freibäder, DFB-Minispielfelder oder überdachte Bühnen. In vereinzelt Fällen wurden hierbei ehemaligen Schulgebäuden einer neuen Nutzung zugeführt. Zu rd.

95 % waren Körperschaften des öffentlichen Rechts die ZWE. Es ist davon auszugehen, dass in manchen Projekten die Gemeinde zwar Eigentümer der geförderten Immobilie war, dahinter aber ein Verein stand, der sich um die „Bewirtschaftung“ gekümmert und sich bei der Projektumsetzung mit Eigenleistungen<sup>105</sup> beteiligt hat.

Im Zeitraum 2007 bis 2015 wurden 86 Projekte von kirchlichen Einrichtungen gefördert (Ziffer 2.4.3). Dabei handelte es sich vornehmlich um die Sanierung von Kirchen und Pfarrhäusern als ortsbildprägende Bauwerke.

Die Ergebnisse der Dorfstudien (2009 und 2014) zeigen, dass der Stellenwert der Maßnahmen zur Dorfentwicklung für die Ortskerngestaltung und das Erscheinungsbild sehr hoch bewertet wurde. Die Befragten gaben einstimmig an, dass sich dank der Förderung das **Ortsbild** und die **Verkehrsinfrastruktur** deutlich verbessert haben. Allein die Land- und Kreisstraßen wurden prekär gesehen, da hier die Gemeinden selbst nicht tätig werden und auch keinen Förderantrag stellen können (Dorfstudie 2014). Es wurde allerdings auch deutlich, dass die Förderung im privaten Bereich an ihre Grenzen stößt. Die Interviewten erwähnten oft, dass gerade bei der älteren Dorfbevölkerung wenig Interesse an der Haussanierung bestände, sondern reine Erhaltungsmaßnahmen im Vordergrund ständen, gerade dann, wenn der Verbleib des Eigentums unklar sei. Die Gemeinden haben nach wie vor keine Handhabe, wenn Immobilien verfallen, die im Privateigentum sind und deren EigentümerInnen womöglich fernab wohnen. Auch wenn der/die Eigentümer/in die Vorgaben zur Verkehrssicherheit der baulichen Anlage verletzen, hat die Gemeinde nur begrenzte Möglichkeiten zur Einflussnahme. Es kann kein Abriss verfügt werden (Dorfstudien 2009 und 2014).

**Abbildung 26:** Ortsbildverschönerung durch private und öffentliche DE-Maßnahmen



Fotos: Peter (2009 und 2014).

<sup>105</sup> In den vorliegenden Projektdaten, fehlte diese quantifizierte Variable. Dementsprechend können über den Umfang der Eigenleistung umgerechnet in Euro keine Aussagen getroffen werden.

Nach Meinung eines Befragten ging es hauptsächlich darum, Bestehendes wie z. B. öffentliche Gebäude zu erhalten. Der Gemeindehaushalt reiche gerade um die Pflichtaufgaben zu erfüllen, lediglich die Gewerbeinnahmen böten noch etwas Spielraum bei den freiwilligen Aufgaben (Dorfstudie 2014). Durch die Sanierungsarbeiten an öffentlichen Gebäuden konnten in rd. 11 % der Vorhaben **neue Nutzungsmöglichkeiten für ortsbildprägende Gebäude** geschaffen werden. Rd. 15 % der sanierten Gebäude standen vorher sogar leer (ZWE-Befragung 2012). Die Möglichkeiten der DE, dem zunehmenden Leerstand in den Dörfern zu begegnen, waren jedoch begrenzt. Abrissmaßnahmen von **leer stehenden Gebäuden** erfolgten nur in ganz geringem Umfang (13 Vorhaben) (LU, 2016a). Dabei handelte es sich meist um den (Teil-)Abriss von ehemaligen Wirtschaftsgebäuden, in drei Fällen allerdings um den Rückbau einer ehemaligen Schule, einer alten Gaststätte bzw. eines maroden Sportlerheimes. Nach dem Abriss wurden die freiwerdenden Flächen nicht neu bebaut, sondern als Freiflächen genutzt.

Der **räumliche Bezug** der DE-Projekte war insgesamt sehr lokal. Der überwiegende Teil der Projekte (rd. 60 %) bezog sich auf das Dorf/den Ortsteil, in dem das Projekt umgesetzt wurde. Rd. 25 % wiesen einen Raumbezug über den Ortsteil hinaus auf, aber innerhalb der Gemeinde, die in MV teilweise sehr klein ist. Einen übergemeindlichen bzw. regionalen Bezug wurde den Projekten nur in geringem Maße bescheinigt (ZWE-Befragung 2012).

Die Befragten schätzten den Beitrag der DE-Projekte zur **Anpassung an den demografischen Wandel** unterschiedlich ein. Rd. 65 % der Befragten verneinten einen Beitrag. Mit Blick auf den Projektinhalt, bei dem es sich vornehmlich um gestalterische Arbeiten an Straßen, Wegen und Plätzen handelte, ist das nicht ungewöhnlich, obgleich hier barrierefreie Zugänge wie z. B. abgesenkte Bordsteine einen positiven Beitrag leisten (ZWE-Befragung 2012). Aus den Dorfstudien (2009 und 2014) ging hervor, dass die lokalen Akteure vor Ort eigene Initiativen beim Umgang mit dem demografischen Wandel und der damit verbundenen Schließung von Einrichtungen entwickelt haben. Im Rahmen ihrer Finanzausstattung reagierten die Kommunen bei der Ausstattung der Freizeiteinrichtungen auf die örtlichen Bevölkerungsentwicklungen, indem sie die Mehrfachnutzung erprobten. So stellten sie z. B. auf dem Dorfplatz einfache Spielgeräte auf sowie Sitzbänke für die älteren DorfbewohnerInnen. Darüber hinaus erfuhren die Akteure vor Ort die Notwendigkeit von Zusammenarbeit/Zusammenschlüssen in verschiedenen Bereichen wie z. B. die Sportplatznutzung, der ärztlichen Versorgung oder die Zusammenlegung von Feuerwehren (Dorfstudie 2014).

Die DE-Maßnahmen sollten auch zur **Erschließung touristischer Entwicklungspotenziale** beitragen. Immerhin rd. 33 % der Befragten bestätigten eine Wirkung auf Tourismus/Naherholung und hier hauptsächlich einen Nutzen für die lokale Bevölkerung zu Naherholungszwecken und in geringem Umfang einen Nutzen für TagestouristInnenen (ZWE-Befragung 2012).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der wesentliche Wirkungsbereich der DE-Förderung auf der lokalen Ebene bei Maßnahmen zur Gestaltung des Ortsbildes durch öffentliche und private Vorhaben, zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur sowie bei der Unterstützung von

dörfliche Gemeinschaftseinrichtungen lag. Die Ziele der DE-Förderung in Bezug auf diese Aspekte wurden erreicht. Auch konnte das Ziel, die touristische Attraktivität der ländlichen Regionen zu erhöhen, erreicht werden, wobei hier nur ein geringer Anteil der Projekte wirksam war.

#### *Dimension ‚Politische Partizipation‘ und ‚soziale Beziehungen‘*

Die Wirkung der DE-Förderung auf die beiden Lebensqualitäts-Dimensionen ‚Partizipation‘ und ‚Soziale Beziehungen‘ wird auf der dörflichen Ebene anhand der Aspekte Beteiligung und ehrenamtliches Engagement, Vereinsstruktur und -leben sowie gemeinschaftliche, soziale Aktivitäten wie Feste, Veranstaltungen eingeordnet. Darüber hinaus werden überörtliche Aktivitäten betrachtet, indem der Blick auf die Zusammenarbeit mit der Nachbarkommune oder LEADER gelenkt wird.

Die DE-Förderung in MV unterscheidet sich in ihrer Ausgestaltung stark von den übrigen Bundesländern der 7-Länder-Evaluierung. Obgleich in MV die Förderung von DE-Maßnahmen auf einem **Dorferneuerungsplan** basierte, spielten die Pläne für die Gemeinden in der praktischen Arbeit keine Rolle. Die Erstellung von Dorfentwicklungskonzepten mit partizipativen Ansätzen, wie beispielsweise in Niedersachsen oder Hessen üblich, erfolgte in MV in der Förderperiode 2007 bis 2013 nicht (LU, 2016a).

Durch die (Aussicht auf) Förderung entwickelte sich in MV eine eigene Dynamik von Zusammenarbeit (zwischen den BürgerInnen, Ortsteilen oder Gemeinden). Darüber hinaus kam es bei der Umsetzung von konkreten Projekten, die der Gemeinschaft dienten wie z. B. Dorfgemeinschafts- oder Feuerwehrhäuser, aber auch Spiel-/Ortsplatzgestaltungen zur **Bürgerbeteiligung** in Form von Eigenleistung „am Bau“. Hierbei halfen oft auch Personen, die sich projektbezogen einbringen wollten. Die Intensität des privaten Engagements hing dabei vom Projekt selbst, der grundsätzlichen Beteiligungsbereitschaft in der Dorfbevölkerung und/oder Vereine, aber auch von den „Führungsqualitäten“ der BürgermeisterInnen ab. Auf der Seite der Verwaltung und Politik spielte die Offenheit für die Bedürfnisse und Interessen der Dorfebene eine entscheidende Rolle für eine gelingende Projektumsetzung (Dorfstudien 2009 und 2014). Die Ergebnisse der ZWE-Befragung fielen demgegenüber überraschend aus. Denn die Befragung ergab, dass die Unterstützung durch Sachspenden oder ehrenamtliche Mitarbeit bei den DE-Projekten insgesamt eine untergeordnete Rolle spielte. Rd. 93 % der Befragten verneinten diese Art von Unterstützung, obgleich es sich bei mehr als einem Drittel der befragten Projekten um soziale Infrastrukturen in Form von Dorfgemeinschaftshäusern, Vereinsheimen, Mehrgenerationentreffs, Kitas/Schulen gehandelt hat. Bei den wenigen Projekten, die eine Unterstützung bejahten, wurde die ehrenamtliche Mitarbeit deutlich häufiger genannt als die Sachspende.

Die Ergebnisse der Dorfstudien 2009 und 2014 zeigen, dass ein reges **Vereinsleben** mit einer großen Vereinsvielfalt die sozialen Strukturen im Ort festigen. Die Förderung von Vorhaben, die Vereine unterstützen, bei denen die Vereine direkt als ZWE auftreten oder der Weg über die Kommune als ZWE geht, sind dementsprechend sinnvoll.

Die Nachhaltigkeit der geförderten Gemeinschaftseinrichtungen wie z. B. Dorfgemeinschaftshäusern, Vereinsheime, Mehrgenerationentreffs wird maßgeblich durch deren Nutzung beeinflusst. Die ZWE-Befragung (2012) ergab, dass die Förderung gleichermaßen Angebote für Kinder, Jugendliche, Frauen, Männer und SeniorInnen geschaffen wurde. Die Zielgruppe war also eher unspezifisch und vielseitig. HauptnutzerInnen waren dabei Privatpersonen, aber auch Vereine nutzen die öffentlichen Einrichtungen als **Treffpunkt**. Dabei wurden die Räumlichkeiten jeweils durch verschiedene Organisationen (z. B. Vereine) genutzt, laut Befragung waren dies durchschnittlich 6,7 Organisationen. Die Mehrzahl der Projekte (50 von 78 = 64 %) wurde auch für die **Veranstaltung von Festen**, die der gesamten Bevölkerung offen stehen, genutzt: Die Projekte boten also nicht nur zahlreichen Organisationen einen Raum als Treffpunkt, sondern stellten auch wichtige Veranstaltungsorte für die gesamte Bevölkerung dar.

Bereits bei der Projektvorbereitung kann es zum Austausch zwischen verschiedenen Akteuren kommen. Immerhin bestätigten rd. 44 % der Befragten, dass die **Ideenentwicklung** gemeinsam in einer Gruppe von Interessierten (z. B. Arbeitskreis, Dorfgemeinschaft) erfolgte. Aktive Projektbesichtigungen in der engeren oder weiteren Umgebung waren die Ausnahme. Knapp 70 % der befragten Projektträger, die ja in der Hauptsache kommunal waren, vermerkten, dass die Initialzündung auf einer eigenen Idee bzw. auf dem eigenen Handlungsbedarf basierte. Auch Informationen über bestehende Fördermöglichkeiten (rd. 40 %) spielten als Initialzündung eine Rolle (ZWE-Befragung 2012).

Im besten Falle wirken die geförderten Projekte nicht isoliert, sondern stoßen weitere Aktivitäten und Vorhaben in der Gemeinde/Region an. Im Rahmen von kommunalen DE-Projekten war die **Anstoßfunktion** gering. Lediglich rd. 15 % der Befragten bestätigten eine direkt nachweisbare Anstossfunktion (ZWE-Befragung 2012). Das ist aufgrund der Mehrzahl von Tiefbauprojekten (Straßen, Wegen, Plätzen) nicht verwunderlich.

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der zunehmend angespannten Finanzsituation der Kommunen gewann das Thema **interkommunale Zusammenarbeit** (IKZ) an Bedeutung. Im EPLR M-V 2007 bis 2013 war die Förderung der IKZ nicht explizit als Ziel aufgeführt. Jedoch sollte mit den SP-3-Maßnahmen eine integrierte ländliche Entwicklung unterstützt werden, zu der die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den Kommunen einen wesentlichen Beitrag leisten. Die Ergebnisse der ZWE-Befragung (2012) zeigen, dass alle Befragten eine Verbesserung der Zusammenarbeit ihrer Kommune mit der Nachbarkommune in den letzten fünf Jahren wahrgenommen haben. Die ELER-Förderung ist nur ein Aspekt unter vielen, der die Entwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit beeinflussen kann. Bei den DE-Projekten verneinten allerdings 60 % der Befragten einen Einfluss der Förderung auf die Zusammenarbeit. Immerhin rd. 19 % sah einen positiven Einfluss. Die Einschätzungen zur Zusammenarbeit passen zu den Einschätzungen der ZWE zum räumlichen Bezug der Projekte, der sich bei den DE-Projekten als sehr lokal herausgestellt hat.

Mit der Förderperiode 2007 bis 2013 wurde in MV der flächendeckende **LEADER-Ansatz** etabliert. Damit gehörten alle Kommunen des Landes zu einer LEADER-Region. In der schriftlichen ZWE-Befragung wurde „abgeklopft“, welche Beziehung die Projektträger zum LEADER-Ansatz haben. Von den öffentlichen DE-Projektträgern (n=220) gaben rd. die Hälfte der Befragten an, wesentliche Inhalte der Entwicklungsstrategie zu kennen. Nur ein kleiner Anteil der Befragten kannte die Entwicklungsstrategie nicht. Rd. 80 % der Befragten hatten direkten Kontakt zum Regionalmanagement der LAG. Die Verbindung zur Lokalen Aktionsgruppe (LAG) war bei den meisten Befragten (rd. 70 %) eher schwach, sie hatten lediglich von der LAG gehört, gelesen bzw. kannten einzelne LEADER-Projekte. Rd. 12 % waren als aktives Mitglied in der LAG vertreten.

Die Ergebnisse der Dorfstudien 2009 und 2014 zeigten sich hierzu konträr. Keine/r der BürgermeisterInnen der fünf Gemeinden in der Dorfstudie war in der LAG der jeweiligen LEADER-Region vertreten. Der Kontakt zur LEADER-Region bestand bei allen über die jeweilige Amtsverwaltung des zugehörigen Amtsbezirks. In drei der fünf Fallstudiengemeinden wurden Projekte aus dem LEADER-Budget (Schwerpunkt 4) umgesetzt. Der Weg hin zur LEADER-Förderung war dabei sehr unterschiedlich: von der allgemeinen Internetrecherche über Fördermöglichkeiten hin zu einer öffentlichen Veranstaltung der Amtsverwaltung zu den Fördermodalitäten von LEADER. Insgesamt lässt sich festhalten, dass im Vergleich zum Erstbesuch (Jahr 2009) die Bekanntheit bzw. Zusammenarbeit mit LEADER im Folgebesuch (Jahr 2014) ausgeprägter war (Dorfstudien 2009 und 2014).

Dem formulierten Ziel, durch die DE soziale Strukturen zu entwickeln/festigen sowie die Eigeninitiative der ländlichen Bevölkerung zu mobilisieren, wurde nur zum Teil entsprochen. Bei Vorhaben an öffentlichen Gemeinschaftseinrichtungen kam es zwar zur Beteiligung „am Bau“, diese Projekte machten jedoch nur einen Bruchteil der gesamten DE-Projekte aus. Die Chance über die DE-Konzepterstellung partizipative Ansätze zu integrieren, wurde nicht genutzt.

### *Wirtschaft und Beschäftigung*

Die Ergebnisse der Halbzeitbewertung und auch die Auswertung der ZWE-Befragung 2012 zeigen, dass durch die DE-Förderung keine nennenswerten Beschäftigungseffekte erzielt wurden (BBSR, 2012; Peter und Pollermann, 2010). Die ZWE-Befragung (2012) ergab, dass lediglich in 4 % der befragten Projekte Arbeitsplatzeffekte erzielt wurden. Die Hochrechnung auf den Umfang der öffentlichen Projekte im Förderzeitraum 2007 bis 2011 ergab die Schaffung von rd. 68 FTE (Vollzeitäquivalente). Dieses Ergebnis war aufgrund der Ausrichtung der Dorferneuerungsförderung auf infrastrukturelle Fördergegenstände nicht verwunderlich. Auch bei den Projekten von Privatpersonen waren keine Beschäftigungseffekte zu erwarten, da es sich hier vornehmlich um die Sanierung von Wohngebäuden handelte.

Das erklärte Ziel, durch eine umfassende Investitionsförderung und -begleitung den Arbeitsmarkt zu stärken, wurde nur bedingt erreicht.

### 7.8.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

#### Schlussfolgerungen

Die Förderung der Dorferneuerung und -entwicklung (Maßnahme 322) zeigt mit ihrer Ausrichtung auf Infrastrukturen im sozialen und technischen Bereich, auf Sanierungsarbeiten an ortsbildprägenden Gebäuden und auf die Förderung von Dorfgemeinschaftseinrichtungen gute Ansätze zur Verbesserung der Lebensqualität in der Dimension ‚Wohnstandortbedingungen‘. In diesem Wirkungsfeld liegt ihr Hauptbeitrag. Dabei trifft jedes Projekt auf eine ganz eigene Konstellation von Akteuren vor Ort, eine spezielle bauliche Situation, ein regionales Umfeld und regionale Entwicklungstrends. Dementsprechend unterschiedlich sind auch die Bedürfnisse und Projekte, die aus den Dörfern kommen.

Unter den Bedingungen des demografischen Wandels stehen die Gemeinden bei der Sicherung der Daseinsvorsorge vor großen Herausforderungen. Die Tragfähigkeit von Einrichtungen ist durch den Bevölkerungsrückgang oder Verschiebungen in der Alterszusammensetzung oft gefährdet. Demografisch bedingte Änderungen der Nachfragestruktur führen zu einem Umbau der lokalen Daseinsvorsorge: Nicht ausgelastete Einrichtungen – Schulen, Sportstätten, Theater, Kanalisationen – müssen angepasst oder rückgebaut werden (BBSR, 2012 S. 39). Mit der Förderung von Dorfgemeinschaftshäusern, Vereinsheimen, Feuerwehrgebäuden etc. wurde ein Beitrag zu den sozialen Dienstleistungen als Teilbereich der Daseinsvorsorge geschaffen und hier insbesondere in den Bereichen kulturelle Versorgung und Freizeit sowie bürgerschaftliches Engagement.

MV setzt im Rahmen der DE wenig auf formale Vorgaben bezüglich der Beteiligung der örtlichen Bevölkerung. Gleichwohl sollen mit der Maßnahme Dorfentwicklung und -erneuerung die sozialen Strukturen in den Dörfern entwickelt und gefestigt sowie die Eigeninitiative der ländlichen Bevölkerung mobilisiert werden. Diese Ziele werden einerseits durch die Förderung von gemeinschaftlichen Einrichtungen und Plätzen erreicht. Andererseits kommt es besonders in der Bauphase von Dorfgemeinschaftseinrichtungen oder bei Projekten, die von Vereinen getragen werden, zu einer „handfesten“ und zeitlich befristeten Beteiligung seitens der Bevölkerung. Anstehende gemeindliche Investitionen, für die Dorferneuerungsmittel beantragt werden sollen, werden oftmals überparteilich und über die Ortsteilgrenzen hinweg in der Gemeindevertretung abgesprochen. Beteiligungsverfahren im Rahmen von Dorfentwicklungsplänen bzw. -konzepten spielten dahingegen keine Rolle, denn die Förderung basierte auf „alten“ Dorferneuerungsplänen aus dem Anfang der 2000er Jahre; neue Dorferneuerungskonzepte wurden im Zeitraum 2007 bis 2015 nicht erarbeitet. Der Beitrag der DE zu den Lebensqualitäts-Dimensionen ‚Politische Partizipation‘ und ‚soziale Beziehungen‘ ist durchaus gegeben, allerdings durch den geringen Umfang der Vorhaben an gemeinschaftlichen Einrichtungen bezogen auf die Gesamtheit aller DE-Projekte überschaubar. Die Chance, über die DE-Konzepterstellung partizipative Ansätze zu integrieren, wurde nicht genutzt.

Obgleich im Rahmen der DE-Förderung vornehmlich kleine Gemeinden (unter 2.000 EinwohnerInnen) gefördert wurden, spürten die BürgermeisterInnen vor Ort die Ausläufer der Landes- und



Regionalplanung in MV - nach deren Konzept in zentralen Orten die Infrastruktur –und Dienstleistungsfunktionen gebündelt werden sollen. Nicht-zentrale-Orte in MV fühlten sich durch dieses Konzept teilweise vom Land abgehängt bzw. alleine gelassen (Dorfstudie 2014).

### **Empfehlungen an das Land**

MV steht aufgrund des demografischen Wandels vor großen Herausforderungen bei der Sicherung der Daseinsvorsorge. Die Förderung von Straßen und Wegen hat die Verkehrsinfrastruktur als Teil der technischen Dienstleistungen verbessert. Mit der Förderung von Dorfgemeinschaftseinrichtungen wurde maßgeblich ein Beitrag zu den sozialen Dienstleistungen als Teilbereich der Daseinsvorsorge geschaffen. Außerhalb der GAK hat MV im Rahmen des ELER kirchliche Einrichtungen/Kirchen gefördert, denn Kirchen sind oftmals ein touristischer Anziehungspunkt, ein wichtiges Kulturgut sowie ein identitätsstiftendes Element in Dörfern/Gemeinden. Die große Flexibilität und Offenheit in der Maßnahmenausgestaltung sollte beibehalten werden, um lokal angepasste Lösungen zu ermöglichen.

Im Zuge der Erstellung von DE-Konzepten mit partizipativen Ansätzen besteht die Möglichkeit, die Ausgestaltung der DE-Projekte an zukünftige Bedarfe und Nutzungsansprüche anzupassen. Die Erfahrungen aus Hessen und Niedersachsen zeigen, dass dadurch ein verbesserter Zuschnitt auf die örtlichen Gegebenheiten und Bedürfnisse erfolgt. Aus der Beteiligung können sich zukunftsfähige Strukturen in Form von neuen Bürgervereinen und Trägerschaften entwickeln. Zukünftig könnte die Erstellung von DE-Konzepten mit partizipativen Ansätzen als Fördermöglichkeit in MV beworben werden. Grundsätzlich gilt, dass die Gemeinden die zentralen Akteure sind – hier muss Beteiligung gewollt sein und darf nicht nur als Mittel zum Zweck der Fördergeldeinwerbung verstanden werden. Hier sollte mit Veranstaltungen, guten Beispielen u. ä. Überzeugungsarbeit geleistet werden.

Die Dorferneuerungsförderung setzt auf der lokalen Ebene (Dorf-/Gemeindeebene, Einzelmaßnahmen) an. Auch wenn der Wirkungsschwerpunkt der Projekte auf der lokalen Ebene liegt, sollten gerade die Planungen von bzw. Investitionen an dorfgemäßen Gemeinschaftseinrichtungen (z. B. Dorfgemeinschaftshäuser, Grundversorgungseinrichtungen etc.) in sinnvoller Weise mit der überörtlichen Ebene abgestimmt werden. Das kann zur Nachhaltigkeit/Tragfähigkeit der Förderung beitragen.

Das LU bietet seit 2011 aus Mitteln der Technischen Hilfe die „Schule der Landentwicklung Mecklenburg-Vorpommern“ an. Angeboten werden hier Seminare- und Workshops für Gemeinden zu unterschiedlichen (Dorf-)Entwicklungsthemen wie z. B. demografischer Wandel, Daseinsvorsorge, Jugend, Mobilität. Da die Schule der Landentwicklung die Möglichkeiten der Förderung nicht in den Mittelpunkt ihrer Aktivitäten stellt, sind die Verbindungen zwischen den Aktivitäten der Schule der Landentwicklung und der Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung in MV nicht vordergründig, beide zusammen stellen aber eine sinnvolle Ergänzung im Interesse der ländlichen Entwicklung dar. Sollte eine engere Verzahnung gewünscht sein, müsste diese vorangetrieben werden.

## 7.9 Bewirtschaftungspläne und Sensibilisierungsmaßnahmen in Natura-2000-Gebieten (323 a)

### 7.9.1 Maßnahmenüberblick

#### Maßnahmenbeschreibung und Ziele

Diese Teilmaßnahme ließ sich in zwei Förderbereiche unterteilen:

- A. Erarbeitung von Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung des Zustands von Lebensraumtypen oder Arten nach Anhang I und II FFH-Richtlinie oder Vogelarten nach Art. 4 Absatz 1+2 Vogelschutz-Richtlinie (Managementplanung),
- B. Sensibilisierung der Bevölkerung und anderen Besuchern im Zusammenhang mit der Managementplanung und dem Gebietsmanagement.

Ziel der Teilmaßnahme war die (indirekte) Verbesserung des Erhaltungszustandes von Arten und Lebensraumtypen durch die Einbeziehung der BürgerInnen, LandnutzerInnen und Institutionen in ein konsensorientiertes Planungsverfahren (LU, 2009d). Grundlage der Förderung war die „Richtlinie zur Förderung von Managementplänen in Natura-2000-Gebieten (FöRiMan)“ vom 07.02.2008 sowie der Umsetzungsleitfaden „Förderung von Managementplänen in Natura-2000-Gebieten“ (LU, 2009d). Bewilligungsbehörde waren d

as Landesförderinstitut (für etwa 53 % des bewilligten Finanzvolumens), die StÄLU, das LUNG sowie das Biosphärenreservatsamt Schaalsee-Elbe und das Nationalparkamt Vorpommern.

#### Relevanz der Maßnahme

Die Probleme hinsichtlich der Umsetzung von Natura 2000 sind im EPLR M-V ausführlich beschrieben (LU, 2009d). Mit Blick auf die Ziele von Natura 2000 wurde ein Bedarf für die Umsetzung von Entwicklungs- und Schutzmaßnahmen formuliert. Dieser ergibt sich insbesondere aus dem ungünstigen Erhaltungszustand zahlreicher Lebensraumtypen, wie er auch im nationalen FFH-Bericht 2013 dokumentiert ist (BfN, 2016). Die Managementplanung gemäß Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) vermag hier einen Beitrag zur Erfüllung der europäischen Naturschutzverpflichtungen des Landes zu leisten. Der Fördermittelbedarf wurde insgesamt nachvollziehbar hergeleitet. Die FFH-Managementplanung ist im Übrigen Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens der EU-KOM gegen Deutschland und bedarf insofern keiner näheren Begründung.

#### Umsetzung der Maßnahme

Für die Teilmaßnahme 323 a war zu Beginn der Förderperiode (2007) ein Gesamtinvestitionsvolumen von 15,3 Mio. Euro vorgesehen. Bis Ende 2015 konnten mit öffentlichen Mitteln in Höhe von rund 9,5 Mio. Euro insgesamt 337 Vorhaben gefördert werden, die aber teilweise mehrere Fördergegenstände umfassten.

Tabelle 68 zeigt die Verteilung der Finanzmittel auf die einzelnen Fördergegenstände. Die zur Verfügung stehenden Finanzmittel wurden zu über 90 % für die Managementplanung in Schutzgebieten eingesetzt. Alle übrigen Bereiche, wie beispielsweise die Gebietsbetreuung, spielten finanziell kaum eine Rolle.

**Tabelle 68:** Relative Bedeutung der verschiedenen Fördergegenstände der Teilmaßnahme 323 a

Fördergegenstände	Anzahl Vorhaben	Fördermittel in %
Managementplanung für Schutzgebiete	241	92,7
Sensibilisierungsmaßnahmen	96	4,1
Maßnahmenplanung, Moderation	15	2,1
Erstellung von Abschlussberichten	7	0,3
Gebietsbetreuung	2	0,7
Naturschutzberatung	1	0,2
Gesamt	362	100

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten des LU (Projektlisten).

Zuwendungsempfänger waren in erster Linie die Landesforstverwaltung (knapp 50 % der eingesetzten Fördermittel) sowie das Land (35 %). Bis auf wenige Ausnahmen wurden auch alle Sensibilisierungsmaßnahmen von der Landesforstverwaltung bzw. in deren Auftrag durchgeführt.

## 7.9.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Die Evaluierung stützt sich im Wesentlichen auf die folgenden Informationsquellen:

- Zahlstellendaten 2007-2015,
- Expertengespräche auf verschiedenen Ebenen (StÄLU, LUNG),
- allgemeine Fachliteratur.

Eine wesentliche Grundlage für die Abschätzung von Wirkungen der Teilmaßnahme 323 a war die Befragung von TeilnehmerInnen am Managementprozess in drei ausgewählten Gebieten. Insgesamt wurden 71 Personen befragt. Hierbei handelte es sich um LandwirtInnen sowie um VertreterInnen der Kommunen, der Naturschutzverbände und der Wasser- und Bodenverbände. Die Befragungsergebnisse wurden bereits im Rahmen der Halbzeitbewertung dargestellt (Bathke, 2010a).

### Frage 18: Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität

Für die Bewertung der Maßnahme 323 a ist die Frage 2 aus der HZB relevant, inwieweit die Maßnahme zur Entwicklung von Natura-2000-Gebieten sowie zum Umweltbewusstsein der Bevölkerung beigetragen hat. Dimensionen der Lebensqualität sind von der Maßnahme nicht betroffen.

### Frage 20: Weitere Wirkungen

#### *Entwicklung von Natura-2000-Gebieten*

Die FFH-Managementpläne leisten einen wichtigen indirekten Wirkungsbeitrag zur Entwicklung von Natura-2000-Gebieten, insofern sie die Grundlage für eine spätere effiziente und zielorientierte Maßnahmenumsetzung liefern. Nach Angaben des LU wurden mit Stand 30.06.2015 ca. 54 % der terrestrischen FFH-Fläche bearbeitet<sup>106</sup>. Für 43 FFH-Gebiete wurde die Managementplanung abgeschlossen, für die Wald-Lebensraumtypen wurden 207 Fachbeiträge erstellt. Insbesondere die großen und bedeutenden FFH-Gebiete wurden mittlerweile vollständig bearbeitet oder finden sich derzeit in Bearbeitung.

Detaillierte Informationen zu sämtlichen Gebieten sind über die Internetpräsenzen der Staatlichen Ämter für Landwirtschaft und Umwelt<sup>107</sup> einsehbar. Dort sind die fertiggestellten Managementpläne zumeist auch mit umfangreichem Kartenmaterial hinterlegt.

#### *Umweltbewusstsein der ländlichen Bevölkerung/Akzeptanz für Naturschutz*

Nach den Ergebnissen der Befragungen sowie unter Berücksichtigung der vorliegenden Dokumente und der Angaben aus der Literatur ist davon auszugehen, dass mit der in Mecklenburg-Vorpommern sehr konsensorientiert ausgerichteten FFH-Managementplanung wichtige Wirkungen im Hinblick auf die Akzeptanz für den Naturschutz erzielt wurden (Bathke, 2010a).

## 7.9.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Mecklenburg-Vorpommern hat durch die intensive Förderung in der Förderperiode 2007 bis 2013 einen hohen Umsetzungsstand für die FFH-Managementplanung erreicht und kommt hiermit einer Forderung der EU-KOM nach. Die stark konsensorientierte Umsetzung der FFH-Managementplanung ist zu begrüßen.

---

<sup>106</sup> [http://www.lung.mv-regierung.de/dateien/lls\\_vortrag\\_14\\_09\\_20\\_krietsch.pdf](http://www.lung.mv-regierung.de/dateien/lls_vortrag_14_09_20_krietsch.pdf)

<sup>107</sup> Siehe z. B.:  
[http://www.stalu-mv.de/cms2/StALU\\_prod/StALU/de/mm/Themen/Naturschutz\\_und\\_Landschaftspflege/FFH-Managementplanung/index.jsp](http://www.stalu-mv.de/cms2/StALU_prod/StALU/de/mm/Themen/Naturschutz_und_Landschaftspflege/FFH-Managementplanung/index.jsp)

## 7.10 Naturnahe Gewässerentwicklung (323b)

### 7.10.1 Maßnahmenüberblick

#### Maßnahmenbeschreibung und Ziele

Spezifisches Ziel dieser Teilmaßnahme war die Beseitigung der hydromorphologischen Defizite von Gewässern im Hinblick auf die Ziele der europäischen Wasserrahmenrichtlinie (EG-WRRL). Gefördert wurden Vorhaben zum Rück- oder Umbau wasserbaulicher Anlagen, zur Wiederherstellung der ökologischen Durchgängigkeit sowie zur Renaturierung bzw. Revitalisierung der Gewässer. Grundlage für die Förderung war die „Richtlinie zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung von Gewässern und Feuchtlebensräumen (FöRiGeF)“ vom 7. Februar 2008. Die Projektauswahl erfolgte auf der Grundlage von Fachplanungen, wie z. B. dem „Prioritätenkonzept zur Planung und Wiederherstellung der ökologischen Durchgängigkeit in den Fließgewässern Mecklenburg-Vorpommerns“ (zuletzt aktualisiert 2013) (LUNG, 2006; LUNG, 2013) und auf der Grundlage von Detailplanungen für einzelne Flusseinzugsgebiete (LUNG, 1995).

Näheres zur verwaltungstechnischen Umsetzung regelte der Fachleitfaden „Förderung der nachhaltigen Entwicklung von Gewässern und Feuchtlebensräumen“ (LU, 2008c).

Zuwendungsempfänger waren Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie die Unterhaltspflichtigen an Gewässern. Probleme in der Maßnahmenumsetzung ergaben sich in den ersten Jahren aufgrund von Finanzierungsproblemen der Kommunen und Verbände (Eigenanteil, Mehrwertsteuer, Vorfinanzierung). Die Förderquote war zunächst nur auf 80 % festgelegt. In 2009 wurden zusätzliche Landeszuwendungen aus Mitteln der Abwasserabgabe zur Reduzierung der Eigenanteile durch die EU-Kommission genehmigt.

#### Relevanz der Maßnahme

Die Probleme hinsichtlich der Erreichung des guten ökologischen Zustands bzw. des guten ökologischen Potenzials der Fließgewässer sind im EPLR M-V ausführlich beschrieben (LU, 2009d). So erreichten nach den Ergebnissen des Monitorings zur Umsetzung der WRRL in den Jahren 2006 bis 2010 nur 17 % der untersuchten Probenahmestellen (n=236) hinsichtlich der Fischfauna die Zielvorgabe „gut“. Hauptursache für den nur mäßigen (22 %), unbefriedigenden (26 %) oder schlechten Zustand (35 %) waren Beeinträchtigungen der Strukturgüte und eingeschränkte oder fehlende Durchgängigkeit (LUNG, 2012).

Der Fördermittelbedarf wird plausibel hergeleitet.

#### Umsetzung der Maßnahme

Für die Teilmaßnahme 323b wurde zu Beginn der Förderperiode (2007) ein Gesamtinvestitionsvolumen von 25 Mio. Euro angestrebt. Im Rahmen des Health Check wurden die Finanzmittel deutlich aufgestockt. Nach den Zielvorgaben des 3. Änderungsantrags (2009) war die Durchfüh-

rung von 240 Projekten geplant sowie die Verbesserung von 540 km Fließstrecke. Hierfür sollte ein Gesamtinvestitionsvolumen in Höhe von ca. 61 Mio. Euro eingesetzt werden.

Bis Ende 2015 wurden insgesamt rd. 38 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln verausgabt. In den Zahlungen enthalten waren ca. 21,9 Mio. Euro HC-Mittel. Das angestrebte Gesamtinvestitionsvolumen wurde nicht ganz erreicht.

In der Tabelle 69 ist die Verteilung der eingesetzten Finanzmittel auf verschiedene Gruppen von Zuwendungsempfängern dargestellt. Auf das Land entfielen 22,3 % der Fördermittel für 25 Projekte an Gewässern 1. Ordnung. Der größte Anteil der Fördermittel wurde für Maßnahmen an Gewässern zweiter Ordnung eingesetzt, die überwiegend von den Wasser- und Bodenverbänden umgesetzt wurden.

**Tabelle 69:** Verteilung der Finanzmittel auf den Kreis der Zuwendungsempfänger

Zuwendungsempfänger	Anzahl Vorhaben	Fördermittel in %
Land MV, Landwirtschaftsministerium	25	22,3
Wasser- und Bodenverbände	105	63,2
Städte und Gemeinden	15	14,6
Gesamt	145	100

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten des LU (Projektlisten).

Tabelle 70 zeigt die Verteilung der eingesetzten Finanzmittel auf die verschiedenen Schwerpunktbereiche. Knapp 33 % der eingesetzten Finanzmittel dienten der Wiederherstellung der Durchgängigkeit (Sohlgleiten, Fischaufstiegsanlagen). Für die naturnahe Gewässerentwicklung (strukturverbessernde Maßnahmen) wurden 61 % der Finanzmittel eingesetzt. Der Rückbau von Schöpfwerken und anderen Anlagen hatte eine geringere finanzielle Bedeutung. Die Zuordnung erfolgte hier nach den jeweiligen Schwerpunkten von Einzelvorhaben, die aber oftmals mehrere der genannten Bereiche inhaltlich abdeckten.

**Tabelle 70:** Verteilung der Finanzmittel der Teilmaßnahme 323b auf Schwerpunktbereiche

Schwerpunkt des Vorhabens	Anzahl Vorhaben	Fördermittel in %
Wiederherstellung der Durchgängigkeit	51	32,9
Naturnahe Gewässerentwicklung	95	60,6
Rückbau von Schöpfwerken u. a. Anlagen	2	6,5
Gesamt	145	100

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten des LU (Projektlisten).

Insgesamt konnte die Renaturierung von Gewässern auf einer Länge von 488 km umgesetzt werden. Ein Schwerpunkt lag im ehemaligen Landkreis Rostock, wo einige größere Projekte umgesetzt wurden.

Die folgenden nur beispielhaft genannten Projekte geben einen Eindruck von der Komplexität der einzelnen Vorhaben:

- naturnaher Ausbau der Swinow zwischen Gützkow und Karlsburg, Verbesserung der ökologischen Durchgängigkeit, Gestaltung des Gewässerprofils und des Uferrandstreifens,
- Renaturierung des Golmer Mühlbachs, insbesondere Herstellung der Durchgängigkeit,
- naturnaher Gewässerausbau Obere Rögnitz, Herstellung der ökologischen Durchgängigkeit auf einer Strecke von 27,5 km,<sup>108</sup>
- Renaturierung Tessenitz, Herstellung der ökologischen Durchgängigkeit durch den Rückbau von Bauwerken (Rohrleitung, Staue), Optimierung einer Sohlgleite und Ersatzneubau von Durchlässen,
- Renaturierung der Rotbäk, Herstellung der ökologischen Durchgängigkeit und Verbesserung der Strukturgüte durch Wiederherstellung eines naturnahen Gewässers, Rückbau von Längs- und Querbauwerken,
- Rückbau des Streichwehres Lüssow, Errichtung einer Fischaufstiegsanlage in Form eines naturnahen Beckenpasses mit aufgelösten Steinriegeln,
- Renaturierung durch Wiederanschluss von drei Altarmen sowie Strukturverbesserungsmaßnahmen im Bereich der Ostpeene,
- Laufgestaltung/Strukturverbesserung der Alten Nebel von Wolken bis Lüssow durch Anschluss von fünf Altarmen und Herstellung der Durchgängigkeit an der Stützschwelle Gülzow.

Bei den beiden zuletzt genannten Projekten handelte es sich in stärkerem Maße auch um Umgestaltungen in der Aue. Allein in diesen Projekten wurden etwa 220 ha Landfläche für Entwicklungsprozesse im Auenbereich zur Verfügung gestellt. In der Summe über alle Projekte wurde auf etwa 350 ha eine naturnahe Entwicklung im Auenbereich eingeleitet.

Die ELER-finanzierten investiven Maßnahmen zur Fließgewässerentwicklung waren eingebunden in ein breites Maßnahmenbündel zur Verbesserung des guten ökologischen Zustands der Fließgewässer nach den Zielen der WRRL. Hinsichtlich der Reduzierung von Nährstoffeinträgen lag mit dem „Konzept zur Minderung der diffusen Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft in M-V“ eine Strategie zur Umsetzung der Anforderungen an die Minderung der Nährstoffbelastung in den Gewässern vor (LU, 2011b). Diese Strategie sah insbesondere auch eine Intensivierung der landwirtschaftlichen Beratung zur Reduzierung der N- und P-Überschüsse vor.

---

<sup>108</sup> <http://wbv-untere-elde.wbv-mv.de/wp-content/uploads/Broschuere-klein-R%C3%B6gnitz.pdf>

Der Umsetzung der EG-WRRL diene auch der Flächenerwerb des Landes zur Bereitstellung von Randstreifen und Entwicklungskorridoren. So konnten nahezu 2500 ha von der Bodenverwertungs- und –verwaltungs-GmbH (BVVG) erworben werden, die für die genannten Zwecke eingesetzt werden sollen.

## 7.10.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Die Evaluation stützt sich im Wesentlichen auf die folgenden Informationsquellen:

- Zahlstellendaten 2007-2015,
- Expertengespräche auf verschiedenen Ebenen (StÄLU, LUNG),
- allgemeine Fachliteratur.

Vertieft betrachtet wurden Maßnahmen des Wasser- und Bodenverbandes Untere Elde an der Oberen Rögnitz<sup>109</sup> sowie einzelne Projekte an der Nebel.

### Frage 18: Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität

Ziel der Maßnahme war die Entwicklung der Fließgewässer im Sinne der EG-WRRL. Es standen damit Umweltwirkungen im Vordergrund. Eine Bewertung der Fördermaßnahmen entsprechend den Zielsetzungen war daher nur mit Bezug auf die Umweltwirkungen (siehe Bewertungsfrage 16) sinnvoll. Entsprechend der vorgegebenen Bewertungssystematik werden diese Wirkungen unter der Frage 20 beschrieben.

### Frage 20: Weitere Wirkungen

#### *Beitrag zur Umsetzung der WRRL*

Die umgesetzten Vorhaben der Teilmaßnahme 323b führten zu einer Aufwertung der Gewässerstrukturen und einer Verbesserung der ökologischen Bedingungen auf einer Fließstrecke von 488 km. Hiermit wurde ein Beitrag zur Erreichung des guten ökologischen Zustands bzw. des guten ökologischen Potenzials der betreffenden Gewässer geleistet.

Einen Überblick über die Umsetzung des gesamten Maßnahmenprogramms der Bewirtschaftungsperiode geben das LUNG (LUNG, 2012) sowie auch die entsprechende Internetseite (<http://www.wrml-mv.de/>).

---

<sup>109</sup> <http://wbv-untere-elde.wbv-mv.de/wp-content/uploads/Broschuere-klein-R%C3%B6gnitz.pdf>



Generell ist ein Wirkungsnachweis bei der Umsetzung punktueller Maßnahmen an Gewässern schwer zu führen, da die Wirkungen der Maßnahmen oftmals stark von anderen Wirkfaktoren überlagert werden (Sandeintrag, Gewässerunterhaltung, Besatzmaßnahmen). Die unten dargestellten Ergebnisse von exemplarischen Wirkungskontrollen belegen aber die Effektivität der Vorhaben.

### *Effizienzkontrollen an Fischaufstiegsanlagen*

Wie oben dargestellt wurden 33 % der eingesetzten Mittel für die Wiederherstellung der Durchgängigkeit eingesetzt. Dieser Förderbereich ist zu Beginn der Förderperiode einer detaillierten Effizienzkontrolle seitens des LUNG (2009) unterzogen worden (Tabelle 71). Die Auswertung vorliegender Ergebnisse von Funktionskontrollen an Fischaufstiegsanlagen erfolgte für Fische und für Wirbellose. Berücksichtigt wurden Anlagen, die in den Jahren 1995 bis 2008 errichtet worden waren (LUNG, 2009):

**Tabelle 71:** Funktionsbewertung von Fischaufstiegsanlagen

Organismengruppe	Einstufung	Anzahl	Anteil in %
Fische (32 Anlagen)	durchgängig	15	48
	temporär durchgängig	9	28
	bedingt durchgängig	5	16
	selektiv durchgängig	3	9
Wirbellose (19 Anlagen)	durchgängig	3	16
	bedingt durchgängig (temporär)	13	68
	nicht ausreichend durchgängig	3	16

Quelle: Eigene Darstellung nach (LUNG, 2009).

Knapp 50 % der untersuchten Anlagen sind danach für Fische voll durchgängig, die übrigen Anlagen sind nur temporär oder selektiv (für einzelne Arten) durchgängig. Keine Anlage wurde als nicht ausreichend durchgängig eingestuft.

Hinsichtlich der Wirbellosen sind die meisten Anlagen (68 %) nur bedingt durchgängig. Für einzelne Anlagen wurde angemerkt, dass die Besiedlung mit Makrozoobenthos erst zögerlich einsetzte. Möglicherweise wurden in diesen Fällen einzelne Untersuchungen zu früh nach der Baumaßnahme durchgeführt. Lediglich drei Anlagen wurden als nicht ausreichend durchgängig eingestuft. Hierbei handelte es sich in zwei Fällen um einen Raugerinne-Beckenpass und in einem Fall um einen Mäanderfischpass.

### *Effizienzkontrollen für strukturverbessernde Maßnahmen: Fallbeispiel Nebel bei Hoppenrade*

Die Nebel ist ein Zufluss zur Warnow, der über weite Streckenabschnitte sehr naturnah erhalten geblieben ist. Im Bereich von Hoppenrade, südlich von Güstrow, war ein längerer Abschnitt in der Vergangenheit allerdings mit Regelprofil ausgebaut und stark vertieft worden. Der Moorkörper

im Niederungsbereich war durch diese Ausbaumaßnahme stark degradiert. In diesem 1.600 m langen Abschnitt wurde die Nebel vollständig neu gebaut, ohne ihr hier die Möglichkeit zu einer eigendynamischen Entwicklung zu nehmen (Kaussmann und Mehl, 2005).

Innerhalb eines 50 bis 100 m breiten Entwicklungskorridors wurde ein mäandrierender Gewässerverlauf mit einer 10 bis 15 m breiten Wechselwasserzone vorprofiliert.

Die Bewertung der ökologischen Wirksamkeit dieses Vorhabens erfolgt über ein abgestimmtes Monitoring-Programm, das bis in das Jahr 2014 konzipiert war. Die nachfolgenden Ausführungen stammen aus dem 3. sowie dem 4. Bericht zur Effizienzkontrolle (biota, 2011; biota, 2014).

#### Gewässerstrukturgüte

*„Im Zuge der dritten Effizienzkontrolle konnte festgestellt werden, dass sich die Gewässerstrukturgüteklasse in allen Abschnitten positiv entwickelt hat. Insbesondere im Bereich der Ufer konnten signifikante Veränderungen festgestellt werden. Hier kam es zu einer Verbesserung um bis zu zwei Zustandsklassen. Infolge der eigendynamischen Entwicklung etablierten sich zahlreiche fließgewässertypische biotische und abiotische Strukturen sowie Kleinhabitate, was zu einem sehr guten Zustand in nahezu allen Parametern führte. Somit konnte das Ziel eines guten ökologischen Zustandes gemäß WRRL (2000) erreicht werden.“ (biota, 2011).*

#### Qualitätskomponente Makrozoobenthos

*„Im Rahmen des Monitorings 2014 konnten 86 Makrozoobenthostaxa, darunter 26 Trichopterenarten, erfasst werden. ....Insgesamt gesehen zeigt sich, dass schon wenige Jahre einer ungestörten Entwicklung der neugeschaffenen Fließgewässerhabitate deutlich positive Effekte in der makrozoobenthalen Zönose hervorgerufen haben. (biota, 2014).*

#### Qualitätskomponente Fischfauna

*„Der neue Lauf der Nebel bei Hoppenrade hat sich hinsichtlich seiner Habitatausprägung zu einem fischregionstypischen Gewässerabschnitt entwickelt. Dies spiegelt sich im umfangreichen und fließgewässertypischen Arteninventar wider. ...] Negativ wird hingegen die aktuelle Absenz von Langdistanzwanderern gewertet, die auf die fehlende ökologische Durchgängigkeit bei Parum zurückzuführen ist. Da deren Schaffung jedoch aktuell in Arbeit ist, kann langfristig von einer Wiederbesiedlung der Meerforelle und des Flussneunauges ausgegangen werden“ (biota, 2014).*

Acht Jahre nach der ökologischen Sanierung der Nebel bei Hoppenrade ist innerhalb der Effizienzkontrolle an allen drei Probestellen die Gewässergüteklasse zwei oder zumindest drei erreicht worden. Damit sind die Zielvorgaben der EG-WRRL nahezu erreicht (biota, 2014).

#### *Entwicklung von Natura-2000-Gebieten*

Die Projekte, die im Zusammenhang mit der Beseitigung von Querbauwerken stehen, zielen vorrangig auf die Verbesserung der Lebensbedingungen für Arten und Lebensgemeinschaften und leisten damit auch einen Beitrag zur Umsetzung von Natura 2000. Fließgewässer stellen vernetzende Elemente innerhalb der Landschaft dar und sind überwiegend auch als Orte mit hohem

Naturwert einzustufen. Dies gilt insbesondere für die nach Prioritätenkonzept ausgewählten Fließgewässer (LUNG, 2006), die zumeist auch Natura-2000-Gebiete beeinflussen bzw. in diese hineinwirken.

#### *Beitrag zum Klimaschutz*

Wirkungsbeiträge zum Klimaschutz sind möglicherweise in einzelnen Vorhaben zur Vernässung von Mooren vorhanden; sie ergeben sich aber als Nebeneffekt, sind zumeist nicht das vordergründige Ziel der Maßnahmen und lassen sich basierend auf den vorliegenden Informationen auch nicht näher quantifizieren.

### **7.10.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Die positiven Wirkungen der durchgeführten Vorhaben im Hinblick auf die Erreichung der Ziele nach EU-WRRL sind für exemplarische Projekte oben dargestellt.

Den Ergebnissen des begleitenden Monitorings zur Umsetzung der EG-WRRL (Zwischenbericht 2012) zufolge erreichten jedoch trotz der zahlreicher Maßnahmen in 2015 nicht viel mehr Wasserkörper den guten ökologischen Zustand als zur Bestandsaufnahme in 2004. Dies wurde mit der verzögerten Antwort des Gewässerökosystems auf Maßnahmen begründet sowie mit der bisher noch unzureichenden Maßnahmenumsetzung. Neben den stofflichen Belastungen (z. B. durch die Nährstoffe) sind strukturelle Defizite weiterhin die Hauptursache für den unzureichenden Zustand (LUNG, 2012). Dass strukturverbessernde Maßnahmen sich aber längerfristig in verbesserten Qualitätseinstufen niederschlagen, wurde im Rahmen der Effizienzuntersuchungen an der Nebel gezeigt (biota, 2011).

Vor diesem Hintergrund besteht weiterhin ein hoher Förderbedarf in diesem Bereich.

Entscheidend für die weitere Maßnahmenumsetzung ist die Bereitschaft der Gemeinden und insbesondere der Gewässerunterhaltungsverbände, trotz der knappen Eigenmittel weiterhin entsprechende Vorhaben umzusetzen. Hier ist durch die Anhebung der Fördersätze durch das Land im Jahr 2009 ein wichtiges Signal an die Akteure vor Ort gesandt worden.

#### **Hinweise an die EU-KOM**

Die Förderung über den Artikel 57 der ELER-Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 war in der vergangenen Förderperiode das wichtigste (und in einzelnen Bundesländern das einzige) Finanzierungsinstrument zur Umsetzung von Natura 2000 und der EG-WRRL. Von daher ist nicht nachvollziehbar, warum diesem Finanzierungsinstrument im Rahmen der ELER-Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 in der Förderperiode 2014 bis 2020 kein eigener Artikel gewidmet wurde und die entsprechenden Fördermaßnahmen unter einem Spiegelstrich des Artikels, der wesentlich der Dorferneuerung zuzuordnen ist, programmiert werden mussten. Aufgrund der unklaren For-

mulierungen bestanden auch große Unsicherheiten über den für die Programmierung dieser Maßnahme zu wählenden Artikel der ELER-Verordnung.

Auch sollte geprüft werden, ob der Förderbereich des Natürlichen Erbes hinsichtlich des Kofinanzierungssatzes und der Anrechenbarkeit auf die Mindestverpflichtungen für den Umwelt- und Klimaschutzbereich nicht den Agrarumweltmaßnahmen gleichgestellt werden müsste.

## 7.11 Naturnahe Gewässerentwicklung, insbesondere Standgewässer (323c)

### 7.11.1 Maßnahmenüberblick

#### Maßnahmenbeschreibung und Ziele

Ziel dieser Teilmaßnahme war die nachhaltige Verbesserung der Wasserbeschaffenheit in den Seen Mecklenburg-Vorpommerns im Sinne der EG-WRRL. Die Teilmaßnahme setzt eine vergleichbare Fördermaßnahme des Operationellen Programms der vergangenen Förderperiode fort.

Grundlage für die Förderung war die „Richtlinie zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung von Gewässern und Feuchtlebensräumen (FöRiGeF)“ vom 7. Februar 2008 sowie der entsprechende Fachleitfaden (LU, 2008c).

Bei der Auswahl der Seen wurden verschiedene Kriterien berücksichtigt:

- höchste Priorität hatten Seen, die der Berichtspflicht nach WRRL unterliegen (>50 ha),
- kleinere Seen wurden gefördert, wenn sie Einfluss auf größere Seen haben,
- Seen kleiner als ein Hektar Fläche wurden nur in Ausnahmefällen gefördert.

#### Relevanz der Maßnahme

In MV gibt es 175 Seen, die mit einer Flächengröße von mehr als 50 ha berichtspflichtig nach WRRL sind. Nach der vorläufigen Einstufung der Wasserkörper wurde hiervon etwa ein Drittel als „wahrscheinlich nicht gut“ eingestuft.

Die Probleme hinsichtlich der Erreichung des guten ökologischen Zustands bzw. des guten ökologischen Potenzials der Seen sind im EPLR M-V beschrieben (LU, 2009d). Mit Blick auf die Ziele der WRRL wird ein Bedarf an der Umsetzung von Maßnahmen zur Sanierung von Seen formuliert. Der Fördermittelbedarf wird plausibel hergeleitet.

#### Umsetzung der Maßnahme

Vorgesehen war die Förderung von 20 Vorhaben und einer Fläche von insgesamt 1.000 ha. Angestrebt war dabei ein Gesamtinvestitionsvolumen in Höhe von ca. 10 Mio. Euro. Diese Ziele wur-

den mit 25 Vorhaben und rund 1.500 ha Förderfläche übertroffen, wobei rd. 11 Mio. Euro öffentlicher Mittel zum Einsatz kamen.

Ursache für die zunächst geringe Inanspruchnahme der Fördermöglichkeit in den ersten Jahren war nach Angaben des LU die angespannte Haushaltslage vieler Kommunen. Mit der Erhöhung der Fördersätze durch Mittel für die neuen Herausforderungen sowie der Übernahme der Mehrwertsteuer durch das Land konnten die Vorhaben ab 2010 zu 100 % gefördert werden. Der Antragseingang verbesserte sich hieraufhin deutlich.

Der überwiegende Teil der Vorhaben wurde von Kommunen durchgeführt, nur wenige Projekte von Privatpersonen oder Stiftungen (Tabelle 72).

**Tabelle 72:** Verteilung der Finanzmittel auf den Kreis der Zuwendungsempfänger

Zuwendungsempfänger	Anzahl Vorhaben	Fördermittel in %
Städte und Gemeinden	20	92,4
Privatrechtliche Stiftungen	3	6,2
Natürliche Personen	2	1,3

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten des LU (Projektlisten).

Tabelle 73 zeigt die Verteilung der umgesetzten Vorhaben auf verschiedene Schwerpunktbereiche. Als häufigste Fördergegenstände sind Maßnahmen zur Verringerung der Nährstoffeinträge und die Entschlammung zu nennen. Größere Bedeutung hatten auch Eingriffe in den Fischbestand (Biomanipulation) und die Phosphatfällung. Da in vielen Fällen verschiedene Maßnahmen vorgenommen wurden, sind die betreffenden Gewässer sowie die entsprechenden Flächen und Fördermittel mehrfach gezählt.

**Tabelle 73:** Verteilung der Finanzmittel auf Schwerpunktbereiche (Mehrfachnennungen möglich)

Inhalt des Vorhabens	Anzahl Vorhaben	Fläche in %	Fördermittel in %
Verringerung von Nährstoffeinträgen	10	69,6	70,9
Entschlammung	9	33,4	48,3
Biomanipulation	7	18,4	57,8
Phosphatfällung	6	13,7	54,4
Anlage von Randstreifen, Pflanzungen	4	3,3	10,8
Sedimentfallen	4	5,9	17,9
Andere	11	48,1	17,7

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten des LU (Projektlisten).

Unter den geförderten Stillgewässern sind acht Seen mit einer Fläche über 50 ha, die daher bezüglich WRRL relevant sind, und nur sieben Seen kleiner fünf Hektar. Es überwogen also größere Seen.

Das mit Abstand größte Vorhaben war die Sanierung und Restaurierung der Penkuner Seenkette. Diese besteht aus insgesamt sieben Seen. Das Vorhaben erstreckte sich über einen Zeitraum von vier Jahren. Die 2010 bewilligte Fördermaßnahme beinhaltete verschiedene bauliche Maßnahmen sowie vorbereitende und konzeptionelle Untersuchungen für die Gesamtmaßnahme. In einem ersten Bauabschnitt wurden Durchlässe erneuert und die Verbindungen zwischen den Seen hergestellt oder ausgebaut. In einem weiteren Bauabschnitt erfolgte die Phosphorfällung im Oberen, Mittleren und Unteren Schlossee.

## 7.11.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Die Evaluierung stützt sich im Wesentlichen auf die folgenden Informationsquellen:

- Zahlstellendaten 2007-2015,
- Expertengespräche auf verschiedenen Ebenen (StÄLU, LUNG),
- allgemeine Fachliteratur.

### Frage 18: Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität

Ziel der Maßnahme war die Verbesserung der Wasserqualität in den Seen gemäß den Zielen der WRRL. Es standen damit Umweltwirkungen im Vordergrund. Die Teilmaßnahme leistet aber auch einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum, insoweit die Naherholungsmöglichkeiten durch Wiederherstellung des Badebetriebs in stark belasteten Seen gefördert werden. Dies war nach Angaben der Förderdatenbank für 63 % der geförderten Seenfläche der Fall.

### Frage 20: Weitere Wirkungen

#### *Beitrag zur Umsetzung der WRRL*

Die Erfolge von Sanierungsmaßnahmen an Seen lassen sich zumeist nur über einen längeren Zeitraum feststellen und quantifizieren. Es ist aber davon auszugehen, dass durch die Umsetzung der geförderten Vorhaben mittel- bis langfristig deutlich positive Wirkungen im Hinblick auf die Wasserqualität und die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie erzielt werden.

Die Wirkungspfade werden beispielhaft an vier ausgewählten Förderbeispielen erläutert. Obgleich die Beispiele aus der vorherigen Förderperiode 2000 bis 2006 stammen (Mathes, 2008), können vergleichbare Wirkungen für die aktuell geförderten Projekte abgeleitet werden.

#### (1) P-Fällung im Großen Weißen See

Der max. 13 m tiefe Große Weiße See bei Wesenberg galt in den 60-er Jahren noch als klar, danach führte die Karpfenmast zu Blaualgenmassenentwicklungen und zu sommerlichen Sichttiefen von unter 0,5 m. Aufgrund des starken Nutzungsinteresses (Badebetrieb) wurde hier im Jahre 2002 eine P-Fällung mit Aluminiumsulfat per Flugzeug durchgeführt. Insgesamt wurden 47 t Granulat auf das Eis ausgebracht. Die Kosten lagen bei ca. 27.500 Euro. Flankierend erfolgte eine Abfischung von Amurkarpfen sowie ein Hechtbesatz. Der früher eutrophe See wurde in 2008 wieder als mesotroph eingestuft, die Sichttiefe im Sommer stieg von 0,5 m auf nun wieder 3 bis 4 m.

#### (2) Fällmittelapplikation in einem ungeschichteten See - Schwandter See

Bei dem Schwandter See (Landkreis Demmin) handelt es sich um einen ungeschichteten Flachsee mit einer Tiefe von maximal 2,6 m. In der Vergangenheit gelang belastetes Abwasser in den See und führte zu starken Eutrophierungserscheinungen und u. a. auch zu Blaualgenmassenentwicklungen und einer sehr geringen Sichttiefe. Dadurch war die Badenutzung stark eingeschränkt. Nach Ausbringung von rd. 33 t granulierten Fällmittels trat eine deutliche Verbesserung der Wasserbeschaffenheit ein. Die Gesamtphosphorkonzentration im Sommer sank von ca. 0,2 mg/l auf Werte um 0,05 mg/l. In den Folgejahren breiteten sich Makrophyten aus. Dieser Prozess wird seitdem jährlich verfolgt, um die Nachhaltigkeit der Maßnahme zu dokumentieren.

#### (3) Sedimentabdeckung - Siedenbollentiner See

Der Siedenbollentiner See (Landkreis Demmin) ist bis zu 10,3 m tief. Hier wurde im Oktober 2006 im Rahmen eines Pilotprojektes eine Sedimentversiegelung mit Tonmineralien vorgenommen. Das in einer Schichthöhe von ca. 5 cm aufliegende Material dämmt die Phosphorrücklösungen aus den Sedimenten des Sees ein. Dazu wurde eine Suspension mit 980 t Ton über eine flexible Verregnungsanlage aufgebracht. Die Gesamtphosphorkonzentration im Sommer sank von ca. 0,3 bis 0,4 mg/l auf Werte unter 0,05 mg/l. Der vormals polytrophe See ist damit zwar noch als schwach eutroph zu klassifizieren. Damit liegt er aber nur eine Trophiestufe über dem potenziell natürlichen Zustand des Gewässers.

#### (4) Hypolimnische P-Fällung - Tiefwareensee

Der Tiefwareensee im Landkreis Müritz war durch übermäßige Nährstoffeinträge stark eutrophiert. Algenmassenentwicklungen und Fischsterben waren die Folge. Verschiedene Maßnahmen konnten die Nährstoffeinträge in den See reduzieren, nicht aber die ständige Phosphorrücklösung aus dem Sediment. Der See sollte daher mit einer neuen Technologie zur internen Nährstofffällung mit Al- und Ca-Salzen saniert werden. Die Salze wurden während der Sommertagnation in das Tiefenwasser appliziert. Begleitend zur Maßnahme erfolgten ein gezieltes Abfischen der Silberkarpfen und Weißfische sowie die Umsetzung eines Angelverbots auf Raubfische.

Die Phosphorbindung an die Al-Salze verminderte die interne P-Fracht um eine Zehnerpotenz, die Algenbiomasse nahm ab, die Sichttiefe und die Ausbreitung von Makrophyten nahmen zu. Der See wechselte von einem hocheutrophen in einen mesotrophen Zustand. Trotz der in hohen

Mengen applizierten Aluminiumsalze lag die Konzentration an potenziell toxischen Al-Spezies generell unter dem von der WHO festgelegten Grenzwert für Al im Trinkwasser (Koschel et al., 2008).

#### *Entwicklung von Natura-2000-Gebieten*

Die Teilmaßnahme 323c dient primär der Verbesserung der Gewässerqualität von Seen. Sie leistet damit aber auch einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen für Arten- und Lebensgemeinschaften und damit zur Umsetzung von Natura 2000. Nach Angaben der Förderdatenbank war dies für ca. 75 % der geförderten Seenfläche der Fall.

### **7.11.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Die positiven Wirkungen der durchgeführten Vorhaben im Hinblick auf die Erreichung der Ziele nach EU-WRRL wurden exemplarisch für einzelne Projekte dargestellt.

Mit Blick auf die hoch gesteckten Ziele der WRRL besteht auch weiterhin ein hoher Förderbedarf in diesem Bereich. Dem Land wird empfohlen, die Fördermaßnahme auch zukünftig anzubieten. In Anbetracht der schwierigen Haushaltslage vieler Kommunen wäre zu prüfen, inwieweit bei größeren Vorhaben von übergeordnetem Interesse auch landeseigene Stiftungen oder die Landgesellschaften als Antragsteller fungieren könnten.

## **7.12 Nachhaltige Entwicklung von Lebensräumen (323d)**

### **7.12.1 Maßnahmenüberblick**

#### **Maßnahmenbeschreibung und Ziele**

Diese Teilmaßnahme bestand aus zwei Förderbereichen:

- Maßnahmen zum Erhalt oder zur Entwicklung von Arten und Lebensräumen der Anhänge der FFH- und der Vogelschutz-Richtlinie,
- Maßnahmen zum Schutz oder zur Wiederherstellung von Mooren und weiteren Feuchtlebensräumen (Moorschutz).

Neben den biotopgestaltenden Maßnahmen und Planungsleistungen konnten u. a. auch die Herstellung der Flächenverfügbarkeit und projektbegleitende Maßnahmen zur Akzeptanzsteigerung gefördert werden.

Die Maßnahme diente im Wesentlichen der Umsetzung von Natura 2000 sowie des Moorschutzprogramms. Die naturschutzfachlichen Grundlagen, die Ziele des Programms und die vorgesehe-



nen Vorhaben sind ausführlich u. a. in der Fortschreibung des Moorschutzkonzeptes beschrieben worden (LU, 2009d; LU, 2009f).

Grundlage für die Förderung war die Förderrichtlinie „Gewässer und Feuchtlebensräume“ (Fö-RiGeF), ergänzt durch den Fachleitfaden (LU, 2008c).

Bewilligungsbehörde für Projekte zum Biotop- und Artenschutz waren die Staatlichen Ämter für Landwirtschaft und Umwelt (StÄLU), Bewilligungsbehörde für Projekte des Moorschutzes war das Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie (LUNG).

### **Relevanz der Maßnahme**

Die Probleme hinsichtlich der Umsetzung von Natura 2000 sowie des Moorschutzes sind im EPLR M-V und im Moorschutzkonzept ausführlich beschrieben (LU, 2009d; LU, 2009f). Mit Blick auf die Ziele von Natura 2000 wurde ein Bedarf für die Umsetzung von Entwicklungs- und Schutzmaßnahmen formuliert. Dieser ergibt sich insbesondere aus dem ungünstigen Erhaltungszustand zahlreicher Lebensraumtypen, wie er im nationalen FFH-Bericht 2013 dokumentiert ist (BfN, 2016). Der Fördermittelbedarf wurde insgesamt nachvollziehbar hergeleitet.

### **Umsetzung der Maßnahme**

Für diese Teilmaßnahme war ursprünglich die Förderung von insgesamt 70 Vorhaben auf einer Fläche von 10.0000 ha vorgesehen. Das Investitionsvolumen sollte 36,0 Mio. Euro betragen (LU, 2009d).

Die Gesamtausgaben beliefen sich auf rund 21,5 Mio. Euro. Davon waren 2,5 Mio. Euro Health-Check-Mittel. Insgesamt wurden 74 Vorhaben gefördert, die eine Fläche von ca. 5.200 ha und eine Fließstrecke von rund 42 km positiv im Sinne der Maßnahmenziele beeinflussten. Etwa 11,2 Mio. Euro wurden für Vorhaben des Moorschutzprogramms verausgabt.

Tabelle 74 gibt einen Überblick über die Fördergegenstände. Da in einigen Förderfällen mehrere Fördergegenstände in einem Projekt umgesetzt wurden, sind die betreffenden Vorhaben sowie die entsprechenden Fördermittel mehrfach gezählt.

**Tabelle 74:** Verteilung der Finanzmittel auf Bewilligungsbehörden und Schwerpunktbereiche

	Anzahl Vorhaben	Fördermittel in %
<b>Bewilligung durch StÄLU:</b>	<b>48</b>	<b>48,1</b>
- Vorhaben zur Förderung bestimmter Zielarten (Fauna)	17	11,1
- Vorhaben zur Renaturierung von Fließgewässern	13	20,3
- Schaffung von Kleingewässern und Wasserrückhalt	9	9,6
- Maßnahmen inklusive Öffentlichkeitsarbeit	4	3,8
- Vorhaben zur Pflege terrestrischer Biotope	5	2,9
- weitere wasserbauliche Maßnahmen, z. B. Sanierung	7	6,9
<b>Bewilligung durch LUNG (Moorschutzprogramm):</b>	<b>26</b>	<b>51,9</b>
- Renaturierung und Revitalisierung von Mooren	12	21,4
- Renaturierung und Revitalisierung von Poldern	6	10,7
- davon zusätzlich mit Flächenkauf und Öffentlichkeitsarbeit	6	14,1
- hydrolog. Umgestaltung von Flusstälern	1	4,7
- Wiedervernässungsmaßnahmen	1	2,6
- Untersuchung zur Klimawirkung v. Renaturierungsmaßn.	1	1,9
- Untersuchung zum Nährstoffrückhalt in Niedermooren	1	1,5
<b>Vorhaben insgesamt</b>	<b>74</b>	<b>100</b>

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten des LU (Projektlisten).

Etwa 48,1 % der Fördermittel wurden von den StÄLU bewilligt. Es handelte sich in der Mehrzahl um Projekte zur Entwicklung von Lebensräumen und Arten an und in Fließgewässern. Auch die Anlage von Kleingewässern war ein wichtiger Fördergegenstand.

Knapp 52 % der öffentlichen Mittel wurden seitens des LUNG für Vorhaben des Moorschutzprogramms bewilligt. Der Schwerpunkt der Vorhaben lag auf der Renaturierung und Revitalisierung von Moorflächen. Die Vernässung und Renaturierung von Poldern war mit knapp 11 % der Fördermittel der zweitgrößte Förderschwerpunkt im Bereich des Moorschutzes.

Die meisten Projekte wurden von GmbHS und hier in erster Linie von der Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern (Projekte des Moorschutzes) und von Naturschutz- oder Fördervereinen durchgeführt (Tabelle 75). Privatpersonen traten mit insgesamt neun Vorhaben und 7,5 % der Fördermittel als Zuwendungsempfänger auf.

**Tabelle 75:** Verteilung der Finanzmittel auf den Kreis der Zuwendungsempfänger, Teilmaßnahme 323d

Zuwendungsempfänger	Anzahl Vorhaben	Fördermittel in %
Gesellschaften mit beschränkter Haftung	26	53,1
Vereine, u. a. Naturschutzvereine	31	35,0
Natürliche Personen	9	7,5
Privatrechtliche Stiftungen	5	2,5
Körperschaften öffentlichen Rechts	3	1,8
Sonstige juristische Personen	1	2,2

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten des LU (Projektlisten).

Zur Illustration der Maßnahmenumsetzung können an dieser Stelle beispielhaft die folgenden Vorhaben genannt werden:

#### Arten- und Biotopschutz

- Erweiterung und Optimierung des Habitats des Goldenen Scheckenfalters im "Kalkflachmoor bei Franzburg"- Wiederansiedlung des Goldenen Scheckenfalters an fünf Standorten und des Blauschillernden Feuerfalters an drei Standorten,
- Wiederherstellung eines traditionellen Laichplatzes für Neunaugen in der Schilde unterhalb des Wehres bei Schildfeld, Einbau von Strömunglenkern, Profilerweiterungen, Ersatzpflanzungen,
- Entwicklung des günstigen Erhaltungszustandes der Habitats für Biber und Fischotter durch Schaffung eines Wanderkorridors am Hammerbach im Biosphärenreservat Schaalsee,
- Sicherung und Optimierung eines Fledermauswinterquartiers im ehemaligen Eiskeller Neuhaus (Zuwendungsempfänger: Privatperson).

#### Umsetzung Moorschutzprogramm

- Hydrologische Umgestaltung des Kleinen Landgrabentals und des Tollensetals zwischen Nedemin und Altentreptow,
- Hydrologische Umgestaltung des Polders Malchin West, Verfügbarmachen von Flächen, Umsetzung der geplanten und genehmigten wasserbaulichen und naturschutzfachlichen Maßnahmen, Öffentlichkeitsarbeit,
- Planung und Durchführung von Maßnahmen zur Renaturierung von Mooren und Feuchtgebieten in den Wäldern des FFH-Gebietes "Wald- und Kleingewässerlandschaft südlich von Teterow",
- Untersuchungen von Renaturierungspotenzialen von Durchströmungsmooren am Beispiel der Vorhaben Kleines Landgrabental, Tollensetal, Polder Bargischow und Polder Zarnekow-Upost durch die Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald.

Über das folgende Projekt wurde bereits umfangreich im Rahmen der Halbzeitbewertung berichtet (Bathke, 2010a):

- Wiederherstellung von drei Kleingewässern in Techentin (sogenannte Pfarrteiche) als Habitate für Rotbauchunke und Kammmolch, einschließlich Nebenarbeiten und Gehölzpflanzungen und Pflegearbeiten (Pflanzung alter Streuobstsorten etc.) (Zuwendungsempfänger: Förderverein Dorfkirche Techentin).

## 7.12.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Die Evaluation stützt sich im Wesentlichen auf die folgenden Informationsquellen:

- Zahlstellendaten 2007-2015,
- Expertengespräche auf verschiedenen Ebenen (LU, LUNG, StÄLU),
- allgemeine Fachliteratur,
- Fallstudien zu einzelnen Fördervorhaben (Bathke, 2010a).

### Frage 18: Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität

Ein schönes Landschaftsbild, naturnahe Fließgewässer und Moore sowie auch ein ausreichendes Angebot an Umweltbildungseinrichtungen sind wichtige Elemente für die Lebensqualität im ländlichen Raum. Eine relevante Dimension der Lebensqualität stellt auch der Bereich Naherholung/Naherholungsangebote dar.

Wirkungen in diesem Bereich können auch einzelnen Fördervorhaben der Teilmaßnahme 323d zugewiesen werden, sofern die Vorhaben in Ortsnähe liegen oder in irgendeiner Weise auch für Zwecke der Naherholung und der Naturbeobachtung erschlossen wurden. Ein Beispiel hierfür ist in dem Fallstudienbericht zur Halbzeitbewertung beschrieben (Dorfteich Techentin).

Eigentliches Ziel der Maßnahme war aber die Erhaltung und Verbesserung der Lebensräume, der Landschaftsstrukturen sowie der Tier- und Pflanzenarten im Sinne von Natura 2000. Es standen damit Umweltwirkungen im Vordergrund.

Auf die mit der Umsetzung einzelner Moorschutzzvorhaben verbundenen Konflikte innerhalb der Bevölkerung wird in Kapitel 7.12.3 näher eingegangen.

## Frage 20: Weitere Wirkungen

### *Förderung der Biodiversität und Entwicklung von Natura-2000-Gebieten*

Die Fördervorhaben aus dem Bereich „Arten- und Biotopschutz“ waren vollständig auf die Umsetzung von Natura 2000 ausgerichtet, da sie entweder auf Arten der Anhänge II und IV der entsprechenden Richtlinie abzielten, die Projektfläche direkt in einem FFH- oder Vogelschutzgebiet liegt oder aber die Vorhaben, etwa an Fließgewässern, in FFH-Gebiete hineinwirken. Auch die Moorschutzmaßnahmen dienten weit überwiegend der Umsetzung von Natura 2000. Die Projekte wurden zu knapp 80 % in Schutzgebieten durchgeführt.

Direkte (Biotopmanagement) oder indirekte positive Wirkungen (Flächenkauf, Flächensicherung) auf die Biodiversität sind (in unterschiedlichen Ausprägungen) auf allen Projektflächen (ca. 5.200 ha) zu erwarten. Die Fördermaßnahme diene damit in vollem Umfang der Umsetzung von Natura 2000.

Hinweise zu den Wirkungen von Vorhaben zur Fließgewässerentwicklung finden sich auch in Kapitel 7.11 (Teilmaßnahme 323b, Fließgewässerentwicklung). Weiterhin sind die Wirkungen von Projekten für Kleingewässer relativ gut untersucht. Nach Untersuchungen von Kuhn et al. (2007) im Kreis Bad Dober werden renaturierte oder neu angelegte Kleingewässer relativ rasch von Amphibien besiedelt. Auch die Zielarten Kammmolch und Rotbauchunke sind innerhalb weniger Jahre zu erwarten, sofern Restpopulationen in der Nähe vorhanden sind (Kuhn et al., 2007) (siehe hierzu auch Kap. 6.5 Nichtproduktive Investitionen).

Bezüglich des Moorschutzes liegen eine Vielzahl von Untersuchungsergebnissen vor, die die Auswirkungen der Wiedervernässung auf die Vegetation, die Gewässer sowie auf die Freisetzung von klimarelevanten Spurengasen belegen (Gelbrecht, Zak und Augustin, 2008). Ergebnisse zu den Auswirkungen auf die Fauna liegen u. a. aus dem Trebeltal vor (ILN, 2000; SALIX, 2000).

Beispielhaft kann hier auf die Auswirkungen auf die Brutvogelbestände näher eingegangen werden. Die Bestände zahlreicher gefährdeter Arten der Feuchtlebensräume haben sich durch die Vernässung von Poldern im Bereich des Peenetales zwischen den Jahren 1992 und 2007 stabilisiert und erhöht. Bei den Wiesenbrütern, also den nutzungsabhängigen Vogelarten (z. B. Kiebitz, Bekassine, Großer Brachvogel), ist dagegen eine stark rückläufige Bestandsentwicklung festzustellen (Tabelle 76).

**Tabelle 76:** Entwicklung von Brutvogelbeständen im Peenetal zwischen 1992 und 2007

Vogelarten naturnaher Feuchtlebensräume			Nutzungsabhängige Vogelarten (insbesondere Wiesenbrüter)		
Art	BP 1992	BP 2007	Art	BP 1992	BP 2007
Große Rohrdommel	3	9-11	Wachtelkönig	64	40-50
Weißbart-Seeschwalbe	2	30-50	Großer Brachvogel	8	4-5
Trauerseeschwalbe	44	55-70	Uferschnepfe	13	2-3
Seeadler	4	12	Bekassine	28	50-80
Rohrweihe	k. A.	40-45	Wiesenweihe	>10	2
Kranich	25	55-60	Kiebitz	>120	<40
Tüpfelralle	22	50-70			
Kleinralle	n. a.	4-6			
Zwergralle	n. a.	1-2			
Schwarzhalstaucher	35	300-500			
Schnatterente	26	130-150			

k. A.: keine Angabe; n. a.: nicht aufgeführt; BP: Brutpaare

Quelle: LU (2009j).

Die Zusammenstellung zeigt exemplarisch, dass die Wiedervernässung mit einer grundlegenden Veränderung der Habitateigenschaften verbunden ist, von denen einzelne Arten profitieren, während andere zurückgedrängt werden. Ähnliches ließe sich auch für den Pflanzenartenschutz zeigen: Während sich die Pflanzengesellschaften der Sümpfe und Röhrichte auf den vernässerten Polderflächen stark ausbreiten, werden nutzungsbedingte Biotoptypen entsprechend verdrängt (z. B. magere Flachland-Mähwiesen, mesophiles Grünland).

Die Projekte des Moorschutzprogramms entfalten in der Summe positive Wirkungen auch im Hinblick auf den faunistischen Artenschutz und die Biotopentwicklung. Die Wirkungen im Hinblick auf den Klimaschutz werden nachfolgend behandelt.

#### *Beitrag zu programmspezifischen Zielen: Beitrag zum Klimaschutz*

Etwa 90 % der Moore in Deutschland sind aufgrund der Nutzung entwässert und degradiert und dadurch zu einer starken Quelle für die Treibhausgase CO<sub>2</sub> und N<sub>2</sub>O geworden (Freibauer et al., 2009; Meyer, 1999). Durch eine großflächige Wiedervernässung von Niedermooren können erhebliche Mengen an klimarelevanten Spurengas-Emissionen eingespart werden. Nach Ergebnissen des BMBF-Projekts „Abschätzung des Klimaentlastungspotenzials, der betriebswirtschaftlichen Effekte und des volkswirtschaftlichen Nutzens von alternativen Moornutzungen“ könnten durch eine **optimale** Renaturierung von Grasland und Acker auf Niedermooren ca. 25-35 t CO<sub>2</sub>-Äquivalente pro Hektar und Jahr eingespart werden (Freibauer et al., 2009).

Die Wiedervernässung durch permanenten Überstau führt zwar zu einer deutlichen Senkung der CO<sub>2</sub>- und N<sub>2</sub>O-Emissionen, gleichzeitig steigen in den ersten Jahren aber auch die CH<sub>4</sub>-Emissionen (Freibauer et al., 2009; LU, 2009f). In den letzten Jahren wurde daher intensiv diskutiert, mit wel-

cher Dauer von Methanemissionen nach einem Flächenüberstau zu rechnen ist. Hier zeigen u. a. die Ergebnisse von Augustin & Chojnicki (2008), dass die Methanemissionen nach einigen Jahren deutlich zurückgehen.

Nach den in der Halbzeitbewertung bereits dargestellten Überlegungen auf der Grundlage des Konzepts der TreibhausGasEmissionsStandortTypen (GEST) sowie unter Berücksichtigung der Ergebnisse von Vegetationskartierungen in vernässten Mooren (Gelbrecht, Zak und Augustin, 2008) kann nach unserer Einschätzung den Vernässungsflächen im Mittel eine Einsparung von 10 t CO<sub>2</sub>-eq pro ha und Jahr (LR et al., 2010) zugewiesen werden. Gegenüber der Schätzung von Freibauer et al. (2009) ist dieser Wert als konservativ anzusehen. Er berücksichtigt, dass in vielen Fällen die Vernässung aus Klimaschutzsicht nur suboptimal umgesetzt werden kann.

Berücksichtigt man weiterhin, dass nicht auf allen Vorhabenflächen der Teilmaßnahme tatsächlich Vernässungsmaßnahmen durchgeführt werden können und setzt hierfür einen Anteil von 50 % an, so ergibt sich eine relevante Vorhabenfläche von 2.600 ha und damit ein Wirkungsbeitrag von 26.000 t CO<sub>2</sub>-Äquivalente pro ha und Jahr. Diese Wirkungen sind allerdings überwiegend erst mittel- bis langfristig nach Umsetzung aller erforderlichen Vernässungsmaßnahmen zu erwarten.

### 7.12.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Grundsätzlich können bei Vorhaben des Moorschutzes in besonderem Maße naturschutzinterne Zielkonflikte zum Tragen kommen. Diese Problematik betrifft auch das „Schutzgut Mensch“ und hier die Attraktivität der Landschaft und dessen Eignung für Zwecke der Naherholung. Der angestrebte grundlegende Nutzungswandel in den Vernässungsgebieten führte dementsprechend vielerorts zu Diskussionen mit der örtlichen Bevölkerung. Die langjährige und noch nicht abgeschlossene Auseinandersetzung um den Polder Kamp in der Förderperiode 2000 bis 2006 mag hier als Beispiel dienen (LU, 2014c). Auch hinsichtlich des **Polders Bargischow** konnte erst nach längerer gerichtlicher Auseinandersetzung zwischen der Gemeinde und der beklagten Planfeststellungsbehörde und dem Land ein Vergleich geschlossen werden. Dieser sieht eine oberflächennahe Vernässung und weitere akzeptanzfördernde Maßnahmen vor. Dieses Projekt wird in der neuen Förderperiode weiter umgesetzt (LU, 2014c).

Zu der teilweise geringen Akzeptanz der Vorhaben bei den lokalen Akteuren vor Ort kommt eine deutlich gesunkene Flächenverfügbarkeit aufgrund zunehmender Nutzungskonkurrenzen und steigender Flächenpreise. Beide Faktoren zusammen haben dazu geführt, dass die ursprünglich geplanten Vorhaben nicht alle bzw. nicht überall in vollem Umfang umgesetzt werden konnten. Hier sollte unseres Erachtens geprüft werden, ob in stärkerem Maße der Flächenkauf und das Flächenmanagement im Rahmen eines Flurneuordnungsverfahrens erfolgen sollten. Die Zwischenschaltung einer formell gegründeten Teilnehmergeinschaft und die Abwägung der verschiedenen Nutzungsinteressen in diesem Gremium hat sich bei Naturschutzprojekten dieser

Größenordnung in vielen Bundesländern als hilfreich erwiesen und wird seitens der Wasserwirtschaftsverwaltung in MV auch oftmals so praktiziert.

### **Hinweise an die EU-KOM**

Die Förderung über den Artikel 57 der ELER-Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 war in der vergangenen Förderperiode das wichtigste (und in einzelnen Bundesländern das einzige) Finanzierungsinstrument zur Umsetzung von Natura 2000 und der EG-WRRRL. Von daher ist nicht nachvollziehbar, warum diesem Finanzierungsinstrument im Rahmen der ELER-Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 in der Förderperiode 2014 bis 2020 kein eigener Artikel gewidmet wurde und die entsprechenden Fördermaßnahmen unter einem Spiegelstrich des Artikels, der wesentlich der Dorferneuerung zuzuordnen ist, programmiert werden mussten. Aufgrund der unklaren Formulierungen bestanden auch große Unsicherheiten über den zu wählenden Artikel.

## **7.13 Landschaftspflegeprojekte (323e)**

### **7.13.1 Maßnahmenüberblick**

#### **Maßnahmenbeschreibung und Ziele**

Ziel dieser Teilmaßnahme war die Erhaltung von naturnahen und historischen Kulturlandschaften einschließlich denkmalgeschützter Garten- und Parkanlagen. Die Maßnahmenumsetzung sollte durch örtliche Partnerschaften erfolgen und auch einen Beitrag zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Ziele und Maßnahmen der Landschaftspflege leisten.

Die Umsetzung dieser Teilmaßnahme erfolgte auf Grundlage der „Richtlinie zur Förderung von Projekten der Landschaftspflege (PdLRL MV)“ vom 14. November 2007. Bewilligungsbehörde war die Landesforstanstalt Mecklenburg-Vorpommern. Der Zuschuss betrug bis zu 80 % der zuwendungsfähigen Ausgaben.

Zuwendungsempfänger waren Vereine und Organisationen, die sich satzungsgemäß der Landschaftspflege in einer bestimmten Region widmen und als lokale Partnerschaften (Landnutzer-Kommunen-Naturschutz) organisiert sind. Dies sind in erster Linie die Landschaftspflegeverbände, es kommen aber auch andere Organisationen als Zuwendungsempfänger in Frage, die nicht Mitglied des Deutschen Verbandes für Landschaftspflege (DVL) sind.

#### **Relevanz der Maßnahme**

MV ist reich an Kulturlandschaften und Kulturlandschaftselementen (Gärten, Alleen, Parks etc.). Diese stellen ein wesentliches Bestimmungselement der Attraktivität ländlicher Räume für die Naherholung und den Tourismus dar. Ziel der Maßnahme war es deshalb, durch geeignete Maßnahmen die Attraktivität des ländlichen Raumes als Lebens- und Erholungsraum zu stärken.



Die Zielsetzung ist im EPLR M-V beschrieben, der Fördermittelbedarf wurde nachvollziehbar hergeleitet.

### Umsetzung der Maßnahme

Für die Teilmaßnahme 323e war über die gesamte Förderperiode ein Gesamtinvestitionsvolumen von ca. 0,79 Mio. Euro vorgesehen. Bis Ende 2015 wurden 72 Projekte mit förderfähigen Gesamtausgaben von insgesamt rd. 1,3 Mio. Euro gefördert. Die öffentlichen Ausgaben beliefen sich auf 1,02 Mio. Euro.

Der weitaus größte Teil der Projekte umfasste Vorhaben zum Schutz oder zur Pflege und Entwicklung von Natur und Landschaft. Diese hatten einen Anteil von 77 % an den verausgabten Fördermitteln (Tabelle 77). Die 20 Projekte zur Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung hatten einen Anteil von 21 % an den Fördermitteln. Viele Förderfälle umfassen Fördergegenstände aus mehreren der in Tabelle 77 aufgeführten Schwerpunktbereiche. Die Finanzmittel wurden jeweils dem dominierenden Fördergegenstand zugeordnet.

**Tabelle 77:** Verteilung der Finanzmittel auf Schwerpunkte

Schwerpunkt	Anzahl Vorhaben	Fördermittel in %
Schutz, Pflege und Entwicklung von Natur und Landschaft	43	77,0
Vorbereitung oder Planung von Landschaftspflegeprojekten	24	24,0
Sensibilisierung der Öffentlichkeit	20	21,3
Kompetenzentwicklung	9	10,9

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten des LU (Projektlisten).

Die für die Teilmaßnahme 323e zur Verfügung gestellten Finanzmittel konnten nach leichten Anlaufschwierigkeiten vollständig verausgabt werden. Gegen Ende der Förderperiode stieg die Zahl der eingereichten und bewilligten Förderanträge deutlich an. Die Verbände hatten sich offensichtlich auf die neuen Fördermodalitäten eingestellt.

Die Tabelle 78 zeigt für eine Stichprobe von 61 Vorhaben (78 % des bewilligten Finanzvolumens) eine Klassifikation der bewilligten Fördervorhaben.

**Tabelle 78:** Art der bewilligten Fördervorhaben

Anzahl	Art der Vorhaben	Bewilligter Zuschuss (Euro)	Anteil in %
4	Biotoppflege, Biotopentwicklung	20.916	2,6
15	Gestaltungs- und Pflegemaßnahmen in Parkanlagen	220.004	27,7
8	Gehölzpflege, Erhaltungsmaßnahmen an Alleen	122.502	15,4
4	Pflege und Neuanlage von Streuobstbeständen	70.075	8,8
3	Pflege und Entwicklung von Gartenanlagen/Sortengärten	54.862	6,9
3	Gestaltung von Wanderwegen	73.401	9,2
7	Erstellung von Informationsmaterialien, Öffentlichkeitsarbeit	50.481	6,3
17	Pflege- und Entwicklungskonzepte, vorbereitende Planungsarbeiten	182.863	23,0
<b>61</b>	<b>Gesamt</b>	<b>795.103</b>	<b>100</b>

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten des LU (Projektlisten), Stand: Ende 2013.

Die Gestaltungs- und Pflegemaßnahmen in Parkanlagen nahmen einen großen Raum ein, ebenso Pflegemaßnahmen an Gehölzbeständen/Alleen.

Die Erarbeitung von Pflege- und Entwicklungskonzepten und die Durchführung vorbereitender Planungsarbeiten spielte insbesondere in den ersten Jahren der Förderperiode eine große Rolle, da viele Projekte planungstechnisch erst vorbereitet werden mussten. Dieser Bereich trat in späteren Jahren zunehmend in den Hintergrund.

Zur Illustration können an dieser Stelle beispielhaft die folgenden Vorhaben genannt werden.

- Pflege einer zwei Hektar großen Obstwiese in der Gemeinde Sophienhof durch den Landschaftspflegeverband (LVP) Mecklenburger Endmoräne,
- Pflege und Unterhaltung des Gutsparkes und Arboretums Friedrichsfelde (Müritznationalpark-Eingang), ebenfalls durch den LPV Mecklenburger Endmoräne,
- Gestaltung eines Informationspunktes zum Projekt „Bilder eines Flusses – Nebel“ an der Mühlen Scheune in Kuchelmiß (Informationstafeln, Flyer, Broschüre) durch den LVP Krakow am See - Mecklenburger Schweiz e. V.,
- Erschließung und Pflege des Pfarrgartens in Starkow (u. a. durch die Anlage von Wegen, Kopfbaumschnitt, Pflanzung von hochstämmigen Obstbäumen und die Einfriedung des Gartens mit Staketenzaun) durch den Verein „Backstein - Geist und Garten e. V.“,
- Umgestaltung des Außengeländes des Kunstmuseums in Schwaan zu einem Landschaftspark durch den LPV Mecklenburger Agrarkultur.

Einen umfassenden Überblick über die Arbeit der Landschaftspflegeverbände geben die von der Landesforst M-V herausgegebenen „Berichte zur Arbeit der Landschaftspflegeverbände in Meck-

lenburg-Vorpommern“. Der letzte vorliegende Bericht behandelt die Jahre 2011 und 2012 (Landesforst, 2013).

## 7.13.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Die Evaluierung stützt sich im Wesentlichen auf die folgenden Informationsquellen:

- Zahlstellendaten 2007-2015,
- Expertengespräche auf verschiedenen Ebenen (siehe Fallstudienbericht),
- allgemeine Fachliteratur,
- Fallstudien zu einzelnen Fördervorhaben.

Hinweise zur Beantwortung der von der EU-Kommission vorgegebenen Bewertungsfragen (inkl. der horizontalen Bewertungsfragen) ergaben sich insbesondere aus den Fallstudien zu ausgewählten Fördervorhaben (siehe hierzu 7.13\_MB\_Landschaftspflegeprojekte).

### Frage 18: Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität

Ein schönes Landschaftsbild, eine hohe Biodiversität (z. B. Vögel und Ackerkräuter), naturnahe Fließgewässer und Moore sowie auch ein ausreichendes Angebot an Umweltbildungseinrichtungen sind wichtige Elemente für die Lebensqualität im ländlichen Raum. Eine wichtige Dimension der Lebensqualität stellt auch der Bereich Naherholung/Naherholungsangebote dar. Alle geförderten Projekte adressieren einen oder mehrere dieser Bereiche. Die Wirkpfade und die Wirkungen sind in dem Fallstudienbericht für einzelne Projekte näher beschrieben.

Erfolgreich umgesetzte Projekte zum Erhalt kulturhistorisch wertvoller Bauwerke oder Landschaftselemente (Gärten, Parks) können lokal und teilweise auch regional eine identitätsstiftende Wirkung entfalten. Gerade bei der Umsetzung von Projekten unter Beteiligung der Bevölkerung werden das bürgerschaftliche Engagement und die soziale Bindung der Akteure gestärkt. Insbesondere von Vorhaben, die von Vereinen oder auch von der Kirche ins Leben gerufen werden, kann ein solcher Effekt ausgehen. Entsprechende Wirkungen werden im Fallstudienbericht für einzelne Fördervorhaben auch nachgewiesen.

All dies trägt auch zur Lebensqualität im ländlichen Raum bei („Soziales Leben/Partizipation“).

Insgesamt entspricht die Teilmaßnahme 323e aufgrund der Verknüpfung von Wirkungen in den Bereichen Landschaftsbild, Biodiversität, Naherholung und Tourismus in idealer Weise den Zielsetzungen des SP 3.

## Frage 20: Weitere Wirkungen

### *Förderung der Biodiversität und Entwicklung von Natura-2000-Gebieten*

Die Fördermaßnahme zielt auf die Pflege der Kulturlandschaft ab. In Einzelfällen wurden auch Pflegemaßnahmen an FFH-Lebensraumtypen durchgeführt, z. B. in einem Projekt des LPV Nordwestmecklenburg und Wismar e. V. (Mahd von Pfeifengraswiesen auf Wiesenkalk). Positive Wirkungen sind auch in diesem Bereich zu attestieren.

Auch einzelne Projekte, die im innerörtlichen Bereich umgesetzt werden, dienen der Biodiversität insofern hierzu die Kulturartendiversität gehört (z. B. Erhaltung alter Streuobstsorten und alter Gemüsesorten im Pfarrgarten Starkow).

### *Wertschöpfung durch Tourismus*

Es kann davon ausgegangen werden, dass die geförderten landschaftspflegerischen Vorhaben in verschiedenen Projektgebieten zu einer Steigerung der touristischen Attraktivität beitragen und sich dort die Besucherzahlen und die touristische Wertschöpfung positiv entwickelt haben.

So konnte sich in Starkow durch die engagierte Arbeit des Vereins und seiner Mitglieder und mit Hilfe der geförderten Projekte ein touristischer Anziehungspunkt in dem relativ strukturschwachem Küstenvorland neu etablieren. Auch die Förderung verschiedener Projekte zur Landschaftspflege im Bereich des Geschmückten Landguts Basedow lässt positive Wirkungen für den Tourismus erwarten.

Nähere Hinweise hierzu finden sich im Modulbericht (7.13\_MB\_Landschaftspflegeprojekte).

## 7.13.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Teilmaßnahme 323e nahm mit einer Bewilligungssumme von 1,02 Mio. Euro weniger als 1% der im Förderbereich „Natürliches Erbe“ verausgabten Finanzmittel ein. Es handelte sich damit zwar um eine „kleine“ Maßnahme, die aber in ihrem Bereich deutliche Wirkungen entfaltete.

Aufgrund der in Kap. 7.13.2 beschriebenen positiven Wirkungen wird dem Land empfohlen, die Maßnahme weiterhin anzubieten und Finanzmittel in erforderlichem Umfang (entsprechend der Möglichkeiten der Verbände zur Projektumsetzung) bereit zu stellen.

Weitere Empfehlungen können stichwortartig wie folgt zusammengefasst werden:

- Bereitstellung zinsvergünstigter Vorfinanzierungsdarlehen für die Umsetzung größerer Landschaftspflegeprojekte,

- direkte Förderung der Geschäftsführung, z. B. über Art. 35 der ELER-Verordnung (Kooperationen) oder über eine vorübergehende institutionelle Förderung zum Aufbau und zur Festigung der Verbandsstrukturen,
- Betreuung der Landschaftspflegeverbände und Koordinierung der Aktivitäten über eine Landesgeschäftsstelle, die auch den Kontakt zum Bundesverband (DVL) hält.

Gerade für kleinere Verbände ist es oftmals schwierig, größere Projekte über einen längeren Zeitraum vorzufinanzieren. Hier wäre es hilfreich, wenn zinsvergünstigte bzw. zinslose Vorfinanzierungsdarlehen ausgereicht werden könnten. Entsprechende Beispiele gibt es bereits aus anderen Bundesländern<sup>110</sup> speziell für den Förderbereich der Richtlinie Natürliches Erbe.

Auf etwa 40 % der Landesfläche von MV bestehen derzeit noch keine Landschaftspflegeverbände. Hier könnten über gezielte Ansprache und intensivere Unterstützung die vorhandenen Akteure mobilisiert werden bzw. bereits vorhandene Strukturen in Richtung „Landschaftspflegeverband“ ausgerichtet werden. Dies setzt allerdings voraus, dass auch innerhalb der Verwaltung weiterhin ausreichende Personalkapazitäten vorgehalten werden, um hier koordinierend tätig zu werden.

#### *Förderung des Antrags- und Projektmanagements*

Ein guter Mittelabfluss und eine effiziente Maßnahmenumsetzung in diesem Bereich setzen ein professionelles Antrags- und Projektmanagement voraus. Die Situation der Landschaftspflegeverbände in MV ist derzeit zum überwiegenden Teil durch ehrenamtliches Engagement ohne feste Geschäftsführung und durch geringe Personalkontinuität gekennzeichnet.

Hier könnte aus unserer Sicht eine unterstützende Förderung zum Aufbau einer hauptamtlichen Geschäftsführung und gefestigter Personalstrukturen außerordentlich hilfreich sein. Eine solche Förderung stand bisher bereits im Einklang mit Art. 57 Buchstabe b der alten ELER-Verordnung, da es sich nicht um eine dauerhafte institutionelle Förderung gehandelt hätte. Dies zeigt etwa die Genehmigung der Förderung der "Lokalen Aktionen" in Schleswig-Holstein durch die EU-Kommission.

In der neuen ELER-Verordnung hat die EU-Kommission mit dem Art. 36 „Kooperationen“ (nach neuer Nummerierung Art. 35) deutlich gemacht, dass sie die Zusammenarbeit verschiedener gesellschaftlicher Gruppen in solchen Vereinen wie den Landschaftspflegeverbänden für außerordentlich wichtig hält.

---

<sup>110</sup> <http://www.smul.sachsen.de/foerderung/93.htm>

Die Vorfinanzierungsdarlehen in Sachsen können von Verbänden/ Vereinen, Stiftungen und kommunalen Zusammenschlüssen in Anspruch genommen werden. Die Darlehenshöhe liegt zwischen 10.000 und max. 50.000 EUR und wird speziell zur Vorfinanzierung von ELER-geförderten Vorhaben der Richtlinie Natürliches Erbe ausgegeben.

Eine zeitlich befristete direkte Unterstützung würde die bei den Verbänden in MV vorhandenen personellen und organisatorischen Strukturen stärken und zu einer weiteren Professionalisierung, etwa auch in Bezug auf die Abwicklung von EU-Förderverfahren, beitragen. Damit wäre eine wichtige Voraussetzung für den stärkeren Einsatz von Fördermitteln in diesem Bereich gegeben.

## 7.14 Schlösser und Parks (323f)

### 7.14.1 Maßnahmenüberblick

#### Maßnahmenbeschreibung

Die Maßnahme Schlösser und Parks fand sich in der Förderperiode 2007 bis 2013 erstmalig im EPLR M-V und gleichfalls im EU-Kontext wieder.

Die Umsetzung der Maßnahme 323f Schlösser und Parks basierte auf der

- **Richtlinie** für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur Erhaltung, Wiederherstellung und Aufwertung kulturhistorischer Bausubstanz zum Schutz und der Erhaltung des ländlichen Kulturerbes bei Schlössern, Gutsanlagen und Parks (RL Schlösser und Parks) sowie der
- **Dienstanweisung** für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur Erhaltung, Wiederherstellung und Aufwertung kulturhistorischer Bausubstanz zum Schutz und der Erhaltung des ländlichen Kulturerbes bei Schlössern, Gutsanlagen und Parks (DA Schlösser und Parks).

Richtlinie und Dienstanweisung sind in weiten Teilen identisch, wobei die Dienstanweisung ausschließlich die vom Betrieb für Bau und Liegenschaften (BBL MV) verwalteten landeseigenen Anlagen und das Landgestüt Redefin<sup>111</sup> regelt. Die Richtlinie hingegen betrifft die Förderung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts (Gemeinden, Landkreise, Stiftungen) sowie des privaten Rechts (Gemeinnützige Vereine und Stiftungen).

Die Hauptverantwortung für die Konzeption und Umsetzung der Maßnahme trug das Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung (VM), nach Wechsel der Aufgabe ab 2011 das Finanzministerium (FM). Hier erfolgte die Ausgestaltung der Richtlinie bzw. Dienstanweisung, die förderseitige Abwicklung der Projekte und die zentrale Fördermittelbewirtschaftung. Als Verwalter der landeseigenen Schlösser und Parks ist der BBL MV Zuweisungsempfänger bei Anwendung der DA Schlösser und Parks. Bei allen Anträgen muss u. a. die Bestätigung der denkmalpflegerischen Zielsetzung durch das Landesamt für Kultur und Denkmalpflege MV (LAKD) erfolgen.

---

<sup>111</sup> Das Landgestüt Redefin ist auch eine landeseigene Anlage, wird aber nicht durch die BBL MV verwaltet.

## Zielsetzung der Maßnahme

Die Förderung zielte auf die Erhaltung, Wiederherstellung und Aufwertung kulturhistorischer Bausubstanz, den Schutz und die Pflege des ländlichen Kulturerbes, die Unterstützung der Tourismuswirtschaft und die Erzielung positiver Beschäftigungseffekte in Kommunen des ländlichen Raums. Gefördert wurden Schlösser, Gutsanlagen und Parks. Insgesamt sollten 20 Vorhaben mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 68,3 Mio. Euro gefördert werden.

## Relevanz der Maßnahme

Mit mehr als 2.000 Schlösser, Guts- und Herrenhäuser, Parks- und Gartenanlagen ist in Mecklenburg-Vorpommern eine große Anzahl an Anlagen vorhanden. Hiervon stehen rund 1.000 unter Denkmalschutz (LU, 2009d). Der denkmalgerechte Erhalt der Anlagen ist mit hohen Kosten verbunden und tritt fortlaufend auf. Neben dem ELER wurden und werden hier auch Landesmittel, EFRE-Mittel, Stiftungsgelder usw. eingesetzt. In der Förderperiode 2007 bis 2013 stellte die Förderung im Rahmen des EPLR M-V einen wesentlichen Baustein in der Unterstützung von Schlössern und Parks im öffentlichen Eigentum dar.

**Abbildung 27:** ELER-Finanzierte Vorhaben – Schlossanlagen Güstrow und Ludwigslust

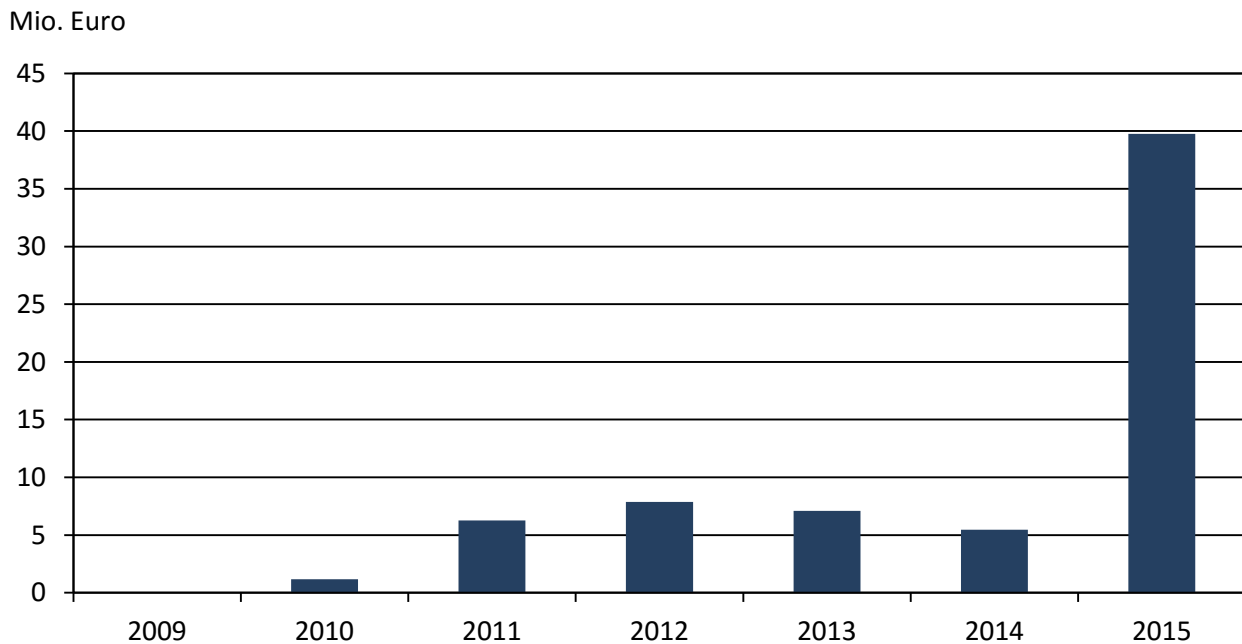


Quelle: Peter (2011 und 2010).

## Umsetzung der Maßnahme

Insgesamt wurden 40 Vorhaben mit einem förderfähigen Gesamtinvestitionsvolumen von rd. 65 Mio. Euro und EU-Mitteln in Höhe von knapp 49 Mio. Euro umgesetzt. Damit wurden deutlich mehr Vorhaben realisiert, allerdings mit einem geringeren Gesamtinvestitionsvolumen als ursprünglich geplant.

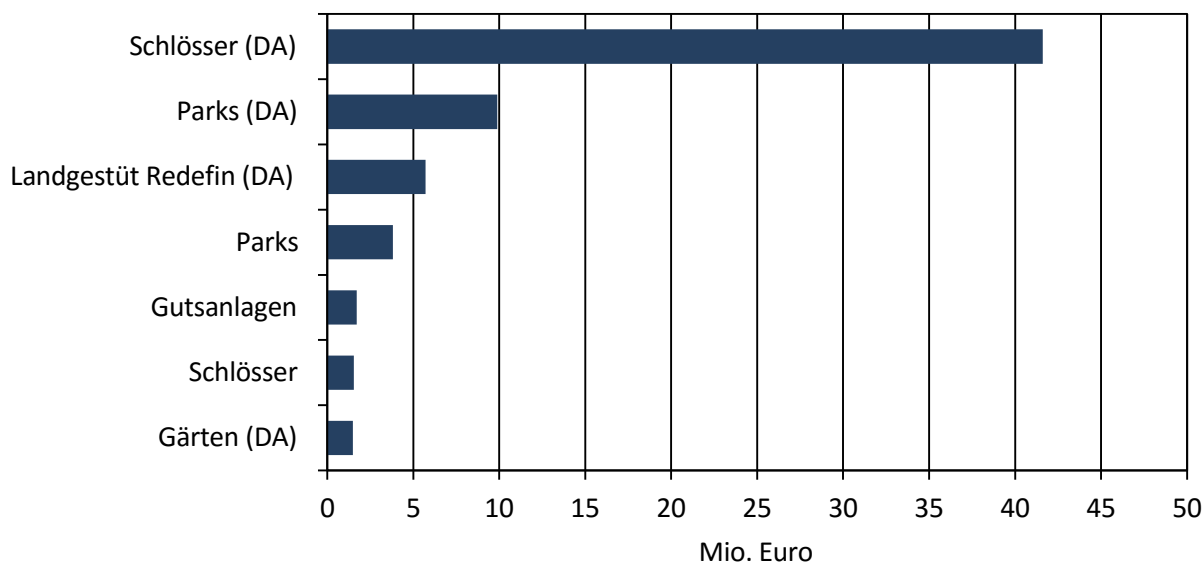
**Abbildung 28:** Förderfähige Gesamtinvestitionssumme im Verlauf des Förderzeitraums 2007 bis 2015



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten des LU (Projektlisten).

Förderseitig wurde die Maßnahme in den Jahren bis 2014 nur zögerlich umgesetzt (vgl. Abbildung 28). Knapp 60 % der förderfähigen Gesamtinvestitionssumme wurden erst im Jahr 2015 ausgezahlt. Ursächlich für den späten Mittelabruf ist die besondere Spezifik der zu fördernden Projekte. Denn für diese waren umfangreiche Voruntersuchungen, wissenschaftliche Recherchen und tiefgreifende Planungen unerlässlich. Der Mittelabfluss fiel dadurch bedingt zu Beginn der Förderperiode zögerlicher aus. Erst zum Ende der Arbeiten stieg die Inanspruchnahme der Mittel überproportional an.



**Abbildung 29:** Förderfähiges Gesamtinvestitionsvolumen nach Fördergegenständen

DA - Dienstanzweisung Schlösser und Parks

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten des LU (Projektlisten), 2007 bis 2015.

Der deutliche Schwerpunkt der Umsetzung lag auf Schlössern, die gemäß DA Schlösser und Parks gefördert wurden. Projekte auf der Grundlage der RL Schlösser und Parks haben nur rund elf Prozent des förderfähigen Gesamtinvestitionsvolumens ausgemacht. Zuwendungsempfänger waren neben dem BBL MV sechs Städte/Gemeinden, zwei eingetragene Vereine, eine Stiftung und das Landgestüt Redefin (Abbildung 29).

## 7.14.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Die Förderung der Schlösser und Parks zeichnete sich durch wenige Projekte mit hohen Fördersummen aus, die zudem in erheblichem Maße erst im Jahr 2015 ausgezahlt wurden. Die am umfangreichsten geförderten Anlagen waren daher im Verlauf der Förderperiode noch in der Sanierungsphase und teilweise geschlossen. Empirische Erhebungen der Wirkungen z. B. in Bezug auf Besucherzahlen waren bei den Vorhaben nicht möglich. Die Evaluation stützt sich daher auf die Auswertung der Förderdaten und Literaturanalysen. Die wesentlichen langfristigen Wirkungen der Förderung werden erst in den nächsten Jahren entstehen.

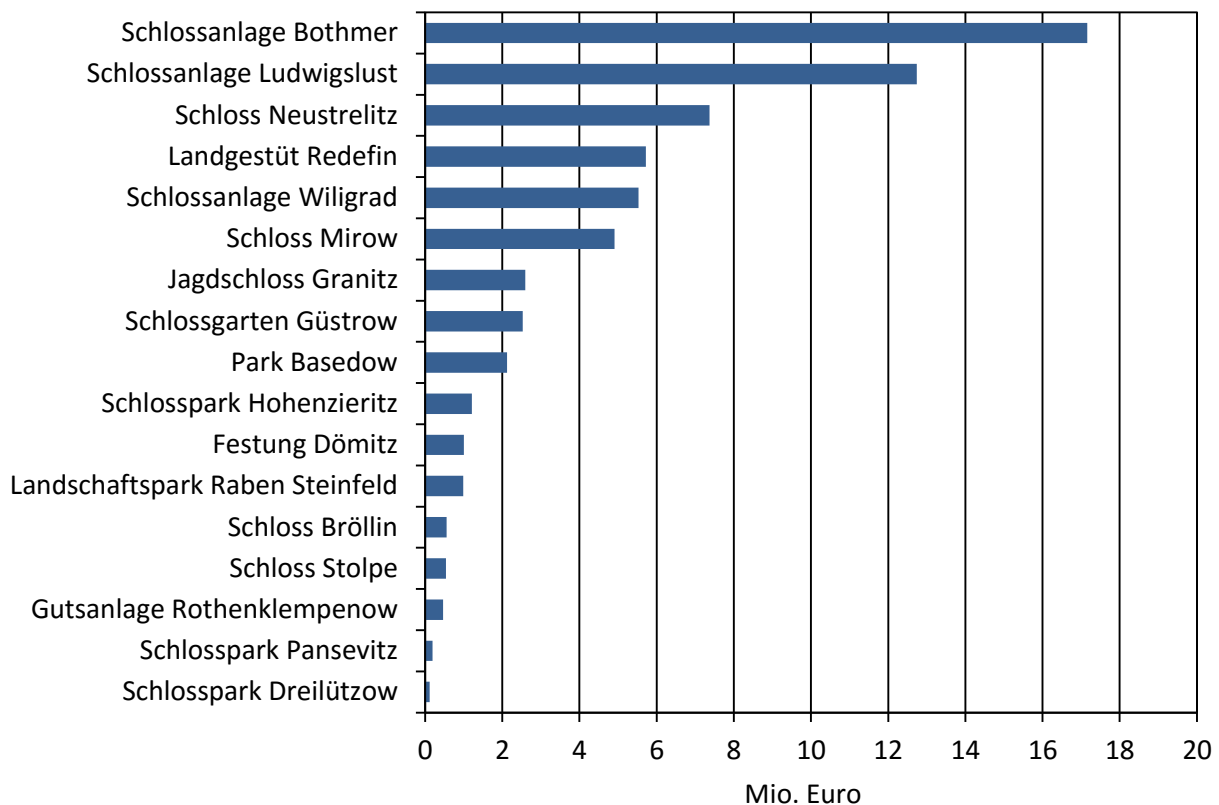
Die Bewertungsfrage für die Maßnahme 323f lautet: „Wie und in welchem Umfang hat die Maßnahme zur Verbesserung der Lebensqualität beigetragen?“ Zur Operationalisierung des Begriffs Lebensqualität siehe Kapitel 7.8.2. Entsprechend der dort aufgezeigten Dimensionen von Lebensqualität zielt die Maßnahme 323g auf die Daseinsvorsorge, mit dem Teilbereich soziale Dienstleistungen und hier insbesondere die Bereiche kulturelle Versorgung und Freizeit sowie bürger-

schaftliches Engagement (vgl. Modulbericht 7.8\_MB Integrierte ländliche Entwicklung, Kapitel 2) ab.

### Frage 18: Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität

Der mit Abstand größte Teil der Fördermittel ist in die beiden Schlossanlagen Bothmer und Ludwigslust geflossen (siehe Abbildung 30). Diese beiden Anlagen vereinen mit rund 30 Mio. Euro förderfähigem Gesamtinvestitionsvolumen fast die Hälfte der insgesamt bei Maßnahme 323f eingesetzten Mittel. Die Schlossanlage Bothmer wurde in den Jahren 2009 bis 2015 umfassend saniert und war in dieser Zeit für die Öffentlichkeit nicht zugänglich. Im Mai 2015 folgte die Wiedereröffnung im Rahmen eines großen Festaktes. Bereits im Eröffnungsjahr 2015 zählte die Schlossanlage 51.686 Besucher. Neben einem Schlossmuseum befinden sich ein Museumsladen, Tagungsräumlichkeiten und ein Gastronomiebetrieb im Schloss. Die Schlossanlage Bothmer ist zudem ein Beispiel für eine erfolgreiche öffentliche Realisierung – erst nach mehreren gescheiterten Privatisierungen hatte das Land die Gebäude 2008 übernommen und nun erneuert (Focus., 2014).

**Abbildung 30:** Förderfähiges Gesamtinvestitionsvolumen nach Standorten



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten des LU (Projektlisten), 2007 bis 2015.

Im Schloss Ludwigslust wurden die sanierten Räumlichkeiten im März 2016 wiedereröffnet. Sie beherbergen ein Museum. Das Schloss Mirow wurde im Jahr 2014 eröffnet und zählte 2014 23.402 und 2015 24.752 Besucher.

Die Schlösser und Parks in Landesbesitz werden neben der musealen Nutzung auch für zahlreiche Veranstaltungen (Konzerte, Thementage, Feste) genutzt. Eine Fördervoraussetzung für alle Vorhaben war die dauerhaft gesicherte Zugänglichkeit für die Öffentlichkeit. Alle geförderten Anlagen sind daher für die Öffentlichkeit auch erlebbar. Wobei die regionalwirtschaftlichen Effekte der einzelnen Anlagen nicht dem ELER allein zugeschrieben werden können, sondern auch andere Fördermöglichkeiten genutzt werden.

Aber auch die unterstützten Anlagen, die nicht in Landesbesitz sind, bieten Aktivitäten für weitere Bevölkerungsgruppen. Diese werden häufig von Fördervereinen organisiert. Beispiele hierfür sind das Schloss Stolpe auf Usedom, in dem beispielsweise Konzerte stattfinden oder das Schloss Bröllin, in dem sich Räume für Workshops, Seminare und Tagungen befinden die z. B. für die Jugendarbeit genutzt werden.

Denkmäler, insbesondere herausragende Objekte wie die im Rahmen dieser Maßnahme gefördert, können ein wichtiger Baustein in der touristischen Entwicklung von Regionen sein. Hierfür ist allerdings eine enge Verzahnung im regionalen Umfeld und mit den touristischen Akteuren vor Ort wichtig (Pflüger et al., 2015). Auch vom Landesrechnungshof wurden Nutzungs- und Marketingkonzepte für jedes Objekt eingefordert (LU, 2009d). Hier kann zukünftig angesetzt werden.

### 7.14.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Gefördert wurden schwerpunktmäßig Schlösser und Parks in öffentlichem Eigentum, nicht-öffentliche Zuwendungsempfänger (Stiftungen, Vereine) hatten nur einen geringen Anteil an der Förderung. Förderschwerpunkt waren die Schlossanlagen Bothmer und Ludwigslust und das Landgestüt Redefin. Damit wurden Anlagen gefördert, die landesweite Anziehungspunkte sind, eine hohe touristische Bedeutung besitzen und vielfältige Veranstaltungen bieten. Aufgrund der späten Fertigstellung und Wiedereröffnung der beiden finanziell umfangreichsten Vorhaben können zu langfristigen Wirkungen wie z. B. Besucherströmen, wirtschaftlichen Aspekten keine Aussagen getroffen werden.

Im Verlauf der Förderperiode wurde der größte Teil der Fördermittel erst im Jahr 2015 verausgabt. Ursächlich für den späten Mittelabruf ist die besondere Spezifik der zu fördernden Projekte.

Darüber hinaus stellt sich die Anforderung, die geförderten Schlösser und Parks noch stärker in die touristische Landschaft einzubinden. Neben der Vermarktung der Einzelobjektesollte auch die gemeinsame Vermarktung vorangetrieben werden. Die Entwicklung von Schlösser- und Parkrou-

ten, die ursprünglich im EPLR M-V angedacht waren aber bisher nicht realisiert wurden, könnte hier ein Ansatzpunkt sein.

## 7.15 Kulturdenkmäler (323g)

Im Zuge der dritten Programmänderung (2009) waren für die Gesamtmaßnahme 323 199,9 Mio. € eingeplant. Die im Rahmen dieser Teilmaßnahme eingeplanten 37 Mio. Euro machten 18,5 % davon aus.

### 7.15.1 Maßnahmenüberblick

#### Maßnahmenbeschreibung

Die Maßnahme 323g diente der Sicherung, Erhaltung Restaurierung sowie teilweisen Rekonstruktion von Bau-, Boden- und beweglichen Denkmälern. Die Maßnahme war neu im EPLR M-V und wurde außerhalb der GAK angeboten. Ihre Umsetzung wurde in der Richtlinie für die Bewilligung finanzieller Zuwendungen zur Erhaltung von Denkmälern im ländlichen Raum in Mecklenburg-Vorpommern (RL Kulturdenkmale) festgelegt. ZuwendungsempfängerInnen (ZWE) konnten Eigentümer, Besitzer oder Unterhaltsberechtigte von Denkmälern in Mecklenburg-Vorpommern sein (private oder öffentliche Träger, natürliche und juristische Personen) (LU, 2009d).

Bewilligungsstelle für die Maßnahme war zunächst das Landesamt für Kultur und Denkmalpflege (LAKD), 2010 wechselte diese Aufgabe zum Landesförderinstitut(LFI) Mecklenburg-Vorpommern, wobei das LAKD weiterhin die denkmalfachlichen Fragen der Förderung bearbeitet hat.

#### Zielsetzung der Maßnahme

Ziel war es, eine Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum zu erreichen, von der mittelbar auch Beiträge zur Stärkung der Wirtschaftsstruktur erwartet werden können.

Im EPLR M-V wurden weitere Ziele genannt, wie

- die Mobilisierung von Eigeninitiative durch die Förderung gemeinsamer Projekte und
- die Steigerung des sozialen Zusammenhaltes in der Bevölkerung durch gemeinsame Kulturwerte.

Sie sollten in Teilen einen ergänzenden Bezug zu Konzepten zur touristischen Entwicklung des Landes sowie zu Vorhaben der Dorferneuerung und –entwicklung und der Städtebausanierung haben. Insgesamt sollten 600 Projekte mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 37 Mio. Euro umgesetzt werden (LU, 2009d).

## Relevanz der Maßnahme

Denkmäler stellen gemäß der Definition im Denkmalschutzgesetz (DSchG M-V) ein öffentliches Gut dar. Im Denkmalschutzgesetz ist auch die Verpflichtung zur Erhaltung von Kulturdenkmälern geregelt. Die Eigentümer und Nutzer von Baudenkmalern sind in ihrer Gestaltungsfreiheit eingeschränkt, und bauliche Arbeiten am Denkmal bedürfen der Genehmigung durch die Denkmalschutzbehörden. Auch nach baulichen Arbeiten muss der Denkmalcharakter erhalten bleiben, und es sind Auflagen der Denkmalschutzbehörden zu beachten. Dies verursacht in der Regel höhere Kosten im Vergleich zu Arbeiten an einem nicht denkmalgeschützten Gebäude.

Um diese Belastung auszugleichen, gibt es verschiedene Unterstützungsformen: Erhöhte steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten, vergünstigte Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau, Landesmittel, Mittel von Stiftungen sowie wechselnde Förderschwerpunkte des Bundes. Die Förderung im Rahmen des EPLR M-V war somit ein Baustein in der Unterstützung von Kulturdenkmälern.

## Umsetzung der Maßnahme

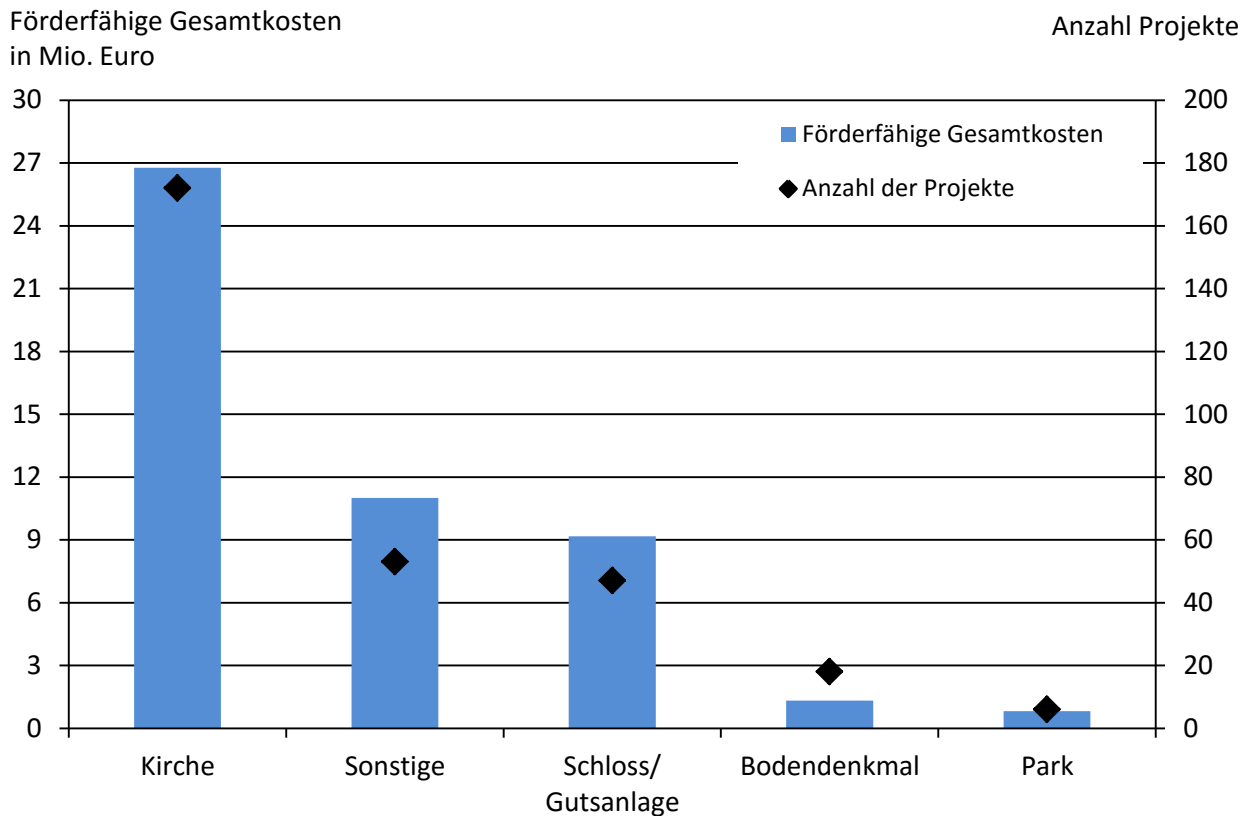
Im Rahmen der Maßnahme 323g wurden insgesamt 296 Projekte mit rund 49 Mio. Euro förderfähige Gesamtkosten umgesetzt. 67 % der Projekte mit 74 % der öffentlichen Mittel wurden durch öffentliche Antragssteller realisiert. Private Antragsteller blieben deutlich dahinter zurück. Unter die öffentlichen Antragsteller fallen bei dieser Darstellung auch 138 Vorhaben von Kirchen und kirchlichen Einrichtungen, die damit rd. 70 % der öffentlichen ZWE ausmachten (vgl. Tabelle 79).

**Tabelle 79:** Umsetzung im Förderzeitraum 2007 bis 2015

	Projekte	Förderfähige Ausgaben	Öffentliche Mittel	Projekte	Öffentliche Mittel	FfAusgaben je Projekt	Öffentliche Mittel je Projekt
	Anzahl	Euro	Euro	in Prozent an Gesamt		Euro	Euro
<i>davon</i>							
öffentliche Antragsteller	199	33.490.417	19.493.237	67%	74%	168.294	97.956
private Antragsteller	97	15.583.303	6.740.880	33%	26%	160.653	69.494
<b>Gesamtergebnis</b>	<b>296</b>	<b>49.073.719</b>	<b>26.234.117</b>			165.790	88.629

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten des LU (Projektlisten).

In Bezug auf die im Jahr 2009 formulierten Ziele der Maßnahme wurde nur die Hälfte der geplanten 600 Vorhaben realisiert, allerdings waren die förderfähigen Gesamtkosten deutlich höher. Die geförderten Projekte waren dementsprechend größer als ursprünglich geplant.

**Abbildung 31:** Art der Vorhaben (2007 bis 2015)

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten des LU (Projektlisten).

Bei der Art der Vorhaben dominierten eindeutig die Kirchen. Unter der Rubrik „Sonstiges“ sind schwerpunktmäßig die Projekte privater Träger (z. B. Wohngebäude) zu finden, aber auch von Städten und Gemeinden. Bodendenkmäler und Parks spielten eine untergeordnete Rolle (vgl. Abbildung 31).

Der räumliche Schwerpunkt der Förderung lag mit rd. 12,6 Mio. Euro förderfähigen Gesamtkosten im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte. Hier wurden insbesondere auch von privaten Antragstellern Projekte umgesetzt. Während sich alle weiteren Landkreise bei Summen zwischen sechs und zehn Millionen Euro bewegten, bildet Nordwestmecklenburg mit nur 3,7 Mio. Euro förderfähigen Gesamtkosten das Schlusslicht.

### 7.15.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Die Bewertungsfrage für die Maßnahme 323g lautet: „Wie und in welchem Umfang hat die Maßnahme zur Verbesserung der Lebensqualität beigetragen?“ Zur Operationalisierung des Begriffs Lebensqualität siehe Kapitel 7.8.2. Entsprechend der dort aufgezeigten Dimensionen von Lebensqualität zielt die Maßnahme 323g auf die Dimension ‚Wohnstandortbedingungen‘ mit dem Aspekt Attraktivität des Wohnumfeldes ab. Ein zentraler Bereich der Wohnstandortbedingungen ist

die Daseinsvorsorge, mit dem Teilbereich soziale Dienstleistungen und hier insbesondere die Bereiche kulturelle Versorgung und Freizeit sowie bürgerschaftliches Engagement (vgl. Modulbericht 7.8\_MB Integrierte ländliche Entwicklung, Kapitel 2).

Die Bewertung stützt sich neben Literaturanalyse und Förderdatenauswertung auf eine schriftliche Befragung der ZWE aller bis Ende 2011 abgeschlossenen Projekte. 87 Fragebögen wurden ausgefüllt zurückgesandt, damit betrug die Rücklaufquote 73 %. Eine ausführlichere Darstellung ausgewählter Ergebnisse der schriftlichen Befragung und der Fragebogen befindet sich im ergänzenden Material 7.11\_EM\_Kulturdenkmäler.

### **Frage 18: Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität**

In erster Linie werden durch die Umsetzung der Maßnahme kulturhistorisch wertvolle Denkmale gegen den Verfall geschützt. Da bei der Antragsstellung die Vorlage der denkmalpflegerischen Zielsetzung enthalten ist, ist der Wert der Denkmale bestätigt. Die schriftliche Befragung hat zudem die Dringlichkeit der Förderprojekte deutlich gemacht: Bei fast 80 % der geförderten Projekte war der wesentliche Grund für die Durchführung die bauliche Notwendigkeit. Daraus lässt sich ableiten, dass ohne Durchführung vermutlich ein deutlicher Verfall eingesetzt hätte bzw. sich fortgesetzt hätte.

Darüber hinaus wurde auch nach der Nutzung vor der Förderung gefragt: hier haben ein Viertel der Befragten angegeben, dass das Denkmal vor der Förderung keine Nutzung hatte bzw. leer stand. Nach der Förderung waren dies nur noch rd. 2 %. Bei rd. 23 % der befragten ZWE wurden die Denkmäler also in Nutzung gebracht. Häufigste neue Nutzung waren Sozial-/Gemeinschaftseinrichtungen und Wohnhäuser.

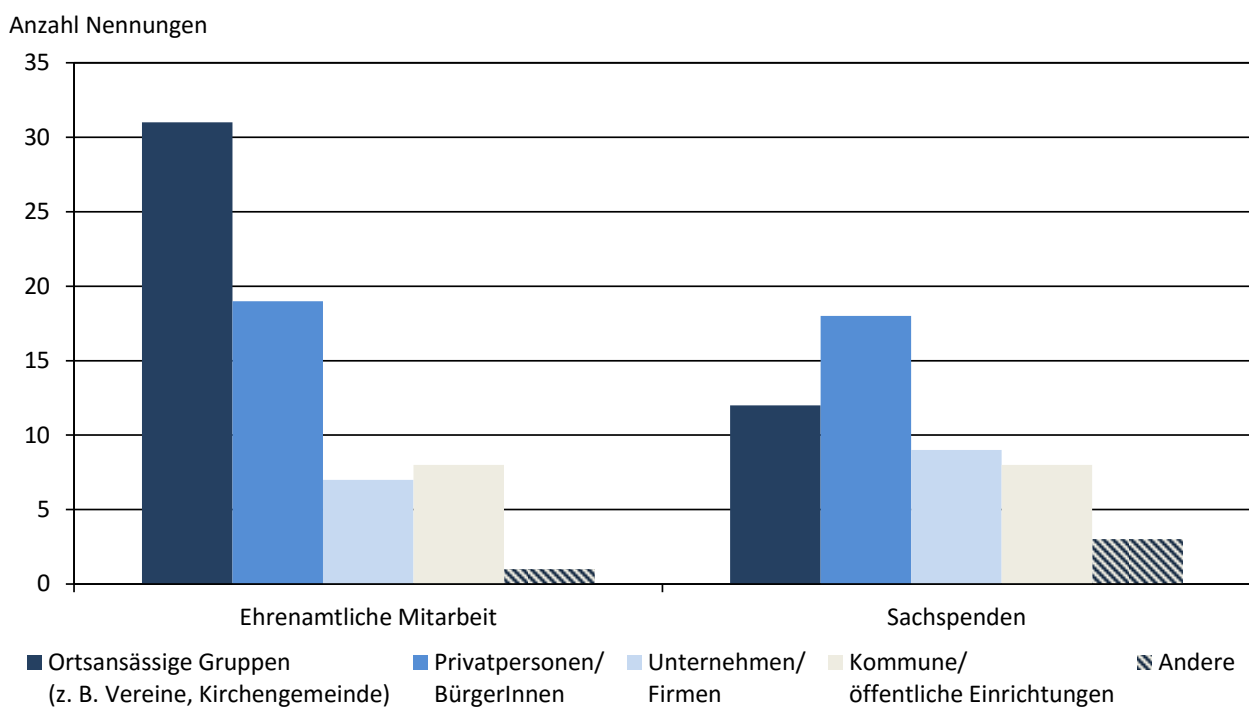
Der Schwerpunkt der geförderten Denkmäler betraf Kirchen. Mit 172 Vorhaben in 98 Kirchengemeinden fanden fast 60 % aller Vorhaben an Kirchengebäuden statt. Auch im Rahmen der schriftlichen Befragung bezogen sich rd. die Hälfte der zurückgesandten Fragebögen auf geförderte Kirchen. Zu den dazugehörigen Gemeinden gehörten zum Befragungszeitpunkt rund 37.000 Gemeindemitglieder. Wenn auch die nicht befragten kirchlichen Projekte im Förderzeitraum 2007 bis 2015 ähnlich viele Mitglieder hatten, so haben rund 82.4000 Gemeindemitglieder profitiert (dies entspricht ungefähr fünf Prozent der Bevölkerung in MV). Aber auch über die reine Anzahl der Gemeindemitglieder hinaus gelten Kirchen als Gemeinschaftsstifter und vom ehrenamtlichen Engagement der Mitglieder, wie beispielsweise im Rahmen von Festen oder Freizeitangeboten, profitiert die gesamte Bevölkerung.

Neben dem Erhalt als Denkmal haben Denkmäler häufig eine touristische Anziehungskraft (dies betrifft sowohl die Kirchen als auch die geförderten Gutshäuser, kann aber auch für profane Gebäude gelten). Bei der schriftlichen ZWE-Befragung haben zwei Drittel der Befragten angegeben, dass ihr Vorhaben Wirkungen im Bereich Tourismus entfaltet. Bezogen auf die Art der Wirkungen wurde ausgesagt, dass vor allem die Anzahl der Tagestouristen gesteigert wurde und das Ortsbild

insgesamt verbessert wurde. Den Hauptnutzen durch die geförderten Vorhaben hatten laut Befragung insbesondere die lokale Bevölkerung und Tagestouristen.

Zudem sollte mit der Fördermaßnahme auch der soziale Zusammenhalt durch gemeinsame Kulturwerte unterstützt werden. Die Befragungsergebnisse zeigen, dass bei 47 % der befragten Projekte eine Unterstützung durch Sachspenden oder ehrenamtliche Mitarbeit in der Umsetzungsphase des Projektes stattfand. Dies ist nach der Förderung der Sportstätten unter 321c der höchste Unterstützungsanteil bei den im Schwerpunkt 3 und 4 befragten Maßnahmen (siehe Modulbericht 7.8\_MB\_ILE\_Schwerpunkt 3). Die Unterstützung kam insbesondere von ortsansässige Gruppen und Privatpersonen. Die Kulturdenkmäler haben somit einen breiten Rückhalt in der Bevölkerung (vgl. Abbildung 32).

**Abbildung 32:** Unterstützung der Projekte durch ehrenamtliche Mitarbeit und Sachspenden



Quelle: Zuwendungsempfängerbefragung 2012, Mehrfachnennung möglich, (n=87).

Im Vergleich mit den Ergebnissen der schriftlichen Befragung anderer Fördermaßnahmen von Schwerpunkt 3 und 4 wird aber auch deutlich, dass das Aufbringen von Folgekosten bei den geförderten Vorhaben unter 323g problematischer ist. So haben rund 20 % der ZWE angegeben, dass das Aufbringen der Folgekosten zukünftig zu Problemen führen kann bzw. schon ein Problem ist. Ein Ergebnis, das bei keiner anderen Maßnahme in dieser Deutlichkeit auftritt.



### 7.15.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Mit der Förderung von Kulturdenkmälern wurde ein Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität in der Dimension Wohnstandortbedingungen geleistet. Die Daseinsvorsorge wurde in den Bereichen kulturelle Versorgung und Freizeit sowie bürgerschaftliches Engagement unterstützt.

Kulturhistorisch wertvolle bzw. landschaftsprägende Bauwerke strahlen lokal und teilweise auch regional eine identitätsstiftende Wirkung aus. Gerade bei der Umsetzung von Projekten unter Beteiligung der Bevölkerung wurden das bürgerschaftliche Engagement und die soziale Bindung der Akteure gestärkt.

Ein Großteil der Vorhaben erfolgte an Kirchen/kirchlichen Gebäuden (172 Vorhaben). Wenn auch die Institution Kirche in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt eine geringere Bedeutung hat als im westlichen Deutschland, nehmen Kirchen und die dazugehörigen Kirchengemeinden trotz rückläufiger Mitgliederzahlen im ländlichen Raum immer noch eine besondere Rolle ein. Sie gelten als Gemeinschaftsstifter und vom ehrenamtlichen Engagement der Mitglieder, wie beispielsweise im Rahmen von Festen oder Freizeitangeboten für Kinder und Jugendliche, profitiert die gesamte Gemeindebevölkerung.

Denkmäler strahlen durchaus eine touristische Anziehungskraft aus. Allerdings spielt hier die Objektgröße und -lage sowie ihre Einbindung in ein Tourismuskonzept eine wichtige Rolle. Hierzu lassen sich aus den Förderdaten und auch aus der schriftlichen Befragung nur bedingt Aussagen ableiten. In der schriftlichen Befragung konnten aber positive Effekte für die touristische Entwicklung ausgemacht werden. Eine regionale Zusammenarbeit von Akteuren der Baukultur/Denkmalpflege und des Tourismus könnte hier zu noch besseren Ergebnissen führen wie eine aktuelle Studie zeigt (Pflüger et al., 2015).

Die Projektlisten zur Maßnahme 323g aus der Datenbank profil eler liefern keine Angaben zur Nutzung der geförderten Objekte. Im Rahmen der ZWE-Befragung (2012) konnte ermittelt werden, dass durchaus ein beachtlicher Teil (rd. 23 %) der geförderten Objekte nach der Förderung einer Nutzung zugeführt werden konnten und fast alle geförderten Objekte genutzt wurden.

## 7.16 Schutzpflanzungen (323h)

### 7.16.1 Maßnahmenüberblick

#### Maßnahmenbeschreibung und Ziele

Ziel der Teilmaßnahme war die Wiederherstellung und Gestaltung typischer Landschaftselemente durch die Anlage von Schutzpflanzungen und vergleichbaren landschaftsverträglichen Anlagen im Zusammenhang mit der Land- und Forstwirtschaft.

Diese Teilmaßnahme wurde gemäß der Ziffer 4.3.2.3.2 Buchstabe A der Nationalen Rahmenregelung für die Bundesrepublik Deutschland (NRR) umgesetzt. Bewilligungsbehörde waren die Landkreise.

### **Relevanz der Maßnahme**

Aufgrund der in vielen Regionen verbreiteten relativ strukturarmen Agrarlandschaft kommt dem Fördergegenstand der Anlage von Hecken und Feldgehölzen an sich eine große Bedeutung für die Kulturlandschaftspflege zu. Ein Fördermittelbedarf war daher gegeben.

Es war allerdings von Anfang an die Frage, ob die relativ ungünstigen Förderbedingungen der GAK für potenzielle Antragsteller ausreichend attraktiv sind.

### **Umsetzung der Maßnahme**

Für die Teilmaßnahme 323h war zu Beginn der Förderperiode (2007) ein Gesamtinvestitionsvolumen von 5 Mio. Euro vorgesehen. Es sollten Schutzpflanzungen auf einer Fläche von 18 ha und einer Länge von 12 km angelegt werden.

Bis Ende 2015 wurden öffentliche Mittel in Höhe von knapp 52.000 Euro verausgabt. Gefördert wurden vier Vorhaben. Die Länge der überwiegend linienhaften Pflanzungen betrug 5,2 km, eine flächenhafte Pflanzung umfasste 0,7 ha. Zuwendungsempfänger waren ein Agrarbetrieb, eine Privatperson sowie zwei Körperschaften öffentlichen Rechts.

Die Durchführung der Fördermaßnahme scheiterte im Wesentlichen an der mangelnden Bereitschaft der FlächeneigentümerInnen, Land für die Anpflanzung von Schutzpflanzungen bereitzustellen. Da die einzelnen Maßnahmen der ILE-Förderung untereinander voll deckungsfähig waren, flossen die eingesparten Mittel anderen Maßnahmen zu.

## **7.16.2 Beantwortung der Bewertungsfragen**

### **Untersuchungsansatz**

Die Evaluierung stützt sich im Wesentlichen auf die folgenden Informationsquellen:

- Zahlstellendaten 2007-2015,
- Expertengespräche auf verschiedenen Ebenen (StÄLU, LU),
- allgemeine Fachliteratur.

### **Frage 18: Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität**

Hecken und Feldgehölze und insbesondere auch Alleen prägen in besonderer Weise das Landschaftsbild. Von daher können einzelne Projekte auch für die Naherholung relevant sein. Dimen-

sionen der Lebensqualität sind aber bei der hier betrachteten Teilmaßnahme nur am Rande mit relevant.

## **Frage 20: Weitere Wirkungen**

### *Umweltwirkungen*

Die für die Gehölzpflanzungen in Anspruch genommenen Flächen werden zumeist der landwirtschaftlichen Nutzung entzogen. Von daher sind mit den geförderten Projekten positive Wirkungen für die Schutzgüter Boden und Wasser (in allerdings geringem Umfang) verbunden. Insbesondere mit Blick auf die Winderosion ist der Wirkungsbereich deutlich größer, als der eigentlichen Pflanzfläche entsprechen würde. Positive Wirkungsbeiträge im Hinblick auf den Tierartenschutz (insbesondere Avifauna) sind ebenfalls zu erwarten.

### *Kulturlandschaftspflege*

Die Wirkungen liegen insbesondere im Bereich der Kulturlandschaftspflege und der Aufwertung des Landschaftsbildes (Attraktivität der Landschaft).

## **7.16.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Es wurde oben bereits darauf hingewiesen, dass im Prinzip ein Förderbedarf für die hier betrachteten Fördergegenstände besteht. Die Förderbedingungen der GAK sind allerdings relativ ungünstig. Die Umsetzung scheitert zumeist an der fehlenden Bereitschaft zur Flächenbereitstellung. Das Land sollte gemeinsam mit den anderen Ländern auf eine Neukonzeptionierung des Fördergegenstandes in der GAK drängen und den Fördergegenstand über andere Maßnahmen außerhalb der GAK anbieten.

Diese Teilmaßnahme wird in der Förderperiode 2014 bis 2020 nicht mehr angeboten.

## 8 Schwerpunkt 4 LEADER

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse basieren auf den im Modulbericht 8\_MB LEADER ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

### 8.1 Beschreibung des Schwerpunkts

#### 8.1.1 Überblick

Im Rahmen des Schwerpunkts 4 erfolgte die Umsetzung regionaler Entwicklungsstrategien durch 13 LEADER-Regionen. Insgesamt standen für den Schwerpunkt 4/LEADER zu Beginn des EPLR M-V (2007) 71,3 Mio. Euro zur Verfügung. Nach der letzten Programmänderung (2015) waren es 76,8 Mio. Euro (davon rund 61,5 Mio. Euro EU-Mittel), die für Projekte zur Umsetzung der Entwicklungsstrategien in den einzelnen LEADER-Regionen (Codes 411 und 413) sowie zur Finanzierung der laufenden Kosten der Lokalen Aktionsgruppen (LAG) (Code 431) eingesetzt wurden ((entera, 2016; GVB, 2016). Es wurden keine Kooperationsprojekte nach Code 421 finanziert.

Die im Programm festgelegten Anforderungen zur Auswahl der Lokalen Aktionsgruppen (LAGn) als Träger der LEADER-Regionen beinhalteten insbesondere:

- Kriterien zur Gebietskulisse (von 10.000 bis 150.000 EinwohnerInnen),
- Mindestinhalte einer gebietsbezogenen lokalen Entwicklungsstrategie (GLES) u. a. hinsichtlich der Organisationsstruktur der öffentlich-rechtlichen Partnerschaft (z. B. Entscheidungsgremium mit mindestens zehn Personen, mindestens 50 % nicht-öffentliche Akteure),
- Anforderungen an das Verfahren zur Projektauswahl.

Die Auswahl der Regionen erfolgte in einem Wettbewerbsverfahren, in dem eine unabhängige Jury (VertreterInnen von Hochschulen, Landesfrauenrat/-verband, Naturschutzbund, Bauernverband, Ministerien, Landkreistag) aus 14 Bewerbungen<sup>112</sup> 13 Regionen auswählte (LU, 2009d). Die anerkannten LEADER-Regionen entsprachen überwiegend Gebieten von den alten LEADER+-Regionen, wobei sich die Regionszuschnitte im Detail oft geändert hatten.

Den Regionen stand zur Umsetzung ihrer GLES ein eigenes Budget an EU-Mitteln in unterschiedlicher Höhe zur Verfügung. Die Mittel wurden auf die LAGn unter Berücksichtigung ihrer Größe (Bevölkerung und Fläche: gewichtet  $\frac{2}{3}$  zu  $\frac{1}{3}$ ) budgetiert (LU, 2009d).

---

<sup>112</sup> Der Stichtag der Abgabe war der 01.10.2007. Dabei lagen für eine Region zwei Bewerbungen vor.

Der LEADER-Ansatz wurde in die Mainstream-Förderung integriert. Dies hat zu einer deutlichen Veränderung sowohl der Förderinhalte als auch der Umsetzungsstrukturen geführt, wesentliche Änderungen waren:

- die Einschränkung des Maßnahmenspektrums zur Umsetzung der Entwicklungsstrategien auf das Angebot der ELER-Schwerpunkte 1 bis 3 (dies wurde 2010 durch die Einführung von LEADERalternativ aufgehoben), während in LEADER+ die wesentliche Limitierung darin bestand, aus anderen Programmen förderfähige Vorhaben auszuschließen,
- die administrative Umsetzung über die Umsetzungsstrukturen der einzelnen Maßnahmen. In LEADER+ erfolgte die Bewilligung und Abwicklung der Projekte in einer zentralen Abteilung im Ministerium (LU).
- die Ausweitung zu einem flächendeckenden LEADER-Ansatz (ausgenommen die 2007 kreisfreien Städte Rostock, Schwerin, Neubrandenburg, Stralsund, Greifswald und Wismar),
- die Anwendung der Durchführungsbestimmungen, insbesondere der Kontrollvorgaben des ELER, die sich z. T. an den Vorgaben der EAGFL-Garantie orientierten, während bei LEADER+ die Vorschriften der Strukturfonds in 2000 bis 2006 angewandt wurden.

Ein Kernelement des LEADER-Ansatzes sind lokale Entwicklungsstrategien, die regionsspezifische Zielsetzungen enthalten. Die lokalen Entwicklungsansätze haben sich in die Ziele und Gesamtstrategie des EPLR M-V einzuordnen und einen „effektiven Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Gebietes zu leisten“(LU, 2009d).

Die LEADER-Methode soll auf der Ebene der Landkreise ansetzen mit der Zielsetzung, dass LEADER „wichtige Impulse zur weiteren Entwicklung des ländlichen Raums in Mecklenburg-Vorpommern setzen wird und damit alle strategischen Ziele des Programms und die Ziele der drei EPLR-Schwerpunkte unterstützt werden“ (LU, 2009d, S. 104). Die konkreten Projektumsetzungen richten sich in ihren Interventionslogiken nach den entsprechenden Einzelmaßnahmen, wobei seitens der EU durch den spezifischen LEADER-Ansatz für LEADER-Projekte ein höherer Nutzen als durch Projekte der Mainstreamförderung erwartet wird. Somit wird LEADER ein Mehrwert zugeschrieben, der über die Summe der Wirkung der Einzelmaßnahmen hinausgeht. Dieser höhere Nutzen liegt in besseren bzw. besser zur Region passenden Projekten sowie in einer verbesserten Vernetzung und Zusammenarbeit der Akteure.

### **Relevanz der Maßnahmen**

Angesichts der Rahmenbedingungen – insbesondere durch den demografischen Wandel und der im Bundesvergleich schwachen Wirtschaftsstruktur (LU, 2009d)- stellen sich den ländlichen Räumen in Mecklenburg-Vorpommern in ihrer Entwicklung zahlreiche Herausforderungen.

Im wissenschaftlichen Diskurs besteht weitgehend Konsens,<sup>113</sup> dass Politiken zur Entwicklung ländlicher Räume nicht sektoral (auf die Landwirtschaft), sondern territorial und problemorientiert ausgerichtet sein sollten (BBR, 2008; Weingarten, 2009). Um regionales Engagement als wesentliches Erfolgspotenzial zu generieren, sind aktivierende, organisatorische Kerne als Katalysatoren hilfreich (BBR, 2008; Klaering, Hachmann und Hassink, 2009; Pollermann, 2006).

Die Interventionslogik von LEADER als gebietsbezogener, partizipativer Ansatz mit einem Regionalmanagement als Katalysator entspricht diesen Anforderungen (Pollermann, Raue und Schnaut, 2013b). Die regionsspezifischen Entwicklungskonzepte können gezielt an den unterschiedlichen Problemlagen der Region ansetzen. Dennoch ist anzumerken, dass insbesondere aufgrund der hochkomplexen Wirkungszusammenhänge ein Beleg für eine nachhaltige Effektivität und Effizienz solcher Förderpolitiken schwer zu erbringen ist.<sup>114</sup> Da für LEADER-bezogene Ziele eine sehr große Bandbreite an Themenkomplexen relevant ist, sind aufgrund der relativ geringen Mittelausstattung nicht in allen Bereichen größere Beiträge zu erwarten. Insgesamt müssen die Potenziale der LEADER-Förderung realistisch eingeordnet und die Bewertung auf einige relevante Felder fokussiert werden.

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.

### **Umsetzungsstand im Überblick**

Die Zielerreichung der Mittelverausgabung wird in Tabelle 80 dargestellt.

Zu Code 411 gab es fast keine und zu Code 412 gar keine Projekte. Die Mittelansätze wurden dementsprechend im Verlauf der Förderperiode zugunsten des Codes 413 nach unten korrigiert. Dass die Verausgabungen für die laufenden Kosten (Code 431) deutlich unter dem Mittelansatz blieben, ist eher positiv zu werten, da sich so ein günstigeres Verhältnis zwischen Umsetzungsbeileitung und tatsächlicher Projektumsetzung ergeben hat.

Insgesamt wurden die Ziele zur Mittelverausgabung im Schwerpunkt 4 leicht übererfüllt.

---

<sup>113</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; Pollermann, Raue und Schnaut, 2013a; Wellbrock, Roep und Wiskerke, 2012).

<sup>114</sup> Diesbezüglich bemerken Publikationen des Europäischen Rechnungshofes, dass der potenzielle Mehrwert von LEADER in der Praxis nicht ausreichend nachgewiesen sei (EuRH, 2012; EuRH, 2010).

**Tabelle 80:** Verausgabte Mittel nach LEADER-Codes (2008-2015)

ELER-Code	Maßnahmenbezeichnung	ELER-kofinanzierte Maßnahmen			Umsetzungsstand bis 2015
		Öffentliche Mittel (Mio. Euro)			
		SOLL: Ausgaben geplant (Stand 2009)	Ausgaben geplant (Stand 2012)	IST: Ausgaben bis Ende 2015	
411	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Wettbewerbsfähigkeit	8,44	0,33	0,42	4,9 %
412	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Umwelt/Landschaft	2,81	0,00	0,00	0,0 %
413	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Lebensqualität	42,22	68,51	68,46	162,1 %
421	Umsetzung von Projekten der Zusammenarbeit	2,81	0,00	0,00	0,0 %
431	Arbeit der lokalen Aktionsgruppe sowie die Kompetenzentwicklung und ...	15,00	6,26	6,86	45,7 %
	Schwerpunkt 4	71,29	75,10	75,73	106,2 %

Quelle: Monitoringdaten (LU, 2016d), EPLR M-V (LU, 2009d; LU, 2012e), .

Die Tabelle 81 fasst die Output-Indikatoren zusammen, wobei viele Indikatoren nicht aussagekräftig sind. So wechselte bei der *Anzahl der Begünstigten* die Bezugsgröße (der Eintrag 600.000 bezieht sich auf EinwohnerInnen, die potenziell profitieren; der Eintrag 541 sind begünstigte Zuwendungsempfänger). Es wird lediglich deutlich, dass ein guter Projektoutput nach Code 41 erzielt wurde, während keine Projekte zur 421 (Kooperationsprojekte) verwirklicht wurden. Gemeinsame Ergebnisindikatoren wurden für LEADER nicht quantifiziert.

**Tabelle 81:** Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich

Code	Output-Indikatoren	Programmfassung 2009	6. Änderungsantrag 2012	Ist: 2007 bis 2015	Zielerreichung in %
411					
412	Anzahl der lokalen Aktionsgruppen	13	13	13	100%
413					
	Gesamtfläche des Gebiets der LAG (km <sup>2</sup> )	22.600	22.500	22.530	100%
	Gesamteinwohnerzahl im Gebiet der LAG	1.200.000	1.200.000	1.170.000	98%
	Anzahl der von LAG finanzierten Projekten	140	600	754	539%
	Anzahl der Begünstigten	600.000	600.000	541	0%
421					
	Anzahl der geförderten Kooperationsprojekte	8	8	-	0%
	Anzahl der an der Zusammenarbeit beteiligten LAG	5	5	-	0%
431					
	Anzahl der Fördermaßnahmen	20	20	110	550%

Quelle: Eigene Darstellung nach LU (2009h; 2012e; 2016d), .

### Beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ (Neben-)Wirkungen

LEADER weist schon aufgrund seines Förderansatzes ein sehr breites Wirkungsspektrum auf. Tabelle 82 zeigt, welche Wirkungsbereiche der LEADER-Projekte in den jeweiligen Maßnahmenbewertungen und in der Programmbewertung behandelt werden.

**Tabelle 82:** Behandlung von Wirkungsbereichen der LEADER-Projekte in den Vertiefungsthemen

Code	(Teil-) Maßnahmen	Vertiefungsthemen						
		Wirtschaft/ Arbeit	Agrar- sektor	Bio- diversität	Wasser	Klima	Lebens- qualität	Tier- schutz
41	41 (Wegebau), 413 Diversifizierung & Lebensqualität	●			○	●	●	
421	Kooperationsprojekte							
431	Arbeit der Lokalen Aktionsgruppe						●	

● in Maßnahmen- und Programmbewertung thematisiert

○ positive/negative Nebenwirkung, in Wirkungsbetrachtung auf Programmebene berücksichtigt

Quelle: Eigene Darstellung.

## 8.1.2 Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie (41)

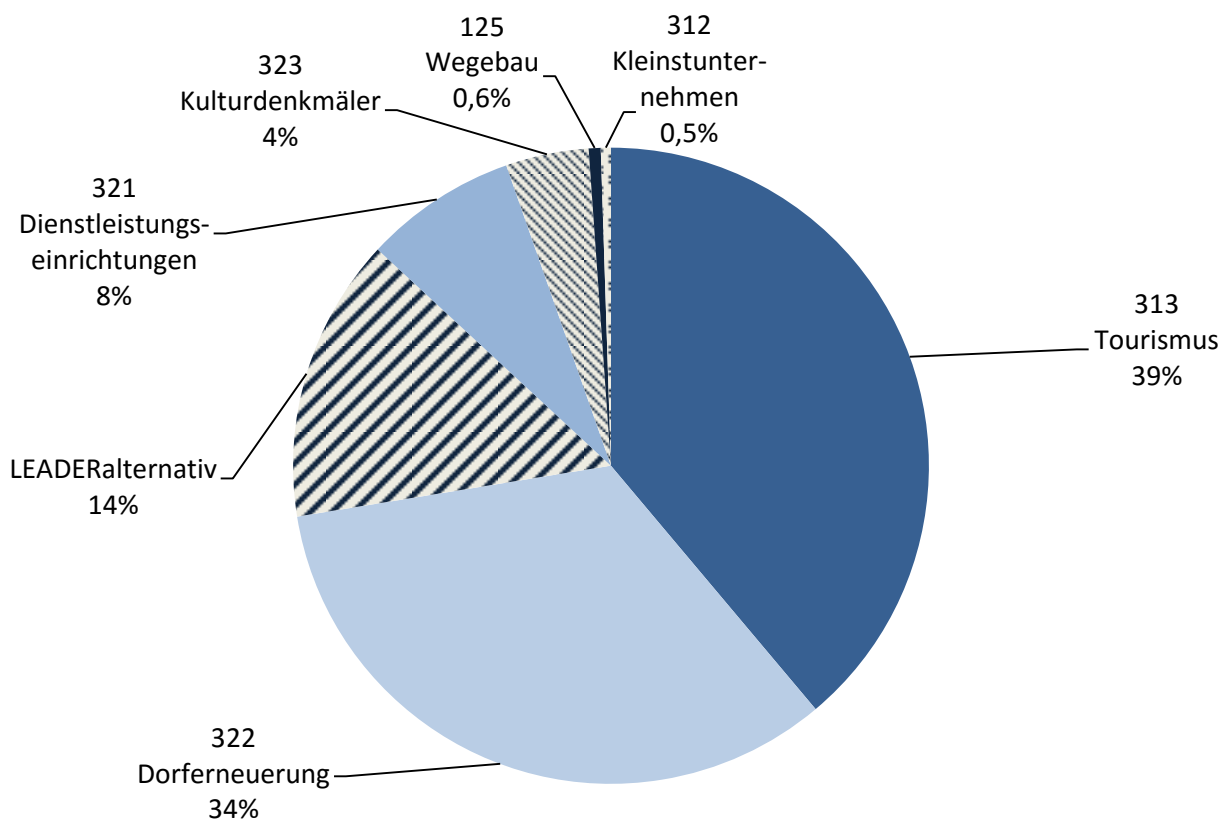
### Umsetzung der Entwicklungsstrategien 41

Aus Schwerpunkt 1 wurden fünf Projekte der Maßnahmen 125 (ländlicher Wegebau) mit insgesamt 0,4 Mio. Euro Fördermitteln über LEADER gefördert. Der ganz überwiegende Teil der Projekte mit über 99 % der Fördermittel (68,54 Mio. Euro) lässt sich also Schwerpunkt 3 zuordnen.

Abbildung 33 zeigt die Verteilung auf die einzelnen Maßnahmcodes. Die Schwerpunkte bildeten insbesondere die ILE-Maßnahmen 313 „Tourismus“ und 322 „Dorferneuerung“. In deutlich kleinerem Umfang wurden auch Dienstleistungseinrichtungen/Sportstätten (321) und der Erhalt des ländlichen Erbes (323) gefördert. Ab 2011 kam LEADERalternativ dazu; die dann hohen Mittelanteile verdeutlichen den Bedarf für diese Erweiterung des Förderspektrums.



**Abbildung 33:** Verteilung der LEADER-Mittel auf Maßnahmcodes der Projekte zur Umsetzung der Entwicklungsstrategien

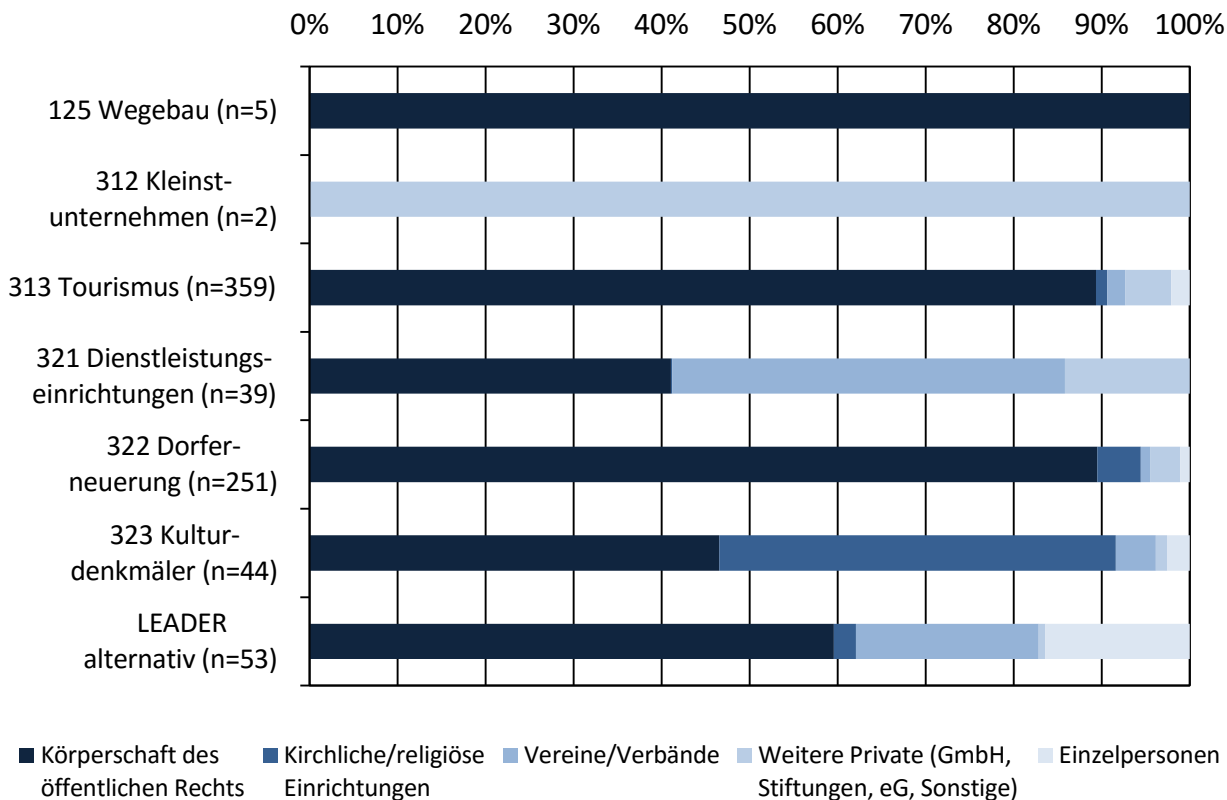


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten des LU (Projektlisten).

Unter den Projektträgern überwiegen insgesamt die öffentlichen Träger in Form der Gebietskörperschaften, auch Kirchen waren häufig. Als private Projektträger kamen Vereine und Einzelpersonen sowie Unternehmen (z. B. in Form von GmbH oder privatrechtlichen Stiftungen) vor.

Die Art der Projektträger variierte jedoch stark nach Maßnahmcodes. Die Verteilung auf unterschiedliche Arten von Zuwendungsempfängern ist in Abbildung 34 dargestellt. Alle Wegebau-Projekte (Code 125) wurden von Kommunen umgesetzt, die beiden einzigen Kleinstunternehmen-Projekte (Code 312) von Privaten. Auch bei den Dienstleistungseinrichtungen sind Private (v. a. Vereine) die bedeutendste Zuwendungsempfängergruppe. In der Maßnahme Kulturerbe 323 hatten die kirchlichen Träger einen großen Anteil.

**Abbildung 34:** Art der Zuwendungsempfänger der LEADER-Projekte nach Maßnahmcodes



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten des LU (Projektlisten).

### 8.1.3 Kooperationsprojekte (421)

Zum Output-Indikator „Anzahl von Kooperationsprojekten“ wurde mit acht Projekten bereits eine relativ niedrige Zielvorgabe benannt. Letztlich wurde kein Projekt über die Maßnahme 421 gefördert (drei Quasi-Kooperationsprojekte wurden über 431 und 313 finanziert, diese wurden von den Regionen aber nicht gemeinsam beantragt). Zurückzuführen war das geringe Interesse an der Durchführung von Kooperationsprojekten vor allem auf die für entsprechende Maßnahmen bestehenden administrativen Hürden (GVB, 2016).

### 8.1.4 Laufende Kosten der LAG (431)

Für die laufenden Kosten wurden rund 6,9 Mio. Euro (rund 5,1 Mio. Euro EU-Mittel) verausgabt.

Bei der Förderung der **Arbeit der LAG** war ein wesentlicher Teil die Einrichtung einer Geschäftsstelle bzw. eines Regionalmanagements (RM). Die „alten“ LEADER-Regionen konnten auf bereits vorhandene Organisationsstrukturen aufbauen. So bestanden alle der aktuellen Regionalmana-

gements bereits seit 2007 oder länger. Insgesamt sind die Prozesse in MV vergleichsweise schnell angelaufen. Die Trägerstruktur und Personalausstattung wurde bereits zur Halbzeitbewertung (Peter und Pollermann, 2010) erörtert, ein aktualisierter Stand wurde zuletzt 2012 bei den Regionalmanagements erfasst:

- Als **Trägerstruktur** des RM sind in elf LAGn die Landkreise zu nennen sowie einmal das Amt Rehna (der landkreisübergreifenden Mecklenburger Schaalseeregion – Biosphärenreservatsregion). Bei der LAG Warnow-Elde-Land war die Landgesellschaft MV mbH mit dem Regionalmanagement beauftragt. Die LAGn selbst sind in Mecklenburg-Vorpommern keine eigenen Rechtspersonen (und daher beispielsweise auch keine Projektträger).
- Die **Personalausstattung** betrug im Durchschnitt 54,7 Stunden pro Woche bei einer Schwankungsbreite von 34 bis 80 Stunden. Dazu waren ein bis zwei Personen angestellt. Die Ausstattung des Regionalmanagements über die Jahre war damit weitgehend konstant.

## 8.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### 8.2.1 Untersuchungsansatz

Basierend auf dem Ex-post-Leitfaden (EEN, 2014) sind für LEADER vier Bewertungsfragen relevant:

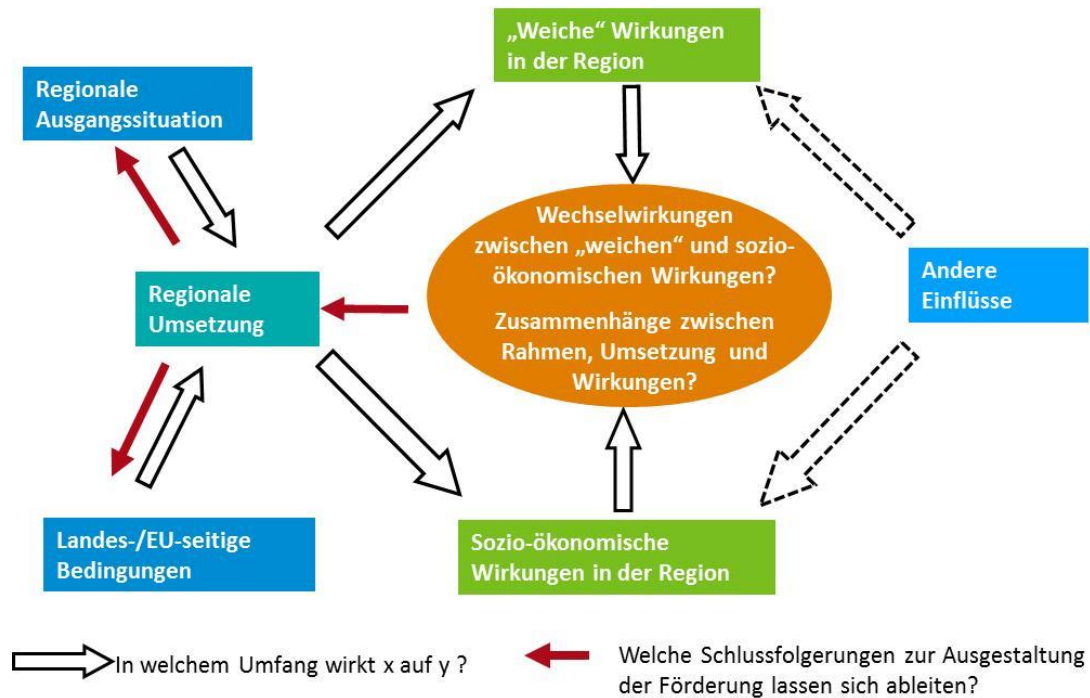
- Inwieweit wurde der LEADER-Ansatz etabliert? (Frage 23<sup>115</sup>)
- Inwieweit hat LEADER zur Verbesserung von *Local Governance* beigetragen? (Frage 24)
- Inwieweit hat LEADER zur Bildung lokaler Kapazitäten für Beschäftigung und Diversifizierung beigetragen? (Frage 21)
- Inwieweit haben die LAGn zur Erreichung der Ziele der Entwicklungsstrategien und des Entwicklungsprogramms beigetragen? (Frage 22)

Grundlegend ist also eine Überprüfung der Umsetzung der spezifischen LEADER-Merkmale (Frage 23). Als Wirkungen werden sowohl der Zugewinn an regionaler Handlungskompetenz („Local Governance“, Frage 24) als auch sozioökonomische Wirkungen (Frage 21 und 22) untersucht. Den Analysen lag ein Wirkungsmodell zugrunde, das Rahmen, Umsetzung und Wirkungen miteinander in Beziehung setzt (siehe Abbildung 35). Darauf aufbauend erfolgten die Beantwortung der Fragen und die Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

---

<sup>115</sup> Die Reihenfolge der Fragen 21, 22, 23, 24 wird hier nicht in numerischer Reihenfolge bearbeitet, sondern in eine logische Reihenfolge gebracht, dies heißt beginnend mit der Etablierung und abschließend mit der Zielerreichung.

**Abbildung 35:** Wirkungsmodell zur Evaluierung regionaler Entwicklungsprozesse



Quelle: Eigene Darstellung.

Mithilfe von schriftlichen Befragungen, Fallstudien, Interviews und Gruppendiskussionen wurden umfangreiche Primärdaten erhoben, die in Tabelle 83 aufgeführt sind (die jeweiligen Fragebögen finden sich im Anhang von 8\_MB LEADER). Die erhobenen Daten wurden in einer Datenbank zusammengeführt und statistisch analysiert. Darüber hinausgehende Arbeitsschritte waren eine Dokumenten- und Literaturanalyse.

**Tabelle 83:** Übersicht über Verweise im Text zu Datenquellen

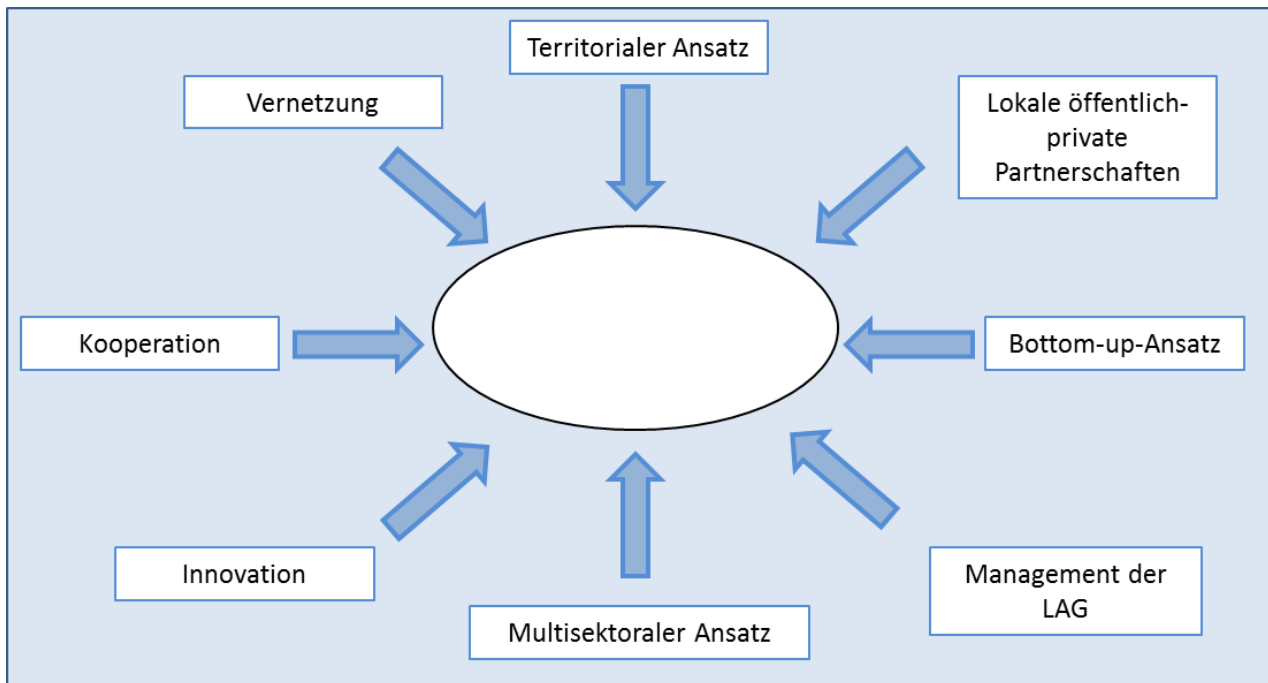
Datenquelle	Verweis (Abkürzung)
Abfrage von Strukturdaten/Aktivitäten der Regionen (jährlich)	XLS* mit Angabe der Jahre 08, 09, 10, 11, 12
Befragungsergebnisse der Fallstudien 2009	Fallstudie*
Schriftliche Befragung der Entscheidungsgremien LAGn, 2009	LAG09* mit Angabe der Fragennummer
Schriftliche Befragung der RegionalmanagerInnen, 2010	RM* mit Angabe Fragennummer
Interviews mit Zuwendungsempfängern, 2011	ZWE-Interview*
Schriftliche Befragung der Zuwendungsempfänger, 2012	ZWE* mit Angabe der Fragennummer
Schriftliche Befragung der Entscheidungsgremien LAGn, 2013	LAG13* mit Angabe der Fragennummer

Quelle: Eigene Darstellung.

## 8.2.2 Etablierung des LEADER-Ansatzes

Zur Bewertung der Frage „Inwieweit wurde der LEADER-Ansatz etabliert?“ (Frage 23) wurde die Umsetzung der spezifischen LEADER-Merkmale analysiert (vgl. Abbildung 36), ergänzt um den Aspekt eines funktionierenden Managements der LAG.

**Abbildung 36:** Die Merkmale des LEADER-Ansatzes



Quelle: Eigene Darstellung nach EU-KOM (2006h).

### Territorialer Ansatz

Zwei Aspekte sind relevant: die **Identifikation eines geeigneten ländlichen Gebiets** sowie die **Lokale Entwicklungsstrategie**<sup>116</sup> mit ihrer Aufgabe, 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 und Potenzialen zur Umsetzung einer lokalen Entwicklungsstrategie verfügt.

Die Regionszuschnitte der abgegrenzten Gebiete passten insgesamt gut, wobei der Blick auf die einzelnen Regionen zeigt, dass nicht alle optimal ausgestaltet waren. Die Entwicklungsstrategien sind funktional und erfahren ein hohes Maß an Zustimmung bei den LAG-Mitgliedern. Ein Opti-

<sup>116</sup> Im EU-Kontext wird üblicherweise der Begriff „lokal“ verwendet, wo in Deutschland der Begriff „regional“ gebräuchlich ist. „Regional“ bezeichnet auf EU-Ebene z. B. die Bundesländer.

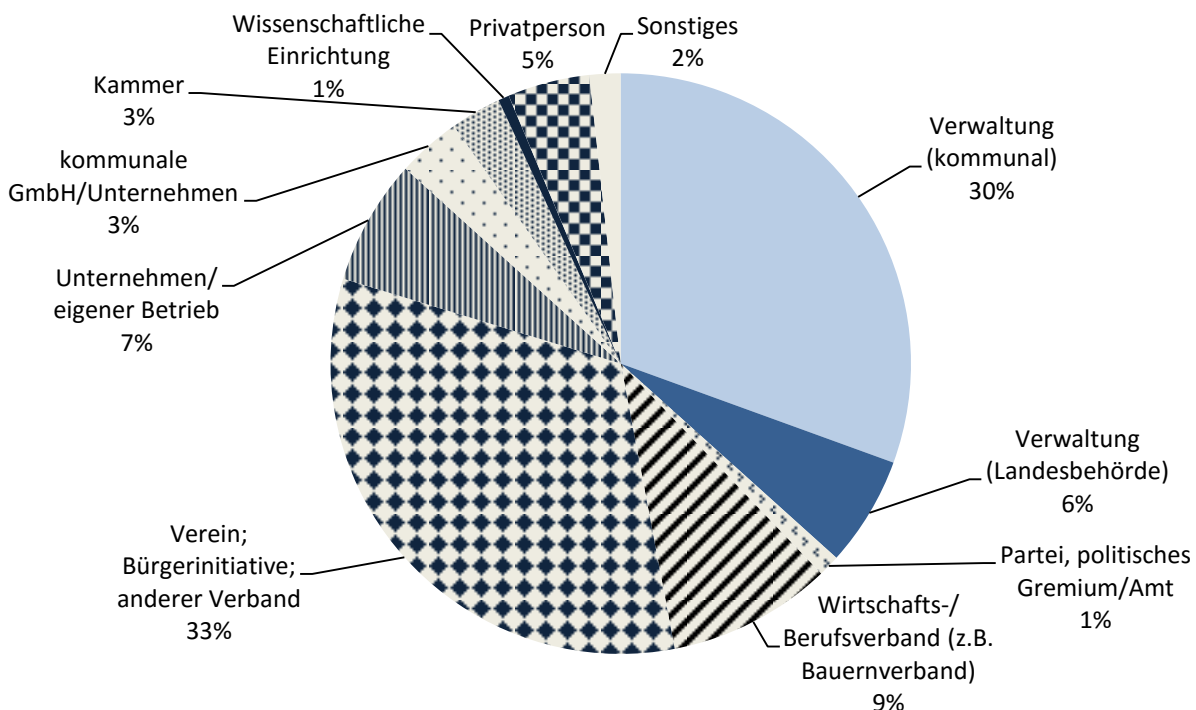
mierungsbedarf liegt jedoch insbesondere bei der Messung der Zielerreichung vor. Auch die im Projektverlauf abnehmende Bekanntheit der Strategie deutet einen Handlungsbedarf an. Insgesamt wird eine stärkere thematische Fokussierung der Strategien gewünscht. Die LEADER-Prozesse stärken den Befragungen zufolge den Blick für gemeindeübergreifende bzw. gesamtregionale Ansätze. Insgesamt wurde der territoriale Ansatz mit den beiden Kernelementen „lokale Entwicklungsstrategie“ für „passend abgegrenzte Gebiete“ erfolgreich etabliert.

### Lokale öffentlich-private Partnerschaften

Bei LEADER sollen öffentliche Akteure gemeinsam mit WiSo-PartnerInnen mit der LAG eine lokale Partnerschaft bilden, die lokales Wissen aus unterschiedlichen Themenfeldern in die Prozesse bereitstellt und die Umsetzungsentscheidungen trägt.

Die institutionelle Herkunft der LAG-Mitglieder ist breit gestreut (siehe Abbildung 37). Die vorgeschriebene Grenze von höchstens 50 % öffentlichen Akteuren im Entscheidungsgremium wurde überall eingehalten.

**Abbildung 37:** In den LAGn vertretene stimmberechtigte Mitglieder nach Art der Institution (Anteile in Prozent), Zusammenfassung aller Jahre



Quelle: XLS\*08-12,(n=1.159); eigene Darstellung.

Die Lokale Partnerschaften wurden in Mecklenburg-Vorpommern also flächendeckend erfolgreich etabliert. In den Partnerschaften waren vielfältige Akteurstypen vertreten und es gab keine zahlenmäßige Dominanz einer bestimmten Akteursgruppe.

Die Repräsentanz unterschiedlicher sozialer Gruppen ist differenziert zu bewerten. Bei dem Frauenanteil zeigt sich in Mecklenburg-Vorpommern ein positives Bild, ansonsten ist die Akteursstruktur - wie in anderen Partizipations-Gremien oftmals der Fall - von AkademikerInnen und Angestellten/BeamtenInnen geprägt. Die Akteurskonstellation ist insgesamt passend, wobei häufig eine stärkere Integration von Wirtschaft und Jugend erfolgen könnte. Hierzu wäre nach zielgruppengerechten Beteiligungsformen zu suchen.

Die Arbeit der LAGn funktioniert gut, hier bestätigten sich die zur Halbzeitbewertung erfolgten positiven Einschätzungen der LAG-Mitglieder. Die Größe der LAGn wird überwiegend als passend empfunden, bei den größeren LAGn sollte in einigen Fällen nach Möglichkeiten zu Effizienzoptimierungen gesucht werden.

### **Bottom-up-Ansatz**

Der Bottom-up-Ansatz beinhaltet zwei Aspekte: Zum einen die Möglichkeit, ohne Einschränkungen „von oben“ lokale Entwicklungsstrategien zu entwickeln und umzusetzen und zum anderen die Einbeziehung einer breiten Mitarbeit „von unten“.

Bei den Möglichkeiten für alle Interessierten zur Beteiligung an der Erstellung der GLES wurden von den LAG-Mitgliedern ganz überwiegend keine Defizite gesehen (LAG09\*7a), allerdings ist hierzu die Befragung der LAG-Mitglieder allein nur begrenzt aussagekräftig, da diese als „innerer Zirkel“ nicht unbedingt für andere Interessierte sprechen können. Ein positives Zeichen ist, dass es in der Einschätzung wenig Unterschiede zwischen WiSo-PartnerInnen/Öffentlichen gibt, am zufriedensten waren sogar die Wirtschaftsakteure. Als weitere Angebote zur Mitarbeit gab es 2012 in 7 LAGn Arbeits- und Projektgruppen, die kontinuierlich oder auch nur vorübergehend zu spezifischen Themen oder an der Entwicklung und Begleitung konkreter Projekte arbeiteten. Der Höchstwert lag in den Jahren 2009 und 2010 bei acht LAGn, 2008 gab es erst in fünf LAGn Arbeits- und Projektgruppen. Im Durchschnitt gab es 2012 etwa 2,3 Arbeits- bzw. Projektgruppen pro LAG (XLS\*), durch die 30 Arbeits- und Projektgruppen wurden insgesamt ca. 330 Akteure eingebunden (2009 waren dies erst ca. 100 Personen in zwölf Arbeits- und Projektgruppen).<sup>117</sup>

Insgesamt ist festzustellen, dass der Bottom-up-Ansatz weitgehend umgesetzt wurde. Die Erstellung der Strategien wurde top-down durch das Land initiiert und eine Gliederung vorgegeben, die konkrete Ausarbeitung erfolgte als Bottom-up-Prozess durch die LAGn. Die Breite der Beteiligung in Arbeits- und Projektgruppen war in Mecklenburg-Vorpommern vergleichsweise gering, so dass es diesbezüglich nicht in allen Regionen ein breiter Bottom-up-Prozess war. In dem Sinne, dass lokale Akteure über die Projekte entscheiden, wurde jedoch überall ein Bottom-up-Ansatz etabliert.

---

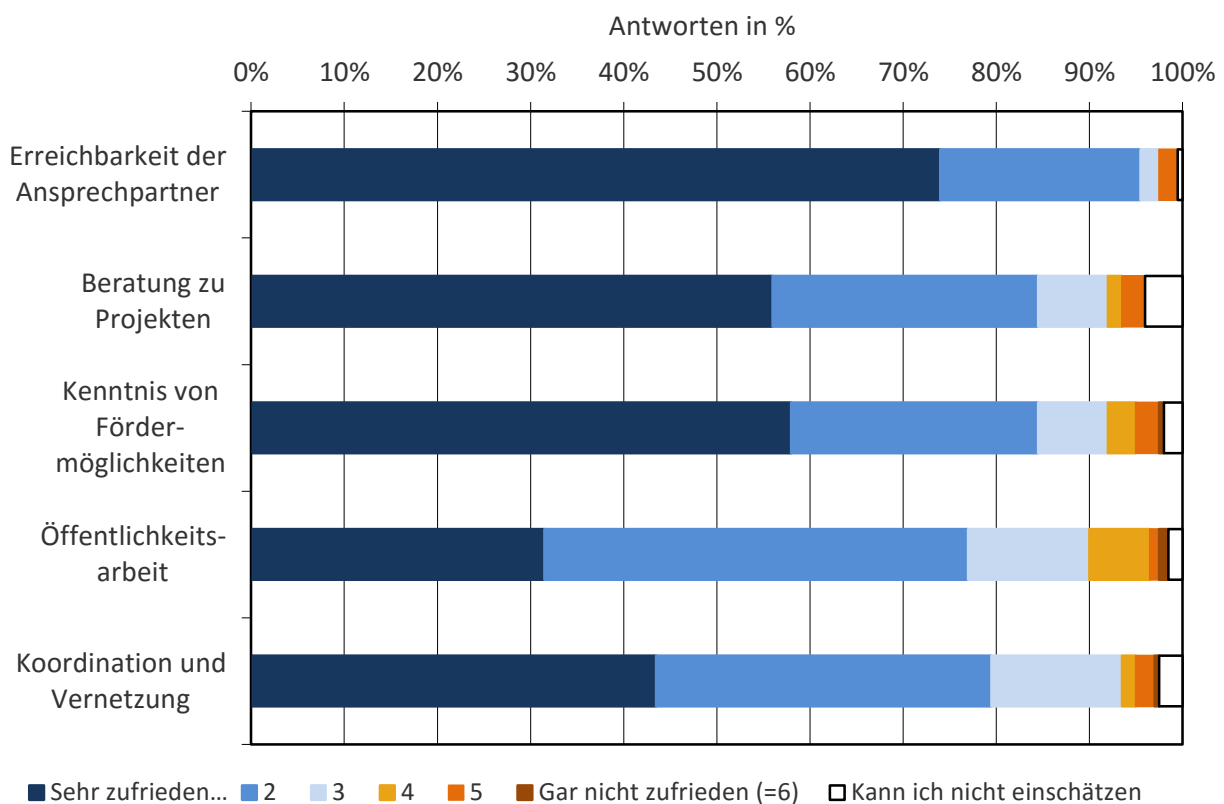
<sup>117</sup> Hier können allerdings auch Doppelnennungen enthalten sein, da jeweils die Anzahl der Beteiligten pro Arbeits- bzw. Projektgruppe erhoben wurde und Akteure auch an zwei oder mehr Gruppen beteiligt sein können.

## Management der LAG

Zum Management von LEADER auf lokaler Ebene sind funktionsfähige Strukturen und qualifizierte Akteure erforderlich. Dies beinhaltet die LAG als Entscheidungsgremium, ein Regionalmanagement (RM) sowie ggf. Arbeits- und Projektgruppen. Das RM als organisatorischer Kern hat eine besondere Bedeutung.

Die Qualität des RM wird von den befragten LAG-Mitgliedern insgesamt sehr positiv bewertet (siehe Abbildung 38). Verbesserungspotenzial gibt es im Bereich Öffentlichkeitsarbeit. Im Vergleich zwischen öffentlichen und privaten Akteuren zeigten sich kaum Unterschiede. Eine geringfügig höhere Zufriedenheit besteht auf Seiten der Privaten in den Bereichen „Beratung zu Projekten“ und Kenntnis von „Fördermöglichkeiten“, vielleicht weil diese stärker auf Unterstützung angewiesen sind: „Das ist ja alles so kompliziert gestaltet, dass man da Hilfe braucht“ (Fallstudie\*).

**Abbildung 38:** Zufriedenheit mit der Arbeit des Regionalmanagements insgesamt im Hinblick auf folgende Aspekte



Quelle: LAG13\*9 (n=200); eigene Darstellung.

Alle 13 LAGn haben eine Selbstbewertung ihrer Entwicklungsstrategie durchgeführt, die Qualität und Intensität war aber unterschiedlich. Aufgrund der methodischen Herausforderungen von solchen Selbstbewertungen, empfahl die Evaluation in der Halbzeitbewertung eine weitere Un-



terstützung der Regionen, wobei positiv hervorzuheben ist, dass mit dem DVS-Leitfaden zur Selbstevaluation mittlerweile ein erster Schritt gemacht ist.

### **Multisektoraler Ansatz**

Die multisektorale<sup>118</sup> Konzeption und Umsetzung der Strategie ist eines der wesentlichen Merkmale des LEADER-Ansatzes und beinhaltet die Zusammenarbeit von Akteuren aus verschiedenen Bereichen sowohl in der Arbeit der LAG als auch bei der Umsetzung von Projekten.

Bei allen Entwicklungsstrategien liegt eine multisektorale Ausrichtung vor, zum Teil sind auch die einzelnen Schwerpunkte der Strategien auf eine Verknüpfung verschiedener Themenbereiche ausgerichtet. Auch die LAGn sind in ihrer Zusammensetzung multisektoral aufgestellt. Über die weiteren Beteiligungsgremien werden ebenfalls verschiedene Sektoren verknüpft.

Diese günstige Ausgangslage spiegelt sich auch in der Projektumsetzung wider, so wurde vielfach mit PartnerInnen mit einem anderen thematischen Hintergrund zusammengearbeitet. Der Anteil der Kooperationen bei LEADER-Projekten ist prozentual deutlich höher als bei den Schwerpunkt-3-finanzierten Projekten. Dies weist auf eine positive Wirkung des LEADER-Ansatzes in Richtung einer multisektoralen Projektrealisierung hin.

Auch die LAG-Mitglieder sahen eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Themenbereichen. Knapp 85 % der Befragten vergaben hier eher positive, nur 15 % eher negative Bewertungen. Auch die Fallstudie verdeutlichte dies: *„LEADER ist nicht das Allheilmittel, aber die Erwartung, mit anderen Bereichen besser zusammenzuarbeiten, hat sich erfüllt“* (Fallstudie\*).

### **Innovative Ansätze**

Innovation wird in verschiedenen Kontexten unterschiedlich definiert. Im LEADER-Kontext wird immer wieder betont, dass etwas neu 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). Die Analysen beziehen sich zum einen auf die Frage, ob Bedingungen zur Entstehung von Innovation gegeben waren. Zum anderen liefern Einschätzungen der befragten ZWE Hinweise, ob innovative Projekte realisiert wurden.

Die **Bedingungen zur Entstehung** von Innovation zeigten sich in den LAGn gemischt:

- a) Die Heterogenität als innovationsfördernde Rahmenbedingung lag eher im mittleren Bereich. Auch wenn die LAGn hinsichtlich der thematischen und institutionellen Zusammensetzung vielfältig waren, war die Zusammensetzung von Alter und Bildungsstand eher homogen.

---

<sup>118</sup> Im Ex-post-Leitfaden ist „multisektoral“ das wesentliche Keyword und wird dort auf Wirtschaftssektoren bezogen, im ursprünglichen CMEF ist dies noch „integrierter Ansatz“. Für diesen Bericht wird multisektoral auch auf nicht-wirtschaftliche Bereiche bezogen.

- b) Das Kommunikations- und Kooperationsklima in den LAGn wird von den LAG-Mitgliedern überwiegend gut beurteilt.
- c) Ein gravierendes Problem waren insbesondere die aus Sicht der RMs einschränkende Förderbedingungen (diese wurde mit LEADERalternativ dann nachgebessert).
- d) Dass die Projektideen der bis zur RM-Befragung beschlossenen Projekte (RM\*) im Durchschnitt der LAGn zu einem Viertel *während* und zu über der Hälfte *nach* Erstellung der GLES entstanden, zeigt, dass Möglichkeiten und Freiräume zur Ideengenerierung bestanden.

Bezüglich der **Realisierung von innovativen Projekten** hatte ein Viertel der Befragten bejaht, dass für die LEADER-Region Neues umgesetzt wurden. Dabei ist der Anteil bei den touristischen Projekten (313) mit 34 % höher als bei denen der Dorferneuerung (322) mit 18 %. Vor dem Hintergrund der relativ engen Fördermöglichkeiten, ist es positiv zu vermerken, dass durchaus „Innovation“ stattgefunden hat. Dabei ist auffällig, dass der Anteil der als innovativ eingeschätzten Projekte bei privaten Projektträgern deutlich höher ausfiel.<sup>119</sup> Bei den später umgesetzten LEADERalternativ-Projekten dürfte der Anteil als innovativ einzuschätzender Projekte wesentlich höher sein, da diese Fördermöglichkeit ja gerade für innovative Projekte geschaffen wurde.

Zur Frage nach der **Art der Innovation** war die meist genannte Antwortkategorie „Erprobung neuer Formen der Zusammenarbeit oder Organisation“, ebenfalls häufig war das „Angebot neuer Produkte oder Dienstleistungen“ und bei den touristischen Nennungen wurden vereinzelt die „Erschließung neuer Märkte/Kundengruppen“ angegeben. „Neue technische Verfahren“ spielten erwartungsgemäß keine Rolle (keine Nennung). Viele der Nennungen entfielen auf die Innovationsdefinition „Neu in der Region“ (und keine landesweit einmaligen Projekte). Dabei zeigte sich, dass in einigen Fällen durchaus vorbildhafte Ansätze für den Ausbau bzw. Erhalt von Angeboten in ländlichen Räumen entwickelt und erprobt werden konnten.

Die Frage zur **Diffusion der Projektideen** ergab, dass bei knapp einem Drittel der befragten Projekte InteressentInnen bekannt waren, die ein ähnliches Projekt initiieren wollten. Die Herkunft der InteressentInnen stellte sich wie folgt dar: 17 waren aus der eigenen LEADER-Region, 17 aus anderen Regionen im eigenen Bundesland sowie 8 aus anderen Bundesländern.

Insgesamt konnten einige in der Innovationstheorie angenommene Bedingungen für Innovation nicht optimal erfüllt werden. Dies trifft teilweise auf die Heterogenität der beteiligten Akteure und insbesondere auf die relativ engen Fördermöglichkeiten zu. Dennoch ist positiv zu vermerken, dass „Innovation“ im regionalen Kontext stattgefunden hat. Ferner ist zu erwarten, dass in der Zukunft einige der Innovationen auch in anderen Regionen umgesetzt bzw. weiterentwickelt

---

<sup>119</sup> Aufgrund der relativ geringen Fallzahlen der befragten privaten Projekte ist dies statistisch nicht belastbar. Die Zahlen stellten sich für MV wie folgt dar: bei Privaten 61 % Anteil innovativer Projekte (bei 18 Projekten) und bei staatlichen Projektträgern 29 % (128 Projekte). In der Gesamtheit der in der 7-Länder-Evaluierung befragten Projekte lag der Anteil der innovativen Projekte bei 46 % bei den privaten und 31 % bei den staatlichen Projektträgern.

werden könnten. Dies lässt den Schluss zu, dass der LEADER-Ansatz insgesamt in der Lage war, Innovation zu generieren.

### **Kooperation**

Kooperation zwischen den Regionen ist ein zentrales Element des LEADER-Ansatzes. Insgesamt hatte die Durchführung von Kooperationsprojekten als Zielsetzung der EU an Bedeutung gewonnen. Es gab aber in MV keine Projektumsetzung, wobei es immerhin einige regionsübergreifende Umsetzungen gab, die als normale 41er/431er LEADER-Projekte finanziert wurden. Das tatsächliche Interesse an der Durchführung gemeinsamer Projekte mit anderen Regionen scheint aber prinzipiell gegeben zu sein. Ein dem entgegenstehendes Problem aus Sicht der Befragten waren insbesondere zu aufwenige Förderbedingungen.

### **Vernetzung**

Auf Landesebene war das (selbstorganisierte) Regionalmanagertreffen der LAGn ein wichtiges Forum der Vernetzung. Hier wurde bei Bedarf das Landwirtschaftsministerium (LU) hinzugeladen, so dass in direkter gemeinsamer Kommunikation aktuell relevante Sachverhalte und Bestimmungen geklärt werden konnten.

Die Vernetzung der LAGn auf Bundeslandebene ist sehr gut aufgestellt, auch die Teilhabe an bundesweiten Vernetzungsaktivitäten ist etabliert.

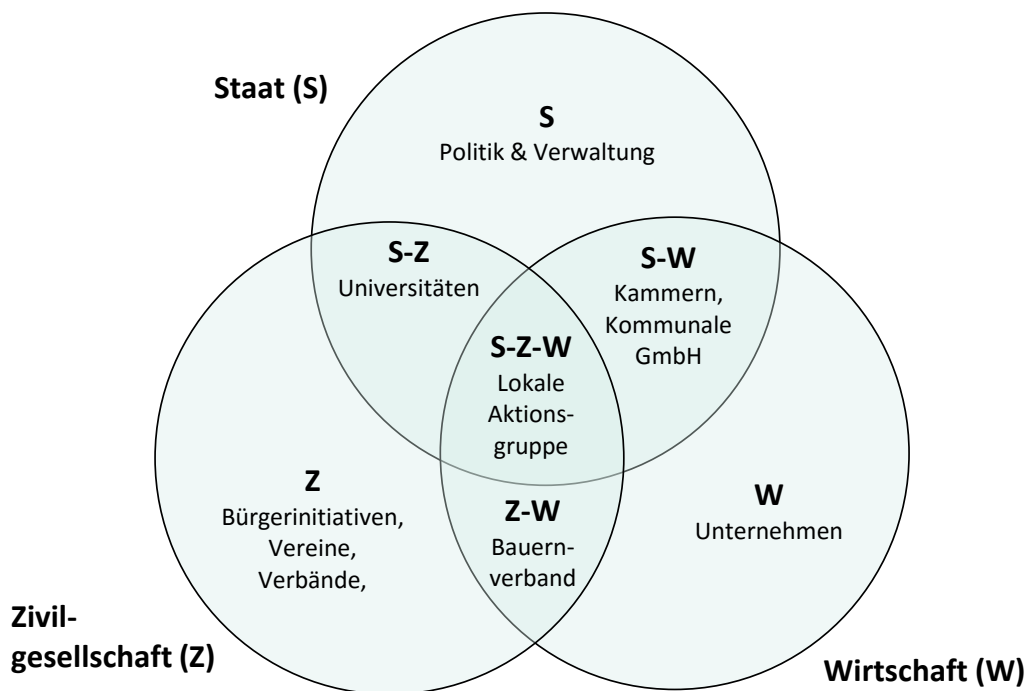
Zu anderen Prozessen der Regionalentwicklung bestand ganz überwiegend Kontakt und mit zwei Dritteln dieser Prozesse erfolgte eine Zusammenarbeit. LEADER bezog sich dabei eher auf kleinere Räume als die anderen Prozesse, was gerade in Mecklenburg-Vorpommern, mit seinen nach der Kreisreform sehr großen Landkreisen, als wichtige Option für eine lokale Ebene zu sehen ist.

## **8.2.3 Verbesserung der Local Governance**

Der Begriff der Governance hat in ganz unterschiedlichen Wissenschaftsdisziplinen Konjunktur und wird auch für Zielformulierungen von Politikinterventionen genutzt („Verbesserung der Governance“), wobei häufig die notwendigen Operationalisierung/Konkretisierung vernachlässigt wird. Auch der Ex-post-Leitfaden greift den Begriff als „Local Governance“ auf. Da es keine allgemeingültige Definition für Local Governance gibt, erfolgt hier eine Begriffsklärung. Üblicherweise erfolgt im Kontext ländlicher Regionalentwicklung die Fokussierung auf ein Zusammenwirken staatlicher, privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure in Entscheidungsprozessen und Steuerungsstrukturen (vgl. Fürst, 2004). Beispiele für Akteursgruppen der drei unterschiedlichen gesellschaftlichen Sphären sind in Abbildung 39 dargestellt. Dazu ist auch zu bedenken, dass es in der Realität Überschneidungen zwischen den drei Obergruppen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft gibt. Den drei Obergruppen werden auch unterschiedliche prägende Handlungslogi-

ken zugeschrieben: dem Staat die Hierarchie, der Wirtschaft der Markt und der Zivilgesellschaft das Aushandeln (vgl. Fürst, Lahner und Pollermann, 2006).

**Abbildung 39:** Sphärenmodell



Quelle: Verändert nach Fürst, Lahner und Pollermann (2006).

Als Local Governance wird hier also eine Form der gesellschaftlichen Steuerung bezeichnet, die auf netzwerkartigen Kooperationen zwischen Akteuren der staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Sphäre zur Bearbeitung von Aufgaben der regionalen Entwicklung basiert. Somit wird kollektives Handeln unterschiedlicher Akteure mit unterschiedlichen Handlungslogiken ermöglicht (Fürst, 2007; Fürst, Lahner und Pollermann, 2006; Grieve und Weinspach, 2010).

Im Kontext der LEADER-Regionen ist die LAG inkl. dem Regionalmanagement der organisatorische Kern des zu betrachtenden Governance-Arrangements, in dem Akteursgruppen der drei unterschiedlichen gesellschaftlichen Sphären zusammenarbeiten.

Zur Bewertung der Frage „Inwieweit hat LEADER zur Verbesserung von *Local Governance* beigetragen?“ (Frage 24) werden die folgenden Kriterien 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

Zur Bewertung des Kriteriums sind anknüpfend an die eben erfolgte Definition hinsichtlich der Qualität von Governance verschiedene Aspekte zu betrachten. Zentrale Indikatoren zur **Funktionalität des Governance-Arrangements** werden in Abbildung 8 dargestellt.

Insgesamt bewegt sich die Zufriedenheit auf einem hohen Niveau und in der Befragung 2013 ließen sich relativ wenige Unterschiede zwischen den Akteursgruppen feststellen. Die **Input-Legitimation** (GLES als Grundlage, Zufriedenheit mit Entscheidungsprozessen) wurde zumeist sehr positiv bewertet. Dabei gibt es auch keine größeren Unterschiede zwischen den Akteursgruppen, d. h., dass auch die staatlichen Akteure eine solche Verausgabung von öffentlichen Geldern als legitim ansehen (LAG13\*). Auch die Bewertungen zur Möglichkeit, „Probleme offen anzusprechen“ weisen auf eine vertrauensvolle Zusammenarbeit hin. Die Zufriedenheit mit ausgewählten Projekten fällt zwar im Vergleich zu den anderen Indikatoren etwas geringer aus, dennoch ist insgesamt auch dieser Aspekt (als **Output-Legitimation**) positiv zu bewerten.

Der Vergleich mit den Befragungsergebnissen von 2009 zeigt, dass sich die Werte<sup>120</sup> insgesamt verbessert haben. Auffällige Verschiebungen sind bei den zivilgesellschaftlichen Akteuren zu erkennen, diese sind jetzt im Schnitt sogar etwas zufriedener, während bei der Befragung 2009 einige Bewertungen deutlich abfielen und eine stärkere Dominanz der kommunalen Akteure in einigen Regionen anzunehmen war.<sup>121</sup> Mögliche Ursachen der Verbesserung kann ein besser eingespieltes Miteinander sein oder dass einige besonders unzufriedene Akteure den Prozess verlassen haben (oder zumindest nicht an der Befragung teilnahmen). Zu vermuten ist, dass sich die Einführung von LEADERalternativ (mit deutlich höherem Anteil an nicht-staatlichen Projektträgern) insbesondere auf die Zufriedenheiten der zivilgesellschaftlichen Akteure positiv ausgewirkt hat.

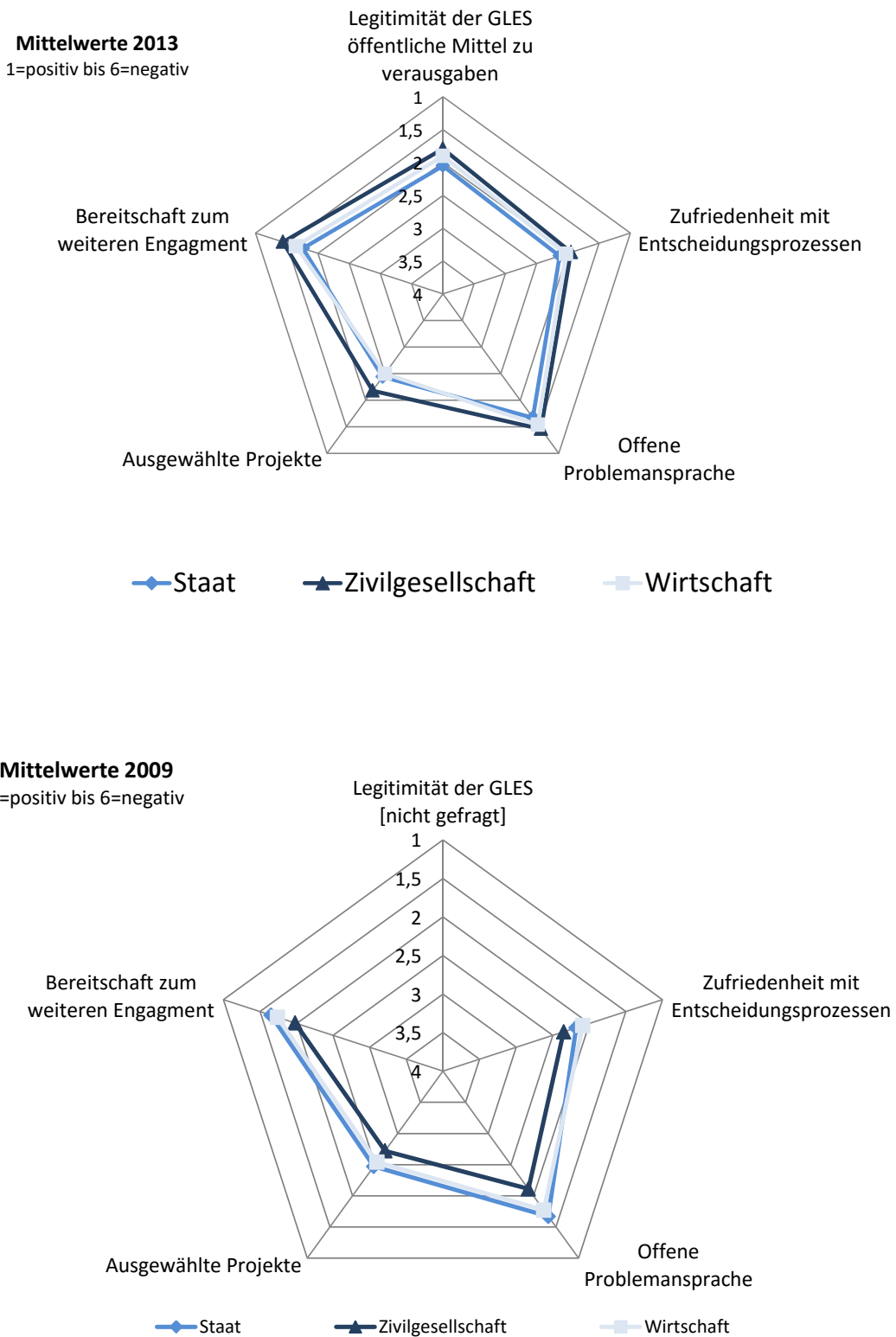
Die in Abbildung 40 dargestellte Bereitschaft zum weiteren Engagement ist ein wichtiges Indiz für die **Stabilität von Governance-Arrangements** (LAG\*24).

---

<sup>120</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 ganz andere Schlussfolgerungen bedeuten als eine einhellige Verteilung in der Mitte. Für die Analyse wurden daher zunächst auch die Häufigkeitsverteilungen in den jeweiligen Kategorien betrachtet (in der Halbzeitbewertung waren diese zu zentralen Governance-Aspekten auch in den Abbildungen so dargestellt). Sofern zulässig wurden diese dann in den Abbildungen zu Mittelwerten verdichtet.

<sup>121</sup> Bei der „Verfügbarkeit der Informationen“ gab es schon 2009 keine nennenswerten Unterschiede zwischen den drei Gruppen. Allerdings fiel damals die Zustimmung der Zivilgesellschaft zur Aussage „Probleme können offen angesprochen werden“ deutlich ab, in der Befragung 2013 haben sich die Werte auf einem guten Niveau angeglichen.

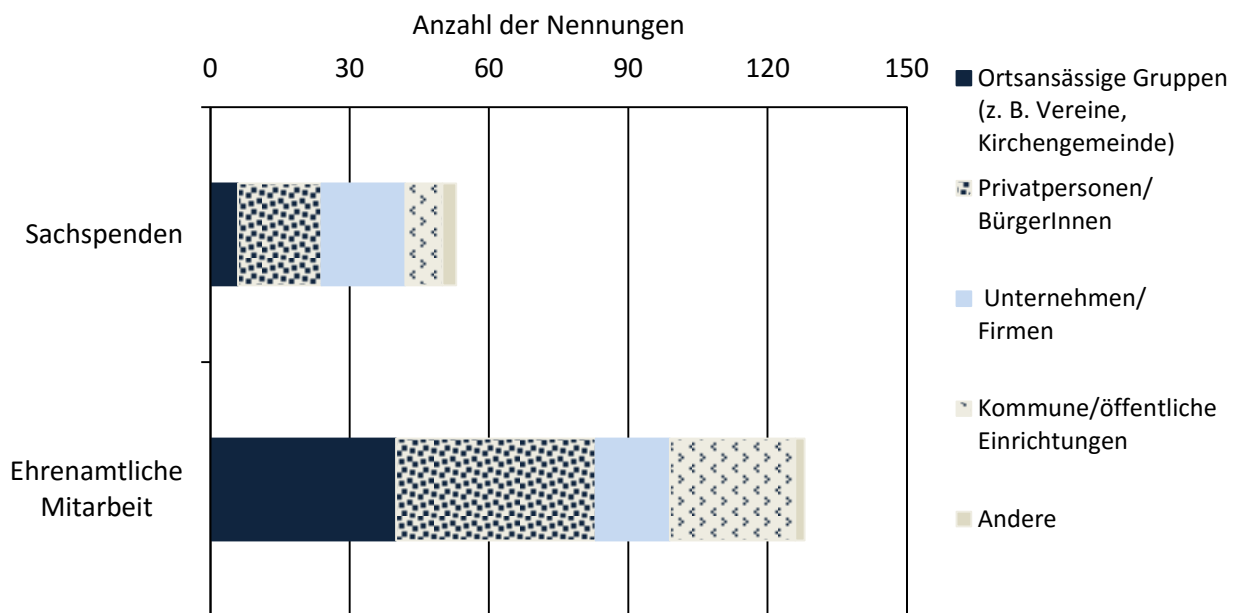
**Abbildung 40:** Zentrale Governance-Indikatoren 2013 und 2009 getrennt nach Sphären



Es wurde eine 6-stufige Skala verwendet (1=positiv/sehr zufrieden bis 6=negativ/sehr unzufrieden). Aufgrund der überwiegend positiven Wertungen wird hier nur der Ausschnitt 1 bis 4 angezeigt.

Quelle: Eigene Darstellung nach LAG13\* und LAG09\*.

**Abbildung 41:** Anzahl der Nennungen zu Sachspenden und ehrenamtlicher Mitarbeit in der Projektumsetzung



Quelle: ZWE; n=76 (Projekte mit Unterstützung), Mehrfachnennung möglich, eigene Darstellung.

Zur Unterstützung von Projekten durch Sachspenden oder ehrenamtliche Mitarbeit (ZWE\*) liegen für die 313er und 322er LEADER-Projekte detaillierte Angaben aus der Zuwendungsempfängerbefragung vor. Bei etwa einem Drittel der Antworten (76 von 221) wurde die Frage nach einer Unterstützung bejaht. Die Anzahl der Nennungen ist in Abbildung 41 dargestellt (Mehrfachnennungen pro Projekt waren möglich). Demnach war eine ehrenamtliche Mitarbeit häufiger als Sachspenden. Die Sachspenden kamen v. a. von Privatpersonen und Unternehmen, während die ehrenamtliche Mitarbeit v. a. von ortsansässigen Gruppen und Privatpersonen geleistet wurde.

Dabei ist der Anteil an Projekten mit Unterstützung bei privaten Projektträgern mit 53 % deutlich höher als bei den öffentlichen mit 31 %. Insgesamt erfuhren die LEADER-Projekte also ein erhebliches Maß an Unterstützung aus der Region, wobei diese deutlich über derjenigen bei entsprechenden Vergleichsgruppen der Schwerpunkt-3-Projekte lag (z. B. gab es bei den 313ern bei 33 % der LEADER-, aber nur bei 15 % der SP3-Projekte eine solche Unterstützung, bei den befragten öffentlichen 322er Projekten stehen sich Anteile von 32 % für LEADER und 11 % für SP3 gegenüber).<sup>122</sup>

<sup>122</sup> Der hohe Anteil von ehrenamtlichen Engagement/Sachspenden bei den LEADER-Projekten ist auch deshalb positiv zu sehen, da aufgrund des weniger lokalen Fokus auch eine begünstigende Bedingung (=direkter lokaler Bezug) im Vergleich zu den Projekten des Schwerpunkt 3 seltener ist.

Die LEADER-Förderung hat in verschiedener Hinsicht zur Qualität einer Local Governance in den ländlichen Gebieten beigetragen:

- Durch die LAGn sind im ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommerns flächendeckend<sup>123</sup> Governance-Arrangements zur Zusammenarbeit von Akteuren aus Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft etabliert, wobei die Zufriedenheiten mit den wichtigsten Aspekten der Entscheidungsprozesse insgesamt hoch sind.
- Von den befragten Akteuren gibt es auch positive Einschätzungen zur Legitimität, außerdem erfolgt eine Unterstützung aus der Region (die bezüglich Sachspenden/ehrenamtlicher Mitarbeit über der SP3-finanzierten Projekte liegt).
- Weiterentwicklungen des Sozialkapitals haben sich durch das Kennenlernen und die Zusammenarbeit ergeben, was sich u. a. in einem verbesserten Verständnis für andere Akteursgruppen niederschlägt. Insbesondere die Beziehungen zu Vereinen/Verbänden haben sich häufig verbessert.

### Empowerment

Empowerment meint Selbstermächtigung bzw. die Befähigung von Akteuren zu eigenständigem Handeln und Artikulation sowie Durchsetzung ihrer Interessen. Empowerment beschreibt aber auch einen „fürsorglichen Ansatz“, der beinhaltet, dass marginale Bevölkerungsgruppen und Individuen befähigt werden müssen bzw. sollen, um gesellschaftliche Teilhabe zu erlangen bzw. einzufordern. Im Kontext von LEADER wird unter Empowerment hier die Nutzung von Mitgestaltungsmöglichkeiten zur lokalen Entwicklung verstanden (Storey, 1999). Dazu wird hier vor allem die Repräsentanz verschiedener Akteursgruppen (z. B. junge Menschen, Frauen, PolitikerInnen, etc.) betrachtet.

Die institutionelle und thematische Zusammensetzung der LAGn wurde bereits dargestellt. Hinsichtlich der Repräsentanz verschiedener Akteursgruppen bleibt festzuhalten, dass ähnlich wie in anderen Gremien z. B. Gemeinderäten<sup>124</sup>, in den LAGn ein bestimmter Teil der Gesellschaft – gut ausgebildet, im mittleren Alter – überwiegt und andere Gruppen eher über hauptamtliche Interessenvertretungen, z. B. Gleichstellungsbeauftragte, Jugendverbandsvertreter präsent sind. Zu erinnern ist an den in Mecklenburg-Vorpommern vergleichsweise sehr hohen Frauenanteil in den Entscheidungsgremien der LAGn.

---

<sup>123</sup> Aus der Literatur ergibt sich, dass eine solche kontinuierliche Zusammenarbeit zur Gestaltung von integrierten Regionalentwicklungsansätzen in der Regel nicht ohne externe Anreize zustande kommt. Die Zusammenarbeit ist tendenziell umso schwieriger zu etablieren, je mehr es dabei um die Behandlung von Gemeinschaftsgütern geht oder wenn (bei informellen Ansätzen) der Regionszuschnitt über die lokale Ebene hinausgeht (Fürst, Lahner und Pollermann, 2006).

<sup>124</sup> (vgl. Egner, Krapp und Heinelt, 2013).



Zur Einschätzung eines Empowerments der LAG-Mitglieder im Sinne eines Kapazitätsaufbaus können auch deren Einschätzungen zu positiven Effekten, die über die Projekte und das Kennenlernen der LAG-Mitglieder hinausgehen, herangezogen werden (LAG13\*22):<sup>125</sup>

- Wissen, neue Fähigkeiten, neue Informationskanäle ergaben sich für 68 % der Befragten, dazu erfolgten Konkretisierungen wie etwa: *„Hinweise auf Fördermöglichkeiten und Herangehensweisen“*, *„Wunderbare Ideen von einigen Projektträgern, die für die Sache ‚brennen‘. Dadurch Inspiration für eigene Projektideen“*, *„Verbindungen zu kleinen Kommunen verstärkt; weiß mehr wo dort der Schuh drückt“*, *„Kontakte, die sehr nützlich sind, um auch meine Arbeit besser zu vernetzen mit wichtigen Partnern“*.
- Auch 54 % bejahten Zugewinne für Eigenes Handeln: z. B. Umsetzung von Projekten (die nicht aus LEADER gefördert wurden), aktive Zusammenarbeit mit anderen Akteuren, neue Kooperationen, dazu erfolgten Konkretisierungen wie: *„Zusammenarbeit bei Projekten (ohne LEADER-Förderung)“*, *„Vernetzung mit gleichartigen Projektträgern“*, *„Zusammenarbeit und Kooperation mit polnischen Akteuren“*.
- Andere Effekte benannten 10 % der Befragten, wobei sich die meisten Nennungen auf „weiche Aspekte“ von Kooperation bezogen, wie z. B. *„Der ‚Blick über den Tellerrand‘ wird zur Selbstverständlichkeit“*, *„Stärkung der Identifikation mit der Region und ihrer Potenziale“* oder *„Beratung und ‚Mutmachen‘ um Anträge zu stellen.“*

Zunächst gab es für Nicht-LAG-Mitglieder in MV nur relativ wenige Angebote zum Mitmachen, im Verlauf der Förderperiode wurden aber vermehrt Arbeits- und Projektgruppen als weitere Gelegenheit zur Mitarbeit etabliert. Insgesamt dienten diese Gremien kaum der offenen Partizipation der Bevölkerung. Dabei sind je nach Aufgabenstellung in der Praxis gezieltere Formen der Ansprache auch sinnvoller als unspezifische Einladungen „an alle“, nur sollte klar sein, dass LEADER in MV kein Instrument zur aktivierenden Beteiligung der gesamten Bevölkerung war. Das Empowerment beschränkt sich also auf bestimmte Akteure der ländlichen Entwicklung.

### **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.

Es gab umfangreiche Aktivitäten zum Einbeziehen der Öffentlichkeit, mit denen unterschiedliche Zielgruppen über die LAGn und ihr Umfeld hinaus erreicht wurden. Dazu wurde die Öffentlichkeitsarbeit der Regionalmanagements recht gut (aber nicht sehr gut) bewertet (siehe Kapitel 8.2.2, Abschnitt Management der LAG), so sollten die Bemühungen, die LEADER-Projekte auch einer breiten Öffentlichkeit bekannt zu machen, verstärkt werden. Hier könnte auch das Land

---

<sup>125</sup> Frage: „Haben sich durch die Arbeit im LEADER-Prozess positive Effekte für Sie ergeben, die über die Wirkungen der geförderten Projekte oder das Kennenlernen der LAG-Mitglieder hinausgehen?“ (LAG13\*24).

stärker unterstützen, z. B. im Rahmen einer gemeinsamen Öffentlichkeitsarbeit von Land und Regionen.

### **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 des „ELER-Systems“ und ihre Art der Interaktion sowie die vorgeschriebenen Verwaltungsabläufe und den daraus resultierenden Grad von Autonomie für die LAG (Grieve und Weinspach, 2010, S. 24). Im Detail beinhaltet dies insbesondere

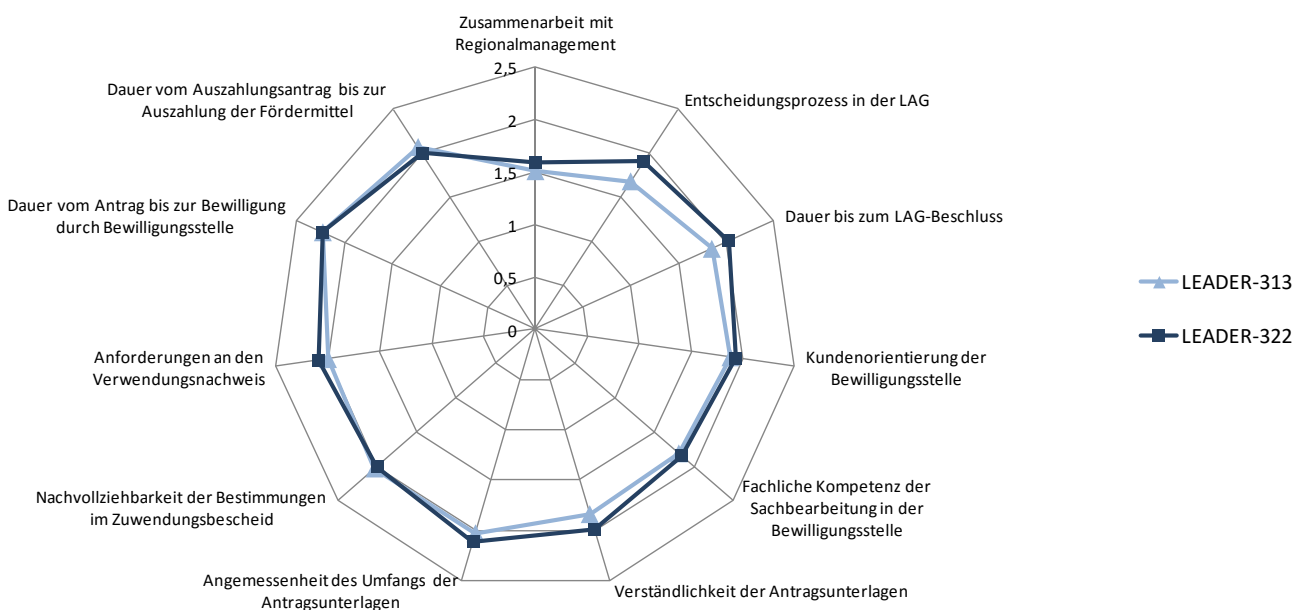
- die Kommunikation zwischen Ministerium/Fachreferat und Bewilligungsstellen bzw. LAGn sowie zwischen LAGn und Bewilligungsstellen und
- die Angemessenheit der Umsetzungsprozeduren und Regelungen.

Die Einschätzungen der Regionalmanagements zur **Interaktion der LAGn mit Fachreferat und Bewilligungsstellen** wurden bereits zur HZB abgefragt. Insgesamt zeigen die Befragungsergebnisse, dass die LAG-Ebene und die Landesebene gut koordiniert waren bzw. zusammenarbeiteten. Die sehr große Unzufriedenheit der RegionalmanagerInnen mit den Bewilligungsstellen für die Nicht-ILE-Maßnahmen zeigt demgegenüber einen grundlegenden Handlungsbedarf auf.

Bei der **Angemessenheit der Umsetzungsprozeduren** und Regelungen ist der Aspekt der Flexibilität bzw. der Offenheit für nicht standardisierbare Vorhaben und Abläufe wichtig. Daneben ist aber auch die Praktikabilität und Handhabbarkeit der verschiedenen Verfahrensschritte für die Zuwendungsempfänger, insbesondere für nicht-öffentliche Träger, von Bedeutung. Die Ergebnisse der ZWE-Befragung sind in Abbildung 42 zusammengefasst. Insbesondere die Zusammenarbeit zwischen den Zuwendungsempfängern und dem Regionalmanagement, aber auch das weitere Verfahren mit der LAG wurde positiv bewertet. Etwas weniger positiv bewertet wurden einzelne Aspekte des administrativen Förderverfahrens. Am geringsten war die Zufriedenheit mit der Dauer vom Antrag bis zur Bewilligung, wobei auch hier der Mittelwert mit 2,2 (6-stufige Skala) immer noch im guten Bereich liegt.

Insgesamt lässt sich eine recht hohe Kundenzufriedenheit konstatieren. Eine sehr gute Nachbesserung während der laufenden Förderperiode war die Einführung von LEADERalternativ. Ein Problem waren v. a. die Bewilligungsstellen der Nicht-ILE-Maßnahmen, sodass bereits in der Halbzeitbewertung ein „Ein-Tür-Prinzip“ für alle LEADER-Projekte empfohlen wurde.

**Abbildung 42:** Zufriedenheiten der Zuwendungsempfänger mit dem Förderverfahren



Mittelwerte der Antworten auf die Frage: Wie zufrieden oder unzufrieden waren Sie mit den folgenden Gesichtspunkten des Förderverfahrens?\* (zu LEADER-Projekten nach ELER-Codes)

Es wurde eine 6-stufige Skala verwendet (1=sehr zufrieden bis 6=sehr unzufrieden). Aufgrund der positiven Wertungen wird hier nur der Ausschnitt 1 bis 2,5 angezeigt.

Quelle: ZWE\*, n=228; eigene Darstellung.

Zum administrativen Förderverfahren ist das signifikant positivere Abschneiden Mecklenburg-Vorpommerns im Vergleich zu den anderen Ländern der 7-Länder-Evaluierung hervorzuheben, insbesondere zu den Antragsunterlagen und der Verständlichkeit des Zuwendungsbescheides

### 8.2.4 Kapazitätsaufbau für Beschäftigung und Diversifizierung

Zur Frage „Inwieweit hat LEADER zur Bildung lokaler Kapazitäten für Beschäftigung und Diversifizierung beigetragen?“ (Frage 21) werden zunächst direkte Beschäftigungseffekte im Sinne der geschaffenen Stellen in Vollzeitäquivalenten (FTE) betrachtet. Dann erfolgt eine Betrachtung inwieweit LEADER die Rahmenbedingungen für ökonomische Aktivitäten verbessert hat.

Um direkte Beschäftigungseffekte der LEADER-Projekte zu analysieren, wurden in der schriftlichen ZWE-Befragung die Beschäftigungseffekte, differenziert nach Geschlecht und Alter sowie nach der Beschäftigungsform, erhoben. Hier nicht berücksichtigt werden konjunkturelle Beschäftigungseffekte, die vorübergehend z. B. durch die Baumaßnahmen entstanden sind.

Kleine, aber nennenswerte Effekte entstanden im Bereich LEADER durch Projekte im Bereich Tourismus (313, auf Basis der ZWE-Befragung 42,3 FTE) und Dorferneuerung (322, 26,9 FTE) sowie den Schule/Kita (321, hier wurden die ZWE bei LEADER nicht befragt). Positiv hervorzuheben ist, dass nur etwa ein Zehntel der neuen Arbeitsplätze für geringfügig Beschäftigte geschaffen wurden. Für die Altersgruppe der unter 25-Jährigen waren praktisch keine Effekte vorhanden. Zu bedenken ist, dass die Daten insgesamt durch die Erhebungsform nur wenig belastbar sind, hier werden also eher Größenordnungen als genaue Effekte dargestellt.

Die Antworten zu indirekten Arbeitsplatzeffekten beinhalteten also sowohl sehr globale Einschätzungen (mit der Logik: mehr Attraktivität = mehr Gäste = mehr touristische Beschäftigung) als auch sehr kurze Wirkungsketten, wenn etwa durch die geschaffene soziale Infrastruktur Beschäftigungsverhältnisse für Fahrdienste und Verwaltung entstanden sind. Dass diese Effekte in der Befragung als „indirekte Effekte“ benannt werden (weil die Beschäftigungsverhältnisse nicht direkt im Projekt entstanden sind, sondern z. B. über Beauftragungen organisiert werden), belegt wiederum, dass eine Betrachtung der direkten Effekte zu kurz greift. Auch weitere Interviews mit Zuwendungsempfängern belegten Arbeitsplatzeffekte des EPLR M-V jenseits des Tourismus, wie etwa ein Gesundheitshaus oder ein Seniorenwohnprojekt mit Fokus auf Demenzkranke.

Darüber hinaus wiesen die positiven Einschätzungen der befragten LAG-Mitglieder zur Aussage „Durch LEADER ... wurden neue Entwicklungsmöglichkeiten für die Region aufgezeigt“ (Mittelwert 2,26 auf sechstufiger Skala) darauf hin, dass sich Möglichkeiten für eine Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft verbessert haben könnten.

Eine Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung im ländlichen MV erfolgt vor allem indirekt über die Verbesserung der Infrastruktur. Ein Großteil der Projekte (über 60 %) zielt direkt oder indirekt auf die Förderung des Tourismus ab, von der verschiedene tourismusnahe Wirtschaftszweige profitieren. Positiv zu werten ist, dass keine ggf. wettbewerbsverzerrende Subventionierung einzelner Betriebe erfolgt, sondern die Rahmenbedingungen der Region für den Tourismus gestärkt werden. In der Folge haben idealtypisch eigene Initiativen von Unternehmen bessere Chancen (eine detailliertere Einschätzung zu den touristischen Projekten erfolgt im Modulbericht 8\_MB LEADER Kapitel 4.4.2). So werden letztlich Gemeinschaftsgüter wie Radwege, Badestege oder gemeinsames Marketing gefördert, die andernfalls (z. B. durch einzelne Private) nicht bereitgestellt werden würden. Da für touristische Förderungen ein regionales Gesamtkonzept wichtig ist, war die Einbindung der Förderung in die LEADER-Prozesse positiv zu werten.

### 8.2.5 Beitrag zu Zielen der Entwicklungsstrategien und des -programms

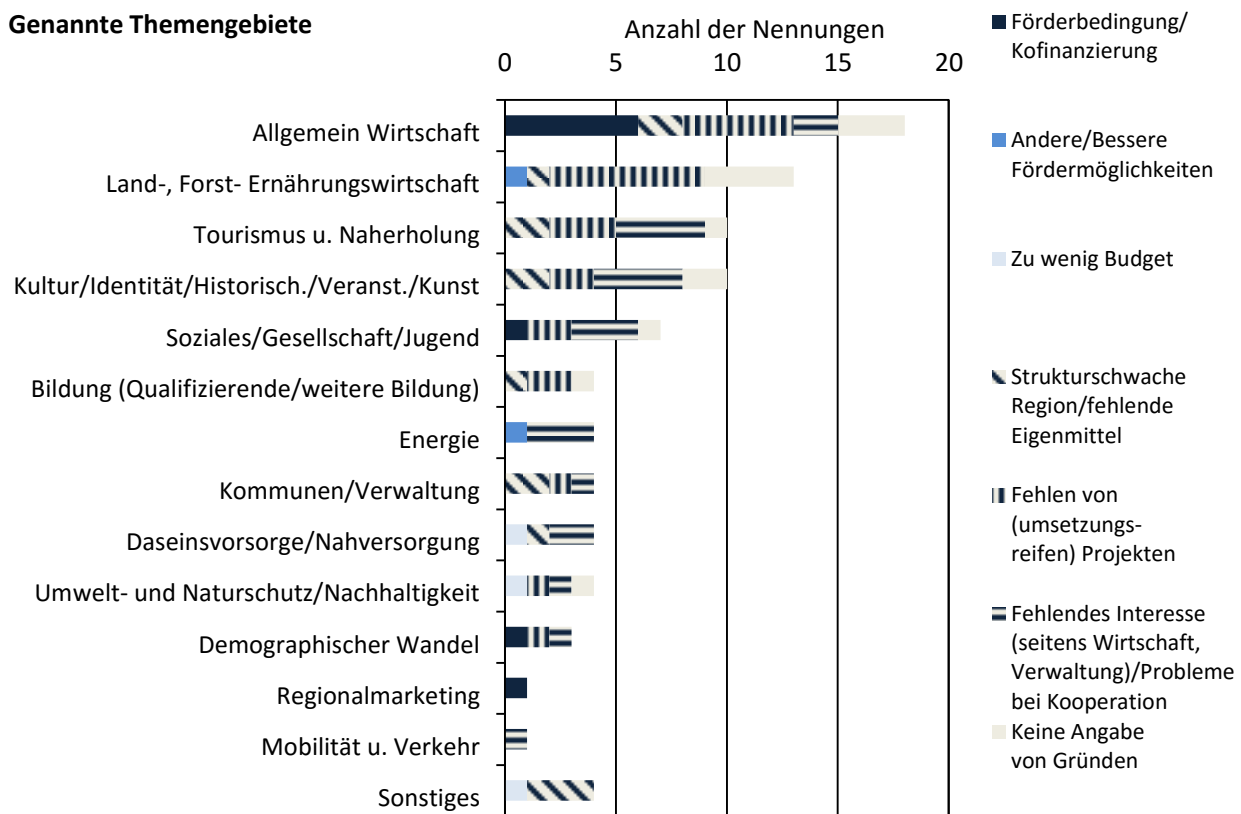
Zur Bewertung der Frage „Inwieweit haben die LAGn zur Erreichung der Ziele der Entwicklungsstrategien und des Entwicklungsprogramms beigetragen?“ erfolgen hier zunächst Analysen zu den Entwicklungsstrategien und dann zu den Beiträgen zu Zielen des Entwicklungsprogramms.

### Beitrag zu Zielen der Entwicklungsstrategien

Da sowohl die **Ziele der Entwicklungsstrategien** (GLES) der 13 LEADER-Regionen als auch die jeweiligen Kontextbedingungen höchst vielfältig sind, ist eine Einschätzung zur Erreichung der jeweils spezifischen Ziele nur regionsindividuell möglich. Dieser Aufwand ist im Rahmen der Evaluationstätigkeiten nicht leistbar. Durch die Befragung der RegionalmanagerInnen (2010) und LAG-Mitglieder (2013) konnten aber zusammenfassende Einschätzungen erfasst werden.

Der überwiegende Teil der befragten LAG-Mitglieder sah die **Ziele der jeweiligen Entwicklungsstrategie** als weitgehend oder überwiegend erreicht an (62 % der Befragten) und nur 2 % gaben eine überwiegende/weitgehende Nicht-Erreichung der eigenen Ziele an. Der deutliche Anteil der teils/teils-Antworten (36 %) wirft aber auch die Frage nach defizitären Bereichen und möglichen Ursachen auf. Auf die offene Frage nach Handlungsfeldern, in denen sie eine größere Wirkung erwartet hätten, machte 2013 knapp ein Viertel der befragten LAG-Mitglieder Angaben. Die Häufigkeiten der Nennungen der Befragten sind in Abbildung 43 zusammenfassend dargestellt.

**Abbildung 43:** Einschätzung der LAG-Mitglieder zu schlechter als erwartet umgesetzten Themenbereichen und diesbezüglichen Gründen



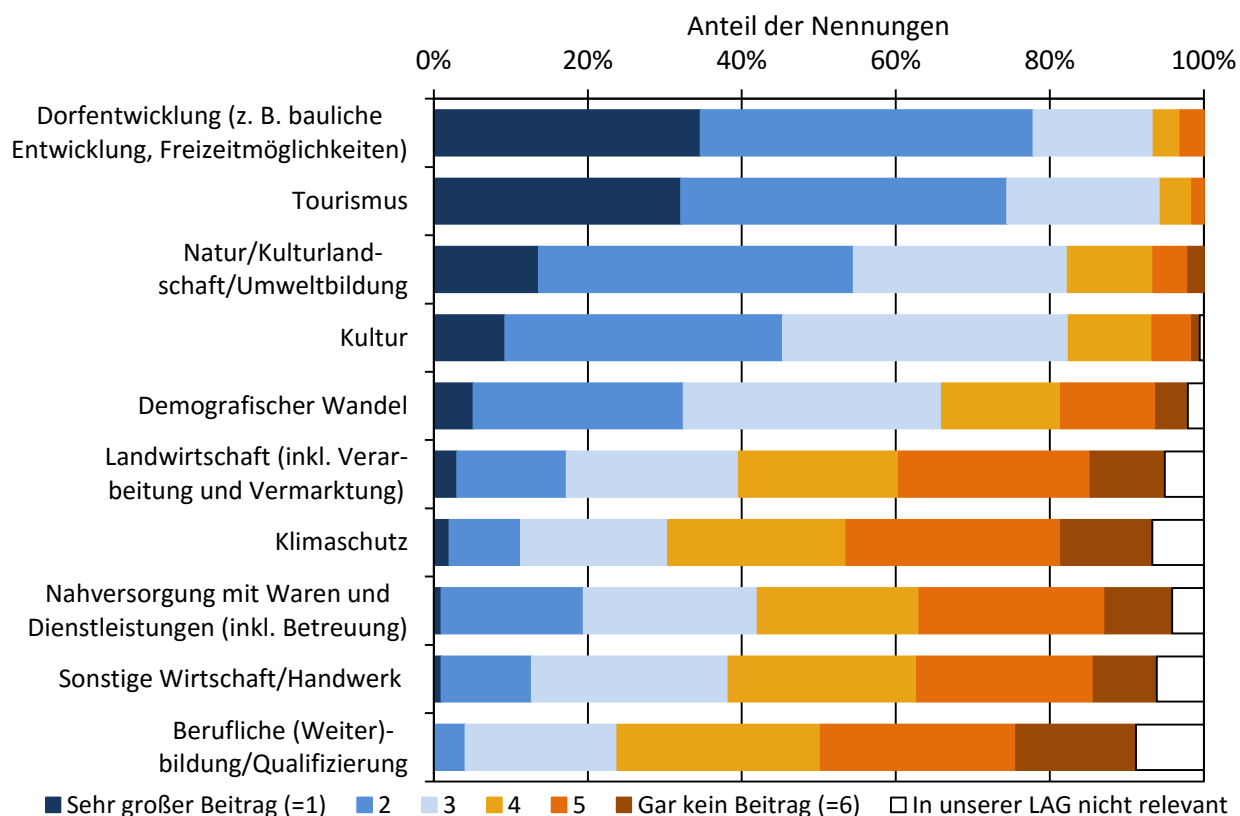
Quelle: LAG13\*18, n=74, eigene Darstellung.

Die häufigsten **Begründungen, warum die erwarteten Wirkungen** ausblieben, bezogen sich auf regionseigene Bedingungen, insbesondere den Mangel an passenden/ausgereiften Projekten

(32 % der Gründe) und fehlende Eigenmittel bei Projektträgern bzw. die wirtschaftliche Schwäche der Region (19 %). Sehr relevant waren auch fehlendes Interesse für bestimmte Themen seitens der LAG, der Wirtschaft oder Verwaltungen sowie Probleme bei der Kooperation (30 %). Demgegenüber wurden nicht passende Förderbedingungen/Kofinanzierung (12 %) 2013 nur noch seltener benannt.

Eine Betrachtung der Ergebnisse aus der LAG-Befragung zum **Beitrag von LEADER in unterschiedlichen Handlungsfeldern** illustriert die Schwerpunkte der LEADER-Wirkungen (siehe Abbildung 44). Die höchsten Beiträge sehen die LAG-Mitglieder in den Bereichen Dorfentwicklung und Tourismus, während LEADER in den Handlungsfeldern Qualifizierung, sonstige Wirtschaft, Nahversorgung, Klimaschutz und Landwirtschaft nur wenig Relevanz hat. Die Ursachen sind unterschiedlich. Einige Themen – wie etwa Klimaschutz – werden stärker über andere Förderprogramme bearbeitet, andere Themen werden bisher eher selten in den LAGn aufgegriffen oder die Förderkonditionen bieten keine passenden Möglichkeiten.

**Abbildung 44:** Einschätzung der LAG-Mitglieder zum Beitrag von LEADER nach Handlungsfeldern



Quelle: LAG13\*20, n=199, eigene Darstellung.

## Beitrag zu Zielen des Entwicklungsprogramms

Hinsichtlich der **Ziele des Entwicklungsprogramms** werden zunächst die im EPLR M-V konkret genannten Ziele betrachtet, dabei werden nur die Maßnahmen dargestellt, zu denen auch relevante Mittelverausgabungen erfolgten (=413, 431). Da die Ziele oft wenig präzise formuliert waren, erfolgt dazu zunächst jeweils nur eine knappe Einschätzung. Zu denjenigen Zielbereichen des EPLR M-V, in denen LEADER besonders relevant war, erfolgt dann eine vertiefte Betrachtung (zu Tourismus, Lebensqualität, demografischem Wandel und Natur/Umwelt).

### Maßnahme 413:

- **Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft:** Hier ist auf die Erörterungen im Modulbericht 8\_MB LEADER (Kapitel 8.4) zu verweisen. Die Diversifizierung wurde insbesondere indirekt durch die Förderung von touristischer Infrastruktur unterstützt. Zudem gab es einige Beiträge im Bereich (sozialer) Dienstleistungen.
- **Verbesserung der Tourismusbedingungen:** Durch unterschiedlichste Projekte zu Wegen, Sehenswürdigkeiten, touristischer Infrastruktur oder Vernetzung/Marketing ist von einem sehr positiven Beitrag zur Zielerreichung auszugehen.
- **Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum:** Durch die Unterstützung von sozialer Infrastruktur, Dienstleistungseinrichtungen und Freizeitangeboten für die Bevölkerung (Aufenthaltsqualität in Dörfern, Badeseen, Sport- und Spielplätze) sind hier für unterschiedliche Bereiche von Lebensqualität hohe Beiträge zu erwarten.
- **Entwicklung praxisnaher Lösungsansätze und deren Umsetzung in Pilotvorhaben zur wirksamen Begegnung der ungünstigen demografischen Entwicklung in Mecklenburg-Vorpommern:** Ein hoher Anteil an Projekten hatte Bezüge zu Fragen des demografischen Wandels, wobei deren Wirksamkeit unterschiedlich war. Zudem wurden die verschiedenen Aspekte der „ungünstigen Entwicklung“ nur teilweise mit einer größeren Zahl von Projekten bearbeitet. Zur Initiierung von Pilotvorhaben ist die erfolgreiche Durchführung des LEADER-Landeswettbewerbs zu nennen.

### Maßnahme 431:

Die erfolgreiche Etablierung der 13 Regionalmanagements wurde im Modulbericht 8\_LEADER (Kapitel 4.1) erörtert. Auch die einzelnen Ziele beziehen sich auf die Etablierung des LEADER-Ansatzes.

- **Förderung der zielgerichteten Umsetzung der Entwicklungsstrategie:** Dieses Ziel konnte erreicht werden, was u. a. durch Befragungsergebnisse der LAG-Mitglieder zur Frage nach dem roten Faden der Arbeit und zur Zielerreichung sowie zu Bewertungen zu Unterstützungsleistungen des Regionalmanagements deutlich wird.
- **Sensibilisierung und Motivierung der Akteure vor Ort für die Umsetzung der Entwicklungsstrategie:** Bezogen auf die LAG-Mitglieder und Projektträger ist dies sicherlich gelungen, was an der hohen Bekanntheit der Strategie deutlich wird, die auch über den Kreis der direkt Be-

teiligten hinausgeht. Die Inhalte der Strategien hatten bei den LAG-Mitgliedern hohe Zustimmungswerte. Geringer ist die Unterstützung durch die Wirtschaft der Region, auch eine breite Öffentlichkeit wird nicht unbedingt erreicht.

- **Auswahl gemeinschaftlicher, sektorübergreifender Ansätze:** Sowohl die Entwicklungsstrategien als auch die Projektumsetzungen tragen zu multisektoralen Ansätzen bei.
- **Aufzeigen neuer Möglichkeiten zur Nutzung und Entwicklung des ländlichen Raums:** Auch wenn die Bedingungen für innovative Projekte teilweise nicht optimal waren, konnten innovative Projekte verwirklicht werden. Auch die Einschätzungen zum Aufzeigen „neuer Möglichkeiten für die Entwicklung die Region“ waren insgesamt positiv.

Die Einschätzungen zur Zielerreichung zeigen ein gemischtes Bild, wobei in den hier aufgeführten Bereichen, in denen auch die entsprechenden Mittelverausgabungen erfolgten, insgesamt hohe Beiträge zu vermerken sind. Im Folgenden werden die Beiträge der geförderten Projekte zu den im EPLR M-V für LEADER zentralen Themen (Tourismus, Lebensqualität, demografischer Wandel, Umwelt/Natur) erläutert.

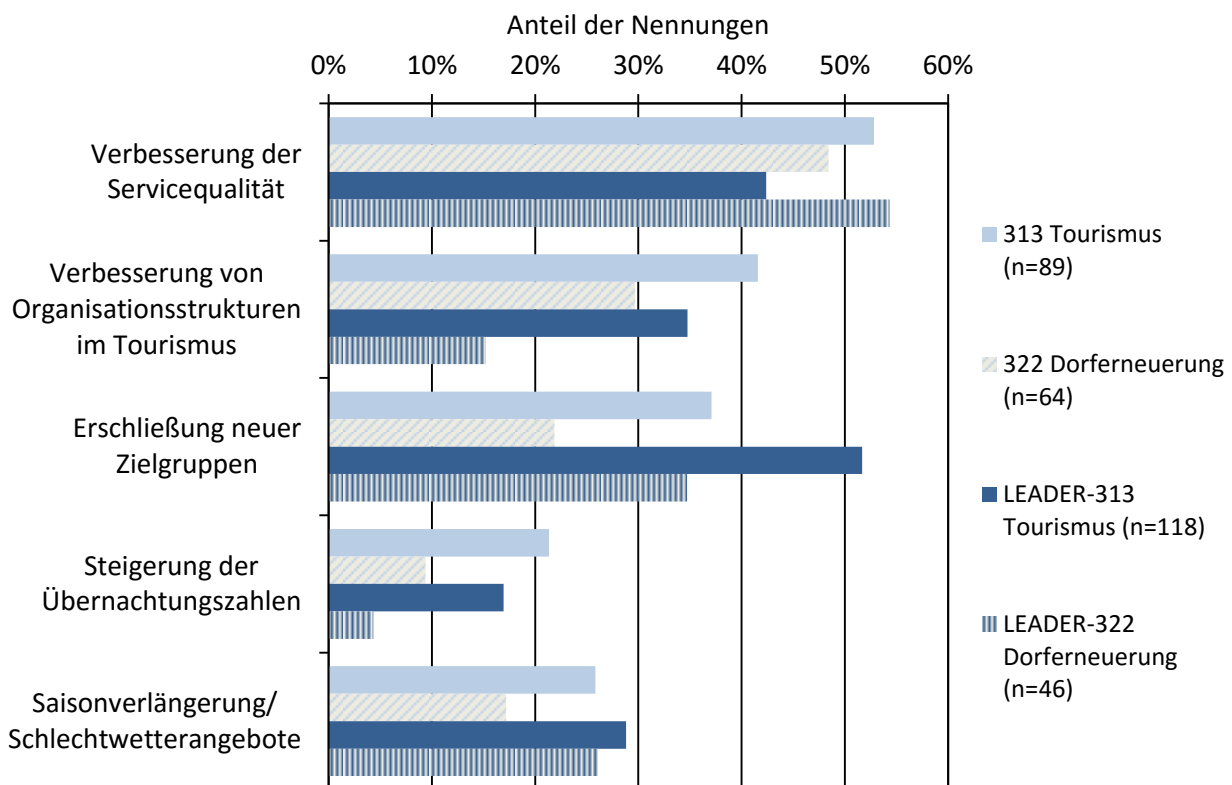
### **Tourismus**

Der Tourismus hat unter den verschiedenen Themen der LAGn den höchsten Anteil in der Projektumsetzung. So wurde bei 61,4 % der Projekte der Tourismus von den RegionalmanagerInnen als ein wesentliches Thema benannt (in der Abfrage wurden den Projekten bis zu drei Themen zugewiesen, XLS\*08-12). Dabei war bei 11,4 % der Projekte Tourismus die alleinige Nennung, in 50 % der Projekte wurde Tourismus zusammen mit einem oder zwei anderen Themen genannt. Die häufigsten Zweierkombinationen mit Tourismus waren „Tourismus/Kultur“ mit 7,9 % aller Projekte und „Tourismus/Natur- und Umweltschutz“ mit einem Anteil von 5,9 %.

Die konkreten Wirkungen der einzelnen Projekte auf die Tourismusbedingungen der Regionen sind schwer abschätzbar. Als Hinweise auf relevante Wirkungen sind die Einstufungen der ZWE in Abbildung 45 dargestellt. Die Prozentanteile der Dorferneuerungsprojekte beziehen sich dabei wiederum auf die Gesamtheit der Projekte mit touristischer Wirkung (nicht auf die Gesamtheit aller befragten Projekte). Hier zeigt sich, dass LEADER eher Neues versucht (in diesem Fall die Erschließung neuer Zielgruppen). Hinsichtlich der Verbesserung von Organisationsstrukturen hatten demgegenüber die Tourismusprojekte (Code 313) des Schwerpunkts 3 den höchsten Anteil.



**Abbildung 45:** Wirkungsbereiche der LEADER-Projekte im Tourismus (Einschätzung der ZWE)



Quelle:ZWE\*, Mehrfachnennungen waren möglich, eigene Darstellung.

Insgesamt tragen die über LEADER geförderten Projekte in ihrer Gesamtheit durchaus zur Aufwertung der Region als touristische Destination bei. Günstig ist, dass allgemeine touristische Infrastrukturen gefördert werden, die sonst wegen ihres Gemeinschaftsgutcharakters<sup>126</sup> nicht von privater Seite finanziert werden würden. Ein Zitat der Fallstudie zeigt: „dass Vieles sonst nicht möglich wäre: Ohne LEADER wären wir halb so weit, was Infrastruktur angeht. In der gesamten LEADER-Region sind touristische Sachen passiert, die sich für die Destinationsentwicklung nutzen lassen, da solche Serviceaspekte einen wichtigen Bestandteil einer touristischen Attraktivität darstellen, hat dies also auch Wirkung auf Aspekte wie Übernachtungszahlen“ (Fallstudie\*).

### Lebensqualität

Eine detaillierte Herleitung der zu betrachtenden Dimensionen findet sich im VT Lebensqualität (9.9\_MB\_Lebensqualität). Die LEADER-Förderung war sehr unterschiedlich in den einzelnen Dimensionen wirksam.

<sup>126</sup> Der Gemeinschaftsgutcharakter ist schon durch die Komplexität des „Produkts“ Tourismus bedingt, das neben privatwirtschaftlichen Leistungen die Bereitstellung öffentlicher Güter (wie Weeginfrastruktur etc.) erfordert.

Die **soziale Infrastruktur** in Form von Dorfgemeinschaftshäusern, Vereinsheimen, Mehrgenerationentreffs oder Einrichtungen zur Betreuung von SeniorInnen, Jugendlichen und Kindern hat einen großen Anteil bei den LEADER-Projekten. Durch 32 % der Projekte, die sich auf solch ein Angebot/eine Dienstleistung bezogen, ist mit der Förderung ein neues Angebot entstanden und durch 63 % wurde das bestehende Angebot verbessert, bei 5 % blieb das eigentliche Angebot unverändert (ZWE\*).

Im Bereich der **Ortsgestaltung** wurden über LEADER-322 vor allem Platzgestaltungen, Maßnahmen im Verkehrsraum und die Umfeldgestaltung öffentlicher Gebäude realisiert. Ein spezifischer LEADER-Mehrwert war in diesen Projekten aus den Befragungen jedoch nicht herauszulesen. Hier waren neben den Dorferneuerungsprojekten (322) auch Projekte zum Kulturerbe (323) wirksam.

Ein für LEADER in anderen Bundesländern typischer Bereich der Daseinsvorsorge ist eine Förderung der **Nahversorgung**. Hierzu wurden – trotz der insgesamt hohen Herausforderungen in einem relativ dünnbesiedelten Bundesland wie Mecklenburg-Vorpommern – kaum Projekte umgesetzt. Auch die Bereiche Mobilität/Verkehr fanden sich nur selten in Projektumsetzungen, wobei die Erreichbarkeit von Angeboten der Daseinsvorsorge einen entscheidenden Anteil an der Lebensqualität insbesondere weniger mobiler Nutzergruppen hat.

Die LAGn insgesamt boten auch Angebote zur **politischen Partizipation** (Maßnahme 431).

### Demografischer Wandel

Die Antworten deuten bei LEADER-Projekten<sup>127</sup> auf eine häufige Berücksichtigung hin: Bei den Tourismusprojekten (ELER-Code 313) gaben 31 % und bei der Dorfentwicklung (ELER-Code 322) 43 % der Befragten entsprechende Beiträge<sup>128</sup> an. Die Antworten verteilten sich dabei auf ganz unterschiedliche Handlungsansätze und Wirkungsbereiche.

Die meisten Maßnahmen dienen der Verbesserung der **Attraktivität der Ländlichen Räume**. Dabei werden generationenübergreifende Angebote, Angebote für Kinder und insbesondere für SeniorInnen gestaltet. Das Thema Abwanderung von Frauen findet kaum gesonderte Beachtung (z. B. im Sinne der Entwicklung von höherqualifizierten Arbeitsplätzen). Positiv hervorzuheben ist aber, dass der Bereich Kinderbetreuung über verschiedene Maßnahmen unterstützt wird.

---

<sup>127</sup> Bei den vergleichbaren Schwerpunkt-3-Projekten werden Wirkungen im Bereich Demografischer Wandel seltener geäußert: 23 % (EU-Code 313) bzw. 32 % (EU-Code 322).

<sup>128</sup> Dabei ist die Beantwortung der Frage natürlich sehr von der subjektiven Einordnung der Befragten abhängig. Letztlich haben alle LEADER-Projekte einen Bezug zum Gegensteuern beim demografischen Wandel, da sie alle die Lebensqualität verbessern (bei einem weit gefassten Verständnis von Lebensqualität, haben auch rein touristische Projekte mittelbar durch Stärkung der Wirtschaftskraft einen Bezug zur Lebensqualität). Daher wäre theoretisch für alle Befragten ein Beitrag ankreuzbar gewesen.

Auch das Handlungsfeld **Anpassung an alternde Bevölkerung** wird bearbeitet, wie in den oben genannten Angeboten dargestellt. Außerdem greifen viele Projekte den Aspekt Barrierefreiheit auf. Die Teilhabe von Älteren am gesellschaftlichen Leben wird so durch die Förderung verbessert. Innovative Ansätze wie die Neuorganisation von Pflege kamen vor, waren aber selten.

Insgesamt wenig Beachtung findet das Handlungsfeld **Anpassung an Bevölkerungsrückgang**: Hier gibt es einige Initiativen zur Bündelung von Angeboten, aber kaum modellhafte Projekte (die ja auch für Bereiche wie Mobilität, Medizin etc. denkbar wären).

Mögliche Gründe für ein **Defizit an modellhaften Projekten** können entweder eingrenzende Förderbedingungen sein, oder dass bestimmte Problemlagen in den LAGn nicht ausreichend bearbeitet werden. So könnten für die Kommunalpolitik Maßnahmen zum Gegensteuern (im Sinne der Verbesserung der Lebensqualität der Bevölkerung) attraktiver sein, als sich dem z. T. unvermeidlichen Rückgang der Bevölkerung mit Anpassungsmaßnahmen zu stellen.

## **Umwelt**

Die Umsetzung von Projekttypen des Schwerpunktes 2 kam nicht zustande. Dennoch hatten 14,4 % der Projekte Natur- und Umweltschutz als ein wesentliches Thema. Bei den Angaben der RegionalmanagerInnen war für 0,4 % der Projekte der Natur- und Umweltschutz die alleinige Zuordnung (eine *Allelenkonzeption, eine Kleingewässeranlage im Naturschutzgebiet Kammerbruch*), bei weiteren 14 % wurde er in Kombination mit anderen Themen genannt. Die häufigsten Zweierkombinationen, in denen Natur- und Umweltschutz als relevantes Thema genannt wurden, waren „Tourismus/Natur- und Umweltschutz“ mit 5,9 % aller Projekte.

Von den befragten LEADER-Projekten gaben 42 % der Tourismus- und 36 % der Dorferneuerungsprojekte an, dass ihr Projekt Umweltwirkungen habe. Bei der Dorferneuerung ist insbesondere die Energieeinsparung (an Gebäuden) und bei den Tourismus-Projekten die Umweltbildung häufig benannt worden. Demzufolge wurden im landschaftsbezogenen Tourismus Synergiepotenziale mit Naturerleben und Umweltbildung genutzt. Unter den sonstigen positiven Wirkungen wurden Aspekte wie „weniger Verkehr in der Innenstadt“, „CO<sup>2</sup> Einsparung durch Fahrradnutzung“ oder „Naturkundeunterricht“ genannt.

Interessant ist auch hier ein Vergleich mit den entsprechenden Projekten des Schwerpunkts 3. So bestätigte sich die Annahme, dass in LEADER-Projekten durch den integrierten Gesamtansatz ein Aspekt wie Umweltbildung häufiger vertreten ist: Bei den Tourismusprojekten lag der Anteil bei LEADER bei 28,2 % gegenüber 19,6 % beim Schwerpunkt 3 und bei den Dorferneuerungsprojekten bei 10,3 % gegenüber 5,7 %.

## **Wirkungsanalyse zum LEADER-Mehrwert und Brutto/Nettowirkungen**

Bezüglich der Hinterfragung des LEADER zugeschriebenen höheren Nutzens gegenüber der Regelförderung („Mehrwert“) ist folgendes hervorzuheben:

- **Projektgenese:** Zahlreiche Projektideen entstehen aus einem gemeinsamen Arbeiten heraus. Bei 50 % der Projekte war eine „gemeinsame Entwicklung in einer Gruppe von Interessierten“ relevant. Auch Anregungen durch ähnliche Beispiele waren bedeutsam: Bei 22 % der Projekte waren es Beispiele im näheren Umkreis (bis ca. 25 km) und bei 11 % der Projekte überregionale Beispiele (über ca. 25 km Entfernung). Dies bestätigt die LEADER-Logik, dass Vernetzung und Partizipation zur Projektgenese beitragen.
- **Projektoptimierung:** Die Anregungen aus der LAG und die Beratungen durch das Regionalmanagement werden zum Großteil positiv gesehen. Durch die Inhalte der Entwicklungsstrategien wurden überwiegend neutrale und positive Einflüsse wahrgenommen und bei den Einflüssen durch die Förderbedingungen/Bewilligungsaufgaben zeigte sich die ganze Bandbreite der Antwortmöglichkeiten (inkl. negativer Wertungen). Die Analyse von abgelehnten Projekten zeigt – neben der Bestätigung von negativ zu sehenden Restriktionen durch Förderbedingungen – auch Indizien für positive Filterwirkungen (Ablehnung von Projekten ohne Mehrwert für die Region/Allgemeinheit).
- **Projektwirkungen:** Die meisten Projekte wirken wie erwartet oder haben die Erwartungen der Projektträger sogar übertroffen. Überwiegend gibt es keine bestandsgefährdenden Probleme mit Folgekosten. Hier schnitt LEADER auch keinesfalls schlechter als Standard-Projekte des SP 3 ab. Positiv zu sehen waren die durch die einzelnen LEADER-Projekte erzielten Anstoßwirkungen.
- **Brutto-/Nettowirkungen:** Sowohl bei den über LEADER geförderten Dorferneuerungs- als auch den Tourismusprojekten kreuzten unter 2 % der befragten ZWE an, dass sie das Projekt auch ohne Förderung so hätten durchführen können. Jeweils gut drei Viertel hätten das Projekt hingegen gar nicht umsetzen können. Ein gutes Fünftel (gut 20 %) hätte die Projekte in anderer Form umgesetzt. Auch wenn solche Fragen immer nur hypothetisch beantwortet werden können, wurde doch deutlich, dass die LEADER-Förderung eine Unterstützung von Initiativen war, die sonst gar nicht verwirklicht worden wären. Auch alternative Förderprogramme sind häufig unpassend.

## 8.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### 8.3.1 Schlussfolgerungen

#### Rahmensetzung durch Land und EU

Das von den Regelungen der ersten Säule geprägte **Verwaltungs- und Kontrollsystem** des ELERs (wie z. B. die Sanktionsregelung) war für die Umsetzung nicht -standardisierbarer Projekte, die ein wesentliches Kennzeichen von LEADER sind, ein erhebliches Hemmnis. Neben dem Aufwand waren im Vergleich zu LEADER+ eingeschränkte Fördermöglichkeiten problematisch.

Die Umsetzungsstrukturen waren in Mecklenburg-Vorpommern auf eine **Vielzahl von Bewilligungsstellen** verteilt. Bei den Befragungen zur Umsetzung von LEADER wurden die StÄLU als Bewilligungsstelle der über LEADER umgesetzten ILE-Maßnahmen überwiegend positiv bewertet. Demgegenüber bestand allerdings insgesamt eine große Unzufriedenheit mit den unterschiedlichen Bewilligungsstellen der Nicht-ILE-Maßnahmen.

Die Pflicht zum Aufbringen der **nationalen öffentlichen Kofinanzierung** durch die Akteure der LEADER-Regionen bzw. potenzielle Projektträger war ein ganz wesentliches Problem. So entstand eine Dominanz kommunaler Akteure in der Projektumsetzung.

### Umsetzung in den Regionen

Die **Etablierung der LEADER-Merkmale** in den Regionen ist ganz überwiegend gelungen. Durch das Regionalmanagement ist regional abgestimmtes und überregional vernetztes Vorgehen möglich. Besonders positiv hervorzuheben ist auch die gute landesweite Vernetzung. Bei der Partizipation waren einige Bevölkerungsgruppen unterrepräsentiert (v. a. Jugendliche). Auch gab es teilweise Probleme, Wirtschaftsakteure in die Prozesse einzubinden. LEADER ist in Mecklenburg-Vorpommern vergleichsweise weniger partizipativ aufgestellt als in anderen Bundesländern.

Als Defizit bei der Etablierung ist das **Fehlen von Kooperationsprojekten** zu nennen, auch wenn es einige Quasi-Kooperationsprojekte gab.

Das Thema **Innovation** ist ambivalent zu bewerten, einerseits wurden durchaus innovative Ansätze umgesetzt, andererseits waren die Förderbedingungen zu Beginn der Förderperiode zu einschränkend und insgesamt wäre noch ein Mehr an Innovation wünschenswert gewesen.

### Sozio-ökonomische Wirkungen

Eine Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung im ländlichen MV erfolgt insgesamt vor allem indirekt über die **Verbesserung von Rahmenbedingungen**.

Für die Mehrzahl der Projekte treten **eher indirekte als direkte Beschäftigungseffekte** auf, wobei erstere kaum zu quantifizieren sind.

Ein Großteil der Projekte zielte auf die Förderung des **Tourismus** ab, da für touristische Förderungen ein regionales Gesamtkonzept wichtig ist, war die Einbindung der Förderung in die LEADER-Prozesse positiv zu werten.

Weitere Wirkungen waren bei der Steigerung der **Lebensqualität** im ländlichen Raum zu vermerken. Hier entstanden Wirkungen durch die geförderte soziale Infrastruktur in Form von Dorfgemeinschaftshäusern, Vereinsheimen, Mehrgenerationentreffs oder Einrichtungen zur Betreuung von SeniorInnen, Jugendlichen und Kindern.

Gerade im Bereich **demografischer Wandel** bietet der LEADER-Ansatz Chancen. So sind auch innovative Ideen in Form von z. B. Nahversorgungs-, Gesundheits-, Pflege- oder Mobilitätsprojekten umsetzbar, für die es (anders als im Bereich Dorfentwicklung und Tourismus) oft keine passenden Standardförderinstrumente gibt. Der LEADER-Ansatz mit seinen Vernetzungsstrukturen in Mecklenburg-Vorpommern, dem Bundesgebiet und Europa bietet zudem gute Chancen für einen Austausch von Ideen und erfolgreich erprobten Konzepten zwischen den Regionen.

### Prozessnutzen/Weiche Wirkungen

Die mit der LEADER-Förderung einhergehende Erwartung eines Prozessnutzens hat sich erfüllt. Im Verlauf der Förderperiode hat eine **Verbesserung der Steuerungs- und Handlungsfähigkeit** der Akteure in den LEADER-Regionen stattgefunden. Dies zeigte sich in den Bewertungen verschiedener Aspekte der LEADER-Interventionslogik: so gab es eine Verbesserung von Beziehungen, eine Ausweitung von Kontakten sowie einen Zuwachse an Wissen und Fähigkeiten.

Letztlich wurden in Mecklenburg-Vorpommern in den 13 Regionen erfolgreich zusammenarbeitende Governance-Arrangements etabliert. Im Ergebnis hat sich die **regionale Kooperation** insbesondere auch zwischen öffentlichen und privaten Akteuren und über regionale Teilräume hinweg verbessert. Im Bereich interkommunale Zusammenarbeit war der festgestellte Nutzen durch LEADER noch relativ begrenzt. So zeigten Befragungsergebnisse anderer Bundesländer dort höhere Beiträge.

### Zusammenwirken von Rahmen, Umsetzung und Ergebnissen

Zur Frage inwieweit die erfolgreiche Etablierung der LEADER-Merkmale zum gewünschten **LEADER-Mehrwert** beitrug, liefert die Gegenüberstellung der LEADER-Projekte zu den Projekten der Mainstreamförderung des Schwerpunkts 3 wichtige Hinweise. Dabei zeichneten sich LEADER-Projekte insbesondere durch folgende Aspekte aus:

- LEADER-Projekte hatten häufiger eine gemeindeübergreifender Fokus und mehr PartnerInnen in der Projektentwicklung.
- Die Ideen basierten stärker auf gemeinsamen Arbeiten.
- Es war ein höherer Anteil eines überregionalen Austauschs von Projektideen zu verzeichnen.
- Auch war eine häufigere Integration von Umweltbildung auffällig.
- Zudem konnte eine bessere Aktivierung von Sachspenden und ehrenamtliche Mitarbeit erreicht werden.

Dabei hatte das LAG-Prozedere (Beratung durch RM und LAG) positive Wirkungen. Insbesondere das **Regionalmanagement** hatte eine entscheidende „Kümmererfunktion“, ohne die die Prozesse nicht möglich gewesen wären.

Insgesamt hat die LEADER-Förderung also funktioniert, auch wenn einige **Rahmenbedingungen die idealtypische Entfaltung von LEADER eher behindert** haben. Hier sind insbesondere die Kofi-

nanzierungsproblematik und eingeschränkten Förderbedingungen zu nennen. Gerade für die Kooperationsprojekte und innovative Ansätze sind administrative Hürden verhindernd bzw. erschwerend gewesen.

Bezüglich der **Innovation** ist zu fragen, wie die Diffusion von Ideen (*aus* und *in* die regionalen Prozesse) noch stärker unterstützt und eingefordert werden kann. Die Annahme, dass insbesondere die Projekte privater Zuwendungsempfänger Innovationen generieren können, hat sich bestätigt.

Die Annahme zu LEADER, dass eine hohe **regionale Verbundenheit** zu einem hohen Engagement für die Region beiträgt, lässt sich durch die enge Korrelation der entsprechenden Angaben aus der LAG-Befragung belegen. So ist die Bereitschaft zum Engagement enger mit der Verbundenheit als mit der Zufriedenheit mit dem Prozess korreliert (Raue, Pollermann und Schnaut, 2013).

Der Anpassung der LEADER-Aktivitäten an die **Bedingungen der Region** zeigte sich positiv: neben der GLES als regionsspezifischer Grundlage konnten sich die Themen der Arbeits- und Projektgruppen den Handlungsbedarfen anpassen. So ist der gebietsbezogene Ansatz gegenüber einer rein sektoralen Förderung positiv zu bewerten, da so integrative Herangehensweisen gefördert werden. Auch wurde die regionale Passfähigkeit der Förderung sichergestellt.

Die **Themen der LAGn** ergeben sich aus den regionalen Handlungsbedarfen, dennoch sollte das Land bestimmte Themen „bewerben“. So wurden die Bereiche Mobilität, Nahversorgung, Gesundheits-/Wellnesstourismus von den LAGn relativ wenig berücksichtigt. Eine gute Option zum Agenda-Setting war der LEADER-Landeswettbewerb. Dazu sollten sich die LAGn verstärkt modellhaften und kreativen Lösungsansätzen in den verschiedenen Handlungsfeldern (auch im bisher vernachlässigten Teilgebiet des demografischen Wandels: „Anpassung an Bevölkerungsrückgang“) widmen.

Angesichts der **zukünftigen Herausforderungen** im ländlichen Raum (u. a. durch den demografischen Wandel, Integration) bedarf eine integrierte ländliche Entwicklung eines hohen Maßes an Unterstützung. Um geeignete Problemlösungen zu identifizieren, sind kreative und engagierte regionale Akteure aus ganz unterschiedlichen Bereichen der Gesellschaft notwendig. Eine Stärke von LEADER ist die Ideengenerierung, die über die Vernetzung auch in andere Regionen transferiert werden könnten.

### 8.3.2 Empfehlungen

Die folgenden Empfehlungen sind nach den Adressaten Land, Bund und EU gegliedert (in dem Modulbericht finden sich auch an die LEADER-Regionen selbst adressierte Empfehlungen).

## Empfehlungen an das Land

Um die Entwicklung einer „Zielkonformität statt Richtlinienkonformität“ zu ermöglichen, sollten offene **Fördermodalitäten für Projekte** sichergestellt werden. Durch die Einführung von LEADER-alternativ wurde während der letzten Förderperiode entscheidend nachgebessert. Das Prinzip, dass alle Vorhaben förderfähig sind, die den Zielen der GLESn dienen, gilt auch in der Periode 2014 bis 2020. Zugleich ist zu empfehlen, dass höhere Anforderungen an die Entwicklungsstrategien gestellt werden, damit die Zielorientierung auf einer fundierten Basis erfolgt.

Dem dringenden Handlungsbedarf zur Entschärfung der **Kofinanzierungsproblematik** sollte durch den Einsatz von Landesmitteln (gerade für innovative und/oder gemeinnützige private Projekte) oder der landesseitigen Unterstützung für regionale Fonds begegnet werden. In der neuen Förderperiode stellt das Land 3 Mio. Euro Landesmittel für die nationale Kofinanzierung von Projekten Privater zur Verfügung. Damit können 27 Mio. Euro der rd. 79 Mio. Euro LEADER-Mittel kofinanziert werden. Da nicht zu erwarten ist, dass mehr als ein Drittel der Projekte private Träger hat, ist hier bereits eine wesentliche Verbesserung umgesetzt.

Eine wesentliche Empfehlung ist, hinsichtlich der **Bewilligungsstellen** bei LEADER das „Ein-Tür-Prinzip“ für die Zuwendungsempfänger zu verwirklichen. Dazu sollten regionale Bewilligungsstellen organisiert werden. Dabei ist zunächst zu überprüfen, ob die StÄLU diese Aufgaben übernehmen können, da diese aufgrund ihrer Erfahrungen in dieser Förderperiode weniger Einarbeitungsaufwand hätten als neue Stellen. Dies wurde für die Förderperiode 2014 bis 2020 umgesetzt: Alle Antrags- und Bewilligungsverfahren werden durch die StÄLU bearbeitet.

Wesentlich ist auch eine ausreichende **Personalausstattung der Regionalmanagements** sicherzustellen, hierzu ist die im CLLD-Leitfaden gesetzte Größe (zwei FTE) ein passender Richtwert.

Ähnlich dem **LEADER-Landeswettbewerb** der vergangenen Förderperiode sind weitere Wettbewerbe zu empfehlen.

Eine stärkere Verankerung von **Selbstbewertungen** in den Regionen wäre sinnvoll. Deswegen sollte deren Nutzung stärker eingefordert sowie auf Unterstützungsangebote und Veranstaltungen z. B. durch die DVS hingewiesen werden.

Die **Budgetzuweisung** für die einzelnen LEADER-Regionen nach klaren Kriterien (Einwohnerzahl und Flächengröße) sollte beibehalten werden. Es ist zu prüfen, inwieweit die Finanzstärke der Regionen bei der Budgetierung zu berücksichtigen ist, da auch innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns einige regionale Disparitäten vorhanden sind. Die in Mecklenburg-Vorpommern in der neuen Förderperiode angewandte Variante, einen Teil der Mittel als Bonus für die im Aus-



wahlverfahren der GLESn überdurchschnittlich gut bewerteten Regionen zu vergeben, wird als sinnvolle<sup>129</sup> Option eingeschätzt, was aber im Detail zu evaluieren wäre.

### Empfehlungen an den Bund

Zur erleichterten Umsetzung gebietsübergreifender **Kooperationsprojekte** wären länderübergreifende Regelungen (Antragstellung, Abrechnung) hilfreich. Hier sollte der Bund bzw. die Bundesländer LEADER-Referenten Sitzung stärker koordinierend tätig werden.

Zur **Verbesserung der Selbstbewertungsaktivitäten** bei der Erfassung der Wirkungen sind weitere Forschungs- und Entwicklungsprojekte zu unterstützen, hierzu sind weitere Erkenntnisse zur Praktikabilität und Steuerungswirkung der bisher praktizierten Instrumente notwendig.

### Empfehlungen an die EU

Wünschenswert ist eine frühzeitige transparente und verlässliche Rahmensetzung für die ländliche Regionalentwicklung. Eine wesentliche Empfehlung ist, die **Förderbedingungen für Projekte** (wieder) flexibler zu gestalten. Die Veränderungen gegenüber LEADER+ führten jedoch dazu, dass die meisten Länder die Vorgaben eher eng interpretierten und umsetzten. Es ist zu begrüßen, dass sich die Handlungsspielräume der Projektauswahl für LEADER-Regionen in der Förderperiode 2014+ EU-seitig wieder verbessert haben.

Insbesondere sind die Förderbedingungen für innovative Projekte zu verbessern. Mit den größeren Spielräumen ab 2014 wurde den Bedingungen für **innovative Vorhaben** jedoch nur ansatzweise begegnet. Eine stärkere Berücksichtigung des inhärenten Risikos von Innovationen wäre wünschenswert (siehe hierzu die übergeordneten Empfehlungen an die EU im EU-Bericht unter 10.2.2.1 und 10.3).

Auch wenn die **Kofinanzierungsproblematiken** insbesondere durch die Länder zu lösen sind, sind auch Änderungen in den Rahmensetzungen durch die EU zu empfehlen (vgl. Kap. 10.2).

Vor dem Hintergrund, dass die Förderung von gebietsübergreifenden und transnationalen **Kooperationsprojekten** nicht erst seit dieser Förderperiode deutlich hinter den Erwartungen zurückbleibt, sollte diese Maßnahme grundsätzlich überdacht werden. Zum einen geht es um Verwaltungsvereinfachungen. Zum anderen stellt sich die Frage, ob nicht Instrumente zu einem thematisch fokussierten Austausch zwischen LAGn (z. B. Workshops von Beteiligten verschiedener LAGn zu deren Erfahrungen) genutzt werden sollten.

---

<sup>129</sup> Dabei ist der Effekt, dass gut bewertete Strategien zu tatsächlich besseren Mittelverausgabungen führen, schwer zu überprüfen. Allerdings wurde in der Fallstudie am Stettiner Haff deutlich, dass diese Regelung als Ansporn für eine höhere Qualität der Entwicklungsstrategie wahrgenommen wurde.

Die Pflicht von mindestens 50 % WiSo-PartnerInnen im **Entscheidungsgremium** sollte als grundlegendes Element von LEADER beibehalten werden. Dazu sollte die EU eine Bestimmung einfördern, die zu vermeiden hilft, dass kommunal dominierte Institutionen den WiSo-PartnerInnen zugeordnet werden. Dass die EU in der neuen Förderperiode die Bestimmung von „mindestens 50 %“ zu „mehr als 50 %“ verschoben hat, ist durchaus sinnvoll, da insgesamt eher eine Dominanz der Kommunen festzustellen war, wobei diese auch durch die Kofinanzierungsbedingungen zustande kam. Die Anforderungen an die Entscheidungsgremien sollten erhöht werden, beispielsweise durch eine Mindestanzahl von z.B. zehn Personen im Entscheidungsgremium (wie dies in MV praktiziert wurde) und durch Transparenz über öffentliche Protokolle.

Die EU sollte für die nächste Förderperiode eine **Selbstbewertung durch die Regionen** verbindlich vorschreiben. Die dabei zu liefernden Ergebnisse wären mit anderen Erfordernissen wie etwa Jahresberichten abzustimmen.

Hinsichtlich der dringend gebotenen **Vereinfachung des Förderverfahrens und des Kontrollsystems der EU** sei auf die Empfehlungen der Kapitels 10.2 und 11.3 sowie die ausführlicheren Hinweise im Modulbericht (8\_MB LEADER) verwiesen.

Mit der ESIF-VO wurde unter der Bezeichnung „**Community led local development**“ (**CLLD**) die Möglichkeit der fondsübergreifenden Förderung von LEADER-Regionen bzw. der Förderung von LEADER-ähnlichen Ansätzen in den Strukturfonds eröffnet. Wenn die EU-KOM eine fondsübergreifende Förderung von LEADER wirklich anstrebt, sollte sie stärker als bisher auf eine Vereinheitlichung der Durchführungsbestimmungen hinarbeiten.

Für die **Evaluationsvorgaben** auf europäischer Ebene ist dringend eine Überarbeitung erforderlich. Das CMEF (EU-KOM, 2006g) wie auch der Evaluations-Leitfaden zur Ex-post-Bewertung (EEN, 2014) sind noch nicht ausreichend für eine Beurteilung des LEADER-Ansatzes geeignet. Als Weiterentwicklung für 2014+ wäre eine stärkere Fokussierung auf die gestaltbaren Vorgaben wünschenswert. Die einzelnen Vorgaben zu Fördermodalitäten, LAG-Zusammensetzung oder den Budgets der Regionen sind demnach als Stellschrauben zur Optimierung des LEADER-Ansatzes zu begreifen. Dazu müssten die LEADER-Merkmale klarer systematisiert sein.

Um zu einer **evidenzbasierten Weiterentwicklung** des LEADER-Ansatzes beizutragen, sollte das europäische Evaluationsnetzwerk einen stärkeren Austausch der LEADER-EvaluatorInnen fördern, auch sind mitgliedstaatenübergreifende Aktivitäten zur Untersuchung der bisherigen Umsetzungsdefizite internationaler Kooperationsprojekte zu empfehlen. Zu empfehlen ist auch eine umfassende Meta-Evaluation, die die Wirkungen der Evaluationen auf die Programmfortentwicklung als Teil eines Politik-Zyklus untersucht.

## 9 Programmwirkungen

### 9.1 Beitrag zum Wachstum der gesamten ländlichen Wirtschaft (Frage 1)

Das Ziel Wirtschaftswachstum im EPLR M-V ging zurück auf die erneuerte Lissabon-Strategie (EU-KOM, 2005), zu deren Erreichen die ländliche Entwicklungspolitik in der EU 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>130</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 (IK-Technologie) sowie in die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft (EU-KOM, 2005). Der Bezug zur erneuerten Lissabon-Strategie unterstreicht, dass – neben den Wirkungen auf den Primärsektor – vor allem die gesamtwirtschaftlichen Effekte des Programms zu betrachten sind.

Der Beitrag des EPLR M-V zum Wirtschaftswachstum war mithilfe der Wirkungsindikatoren des Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF) Wirtschaftswachstum (zusätzliche Wertschöpfung) und Arbeitsproduktivität (zusätzliche Wertschöpfung je vollzeitäquivalenten Arbeitsplatz)<sup>131</sup> zu quantifizieren. Die zugehörige Bewertungsfrage 1 lautete: „Inwieweit hat das EPLR zum Wachstum der gesamten ländlichen Wirtschaft beigetragen?“ Darüber hinaus legte MV drei programmspezifische Wirkungsindikatoren mit Bezug zur ländlichen Wirtschaft fest: Verlängerung und Intensivierung der Position der Landwirtschaft in der Wertschöpfungskette<sup>132</sup>, Steigerung des Anteils der Forstwirtschaft an der BWS und Zunahme der BWS des Tourismus. Die Analyse der Wirkungen des EPLR M-V auf die ländliche Wirtschaft ist im Modulbericht 9.1\_MB Wirtschaft und Arbeit ausführlich dargestellt.

#### Relevanz der Förderung

Die Wirtschaftskraft der ländlichen Räume in MV liegt weit unterhalb des Bundes- und EU-Durchschnitts. Vor diesem Hintergrund ist die Zielsetzung des EPLR, die Wirtschaftskraft ländlicher Räume zu stärken, nachvollziehbar (LU, 2009d). Mit der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors (Schwerpunkt 1) und von Maßnahmen zur Stärkung ländlicher Räume (Schwerpunkte 3 und 4) verfolgt das EPLR M-V auch ein entsprechendes ausgleichspolitisches Ziel.

---

<sup>130</sup> Das Ziel der erneuerten Lissabon-Strategie wurde nicht erreicht. Im Jahr 2010 wurde die Nachfolgestrategie Europa 2020 (Europäischer Rat, 2010) verabschiedet.

<sup>131</sup> Der Wirkungsindikator wird im Vertiefungsthema Agrarsektor (Kap. 9.5) quantifiziert, da er sich ausschließlich auf die Landwirtschaft bezieht.

<sup>132</sup> vgl. vorherige Fußnote.

Im Hinblick auf die Erreichung der Wachstumsziele der erneuerten Lissabon-Strategie ist der ausgleichsorientierte Ansatz der Ländlichen Entwicklungspolitik der EU und des EPLR M-V wenig geeignet. Bereits in der ELER-VO besteht ein Zielkonflikt zwischen sektoralem und regionalem Wachstum (Ziel der ländlichen Entwicklungspolitik) und gesamtwirtschaftlichem Wachstum in der EU (Ziel der erneuerten Lissabon-Strategie). 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 M-V hatte im Kontext anderer wirtschafts- und agrarpolitischer Instrumente (GRW-, KfW/ERP- und Mittelstandsförderung, 1. Säule der GAP) eine untergeordnete finanzielle Bedeutung (vgl. Abbildungen 2 in Kapitel 3.1).

### **Relevante Maßnahmen**

In der Wirkungsanalyse wurden alle Maßnahmen des EPLR M-V berücksichtigt, die ein Ziel oder eine Wirkung bezogen auf das Wirtschaftswachstum hatten. Für diese Maßnahmen wurden zwischen 2007 und 2015 rd. 1,03 Mrd. Euro (83 % der Programmmittel) aufgewendet. Die Mittel verteilten sich in etwa gleich auf agrarstrukturelle Maßnahmen (111, 121, 123, 125, 311: 315 Mio. Euro) und ländliche Entwicklungsmaßnahmen (312, 313, 321c, 322, 323f/g, LEADER: 374 Mio. Euro) sowie auf Umweltmaßnahmen (212, 214, 215, 226:342 Mio. Euro), von denen sowohl positive als auch negative Wirkungen auf die land- bzw. forstwirtschaftliche BWS zu erwarten waren.

Für Maßnahmen mit Ziel bzw. Wirkungen auf die programmspezifischen Wirkungsindikatoren wurden 0,6 % (BWS Forst) bzw. 36 % (BWS Tourismus) der Programmmittel verausgabt.

### **Daten und Methoden**

Die Wirkungen des EPLR M-V auf die ländliche Wirtschaft wurden durch zwei unterschiedliche Untersuchungsansätze geschätzt: „bottom-up“ auf der Ebene der ZuwendungsempfängerInnen (ZWE) und „top-down“ mithilfe eines regionalökonomischen Schätzmodells.

Die Bottom-up-Analyse umfasste die Erhebung der Änderung der Bruttowertschöpfung bei den ZWE und deren Hochrechnung und Aggregation auf Programmebene. Die Nettowirkungen wurden ausgehend von den Ergebnisindikatoren, zusätzlichen Schätzergebnissen aus Kontrollgruppenvergleichen und unter Berücksichtigung von Mitnahme- und Verdrängungseffekten ermittelt. Die wichtigsten Datengrundlagen hierfür waren, neben den Monitoringdaten, die maßnahmen-spezifischen Förderdaten (Bewilligungsdaten, Auflagenbuchführung etc.) und die Daten der ZWE-Befragungen. Die Bottom-up-Analyse war mit erheblichen methodischen Schwächen behaftet, da z. B. nur unvollständige Informationen zur Situation ohne Förderung vorlagen sowie zur Höhe der Mitnahme- und Verdrängungseffekte.

Aus diesem Grund wurde die Bottom-up-Analyse durch eine regionalökonomische Wirkungsanalyse ergänzt. Mithilfe eines statistischen Modells wurde ermittelt, ob ein Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Bruttowertschöpfung bzw. der Beschäftigung und den Ausgaben des EPLR M-V bestand. Für die Analyse wurde ein auf Arbeitsmarktregionen bezogener Datensatz verwendet, der die Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern sowie die Untersuchungsjahre 2000 bis 2011 abbildete. Die Modellschätzung war nur im Rahmen eines bundesländerübergreifenden Ansatzes möglich, da nur so eine ausreichende Anzahl von Beobachtungen zur Verfügung stand. Erst 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, zu den Ausgaben der 1. Säule der GAP, des EPLR M-V (LU, div. Jgg.a) und des EFRE-Programms (WM, 2013).

### Wirkungseinschätzung

Tabelle 84 zeigt die quantifizierbaren, dauerhaften Wirkungen des EPLR M-V auf das Wirtschaftswachstum im Zeitraum 2007 bis 2015. Durch die Förderung entstand vermutlich eine zusätzliche Wertschöpfung in Höhe von 18 bis 63,6 Mio. Kaufkraftstandards (KKS) pro Jahr. Bezogen auf das Jahr 2007 entsprach dies einem Anstieg der Bruttowertschöpfung um 0,1 % bis 0,2 %. Etwa ein Drittel der Wirkung entfiel auf den Primärsektor, was etwa 0,5 % bis 2,5 % der jährlichen BWS des Primärsektors entsprach.

**Tabelle 84:** Wirkungsindikator Wirtschaftswachstum (zusätzliche Bruttowertschöpfung) im Förderzeitraum 2007 bis 2015

Wirkungsindikator	Einheit	Zusätzliche Bruttowertschöpfung/Jahr	
		Bottom-up	Top-down
Wirtschaftswachstum, davon	Mio. KKS	18,0-63,6	0
Landwirtschaft	Mio. KKS	4,6-22,6	3,6
Forstwirtschaft	Mio. KKS	0	0
Nicht-Primärsektoren	Mio. KKS	9,6-37,2	0

Hinweise: KKS = Kaufkraftstandard (ein KKS entspricht etwa einem Euro).

Bottom-up: Wirkungen bei den Zuwendungsempfängern (ZWE), aggregiert/hochgerechnet auf alle ZWE.

Top-down: Wirkungen geschätzt auf Ebene der regionalen Arbeitsmarktregionen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Maßnahmenbewertungen (vgl. Kapitel 5.1 bis 8.4) und eines Panel-Regressionsmodells (vgl. Modulbericht 9.1\_MB Wirtschaft und Arbeit, Tabellen 11, 13 und 14).

Die quantifizierbaren Wirkungen entstanden durch geförderte einzelbetriebliche Investitionen im Primärsektor (121) und in den Nicht-Primärsektoren (123, 312, 311) sowie durch Investitionen in die Infrastruktur (125). Dies sind vor allem „Standardmaßnahmen“, wie sie schon seit Jahrzeh-

ten in der ländlichen Entwicklungspolitik gefördert werden. Innovationen (vgl. Kapitel 9.10), Humankapital und neue IK-Technologien wurde nur in geringem Umfang gefördert.

Die Wirkungsschätzung erfolgte auf Basis unvollständiger Informationen, insbesondere im Hinblick auf Mitnahme- und Verdrängungseffekte<sup>133</sup>. Aus diesem Grund wurde die Wirkung als Intervall ausgewiesen: Die untere Grenze des Intervalls spiegelt die Wirkung der Projekte wider, die ohne Förderung nicht durchgeführt worden wären (keine Mitnahme). Die obere Grenze des Intervalls berücksichtigt auch Wirkungen von Projekten, die ohne Förderung anders, z. B. später oder schrittweise, umgesetzt worden wären (teilweise Mitnahme). Die tatsächliche Wirkung lag vermutlich eher an der unteren Grenze des Intervalls, da auch durch modifiziert umgesetzte Projekte nur wenige zusätzliche Effekte entstehen.

Angesichts der geringen, bottom-up ermittelten, Wirkungen auf die Bruttowertschöpfung erschien es plausibel, dass in der regionalökonomischen Analyse kein signifikanter Zusammenhang zwischen den wirtschaftsbezogenen Ausgaben des EPLR M-V und der Bruttowertschöpfung insgesamt zu beobachten war. Für den Primärsektor zeigte die regionalökonomische Analyse einen geringen und positiven, signifikanten Einfluss des AFP (121) und der Infrastrukturförderung (125) auf die Bruttowertschöpfung. Die top-down geschätzte zusätzliche BWS lag mit 3,6 Mio. KKS noch unter dem Wert der Bottom-up-Schätzung (4,6 bis 22,6 Mio. KKS). Der BWS-Zuwachs ist vorrangig auf das AFP und hier wiederum auf das Mengenwachstum zurückzuführen. Die Zunahme der BWS aufgrund von Rationalisierungsgewinnen und Qualitätssteigerungen war gering.

Maßnahmen des Schwerpunktes 2 hatten sowohl einen negativen Effekt (214/215: -6 Mio. KKS/Jahr) als auch einen gering positiven Effekt (212, 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 Mio. KKS jährlich ab. Da es sich hierbei nicht um langfristige (strukturelle) Effekte im Sinne des CMEF handelt, wurde die Wirkung dieser Maßnahmen nicht bei der Quantifizierung des Wirkungsindikators berücksichtigt. Dies gilt auch für ökologisch wirtschaftende Betriebe, da deren Gewinne ohne Ökopremie deutlich unter den Gewinnen konventioneller Betriebe liegen (Sanders, Nieberg und Offermann, 2010).

Weitere, nicht quantifizierbare Wertschöpfungseffekte in den Nicht-Primärsektoren entstanden durch Investitionen in die ländliche und vor allem in die touristische Infrastruktur (313, 321, 322, 323f, 323g, 41). Die Größenordnung dieser Wirkung konnte weder bottom-up noch top-down ermittelt werden, da die Wirkungen je Projekt und in Summe zu gering und indirekter Art sind. Aus diesem Grund konnte der programmspezifische Wirkungsindikator „Zunahme der Bruttowertschöpfung“ nicht quantifiziert werden. Die Bruttowertschöpfung der branchenübergreifen-

---

<sup>133</sup> Berücksichtigt wurden nur Verdrängungseffekte in MV. Verdrängungseffekte, die außerhalb von MV entstehen, z. B. durch die Abwanderung der Milchproduktion und -verarbeitung aus Süddeutschland, sind gewollt und werden nicht berücksichtigt.

den Tourismuswirtschaft wird in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nicht erfasst. Das heißt, weder der aktuelle Basistrend der BWS des Tourismus, noch die Wirkungen des Programms auf die BWS des Tourismus liegen in quantifizierter Form vor.

Die Wirkung des EPLR M-V auf die Bruttowertschöpfung der Forstwirtschaft ist sehr begrenzt. Ziel der Maßnahme 123b (Erhöhung der Wertschöpfung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse) war die Steigerung der Wertschöpfung durch die Weiterverarbeitung bzw. Veredelung des Produktes Rohholz oder die Vermarktung weiterer Produkte des Waldes. Gefördert wurden jedoch ausschließlich Geräte und Maschinen zur Bereitstellung von Brennholz. Die hierdurch erreichten Wertschöpfungseffekte sind marginal. Zukünftige Wertschöpfungspotentiale wurden im Rahmen der Förderung neuer Produkte (124) ausgelotet, mit deren Hilfe Forschungsprojekte zur Bewirtschaftung von nassen bzw. Moorstandorten durchgeführt wurden.

Das EPLR M-V erhöhte die Nachfrage nach Investitionsgütern und Dienstleistungen. Hierdurch entstanden im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2015 konjunkturelle Wertschöpfungseffekte in Höhe von 67 Mio. Euro pro Jahr (Multiplikatoren vgl. EU-KOM, 2006d). Bezogen auf das Jahr 2007 entsprach dies etwa 0,2 % der jährlichen Bruttowertschöpfung von MV.

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Die quantifizierbaren Wirkungen des EPLR M-V auf die Bruttowertschöpfung sind insgesamt gering. Dennoch hat der EPLR M-V die begrenzten Möglichkeiten, die die ELER-VO zur Unterstützung des Wirtschaftswachstums außerhalb des Primärsektors bot, gut genutzt. Von den ländlichen Entwicklungsmaßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4 sowie des Codes 125 profitierte indirekt auch die Tourismuswirtschaft, die einen wichtigen Wirtschaftsfaktor in MV darstellt. Im Primärsektor bewirkte der EPLR M-V eine Zunahme der Bruttowertschöpfung.

Einzelbetriebliche Förderansätze in der Land- und Ernährungswirtschaft (121, 123) sollten sich auf die Förderung öffentlicher Güter konzentrieren, z. B. auf die Themen Infrastruktur, Innovationen, Umwelt und Tierwohl. Das wichtigste Argument hierfür ist, dass – zumindest in den entwickelten EU-Mitgliedsländern – ein Großteil der produktiven Investitionen auch ohne Förderung erfolgen würde. Dies belegen die erhobenen Mitnahmeeffekte, nach denen in der Regel weniger als 10 % der geförderten Projekte ohne Förderung nicht durchgeführt worden wären. Investitionen in öffentliche Güter würden dagegen ohne Zutun der öffentlichen Hand kaum erfolgen, da der Nutzen der Allgemeinheit zukommt und nicht privatisiert werden kann.

Insbesondere die Förderung der Agrarinvestitionsförderung (121) und der Marktstrukturverbesserung (123a) sind mit nationalen oder darüber hinausgehenden Verdrängungseffekten verbunden. Deutlich wurde dies im Förderbereich Milch: Während in Süddeutschland die Milchproduktion zurückging, nahm die Produktions- und Verarbeitungskapazität in Norddeutschland, u. a. in Mecklenburg-Vorpommern, zu. Dieser Verlagerungsprozess wurde durch die gesetzten Förderanreize beschleunigt und verstärkt. Aus Sicht des Landes MV ist dies gewollt. Der europäische Mehrwert einer solchen Politik ist jedoch nicht ersichtlich.

Zur Umsetzung der Lissabon-Ziele leistete der EPLR M-V einen zu vernachlässigenden Beitrag. Dies ist vor allem auf den Zielkonflikt zwischen dem Wachstumsziel der erneuerten 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 sollte mit dem Blick auf die tatsächlichen Potenziale des ELER aufgelöst werden.

## 9.2 Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze (Frage 2)

Die Beschäftigungswirkungen des EPLR M-V 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 M-V ist im Modulbericht 9.1\_MB Wirtschaft und Arbeit dargestellt.

### Relevanz der Förderung

In Mecklenburg-Vorpommern besteht ein hoher arbeitsmarktpolitischer Handlungsbedarf. Zum Zeitpunkt der Programmplanung (2006) lag die Arbeitslosenquote in MV bei 19 %, in den ländlichen Kreisen mit 19,3 % noch etwas darüber. Die Schaffung und Sicherung dauerhafter Arbeitsplätze sind daher eines der beiden Hauptziele der gemeinsamen Landesstrategie für den Einsatz von EFRE-, ESF- und ELER-Mitteln.

Das EPLR M-V hatte im Kontext von Förderpolitiken mit Einfluss auf Beschäftigung eine nachrangige Bedeutung. Weit mehr Mittel wurden für die Aktive Arbeitsmarktpolitik, die 1. Säule der GAP und die GRW-Förderung Gewerbe/Tourismus verausgabt (vgl. Abbildungen 2 und 3 in Kapitel 3.1). Inhaltlich bot das EPLR M-V vergleichsweise wenige Ansatzpunkte, um die direkte Schaffung von Arbeitsplätzen gezielt zu fördern.

Die Analyse der Beschäftigungswirkungen folgte dem gleichen methodischen Ansatz wie die Analyse der Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum (vgl. Kapitel 9.1, Daten und Methoden).

### Relevante Maßnahmen

In der Wirkungsanalyse wurden alle Maßnahmen des EPLR M-V 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 876,0 Mio. Euro (70,2 % der Programmmittel) aufgewendet. Maßnahmen mit einem expliziten Beschäftigungsziel waren die Förderung neuer Produkte (124), die Unternehmensgründung und -entwicklung (312) sowie die Förderung von Schlössern und Parks (323f) und von ländlichen Kulturdenkmälern (323g). In der Wirkungsanalyse wurden auch Maßnahmen mit (un-)beabsichtigten Nebenwirkungen auf die



Beschäftigung berücksichtigt. Unter diesen Maßnahmen hatten AUM (214), das AFP (121) und der Ausbau der touristischen Infrastruktur (313) die größte finanzielle Bedeutung.

### Wirkungseinschätzung

Tabelle 85 zeigt die durch den EPLR M-V neu geschaffenen Vollzeitarbeitsplätze. Tabelle 86 enthält die Ergebnisse der nach Maßnahmen differenzierten Analyse der Beschäftigungswirkungen auf Ebene der Zuwendungsempfänger. Die Beschäftigungswirkungen waren mit einem Saldo von 317 bis 965 neu geschaffenen Arbeitsplätzen moderat und blieben hinter dem Zielwert von 2.180 (Stand 2009)<sup>134</sup> neuen Arbeitsplätzen. Das angegebene Intervall spiegelt die Beschäftigungswirkung der Projekte ohne Mitnahmeeffekte (untere Grenze) bzw. mit teilweisen Mitnahmeeffekten (obere Grenze) wider. Die tatsächliche Beschäftigungswirkung lag vermutlich eher an der unteren Grenze des Intervalls. Bezogen auf die alle Vollzeiterwerbstätigen in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2007, entsprach die Beschäftigungswirkung des EPLR M-V einer Zunahme um 0,01 bis 0,04 %. Aufgrund der geringen, relativen Beschäftigungswirkungen erschien es plausibel, dass in der regionalökonomischen Analyse kein signifikanter Zusammenhang zwischen den beschäftigungsbezogenen Ausgaben des EPLR M-V und Anzahl der Vollzeiterwerbstätigen in MV zu beobachten war.

**Tabelle 85:** Quantifizierter Wirkungsindikator Schaffung neuer Dauerarbeitsplätze im Förderzeitraum 2007 bis 2015

Wirkungsindikator	Einheit	Zusätzliche Vollzeitarbeitsplätze	
		Bottom-up	Top-down
Neue Arbeitsplätze, davon	FTE	317-965	0
Landwirtschaft	FTE	4-53	0
Forstwirtschaft	FTE	0	0
Nicht-Primärsektoren	FTE	313-912	0
Männer	FTE	141-485	0
Frauen	FTE	144-412	0
Personen bis 25 Jahre	FTE	42-89	0
Personen über 25 Jahre	FTE	312-605	0

Hinweise: FTE = Vollzeitäquivalente.

Bottom-up: Wirkungen bei den Zuwendungsempfängern (ZWE), aggregiert/hochgerechnet auf alle ZWE.

Top-down: Wirkungen geschätzt auf Ebene der regionalen Arbeitsmarktregionen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Maßnahmenbewertungen (vgl. Kapitel 5.1 bis 8.4) und eines Panel-Regressionsmodells (vgl. Modulbericht 9.1\_MB Wirtschaft und Arbeit, Tabellen 15 und 20).

<sup>134</sup> Mit dem 5. Änderungsantrag 2011 wurde der Zielwert für den Ergebnisindikator R8 (zusätzliche Arbeitsplätze) auf 415 reduziert.

Die neu geschaffenen Vollzeitarbeitsplätze entstanden fast ausschließlich außerhalb des Primärsektors (313 bis 912 FTE). Tabelle 86 zeigt, dass die meisten Arbeitsplätze durch die Förderung der Unternehmensgründung und -entwicklung (312) und der Marktstrukturverbesserung (123a) entstanden sind (vgl. Kapitel 7.3 und 5.4). Weitere Maßnahmen mit nennenswerten Beschäftigungswirkungen waren die Förderung der touristischen Infrastruktur (313), von Dienstleistungseinrichtungen (313c), der Dorferneuerung (322) und LEADER (41). Bei über 70 % der durch 312, 313 und 322 entstandenen Arbeitsplätze handelte es sich um sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, von denen Frauen zu etwa der Hälfte (312) bzw. überproportional (313, 322) profitierten (im Detail vgl. Kapitel 9.13). Weitere Maßnahmen mit geringen Beschäftigungseffekten außerhalb des Primärsektors waren die Förderung der Diversifizierung (311, Teil Vermarktung, Verkauf, sonstige) und der Wertschöpfung Forst (123b). Durch den Ausbau der ländlichen und der touristischen Infrastruktur sind vermutlich weitere, indirekte Beschäftigungseffekte entstanden. Diese indirekten Effekte konnten jedoch nicht quantifiziert werden.

**Tabelle 86:** Quantifizierter Wirkungsindikator Schaffung neuer Dauerarbeitsplätze im Förderzeitraum 2007 bis 2015 differenziert nach Maßnahmen

Relevante (Teil-)Maßnahmen		Neue Arbeitsplätze (netto)					Wirkungs- dauer	Wirkung
		Öffentliche Ausgaben/ Jahr	Bottom-up Primär- sektor	Nicht-Primär- sektoren	Top-down Primär- sektor	Nicht-Primär- sektoren		
		Mio. Euro	FTE	FTE	FTE	FTE		
111	Berufsbildung und Information	0,4	1) <sup>1)</sup>				--->	/
121	Modernisierung ldw. Betriebe (AFP)	13,7	4-53		0		--->	+
123a	Marktstrukturverbesserung	3,2		20-339			--->	+
123b	Wertschöpfung Forstwirtschaft	0,05		16			--->	+
124	Neue Produkte	0,05	0	0			--->	0
212	Ausgleichszulage	6,2					---	/
214	Agrarumweltmaßnahmen	25,4	1) <sup>1)</sup>				---	/
215	Tierschutzmaßnahmen	6,4	1) <sup>1)</sup>		92 <sup>1)</sup>		---	/
311	Diversifizierung	0,6		8,5			--->	+
312	Unternehmensgründung und -entwicklung	1,7		126-329			--->	++
313	Touristische Infrastruktur	9,3		47-60			--->	+
321c	Aufbau von Dienstleistungseinrichtungen	7,1		22-32			--->	+
322	Dorferneuerung und -entwicklung	4,8		52-69			--->	+
323f	Kulturhistorische Bausubstanz	7,3					--->	+
323g	Ländliche Kulturdenkmäler	2,9		2-3			--->	/
41	LEADER, davon	8,4		44-56			--->	+
411	LEADER Wettbewerbsfähigkeit	0,05		0			--->	/
413	LEADER Ländliche Entwicklung	7,6		44-56			--->	+
Schwerpunkt 1 (121)			4-53	0	0	0		
Schwerpunkt 2 (212, 214, 215)			0	0	0	0		
Schwerpunkte 3/4 (311-321, 41) + 123			0	313-912	0	0		
Schwerpunkte 1 bis 4			4-53	313-912		0		

Hinweise: FTE = Vollzeitäquivalente.

Wirkungsdauer: ---> = dauerhaft/langfristig, ---| nicht dauerhaft/begrenzt auf die Dauer der Förderung.

Bewertung: ++ sehr positiv, + positiv, 0 = zu vernachlässigen trotz Ziel, / = zu vernachlässigen ohne Ziel.

1) Wirkung besteht in der Sicherung von Arbeitsplätzen und ist zu vernachlässigen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Maßnahmenbewertungen (vgl. Kapitel 5.1 bis 8.4) und eines Panel-Regressionsmodells (vgl. Modulbericht 9.1\_MB Wirtschaft und Arbeit, Tabellen 15 und 20).

Die EPLR-Förderung trug vorrangig zur Sicherung von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft bei. Neue Arbeitsplätze sind in geringem Umfang durch geförderte AFP-Investitionen (121) entstanden (4 bis 53 FTE). Anders als in anderen Bundesländern, waren die Beschäftigungswirkungen des AFP in MV positiv, da der Wachstumseffekt (Zunahme der Beschäftigung) den Rationalisierungseffekt (Abnahme der Beschäftigung) dominierte. Im Saldo führte dies zu einer marginalen Beschäftigungszunahme von unter 0,1 % bezogen auf alle FTE im Primärsektor. Durch die Diversifizierungsförderung (311) kam es vor allem zu einer Verschiebung von Arbeitsplätzen aus dem Primärsektor in den nichtlandwirtschaftlichen Bereich. In der Forstwirtschaft selbst wurden keine neuen Arbeitsplätze geschaffen. In geförderten Holzverarbeitenden Unternehmen (123b) entstanden laut ZWE-Befragung 16 zusätzliche Arbeitsplätze. Auch die Beschäftigungspotentiale, die sich zukünftig aus der Bewirtschaftung von nassen und Moorhölzern ergeben (124) sind vermutlich begrenzt.

Die regionalökonomische Schätzung bestätigte, dass die Umsetzung von AUM mit einem erhöhten Arbeitskräftebedarf in landwirtschaftlichen Betrieben einhergeht. Die Größenordnung dieses Effektes lag bei etwa 92 gesicherten Arbeitsplätzen pro Jahr bzw. 0,3 % der Erwerbstätigen des Primärsektors in MV. Dabei handelte es sich überwiegend um Arbeitsplätze, die für die Dauer der Förderung gesichert wurden, jedoch nicht um neue Dauerarbeitsplätze im Sinne des CMEF (EUKOM, 2006d). Diese Aussage gilt auch für ökologisch wirtschaftende Betriebe, auf die etwa 55 % der AUM-Ausgaben in MV entfielen. Ohne Ökopremie würden viele Ökobetriebe vermutlich konventionell wirtschaften, da erst die Ökopremie den Gewinn über den Wert konventioneller Vergleichsbetriebe hebt (Sanders, Nieberg und Offermann, 2010). Aus diesem Grund sind die Beschäftigungswirkungen von AUM nicht in Tabelle 85 aufgeführt.

Laut LU (2016d, programmspezifische Ergebnisindikatoren) wurden durch das EPLR M-V etwa 20.000 Arbeitsplätze gesichert. Da nicht alle in den geförderten Betrieben bestehenden Arbeitsplätze durch die Förderung gesichert werden, ist diese Angabe als wenig belastbar eingestuft.

Das EPLR M-V erhöhte kurzfristig die Nachfrage nach Investitionsgütern und Dienstleistungen. Hierdurch entstanden konjunkturelle Beschäftigungseffekte von etwa 1.954 Vollzeitarbeitsplätzen pro Jahr (Multiplikatoren vgl. Midmore et al., 2010), die vermutlich in erster Linie gesichert wurden. Dies entsprach etwa 0,1 % aller Erwerbstätigen in MV.

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Die erreichten Beschäftigungswirkungen des EPLR M-V sind – angesichts des geringen Potentials der ELER-VO zur Schaffung neuer Arbeitsplätze – als gut einzuschätzen. Maßgeblich hierfür war die Förderung der Unternehmensgründung und -entwicklung (312) und eingeschränkt der Marktstrukturverbesserung (123a). In der Effizienzbetrachtung – dem Verhältnis verausgabter Mittel zur Anzahl geschaffener Vollzeitarbeitsplätze – stellten sich die Maßnahme 312 sowie die Diversifizierungsförderung (311, Teil Vermarktung, Verkauf, sonstige) am günstigsten dar. Da das Beschäftigungsziel in MV weiterhin eine hohe Priorität hat, sollte die Förderung der Unternehmensgründung und -entwicklung (312) fortgesetzt und optimiert werden. Dafür wurde in der Maß-

nahmenbewertung empfohlen (vgl. Kapitel 7.3), die Informations- und Beratungsangebote weiterzuentwickeln, um die Akzeptanz der Maßnahmen zu erhöhen.

Die Förderung der ländlichen Infrastruktur in den Schwerpunkten 3 und 4 sowie durch die Maßnahme 125 kommt auch der touristischen Entwicklung zu Gute, wodurch vor allem indirekte und in der Ex-post-Bewertung nicht erfasste Wirkungen, auch auf die Beschäftigung, entstehen. Das angebotene Maßnahmenspektrum ist hierfür ausreichend und sollte beibehalten werden. In der abgelaufenen Förderperiode überstieg die Nachfrage nach Fördermitteln (313, 41, 322) den Bedarf deutlich. Dies sollte bei der zukünftigen Finanzplanung berücksichtigt werden.

Bezogen auf MV sind die Beschäftigungswirkungen des EPLR M-V gering, weshalb der Beitrag zur Umsetzung der Lissabon-Ziele zu vernachlässigen ist. Grundsätzlich treffen auch hier die mit Bezug zum Ziel Wirtschaftswachstum formulierten Empfehlungen zu, da neue Arbeitsplätze in der Regel erst im Nachgang eines Bruttowertschöpfungszuwachses entstehen (vgl. Kapitel 9.1).

### 9.3 Beitrag zum Ressourcenschutz (Frage 3)

Die Beantwortung der Frage 3 fokussiert auf die Biodiversität, da es sowohl zu Wasser als auch Klima spezifische Fragen gibt (Frage 7 und 8). Die Wirkungen des EPLR M-V auf die biologische Vielfalt, d. h. auf die Vielfalt innerhalb und zwischen den Tier- und Pflanzenarten sowie die Mannigfaltigkeit der Lebensräume wurden im Rahmen des Vertiefungsthemas Biodiversität untersucht. Der konzeptionelle Ansatz, Daten und Analysen sowie detaillierte Ergebnisse und Schlussfolgerungen/Empfehlungen sind dem Modulbericht 9.3\_MB Biodiversität zu entnehmen, der bereits 2013/14 fertiggestellt wurde. In den folgenden Ausführungen wurden die Daten, wo möglich und sinnvoll, aktualisiert.

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?“ Der Schutz der Biodiversität ist eine Gemeinschaftspriorität mit Bezug zur Verpflichtung von Göteborg bzw. der nachfolgenden Biodiversitätsstrategie, den Rückgang der biologischen Vielfalt umzukehren, die zum Health Check erneut in den Fokus der EPLR gerückt wurde. Zur Beantwortung der Fragen soll u. a. auf die Wirkungsindikatoren Feldvögel und High nature value farmland (HNV) zurückgegriffen werden.

#### Daten und Methoden

Die wichtigsten Datengrundlagen zur Beantwortung der Bewertungsfrage sind neben den Monitoringdaten (Finanzen, Output) maßnahmenspezifische Förderdaten und Ergebnisse maßnahmenspezifischer Wirkungskontrollen und Fallstudien aus MV, die fortlaufende Erfassung der Feldvogel- (Bundesindikator Stand 2010 und 2013) und HNV-Basisindikatoren (Stand 2012 und 2015) sowie die Programmdokumente zu verschiedenen Zeitpunkten. Mit einem Bottom-up-

Ansatz (Vorgabe der EU-KOM) wurden die Programmwirkungen ausgehend von den Maßnahmenwirkungen ermittelt.

Die Analyse der Verankerung einer Interventionsstrategie für die biologische Vielfalt zeigte, dass die strategischen Ansätze des EPLR M-V die Ziele der Göteborg-Verpflichtung aufgreifen und bis auf Maßnahmenebene umsetzen, wenngleich sich in der fondsübergreifenden Strategie keine besonderen Schwerpunkte zur Förderung der biologischen Vielfalt erkennen lassen. 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, einen schwerpunktübergreifenden Strategieansatz zu etablieren. Ein echtes Querschnittsziel Biodiversität war nicht zu erkennen. Eine Fallstudie in den Langenhägener Seewiesen zeigte jedoch, dass in der Praxis der Ansatz aus ELER-Förderung und ehrenamtlichen Engagement, bei Abstimmung der Zielsetzungen zwischen staatlichen Stellen, Landbewirtschaftern und Ehrenamt – trotz eines fehlenden strategischen Überbaus - gut geeignet ist, um lokale Naturschutzziele zu verwirklichen.

**Abbildung 46:** Naturschutzgebiet Langenhägener Seewiesen und Teil des Vogelschutzgebiets DE 2437-401



Foto: Sander (05.11.2013).

Mittels eines Maßnahmenscreenings wurden elf Maßnahmen mit ihren Teilmaßnahmen und Fördervarianten identifiziert und in eine vertiefte Analyse einbezogen. 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 in Hinblick auf Biodiversitätsziele zu maximieren.

Dieser Bottom-up-Ansatz war stark qualitativ ausgerichtet, um die Biodiversitätswirkungen sehr unterschiedlicher Maßnahmentypen (Flächenmaßnahmen, investive Maßnahmen in Forst und Infrastruktur) vergleichbar zu machen. Quantitative Analysen konnten für die Beschreibung der Zusammenhänge zwischen Agrarumweltmaßnahmen 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) oder Wirkungen von Einzelprojekten aufgrund der Datenlage kaum zu ermitteln waren (z. B. Dorferneuerung).

### **Wirkungseinschätzung**

Positive Biodiversitätswirkungen wurden insbesondere bei Maßnahmen aus den Schwerpunkten 2 und 3 festgestellt. Von besonderer Bedeutung unter den AUM ist die Naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung (214a), im Forst die Waldumwelt- und Naturschutzmaßnahmen, der Waldumbau und die Waldrandgestaltung (225, 227) sowie die Erhaltung des ländlichen Erbes, die Fließgewässer-, Seen- und Lebensraumentwicklung (323). AUM erzielten auf rd. 45.540 ha (im Durchschnitt über den Förderzeitraum) sehr positive Wirkungen für Arten und Lebensräume, mit einem Schwerpunkt im Grünland (rd. 16 % des Dauergrünlands erreicht). Geringe positive Wirkungen auf die biologische Vielfalt wurden von AUM auf rd. 125.130 ha (9,2 % der LF) ausgelöst, die auch Wasser- und Bodenschutzziele verfolgten, wie z. B. der Ökolandbau oder der erosionsmindernde Ackerbau.

Insgesamt wurden mit positiv wirkenden Flächenmaßnahmen rd. 178.200 ha brutto erreicht (vgl. Tabelle 87), das sind 12,2 % der LF<sup>135</sup> bzw. rd. 33 % des Dauergrünlands und 7,3 % des Ackerlandes. Höhere Flächendeckung erzielten die AUM in Natura-2000-Gebieten. Dort wurden brutto 19,5 % der LF und 48,7 % des Grünlands mit positiv wirkenden Maßnahmen erreicht. Die forstwirtschaftlichen Maßnahmen erreichten mit rd. 12.200 ha knapp 2,3 % der Waldfläche, zuzüglich einiger Flächen in der Maßnahme 226 Wiederaufbau. Somit könnten sich die flächenhaft quantifizierbaren Maßnahmen im Wald auf rd. 20.000 ha oder 3,7 % der Waldfläche summieren.

Im investiven Bereich, ohne die flächenhaft darstellbaren Maßnahmen, wurden insgesamt 5.651 Vorhaben, Projekte und Investitionen in Betriebe mit positiven Biodiversitätswirkungen umgesetzt, darunter 241 Vorhaben zur Fließgewässer-/Seen-/Söllereneraturierung und Maßnahmen zur Lebensraumentwicklung zur Entwicklung des ländlichen Erbes (323), u. a. auf 549 km Fließstrecke. Negative Biodiversitätswirkungen wurden bei den bewerteten Maßnahmen nicht vermutet, wobei jedoch die forstlichen Maßnahmen zur Waldbrandvorbeugung sowie zur Verbesserung des öffentlichen Wertes der Wälder je nach konkreter Ausführung vor Ort auch Beeinträchtigungen von Waldlebensräumen auslösen können.

Der Anteil der bis Ende 2014 verausgabten öffentlichen Mittel für Maßnahmen mit positiven Biodiversitätswirkungen lag bei rd. 36 % der insgesamt eingesetzten öffentlichen Mittel.

---

<sup>135</sup> Unter Anrechnung der Integrierten Produktion von Obst und Gemüse (214 b), eine Maßnahme mit hohen Mitnahmeeffekten, wären es 12,4 % der LF.

**Tabelle 87:** 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	0,0	0,0	0
-	negativ	0	0	0	0,0	0,0	0
0	keine/neutral	0	0	0	0,0	0,0	0
+	positiv <sup>4)</sup>	9	4.432	127.435	9,0	0,9	260,2
++	sehr positiv	15	1.219	50.789	3,2	1,3	147,6
/	keine (ohne Ziel)	3	1.091	120.645	8,9	0,0	180,9
Summe/Schnitt		27	6.742	298.869	21,1	2,3	588,7

1) Im Sinne von (Teil-) Maßnahmen und innerhalb der Teilmaßnahmen ggf. unterschiedliche Wirkungspfade.

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

3) Werte können unvollständig sein, da nicht für alle Wirkungspfade belastbare Finanzdaten zugeordnet werden konnten.

4) Inklusive der zwei Teilmaßnahmen mit positiven oder negativen Auswirkungen (+/-), je nach Förderfall und Durchführung.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Ergebnisse der Wirkungsbewertung zeigten positive Zusammenhänge zwischen der Umsetzung der AUM und der Ausprägung der Wirkungsindikatoren Feldvögel und HNV. Die statistischen Auswertungen zum **HNV-Indikator** konnten das aufgrund sehr geringer Stichprobenzahlen allerdings nicht bestätigen. Die qualitative Einschätzung der Wirkung der AUM auf das Artenset des **Feldvogelindikators** machte deutlich, 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, weitaus seltener auf die Bruthabitate. Der naturschutzgerechten Grünlandbewirtschaftung mit strengeren und spezifischer ausgerichteten Bewirtschaftungsauflagen konnte hierbei eine bessere Wirkung zugeschrieben werden, als anderen Agrarumweltmaßnahmen.

Sowohl die Maßnahmen basierte Bottom-up-Analyse als auch die Anwendung der zwei Wirkungsindikatoren zeigen, dass von den betrachteten Maßnahmen überwiegend positive Wirkungen auf die Biodiversität ausgehen. So hatten 89 % aller untersuchten (Teil-) Maßnahmen und Fördervarianten geringfügig oder deutlich positive Auswirkungen auf Arten und Lebensräume. Fast alle Agrarumweltmaßnahmen leisteten mehr oder weniger starke positive Beiträge zur Erhaltung von Feldvogelpopulationen. Agrarumweltmaßnahmen lagen zu 83 % auf HNV-Flächen, womit starke Zusammenhänge zwischen Maßnahmen- und HNV-Vorkommen nahegelegt werden. Allerdings ließen sich Korrelationen zwischen Maßnahmen- und HNV-Vorkommen statistisch nicht absichern.

Die flächenhafte Wirkung des EPLR M-V auf die Biodiversität, auch hier insbesondere der Maßnahmen aus SP 2, war in der Normallandschaft geringer (auf 12,2 % der gesamten LF) als in den Schutzgebieten des Natura-2000-Netzes einzustufen (auf 19,5 % der Natura-2000-LF). Der Anteil

der *dark-green*-Wirkungen (++) lag bei einem Viertel der mit positiven Wirkungen erreichten LF. Die entsprechenden *dark-green*-Anteile der relevanten Vorhaben/Projekte lagen bei einem Fünftel der geförderten Investitionen. Die investiven Maßnahmen waren, abgesehen vom Waldumbau, in ihrer flächenhaften Wirkung für die Biodiversität schwer einzuschätzen, lokal aber von sehr hoher Bedeutung. Zum Teil wirkten sie auch weit über das Projektgebiet hinaus, so z. B. bei Vorhaben zur Verbesserung der Durchlässigkeit von Fließgewässern. Im Optimalfall wirkten sie synergistisch, wie z. B. die Lebensraumentwicklung (323d) mit den AUM. Daher sind aus dem EPLR M-V zwar wichtige, aber landesweit betrachtet geringe Beiträge zur Erhaltung der Biodiversität zu erwarten. Überwiegend lokale positive Wirkungen können nicht ausreichen, um den landesweiten Rückgang der biologischen Vielfalt zu stoppen und eine Trendwende bei den zentralen Indikatoren zu bewirken.

Gut ein Drittel der verausgabten öffentlichen Mittel wurde für Maßnahmen mit positiven Biodiversitätswirkungen eingesetzt. Davon floss ein geringerer Teil mit rd. 13 % an den gesamten öffentlichen Mitteln in Maßnahmen mit anspruchsvolleren Regelungen (*dark-green*-Maßnahmen ++), maßgeblich durch die naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung (214a) und die Naturchutzmaßnahmen im ländlichen Erbe (323) bedingt.

### Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Aus dem EPLR M-V sind nur geringe Impulse zur Verbesserung der Gesamtlage der Biodiversität in MV zu erwarten, am stärksten in den Natura-2000-Gebieten und dort insbesondere in den Grünland-Lebensraumtypen. Anhand der beiden Wirkungsindikatoren für Flächen mit hohen ökologischen Wertigkeiten (HNV) und Feldvögel ist diese Schlussfolgerung nachvollziehbar. Sie zeigen für die Feldvögel und für die HNV-Bestände negative Trends in der Programmlaufzeit. Die geschilderten Zusammenhänge deuten darauf hin, dass ohne die Umsetzung des EPLR M-V noch stärkere negative Trends bei den Wirkungsindikatoren zu verzeichnen wären. Die verfehlte Trendumkehr bei den Indikatoren scheint einerseits durch die zu geringe Flächenrelevanz der hochgradig (++) wirksamen Maßnahmen bedingt, andererseits spielen starke externe Wirkungsfaktoren, wie der Grünlandverlust, 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 MV adressieren die finanzielle Ausstattung biodiversitätsrelevanter Maßnahmen aus allen Schwerpunkten. Der Instrumentenmix als solcher ist sinnvoll und sollte beibehalten werden, auch in Kombination mit einem weitgehenden Grundschutz über ordnungsrechtliche Maßnahmen.
- Die Anteile von hochwertigen Maßnahmen in Schutzgebieten sollten erhöht und eine sinnvolle Kombination aus fünfjährigen Flächenmaßnahmen, investiven Maßnahmen und dauerhaft begleitender Beratung etabliert werden. Optimal wäre eine flächendeckende Beratung und laufende Betreuung für Biodiversitätsmaßnahmen, die über unterschiedliche Wege (Landschaftspflegeverbände, Bewilligungsstellen, Verbände) realisiert werden könnte.



- Maßnahmen mit geringen positiven Wirkungen, insbesondere solche mit Zielsetzungen für die biologische Vielfalt, sollten soweit möglich 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 M-V zur Bereitstellung erneuerbarer Energien wurde im Rahmen des VT 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 Kap. 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 Biogasanlagen bzw. Infrastruktur für Biogasanlagen wie z. B. Fahrsilos (Förderung bis 2012) als auch ihre Verteilung über Nahwärmenetze wurde in MV gefördert (AFP-B, Code 311 und Code 321c). 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.

Sowohl der Beitrag der Förderung zur Erzeugung erneuerbarer Energien als auch der Klimaschutzbeitrag durch Treibhausgaseinsparungen konnte auf der gegebenen Datengrundlage nicht quantifiziert werden. Es wurden 33 Bewilligungen für Investitionen in Teile von Biogasanlagen bzw. zusätzliche Infrastruktur ausgesprochen und 51 Anschlüsse an Versorgungsnetze für erneuerbare Energien eingerichtet. Die Nettostromerzeugung durch Biogasanlagen hat im MV Zeitraum 2007 bis 2011 um ca. 1 Mio. MWh zugenommen, wozu die Kapazitäten der Biogasanlagen, die Förderungsanteile enthalten, etwa 77.000 MWh (7,7 %) beigesteuert haben.

## 9.5 Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Primärsektors (Frage 5)

Der Beitrag des EPLR M-V 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 Beschäftig-

tem. Darüber hinaus legte MV den programmspezifischen Wirkungsindikator „Verlängerung und Intensivierung der Position der Landwirtschaft in der Wertschöpfungskette“ fest. 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 M-V auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors ist Gegenstand des länderübergreifenden Modulberichts 9.5\_MB Wettbewerbsfähigkeit 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 M-V im Mittelpunkt der Betrachtung stehen.

Allerdings operiert die ländliche Entwicklungspolitik nicht isoliert, sondern die Wirkung des EPLR M-V 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. Regionalspezifische Agrarstrukturen und Entwicklungspfade der sektoralen und ökonomischen Entwicklung spielen eine zentrale Rolle (Margarian, 2010; Midmore et al., 2010; Schrader et al., 2001). Daher sind insbesondere regionale Einflussfaktoren zu identifizieren und die Wirkungen des EPLR M-V durch einen regionalökonomischen Ansatz zu prüfen.

Grundsätzlich ist die Arbeitsproduktivität im Agrarsektor in Mecklenburg-Vorpommern im nationalen Vergleich relativ hoch. Wenn es auch regionale Unterschiede in der Entwicklung der sektoralen Wettbewerbsfähigkeitsindikatoren gibt, lässt sich hier nur bedingt Handlungsbedarf ableiten. Bedarf bestand allerdings bei der Instandhaltung und Verbesserung ländlicher Infrastruktur (Wege und Brücken) sowie im Hinblick auf neue Herausforderungen an das Betriebsmanagement, zum einen durch einen relativen hohen Wachstumsdruck und zum anderen durch gesellschaftliche Anforderungen (z. B. Ressourceneffizienz, Klimaschutz und Tierwohl) an einen modernen und wettbewerbsfähigen Agrarsektor.

Im Verhältnis zu den Direktzahlungen der 1. Säule der GAP hat das EPLR M-V eine 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. 287 Mio. Euro (23,1 % der Programmmitel) ausgegeben. Unter diesen Maßnahmen haben das AFP (121), die Förderung von Verarbeitung und Vermarktung (V&V) (123), die Flurneuordnung (125/a und b) und der ländliche Wegebau (125/c) die größte finanzielle Bedeutung, während die Diversifizierung (311) und insbesondere die Berufsbildungsmaßnahmen (111) finanziell von geringerer 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 Fragestellungen in Fallstudienregionen kombiniert. Der gewählte „Mixed-methods-case-study“-Ansatz baut auf Studien zur Bewertung ländlicher Entwicklungspolitiken in der EU auf (z. B. Midmore et al., 2010; 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 des EPLR M-V mithilfe von vertiefenden Interviews mit LandwirtInnen, BeraterInnen und weiteren ExpertInnen untersucht.

Die durch das EPLR M-V induzierten Änderungen und Anpassungen auf betrieblicher Ebene wirken 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. 9.1\_MB Wirtschaft und Arbeit) Top-down-Analysen durchgeführt, um quantitative Aussagen zu den Wirkungen des EPLR M-V auf den Wirkungsindikator 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 Biogas- und Windenergieproduktion, die geografische Lage und neue Managementanforderungen. Da es sich überwiegend um Faktoren handelt, die außerhalb des Handlungsfeldes der ELER-Förderung angesiedelt sind, ist das Potenzial des EPLR M-V, die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors zu fördern, insgesamt gering. Tabelle 88 fasst die Wirkungseinschätzung relevanter Maßnahmen im Rahmen der qualitativen Bottom-up-Bewertung des EPLR M-V zusammen.

**Tabelle 88:** Bottom-up-Wirkungseinschätzungen relevanter Maßnahmen

Code	Relevante Maßnahme	Ziel Wett- bewerbs- fähigkeit	Bewertung				Öffentliche Ausgaben 2007-2015 (Mio. Euro)	
			Mitnahme- effekte (%) <sup>1)</sup>	Verdrängungs- effekte (%) <sup>3)</sup>	Wirkungs- dauer	Wirkung	Verausgabte Mittel	Wirksame Mittel <sup>4)</sup>
111	Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen	ja	10		--->	+	3,4	3,0
121	Agrarinvestitionsförderung	ja	21	20	--->	+	123,0	77,7
123	Marktstrukturverbesserung	ja	6	20-50	--->	+	28,5	17,4
124	Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte	ja	0	0	--->	0	0,4	0,4
125a/ b	Flurbereinigung	ja	0	0	--->	++	120,2	120,2
125c	Verbesserung der ländlichen Infrastruktur	ja	0	0	--->	+	38,5	38,5
212	Ausgleichszulage	nein	100	0	---	/	55,7	0,0
214	Agrarumweltmaßnahmen	nein	4 <sup>2)</sup>	0	---	/	228,5	219,4
311	Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten	ja	11	0	--->	+	1,9	1,7
311	Diversifizierung Biogas	ja	100	0	--->	0	3,1	0,0

1) Anteil der Ist-Ausgaben mit 100 % Mitnahme.

2) Anteil Förderfläche mit Mitnahme.

3) Verdrängung innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns

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 Beitrag der Flurneuordnung (125/a, b) entsteht aus der Kombination der Verbesserung des Wegenetzes mit einer Verbesserung der Schlagstrukturen und Infrastruktur sowie einer Verbesserung der Rechtssicherheit auf dem Bodenmarkt. Die Vergrößerung der Bewirtschaftungseinheiten spielt in Mecklenburg-Vorpommern aufgrund der bereits relativ günstigen Schlagstrukturen nur eine untergeordnete Rolle, aber die Bodenordnung liefert eine erhöhte Rechtssicherheit bei ungeklärten Eigentumsverhältnisse und zersplitterten Eigentumsstrukturen. Diese Wirkungen lassen sich allerdings nicht näher quantifizieren. Die Flurbereinigung mit Wegebau leistet einen erkennbaren Wirkungsbeitrag auf die BWS und Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft. Die Kostenvorteile der Landwirtschaft durch den Wegebau der Flurbereinigung wurden auf 1,4 Mio. Euro pro Jahr geschätzt (siehe auch Kapitel 5.7). Den positiven Wirkungen der Bodenordnung und des Wegebaus steht eine negative Wirkung des Landabzugs gegenüber, der für die aktiven LandwirtInnen aber zumeist von untergeordneter Bedeutung ist, da aufgebende LandwirtInnen Flächen zur Verfügung stellen.

Der Zustand des Wegenetzes wurde in den Fallstudien als wesentlicher Einflussfaktor für die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors hervorgehoben. Der Ausbau vorhandener Wegtrassen und die Verbesserung der Wegequalität als Ergebnis der Wegebauförderung (125/c) leisten einen klar erkennbaren Beitrag zur Verbesserung der BWS und der Arbeitsproduk-

tivität in der Landwirtschaft. Der Arbeitsaufwand und damit die Effizienz der Flächennutzung wurden durch den Wegebau verbessert. Schätzungen der Wirkungen des geförderten Wegebaus deuten Senkungen der Produktionskosten von fast 0,9 Mio. Euro pro Jahr an (siehe auch Kapitel 5.8). Der geringere Arbeitsaufwand per Hektar und eine Erhöhung der Wertschöpfung durch den ermöglichten Einsatz von modernen und größeren Maschinen resultiert in einer Erhöhung der Arbeitsproduktivität.

Ausbildung und Beratung wurden als wichtige Einflussfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit identifiziert. Schlüsselaspekte sind hierbei die Ausbildung und Beratung von JunglandwirtInnen und die Integration neuer Herausforderungen in das Betriebsmanagement durch Wachstumsdruck und neue gesellschaftliche Anforderungen (Energieeffizienz, klimarelevante Aspekte und Tierwohl) in einem modernen und wettbewerbsfähigen Agrarsektor. Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen (111) im EPLR M-V leisteten einen positiven Beitrag zur qualitativen Verbesserung des Humankapitals. Die Maßnahmen führten bei teilnehmenden Personen zu höherer Motivation und besseren Kenntnissen und erhöhten somit die Managementfähigkeiten für notwendige Anpassungen im Betriebsmanagement zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Bessere Kenntnisse und Fähigkeiten der BetriebsleiterInnen und MitarbeiterInnen lassen auch positive Wirkungen auf die Arbeitsproduktivität durch Veränderungen im betrieblichen Management und Umstrukturierungen von Arbeitsbereichen erwarten, die allerdings nur schwer quantifizierbar sind. Positive Effekte auf die betriebliche Wertschöpfung lassen sich nur begrenzt ableiten.

Zwar lässt sich belegen, dass einzelbetriebliche Investitionen im AFP zu Wachstum, Rationalisierung und Produktivitätssteigerung der geförderten Betriebe (z. B. höhere Tierbestandsgrößen) geführt haben, aber unter Berücksichtigung von Mitnahme- und Verdrängungseffekten sind in der bottom-up durchgeführten Wirkungseinschätzung die positiven Wirkungen des AFP auf sektoraler Ebene insgesamt als gering einzuschätzen. Ähnlich wie beim AFP lassen sich auch für die Investitionen innerhalb der Diversifizierungsförderung (311) geringe 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 Marktstrukturförderung (123) eine positive Wirkung auf die BWS der geförderten Unternehmen hatten, konnte eine positive Wirkung der Maßnahme auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors anhand des Datenmaterials nicht belegt werden. Ein Beitrag zur Absatz- und Preissicherheit bei landwirtschaftlichen Betrieben konnte zwar ermittelt werden, aber unter Berücksichtigung von Mitnahme- und Verdrängungseffekten ist allerdings insgesamt nur von einer relativ geringen positiven Wirkung der Maßnahme auszugehen.

Die Wirkung des EPLR M-V auf die Verlängerung bzw. Intensivierung der Position der Landwirtschaft in der Wertschöpfungskette war nicht quantifizierbar. Das AFP (121) wirkte positiv in Richtung Intensivierung, d. h. auf einer Erhöhung der landwirtschaftlichen BWS aufgrund von Men-

gen- und Qualitätswachstum. Rationalisierungsgewinne entstanden neben dem AFP auch durch den Ausbau der landwirtschaftlichen Infrastruktur (125). In Richtung Verlängerung, d. h. der Zunahme der BWS aufgrund von Verarbeitung bzw. Veredlung der Produkte, wirkte die Marktstrukturverbesserung (123a) und die Diversifizierung (311). Die Neuansiedlung bzw. Förderung von ansässigen Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen durch 123a führte tendenziell zu einer höheren Absatz- und Preissicherheit für die Erzeuger, jedoch kaum zu Preisaufschlägen. Die Wirkungen der Diversifizierung sind ambivalent: Die geförderten Bereiche Direktvermarktung/Verkauf, Landtourismus und Pensionspferdehaltung (ca. 2 Mio. Euro bzw. 25 % der Mittel für 311) erhöhten die Wertschöpfung für landwirtschaftliche Produkte bzw. Dienstleistungen. Die Wertschöpfung für landwirtschaftliche Produkte sinkt dagegen infolge der Verdrängung der Nahrungsmittelproduktion durch die Substratproduktion für Biogasanlagen<sup>136</sup> (ca. 75 % der Mittel für 311). Allerdings wäre dieser Effekt auf ohne Diversifizierungsförderung eingetreten (vollständige Mitnahme), da die Wirtschaftlichkeit der Anlagen durch das EEG gesichert wird. Im Bereich neuer Produkte (124) wurde eine Produktentwicklung gefördert, die sich jedoch nicht zur Marktreife durchsetzte.

Die Ergebnisse der Top-down-Analysen mit dem **statistischen Schätzmodell** zeigen ein ähnliches Bild wie die Bewertungen der Wirkungen aus der Maßnahmensicht (bottom-up). Für die Maßnahmen im Schwerpunkt 1 ergeben sich insgesamt sektorale Wirkungen von 3,5 Mio. Euro zusätzlicher Arbeitsproduktivität pro Jahr des Untersuchungszeitraumes. Diese Wirkungen sind überwiegend der Förderung der ländlichen Infrastruktur (125/a,b und 125/c) und (auch bedingt durch den relativ hohen Mitteleinsatz) dem AFP (121) und der Marktstrukturförderung (123) zuzuordnen. Allerdings hat die Förderung der ländlichen Infrastruktur eine höhere Wirkung je Mitteleinsatz und als einzige Maßnahme mit positiven Wirkungen 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 1,1 Mio. Euro. Aber die Modellschätzungen zeigen, dass die negativen Wirkungen nur kurzfristig auftreten. Daher lassen sich keine langfristigen und strukturellen Effekte mit dauerhaftem Einfluss auf die Arbeitsproduktivität ableiten.

Insgesamt lässt sich nur ein geringer Einfluss des EPLR M-V auf die Entwicklung der Arbeitsproduktivität und BWS des Primärsektors ableiten. Diese Einschätzung wird auch durch die Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Analyse (siehe Kap. 9.1) bestätigt, die auch Wirkungen des EPLR M-V auf die BWS des Primärsektors quantifiziert hat.

---

<sup>136</sup> Gefördert wurden nicht die Anlagen selbst, sondern zusätzliche Einrichtungen wie Silos, Bodenplatten etc.

## 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.

Insgesamt ist eine wichtige Rolle der Beratung und Ausbildung für die zukünftige Förderung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors hervorzuheben. Dazu wird empfohlen, die Entwicklung und Umsetzung konzeptioneller Ansätze zu prüfen und die Beratungsmaßnahmen mit zielgerichteten Investitionsanreizen zur Verbesserung der Ressourceneffizienz, klimarelevanter Aspekte und des Tierwohls zu verknüpfen. Ein besonderes Augenmerk bzw. ein Schwerpunkt sollte auch zukünftig auf die Förderung der ländlichen Infrastruktur gelegt werden. Eine Verbesserung des Zustandes der Wege bleibt ein wichtiger Faktor für die weitere Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors.

## 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 Erstellung des EPLR M-V intensiv diskutiert. Mit der GAP-Reform im Jahr 2003 war beschlossen worden, dass sich der Staat aus der Milchmarktstützung weitgehend zurückziehen und diesen Prozess durch entkoppelte Prämien begleiten wird. Die Milchquotenregelung wurde damals letztmalig bis zum 31.03.2015 verlängert (BMELV, 2006a). Der Ausstieg aus der Milchmengenregelung wurde, nach dem Abbau der Marktstützung, durch die kontinuierliche Erhöhung der Referenzmengen im Rahmen des Health Check (HC) eingeleitet (EU-KOM, 2008a). 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 förderpolitische Begleitung der Milchmarktliberalisierung durch das EPLR M-V ist ein Thema der Ex-post-Bewertung. Der Evaluierungsleitfaden der EU-KOM (2014) enthält hierzu folgende Bewertungsfrage: „In welchem Umfang hat das EPLR die Umstrukturierung des Milchsektors begleitet?“ (EEN, 2014, S. 67). Die folgende Analyse zeigt auf, a) welche Rahmenbedingungen den Milchsektor in der Programmperiode prägten, b) welche EPLR-Maßnahmen auf den Milchsektor abzielten und wie sie wirkten und c) welche Schlussfolgerungen sich aus den Erkenntnissen der Analyse für die förderpolitische Begleitung des Milchmarktes ableiten lassen.

Die Rahmenbedingungen im Milchsektor haben sich im Programmzeitraum entscheidend verändert. Nach einem Blick auf die Bedeutung der Milcherzeugung, die Milchpreise und die Struktur der Einzelbetriebe wird auch die Milchverarbeitung kurz beleuchtet.

### **Rahmenbedingungen und Entwicklungen des Milchsektors im Förderzeitraum**

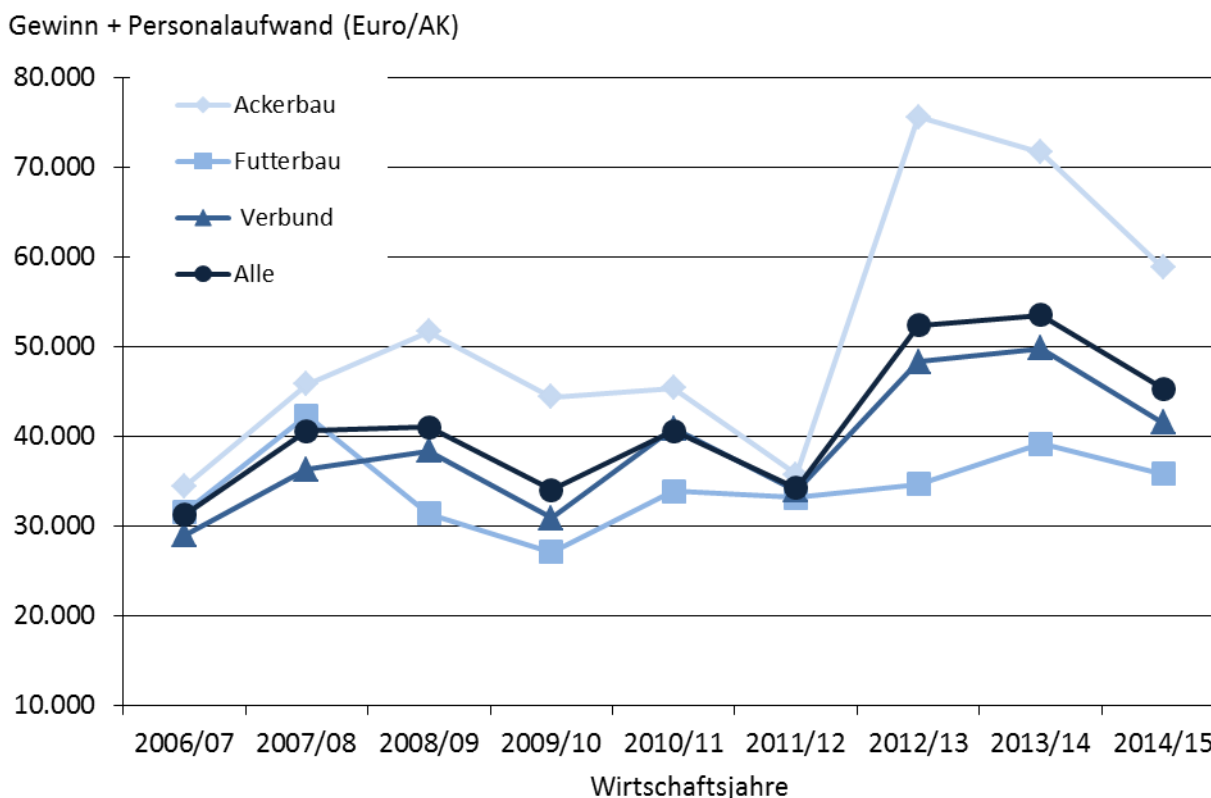
MV ist eines der Länder, in denen seit 2007 die Milcherzeugung deutlich (+15,2 % von 2007 bis 2015) ausgeweitet wurde (AMI, div. Jgg.). In Deutschland insgesamt war im gleichen Zeitraum eine etwa gleich hohe Zunahme zu beobachten (15,3 %). In Niedersachsen betrug der Anstieg sogar 33,1 %, in Schleswig-Holstein 25,3 % und im gesamten Gebiet der neuen Länder 11,3 %.

Die Milchpreise wiesen während dieser Zeit starke Schwankungen auf (AMI, div. Jgg.). Dies ist eine Folge der Öffnung des EU-Milchmarktes und des Einflusses der Entwicklungen auf dem Weltmarkt für Milcherzeugnisse. In den Jahren 2009 und 2015/16 war ein starker Preiseinbruch gegenüber den Vorjahren zu verzeichnen. Die Rentabilität der Milchproduktion hängt stark von der Verarbeitung und Vermarktung der Milch und den daraus resultierenden Milchpreisen ab. Zwar lag der durchschnittlich gezahlte Milchpreis in MV im Zeitraum 2006 bis 2015 mit 31,17 ct/kg unter dem bundesdeutschen Niveau von 31,68 ct/kg, aber im Vergleich zu Niedersachsen und Schleswig-Holstein, wo im gleichen Zeitraum lediglich 30,86 bzw. 30,79 ct/kg ausbezahlt wurden, war der Milchpreis in MV relativ hoch. Die Differenz zum bundesdeutschen Niveau in Höhe von 0,51 ct/kg Milch macht bei Unternehmen mit 1.000 t Milch pro Jahr einen Einnahmehintergrund von 5.100 Euro pro Jahr aus.

Im Vergleich der Betriebsformen wiesen die im Haupterwerb wirtschaftenden Futterbau-Testbetriebe in MV, die sich größtenteils aus Milchviehbetrieben zusammensetzten, im Durchschnitt der letzten neun Wirtschaftsjahre unterdurchschnittliche Unternehmensgewinne auf (Abbildung 47). Sie lagen mit durchschnittlich 34.344 Euro Gewinn plus Personalaufwand je Arbeitskraft unter dem Durchschnitt aller Haupterwerbsbetriebe (41.440 Euro) und deutlich unter dem Niveau der Ackerbaubetriebe (51.486 Euro). Tendenziell war in der Förderperiode 2007 bis 2013 im Gegensatz zu anderen Betriebstypen kein Anstieg der Unternehmensgewinne der Futterbau-/Milchviehbetriebe festzustellen (vgl. Abbildung 47). Das Wirtschaftsjahr 2015/16, für das noch keine Ergebnisse der BMEL-Testbetriebe vorliegen, wird voraussichtlich bei Milchviehhaltern als Folge der niedrigen Erzeugerpreise massive Einkommenseinbußen im Vergleich zu den Vorjahren aufweisen.



**Abbildung 47:** Gewinnentwicklung der Haupterwerbsbetriebe (Gewinn plus Personalaufwand je AK) in MV nach Betriebsformen (WJ 2006/07 bis 2014/15)



Quelle: Eigene Berechnungen; BMEL, Testbetriebsnetz (div. Jgg.).

In die Förderperiode 2007 bis 2013 wurde der schrittweise Übergang zu landeseinheitlichen Flächenprämien für Acker- und Grünland vollzogen. Die vorher gewährten betriebsindividuellen Prämien, wie die Bullen- und Milchprämie, wurden in dieser Zeit zugunsten von einheitlichen Flächenprämien abgeschmolzen. Durch dieses Abschmelzen hatten insbesondere größere Betriebe mit hohem Rinderbesatz und intensiver Milchviehhaltung finanzielle Einbußen, während flächenreiche Betriebe mit hohem Grünlandanteil und geringem Rinderbesatz je Hektar LF tendenziell profitierten (Kleinhanß und Hüttl, 2004).

Neben den Veränderungen beim Milchpreis und der Prämienausgestaltung hat auch die Erzeugung erneuerbarer Energien durch das EEG Einfluss auf die Milchviehbetriebe gehabt. Die Erzeugung erneuerbarer Energien erlebte in der Förderperiode 2007 bis 2013 durch das EEG eine Phase mit hohem Anlagenzuwachs. Als Ergebnis gab es im Jahr 2014 in MV 580 Biogasanlagen mit einer elektrischen Leistung von 299 Megawatt, in denen 1,9 Gigawattstunden Strom produziert und ins Netz eingespeist wurden (StatA MV, 2015). Auch viele Milchviehbetriebe dürften damit ihr Einkommen diversifiziert und stabilisiert haben. Andererseits führte der gestiegene Gärsubstratbedarf der Biogasanlagen lokal zu einer verstärkten Flächenkonkurrenz, die auch für Futterbaubetriebe die Futterproduktion verteuerte.

Im Vergleich mit anderen starken Milcherzeugungsregionen wie Niedersachsen und Schleswig-Holstein ist die Milchviehhaltung in MV durch wesentlich größere Durchschnittsbestände gekennzeichnet. Die durchschnittliche Herdengröße stieg im Zeitraum 2005 bis 2015 von 199 auf 226 Milchkühe je Halter; in Niedersachsen lag der Durchschnittsbestand im Jahr 2015 bei 78,9 Milchkühen und in Schleswig-Holstein bei 88,5 Milchkühen. Dies ermöglicht den Milcherzeugern in MV einerseits die Nutzung von Größenvorteilen und führt andererseits bei den zahlreichen Betrieben mit Fremdarbeitsverfassung auch zu gleichbleibenden Lohnzahlungsverpflichtungen in liquiditätsknappen Zeiten.

Als Besonderheit der Milchverarbeitung in MV ist hervorzuheben, dass nur rund die Hälfte der verarbeiteten Milch in MV erzeugt wird, während die andere Hälfte aus den umliegenden Bundesländern angeliefert wird. Die Milch wird schwerpunktmäßig zu Konsummilch (56 %) und Käse (40 %) verarbeitet, wohingegen Butter und Magermilchpulver kaum Bedeutung haben (IHK Schwerin, 2015, S. 20). Die Milchindustrie in MV ist im Vergleich zu anderen Bereichen der Ernährungsindustrie besonders exportorientiert.

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. Dies führte zu starken Einkommensschwankungen in der Milchproduktion, wobei die Futterbau-/Milchviehbetriebe im Vergleich der Betriebsformen unterdurchschnittliche Gewinne erzielten.

### **Relevante Maßnahmen**

In MV dienten mehrere Maßnahmen zur Begleitung und Abfederung marktstruktureller Änderungen in der Milcherzeugung (Tabelle 89). Hervorzuheben sind die AFP-Förderung (121), die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte (123 a), die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (212) sowie Tierschutzmaßnahmen (215). Daneben sind auch die Bildungs- (111), Agrarumwelt- (214) und Diversifizierungsförderung zu nennen, die ihren Fokus allerdings nur in geringem Umfang auf Milcherzeugung und milcherzeugende Betriebe gerichtet hatten und daher hier nicht näher betrachtet werden.

Das AFP (121) war seit Beginn der Förderperiode in erster Linie auf die Förderung von wertschöpfungs- und arbeitsintensiven Produktionsbereichen (z. B. Tierhaltung, Sonderkulturen) ausgerichtet, weil hier der größte Anpassungsbedarf identifiziert wurde (vgl. Kap. 5.3). Die Umsetzung der Fördermaßnahme führte dazu, dass rund die Hälfte aller Förderfälle und ca. 54 % der Zuwendungen auf Milchviehbetriebe entfielen. Da einige Unternehmen mehrfach gefördert wurden, erreichte das AFP im Förderzeitraum 2007 bis 2014 insgesamt 363 Milchviehbetriebe (585 Förderfälle). Das für die Milchviehbetriebe aufgewendete AFP-Budget summierte sich auf 70,4 Mio. Euro. Wenn man die Anzahl der 363 geförderten Milchviehbetriebe auf die Zahl aller

Betriebe mit Milchviehhaltung (n=813 im Mai 2013) (DESTATIS, 2013a) in MV bezieht, resultiert daraus eine Quote von 44,6 %.<sup>137</sup>

**Tabelle 89:** Maßnahmen zur Begleitung der „neuen Herausforderung Milch“ (2007 bis 2013)

Fördermaßnahme (ELER-Code)	Mitteleinsatz (Mio. Euro)	Förderfälle/-umfang
	Insgesamt/davon Milch	nur Milch
AFP (121)	128,8/70,4	585 Fälle/363 Unternehmen
V&V (123)	29,4/11,3	12 Fälle/3 Unternehmen
AZ (212)	55,6/19,4*	200 Betriebe/38.414 ha
Tierschutz (215)	39,4/32,6**	305/68.000 GVE

\* geschätzt

\*\* ohne Altverpflichtungen, Wert für Milchviehbetriebe für die Jahre 2010 und 2011 geschätzt, da für diese Jahre keine nach Teilmaßnahmen differenzierten Angaben zu den Auszahlungen vorlagen.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Jahresberichte.

Die geförderten Investitionen haben bei den Milchviehbetrieben zu einer deutlichen Steigerung der gehaltenen Tiere, der Umsatzerlöse und der Bruttowertschöpfung beigetragen. Auch der Unternehmensgewinn und die Entlohnung des Faktors Arbeit (Gewinn plus Lohn je Arbeitskraft) haben bei den geförderten Unternehmen im Vergleich mit nicht geförderten zugenommen (siehe Kap. 5.3). In einigen Fällen wurden ältere Ställe durch Neubauten ersetzt. Insgesamt haben die geförderten Investitionen zur Modernisierung und Stabilisierung der Milcherzeugung in MV beigetragen. Hinzuweisen ist aber auch auf die Marktwirkungen der aufstockenden und leistungssteigernden Betriebe, die zum gestiegenen sektoralen Milchangebot und dem aktuellen Preistief (2015/2016) beigetragen haben. Als Folge davon ist die Milcherzeugung in zahlreichen Betrieben existentiell bedroht. Mit staatlichen Hilfsprogrammen (z. B. Liquiditätshilfen) wird nun (2015 und 2016) versucht, die in Not geratenen Betriebe zu unterstützen.

Die im Rahmen der Evaluation durchgeführten Analysen lassen allerdings keine Aussage dahingehend zu, ob die Förderung zu den Investitionswirkungen maßgeblich beitrugen, da auch Mitnahmeeffekte insbesondere angesichts der zum Zeitpunkt der Förderung vielfach gut aufgestellten Unternehmen sowie der sehr günstigen Finanzierungsbedingungen eine größere Bedeutung gehabt haben dürften.

Die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung (V&V, 123) hatte einen inhaltlichen Schwerpunkt bei der Milchverarbeitung (vgl. Kap. 5.4). Mit rund 11,3 Mio. Euro (38,4 % des V&V-Mitteleinsatzes) in 12 Förderfällen (15 % aller V&V-Förderfälle) wurden drei Molkereien mehrfach gefördert (Tabelle 89). Das geförderte Gesamt-Investitionsvolumen im Milchbereich betrug

<sup>137</sup> Falls ein relevanter Teil der geförderten Betriebe im Nebenerwerb wirtschaftet, reduziert sich die Quote.

rund 53 Mio. Euro. Da die Nachfrage nach Förderung unter den Erwartungen lag, wurden Mittel zur Verstärkung des AFP umgeschichtet. Wesentliches Ziel der V&V-Förderung war die Steigerung der Wertschöpfung durch höherwertige Produkte und die Erweiterung der Verarbeitungskapazitäten, auch im Hinblick auf eine steigende Milchproduktion nach dem Ende der Milchquote im Jahr 2015. Damit sollte letztlich den Milchproduzenten eine stabile Abnahme mit auskömmlichen Erzeugerpreisen gesichert werden.

Mit den geförderten Investitionen konnte die Milchwirtschaft in MV sektoral deutlich modernisiert und in Richtung Erhöhung der Wertschöpfung gestärkt werden (siehe Kap. 5.4). Inwieweit diese Effekte auch der Förderung zuzuschreiben sind, kann anhand der vorliegenden Daten und Informationen nicht festgestellt werden. Aufgrund der Nachfrageschwäche bei Milchprodukten auf internationalen Märkten<sup>138</sup> bei gleichzeitig gestiegenem Angebot ab dem Jahr 2015 sind die Milchpreise allerdings stark gesunken (siehe oben).

Die Ausgleichszulage (AZ, 212) sollte zur Aufrechterhaltung einer möglichst flächendeckenden und standortgerechten Landbewirtschaftung auf den Grenzstandorten und somit zum Erhalt der Kulturlandschaft beitragen (vgl. Kap. 6.2). Die Förderung war auf Dauergrünland in Betrieben beschränkt, deren durchschnittliche LVZ nicht über 30 lag. Die Maßnahme wurde ab 2007 bis 2014 für Betriebe in benachteiligten Gebieten gewährt, die eine Tierbesatzdichte von mindestens 0,3 GVE je ha Futterfläche aufwiesen. Die Förderung erfolgte gemäß den Förderungsgrundsätzen der NRR. Auf diese Weise wurden rund 120.000 ha (ca. 10 % der LF in MV) und 1.100 Betriebe (ca. 20 % aller Betriebe in MV) mit der AZ unterstützt. Die Höhe der Förderung betrug dabei bis zu 76 Euro je ha<sup>139</sup> bzw. max. 16.000 Euro pro Unternehmen (max. 64.000 Euro pro Kooperation); zusätzlich konnte bei mehr als zwei betriebsnotwendigen Arbeitskräften je Betrieb jede weitere mit zusätzlich 8.000 Euro gefördert werden. In der gesamten Förderperiode wurden insgesamt 55,6 Mio. Euro verausgabt (LU, Jahresbericht).

Insbesondere auf leichten Grünlandstandorten (mit geringer LVZ) dürfte die AZ zur Einkommensstützung beigetragen haben, da die Förderung kaum zusätzliche Anforderungen an die Betriebe beinhaltete. Die AGZ dürfte vor allem Betriebe mit Dauergrünland und mit extensiver Rinder- oder Schafhaltung erreicht haben. Regionen mit starker Milchproduktion dürften dagegen kaum von der AZ profitiert haben.

Nach dem Health Check (HC) wurde als neue Maßnahme die Förderung tiergerechter Haltungsverfahren (215) eingeführt (vgl. Kap. 6.4). Die Förderung bezog sich auf die Einführung und Beibehaltung besonders umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren in ausgewählten Betriebszweigen, darunter auch der Milchviehhaltung und Rinderaufzucht, unter Anwendung vorgegebener Haltungsverfahren (z. B. Weidehaltung und Strohaufstallung). Neben einer Verbesserung des

---

<sup>138</sup> Das von EU verabschiedete Embargo für bestimmte Lebensmittel (z. B. Milchprodukte) für Russland, ab Mitte 2014 in Kraft trat, hat die Nachfrageschwäche auf den Milchmärkten zusätzlich verschärft.

<sup>139</sup> Auf Inseln ohne feste Landanbindung bis zu 100 Euro je ha Dauergrünland.

Tierschutzes sollte das Förderangebot auch die Restrukturierung im Milchsektor erleichtern und die Veredelungswirtschaft stärken. Letztlich sollte mit der Förderung der Weidehaltung auch ein Beitrag zum Erhalt des Dauergrünlandes geleistet werden. Die Prämie sollte den Mehraufwand durch hohe Tierschutzstandards, die über das Fachrecht hinausgingen, ausgleichen. Operatives Ziel der Maßnahme war, insgesamt 500 Betriebe mit 180.000 Rindern (davon 77.000 Milchkühe)<sup>140</sup> und 19.000 Schweinen zu fördern (LU, 2012e, S. 251). Die dafür eingeplanten Mittel in Höhe von 65,1 Mio. Euro waren infolge der hohen Nachfrage bereits nach dem ersten Antragsverfahren (2009) vollständig ausgeschöpft, so dass 2010 keine weiteren Anträge mehr gestellt werden konnten. Schließlich wurden im Förderzeitraum 2011 bis 2014 zwischen 388 und 416 Verträge ausgezahlt. Davon entfielen je nach Förderjahr zwischen 291 und 319 Verträge mit 68.000 GVE auf Milchviehbetriebe, was bezogen auf alle Milchviehbetriebe in MV einer Quote von rund 35 % der Betriebe bzw. 38 % der Milchkühe<sup>141</sup> entspricht (entera, 2016). Die verausgabten Mittel beliefen sich auf rd. 39 Mio. Euro (mit Altverpflichtungen 57,4 Mio. Euro), davon rund 39 Mio. Euro HC-Mittel (entera, 2016).

Rund 76 % der Auszahlungen der Tierschutzprämien gingen an Milchviehbetriebe. Manche Betriebe mussten für eine Teilnahme substanzielle Änderungen vornehmen, andere Betriebe nur geringe Anpassungen (z.B. Betriebe, die ohnehin Weidehaltung betrieben (34 % der Milchkühe) und in ihrem Stall ausreichend Stallfläche zur Verfügung stellen konnten). Insbesondere für letztere (Beibehaltungsförderung) war die Förderung mit substanziellen positiven Einkommenswirkungen verbunden.

### Fazit und Schlussfolgerungen

Für Milchviehbetriebe und den Milchsektor waren vor allem die einzelbetrieblichen investiven Fördermaßnahmen und die Tierschutzprämien (215) des EPLR M-V relevant und effektiv. Die flächenbezogenen Maßnahmen (212) wirkten dagegen stärker auf andere Tierhaltungszweige, insbesondere auf extensive Tierhaltung auf Grünland (z. B. Mutterkuh- und Schafhaltung). Im Laufe der Förderperiode 2007 bis 2013 änderten sich die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen vor allem für Milchvieh haltende Betriebe. Die für die Begleitung der Umstrukturierung relevanten Maßnahmen AFP und V&V verursachten zwiespältige Wirkungen auf diesen Prozess. Einerseits konnten die Produktionskapazitäten modernisiert oder erweitert werden. Andererseits führten die gesteigerten Milchmengen besonders in den Milchwirtschaftsjahren 2014/15 und 2015/16 zu deutlichen Preisrückgängen, die zahlreiche Erzeugerbetriebe in Existenzprobleme brachten. Zusätzlich hatten andere Entwicklungen, wie z. B. die Pachtpreissteigerungen und die dramatisch gestiegenen Bodenkaufpreise, einen wesentlich stärkeren Einfluss auf die Aufwendungen und Erträge der Milchviehbetriebe. Märkte können sich durch andere Einflüsse (z. B. EEG)

---

<sup>140</sup> Dies entsprach einer Quote von ca. 33 % bei Rindern bzw. ca. 45 % bei Milchkühen am gesamten Rinder- bzw. Milchkuhbestand in MV.

<sup>141</sup> Bei Gleichsetzung von einer Milchkuh mit einer Großvieheinheit (GVE).

schnell verändern, worauf jedoch die Förderung im Rahmen der 2. Säule der GAP dann kaum Einfluss nehmen kann.

## 9.7 Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel (Frage 7)

Die Bewertungsfragen 4 (vgl. Kap. 9.4) und 7 betreffen den Klimaschutz und die Klimafolgenanpassung. Zu deren Beantwortung wurden die Wirkungen des EPLR M-V 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 M-V 2007-2013 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 zum Health Check erneut in den Fokus des EPLR gerückt wurde.

### Daten und Methoden

Die wichtigsten Datengrundlagen zur Beantwortung der Bewertungsfragen waren maßnahmen-spezifische Förderdaten, Projektlisten, InVeKoS-Daten für die AUM und die Programmversionen für MV nach den verschiedenen Änderungen. Methodisch wird EU-seitig ein Bottom-up-Ansatz vorgesehen, in dem die Programmwirkungen ausgehend von den Maßnahmenwirkungen 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 Rebound- und Verlagerungseffekten jedoch selten einfache kausale Wirkungsketten bestehen, lassen sich die Größenordnungen kontraproduktiver Wirkungen kaum quantifizieren. Das gilt insbesondere auch für Maßnahmen mit anderen Hauptzielen (z. B. Wasserschutz bei Maßnahmen in den Schwerpunkten 2 und 3 oder Lebensqualität in den Schwerpunkten 3 und 4), die Klimaschutzeffekte als Nebenwirkungen entwickeln.

Die Analyse des EPLR M-V hinsichtlich der Verankerung einer Interventionsstrategie für den Klimaschutz zeigt, 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, einen schwerpunktübergreifenden Strategieansatz zu etablieren. Aus der Prüfung der Interventionslogik war daher wenig Stringenz zwischen strategischer Ebene und Maßnahmenebene zu erkennen. Gleichwohl waren in allen

Schwerpunkten Maßnahmen mit Klimazielen vertreten, die meist gut begründet wurden. Indikatoren und Zielquantifizierungen fehlten dagegen teilweise.

In die Analyse der Programmwirkungen wurden auch Maßnahmen ohne Klimaziel einbezogen, die entweder positive oder unbeabsichtigte negative Nebenwirkungen auf den Klimaschutz haben. Schließlich wurden 24 relevante (Teil-)Maßnahmen und Fördervarianten identifiziert. Die meisten bewirkten eine Reduktion von Treibhausgasemissionen, entweder durch verbesserte Stickstoffeffizienz oder durch die zusätzliche Bindung von CO<sub>2</sub> in Holz- oder Humusvorräten. Einen Beitrag zu erneuerbaren Energien leistete das Programm durch die Unterstützung von Biogasanlagen und Nahwärmenetzen. Zur Klimafolgenanpassung waren insbesondere landwirtschaftliche Beregnungsmaßnahmen, der Hochwasserschutz und der Waldumbau geeignet. Für viele (Teil-)Maßnahmen ließen sich quantifizierte Aussagen zur Klimawirkung treffen, in einigen Fällen sind nur qualitative Einschätzungen möglich. Datenqualität und Analysemethodik variieren jedoch erheblich, sodass unterschiedlich belastbare Ergebnisse vorliegen.

### **Wirkungseinschätzung**

Insgesamt war das Programm mit Maßnahmen aus allen Schwerpunkten breit aufgestellt. Maßgebliche Wirkungen waren im SP 2 zu erwarten, einerseits durch die Reduktion von Lachgasemissionen aufgrund verbesserter Stickstoffeffizienz, andererseits durch Kohlenstoffbindung in Holzvorräten und im Boden. Die höchsten Wirkungsbeiträge ergaben sich durch die Agrarumweltmaßnahmen (214) und forstwirtschaftliche Maßnahmen (226, 227), insbesondere durch den Waldumbau.

Innerhalb des SP 1 konnten die die Maßnahmen Berufsbildung (111), das AFP (121), die Erhöhung der Wertschöpfung von Produkten und die Förderung der Zusammenarbeit (123, 124) und auch die Flurbereinigung (125) geringe Beiträge zur Einsparung von THG-Emissionen liefern. Diese waren jedoch nicht quantifizierbar. Der Hochwasserschutz (126) mit einem breiten Spektrum von Projekttypen lieferte insbesondere Beiträge zur Klimafolgenanpassung durch die Regulation des Hochwasserabflusses bei Starkregenereignissen und durch die Schaffung von zusätzlichen Retentionsflächen. Die zeitweise Förderung von mobilen Beregnungsanlagen im Rahmen des AFP kann ebenfalls der Klimafolgenanpassung zugerechnet werden.

In den SP 3 und 4 wurden durch Förderungen im Gebäudebestand (energetische Sanierungen), Biogasanlagen, Anschluss an Nahwärmenetze und durch Moorschutzmaßnahmen sowohl Beiträge zur THG-Vermeidung, häufig als Nebenwirkungen bei anderen Hauptzielen, erzeugt als auch die Verbreitung erneuerbarer Energien unterstützt (vgl. Kap. 9.4).

Soweit es die Datengrundlagen zuließen, wurden die Wirkungen in Kilotonnen (kt) CO<sub>2</sub>-Äquivalenten angegeben. Die erforderlichen Daten stammen aus maßnahmenspezifischen Projektlisten und Förderdatenbanken und sind 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 Wirkungs-

szenarien (Minimal-, Maximal-, Best-guess-Szenarien, Tabelle 90) zeigen dementsprechend große Spannbreiten. Daher können Tendenzen beurteilt werden, nicht jedoch exakte Werte. Da bereits bei der Wirkungsermittlung große Unsicherheitsspannen auftraten, erlauben die Ergebnisse vorrangig einen relativen Vergleich zwischen den betrachteten Maßnahmen. Mögliche Mitnahmeeffekte wurden nicht quantitativ berücksichtigt, aber im Text diskutiert. Mitnahmeeffekte können erhebliche Anteile der potenziellen Wirkungen ausmachen und damit die Netto-Wirkungen reduzieren. Weitere Wirkungsreduktionen sind durch Verlagerungs- und Reboundeffekte wahrscheinlich. Die zeitliche Bezugsgröße schwankt je nach Maßnahme, beim Waldumbau wurde z. B. eine 120-jährige Umtriebszeit angenommen, bei den AUM ein 5-jähriger Bewilligungszeitraum und beim Moorschutz ein mittlerer dauerhafter Effekt. Alle Szenarienergebnisse wurden auf einen jährlichen Wirkungsbeitrag umgerechnet, damit die Größenordnungen vergleichbar sind. Tabelle 90 zeigt die Szenarien-Ergebnisse als jährliche Werte in  $\text{CO}_2\text{Äq/a}$ . Beiträge der Maßnahmen zur Produktion und Nutzung erneuerbarer Energien und zur Klimafolgenanpassung sind über die Fußnoten gekennzeichnet.

Im Best-guess-Szenario (Mittel) werden durch alle betrachteten Maßnahmen jährlich insgesamt 274 kt  $\text{CO}_2\text{Äq}$ -Emissionen (brutto) vermieden. Das entspricht 1,6 % der THG-Emissionen in MV im Jahr 2012 oder rd. 5,7 % der landwirtschaftlichen Emissionen. Im Minimalzenario werden 217 kt  $\text{CO}_2\text{Äq}$ -Emissionen oder 1,3 % der THG-Emissionen des Landes vermieden.

**Tabelle 90:** Übersicht der Szenarien-Ergebnisse zu den Klimaschutzbeiträgen

Code	Maßnahme	Szenarien-Ergebnisse <sup>3)</sup> : THG-Einsparungen (kt $\text{CO}_2\text{Äq/a}$ )		
		Minimum	Mittel	Maximum
111	Berufsbildung	+	+	+
121	AFP <sup>1)</sup>	-	0	+
123	Erhöhung der Wertschöpfung	+	+	+
124	Zusammenarbeit, Produktentwicklung	-	0	+
125	Verbesserung der Infrastruktur	+	+	+
126	Hochwasserschutz <sup>1)</sup>	[2.962 ha geschützte Fläche]		
214	Agrarumweltmaßnahmen	164	196	209
225	Waldumweltmaßnahmen	+	+	+
226	Wiederaufbau Forst <sup>1)</sup>	29,7	29,7	29,7
227	Nichtprod. Invest. Forst <sup>1)</sup>			
311	Diversifizierung <sup>2)</sup>	7,6	15,7	37,3
321c	Dienstleistungseinrichtungen <sup>2)</sup>	n.b.	n.b.	n.b.
322	Dorferneuerung	0,7	1,5	2,3
323d	Lebensräume, Moorschutz	15,2	31,0	74,1
41	LEADER: 322	0,02	0,04	0,06
<b>Gesamt</b>		<b>217</b>	<b>274</b>	<b>352</b>

1) Maßnahmenbeiträge auch oder insbesondere zur Klimafolgenanpassung.

2) Maßnahmen auch mit Beiträgen zur Erzeugung und Nutzung erneuerbarer Energien.

3) Soweit nicht quantifizierbar: -, 0, + = negative, keine/marginale, positive Wirkungsbeiträge.

Quelle: Eigene Darstellung.



Als besonders effizient zur Einsparung von THG-Emissionen haben sich einige AUM (ohne Berücksichtigung von Verlagerungseffekten), die forstlichen Maßnahmen und die Förderung von Biogasanlagen im Code 311 erwiesen (letztere 2012 eingestellt). Eine Ausnahme stellen einzelne Förderbausteine dar, bei denen hohe Mitnahmeeffekte zu erwarten sind, wie z. B. bei der Förderung von Biogasanlagen. Unter den Maßnahmen, für die Kosten-Wirksamkeitskennwerte der THG-Einsparung berechnet werden konnten, stellten sich AUM und nichtproduktive Investitionen im Forst als besonders effizient heraus, wobei erstere allerdings eine schnell reversible Wirkung haben. Vergleichsweise ineffizient sind die Maßnahmen zur Gebäudesanierung in den Codes 322, 321c (Kindertagesstätten) und LEADER. Allerdings haben diese Maßnahmen auch kein primäres Klimaziel. Die Höhe der öffentlichen Mittel, die für Maßnahmen ausgegeben wurden, für die eine Klimaschutzwirkung quantifiziert oder zumindest qualitativ postuliert werden kann, beträgt rd. 354 Mio. Euro oder 34 % der gesamten Programmausgaben.

Die Beiträge des EPLR M-V zur Reduktion von THG-Emissionen werden als gering, aber relevant bewertet. Der Beitrag zu erneuerbaren Energien über geförderte Netzanschlüsse und Biogasanlagen ist zwar wichtig, doch möglicherweise mit hohen Mitnahmeeffekten behaftet. Die Anpassung an die Folgen des Klimawandels wird durch die forstlichen Maßnahmen sowie den Hochwasserschutz erzielt. Die Förderung von Beregnungsanlagen im AFP (Code 121) seit 2009 kann ebenfalls als eine Maßnahme zur Klimafolgenanpassung angesehen werden.

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Vor dem Hintergrund bestehender und eingesetzter Instrumente zum Klimaschutz (z. B. Energieeinsparverordnung) und 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) wird empfohlen, das ELER-Programm nicht vorrangig als strategisches Instrument für den Klimaschutz auszubauen. Die genannten und 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 Forst- und Moorschutzmaßnahmen können zudem erhebliche Synergien zu anderen Bereichen (Biodiversität, Wasserschutz, Boden- und Kulturlandschaftsschutz) genutzt werden. MV setzt auch in Zukunft (Förderperiode 2014 bis 2020) auf den ELER zur Umsetzung des Moorschutzprogramms. Darüber hinaus kommen Instrumente wie die MoorFutures zum Einsatz. Ein Problem bleibt die Verfügbarkeit der weithin landwirtschaftlich genutzten Moorflächen für Ein- und Überstaumaßnahmen.

## **9.8 Beitrag zur verbesserten Wasserbewirtschaftung (Frage 8)**

Zur Wasserbewirtschaftung sind europäische Leitlinien, auf die auch die Förderung des ELER Bezug zu nehmen hat, niedergelegt im Regelungsrahmen der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL). 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 Teilziele der WRRL auf, allerdings wird der Aspekt der Wassermenge wegen seiner geringen Bedeutung in Mecklenburg-Vorpommern nur im Modulbericht 9\_8 MB Wasser dargestellt. Dort findet sich auch die Darstellung des konzeptionellen Ansatzes, der verwendeten Daten und Analysen sowie Ergebnisse im Detail.

In der Interventionsstrategie des EPLR M-V 2007-2013 war unter dem strategischen Ziel Schutz und Entwicklung der natürlichen Ressourcen im Einklang mit einer wirtschaftlichen Nutzung dieses Potenzials als ein Teilziel die Verbesserung der Wasserqualität programmiert worden. Als besondere Herausforderung in Mecklenburg-Vorpommern wurde die Einhaltung der Zielsetzungen der Wasserrahmenrichtlinie gesehen. Die Programmziele sind im Rahmen des Health Check explizit auf die seit 2009 vorliegende WRRL-Bewirtschaftungsplanung hin angepasst worden, sowohl hinsichtlich des Grundwassers als auch bei den Oberflächengewässern. Auch die SWOT thematisierte dezidiert die Defizite, die im Rahmen der Bestandausnahme zur WRRL beim chemischen und ökologischen Zustand von Grund-, Oberflächen und Küstengewässern festgestellt worden sind.

Im EPLR waren dem Ziel Gewässerschutz Maßnahmen aus allen drei Schwerpunkten zugeordnet. Nährstoffüberschüssen und -einträgen in Gewässer sollten vor allem mit Flächenmaßnahmen aus dem Schwerpunkt 2 (AUM und Forstmaßnahmen) sowie mit dem Ausbau der Abwasserbehandlung inklusive Kleinkläranlagen (321) entgegen gewirkt werden. Der Verbesserung des ökologischen Zustands der Oberflächengewässer dienten vor allem die Förderung der naturnahen Gewässerentwicklung für Fließgewässer (323b) und Seen (323c), die Regenerierung von Feuchtlebensräumen und Mooren (323d und 216) und als unterstützendes Instrument die Flurbereinigung (125a und 125b). Mittelbare Wirkungen wurden zudem von der Berufsbildung erwartet (111). Die Maßnahmen fügten sich ein in den Kontext der landesweiten Bewirtschaftungsplanung zur WRRL, die neben ordnungsrechtlichen Instrumenten und den ELER-Maßnahmen auch auf rein landesseitig finanzierte Bausteine (z. B. mit der WRRL-Beratung) setzte. Die Relevanz der Förderung war gegeben und die Interventionslogik erscheint schlüssig.

### **Daten und Methoden**

Zur Bewertung der Wirkung von Maßnahmen des EPLR für die Verbesserung der Wasserbewirtschaftung werden Wirkungsindikatoren genutzt, die emissionsseitig die wichtigsten Wirkungspfade für Beeinträchtigungen der Gewässerqualität abbilden. Durch das CMEF ist auf Programmebene der Wirkungsindikator ‚Veränderung von Nährstoffbilanzen‘ vorgegeben, der für Stickstoff (N) und Phosphor (P) zu bearbeiten ist. Im Folgenden werden auch weitere Wirkungspfade bzw. -ansätze betrachtet, die über die Minderung von Nährstoffbilanzsalden hinausgehen.

Die Abschätzung der Programmwirkungen erfolgt bottom-up auf Grundlage der Maßnahmenbewertungen. Maßnahmen mit Wasserschutzzielen stehen im Vordergrund, beachtet werden aber auch Maßnahmen, die relevante Nebenwirkungen bezogen auf das Förderziel erwarten lassen. Soweit möglich werden Wirkungen quantitativ abgeschätzt. Besonders um Wirkungen sehr un-

terschiedlicher Maßnahmentypen (Fläche, Investition, Wissen) vergleichbar zu machen, werden für eine Reihe von Aspekten auch qualitative Bewertungen vorgenommen. Alle quantitativ berechneten oder der Literatur entnommenen<sup>142</sup>, einzelflächenbezogenen Effekte werden mithilfe von Förderdaten zu landesweiten Schätzwerten extrapoliert. Die Summe der Maßnahmeneffekte wiederum stellt die Wirkung des EPLR insgesamt dar und ist im Zusammenhang mit (landesweiten) Reduktionszielen bzw. Belastungsgrößen zu bewerten.

### **Wirkungseinschätzung**

In der folgenden Tabelle 91 ist das Ergebnis der geschätzten mittleren Wirkungsbeiträge der relevanten Maßnahmen in Bezug auf die Minderung von Nährstoffbilanzen und von Nähr- und Schadstoffausträgen in Gewässer zusammenfassend dargestellt. Es zeigt sich, dass die relevanten Maßnahmen in sehr unterschiedlicher Höhe einen Beitrag zur Verbesserung der Wasserqualität und damit zu den Zielen der WRRL geleistet haben. Insgesamt standen rund 398 Mio. Euro und damit 32 % der verausgabten Programmmittel mit Wirkungen bezogen auf Erhaltung und Verbesserung der Gewässerqualität in Verbindung. Die wirksamen Maßnahmen (vor allem AUM) blieben bei der Inanspruchnahme z.T. hinter den gesetzten Output-Zielen zurück, sodass der Zielwert für erfolgreiches Landmanagement zur Verbesserung der Wasserqualität zu 80 % erreicht wurde. Auch die Forstmaßnahmen mit Wasserschutzwirkung haben das Ziel für erfolgreiches Forstmanagement nicht erreichen können, die Erstaufforstung wurde gar nicht gefördert. In der Berufsbildung wurden kaum relevante Kurse angeboten.

---

<sup>142</sup> Grundlage aller Wirkungsabschätzungen sind systematische Literaturlauswertungen und Expertenbefragungen, die auch in der Halbzeitbewertung Grundlage für die Berechnung von Schätzwerte waren (Osterburg und Runge, 2007).

**Tabelle 91:** Wirkungsbeitrag von Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerqualität

Titel	Maßnahmen	Input		Reduktionseffekt			Erläuterung
		Öffent-liche Ausga-ben	Wirk-samer Anteil	N-Saldo brutto	Nähr-/Schad-stoff-austrag	Mit- <sup>1)</sup> nahme	
		1.000 €	%	[t]		%	
111	Berufsbildung	3.363	0,1	n.e.	i.	10	59 TN in 3 Kursen zum Thema Düngung, Nährstoffmanagement, 2.011 TN in 40 Kursen zum Pflanzenschutz
123a	Verarbeitung und Vermarktung	28.455	n.e.	n.r.	+	6	4 Projekte Verbesserung der Abwasserqualität über gesetzliche Vorgaben hinaus, 16 Projekte Effizienzverbesserung im Wasserverbrauch
125a/ 125b	Flurbereinigung	120.191	3	n.r.	+	0	2,2 % Flächenbereitstellung für Naturschutz (z.B. Moorschutz) und überörtliche Wasserwirtschaft (Renaturierung, Uferstrandstreifen), Landschaftspflege-Maßnahmen 3,1% der Mittel, Wasserwirtschaft 1,4%
214a	Naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung	76.910	100	1.689	+	0	42.219 ha wirksame Flächen (MW 2007-2014)
214b	IP Obst und Gemüse	5.729	19	19	+ / ++	0	968 ha wirksame Flächen (MW 2008-2014)
214c	Ökol. Anbauverfahren	126.156	100	5.567	+	0	92.782 ha wirksame Fläche (MW 2007-2014)
214d	Erosionsminderung	16.709	100	370	++	5	18.477 ha wirksame Flächen (MW 2010-2014)
214e	Blühflächen/-streifen	2.637	100	51	+ / ++	0	850 ha wirksame Flächen (MW 2010-2014)
214f	Schaf-/Ziegenweide	318	100	13	+	0	443 ha wirksame Flächen (MW 2011-2014)
214g	Schonstreifen	75	100	2	0	0	39 ha wirksame Flächen (MW 2012-2014)
216b	Nichtproduktive Investitionen - Biotopschutz	5.185	100	n.r.	+	0	Renaturierung von 324 Söllen/Kleingewässern, Neuanlage von 3 Kleingewässern (50 % Natura 2000)
226	Wiederaufbau Forst	7.968	100	n.r.	+	0	1.764 ha Laubholzunterbau /Wiederaufbau, präventiv: Überwachung 277.000 ha
227	Nichtproduktive Investitionen Forst	12.323	60	n.r.	+	50	2.085 ha Langfristige Überführung, 4.943 ha Jungbestandspflege
321a	Abwasseranlagen	58.014	100	n.r.	++	0	478 km Kanalsanierung , geschaffene Reinigungs-kapazität 16.500 EW, 4 Anlagen mit Phosphat-elimination, AW-Lastsenkung 63 t/a Nges, 13 t/a Pges.
321b	Kleinkläranlagen	27.462	100	n.r.	+	0	23.300 geförderte Vorhaben, geschaffene Reinigungskapazität 125.000 Einwohnerwerte, Schadstoffentfrachtung 75% CSB, 85% BSB <sub>5</sub> , 40% NH4-N
323b	Naturnahe Gewässerentwicklung	38.043	100	n.r.	+	0	488 km naturnah entwickelte Gewässerstrecke, 135 Projekte, Schaffung ökol. Durchgängigkeit (Fisch-aufstieg, Beseitigung Querbauwerke), Verbesserung Strukturgüte (Ufer, Sohle), Initiierung Eigendynamik
323c	Standgewässer/ Seesanie- rung	11.048	100	n.r.	+	0	25 Vorhaben, rd. 1.500 ha Seefläche Verbesserung der Wasserbeschaffenheit (Verringerung Stoffeinträge, Entschlammung, Phosphatfällung, Befischung)
323d	Nachhaltige Entwicklung von Lebensräumen	21.461	76	208	++	0	13 Vorhaben zur Renaturierung von Fließgewässern, 9 Vorhaben Schaffung von Kleingewässern/ Wasserrückhalt, Renaturierung von Mooren und Poldern inkl. Flächenkauf, Extensivierung und Wiedervernässung von Flächen (geschätzt jeweils 2.600 ha)
323h	Schutzpflanzungen	52	100	n.r.	++	0	5,7 km Hecken, 0,7 ha Feldgehölz

MW = Mittelwert n.e. = nicht ermittelbar n.r.= Indikator nicht relevant 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.

Summarisch lag der Beitrag der quantifizierbaren Maßnahmen zur Reduzierung der **Stickstoffbilanz** in Mecklenburg-Vorpommern im Mittel der Förderperiode (Brutto-Reduktion) bei rund 7.920 t N. Auf die gesamte LF bezogen ergibt dies rechnerisch einen Minderungsbetrag von rund 6 kg N/ha. Bezogen auf den von biota (2013) berechneten mittleren Bilanzsaldo 2007 bis 2010 resultiert ein Anteil von rund 8 %. Die Minderungswirkung bei den Nährstoffsalden wurde fast ausschließlich durch die AUM erzielt, lediglich der investive Naturschutz (323d) hat einen weiteren (geringen) Beitrag zur Senkung landesweiter Nährstoffüberschüsse beigesteuert (3%). Unter den AUM leisteten die ökologischen Anbauverfahren mit Abstand den höchsten Wirkungsbeitrag (70 %), gefolgt von der naturschutzgerechten Grünlandbewirtschaftung (21 %). Der Wirkungsschwerpunkt lag auf Grünland, das zu gut 40 % von wirksamen Maßnahmen erreicht wurde. Die N-Reduktion auf Acker betrug kalkulatorisch hingegen nur 2,8 kg/ha, sodass davon auszugehen ist, dass die Wirkung der Maßnahmen die von exogenen Treibern (vermehrter Mais- und teilweise auch Rapsanbau, Wiedernutzung von Stilllegungsflächen) verursachte Intensitätssteigerung im Ackerbau und deren Bilanzierungseffekt nur geringfügig abfedern konnten. Entsprechend bewegte sich insgesamt der landesweite N-Überschuss bis zur Halbzeit der Förderperiode (2010) laut den Berechnungen von biota (2013) etwa auf einem gleich hohem Niveau.

Abhängig von der Akzeptanz der wirksamen Maßnahmen waren beträchtliche regionale Unterschiede bei der Minderung der N-Salden gegeben. Hervorzuheben ist der Anteil wirksamer Maßnahmenfläche (vor allem 214c Ökologische Anbauverfahren) in Regionen an der Ostseeküste (Fischland, Darß, Hiddensee, Usedom), in Vorpommern, an der südlichen Mecklenburger Seenplatte und im Südwesten bei Ludwigslust und an der Elbe, die sich laut Berechnungen von biota (2013) durch ausgeglichene und partiell sogar negativen Regionalbilanzen auszeichnen. Wendland et al. (2015) haben aufgezeigt, dass die Bilanzsalden in den übrigen Gebieten z.T. deutlich abgesenkt werden müssen, um die WRRL-Ziele in Bezug auf das Grundwasser in Mecklenburg-Vorpommern flächendeckend zu erreichen.

Der Minderungseffekt bei den **Phosphorbilanzen** ist unklar. Unter den Maßnahmen mit Wasser-schutzziel hatten theoretisch die unter 214 geförderten ökologischen Anbauverfahren, die naturschutzgerechte Grünlandnutzung, die Blühstreifen und -flächen sowie Schonstreifen Einfluss auf P-Bilanzüberschüsse. Allerdings ließ sich mit den zur Verfügung gestellten Daten der Umfang der P-Minderung durch die genannten Maßnahmen nicht belastbar abschätzen. Zudem wurde im Rahmen der Modellierung von Nährstoffbilanzen auf regionaler Ebene gezeigt (biota, 2013), dass bei Phosphordüngung in der Referenz der guten landwirtschaftlichen Praxis bereits von einem ausgeglichenen Bilanzniveau in Mecklenburg-Vorpommern ausgegangen werden muss und damit ohnehin wenig Spielraum für Minderungseffekte gegeben ist.

Die Minderung der **N-Austräge ins Grundwasser** wird über den Teilindikator Herbst- $N_{\min}$  bewertet. Anhand von Literaturreviews und Expertenschätzungen (u.a. aus Mecklenburg-Vorpommern) kann auf signifikante Reduktionseffekte für neu eingeführte Förderangebote innerhalb der AUM geschlossen werden, die spezifisch auf die Konservierung des Stickstoffs im Boden während der Sickerwasserperiode abstellen (vor allem Winterbegrünung). Die wirksamen Förderflächen deck-

ten 18 % der Bedarfsfläche ab. Auf Forstflächen konnten durch Waldumbaumaßnahmen die Herbst- $N_{\min}$ -Werte verbessert werden. Nitratausträge wurden zudem durch die Modernisierung von Kleinkläranlagen verringert (321b). Da aber das Problem der regional vorhandenen N-Überschüsse nicht entscheidend verringert wurde und gleichzeitig der Anbau von Kulturarten mit hohem N-Austragspotenzial (insbesondere Mais) zugenommen hat, haben sich die Grundwasserbelastungen in Mecklenburg-Vorpommern laut der 2014 am Ende des ersten Bewirtschaftungszeitraums erfolgten WRRL-Bestandaufnahme noch nicht verbessert (LUNG, 2015).

**Nährstoffeinträge in Oberflächengewässer** über Erosion und Abschwemmung, die in Mecklenburg-Vorpommern einen eher geringen Teil der Phosphorfracht verursachen und für N-Einträge unbedeutend sind (Wendland et al., 2015), konnten durch AUM mit Wasserschutzziel erfolgreich vermindert werden, da rund 10 % der Gebiete mit hoher Erosionsgefährdung durch wirksame Maßnahmen erreicht wurden. AUM mit Retentions- und Pufferwirkungen direkt angrenzend an Fließgewässer (214d) wurden dagegen geringfügig in Anspruch genommen und trugen nur marginal zum Gewässerschutz bei. Zusätzlich konnte Minderung direkter Nährstoffeinträge durch Gewässerrandstreifen und Pufferzonen erreicht werden, die im Rahmen des investiven Gewässerschutzes (323b und 323d) und in geringem Umfang durch Teilnehmergemeinschaften in Flurbereinigungsgebieten (125a und 125b) angelegt wurden. Bedeutendere Minderungseffekte beim Phosphoraustrag erzielten gewässernah durchgeführte Flächenextensivierungen über AUM (214a und 214c) oder investiven Naturschutz (323d) auf drainierten, landwirtschaftlich genutzten Niedermoorböden. In bedeutendem Umfang konnten punktuelle Nährstoffeinträge über den Ausbau und die Sanierung von Abwasseranlagen inklusive Kleinkläranlagen (321) verringert werden.

**Verbesserung des ökologischen Zustands der Oberflächengewässer:** Neben AUM zur Reduzierung von Nähr- und Schadstoffeinträgen in Oberflächengewässer haben wichtige Maßnahmen aus Schwerpunkt 3 dazu beigetragen, das WRRL-Ziel des guten ökologischen Zustands bzw. des guten ökologischen Potenzials von Oberflächengewässern sukzessive zu erreichen. Über die Maßnahme zur naturnahen Gewässerentwicklung (323b, teilweise auch über Projekte der Maßnahmen 323d und 126) wurden strukturellen Defizite behoben und die Durchgängigkeit der Gewässer verbessert. Damit konnten auf fast 500 km Fließgewässer naturnah entwickelt und eine Verbesserung der Gewässerqualität erzielt werden, wodurch auch Schadstofffrachten in die Küstengewässer reduziert werden konnten. In den 25 Vorhaben zur naturnahen Entwicklung von Standgewässern (323c) wurden sehr unterschiedliche Maßnahmen zur Sanierung der Gewässerqualität durchgeführt, die nachgewiesene Verbesserungen beim ökologischen Zustand der Seen erreicht haben. Die Renaturierung von 324 Söllen und Kleingewässern wurde erfolgreich durch nichtproduktive Investitionen (216) durchgeführt.

Unterstützt wurden die relevanten Förderprojekte durch Flächenbereitstellung oder direkte bauliche Maßnahmen im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren. Einige der über die Tourismusförderung (313 bzw. 413) umgesetzten Projekte haben durch besucherlenkende Maßnahmen positive wasserschutzbezogenen Effekte mit sich gebracht. Die Mehrzahl der durchgeführten Projekte dürfte aber zu einem deutlichen Anstieg der Freizeitnutzungen von Gewässern beigetragen ha-

ben, über deren ökologische Folgen kaum Erkenntnisse vorliegen. Eine Gesamtbewertung der maßnahmeninduzierten Effekte für die Gewässerqualität insbesondere von Seen ist daher schwierig. Insgesamt standen rund 70,6 Mio. Euro oder knapp 5,7 % der verausgabten Programmmittel im direkten Zusammenhang mit der Verbesserung des ökologischen Zustands von Oberflächengewässern.

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Zum Zeitpunkt der Berichtslegung können nur eingeschränkt Schlussfolgerungen und Empfehlungen in Bezug auf Senkung der Nährstoffüberschüsse formuliert werden, da wegen der ausstehenden Novellierung der Düngeverordnung (DüV) die zukünftige Baseline unklar ist. Da in Mecklenburg-Vorpommern die Strategie zur Erreichung von WRRL-Zielen zum Gewässerschutz explizit dem Ordnungsrecht einen wichtigen Wirkungsbeitrag zuschreibt, sollte das Land die voraussichtlich entstehende Gestaltungsspielräume in der reformierten DüV sehr offensiv nutzen.

Mecklenburg-Vorpommern steht auch nach Ablauf des ersten WRRL-Bewirtschaftungsplans - wie zu Beginn der letzten Förderperiode - vor der Anforderung, Nährstoffüberschüsse zu senken und Stoffeinträge in die Gewässer zu vermindern. Dieses Problem ist regional zwar sehr unterschiedlich ausgeprägt, aber im Hinblick auf den Zustand der Oberflächengewässer und des Grundwassers sind die Nährstofffrachten aus allen Einzugsgebieten zu verringern. Die erforderlichen Minderungsumfänge zur Erreichung der WRRL-Ziele liegen quantifiziert und regional differenziert vor (Wendland et al. 2015).

Zudem ist hinsichtlich der Verringerung der Nährstoffüberschüsse und Nährstoffausträge für den nächsten Bewirtschaftungszeitraum ein sehr umfangreicher und fundierter Maßnahmenkatalog durch die Arbeitsgruppe WRRL und Landwirtschaft erarbeitet worden (LU, 2016). Ein Teil der vorgeschlagenen Maßnahmen, insbesondere AUM und Beratung, sind in das neue Entwicklungsprogramm integriert worden. Auch zur Kernfrage der Verringerung des Nährstoffeintrags über Dränagen sind bereits grundlegende Untersuchungen erfolgt. Damit liegt insgesamt eine sehr gute Basis zur Verbesserung der Gewässerqualität im Land vor. Hier können aus Sicht der Ex-post-Evaluierung daher nur noch einige ergänzende Hinweise gegeben werden.

AUM haben wie aufgezeigt eine hohe Bedeutung zur emissionsseitigen Verringerung der Nährstoffüberschüsse. Im AUM-Kapitel sind sehr dezidierte Empfehlungen zu den in der Vergangenheit angebotenen Maßnahmen gegeben worden. Grundsätzlich wird eine Fortsetzung und Akzeptanzsteigerung der als wirksam eingeschätzten Maßnahmen als sinnvoll erachtet. Für ein zukünftiges Förderprogramm ist aber gleichzeitig wichtig, den angestrebten AUM-Beitrag zur Erreichung der WRRL-Ziele genauer festzulegen und zu quantifizieren. Als Grundlage sollten dabei Minderungsszenarien auf der Basis von validen Akzeptanzschätzungen und ökonomischen Analysen zur Effizienz der Flächenförderung im Vergleich zu den Kosten anderer Maßnahmen und Instrumente dienen. Auch die Lenkung der Mittel auf prioritäre Gebiete wäre weiter zu prüfen.

Zum anderen wäre anzustreben, das Maßnahmenpektrum adäquater auf die Problemlage auszurichten. Eine besondere Herausforderung aus Wasserschutzsicht stellt der Anbau von Intensivkulturen dar (vor allem Mais- und Rapsanbau). Um das Maßnahmenangebot zu flexibilisieren, sollte überlegt werden, nicht nur auf Förderangebote aus dem GAK-Rahmenplan zurückzugreifen, sondern ggf. die Kofinanzierung einzelner Maßnahmen rein aus Landesmitteln vorzunehmen. Es hat sich nach Erfahrungen anderer Bundesländer bewährt, bei Entwicklung und Auswahl spezifischer Wasserschutzmaßnahmen auf einen kooperativen Ansatz mit der Landwirtschaft zu setzen und aus Maßnahmenadaptionen von Trinkwasserschutzkooperationen zu lernen.

Für die Erprobung und Umsetzung neuer und innovativer Maßnahmen sind Modell- und Pilotprojekte geeignet, die auch im Rahmen von EIP-Projekten aus dem ELER getragen werden könnten. Dabei sollte es nicht allein um Flächenförderung gehen. Zu begrüßen sind entsprechende Ansätze, die im neuen EPLR über die Innovationsförderung getestet werden sollen. Abhängig von der Ausgestaltung einer reformierten DüV kann auch das Thema ‚Ergebnisorientierte Maßnahmen‘ wieder interessant werden. Grundsätzlich werden aber freiwillige AUM aus Finanz- und Akzeptanzgründen nicht in der Lage sein, alleinig die Zielerreichung nach WRRL zu gewährleisten.

Innerhalb der geplanten WRRL-Maßnahmen, die auch in das neue EPLR M-V 2014-2020 Eingang gefunden haben, ist daher die Bedeutung der WRRL-Beratung hervor zu heben, die insgesamt in der Lage ist, nachhaltiger, ggf. auch effizienter und umfangreicher Minderungswirkungen zu erzielen. Beratung hat dabei drei Funktionen: Sie hilft den Betrieben, den Düngereinsatz und Nährstoffeffizienz zu optimieren. Sie unterstützt bei Bedarf, Defizite bei der Umsetzung des Ordnungsrechts zu beheben. Dann kann Beratung verstärkt dazu dienen, AUM-Wirkpotenziale besser auszuschöpfen und Beratung mit AUM noch besser zu verzahnen. Empfohlen wird zudem, betriebliche Beratung zum einem umfassenden Umweltcheck weiter zu entwickeln, um die Ressourceneffizienz in den Produktionsabläufen insgesamt zu verbessern. Des Weiteren sollte angestrebt werden, im Bereich der Bildungs- und Informationsmaßnahmen wasserschutzbezogene Themen verstärkt anzubieten.

Mit Hilfe verschiedener Maßnahmen des ELER wurde in der vergangenen Förderperiode erfolgreich zur Verbesserung des ökologischen Zustands von Fließ- und Stillgewässern beigetragen. Insgesamt wurden die auf sehr fundierter Grundlage beruhende Projektauswahl und die Maßnahmenumsetzung von Seiten der Evaluierung sehr begrüßt. Da die Umsetzung laut Bewirtschaftungsplanung auf mehrere Bewirtschaftungszeiträume verteilt werden muss, ist die Fortsetzung der Förderung im neuen Entwicklungsplan ein sachlogischer Schritt. An die EU-Kommission ist der Hinweis gerichtet, das Verhältnis der Förderbereiche Natürliches Erbes sowie AUM hinsichtlich des Kofinanzierungssatzes und der Anrechenbarkeit auf die Mindestverpflichtungen für den Umwelt- und Klimaschutz zu überprüfen.



## 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 hier folgenden Ausführungen beruhen auf dem Modulbericht 9.9\_MB Lebensqualität, der das Konzept für die Untersuchung der Wirkungen des EPLR M-V darstellt sowie detaillierte Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen enthält.

Die für die Ex-post-Bewertung neu formulierte Bewertungsfrage 9 lautet: „Inwiefern hat das EPLR dazu beigetragen, die Lebensqualität im ländlichen Raum zu verbessern und die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft zu fördern?“ (EEN, 2014). Im entsprechenden Modulbericht für das VT Lebensqualität wurde der Begriff Lebensqualität für die Bewertung des EPLR M-V operationalisiert und das multidimensionale Konzept der Lebensqualität, wie es seit den 1970er Jahren vornehmlich in den Sozialwissenschaften entwickelt und verwendet wird, in ein theoriegeleitetes Untersuchungskonzept umgesetzt.

Im EPLR M-V werden die besonderen Anforderungen, vor denen die ländlichen Räume in MV durch den demografischen Wandel (insbesondere Abwanderung, vor allem von (jungen) Frauen und Alterung) stehen, dargestellt. Dabei wird auch auf die besonderen Rahmenbedingungen durch die dünne Besiedlung, die Entfernung zu Agglomerationsräumen, eine Wirtschaftsstruktur ohne große Industrieansiedlungen eingegangen. Die eher schwache wirtschaftliche Entwicklung und die Folgen für die Daseinsvorsorge werden beschrieben: Viele ländliche Regionen in Mecklenburg-Vorpommern sind von der Schließung von Grundversorgungseinrichtungen und vom Abbau sozialer wie auch medizinischer Infrastruktur betroffen. Auch die fehlende Auslastung technischer Infrastruktur stellt sich als Problem dar. Das Programm setzte an dem hohen Wohnwert durch die intakte Umwelt an und bezieht sich auf den hohen Freizeitwert der Landschaft. Die zentrale Rolle der leistungsfähigen Landwirtschaft für die wirtschaftliche Entwicklung und vor allen Dingen die Chancen und Potenziale des Tourismus im Land sowie seiner Entwicklung werden hervorgehoben.

Zum Verständnis des Begriffs der Lebensqualität enthält das EPLR M-V keine Definition oder Begriffserklärung. In den Beschreibungen der Stärken werden die Begriffe Wohn- und Freizeitwert verwendet. In der Strategie steht die Stärkung des Tourismusstandorts im Fokus neben den Zielsetzungen auf die Beschäftigungsentwicklung, die Stärkung des Arbeitsmarktes und die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung, z. B. durch Qualifizierung, Stärkung lokaler Entwicklungsstrategien. Vor dem Hintergrund der negativen demografischen Entwicklungen wird als zentrale Ziele die Sicherung und Verbesserung der Attraktivität der ländlichen Räume als Lebens-, Arbeits- und Erholungsraum auch für künftige Generationen durch den bedarfsorientierten Aus- und Aufbau der Daseinsvorsorge, insbesondere der sozialen und technischen Infrastrukturausstattung, genannt. Vor allem in den Schwerpunkten 3 und 4 adressieren Maßnahmen die Verbesserung der Lebensqualität und stehen in einem Kontext mit Maßnahmen

zur Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung wie die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft, der Förderung von Unternehmensgründung und -entwicklung sowie des Fremdenverkehrs. Als spezifische Maßnahmen werden die Dorferneuerung und -entwicklung (322), der Aufbau von Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung (321) sowie der Erhalt und die Verbesserung des ländlichen Erbes (323) genannt. Das Programm verfolgt integrierte Ansätze der ländlichen Entwicklung (ILE und LEADER). Regionale Kooperationen sollen verbessert, endogene Entwicklungspotenziale gestärkt und relevante Akteure in ländlichen Räumen zusammengeführt werden.

### Daten und Methoden

Der Bewertung wurde das Konzept der Dimensionen von Lebensqualität nach der SSF-Kommission (Stiglitz, Sen und Fitoussi, 2009) mit entsprechenden Anpassungen zugrunde gelegt. Das verwendete Set der Lebensqualitäts-Dimensionen stellt Tabelle 92 dar.

Einer Analyse der räumlichen Verteilung der Förderung liegen die verausgabten Fördermittel sowie sozio-ökonomische Indikatoren auf Ebene der Kreise zugrunde. Ziel der Analyse war die Untersuchung der Fragen, inwieweit mit der räumlichen Verteilung der Fördermittel Nachteile in den Lebensqualitäts-Dimensionen ausgeglichen wurden, und ob sich eine Zielorientierung darin widerspiegelte. Die Bewertung der Maßnahmenwirkungen beruht auf den Förderdatenanalysen der Maßnahmenbewertungen. Zudem konnten die Ergebnisse aus Zuwendungsempfängerbefragungen und Fallstudien genutzt werden.

### Wirkungseinschätzung

Die quantitative Analyse der regionalen Verteilung der Fördermittel deutet darauf hin, dass die Mittel eher den Anteil der Erwerbstätigkeit im primären Sektor und den Umfang der landwirtschaftlichen Fläche widerspiegeln und nicht an den Lebensqualitätsindikatoren<sup>143</sup> ausgerichtet waren. Demnach war die tatsächliche Verteilung der Fördermittel im Hinblick auf die Lebensqualität nur sehr unspezifisch und tendenziell sogar eher negativ ausgerichtet. D.h., es flossen relativ mehr Mittel in Kreise, in denen die Einkommens- und Beschäftigungslage sowie die Ausstattung der ländlichen Infrastruktur relativ günstiger waren.

In der folgenden Tabelle 92 sind die Wirkungseinschätzungen der einzelnen Maßnahmen in den Dimensionen der Lebensqualität im Vergleich mit den Zielsetzungen und Wirkungen aus dem EPLR dargestellt. Die Dimension „Persönliche Aktivitäten“ mit dem Aspekt „Erwerbsarbeit“ wurde in die Dimension „Materieller Wohlstand“<sup>144</sup> eingeordnet. Es zeigt sich, dass die verschiedenen Dimensionen unterschiedlich stark erreicht wurden und unterschiedliche Bedeutung haben.

---

<sup>143</sup> Als Indikatoren für Lebensqualität wurden eingesetzt auf Landkreisebene Gesamtwanderungssaldo, Arbeitslosenquote, BIP/Kopf, Haushalteinkommen, Arbeitnehmerentgelte, Schüler ohne Abschluss, Ganztagsbetreuungsquote für Kleinkinder, Einwohner pro Arzt, Krankenhausbetten.

<sup>144</sup> Zu dieser Dimension zählen neben der Erwerbsarbeit weitere Aspekte wie z. B. Einkommen, Konsum, Einkommens- und Vermögensverteilung.

**Tabelle 92:** Zuordnung der (Teil-)Maßnahmen zu den Dimensionen von Lebensqualität

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
125a	Flurbereinigung	84,0	●							○	
125b	Verbesserung der ländlichen Infrastruktur	38,5	●	●						○	
311	Diversifizierung hin zu nicht landwirtschaftlicher Tätigkeit	5,0	●							○	
312	Unternehmensgründung	15,3	●		○					○	
313	Förderung des Fremdenverkehrs	84,0	●	●	○					●	
321a	Abwasseranlagen	58,0								●	■
321b	Kleinkläranlagen	27,5								●	■
321c	Dienstleistungseinrichtungen	64,2				■		○		●	
322	Dorferneuerung und -entwicklung	42,8	■	●				○		●	■
323c	Standgewässer/Seesanierung	11,9		●						●	■
323e	Landschaftspflegeprojekte	1,0		●						●	■
323f	Kulturhistorische Bausubstanz	65,3	■							●	
323g	Ländliche Kulturdenkmäler	26,2	■							●	
413	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Lebensqualität	68,4	●	●	○	●				●	
431	Arbeit der lokalen Aktionsgruppe sowie Kompetenzentwicklung	6,8						●	●		

\* Öffentliche Mittel bis Dez. 2015 inkl. Art. 89.

Ergebnisse der Maßnahmenbewertung: ● starke Wirkung ○ teilweise Wirkung □ geringe/keine Wirkung  
 ■ Ziel/positiver Beitrag im EPLR formuliert ▨ Wirkung im EPLR formuliert

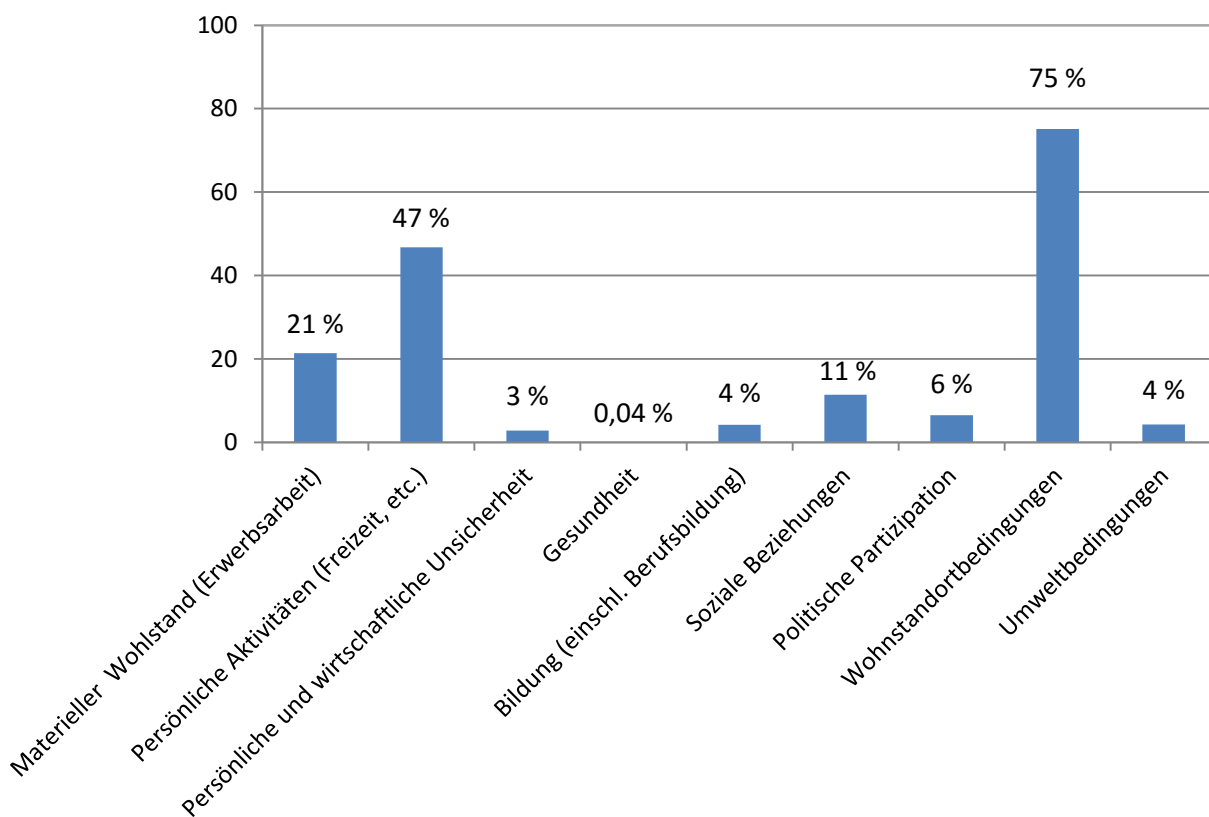
Quelle: Eigene Darstellung nach (LU, 2009d) und (Stiglitz, Sen und Fitoussi, 2009).

Die Ergebnisse zu den Beträgen der Maßnahme aus der Programmanalyse decken sich nicht in allen Bereichen mit denen der Maßnahmenbewertung. Bereits an dieser Stelle wird der Schwerpunkt der Dimension „Wohnstandortbedingungen“ bei den relevanten ELER-Maßnahmen deutlich. Hier wurde von Seiten der Maßnahmenbewertung der häufigste Wirkungsbeitrag zugeordnet. Die Abbildung 48 verdeutlicht diesen Schwerpunkt. Sie zeigt die zu den Dimensionen aggregierten Anteile der Fördermittel 2007 bis 2014. Die verausgabten Fördermittelmittel wurden da-

bei z. T. auch mehreren Dimensionen sowie auch nur anteilig zugeordnet<sup>145</sup> (vgl. dazu die Darstellung aus Tabelle 92).

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 M-V liegt das Hauptgewicht in der Dimension „Wohnstandortbedingungen“, zu der so gut wie alle Maßnahmen zugeordnet wurden. Hier wurde mit 75 % der größte Anteil der Fördermittel eingesetzt.

**Abbildung 48:** Anteile der Fördermittel 2007 bis 2014 in Prozent an den Dimensionen



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Maßnahmenbewertungen.

Die zentrale Maßnahme für die Dimension „Wohnstandortbedingungen“ war hier die Dorferneuerung und -entwicklung (322) sowie die Maßnahme 413 Verbesserung der Lebensqualität 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 den Maßnahmen 125 b, 313 323 c und 323e sowie wiederum 413

<sup>145</sup> In den Maßnahmenbewertungen wurden die verausgabten Fördermittel zu den Dimensionen von Lebensqualität nach starker (100 %) bzw. teilweiser Wirkung (30 %) zugeordnet.

zugeordnet). Die Dimension „Materieller Wohlstand“ erreichte einen Anteil von 21 %, vorrangig aus den Maßnahmen 311 und 312. In die Dimensionen „Bildung“ und „Gesundheit“ wurden sehr wenige bzw. keine Fördermittel zugeordnet.

Die Hauptwirkung der SP-3-Maßnahmen, vor allem von 322, liegt im Hinblick auf die „Wohnstandortbedingungen“ bei den gestalterischen Maßnahmen an Gebäuden und im Verkehrsraum, die die Wohnattraktivität in Bezug auf die Aufenthaltsqualität und das Ortsbild erhalten und verbessert haben. Die Umnutzungsprojekte konnten zum Erhalt der ländlichen Bausubstanz beitragen. Die strategische Ausrichtung der Maßnahmen auf Daseinsvorsorge bildete aufgrund der geförderten Projekte der technischen Infrastruktur und eben solcher sozialer Infrastruktureinrichtungen einen zweiten zentralen Aspekt in der Dimension „Wohnstandortbedingungen“. Hier leisteten die Maßnahmen 321, 322 (Förderung von Dorfgemeinschaftshäusern) und LEADER durch die Verbesserung von technischer Infrastruktur (u. a. 321a, b) sowie die Schaffung und den Erhalt von sozialen, medizinischen Einrichtungen (z. B. KITAS, Einkaufsmöglichkeiten, Einrichtungen für den täglichen Bedarf) einen großen Beitrag für den Erhalt der Attraktivität der ländlichen Räume als Wohn- und Arbeitsraum. Mit den überwiegend auf Aktivurlaub ausgerichteten Projekten der Maßnahme 313 konnte die Landschaftsnutzung und Naherholung für die Bevölkerung verbessert werden; dies betraf auch die Projekte der Maßnahme 323. Über LEADER wurden vielfältige Projekte mit aktiver Partizipation umgesetzt, die mehreren Dimensionen zugeordnet wurden, vor allem aber in der Dimension „Wohnstandortbedingungen“. Aus der Mobilisierung und Vernetzung von lokalen, relevanten Akteuren und der sowohl interkommunalen wie auch sektorübergreifenden Zusammenarbeit entwickelten sich Impulse für an die regionalen Lebensverhältnisse angepasste Projekte. Mit den LEADER-Projekten und vor allem den geförderten Projekten der Maßnahme 312 erfolgte eine direkte Förderung von Beschäftigung.

Die umgesetzten Projekte in der Flurbereinigung und im Wegebau (125a und c) zielten auf eine Verbesserung der Infrastruktur. Die Verbindung von Dorferneuerungs- und Flurneuordnungsverfahren verstärkte dabei die Wirkungen im Hinblick auf eine nachhaltige ländliche Entwicklung in den Gemeinden. Zudem werden die multifunktionalen Wege als Verbindungswege und immer auch als Fahrradwege genutzt und tragen in den Dimensionen „Persönliche Aktivitäten (Freizeit)“ und „Wohnstandortbedingungen“ zur Mobilität, zu Freizeit- und Naherholungsmöglichkeiten sowie zur Aufenthaltsqualität bei.

### **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. Zukünftige Evaluationen sollten auch die subjektiven Bewertungen untersuchen und über Befragungen Lebenszufriedenheit als Indikator in Dörfern und Gemeinden erheben. Die vorgenommene quantitative Analyse fokussierte sich auf die objektiven Lebensbedingungen und bietet erste Orientierungspunkte für die Bewertung der regionalen Verteilung der Förderung.

Die breit angelegten Fördertatbestände wurden gut genutzt und über regionsspezifische Projektentwicklung umgesetzt. Vor dem Hintergrund der großen Anforderungen des demografischen Wandels ist die Finanzausstattung der Kommunen, ohne die eine nachhaltige Verbesserung der Lebensqualität nicht möglich ist, entscheidend.

## 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 Leitfadenden der EU (2014a) kam die neue programmbezogene Bewertungsfrage 10 hinzu: „In welchem Umfang hat das EPLR M-V zur Einführung innovativer Ansätze beigetragen?“ Die folgende Analyse soll aufzeigen,

- welche Innovationsansätze mit dem EPLR M-V angedacht waren,
- bei welchen Maßnahmen welche Innovationspotenziale identifiziert 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 abgeschlossen 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, 2010a). 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>146</sup>. Der Innovationsprozess im engeren Sinn umfasst lediglich die Aktivitäten, die für die Markteinführung der innovativen Produkte bzw. für die Prozesseinführung im Unternehmen notwendig sind. Das Produkt bzw. das Verfahren ist aufgrund von Aktivitäten in

---

<sup>146</sup> Zum Beispiel anhand der Frage für wen die Innovation neu sein soll, bzw. wer davon profitiert (gesellschaftliche Teilgruppen, Betrieb, Organisation, Region).

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 93 zeigt alle Maßnahmen, bei denen in den Maßnahmenbeschreibungen im EPLR M-V Innovationsansätze enthalten sind bzw. in denen innovationsbezogene Projektauswahlkriterien berücksichtigt wurden. In den jeweiligen Förderrichtlinien wird der Innovationsbegriff häufig nicht direkt angesprochen. Der SP 4 (LEADER) stellt hier eine Ausnahme dar.

**Tabelle 93:** Maßnahmen im EPLR M-V mit Innovationsansätzen

ELER-Code	Titel der Maßnahme	Innovationsansätze im EPLR	Projektauswahlkriterien (PAK) zu Innovation
	<b>SP 1</b>	<b>Maßnahmen</b>	
<b>111</b>	Berufsbildung und Information in der Agrar-, Ernährungs- und Forstwirtschaft	- Gegenstand: „(...) Unterstützung von Technologie-, Prozess- und <b>Produktinnovationen</b> in Unternehmen und zum Technologietransfer“ - Strategie und Ziele, die mit der Maßnahme verfolgt werden: „ (...) Im Fokus der Bildungsmaßnahmen stehen insbesondere die Vermittlung wissenschaftlicher Kenntnisse und <b>innovativer</b> Technologien sowie die qualitative Ausrichtung auf die Marktbedingungen.“ (S. 171-172)	<b>PAK-EPLR M-V</b> Eins von drei PAK: „Unterstützung von Technologie-, Prozess- und Produktinnovation“
<b>121</b>	Agrarinvestitionsförderungsprogramm	Strategie und Ziele, die mit der Maßnahme verfolgt werden: „ (...) Investitionen in Wachstum, Modernisierung und <b>innovative</b> Wertschöpfung sind Hauptunterstützungsrichtungen des Strukturanpassungsprozesses. (...)“ (S. 177) Indikatoren: „ (...) Ergebnis: Anzahl der Betriebe, die neue Produkte und/ oder Techniken einführen – <b>nach Innovation:</b> • neue Technologie: 1.200, • neue Produkte: 150 “ (...) (S. 180)	-
<b>123a</b>	Marktstrukturverbesserung	Strategie und Ziele, die mit der Maßnahme verfolgt werden: „(...) <b>Innovationen</b> in Technologien und Produkten, Erweiterung der Produktpalette, (...)“ „(...) Durch die Unterstützung <b>innovativer Projekte</b> u. Modernisierungsmaßnahmen wird auch der Anteil Frauenarbeitsplätze gesichert und es werden neue Arbeitsplätze für Frauen geschaffen sowie die Arbeitsbedingungen für Frauen verbessert. (...)“ (S. 182-183)	<b>PAK-EPLR M-V</b> Eins von acht PAK: „Innovative Produkte bzw. Technologien“
<b>123b</b>	Erhöhung der Wertschöpfung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse	Indikatoren: „Ergebnis: Anzahl der Betriebe, die neue Produkte und/ oder Techniken einführen – <b>nach Innovation:</b> • neue Technologie: 70, • neues Produkt: 20, • neues Verfahren: 10 (...)“ Bezug, Abgrenzung, Kohärenz zu anderen Förderinstrumenten und Politiken: „ (...) Innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns entspricht sie den Handlungsempfehlungen des Landeswaldprogramms, <b>innovative</b> Techniken der Holzbearbeitung sowie den Aufbau regionaler Wirtschaftskreisläufe zu fördern. (...)“ (S. 188)	-

Fortsetzung Tabelle 93:

	SP 1	Maßnahmen	
124	Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien in der Land- und Ernährungswirtschaft sowie im Forstsektor	<p>Kapitel 4: Begründung der gewählten Prioritäten im Hinblick auf die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft und den nationalen Strategieplan</p> <p>„(...) So sollen ein marktgerechter Absatz der landwirtschaftlichen Produkte unterstützt werden, und darüber hinaus <b>Innovationen</b> in der Wertschöpfung mit der ELER-Förderung angeregt und unterstützt werde. (...)“ (S. 126)</p> <p>Gegenstand: „Gegenstand der Förderung ist die Zusammenarbeit zur Realisierung <b>innovativer</b> Produkt-, Verfahrens- oder Technologieentwicklungen in der Land- und Ernährungswirtschaft sowie im Forstsektor.“ (S. 190)</p> <p>Strategie und Ziele, die mit der Maßnahme verfolgt werden: „Durch die Entwicklung und Einführung neuer Produkte, <b>innovativer Verfahren</b> und neuer Technologien soll die Effizienz und Tiefe der regionalen Wertschöpfungsketten erhöht werden.“</p> <p>„Hierzu sind innovative Verfahren und Technologien sowie neue Wege der Zusammenarbeit zwischen den Akteuren, der verschiedenen Produktionsstufen notwendig.“ (S. 191)</p> <p>Prüfungsrelevante Angaben: „Verfolgung <b>innovativer</b> Ansätze und Verfahren,“ (S. 192)</p> <p>Indikatoren: Ergebnis: „Anzahl der Betriebe, die neue Produkte und/oder Techniken einführen</p> <p>– <b>nach Innovation:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• neue Technologie: 40,</li> <li>• neues Produkt: 20,</li> <li>• neues Verfahren: 40</li> </ul> <p>Bezug, Abgrenzung, Kohärenz zu anderen Förderinstrumenten und Politiken: „Gemäß nationalem Strategieplan gilt es im land- und forstwirtschaftlichen Bereich, für neue Produkte bzw. <b>innovative</b> Verfahren und Technologien in allen Produktbereichen zukünftige Absatz- und Einsatzchancen zu erkennen und zu erschließen.“ (S. 192-193)</p>	
	<b>SP 3</b>		
311	Diversifizierung	<p>Strategie und Ziele, die mit der Maßnahme verfolgt werden: „(...) Ansatzpunkte für eine Diversifizierung bietet in Mecklenburg-Vorpommern, neben Investitionen zur <b>innovativen</b> Nutzung nachwachsender Rohstoffe und anderer erneuerbarer Energiequellen, der Tourismus.“ (S. 288)</p>	
	<b>SP 4</b>		
	<b>LEADER</b>	<p>Kap 4.1 Begründung der gewählten Prioritäten im Hinblick auf die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft und den nationalen Strategieplan:</p> <p>„(...) Der Nationale Strategieplan formuliert dazu die Ziele: (...) Entwicklung und Verbreitung <b>innovativer</b> Ansätze. (...) Das EPLR M-V trägt diesen Zielsetzungen Rechnung. (...) Die LEADER-Methode baut jedoch auf Akteurs-Konstellationen jenseits administrativ geprägter Strukturen auf, insofern besteht Raum für die Entwicklung spezifischer <b>innovativer</b> Lösungen für die Herausforderungen in den ländlichen Teilräumen. Zur Verfügung stehen dabei alle Förderinstrumente, die im Rahmen des EPLR M-V vorgesehen sind.“ (S. 132)</p> <p>Seit der vierten Programmänderung (2010) konnten als „LEADERalternativ“ auch innovative Projekte gefördert werden, die den Zielen der Schwerpunkte entsprachen, ohne den Mainstream-Maßnahmen zugeordnet werden zu können.</p>	

Quellen: Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern 2007 bis 2013 (EPLR M-V) (Stand: 10.12.2009) (LU, 2009d), incl. Anhang „Projektauswahlkriterien“.



### **Innovationsrelevante Maßnahmenbestandteile**

Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen (111) bieten die Möglichkeit, z. B. Anstöße für nachhaltiges Wirtschaften oder Entwicklung und Innovation zu geben. Die Maßnahme setzt auf der persönlichen und betrieblichen Ebene an. Insgesamt wurden rund 450 Veranstaltungen mit 11.040 Teilnehmenden durchgeführt. Zu den Themenbereichen „Neue technische Verfahren/Maschinen innovative Praktiken“ und „Neue Normen“ wurden nach den Angaben im Monitoring rund 30 % der Angebote durchgeführt, daran haben rund 30 % der Personen teilgenommen. Bei diesen Veranstaltungen handelte es sich um gängige umwelttechnische Kursinhalte ohne besondere Innovationen (z. B. Sachkunde Pflanzenschutz, Perfektionstraining Schleppertechnik, Motor-kettensägenlehrgänge, Schulungen für Spritzenfahrer). Im Hinblick auf die Einzelperson ist in geringem Ausmaß durchaus die Vermittlung von neuem Wissen denkbar. Dies betrifft aber nur die persönliche und nicht die regionale oder sektorale Ebene. Die Themen der durchgeführten Schulungen waren in der Regel gängige bekannte Angebote. Im Rahmen des Sonderprojektes „Agrar-kompetenz“ war ein Partnernetzwerk aktiv, das u. a. auch Bildungskonzepte entwickeln und umsetzen wollte. Dabei kam es vereinzelt auch zu neuen Angeboten im Rahmen dieser ELER-Bildungsmaßnahme, z. B. mehrtägige Schulungen zur Waldpädagogik, zweitägiges Biogaseminar oder mehrtägige Winterschulungen für MitarbeiterInnen eines Gartenfachmarktes. Ob es vergleichbare Angebote außerhalb des ELER gab, wurde nicht im Rahmen dieser Bewertung erhoben.

Im Rahmen der Maßnahme Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (121) wurden insgesamt 1.172 Vorhaben (incl. Zuckerdiversifizierungsmittel und Beregnungsförderung) bewilligt. Inhaltlicher Schwerpunkt war die Förderung von Investitionen in die Milchviehhaltung. Lt. AFP-Projektmonitor (Bewilligungsdatenbank) wurden in 219 Förderfällen (entspricht 18,7 % der Förderfälle) neue Technologien eingesetzt. Eine nähere Betrachtung dieser Förderfälle ergab, dass es sich ganz überwiegend um rein betriebliche Neuerungen handelt wie z. B. neue Fütterungs- und/oder Melktechnik. Diese stellen auf regionaler oder gar sektoraler Ebene längst keine Innovation mehr dar.

Im Rahmen der Maßnahme Erhöhung der Wertschöpfung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse (123a: Marktstrukturverbesserung) wurden insgesamt 85 Projekte gefördert, die sich auf 43 Unternehmen/Betriebe verteilen. Die Ergebnisse der durchgeführten Untersuchungen zeigen, dass Innovationen nur ein Nebenziel der geförderten Investitionen darstellen und nur in 20 % der Vorhaben überwiegend auf die Entwicklung neuer Produkte, Prozesse und Technologien ausgerichtet waren. In mehr als der Hälfte der Fälle standen die geförderten Investitionen im Zusammenhang mit der Einführung von neuen Technologien. In den Interviews bestätigte sich allerdings die zur Halbzeit formulierte Annahme, dass damit eher 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 sowie die Aussagen der befragten ZWE auf einen geringen Innovationsbeitrag der geförderten Investitionen hin.

Im Rahmen der Maßnahme Erhöhung der Wertschöpfung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse (Code 123b) wurde ausschließlich die Beschaffung von Geräten und Maschinen zur Bereitstellung des Brennstoffes Holz gefördert, d. h. Hacker, Spalter und Schlepper bzw. Radlader für den Transport. Diese stellen auf keiner Ebene eine Innovation dar.

Im Rahmen der Maßnahme Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien (124) sollten in den Bereichen Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft ursprünglich zehn Kooperationsvorhaben gefördert werden. Bis Ende 2015 wurde davon nur ein Förderfall umgesetzt, so dass der Gesamtbeitrag dieser Maßnahme hinsichtlich Innovationen gering ausfällt. Ein Grund für die geringe Inanspruchnahme waren bessere Förderkonditionen anderer Programme mit ähnlichen Zielen, die über den EFRE gefördert wurden.

Im Rahmen der Förderung der Zusammenarbeit im Forstsektor wurden drei Kooperationen gefördert, die Potenziale für die Entwicklung innovativer Ansätze erkennen lassen. Zwei Projekte hatten zum Ziel, Grundlagen für eine zukünftige wettbewerbsfähige forstliche Moorbewirtschaftung unter Beachtung von Umweltgesichtspunkten zu schaffen. Es wurden verschiedene Bodenschonende Erntetechniken getestet sowie Absatzwege für die auf Moorstandorten verbreitete Erle aufgezeigt. Ein drittes Projekt diente der Erstellung eines routingfähigen Datensatzes für die Wälder Mecklenburg-Vorpommerns. Der Datensatz ist Teil einer deutschlandweiten Zusammenarbeit der Forst- und Holzwirtschaft zur Erstellung eines gemeinsamen Navigations- und Routing-systems im Wald.

Mit der Förderung von Investitionen zur Diversifizierung (311) wurden 73 Vorhaben unterstützt. Investitionen in die Produktion erneuerbarer Energien (Biogasanlagen) bildeten den Förderschwerpunkt (45 % der Förderfälle, 59 % der Fördermittel), auch wenn diese ab dem Bewilligungsjahr 2012 per Erlass ausgeschlossen wurden. Diese Vorhaben brachten zwar in aller Regel erhebliche betriebliche Neuerungen mit sich, entsprachen aber ansonsten dem Stand der Technik.

Mit LEADER (SP 4) wurden Projekte insbesondere zu Tourismus, Dorferneuerung und Daseinsvorsorge gefördert. Bei der Zuwendungsempfängerbefragung (s. Kap. 8.2.1) bejahte ein Viertel der Befragten, dass für die LEADER-Region neue Ideen oder Handlungsansätze umgesetzt wurden. Dabei ist auffällig, dass der Anteil der als innovativ eingeschätzten Projekte bei privaten Projektträgern deutlich höher war als bei den Öffentlichen. Bei den später umgesetzten LEADERalternativ-Projekten dürfte der Anteil als innovativ einzuschätzender Projekte wesentlich höher sein, da diese Fördermöglichkeit ja gerade für innovative Projekte geschaffen wurde. Zur Frage nach der Art der Innovation war die meist genannte Antwortkategorie „Erprobung neuer Formen der Zusammenarbeit oder Organisation“, ebenfalls häufig war „Angebot neuer Produkte oder Dienstleistungen“ und bei den touristischen Nennungen wurde vereinzelt die „Erschließung neuer Märkte/Kundengruppen“ angegeben. „Neue technische Verfahren“ spielten erwartungsgemäß keine Rolle (keine Nennung). Viele der Nennungen entfielen auf die Innovationsdefinition „Neu in der Region“ (denn Beispiele wie Barfußpfade oder neue Kooperationen von Landkreis und Kom-

munen sind ja keine Weltneuheiten). Die vertiefte Betrachtung einzelner Projekte in der Fallstudie, den Interviews mit Projektträgern und der Masterarbeit (Greder, 2016) lieferten weitere Einblicke in umgesetzte Projekte. Dabei zeigte sich, dass in einigen Fällen durchaus vorbildhafte Ansätze für den Ausbau bzw. Erhalt von Angeboten in ländlichen Räumen entwickelt und erprobt werden konnten (siehe Modulbericht 8\_MB LEADER).

### **Schlussfolgerungen**

Innovationsansätze konnten in den Maßnahmenbeschreibungen des Programms vor allem im SP 1 identifiziert werden. In den maßnahmenbezogenen Förderrichtlinien war Innovation bei wenigen Maßnahmen als (Zusatz-)Kriterium bei der Projektauswahl (121, 124) verankert. Der LEADER-Ansatz (SP 4) sah innovative Ansätze von vornherein vor, die Richtlinienanpassung ermöglichte eine stärker zielgerichtete Umsetzung.

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. 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.). Dies wurde durch die Maßnahmen Zusammenarbeit oder LEADER bereits ansatzweise ermöglicht.

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 EPLR M-V bereits thematisiert. Eine Bewertungsfrage zur Thematik wurde erst mit dem neuen Leitfaden zur Ex-post-Bewertung (EEN, 2014) 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 Rahmen

Breitbandnetze haben sich zu einer Grundvoraussetzung für unsere Wissens- und Informationsgesellschaft entwickelt. Neben der privaten Nutzung sind sie auch für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und 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 usw.

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 heute pauschal für schnelle Internetanschlüsse verwendet. Eine allgemein gültige Abgrenzung, welche Übertragungsraten bei Breitband gegeben sein müssen, liegt nicht vor. Das aktuelle Breitbandziel der Bundesregierung liegt bei mindestens 50 Mbit/s, die ab 2018 flächendeckend verfügbar sein sollen (LfULG, 2013).

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/verdichteten Räumen erfolgt dieser Ausbau zumeist marktgetrieben durch private Netzbetreiber. Durch die hohe Anzahl der NutzerInnen können sich die Investitionskosten für den Ausbau schneller amortisieren. In ländlichen/dünn besiedelten Räumen sind die Ausbauraten 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 höchstens im Mittelfeld. In vielen Ländern (z. B. Schweiz, Niederlande, Schweden, Finnland) ha-

ben 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). Innerhalb von Deutschland und auch von MV sind es insbesondere die ländlichen Regionen, die deutlich weniger Breitbandverfügbarkeit haben (vgl. Tabelle 94).

**Tabelle 94:** Anteil Breitbandverfügbarkeit bezogen auf Haushalte über alle Technologien

	≥ 2 Mbit/s		≥ 16 Mbit/s		≥ 30 Mbit/s	
	D	MV	D	MV	D	MV
Städtisch	99,6	100	95,8	97,8	90,2	94,8
Halbstädtisch	96,5	99,6	77,6	75,5	66,0	59,3
Ländlich	89,0	96,2	57,3	43,4	42,5	28,0

Quelle: TÜV Rheinland (2015).

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

Mit dem EPLR M-V 2007-2013 und entsprechender ELER-Kofinanzierung wurde im Rahmen der Maßnahme Dienstleistungseinrichtungen (321c) in Kombination mit der GAK der Ausbau des Breitbandnetzes gefördert. Die Förderung der GAK war in der Förderperiode 2007 bis 2013 auf den Ausbau einer flächenhaften Grundversorgung ausgerichtet. Ein aus heutiger Sicht zukunftsweisender Ausbau hin zu Next-Generation-Access-Netzen war bei dieser Ausrichtung auf die Grundversorgung nicht das Ziel und auch kaum möglich, da kein Ausbauziel vorgegeben war (z. B. 30 oder 50 Mbit/s) und eine Zuschussobergrenze von 500.000 Euro die Ausbaumöglichkeit begrenzte. Mit rund 9,4 Mio. Euro Fördermitteln von GAK und ELER wurden im Rahmen der Maßnahme 321c 89 Projekte zum Breitbandausbau gefördert. Den überwiegenden Teil machte die Schließung der Wirtschaftlichkeitslücke aus, es wurde jeweils nur einmal eine Informationsveranstaltung und die Verlegung von Leerrohren gefördert. Mit ELER wurden laut Monitoring 4.481 private und 2.254 gewerbliche Breitbandanschlüsse basierend auf diesen 89 Projekten gefördert.

Über den reinen Ausbau von Breitbandinfrastruktur hinaus bot das EPLR M-V auch die Möglichkeit, die Bevölkerung bei der Internetnutzung zu unterstützen. Hier gab es z. B. in der Maßnahme Berufsbildung Ansatzpunkte: Sowohl für Bedienstete der Landesforst als auch für die Zielgruppe Frauen wurden Kurse angeboten, die indirekt einen Bezug zur Internetnutzung haben, weil für die Anwendung des Erlernten im Betrieb ein Breitbandanschluss von Vorteil sein kann. Daran haben rund 3.500 Personen teilgenommen. Kurse, die ausschließlich die Nutzung des Internets

zum Inhalt hatten, wurden nicht durchgeführt. Im Rahmen von LEADER wurden 147 Projekte gefördert, deren Hauptinhalt die Internetnutzung war, dies waren z. B. eine digitale Radwanderkarte, Geocaching im ländlichen Raum oder eine Website für Familien/Kinder. Zudem hatten alle LAGn einen Internetauftritt.

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Angesichts des geringen Ausbaus in MV ist der Bedarf für die Verbesserung der Breitbandinfrastruktur groß. Der flächendeckende Ausbau von Glasfasernetzen bis in die Gebäude ist die zukunftsfähigste Lösung und sollte mit allen Mitteln voran gebracht werden. Die Förderung im Rahmen des EPLR M-V hat einen Beitrag zum Ausbau der Grundversorgung in MV geleistet. Um im weltweiten Vergleich mithalten zu können, wäre ein Gesamtansatz zum Ausbau einer Next-Generation-Access-fähigen Breitbandinfrastruktur auf Bundesebene die sinnvollste Lösung.

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 M-V nur wenige Ansätze realisiert; dies kann bei der Umsetzung der Förderung in Zukunft noch verstärkt werden (z. B. im Bildungsbereich oder in den 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 tiergerechte Nutztierhaltung wichtig sei und dass die Tierhaltung diesen Anforderungen nicht entspreche (EFSA, 2005b; EFSA und EU-KOM, 2010; TNS Emnid, 2012). 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, 2005b; LU, 2009d).

### **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 tiergerecht erzeugter Produkte wie Produktkennzeichnungen (Tierschutz-Label) und die Förderung von entsprechenden Forschungsvorhaben. Im ELER besteht die Möglichkeit der Förderung einer tiergere-

---

<sup>147</sup> Diese Zahl basiert auf der Sichtung der Projekttitel, so dass die tatsächliche Anzahl höher liegen könnte.

<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 tiergerechten Haltung und Management führen sollen (z. B. Erlass von Tierschutzgesetzen). In diesem Text werden die drei Begriffe der Einfachheit halber weitgehend synonym verwendet.

rechten 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-A).

MV hat im Förderzeitraum 2007 bis 2013 (LU, 2009d) Maßnahmen im Bereich der investiven Förderung (121) sowie die Tierschutz-Prämien „Förderung umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren“ (215) angeboten. Mit diesen beiden Maßnahmen konnten sowohl die höheren Investitionskosten als auch die höheren laufenden Kosten (bspw. aufgrund von Stroheinstreu) tiergerechter Verfahren für die geförderten Tierarten und Nutzungsrichtungen<sup>149</sup> kompensiert werden. Bei vielen aktuellen Tierwohlproblemen in der Nutztierhaltung (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.

Von den Bildungsmaßnahmen (111) wurde in MV im Zusammenhang mit der Verbesserung der Tiergerechtheit der Nutztierhaltung kein gezielter Gebrauch gemacht<sup>150</sup>, die Beratung (114) wurde nicht als Maßnahme angeboten. Aufgrund des Fehlens gezielter Tierwohl-Bildungs- und Beratungsmaßnahmen hatte das EPLR M-V speziell auf diese management-bezogenen Probleme keinen Einfluss.

### **Tierschutzprämien (215): Förderung umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren**

Insgesamt haben an der Maßnahme im Betrachtungszeitraum (2010 bis 2014) rund 400 Betriebe mit ca. 112.000 GVE teilgenommen. Mit der Maßnahme wurden 13 % der Rinder haltenden Betriebe in MV und 14 % der Schweine haltenden Betriebe erreicht (Statistisches Bundesamt, 2013a).<sup>151</sup> In den Jahren 2010 bis 2014 wurden Prämien im Umfang von rd. 39,4 Mio. Euro (ohne Altverpflichtungen) an die Betriebe ausgezahlt.

Die Richtlinienvorgaben lagen für Schweine deutlich über den rechtlichen Vorgaben. Allerdings reichte das geforderte Platzangebot nicht für eine gute Ausführbarkeit des Normalverhaltens aus (bspw. können Schweine bei einem Platzangebot von 1,1 m<sup>2</sup> nicht laufen oder rennen). Bei den Rindern existieren keine spezifischen Haltungsverfahren in den Tierschutzgesetzen. Im Vergleich zur verbreiteten Bullenmast in Vollspaltenbuchten stellten die Vorgaben der Richtlinie eine deut-

---

<sup>149</sup> Für die tiergerechte Haltung von Legehennen und Mastgeflügel können zwar Investitionen gefördert werden, eine Prämienförderung wurde hingegen nicht angeboten.

<sup>150</sup> In MV wurden im Rahmen der Maßnahme 111 nur wenige Kurse zu Tierhaltung angeboten. Diese hatten einen Anteil von 3,3 % aller Kurse (0,7 % der Ausgaben). Beispiele für Kursthemen waren: Herdenschutz Schafe, Gesundheitsvorsorge in der Geflügelhaltung, Winterschulung Rinderzuchtverband, Mutterkuhhaltung, Milchmanagement, Workshop Tierhaltung und ökologischer Landbau.

<sup>151</sup> Da die Daten der Statistik Tierzahlen angeben, die Informationen zur Förderung aber in GVE vorliegen, sind keine Angaben zum Anteil der mit der Förderung erreichten Tiere möglich.

liche Verbesserung dar, im Gegensatz dazu unterschieden sich die Vorgaben bei der Milchkuhhaltung weniger vom Status Quo.

In der wissenschaftlichen Literatur gelten die positiven Effekte des Weidegangs bei Rindern und der Strohhaltung bei Rindern und Schweinen auf das Tierwohl als belegt, so dass MV hier grundsätzlich tiergerechte Verfahren fördert. Bei der **Messung und Bewertung des Tierwohls** anhand von unterschiedlichen Indikatorensystemen für eine Stichprobe von 50 geförderten Milchviehbetrieben konnte neben guten Ergebnissen allerdings auch deutlicher Verbesserungsbedarf aufgezeigt werden.

### **Agrarinvestitionsförderung (121)**

Der Milchviehbereich hatte in der Förderperiode 2007 bis 2013 die größte Bedeutung bei den geförderten Stallbauten. Während Investitionen in rund 264 Milchviehställe gefördert wurden, spielte die Förderung bei anderen Nutzungsrichtungen und Tierarten mit 54 Schweine- und 93 Geflügelställen eine deutlich geringere Rolle. Bezogen auf die durch die Förderung erreichten Betriebe lagen die Werte bei Milchviehbetrieben bei knapp 30 %, bei Schweine haltenden Betrieben bei 27 %.

Über den gesamten Förderzeitraum betrachtet wurden 56 % der geförderten Ställe im Rahmen der „Regelförderung“, also ohne den erhöhten Fördersatz für „besonders tiergerechte Haltungsverfahren“ (Anlage 1) gebaut.<sup>152</sup> Mit der Regelförderung konnten Ställe gebaut werden, die zwar den geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechen, aber nicht unbedingt eine tiergerechte Haltung gewährleisten. Dies gibt bspw. für Ställe mit Vollspaltenbuchten in der Schweine- oder Rindermast. Andererseits wurden auch mit der Regelförderung Stallbauten gefördert, die hohen Ansprüchen an das Tierverhalten gerecht werden, wie Boxenlaufställe mit Auslauf für Milchkühe.

Der Abstand zwischen der Regelförderung und dem erhöhten Fördersatz für die tiergerechte Haltung reichte für viele Haltungsverfahren nicht als Anreiz aus, um aus betriebswirtschaftlichen Gründen 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, die über die Anlage 1 kompensiert werden konnten und keine höheren laufenden Kosten angefallen sind.

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 großer Teil der mit dem AFP geförderten Investitionen

---

<sup>152</sup> Mit der Anlage 1 wurden erhöhte Anforderungen an die Ställe definiert, die im Vergleich zum rechtlichen Mindeststandard eine Verbesserung darstellen, aber für einige Produktionsrichtungen (z. B. Mastschweine) dennoch mit starken Einschränkungen für das Tierverhalten verbunden sind.



(wenn auch zum Teil später, in mehreren Teilschritten oder in anderer Ausführung) auch ohne die Förderung umgesetzt worden wären. Diese Mitnahmeeffekte schränken die potenziellen (positiven wie negativen) Wirkungen der Förderung auf die Tiergerechtigkeit ein.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### *An das Land MV*

Das Thema Tierschutz wird die Landwirtschaft und damit die Agrarpolitik in den kommenden Jahren weiter herausfordern. Um substantielle Veränderungen zu erreichen und die Förderung effektiver zu gestalten, wären folgende Schritte sinnvoll:

- Um Verbesserungen in der Tiergerechtigkeit 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.
- Für die Investitionsförderung wäre eine grundsätzliche Ausrichtung auf die Bereitstellung öffentlicher Güter (Tier- und Umweltschutz) sinnvoll. Zudem sollte geprüft werden, ob das Instrument der „nicht produktiven Investitionen“ genutzt werden könnte, um Investitionen zu induzieren, die Vorteile fürs Tierwohl, aber keine Vorteile für den Betrieb 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 Förderung von AFP und Prämien gearbeitet werden. Lassen sich Tierwohlprobleme nur durch Veränderungen im Management angehen, so sind zusätzlich Qualifizierungsmaßnahmen<sup>153</sup> anzubieten.
- Bei rein handlungsorientierten Vorgaben kann zwar die Ausführbarkeit des Normalverhaltens gewährleistet und damit der Aspekt „Verhalten“ des Tierwohls berücksichtigt werden. Die Tiergesundheit lässt sich so aber nicht einbeziehen. Für die Zukunft wäre zu prüfen, inwieweit sich ergebnisorientierte Ansätze für die unterschiedlichen Tierarten/Nutzungsrichtungen anwenden und mit den existierenden handlungsorientierten Maßnahmen verbinden lassen.
- Langfristig sollte die vorhandene Zahlungsbereitschaft von Konsumenten für tiergerecht erzeugte Lebensmittel genutzt werden, damit die höheren Kosten dieser Verfahren nicht nur über Steuergelder (Fördermaßnahmen), sondern auch über höhere Erzeugerpreise finanziert werden können. Hierfür sind neben geeigneten Produktkennzeichnungen umfangreiche **Informationsmaßnahmen** notwendig. Die Maßnahme 16 im EPLR M-V 2014-2020 (Zusammenarbeit, Artikel 35 der ELER-VO) bietet die Möglichkeit solche Maßnahmen umzusetzen.

---

<sup>153</sup> Da diese Bildungs- und Beratungsmaßnahmen oft keinen betriebswirtschaftlichen Nutzen haben, sollten sie mit einer möglichst geringen Eigenbeteiligung der Landwirte angeboten werden. Dass Mecklenburg-Vorpommern in seinem EPLR 2014-2020 (LU, 2016c, S. 224) die Beratung zu Tierschutzthemen mit dem niedrigsten angebotenen Fördersatz (60 %) von allen Beratungsthemen anbietet (M02 – Beratungs-, Betriebsführungs- und Vertretungsdienste, Artikel 15) ist vor diesem Hintergrund zu überdenken

### **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 spiegelt sich in dem im Vergleich zum Umweltbereich sehr begrenzten Maßnahmenspektrum, der „Freiwilligkeit“ der Umsetzung von Tierschutzmaßnahmen (im Umweltbereich ist eine Programmierung von 25 % der Mittel verpflichtend) und nicht zuletzt im Fehlen entsprechender Evaluierungsfragen wider.

Die EU hat die ELER-Förderung für die Programmperiode 2014 bis 2020 (VO (EU) Nr. 1305/2013) 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, zu denen der ländliche Raum und der Agrarsektor nur einen geringen Beitrag leisten können betont, 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“ (SM, 2014) spielen wiederum die ELER-Fördermaßnahmen keine Rolle. Hier liegt der Schwerpunkt der geplanten Maßnahmen auf der verbesserten Ausgestaltung und Umsetzung rechtlicher Rahmenbedingungen.

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 Prämie 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>154</sup>

---

<sup>154</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.

### 9.13 Beitrag zum Querschnittsziel Gleichstellung

In Mecklenburg-Vorpommern nimmt die Gleichstellungspolitik in einen großen Stellenwert ein. Mit der vierten Gleichstellungskonzeption des Landes (SM, 2014) werden erneut die Herausforderungen und Ziele für relevante Politikfelder genannt. Darunter sind einige, die auch für das EPLR M-V Bedeutung haben. Ein zentrales Feld ist die Beschäftigungssituation von Frauen, die Qualifikation und die Teilhabe an politischen Prozessen. Trotz positiver Entwicklungen gibt es gerade in Bezug auf den Anteil atypischer Beschäftigungsverhältnisse und den Anteil von Frauen in politischen Gremien Verbesserungsbedarf. Ziele sind daher unter anderem, den Anteil von Frauen in Vollzeitstellen zu erhöhen, Frauen als Unternehmerinnen zu stärken, die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Privatleben zu verbessern und die Partizipation von Frauen zu fördern. Derzeit ist die Situation von Frauen gekennzeichnet durch ein zu geringes wohnortnahes Arbeitsplatzangebot, und die für ländliche Räume charakteristischen Infrastrukturausstattungen, die Mobilitätsanforderungen und -notwendigkeiten nicht gerecht werden. Zudem stellen Frauen weniger als ein Viertel der kommunalen Abgeordneten (SM, 2014).

Vor dem Hintergrund dieser Ausgangslage und landespolitischen Zielsetzungen wird der Beitrag des EPLR M-V 2007-2013 zu gleichstellungspolitischen Zielsetzungen beleuchtet.

#### **Klassifizierung der Maßnahmen nach ihrer Gleichstellungsrelevanz**

Bereits für die Halbzeitbewertung des EPLR M-V (Fährmann et al., 2010) wurde eine Methode entwickelt, um den Beitrag des EPLR 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,
- Teilhabe an Entscheidungsprozessen,
- Gleichstellung in der Umsetzung sowie Kapazitätsaufbau von Akteuren für Fragen der Gleichstellung und des Gender-Mainstreaming.

Die Intensität der Ausrichtung wird danach differenziert, ob die Maßnahmen

- gleichstellungsneutral sind, da sie nicht auf gleichstellungsrelevante Wirkungsfelder abzielen,
- potenziell gleichstellungsorientiert sind, d. h. Wirkungen in einem gleichstellungsrelevanten Wirkungsfeld entfalten,
- 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.

Tabelle 95 ordnet die Maßnahmen und die ausgezahlten Fördermittel den vier Intensitätsstufen zu.

**Tabelle 95:** Gleichstellungsrelevanz der ausgezahlten öffentlichen Mittel 2007 bis 2015

Ausrichtung in Bezug auf Gleichstellung	Maßnahmen EPLR M-V (ELER-Codes)	Anteil an Gesamtausgaben in %
gleichstellungsneutral	125c, 212, 213, 214, 215, 221, 224, 227, 323	55,0
potenziell gleichstellungsorientiert	121, 123a, 125b/c, 311, 313, 321, 322, 41	27,0
gleichstellungssensibel	111, 123b, 124, 311, 312, 313, LEADER	18,0
gleichstellungsaktiv	keine	0,0

Quelle: Eigene Darstellung.

Gleichstellungspolitische Potenziale waren demnach sowohl in den sektorbezogenen Maßnahmen des Schwerpunktes 1 als auch in den Schwerpunkten 3 und 4 gegeben. Eine Besonderheit des EPLR M-V liegt in dem relativ hohen Anteil der gleichstellungssensiblen Maßnahmen mit geschlechterdifferenzierten Zielwerten. Dieser Anteil ist aufgrund des angewachsenen Volumens der relevanten Maßnahmen gegenüber der HZB nochmals von 13 auf 18 % gestiegen. Die formulierten Ziele bezogen sich überwiegend auf den zu erreichenden Frauenanteil an Teilnehmenden bzw. neu geschaffenen Beschäftigungsmöglichkeiten. Für LEADER wurde das allgemeine Ziel der Stärkung der Gleichstellung gesetzt. Gleichstellungsaktive Maßnahmen mit frauen- bzw. gleichstellungspolitischen Hauptzielen ließen sich auch in MV nicht identifizieren. Insgesamt überwog der Anteil der Interventionstypen ohne Relevanz für gleichstellungspolitische Ziele, wie beispielsweise flächenbezogene Maßnahmen, der investive Gewässer- und Naturschutz, der Waldumbau und der Hochwasserschutz (126, 212, 213, 214, 221, 224, 227, 323) mit 55 %.

### Einschätzung der Beiträge zu den einzelnen Wirkungsfeldern

#### ***Beschäftigung, Qualifizierung und berufliche Weiterentwicklung***

An der Förderung der beruflichen Weiterbildung unter ELER-Code 111 waren Frauen in der Förderperiode 2007 bis 2013 zu rund 29 % beteiligt. Gegenüber dem Stand zur Halbzeitbewertung ist ihr Anteil um sechs Prozentpunkte angestiegen. In der Vorperiode 2000 bis 2006 wurde nur ein Anteil von 17 % erreicht. Der – im Vergleich zu anderen Bundesländern – immer noch relativ niedrige Frauenanteil an den Teilnehmenden entspricht in etwa dem Anteil der Frauen an den Beschäftigten in der Landwirtschaft von 31 % (Destatis, 2013). Der Zielwert von 2.600 teilnehmenden Frauen wurde mit etwa 3.200 deutlich übertroffen. Die Auswertung der Lehrgangsbewertungen am Kursende in Kursen, in denen nur bzw. fast ausschließlich Frauen teilgenommen haben, zeigten, dass nur rund ein Viertel der Frauen "bessere Beschäftigungschancen" für sich persönlich erwarten („sehr hohen“ bzw. „hohen“ Nutzen“ infolge der Teilnahme), geschlechterübergreifend sind es in allen befragten Kursen über 35 %. Im Rahmen der Panelbefragung in MV

(ein Jahr nach Kursende) gab etwa jede fünfte befragte Frau zu den zwei Aspekten "Beschäftigungschancen auf dem Arbeitsmarkt" und "Arbeitsplatzsicherheit" an, einen Nutzen durch den Kursbesuch zu haben. Ein Grund für die relativ verhaltene Beurteilung der Kurswirkungen kann in Auswahl der Kurse für die Befragungen liegen. Diese erfolgten durch den Träger der Kurse. Zum einen handelte es sich um Weiterbildungsthemen, die Neuland betrafen und somit nicht im Mittelpunkt der beruflichen Tätigkeiten der Frauen lagen. Zum anderen waren es überwiegend kurze Kurse. Deren strukturelle Wirksamkeit ist schon aufgrund der vermittelbaren Mengen an Kenntnissen und Fähigkeiten begrenzt.

Im EU-Monitoring waren für alle beschäftigungsrelevanten Maßnahmen und zwar für die ELER-Codes 311, 312, 313 und LEADER Arbeitsplätze in Vollzeitstellen (FTE) geschlechterdifferenziert zu erfassen. Zusätzlich wurden Daten auch zu übrigen Maßnahmen aus der Förderdatenbank (Plan- und Ist-Zahlen) herangezogen und durch eigene Erhebungen im Rahmen der Evaluierung validiert bzw. ergänzt. Nach der Auswertung aller zur Verfügung stehenden Daten wurden insgesamt maximal 965 FTE geschaffen.<sup>155</sup> Das sind deutlich mehr als in den anderen untersuchten Bundesländern. Der Frauenanteil der geschlechterdifferenziert erfassten (Netto-)Beschäftigung betrug insgesamt 47 %. Er hat sich damit vom Zeitpunkt der HZB von knapp 34 % deutlich erhöht. Tabelle 96 gibt einen Überblick über die durch die einzelnen Maßnahmen geschaffenen Arbeitsplätze und den jeweils erreichten Frauenanteil. In keiner der Maßnahmen, für die ein frauenspezifisches Beschäftigungsziel in Form von Frauenanteilen formuliert wurde, konnte dieses erreicht werden.

Die Diskussion der Umsetzung beschäftigungsrelevanter Maßnahmen, der Beschäftigungswirkungen und insbesondere der Kausalität von Förderung für die Entstehung der Arbeitsplätze wird in Kapitel 9.2 und im Modulbericht 9.1\_MB Wirtschaft und Arbeit geführt.

---

<sup>155</sup> Bei den Werten handelt es sich um Nettoangaben, die vollständige Mitnahmeeffekte (Wirkung in Projekten, die auch ohne Förderung durchgeführt worden wären) sowie Verdrängungseffekte berücksichtigen (vgl. Kapitel 9.2 und Modulbericht 9\_1\_MB\_Wirtschaft und Arbeit).

**Tabelle 96:** Anzahl der geschaffenen FTE (Netto) und deren Frauenanteil

Maßnahmen mit Beschäftigungswirkungen			Geschaffene Netto- Arbeitsplätze in FTE <sup>1)</sup>			Frauenanteil an FTE in %	Ziel für Frauenanteil in %
			gesamt	Männer	Frauen		
121	AFP		53	k.A.	k.A.	k.A.	-
123a	Verarbeitung und Vermarktung	2)	339	173	166	49	-
123b	Erhöhung der Wertschöpfung Forst	3)	16	12	4	25	40
124	Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte		0	0	0	-	50
311	Diversifizierung, davon	4)	8	1	7	88	-
	<i>Biogas</i>		0	0	0	-	-
	<i>Vermarktung, Verkauf, sonstige</i>		8	1	7	88	-
312	Unternehmensgründung/-entwicklung	5)	329	203	126	38	47
313	Tourismus	6)	60	23	37	61	63
321c	Aufbau von Dienstleistungseinrichtungen	7)	32	5	28	86	-
322	Dorferneuerung und -entwicklung	7)	69	37	31	45	-
323g	Ländliche Kulturdenkmäler	8)	3	2	1	33	-
413	LEADER (DE und Tourismus)	7)	56	29	27	47	-
<b>Summe der relevanten Maßnahmen</b>			<b>965</b>	<b>485</b>	<b>426</b>	<b>47 *</b>	<b>-</b>

\* Bezogen auf die Summe der der geschlechterdifferenziert erfassten 911 FTE.

1) Ohne vollständige Mitnahmeeffekte, d. h. Wirkungen in Projekten, die auch ohne Förderung durchgeführt worden wären.

2) Ist-Angabe laut Monitoring. Alternative Schätzung auf Basis der Erhebungsbögen: 272 FTE (vgl. Kapitel 5.4).

3) Ist-Angaben (ZWE-Befragung, vgl. Modulbericht 6.6\_MB Forstliche Förderung) liegt im Bereich der Monitoringangaben: 13 neue Arbeitsplätze (Anzahl).

4) Planzahlen laut PROFIL-CS (Saldo), Landwirtschaft: -18 FTE, Nichtlandwirtschaft: 32 FTE. Angabe laut Monitoring davon abweichend: 51 FTE, davon 26 für Frauen.

5) Ist-Angabe lt. Monitoring. Hochgerechnetes Ergebnis der ZWE-Befragung (512,5 FTE) liegt über der Monitoringangabe.

6) Hochrechnete Ist-Angabe (ZWE-Befragung) liegt im Bereich der Monitoringangaben: 83 FTE, davon 38 für Frauen.

7) Hochgerechnete Ist-Angabe (ZWE-Befragung).

8) Ist-Angabe (ZWE-Befragung) der bis 2011 abgeschlossenen Projekte. Keine Hochrechnung.

Quelle: Eigene Auswertung nach den angegebenen Quellen.

Trotz des geringen Mittelabflusses von nur 23 % (in Relation zum Planungsstand 2009) (siehe Tabelle 9 in Kapitel 7.1) stellt die Maßnahme 312 die zentrale Maßnahme für die Beschäftigungseffekte des EPLR M-V dar. Allein durch diese Maßnahme entstanden – nach Abzug vollständiger Mitnahmeeffekten – maximal 126 FTE für Frauen. Durch die Investitionen im Rahmen der Marktstrukturverbesserung (123a) stieg die Anzahl der Arbeitsplätze um maximal 339 FTE. Die Rationalisierungseffekte der geförderten Investition konnten somit durch Wachstumsimpulse überkompensiert werden. Ca. 49 % (+166 FTE) der neu entstandenen FTE wurden durch Frauen besetzt. Auf der Grundlage der Erhebungsbögen kann nicht belegt werden, inwieweit die Beschäftigungseffekte kausal auf die geförderten Investitionen zurückzuführen sind. Über die Art der Beschäftigungsverhältnisse lässt sich keine Aussage treffen.

Beim AFP (121) überwogen Wachstumseffekte, sodass ca. 53 neue FTE in den geförderten Betrieben entstanden sind (siehe hierzu Kapitel 5.3 und 9.2). Eine Differenzierung nach Männern und Frauen war nicht möglich. Der Frauenanteil der Antragstellenden für das AFP lag bei 9,5 %. Damit lag deren Teilhabe an der Förderung deutlich unter dem Anteil der Betriebsleiterinnen in MV von knapp 15 % (Destatis, 2013).

Durch die Förderung der Diversifizierung kam es vor allem zu einer Verschiebung der betrieblichen Arbeitskräfte vom landwirtschaftlichen in den nichtlandwirtschaftlichen Bereich. Die Netto-Beschäftigungswirkung ist mit acht geschaffen, zusätzlichen Arbeitsplätzen sehr gering. Neue Arbeitsplätze für Frauen entstanden in den Bereichen Direktvermarktung, Verkauf und Landtourismus. Im Rahmen der Betriebsbefragung 2014 wurde für die westdeutschen Bundesländer aufgezeigt, dass die Diversifizierungsleistung zu überwiegenderen Teilen von weiblichen Familienarbeitskräften und familienfremden Frauen in Teilzeitbeschäftigung erbracht wurde. Inwieweit dies auf Mecklenburg-Vorpommern übertragen werden kann, konnte aufgrund des geringen Befragungsrücklaufs aus diesem Bundesland nicht überprüft werden. Im Rahmen der telefonischen Befragung von Umnutzungsprojekten (313c) im Jahr 2014 ließen sich nur geringe direkte Beschäftigungseffekte der Förderung ableiten. Es handelte sich zum Großteil um eine höhere Auslastung der Familienarbeitskräfte bzw. um geringfügige Beschäftigung.

Erwähnenswerte Beschäftigungseffekte für Frauen wurden auch durch die ILE-Maßnahmen 313, 321c und 322, sowohl innerhalb als auch außerhalb von LEADER erzielt. Mit 86 % war bei der Maßnahme Schaffung von Dienstleistungseinrichtungen (321c) der Frauenanteil sehr hoch. Hierzu trug insbesondere der Maßnahmenbereich der Förderung von Schulen/Kitas bei. Für die Maßnahmen des Schwerpunktes 3 (außer 311) und LEADER wurden über Befragungen Zusatzinformationen über die Art und den Umfang der geschaffenen Beschäftigungsverhältnisse gewonnen. Tabelle 97 gibt für die einzelnen Maßnahmen den Anteil an sozialversicherungspflichtigen und an geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen sowie Voll- und Teilzeitstellen getrennt nach Männern und Frauen wider.

**Tabelle 97:** Art und Umfang der entstandenen Beschäftigungsverhältnisse differenziert nach Frauen und Männern

Maßnahmen mit Wirkungen im Bereich Beschäftigung/Unternehmertum von Frauen	Anteil an Art der Beschäftigung in %*						Anteil an Beschäftigungsumfang in %			
	geringfügig		sozialversicherungs- pflichtig		sonstige*		Teilzeit		Vollzeit**	
	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer
312 Unternehmensgründung/-entwicklung	22	9	74	82	4	9	24	11	76	89
313 Tourismus	8	25	38	25	54	50	18	17	82	83
321c Aufbau von Dienstleistungseinrichtungen	7	25	91	63	2	12	65	24	35	76
322 Dorferneuerung und -entwicklung	10	10	70	40	20	50	74	3	26	97
323g Ländliche Kulturdenkmäler	100	50	0	50	0	0	100	100	0	0
413 LEADER	7	18	67	44	26	38	-	-	-	-
<i>davon Dorferneuerung</i>	-	-	-	-	-	-	19	23	81	77
<i>davon Tourismus</i>	-	-	-	-	-	-	91	70	9	30
<b>Durchschnitt der untersuchten Maßnahmen</b>	<b>15</b>	<b>13</b>	<b>73</b>	<b>66</b>	<b>12</b>	<b>21</b>	<b>39</b>	<b>17</b>	<b>61</b>	<b>83</b>

\* Hierunter fallen Selbständige, Auszubildende und Familien-AK.

Quelle: Eigene Auswertung nach den in Tabelle 96 angegebenen Quellen.

Im Durchschnitt der betrachteten Maßnahmen lag der Anteil bei den mit Frauen besetzten Beschäftigungsverhältnissen an geringfügigen Beschäftigungen bei 15 % und der an Teilzeitbeschäft-

tigungen bei 39 %. Der Anteil von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen für Frauen lag mit 73 % sehr hoch. Hier leisteten insbesondere die Maßnahmen 312 und 321c einen großen Beitrag. Der etwas niedrigere Anteil bei den Männern von 66 % erklärt sich aus einem höheren Anteil von Selbständigen und Auszubildenden, die in der Tabelle 97 unter sonstige fallen.

Während damit der Anteil von geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse für Frauen deutlich unter dem landesweiten Wert von 55% (SM, 2014) und auf etwa gleich niedrigem Niveau wie der Anteil für Männern liegt, liegt der Wert für Teilzeitbeschäftigungen bei den geschaffenen „Frauenarbeitsplätzen“ über dem landesweiten Wert von 31,8 % (SM, 2014).

Die Gesamtbewertung des Beitrags der Programmwirkungen zu gleichstellungspolitischen Beschäftigungszielen ist folglich vielschichtig. Das EPLR M-V hat in größerem Umfang neue Beschäftigungsperspektiven für Frauen eröffnet. Zudem gelang es, mit den in Zusammenhang mit der Förderung entstandenen Arbeitsplätzen dem hohen Anteil atypischer geringfügiger Beschäftigung von Frauen und damit der Geschlechtersegregation entgegenzuwirken. In Bezug auf den Anteil der Frauen in Teilzeitbeschäftigungen wird hingegen kein Beitrag zum gleichstellungspolitischen Ziel des Landes von mehr Frauen in Vollzeit (ebenda) geleistet, sondern tendenziell das Ungleichgewicht zwischen Männern und Frauen eher reproduziert.

### ***Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Kinderbetreuung, Nah- und Grundversorgung sowie Telekommunikationsinfrastruktur, Mobilität)***

Eine bessere Vereinbarkeit von Familie/Privatleben und Beruf sowie die Verwirklichung eigener Lebensentwürfe sind von gesellschaftlichen Faktoren abhängig, die nur bedingt durch die ELER-Förderung beeinflusst werden können. Ansatzpunkte in einem EPLR können jedoch Projekte zum Mobilitätsangebot, der Breitbandversorgung, zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge (Betreuungseinrichtungen, Altenpflege u. ä.) sowie zur Nahversorgung und allgemein zum Erhalt und Ausbau der sozialen Infrastruktur sein. Hierüber werden die Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen positiv gestaltet und die Handlungsoptionen von Familien und insbesondere von Frauen erweitert.

Das EPLR M-V setzte hier einen eindeutigen Schwerpunkt. Eine große Bandbreite von Maßnahmen und geförderten Vorhaben unter Schwerpunkt 3 und 4 zielte auf die Verbesserung der technischen und sozialen Infrastruktur und damit auf verbesserte Rahmenbedingungen für die Gestaltung der Lebensverhältnisse ab. Im Vordergrund standen dabei Maßnahmen zur Daseinsvorsorge, Nahversorgung und Dienstleistungseinrichtungen unter 322, 321c und LEADER. Projekte zur Mobilität wurden nur sehr vereinzelt gefördert, z. B. ein Bürgerbus über LEADER.

Die Projekte der LEADER-Prozesse waren, von Einzelfällen abgesehen, wenig auf genderspezifische Aspekte ausgerichtet. Die Handlungsfelder Jugend/Kinderbetreuung/Spielplätze traten aber durchaus häufig bei den Projekten auf. Die Zielgruppen der Projekte waren sehr unterschiedlich, in der Regel wurden mehrere Nutzergruppen angesprochen. Ein hoher Anteil der befragten



LEADER-322er Projekte richtete sich an Kinder, Jugendliche und SeniorInnen. Bei den LEADER-321er Projekten dürften die HauptnutzerInnen im Falle der Sportstätten Vereine und im Falle von Kita/Schule Kinder und Jugendliche sein.

MV steht aufgrund des demografischen Wandels vor großen Herausforderungen bei der Sicherung der Daseinsvorsorge. Zentral war die Maßnahmen 321c, die fast komplett über die Förderung von KiTaS und Schulen, Sportstätten und den Breitbandausbau relevante Projekte für die bessere Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Privat- und Erwerbsleben umgesetzt hat. Angebot, Qualität und die Kapazitäten für Betreuungs- und Freizeitangebote wurden durch die Förderung ausgeweitet und verbessert. Die ursprünglichen Förderziele wurden für den Fördergegenstand der KiTaS/Schulen weit übertroffen. Bei den geförderten Sportstätten hat die schriftliche Befragung eine breite Nutzung durch verschiedenste Bevölkerungsschichten, zusätzliche/neue Angebote und ehrenamtliche Unterstützung gezeigt. Die Förderung des Breitbandausbaus wird weniger positiv bewertet. Zwar hat Mecklenburg-Vorpommern aufgrund der bundesweit schlechtesten Breitbandverfügbarkeit einen großen Bedarf im Bereich Breitbandausbau. Der Ausbau in der Förderperiode 2007 bis 2013 konnte aber durch die Rahmenregelungen der GAK nur begrenzt zur Verbesserung der Situation beitragen (siehe insgesamt zu den Einschätzungen Kapitel 7.7).

Mit der Förderung von Dorfgemeinschaftseinrichtungen innerhalb der Maßnahme 322 (DE) wurden maßgeblich über bauliche Investitionen an Einrichtungen für soziale Dienstleistungen Beiträge zur Daseinsvorsorge geleistet. Dazu gehörten insbesondere Investitionen in (Grund)Schulgebäude, Vereinsheime und Feuerwehr(geräte)häuser.

### ***Teilhabe an Entscheidungen und Prozessen***

Die Repräsentanz von Frauen und Männern in Führungspositionen und Entscheidungsfunktionen ist ein verbreiteter Gradmesser für Gleichstellung. Gemessen an ihrem Anteil an der wählbaren Bevölkerung von 51 % sind Frauen in den politischen Gremien auf den unterschiedlichen Ebenen stark unterrepräsentiert. So lag der Frauenanteil in den Kreistagen und den Stadtvertretungen 2009 nur bei 23,9 % (SM, 2014). Auch im 2016 neu gewählten Landtag von Mecklenburg-Vorpommern sind Frauen unterrepräsentiert. Von den 71 Abgeordneten sind nach dem vorliegenden Ergebnis nur 18 weiblich. Das entspricht einem Anteil von 25,4 %.

Ein ausgewogenes bürgerschaftliches Engagement wächst aber nur aus geschlechterparitätischer Teilhabe. Auch die EU spricht im Zusammenhang mit 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 Prozent 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 (2010b) wird der Zielwert von einem Frauenanteil von 40 % der Mitglieder von Ausschüssen und Expertengruppen genannt.

Teilhabe an partizipativen Maßnahmen und an der Programmsteuerung war im Rahmen des EPLR M-V an mehreren Stellen möglich, die unterschiedlich genutzt wurden.

Hervorzuheben ist der partizipative LEADER-Ansatz, über den gerade ein Großteil der potenziell gleichstellungsorientierten Maßnahmen umgesetzt wurde. Bei einem Frauenanteil von 50 % in den LAGn liegt hier in Mecklenburg-Vorpommern eine günstige Situation vor – weit besser als in kommunalen Entscheidungsgremien und in den anderen untersuchten Bundesländern. Positiv hervorzuheben ist auch, dass die LAG-Mitglieder, die sich in dem Bereich Frauen/Gleichstellung verorten, eine sehr ähnliche Gesamtzufriedenheit mit dem LEADER-Prozess angegeben haben wie die VertreterInnen anderer Themenfelder. Dennoch machte die LAG-Befragung auch deutlich, dass in der Wahrnehmung der Befragten das Thema „Frauen“ bei der Umsetzung der Entwicklungsstrategie noch zu wenig berücksichtigt wird. Damit wurden die allgemein formulierten Ziele für LEADER als ein Instrument zur Stärkung der Gleichstellung in der Förderperiode 2007 bis 2013 noch nicht angemessen umgesetzt.

Ein Motor für eine stärkere Berücksichtigung gleichstellungspolitischer Ziele könnte auch im Bereich des Regionalmanagements liegen. Hier liegt der Frauenanteil bezogen auf die jeweiligen Hauptverantwortlichen bei über zwei Dritteln. Die starke Positionierung von Frauen bzw. die gute Sichtbarkeit von Frauen in Schlüsselpositionen des regionalen (Förder-) Managements könnte die gezielte Ansprache von Frauen und die Bearbeitung gleichstellungsrelevanter Themen aufgrund der eigenen Erfahrungswelt unterstützen.

Die partizipativen Möglichkeiten, die die Dorferneuerung bietet, wurden in MV in der Förderperiode 2007 bis 2013 hingegen nicht ausgeschöpft. Obwohl mit der Maßnahme Dorfentwicklung und -erneuerung die sozialen Strukturen in den Dörfern entwickelt und gefestigt sowie die Eigeninitiative der ländlichen Bevölkerung mobilisiert werden sollen, wurden die zugrunde liegenden Dorfentwicklungskonzepte nicht partizipativ entwickelt. Damit unterscheidet sich MV grundlegend von Ansätzen dieser Maßnahme in Hessen und Niedersachsen.

Die Geschäftsordnung des Begleitausschusses formuliert den Anspruch, dass die stimmberechtigten Mitglieder bei der Auswahl ihrer Vertreter und Vertreterinnen für eine jeweils angemessene Beteiligung von Männern und Frauen Sorge zu tragen haben. Mit einem Anteil von 27 % der Mitglieder<sup>156</sup> im BGA lag Mecklenburg-Vorpommern 2010 unter dem Durchschnitt der im Rahmen der 7-Länder-Evaluation untersuchten Begleitausschüsse (33 % weibliche Mitglieder).

### ***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 bzw. in Entscheidungsprozessen. Ein knappes Drittel der befragten LAG-Mitglieder (n=176) in 2010 waren dar-

---

<sup>156</sup> Ohne StellvertreterInnen.

über hinaus der Auffassung, dass frauenspezifische Themen und Interessen bei der Umsetzung der Integrierten Entwicklungsstrategien (GLES) zu wenig berücksichtigt wurden. Dass in MV aber immerhin 5 % der LAG-Mitglieder explizit dem Themenfeld Frauen/Gleichstellung zuzurechnen waren, ist positiv zu werten. Dieser Wert liegt über dem der anderen untersuchten Länder. Eine Ursache war, dass neben Landfrauen in MV z. T. auch Gleichstellungsbeauftragte (z. B. des Kreises) in den LAGn einbezogen waren.

Im Rahmen der Maßnahmenumsetzung ist keine speziell auf Frauen ausgerichtete Beratung oder Öffentlichkeitsarbeit erkennbar. Laut Gleichstellungskonzeption können aber Wirksamkeit und Zielgenauigkeit der Politik der Gleichstellung und Chancengleichheit nur durch die Stärkung des Bewusstseins im Verwaltungshandeln deutlich gestärkt werden. Hierüber erhalten die allgemeinen Ziele eine größere Verbindlichkeit. Dazu gehören auch die Intensivierung der geschlechterspezifischen Datenerfassung, um die unterschiedliche Betroffenheit von Entscheidungen und Förderungen besser darstellen und berücksichtigen zu können. Ein gezielter Kompetenzaufbau und eine Sensibilisierung von Akteuren der Verwaltung werden als notwendiges Handlungsfeld erkannt (vgl. SM 2014, S. 7 ff), wurden aber spezifisch für die Akteure der ländlichen Entwicklung zur Stärkung des Gleichstellungsbeitrags der ELER-Förderung bislang wenig vorangetrieben. Gezielte Angebote zum Kapazitätsaufbau für gleichstellungspolitische Ziele (bzw. Genderkompetenz) gab es nicht.

### ***Schlussfolgerungen und Empfehlungen***

Trotz des förderpolitisch begrenzten Potenzials des ELER zur Umsetzung gleichstellungspolitischer Ziele gibt es Ansatzpunkte, Gleichstellungsaspekte zukünftig (noch) stärker zu berücksichtigen:

- Die Maßnahmen mit Gleichstellungspotenzial sollten konsequenter durch spezifische (qualitative) Ziele, Indikatoren oder Auswahlkriterien für das Querschnittsziel profiliert werden, um Bewertungsmaßstäbe sichtbar zu machen und die aktiven Bemühungen in den Verwaltungen zu intensivieren.
- Im EPLR M-V wurde beispielsweise bislang nur die AFP-Diversifizierung angeboten, deren Potenzial für Beschäftigungsperspektiven für Frauen eher begrenzt ist. Diversifizierungsmaßnahmen, wie sie in NRW mit einer Anschubfinanzierung angeboten wurden, waren mit einem größeren Potenzial für Frauen verbunden. Dieses wurde umso mehr genutzt, wenn Frauen in den entsprechenden Beratungseinrichtungen die Beratung angeboten haben. Über die Einführung einer solchen Maßnahme in das Förderprogramm sollte in MV nachgedacht werden.
- Partizipative Förderansätze sollten insgesamt gestärkt werden, gerade auch im Zusammenhang mit der Dorferneuerung und –entwicklung, um die Planungen und Projekte auf die Bedürfnisse der BewohnerInnen abzustimmen. Im Rahmen der partizipativen Aktivitäten sollten dann gezielt geschlechterdifferenzierte Perspektiven zu Aspekten der Lebensverhältnisse auch 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.

- Zusätzliche Möglichkeiten liegen in einer frauenspezifischen (Investitions-)Beratung und Öffentlichkeitsarbeit. 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 LAGn die Genderkompetenz und -sensibilität gestärkt werden. Zur Finanzierung könnten Mittel der Technischen Hilfe eingesetzt werden.

## 10 Durchführung des EPLR M-V

### 10.1 Technische Hilfe (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 M-V beschriebenen Handlungsfelder (LU, 2014a) zur Operationalisierung nutzen. Demnach sind folgende Handlungsfelder zu berücksichtigen

- Begleitung und Kontrolle
- Datenbanksysteme
- Bewertung (Evaluierung, Studien, Wettbewerbe)
- Information (Publizität, Seminare, Internet).

Zur Umsetzung dieser Handlungsfelder war eine Vielzahl von Fördergegenständen vorgesehen:

- Personal- und Sachkosten für die Arbeit der Verwaltungsbehörde, der Zahlstelle und des Internen Revisionsdienstes, die im Zusammenhang mit dem ELER stehen,
- Personalkosten<sup>157</sup> und Maßnahmen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit und Publizität,
- Kosten für die Umsetzung der neu in den EPLR M-V aufgenommenen Maßnahmen „Förderung der touristischen Infrastruktur“ (313) und „Kleinstunternehmensförderung“ (312) beim Landesförderinstitut (LFI)<sup>158</sup>,
- Aufbau und Weiterentwicklung eines elektronischen Datenbanksystems für den elektronischen Datenaustausch sowie für das Monitoring und die Evaluierung,
- Sitzungen des Begleitausschusses,
- Veranstaltungen zum EPLR M-V,
- Ausgaben für Seminare und Schulungen,
- Sachkosten für die Durchführung von Wettbewerben zur Generierung von Best-practice-Beispielen in Lokalen Aktionsgruppen (LEADER),

---

<sup>157</sup> Seit dem 7. Änderungsantrag (2014) auch Personal zur Öffentlichkeitsarbeit im Zusammenhang mit der neuen Förderperiode,

<sup>158</sup> Seit dem 3. Änderungsantrag 2009

- Maßnahmen zur Vorbereitung, Verwaltung, Beurteilung, Begleitung und Bewertung der ELER-Interventionen und über den ELER geförderter Operationen, einschließlich der Erarbeitung und Bewertung von Möglichkeiten zur Weiterentwicklung der Maßnahmen über die laufende Programmperiode hinaus<sup>159</sup>.

Die Beschreibung der TH basiert im Wesentlichen auf einer vom Land zur Verfügung gestellten Übersicht über die aus der TH finanzierten Aktivitäten (LU, 2009d) und den in den jährlichen Begleitberichten enthaltenen Ausführungen zur TH.

### 10.1.1 Umsetzung

MV verfügte ursprünglich im EPLR M-V über einen Ansatz von 9,5 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln für die TH; das waren 0,75 % des Programmolumens (LU, 2009d). Das Aufgabenspektrum der TH wurde in den Änderungsanträgen sukzessive ausgeweitet. Im Zuge der 6. Programmänderung (LU, 2012c) wurde das Mittelvolumen der öffentlichen Ausgaben für die TH durch Umschichtungen aus dem Schwerpunkt 3 um 4 Mio. Euro auf 17,4 Mio. Euro aufgestockt. Damit erhöhte sich der Anteil am Programmolumen auf 1,37 %. Die schlussendlichen Ausgaben (Stand 31.12.2015) lagen bei 17,52 Mio. Euro (1,4 % der insgesamt verausgabten öffentlichen Mittel). Bezogen auf die ELER-Mittel lag der Anteil bei 1,35 %, also deutlich unter den gemäß Artikel 66 der ELER-VO möglichen 4 % des Gesamtbetrags.

Tabelle 98 stellt die geplante Finanzausstattung in den vier Handlungsfeldern dem Ist 2015 gegenüber. Die Verteilung auf die Handlungsfelder wurde von uns auf der Grundlage der vom Land zur Verfügung gestellten Projektliste vorgenommen (LU, 2009d).

**Tabelle 98:** Verteilung der öffentlichen Mittel auf Handlungsfelder (Planung 2009, 2012 und Ist 2015)

	Planungsstand 2009	Planungsstand 2012	Ist 2015
	Mio. Euro öffentliche Mittel		
Begleitung und Kontrolle	4,0	7,0	7,5
Datenbanksystem	2,9	5,4	5,6
Bewertung (Evaluierung, Studien, Wettwerbe)	2,2	4,7	3,9
Information (Publizität, Seminare Internet)	0,4	0,4	0,5

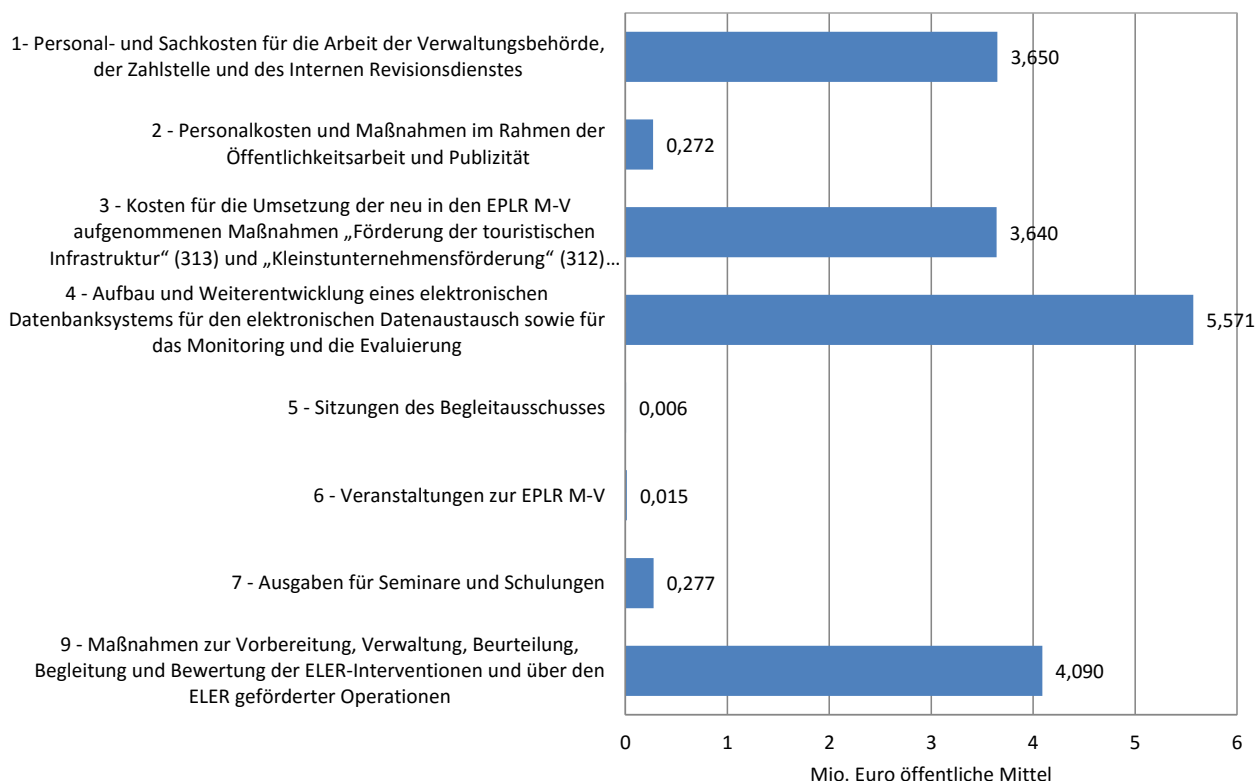
Quelle: Eigene Darstellung nach LU (2009h; 2012c; 2012d).

<sup>159</sup> Seit dem 6. Änderungsantrag (2012) auch Aufwendungen im Zusammenhang mit der neuen Förderperiode 2014 bis 2020.

Das Gros der öffentlichen Mittel wurde für Aktivitäten im Zusammenhang mit der Förderperiode 2007 bis 2013 aufgewendet (90 %). Auf Restarbeiten im Zusammenhang mit der vorherigen Förderperiode 2000 bis 2006 entfielen nur 1 % der Mittel. Die verbleibenden 9 % entfielen auf Aktivitäten im Zusammenhang mit der Förderperiode 2014 bis 2020.

Die verschiedenen Fördergegenstände der bis Ende 2015 aufgewendeten öffentlichen Mittel der TH zeigt Abbildung 49. Die meisten Mittel entfielen auf Unterstützungsleistungen für die Umsetzung und Kontrolle des EPLR M-V (20,8 %) sowie die Entwicklung und Pflege von Datenbanksystemen (31,8 %). 23,3 % wurden für die Bewertung der Programme, zusätzliche Studien, aber auch externe Unterstützung für die Erstellung des EPLR verausgabt. Es folgen mit jeweils knapp 21 % Personal- und Sachkosten für Kontrolltätigkeiten und zur Unterstützung des LFI. Auf alle anderen Fördergegenstände entfielen nur geringe Beträge.

**Abbildung 49:** Fördergegenstände der Technischen Hilfe 2007 bis 2015 (in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung nach LU (2010a).

## 10.1.2 Handlungsfelder

### Begleitung und Kontrolle

Rund 7,5 Mio. Euro können diesem Handlungsfeld zugeordnet werden, d. h. 43 % der insgesamt verausgabten öffentlichen Mittel. Das Gros der Mittel wurde für Personal in der Zahlstelle, dem Internen Revisionsdienst, der ELER-Fondsverwaltung und der Gemeinsamen Verwaltungsbehörde eingesetzt. Das Personal war entweder vollständig oder in Teilen mit Aufgaben der ELER-Umsetzung und Kontrolle betraut. Auf Personalkosten im Geschäftsbereich des LU entfielen rund 3 Mio. Euro; Personal bei der Gemeinsamen Verwaltungsbehörde (GVB) schlug mit rund 360.000 Euro zu Buche.

Des Weiteren wurde das Landesförderinstitut mit 3,64 Mio. Euro in der Umsetzung der Maßnahmen 312 und 313 (Tourismusdienstleistungen) unterstützt. Setzt man diese Kosten in Relation zu den verausgabten öffentlichen Mittel für die Maßnahmen 312 und 313 (Tourismusdienstleistungen) in Höhe von 73 Mio. Euro, dann ergibt sich ein Anteil von rund 5 %. Beide Maßnahmen waren neu im ELER-Kontext und unterlagen als Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) anderen Umsetzungsbedingungen. Daher war die Nutzung der TH zum personellen Kapazitätsaufbau nachvollziehbar.

Diesem Handlungsfeld wurden des Weiteren verschiedene extern vergebene Unterstützungsleistungen zugeordnet, so beispielsweise die Erstellung der Schlussberichte für den EAGFL-Ausrichtung und LEADER + oder die Arbeiten im Zusammenhang mit der Programmerstellung 2014 bis 2020 (z. B. Sozio-ökonomische Analyse, SWOT). Diese Aktivitäten hätten im Prinzip auch inhäusig erfolgen können, sind aber in den meisten Bundesländern als Dienstleistungsauftrag nach außen vergeben worden.

### Datenbanksysteme

32 % der öffentlichen Mittel (5,6 Mio. Euro) sind in die zur Umsetzung des EPLR M-V genutzten Datenbanksysteme geflossen. MV ist Teil des ZIAF<sup>160</sup>-Verbundes und nutzt zur Umsetzung des ELER profil c/s bzw. eler (data experts gmbh, 2010). Zur Aufrechterhaltung und Verbesserung der Funktionalität wurden kontinuierlich spezifische Änderungen vorgenommen (z. B. Weiterentwicklung der Antragsbearbeitung, Einrichtung neuer Auswertungstools, Einpflegen neuer Auswertungstools für Agrarumweltmaßnahmen) (GVB, 2010). Auch das Monitoring-Tool von profil c/s wurde implementiert. Nachdem es in den ersten Jahren viel Kritik an dem Datenbanksystem gab (siehe Fähmann et al., 2010, Kapitel 4.2.1.4), wurden die „Kinderkrankheiten“ behoben. Die zentrale EDV-Lösung bietet gegenüber dezentralen Datenhaltungssystemen den Vorteil, dass zeitnah und konsistent Datenbankauswertungen erstellt werden können. Diese Systemarchitektur erleichtert die Zusammenstellung von Daten für Monitoring-Zwecke und die Finanzsteuerung.

---

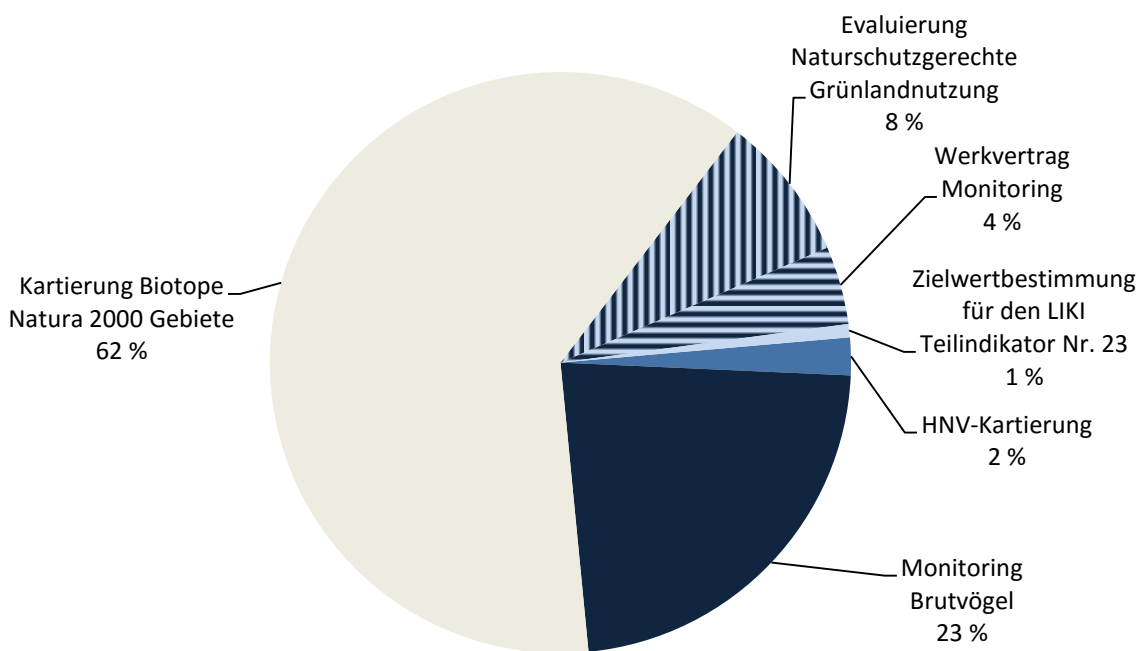
<sup>160</sup> Zahlstellen und Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem der Agrar-Förderung. Am ZIAF-Verbund sind mehrere Länder beteiligt, die sich in Fachgruppen treffen.



**Bewertung (Evaluierung, Studien, Wettbewerbe)**

22 % der öffentlichen Mittel (3,9 Mio. Euro) sind in dieses Handlungsfeld geflossen. Im Vordergrund standen die Kosten für die externe Bewertung. MV hatte sich für die Förderperiode 2007 bis 2013 an der Mehrländer-Evaluierung beteiligt. Dafür fielen Kosten in Höhe von 1,8 Mio. Euro an. Für die Förderperiode 2014 bis 2020 wurde die Ex-ante-Bewertung finanziert (LMS Agrarberatung GmbH, 2014). Umfangreiche Mittel (1,8 Mio. Euro) wurden aber auch für naturschutzfachliche Wirkungsanalysen und die Bereitstellung von Umweltindikatoren ausgegeben. Abbildung 50 stellt die Verteilung der öffentlichen Mittel für diesen Themenbereich dar.

**Abbildung 50:** Nutzung der TH für naturschutzfachliche Wirkungsanalysen und die Bereitstellung von Umweltindikatoren



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von LU (2009a).

Im Vorfeld der Halbzeitbewertung wurde seitens der Evaluation intensiv mit den Fachbehörden unter Beteiligung der ELER-Fondsverwaltung darüber diskutiert, wie die Datengrundlagen für die Bewertung der Ressourcenschutzeffekte der AUM verbessert werden könnte. Die Vorschläge wurden nicht aufgegriffen. Die meisten der aus der TH finanzierten Vorhaben verbessern zwar insgesamt die umweltbezogenen Datengrundlagen, ohne dass aber Evaluierungserfordernisse ausreichend berücksichtigt wurden. Mit Ausnahme der HNV-Kartierung und dem Brutvogelmonitoring wurden die Aktivitäten erst ab 2013 begonnen und nicht begleitend über die Programmperiode, so dass sie eher mit dem Blick auf das Programm 2014 bis 2020 Relevanz haben, indem Basisindikatoren geliefert werden.

Parallel zur Evaluation des EPLR M-V hat das federführende Landwirtschaftsministerium für ausgewählte Fragestellungen weitere Studien in Auftrag gegeben und aus der TH finanziert. Eine Studie beschäftigt sich aus Sicht der SozialpartnerInnen mit der Analyse ausgewählter Richtlinien aus dem ELER und zieht daraus Schlussfolgerungen zur weiteren Ausrichtung der Förderung unter Beachtung wirtschafts-, arbeitsmarkt- und umweltpolitischer Aspekte (Beile, Drews und Karlowski, 2009). Eine weitere Studie beschäftigt sich mit Möglichkeiten, den Mittelabfluss im ländlichen Raum zu verbessern (Lindheimer, 2009). Des Weiteren wurde aufbauend zu einer Studie zur Daseinsvorsorge (Neu, 2007) eine Besucherbefragung auf der Mecklenburgischen Landwirtschaftsausstellung finanziert (Ickert, Neu und Schröder, 2009).

Obgleich MV mit der Förderperiode 2014 bis 2020 keine Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten mehr fördert, muss das Land trotzdem eine Neuabgrenzung für die benachteiligte Gebietskulisse vornehmen. Da bio-physikalische Indikatoren dieser Neuabgrenzung zugrunde liegen, wurden rund 70.000 Euro für Bodenproben verausgabt, um die bodenkundlichen Grundinformationen zu erlangen. Die Ergebnisse der Bodenproben haben zu der Entscheidung geführt, dass die Förderung benachteiligter Gebiete nicht fortgeführt wird.

Mit rund 57.000 Euro wurde der Wettbewerb „Natur im Garten“ unterstützt. Es handelt sich um ein Projekt des Landschaftspflegeverbandes „Mecklenburger Endmoräne“ e. V., mit dem Gärten in MV ausgezeichnet werden ([http://www.natur-im-garten-mv.de/images/pdf/Der\\_Weg\\_zur\\_Gartenplakette.pdf](http://www.natur-im-garten-mv.de/images/pdf/Der_Weg_zur_Gartenplakette.pdf)).

Information (Publizität, Seminare, Internet)

Mit rund 500.000 Euro war dieses Handlungsfeld finanziell am geringsten ausgestattet. Eine Vielzahl von unterschiedlichsten Maßnahmen lässt sich diesem Handlungsfeld zuordnen. Die meisten Mittel wurden der Schule der Landentwicklung zur Verfügung gestellt (<http://schule-landentwicklung-mv.de>), deren Aufgabe es ist, Seminare für Akteure im ländlichen Raum anzubieten, um diese für Aufgaben der ländlichen Entwicklung zu qualifizieren. Verschiedene Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit wurden personell und mit Sachkosten für Infoblätter, Kalender und Schreibtischunterlagen unterstützt. Die gemeinsame Internetplattform „Europa-MV“ wurde anteilig finanziert. In den ersten Jahren der Programmumsetzung hat das Landwirtschaftsministerium Regionalkonferenzen veranstaltet. Diese Regionalkonferenzen sollten den Blick auf die Herausforderungen in ländlichen Räumen öffnen, über die laufende Förderperiode und das Maßnahmenpektrum im EPLR hinaus. Auch die Landeskonferenzen 2010 (<http://www.leader-schaalsee.de/media//lag-schaalsee/downloads/einladung-landeskonzferenz-mit-anmeldung-.pdf>) und 2013 ([http://leader.lk-mecklenburgische-seenplatte.de/media/custom/2103\\_371\\_1.PDF?1381835599](http://leader.lk-mecklenburgische-seenplatte.de/media/custom/2103_371_1.PDF?1381835599)) zu LEADER wurden aus Mitteln der TH unterstützt. Aufgrund der großen Bedeutung des Ökologischen Landbaus in MV beteiligte sich das Landwirtschaftsministerium auch an BioErleben, einem von landaktiv MV organisierten BIO-Festival.

### 10.1.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

MV hat einen großen Teil seiner TH für die Finanzierung von Personalkosten und der EDV-Systeme zur Umsetzung seines EPLR aufgewendet. Damit entspricht der Schwerpunkt der Mittelverwendung den Feststellungen des Europäischen Rechnungshofes zur Technischen Hilfe (Fährmann et al., 2010). Diese Strategie ist nachvollziehbar, weil im System des shared management die EU die rechtlichen Vorgaben für Verwaltung und Kontrolle setzt, aber wenig beachtet, welche Folgen für die Umsetzungskosten manche Regelungen in den Mitgliedstaaten nach sich ziehen. Im Rahmen der Möglichkeiten ließ sich MV daher Kosten für die Umsetzung erstatten.

Das Datenbanksystem hat sich als leistungsfähig erwiesen und wird mit entsprechenden Anpassungen auch fortentwickelt. Angesichts der Pfadabhängigkeit wären alle anderen Optionen unrealistisch und mit erheblichen Risiken verbunden.

Bei der Vergabe von externen Studien sollte zukünftig stärker auf die Nutzbarkeit geachtet werden. Entweder sollte ein spezifischer Informationsbedarf des Ministeriums Grundlage sein oder eine sinnvolle Ergänzung zur Evaluierung. Bei den im Rahmen der TH finanzierten Studien ist nicht klar erkennbar, für wen die Informationen nützlich waren.

Umfangreiche Mittel sind in naturschutzfachliche Wirkungsanalysen und die Bereitstellung von Umweltindikatoren geflossen. TH-Mittel für naturschutzfachliche Wirkungsanalysen zu nutzen ist sachgerecht. Im Bereich Information wurden vielfältige Aktivitäten gefördert. Insbesondere Vernetzungsaktivitäten sollten auch zukünftig gefördert werden. Auf einen gut strukturierten und aktuell gehaltenen Internetauftritt sollte geachtet werden.

## 10.2 Bewertung der Effizienz des Ressourceneinsatzes (Frage 14)

Bereits in der HZB wurde die Frage zur Realisierung der Vereinfachung und der Stärkung der Fördereffizienz untersucht. Ein zentrales Ergebnis war, dass das Ziel der Vereinfachung für diese Förderperiode im Wesentlichen als verfehlt angesehen werden kann und der Durchführungsrahmen zahlreiche Ineffizienzen im Umsetzungssystem verursacht hat (Fährmann et al., 2010).

Durch den Ex-post-Leitfaden (EEN, 2014) wurde mit Frage 14 der Aspekt des effizienten Ressourceneinsatzes erstmalig explizit adressiert. In unserem Verständnis zielt die Frage sowohl auf die Effizienz der Förderabwicklung (abgebildet im Aufwand der Verwaltung) als auch des Fördermitteleinsatzes (abgebildet in der Verteilung von Fördermitteln für hoch, mittel und nicht wirksame Maßnahmen). Zur Bearbeitung der Frage wird auf Ergebnisse der HZB und nachfolgender empirischer Untersuchungen im Rahmen der Maßnahmenbewertungen zur administrativen Umsetzung zurückgegriffen. Des Weiteren werden Erkenntnisse aus den im Rahmen der 7-Länder-Evaluation durchgeführten Implementationskostenanalysen (IK-Analysen) mit der Programm-, Maßnahmen- und Umsetzungsstruktur der EPLR M-V gespiegelt (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2015b; Fährmann, Grajewski und Reiter, 2014b; Fährmann, Grajewski und Reiter, 2015a; Fährmann, Grajewski und Reiter, 2014a). Hieraus können Stärken und Schwächen abgeleitet werden, da sich MV selbst gegen die IK-Analyse ausgesprochen hatte.<sup>161</sup>

Darüber hinaus werden Aspekte von Mitnahmen oder Synergien betrachtet, da diese die Effizienz der eingesetzten Mittel beeinflussen. Daraus ergeben sich verschiedene Dimensionen für die Beantwortung der Frage:

- Effizienz der Förderabwicklung (Implementationsrahmen und Organisationsstruktur) und des Fördermitteleinsatzes (Förderstrategie, Verteilung der EPLR-Mittel auf Leistungsträger und Zielverfehrer),
- Ausmaß von Mitnahmen, eingeschränkte Additionalität und Fehlallokationen,
- Auftreten von Synergien.

---

<sup>161</sup> Mecklenburg-Vorpommern war zwar Teil der 7-Länder-Evaluierung, hatte sich aber aufgrund des hohen Aufwandes (auch für die Bewilligungsstellen) zur Ermittlung der Daten gegen die Durchführung einer IK-Analyse ausgesprochen.

## 10.2.1 Effizienz der Förderabwicklung und des Fördermitteleinsatzes

Die Ergebnisse der durchgeführten IK-Analysen in SH, NI/HB, NRW und HE zeigen, dass der Umsetzungsaufwand (gemessen in Implementationskosten) von Maßnahmen und des Programms von einer Vielzahl von Faktoren bestimmt werden. Das finanzielle Volumen des Programms und der einzelnen Maßnahmen spielt eine wichtige Rolle, da die Umsetzung insbesondere im EU-Kontext von hohen Fixkosten geprägt ist.<sup>162</sup> Im Vergleich der näher untersuchten Länder zeigte sich aber, dass Programm- und Maßnahmenvolumen die Höhe der absoluten und relativen IK nur zum Teil erklären können. Als Ergebnis der Analysen in den einzelnen Bundesländern konnten eine Reihe aufwandsbestimmender Merkmale herausgearbeitet werden. Diese Merkmale wurden auf die Erkenntnisse der Maßnahmenbewertungen übertragen und in ihren Auswirkungen auf die Effizienz des Ressourceneinsatzes diskutiert. Sie werden nach den Rubriken „Förderstrategie und Maßnahmenstruktur“, Organisationsstruktur, Personal, EDV und Rechtsrahmen gruppiert.

Da die Effizienz des Ressourceneinsatzes (auch der Verwaltungsressourcen) nicht ohne die Betrachtung der Wirkungsseite beurteilt werden kann, wird versucht, eine Einschätzung abzugeben, welchen Einfluss zentrale Merkmale aus den einzelnen Rubriken auf den Umsetzungsaufwand (Umsetzungseffizienz) und die Wirksamkeit haben. Dies erfolgt in tabellarischen Synopsen innerhalb der Kapitel 10.2.1.2 bis 4. Kapitel 10.2.1.5 beleuchtet im Anschluss die Mittelverteilung auf Leistungsträger und zielverfehlende Maßnahmen als Gesamtschau der Maßnahmenumsetzung.

### 10.2.1.1 Überblick über aufwandsbestimmende Merkmale

In Abbildung 51 sind die Merkmalsausprägungen zu einzelnen Rubriken zusammengestellt, die kosten- und aufwanderhöhend wirken. **Fett** und *kursiv* dargestellt sind die Faktoren, die aufgrund der empirischen Befunde für das EPLR M-V von Relevanz sind. An dieser Stelle liegt der Fokus auf Merkmalen, die von den Ländern selbst zu bestimmen sind bzw. aus ihrem spezifischen Umgang mit dem von der EU gesetzten Rahmen resultieren.

---

<sup>162</sup> Dies wird besonders bei den Stadtstaaten offensichtlich, bei denen unter anderem die IT-Kosten zu einer sehr hohen Fixkostenbelastung in Relation zu dem geringen Programmvolumen führten. Daher hatten sich Berlin und Bremen schon für die Förderperiode 2007 bis 2013 entschlossen, auf ein eigenes Programm zu verzichten und sind Kooperationen mit Brandenburg bzw. Niedersachsen eingegangen. Hamburg verfügte 2007 bis 2013 noch über ein eigenständiges Programm, stieg aber mit der Förderperiode 2014 bis 2020 auch aufgrund des ungünstigen Aufwand-Nutzen-Verhältnisses vollständig aus der ELER-Förderung aus.

**Abbildung 51:** Aufwands- und kostenerhöhende Merkmalsausprägungen in der Umsetzung eines ELER-Programms in der Förderperiode 2007 bis 2013



**Fett** und *kursiv*: relevante Merkmale bei der Umsetzung des EPLR M-V.

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Folgenden werden die aus unserer Sicht aufwands- und kostenerhöhenden Merkmale in der Umsetzung des EPLR M-V vertieft vorgestellt und diskutiert.

### 10.2.1.2 Förderstrategie und Maßnahmenstruktur

Das EPLR M-V verfügte über ein sehr breit aufgestelltes Maßnahmenportfolio, insbesondere unter Schwerpunkt 3. Dies ist auf den Programmierungsprozess, mit einer starken Stellung der Gemeinsamen Verwaltungsbehörde (GVB) und der Integration landespolitischer Strategien in alle EU-Fonds-Programme (Schmidt, 2009), zurückzuführen. Im Vergleich der Bundesländer verfügte MV daher über die größte Anzahl von (Teil-)Maßnahmen (siehe Tabelle 99).<sup>163</sup> Trotz der hohen Ausdifferenzierung des Programms beinhaltete das EPLR M-V vergleichsweise wenige Kleinstmaßnahmen.<sup>164</sup> Kleinstmaßnahmen weisen aufgrund der erheblichen Fixkosten in der EU-Förderung ein schlechtes IK-Fördermittelverhältnis auf, da unabhängig vom Fördervolumen maßnahmenbezogene, zahlstellenkonforme Verfahren zu implementieren sind und jede Maßnahme in der Datenverarbeitung (DV) abgebildet werden muss. Für die absoluten IK eines Programms insgesamt sind sie von geringerer Relevanz; sie erhöhen aber die Kosten auf der Ebene des Programmoverheads, die von der Anzahl an unterschiedlichen Maßnahmen beeinflusst werden.

---

<sup>163</sup> Auch wenn im EPLR M-V zum Teil nicht explizit als Teilmaßnahme beschrieben, verbargen sich beispielsweise hinter den Maßnahmen 313 und 321c sehr unterschiedliche Fördermaßnahmen mit eigenen Richtlinien. Im Prinzip handelte es sich um fünf Teilmaßnahmen (und nicht zwei). Auf der anderen Seite waren in allen anderen Länderprogrammen die investiven Naturschutz- und Wasserschutzmaßnahmen unter Maßnahme 323 in wenigen Teilmaßnahmen und übergreifenden Richtlinien zusammengefasst und nicht wie im EPLR M-V auf fünf Teilmaßnahmen zuzüglich der ILE-Förderung von Schutzpflanzungen verteilt.

<sup>164</sup> Kleinstmaßnahmen wurden im Rahmen der IK-Analysen definiert als Maßnahmen, in denen weniger als 1 Mio. Euro öffentliches Mittelvolumen pro Jahr zur Verfügung steht.

**Tabelle 99:** Eckpunkte der Programmumsetzung in MV im Vergleich zu den Bundesländern NRW, SH, HE und NI/HB

			NI/HB	NRW	HE	SH	MV
Programmvolumen	0)	Mio. Euro	2.380	905	729	882	1.270
Relative Implementationskosten	1)	%	10,4	16	28	15,9	nicht erhoben
Zahl der (Teil-)Maßnahmen	2)	Zahl	34	31	26	32	44
darunter Zahl Kleinstmaßnahmen	3)	Zahl	10	12	16	10	8
Anteil Artikel-89-Maßnahmen	4)	%	29	2	33	36	1
Durchschnittlicher Kofinanzierungsatz EPLR	5)	%	51	38	50	52	
HC	5)	%	75	75	75	75	
Konvergenzgebiet EPLR	5)	%	77				77
Konvergenzgebiet HC	5)	%	90				79
Zahl der Maßnahmen mit Mittelabsenkung > 50%	6)	Zahl	4	4	8	3	7

0) Planänderung 2013, öffentliche Mittel gesamt (EU, Kofinanzierung + Artikel 89).

1) Ohne IT-Kosten, ohne Küstenschutz.

2) Gemäß Programmplanungsdokument, bei AUM nur die (Teil-)Maßnahmen mit Neubewilligungen, ohne TH.

3) Als "Benchmark" wurden 1 Mio. Euro Mittelvolumen/Jahr gesetzt, Angaben aus Jahresberichten.

4) An den gesamten öffentlichen Ausgaben, Stand Planungsstand 2009.

5) An den öffentlichen Mittel gemäß indikativen Finanzplan, Stand 2013.

6) Planänderung 2013, öffentliche Mittel gesamt (EU, Kofinanzierung + Artikel 89).

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der durchgeführten IK-Analysen (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2014b, Tabelle 19 ergänzt).

Eine weitere Besonderheit des EPLR M-V lag in dem vergleichsweise geringen Anteil von (Teil-)Maßnahmen von ca. 39 %, die über die Nationale Rahmenregelung (NRR) umgesetzt werden. Dies weist auf eine konsequente Fokussierung des Maßnahmenportfolios auf landespezifische und problemadäquate Förderansätze hin. Daraus folgt aber auch ein höherer Aufwand für die landeseigene Verwaltung, da man auf die „Dienstleistungen“ des Bundes im Bereich Genehmigung, Änderung und beihilferechtliche Würdigung und Genehmigung nicht zurückgreifen kann.

Die Aufnahme neuer Fördermaßnahmen in die EU-Förderung bzw. förderstrategische Entscheidungen, auch GRW-Mittel zur Kofinanzierung der ELER-Förderung einzusetzen, hatte unmittelbaren Einfluss auf den Verwaltungsaufwand, da damit neue Akteure ohne ELER-Expertise integriert werden mussten (Fachreferate, LFI). Neben den anfänglich höheren Lernkosten entstand damit ein höherer Koordinierungsaufwand bei gleichzeitig gestiegenem Risiko von Reibungsverlusten und verzögertem Mittelabfluss. Besonders anschaulich wurde dies bei der Maßnahme 323g. Es kumulierten sich verschiedene negative Merkmale, die zu Umsetzungsproblemen geführt haben. 60 % der Gesamtmittel wurden erst im Jahr 2015 ausgezahlt. Probleme waren die Herstellung der EU-Komptabilität der Abrechnungsunterlagen, eine suboptimale Personalausstattung sowie der Wechsel der Zuständigkeiten der Bewilligungsstellen vom Landesamt für Kultur und Denkmalpflege zum LFI. An dieser Maßnahme wird deutlich, dass der Durchführungsrahmen ganz entscheidenden Einfluss auf den Erfolg und die Effizienz von Maßnahmen hat.



Die Qualität der Programmierung – insbesondere die zugrunde gelegte Bedarfsabschätzung zu Beginn – ist wesentlich, um einer „Leerleistung“ der Verwaltung vorzubeugen. Werden Maßnahmen implementiert, deren Bedarf und deren Inanspruchnahme deutlich überschätzt wurden, sinken die IK nicht proportional zum zurückgehenden Ausgabenvolumen, weil die Fixkosten zu meist bestehen bleiben. Sieben (Teil-)Maßnahmen im EPLR M-V wurden im Vergleich zur ursprünglichen Planung auf weniger als 50 % ihres ursprünglichen Mittelansatzes korrigiert, darunter Zusammenarbeit der Entwicklung neuer Produkte (124), die Agrarumweltmaßnahmen 214f, g und die Förderung von Kleinstunternehmen (312) bzw. ganz aus dem Programm herausgenommen (221, 223, 216a). Die Handlungsspielräume der Verwaltung sind unterschiedlich, um die Inanspruchnahme zu steigern. Teilweise liegen die Ursachen außerhalb ihres Einflussbereichs (siehe hierzu mehr unter den jeweiligen Maßnahmenkapiteln).

Der Umsetzungsaufwand der einzelnen im EPLR M-V enthaltenen Maßnahmen ist, wie die Ergebnisse von vorangegangenen Studien zeigen (Fährmann und Grajewski, 2013), vom Maßnahmen-design, vom Prozedere der Antragstellung, vom Förderbetrag pro Vorhaben/Antrag, der Kategorie der AntragstellerInnen und dem Auszahlungsregime (Zahl der Teilauszahlungen) abhängig. Dazu kommen die gegebenen (agrar-)strukturellen Rahmenbedingungen. Dabei sind für die Gruppe der investiven Maßnahmen (ELER-Investiv) und die der flächenbezogenen Maßnahmen (ELER-InVeKoS) unterschiedliche Merkmale ausschlaggebend. Für ausgewählte **investive Maßnahmen** werden im Folgenden die wesentlichen Eckwerte im Vergleich dargestellt (siehe Tabelle 100).

In der Tendenz führen höhere durchschnittliche Förderbeträge je Vorhaben zu geringeren rel. IK. Gleiches gilt für eine höhere Zahl von umgesetzten Vorhaben je Jahr, weil dadurch bei den Bewilligungsstellen ausreichend Expertise und Routine aufgebaut werden kann. Aus dieser Perspektive werden in Tabelle 100 einige Unterschiede zwischen MV und den anderen Ländern in den Kenngrößen der Umsetzung deutlich, die tendenziell mit geringeren Umsetzungskosten verbunden sind (rel. IK). So lagen die durchschnittlichen Förderbeträge je Vorhaben beim AFP (121) aufgrund der Betriebsgrößenstruktur in MV deutlich über denen der anderen Länder. Auch bei Verarbeitung und Vermarktung (123) war der durchschnittliche Förderbetrag eher höher und die Zahl der Projekte je Jahr war von den betrachteten Ländern am höchsten. Im Bereich LEADER wird der starke Fokus auf Projekte öffentlicher ZWE deutlich (siehe auch Abbildung 52). Dadurch waren die Förderbeträge je Vorhaben im Vergleich der Länder am höchsten. Auch die Zahl der durchschnittlich im Jahr umgesetzten Vorhaben war hoch. Dorferneuerung, Naturschutz und Landschaftspflege wiesen ebenfalls relativ hohe Förderbeträge je Vorhaben auf sowie eine große Vorhabenanzahl insgesamt.

Merkmale, die tendenziell zu höheren Umsetzungskosten führen, wie die Flurneuordnung auf, so zum Beispiel die geringsten Förderbeträge je Vorhaben. MV fördert – beispielsweise im Vergleich zu NI – alle Arten von Ausführungskosten (auch Vermessung, Aufwandsentschädigungen für Teilnehmergeinschaften), während NI ausschließlich ausgewählte Ausführungskosten, insbesondere den Wegebau, finanziert.

**Tabelle 100:** Eckwerte ausgewählter investiver Maßnahmen im Vergleich der Länder

Maßnahme	Kenngrößen der Umsetzung	Einheiten	Bundesland				
			NI/HB	NRW	HE	SH <sup>7)</sup>	MV <sup>9)</sup>
<b>Berufsbildung (111)</b>	relative IK	% <sup>1)</sup>	41	22		7	-
	Fördermittel Ø 2010-12	Mio. Euro <sup>2)</sup>	0,63	0,39	nicht in dieser	0,21	<b>0,42</b>
	durchschnittl. Förderbetrag/TeilnehmerIn	Euro <sup>3)</sup>	316	336	Form	127	<b>305</b>
	durchschnittl. geförderte Teilnehmende/a	Anzahl <sup>4)</sup>	1.505	992	angeboten	1.712	<b>1.380</b>
	Bewilligungsstellen	Anzahl <sup>5)</sup>	1	1		1	<b>1</b>
<b>AFP (121)</b>	relative IK	% <sup>1)</sup>	3,5	5,2	17,9	6,4	-
	Fördermittel Ø 2010-12	Mio. Euro <sup>2)</sup>	41,65	19,80	10,78	6,02	<b>15,37</b>
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro <sup>3)</sup>	75.463	58.955	77.842	41.678	<b>113.743</b>
	durchschnittl. geförderte Vorhaben/a	Anzahl <sup>4)</sup>	468	216	111	50	<b>135</b>
	Bewilligungsstellen	Anzahl <sup>5)</sup>	1 (20)	1 (6)	16	4	<b>1</b>
<b>Verarbeitung und Vermarktung (123)</b>	relative IK	% <sup>1)</sup>	14,3	10,1	40,0	2,6	-
	Fördermittel Ø 2010-12	Mio. Euro <sup>2)</sup>	3,52	4,80	0,93	2,60	<b>3,56</b>
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro <sup>3)</sup>	597.872	326.531	194.439	506.250	<b>334.761</b>
	durchschnittl. geförderte Vorhaben/a	Anzahl <sup>4)</sup>	8	8	4	5	<b>11</b>
	Bewilligungsstellen	Anzahl <sup>5)</sup>	1	1	1	1	<b>1</b>
<b>Flurneuordnung (125)</b>	relative IK	% <sup>1)</sup>	6,3	25,2	16,6	20,1	-
	Fördermittel Ø 2010-12	Mio. Euro <sup>2)</sup>	31,69	2,16	5,09	0,79	<b>4,74</b>
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro <sup>3)</sup>	214.680	163.690	140.000	21.709 <sup>8)</sup>	<b>25.351</b>
	durchschnittl. geförderte Vorhaben/a	Anzahl <sup>4)</sup>	151	14	36	72	<b>187</b>
	Bewilligungsstellen	Anzahl <sup>5)</sup>	11	5	7	4	<b>5</b>
<b>Forstliche Förderung (227)</b>	relative IK	% <sup>1)</sup>	22,1	29,0	44,3	25,2	-
	Fördermittel Ø 2010-12	Mio. Euro <sup>2)</sup>	6,68	4,69	2,43	0,50	<b>1,54</b>
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro <sup>3)</sup>	6.594	3.142	7.897	9.110	<b>15.176</b>
	durchschnittl. geförderte Vorhaben/a	Anzahl <sup>4)</sup>	996	464	262	156	<b>102</b>
	Bewilligungsstellen	Anzahl <sup>5)</sup>	1 (12)	14 (270)	1 (41)	1 (13)	<b>2(29)</b>
<b>Dorferneuerung (322)</b>	relative IK	% <sup>1)</sup>	8,0	14,7 <sup>6)</sup>	34,9	3,0	-
	Fördermittel Ø 2010-12	Mio. Euro <sup>2)</sup>	37,47	9,54 <sup>6)</sup>	15,50	3,19	<b>4,76</b>
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro <sup>3)</sup>	25.313	40.927 <sup>6)</sup>	15.167	80.348	<b>32.094</b>
	durchschnittl. geförderte Vorhaben/a	Anzahl <sup>4)</sup>	1.370	237 <sup>6)</sup>	1.286	33	<b>148</b>
	Bewilligungsstellen	Anzahl <sup>5)</sup>	11	5	16	4	<b>10</b>
<b>Naturschutz und Landschafts-pflege (323)</b>	relative IK	% <sup>1)</sup>	10,5	30,9		7,0	-
	Fördermittel Ø 2010-12	Mio. Euro <sup>2)</sup>	5,88	2,29	nicht in dieser	4,17	<b>4,63</b>
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro <sup>3)</sup>	131.081	27.916	Form	110.512	<b>65.385</b>
	durchschnittl. geförderte Vorhaben/a	Anzahl <sup>4)</sup>	25	102	angeboten	62	<b>71</b>
	Bewilligungsstellen	Anzahl <sup>5)</sup>	4	5		4	<b>11</b>
<b>LEADER (41x)</b>	relative IK	% <sup>1)</sup>	13,9	26,8	45,9	22,5	-
	Fördermittel Ø 2010-12	Mio. Euro <sup>2)</sup>	12,42	1,54	7,59	k. A.	<b>8,56</b>
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro <sup>3)</sup>	69.263	35.232	34.198	24.030	<b>91.398</b>
	durchschnittl. geförderte Vorhaben/a	Anzahl <sup>4)</sup>	119	25	109	55	<b>94</b>
	Bewilligungsstellen	Anzahl <sup>5)</sup>	11 (32)	5(12)	16 (25)	4 (21)	<b>7 (13)</b>

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

2) Durchschnittlich ausgezahlte öffentliche Mittel, inklusive Artikel-89-Maßnahmen und Mittel der Zuckerdiversifizierung. Berechnet auf der Basis der jeweiligen Jahresberichte, SH ohne Artikel-89-Maßnahmen.

3) Summe der ausgezahlten Fördermittel 2007 - 2012 geteilt durch die Anzahl der in diesem Zeitraum geförderten Vorhaben/TeilnehmerIn.

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

5) Die Werte in Klammern stellen die Anzahl der antragsannahmenden Stellen bzw. LEADER (HELDER) Regionen dar.

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

7) Berücksichtigt werden bei den Outputzahlen sowohl die rein national als auch die EU-kofinanzierten Vorhaben.

8) Die geringen Werte beruhen auf dem hohen Anteil an kleinen Vorhaben des freiwilligen Landtauschs. Bezogen auf Flurbereinigungsverfahren liegt der Durchschnittswert bei 114.000 Euro.

9) Werte beziehen sich auf den Durchschnitt des gesamten Programmplanungszeitraums, Grundlage Monitoringangaben 2015, bei 323 Förderdaten

Quelle: Eigene Darstellung nach Tabelle 14 (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2015b), ergänzt durch Output-Daten MV (LU, 2016d).

Einen Sonderfall bezüglich der Umsetzungskosten stellte die forstliche Förderung dar. Sie gehörte in allen untersuchten Bundesländern zu den Maßnahmen mit hohen rel. IK. Dies lag an der Fokussierung auf Privat- und Kommunalwald und dem damit einhergehenden sehr hohen Betreuungs- und „Überzeugungsaufwand“ durch die Revierförster, damit Maßnahmen in Anspruch genommen wurden. In MV war der Kreis der ZWE im Wesentlichen auf die Landesforstanstalt reduziert.<sup>165</sup> Die Untersuchungen von Bormann (LR et al., 2013) zu Waldumbaumaßnahmen deuten darauf hin, dass die administrative Umsetzung dadurch viel schlanker organisiert war und weniger Aufwand bei den Revierförstern entstand. Darüber hinaus fiel in MV deutlich weniger Aufwand für Akquise an.

Die Kategorie der Antragstellenden beeinflusst generell den Umsetzungsaufwand. Manche Antragstellende agieren nahezu professionell, weil sie Förderanträge in einer gewissen Regelmäßigkeit stellen. Dazu gehören beispielsweise kommunale Gebietskörperschaften oder Landwirte, während Privatpersonen oder von Ehrenamtlichen getragene Einrichtungen z. T. nur einen Antrag im Förderzeitraum stellen, weniger Routine aufbauen können und daher auch einen höheren Beratungsbedarf haben (zum Problem der Sanktionsregelung im investiven Bereich s. 10.2.1.4). Letzteres gilt allerdings auch für kleinere Gemeinden, wenn diese nur selten Anträge stellen oder die Zuständigkeit für die Bearbeitung von Projektanträgen häufiger wechselt.

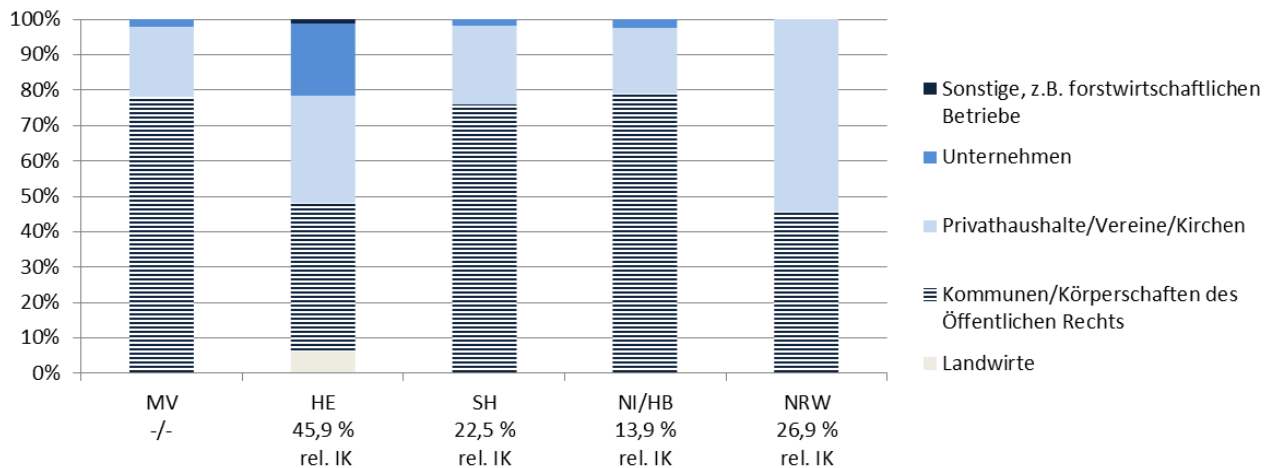
Am Beispiel von LEADER (41x) kann dieser Zusammenhang gezeigt werden. Je vielfältiger die ZWE waren, desto höher fielen auch die relativen IK aus. NI/HB und SH mit ihrem starken Fokus auf öffentliche ZWE wiesen geringe rel. IK auf. Bei nicht öffentlichen ZWE kann von einem höheren Beratungsbedarf ausgegangen werden. Diese Beratung wurde im Vorfeld durch die Lokalen Aktionsgruppen<sup>166</sup> geleistet und im Zuge des Antragsverfahrens von den Bewilligungsstellen.

---

<sup>165</sup> „Private und sonstige kommunale Zuwendungsempfänger werden in Mecklenburg-Vorpommern überwiegend außerhalb des Programms zur ländlichen Entwicklung gefördert. Die Förderung läuft in diesem Bereich ausschließlich aus Landes- und Bundesmitteln innerhalb der GAK-Förderung. Mecklenburg-Vorpommern fördert den Privatwald und sonstigen Kommunalwald ohne EU-Kofinanzierung, weil man diesen Waldbesitzarten nicht zumuten will, aufgrund des Erstattungsprinzips bei der Durchführung der Maßnahmen in Vorkasse gehen zu müssen. Dies würde viele Waldbesitzer, insbesondere bei größeren Maßnahmen finanziell überfordern.“ (Bormann, 2010).

<sup>166</sup> Eine wesentliche Rolle kommt dabei dem Regionalmanagement (RM) zu. Der Aufwand der RM für das Projektmanagement wurde in den IK-Erhebungen mit erfasst.

**Abbildung 52:** Verteilung der Zahl der AntragstellerInnen in LEADER (41x) auf ZWE-Kategorien und relative IK in LEADER



Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage von Förderdaten der Länder.

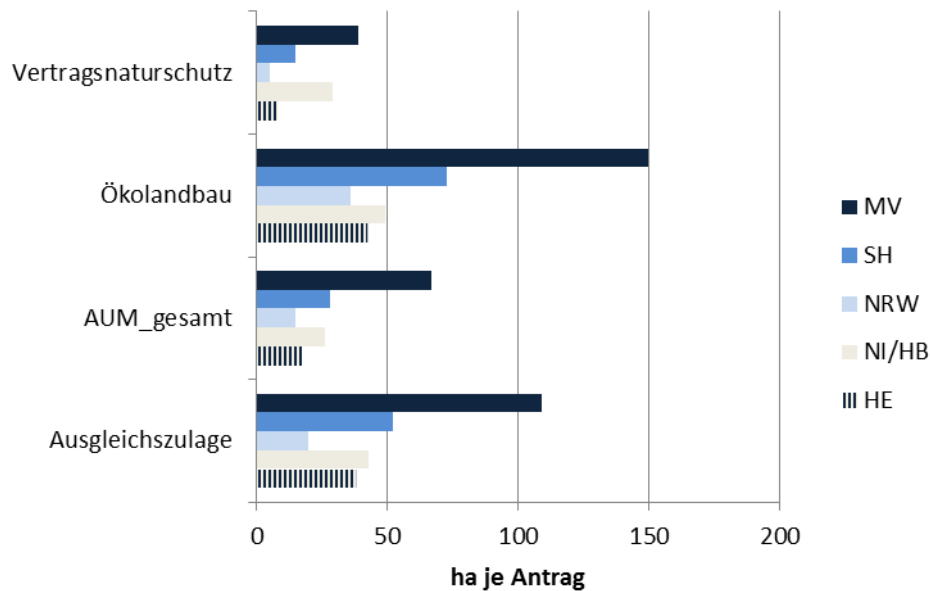
MV setzte in LEADER auch in starkem Maße Projekte von öffentlichen ZWE um, ähnlich wie SH und NI/HB. In beiden Ländern lagen die rel. IK deutlich unter den Werten von NRW und HE mit einer vielfältigeren ZWE-Struktur.

In MV waren die Fördermöglichkeiten in LEADER zu Beginn auf die Fördergegenstände des EPLR M-V eingeschränkt. Öffentliche ZWE bildeten zu Beginn die Hauptgruppe bei den Antragstellenden. LEADER erfordert – auch bei einem Fokus auf öffentliche Zuwendungsempfänger und einer Verengung der Fördermöglichkeiten – einen hohen Aufwand in der administrativen Umsetzung. Gleichzeitig sind aber die Möglichkeiten für regionsspezifische, individuelle Projekte höher und damit auch die Wirksamkeit gegenüber einer Mainstreamförderung. Mit der Einführung weniger eng zu interpretierender Fördergegenstände durch die Möglichkeiten von LEADERalternativ wurde das Aufwand/Wirksamkeitsverhältnis weiter verbessert, aber auch mehr Private angesprochen, die im Prinzip mit einem größeren Aufwand betreut werden müssen. Dieser wurde z. T. auch von den LAGn und den RM abgefangen. In Befragungen von privaten ZWE in MV wurde deutlich, dass diesen der hinter einer Projektbeantragung stehende bürokratische Aufwand kaum bewusst war, da die Anträge von den LAGn und RM professionell vorbereitet und betreut wurden.

Im Bereich der **Flächenmaßnahmen** (ELER-InVeKoS) pausten die agrarstrukturellen Ausgangsbedingungen und natürlichen Standortbedingungen auf unterschiedliche Weise auf den Umsetzungsaufwand durch. Während die Agrarstruktur über die Anzahl der AntragstellerInnen unmittelbar auf die IK wirkt, fließen die natürlichen Standortfaktoren i. d. R. in die Ausgestaltung der Fördermaßnahmen ein. So bestimmen z. B. Gesamtumfang und Verteilung von erosionsgefährdeten Gebieten oder im Fall der AZ die benachteiligte Gebietskulisse die Anzahl der potenziellen AntragstellerInnen für diese Maßnahmen. Insbesondere beim Ökolandbau, der einen gesamtbe-

trieblichen Förderansatz verfolgt, wird die von großen Betriebseinheiten geprägte Agrarstruktur in MV deutlich (siehe Abbildung 53).

**Abbildung 53:** Durchschnittliche Förderfläche je Betrieb für ausgewählte flächenbezogenen Maßnahmen



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann, Grajewski und Reiter (2014b, Abbildung 10), ergänzt durch Output-Daten MV (LU, 2016d).

Agrarstruktur und natürliche Standortbedingungen sind als Bestimmungsfaktoren für die Höhe der IK als „Unveränderliche“ anzusehen. Diese wirken sich in MV senkend auf den Umsetzungsaufwand aus. Eine andere Bestimmungsgröße sind Ausgestaltung und Inanspruchnahme des Angebots an AUM. Die Inanspruchnahme der verschiedenen AUM in MV wurde in starkem Maße vom Ökolandbau bestimmt. Fast 55 % der AUM-Mittel fließen in den Ökolandbau. Der Ökolandbau wies, so zeigten die IK-Analysen, von allen AUM die niedrigsten Umsetzungskosten auf.

Anders sah es beim Vertragsnaturschutz aus, der in allen Bundesländern aufgrund der Auflagenkomplexität und dem einzelflächenbezogenen Ansatz am teuersten in der Umsetzung war. In den Vertragsnaturschutz in MV sind rund 34 % der AUM-Mittel geflossen. Fachlich lag dem Vertragsnaturschutz – ähnlich wie in anderen Bundesländern – auch eine einzelflächenbezogene Begutachtung zugrunde. Für den Maßnahmenenerfolg ist dieses individuelle Vorgehen wichtig, lässt aber die Umsetzungskosten steigen.

**Tabelle 101:** Synopse der zentralen Merkmale der Förderstrategie des EPLR M-V und deren Auswirkungen auf Umsetzungsaufwand und Wirksamkeit

Merkmale der Förderstrategie, Maßnahmenstruktur und Maßnahmengestaltung	Auswirkungen auf	
	IK	Wirksamkeit
Hohe Maßnahmenvielfalt, insbesondere ein sehr breit aufgestellter Schwerpunkt 3 zur Förderung der ländlichen Entwicklung, sowohl im Hinblick auf die Wohnstandortqualität (Daseinsvorsorge, Basisinfrastruktur) als auch die wirtschaftliche Diversifizierung (Unternehmensgründung und -entwicklung). Damit wurden zahlreiche Fachverwaltungen und ELER-unerfahrene Institutionen in die Förderung integriert. Das verursachte eine stark ausdifferenzierte Organisationsstruktur, hohe Lernkosten und zum Teil anhaltende Reibungsverluste (siehe auch Kapitel 10.2.1.3)	↗	↗
Viele Maßnahmen mussten in ihrem Bedarf weit nach unten korrigiert werden. Neben der ausbleibenden Wirkung, kommt es dadurch zu Leerleistungen der Verwaltung durch Vorhalten von IT-Lösungen, Verwaltungs- und Kontrollpfaden.	↗	↘
Hoher Anteil nicht-standardisierter Maßnahmen (kleinteilige Richtlinien) und unter LEADER z. T. sehr spezifische Projekte. Diese erhöhen die Treffsicherheit der Vorhaben für die jeweiligen (regionalen) Bedarfe. Da die Förderfälle häufig individuelle Einzelfälle sind, ist der Aufwand dementsprechend groß und der Effizienzgewinn durch den Aufbau von Routine begrenzt. Mit der Einführung weniger eng zu interpretierender Fördergegenstände durch die Möglichkeiten von LEADERalternativ wurde das Aufwand/Wirksamkeitsverhältnis aber verbessert.	↗	↗
Im Gros der ELER-Investiv-Maßnahmen wurden die Fördermittel über hohe durchschnittliche Förderbeträge pro Vorhaben ausgezahlt. Senkung des Aufwandes ohne negative Auswirkungen auf die Wirksamkeit der eingesetzten Mittel.	↘	→
Bei den forstlichen Maßnahmen konnte der in den anderen Bundesländern konstatierte überdurchschnittliche hohe Aufwand durch die Fokussierung auf die Landesforstanstalt als ZWE verringert werden. Dem steht eine eingeschränkte Additionalität (siehe 10.2.2) bei einem Großteil der Teilmaßnahmen auf der Wirkungsseite gegenüber.	↘	→ ↘
Innerhalb der AUM-Förderung nimmt die Ökolandbauförderung einen Großteil ein. Dabei handelt es sich in allen untersuchten Ländern um die kostengünstigste AUM-Teilmaßnahme bei gleichzeitig hohen multifunktionalen Wirkungen.	↘	↗
Vergleichsweise hoher Anteil Vertragsnaturschutz an den AUM. Er gilt als tendenziell aufwandsintensive aber hochwirksame Maßnahme. Die angespannte Personalsituation in den StÄLU zeigt negative Auswirkungen auf die Fördereffektivität, da zu wenige Kapazitäten vorhanden sind, um Vor-Ort-Begutachtungen und damit verbundene Feinjustierung im Zuge der Maßnahmenumsetzung vorzunehmen. Das haben entsprechende Wirkungskontrollen auf den Vertragsflächen ergeben.	↗	↗ (↘)
Die Ausgleichszulage war einfach konzipiert, die Förderabwicklung stark standardisiert und langjährig etabliert. Hierdurch flossen rund 4,5 % der Fördermittel in eine Maßnahme, die einem wirkungslosen Gießkannenprinzip folgte.	↘	↘
MV gehört zu den wenigen Ländern, die eine Tierschutzmaßnahme angeboten haben.. Die Maßnahme Förderung umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren war sehr verwaltungsinintensiv und fehleranfällig, trotz eines bereits wenig effektiven Auflagenniveaus (siehe hierzu 6.4 und 10.2.2.1). Die Wirkungspotenziale werden auf diese Weise nicht ausgeschöpft.	↗	↗ (↘)

● negative Auswirkung

↘ senkend

→ gleichbleibend/neutral

↗ erhöhend

● positive Auswirkung

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

MV hat mit Förderung umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren als eines der wenigen Länder auch Tierschutzmaßnahmen (215) angeboten. Diese waren aufgrund der Auflagenausgestaltung sehr fehleranfällig. Die Fehlerraten lagen, wie Auswertungen der Fehlerstatistiken zeigten, mit 2,65 % bei den Tierschutzmaßnahmen (215)<sup>167</sup> deutlich über den Ergebnissen bei den AUM (1,45 % bei VOK)<sup>168</sup> (GVB, 2013). Diese Ergebnisse decken sich mit den Befunden in NRW (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2014b). Tabelle 101 fasst die wesentlichen Merkmale der Förderstrategie und deren Auswirkungen auf die IK und die Wirksamkeit zusammen.

### 10.2.1.3 Organisationsstruktur, Personal und EDV

#### Organisationsstruktur

Einen vorgegebenen Bewertungsrahmen, wie die adäquate Organisationsstruktur für eine Umsetzung von EU-Förderprogrammen im shared management<sup>169</sup> optimal ausgestaltet sein sollte, gibt es nicht. Aus unserer Sicht müssen grundlegende Anforderungen an die Implementation der EU-kofinanzierten Programme sichergestellt sein und durch die gewählte Organisationsstruktur unterstützt werden. Dazu gehören die folgenden Aspekte:

- Sachgerechte und schnelle **Steuerungsfähigkeit** (Inhalte, Verfahren, Finanzen), um auf den komplexen und sich kontinuierlich weiter entwickelnden EU-Rechtsrahmen (Inhalte, Verfahren, Finanzen) reagieren zu können.
- Sicherstellung der **Homogenität** im Verwaltungshandeln, dessen Ermessensspielräume in weiten Teilen zur Minimierung des Anlastungsrisikos gegen Null tendieren. Diese Anforderung kommt sogenannten Konditionalprogrammen gleich, in denen klare Wenn-Dann-Verknüpfungen vorliegen.<sup>170</sup>
- Gewährung ausreichender inhaltlicher **Gestaltungsspielräume** zur Realisierung der Förderziele, da es sich bei einem EPLR eher um ein Zweckprogramm<sup>171</sup> handelt, in dessen Mittelpunkt der Förderzweck und das Förderziel stehen. Auch Zweckprogramme sind für die Verwaltung nicht frei interpretierbar und müssen bestimmte Bedingungen erfüllen. Aber es „braucht zu ihrem Gelingen Ermessensspielräume, da die Realität immer anders aussieht als von Planern

<sup>167</sup> Bei dieser Maßnahme handelt es sich um sehr komplexe Förderinhalte, die sowohl Investitionsverpflichtungen als auch die Dokumentation von Weidetagen beinhaltet. Für die Antragsteller war die Komplexität nicht immer erkennbar.

<sup>168</sup> Ursachen lagen vor allem in der Doppelbeantragung von Flächen und Flächenungenauigkeiten.

<sup>169</sup> Geteilte Mittelverwaltung, siehe [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/de/policy/what/glossary/s/shared-management](http://ec.europa.eu/regional_policy/de/policy/what/glossary/s/shared-management)

<sup>170</sup> Zur Unterscheidung von Konditionalprogrammen und Zweckprogrammen in der Organisationswissenschaft und deren Auswirkungen auf die Implementation siehe Luhmann (2000) und Noack (2009). Als Beispiele für Konditionalprogramme werden häufig das Passgesetz oder der Bafög-Antrag genannt; auch die Anträge im Rahmen der 1. Säule der GAP können hierzu gezählt werden.

<sup>171</sup> „Im Falle der Zweckprogramme tritt das ansonsten für bürokratisches Handeln maßgebliche Prinzip der Regelbindung, welches auf die Schaffung einer identischen Rechtswirklichkeit in Absehung von personalen und lokalen Besonderheiten beim Regelvollzug abstellt, zurück“ (Bauer et al., 2011).

eines Programms gedacht“ (Noack, 2009). Es müssen Erfahrungen, regionale, lokale und einzelfallbezogene Besonderheiten einfließen können. Dies setzt zum einen eine Fachlichkeit der entscheidenden Förderverwaltungen und – wenn für das Erreichen der Förderziele unabdingbar – regionale bzw. dezentralisierte Umsetzungsstrukturen voraus. Mit deren Anzahl wachsen die Anforderungen an eine einheitliche fachliche Steuerung und effektive Koordinierung.

- Daneben treten **verwaltungsökonomische Ziele**, die Programmmittel zu verausgaben, keine Mittel verfallen zu lassen und die Programmumsetzung mit so geringen Kosten, wie für die Zielerreichung der jeweiligen Maßnahmen erforderlich, zu realisieren. Letzteres bedeutet, negative Organisationseffekte auf die Umsetzungskosten zu minimieren.

Damit ist das grundsätzliche Spannungsfeld (Fachlichkeit/Förderinhalte – Regelkonformität/Anlastungsfreiheit – Verwaltungsökonomie) aufgezeigt, das bei der Umsetzung der Programme auftritt und sich in teilweise widersprüchlichen Anforderungen an die Organisationsstruktur und die Handlungsprogramme involvierter Institutionen niederschlägt. Die Maßnahmen(verantwortlichen) eines EPLR sind hiervon in unterschiedlichem Maße betroffen. Es gibt Maßnahmen, die von ihrem Charakter eher denen von Konditionalprogrammen ähneln und mit einer Wenn-Dann-Abfolge und einem hohen Grad an die Standardisierung (z. B. die Ausgleichszulage) umgesetzt werden können. Andere Maßnahmen (z. B. der Vertragsnaturschutz, der investive Naturschutz, LEADER) bieten und fordern mehr Gestaltungsräume. Diese sind gerade im Zusammenhang mit EU-kofinanzierten Maßnahmen mit Rechtsunsicherheiten, Anlastungs-, Korrektur- und Rückforderungsrisiken verbunden. Deren Minimierung geht sowohl für die Verwaltung als auch den Antragstellenden mit einem hohen Aufwand für Betreuung, Beratung sowie einem hohen Koordinierungs- und Regelungserfordernis einher.

Insgesamt lassen sich folgende Anforderungen an die Umsetzungsstrukturen formulieren:

- Organisationsstruktur mit klar definierten Schnittstellen durch integrierte Umsetzungsstränge;
- Ablauf- und Aufbauorganisation: so zentralisiert wie möglich und so regionalisiert wie fachlich notwendig;
- effektive Koordination und Fachaufsicht zur Sicherung der Homogenität des Handelns dezentraler Strukturen, inklusive effizientem und funktionalem Einsatz von EDV;
- Stabilität der Ablauf- und Aufbauorganisation: ausgewogenes Verhältnis zwischen Erfahrungswissen und Lernkosten sowie nachhaltige und auskömmliche Personalbewirtschaftung.



Anzahl und Vielfalt der involvierten Institutionen sind somit für die Umsetzungseffizienz eine zentrale Stellgröße. Die Umsetzungsstrukturen in M-V waren sehr komplex. Die galt nicht nur auf der Ebene der Programmsteuerung, sondern auch in der darunter liegenden Bewilligungsstruktur (siehe Abbildung 54 und Tabelle 102).

**Tabelle 102:** Organisationsstrukturen der Programmumsetzung im Ländervergleich

Organisationsstrukturen	HE	NI/HB	NRW	SH	MV
Zahlstelle	WIBank	ML	LWK	MELUR	LU
Bescheinigende Stelle	HMUELV	MF	MF	MF	FM
Verwaltungsbehörde	HMUELV	ML	MKULNV	MELUR	StK.
ELER-Fondsverwaltung	-	-	-	-	LU
Zahl der beteiligten Ministerien	2	2	1	1	5
Zahl der beteiligten Fachreferate	7	11	7	10	16
Anteil der über Externe umgesetzten / bewilligten Programmmittel	<sup>1)</sup> % 90	0	9	12	25
Anteil der über die LWK umgesetzten Programmmittel	% 0	45	61	3	0
Zahl unterschiedlicher Verwaltungsstränge	<sup>2)</sup> 8	14	12	14	29
Zahl der Verwaltungseinheiten	<sup>3)</sup> 69	73	130	31	52

<sup>1)</sup> Externe Verwaltungseinheiten sind beispielsweise die WIBank, Landesförderinstitute, Landkreise oder die Kommunen.

<sup>2)</sup> Strang Fachreferat - Bewilligungsstelle.

<sup>3)</sup> Zahl der unterschiedlichen Verwaltungseinheiten, bei Bündelungsfunktion innerhalb einer Einheit nur Einfachzählung.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der durchgeführten IK-Analysen (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2014b, Tabelle 24, ergänzt), eigene Auswertung nach LU (div. Jgg.b).

### *Programmsteuerungsebene*

Besonderheit in MV war der Fortbestand der Gemeinsamen Verwaltungsbehörde (GVB), die sich die Zuständigkeiten mit der ELER-Fondsverwaltung teilte. Die unterschiedlichen Aufgaben wurden ausführlich in der HZB beschrieben (Fährmann et al., 2010, S. 160ff). Damit wurde eine zusätzliche Schnittstelle geschaffen. Wie schon in der HZB herausgestellt und auch durch andere Studien bestätigt (Hülemeyer und Schiller, 2009; Schmidt, 2009), war die Bedeutung der GVB im Vorfeld der Programmerstellung groß. Die GVB steuerte den Prozess der landespolitischen „Leitplanken“ für die Strukturfondsprogramme und den ELER. Damit hatte sie wesentlichen Einfluss auf die inhaltliche Gestaltung des EPLR M-V. In der Phase der Programmumsetzung war die ELER-Fondsverwaltung der zentrale Akteur. Der Nutzen der GVB als zusätzliche Schnittstelle war weniger evident.

Aufgrund der stark ausdifferenzierten Maßnahmenstruktur des Programms waren von der ELER-Fondsverwaltung und der Zahlstelle nicht nur die Fachreferate innerhalb des eigenen Ministeri-

ums zu koordinieren, sondern auch die Fachreferate von vier weiteren Ministerien.<sup>172</sup> Dazu wurden entsprechende Verwaltungsvereinbarungen getroffen. Nur drei Fachreferate des LU setzten gebündelt ELER-Maßnahmen um. Das waren Referat 210 (später 260) mit der forstlichen Förderung, Referat 330 mit allen flächenbezogenen Maßnahmen sowie Referat 340 mit den ILE-Maßnahmen und LEADER. Eine Vielzahl von Referaten betreute nur eine Maßnahme im EPLR, die z. T. erst neu in die EU-Förderung bzw. die ELER-Förderung aufgenommen worden war. Lernkosten und Anfangsschwierigkeiten waren bei den betroffenen Fachreferaten hoch; zumal einige Referate auch personell sehr knapp ausgestattet waren (LU, 2009e). Sowohl die Homogenität des Verwaltungshandels über alle beteiligten Einheiten sicherzustellen als auch sachgerecht und schnell zu steuern, ist aufgrund solcher zersplitterten Zuständigkeiten schwierig, und stellte sowohl Zahlstelle als auch die ELER-Fondsverwaltung vor besondere Herausforderungen.

### *Bewilligungsstrukturen*

Entsprechend der inhaltlichen Breite des EPLR war auch die Zahl der Bewilligungsstellen hoch. Aufgrund der Verwaltungsstrukturereformen hat sich ihre Zahl in der Programmlaufzeit allerdings deutlich reduziert. Dies geschah mit der Einrichtung der Staatlichen Ämter für Landwirtschaft und Umwelt (StÄLU) als Sonderverwaltung zum 01.07.2010<sup>173</sup> und die Verringerung der Zahl der Landkreise mit der Gebietsreform von zwölf auf sechs. Daneben waren noch die Landesforstanstalt als Anstalt des öffentlichen Rechts (LFOA), das Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie (LUNG), das Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei Mecklenburg-Vorpommern (LALLF), Nationalparkämter (NP), Biosphärenreservate (ÄBR) und die Landräte der Landkreise (LK) im übertragenen Wirkungskreis mit Bewilligungs- und Kontrollaufgaben betraut. Als weitere beauftragte Einrichtung fungierte das Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern (LFI) für eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahme(typen) als Bewilligungsstelle. Für einzelne Maßnahmen war die Bewilligungsfunktion auf Ministeriumsebene angesiedelt. So war das Referat 400 im LU für die Bewilligung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen an Gewässern 1. Ordnung zuständig (323b). Referat 340<sup>174</sup> fungierte als Bewilligungsstelle für die LEADER-Maßnahmen 421 und 431. Referat 112 im Finanzministerium (FM) wurde 2011 anstelle des Referates 141 des Verkehrsministeriums Bewilligungsstelle für 323f (siehe Abbildung 54).<sup>175</sup>

Eine Besonderheit stellte auch die Splittung von Bewilligungszuständigkeit nach räumlichen Kriterien (Flurneuordnungsgebiet ja/nein, Schutzgebietskategorie) und der Art des ZWE dar. Eine solche Vielfalt der beteiligten Einrichtungen stellt die Fachaufsicht der zuständigen Fachreferate vor große Herausforderungen. Dezentrale Strukturen erfordern eine effektive Koordination und

---

<sup>172</sup> Innenministerium, Wirtschaftsministerium, Bildungsministerium und Finanzministerium (Zuständigkeit vom Verkehrsministerium übernommen).

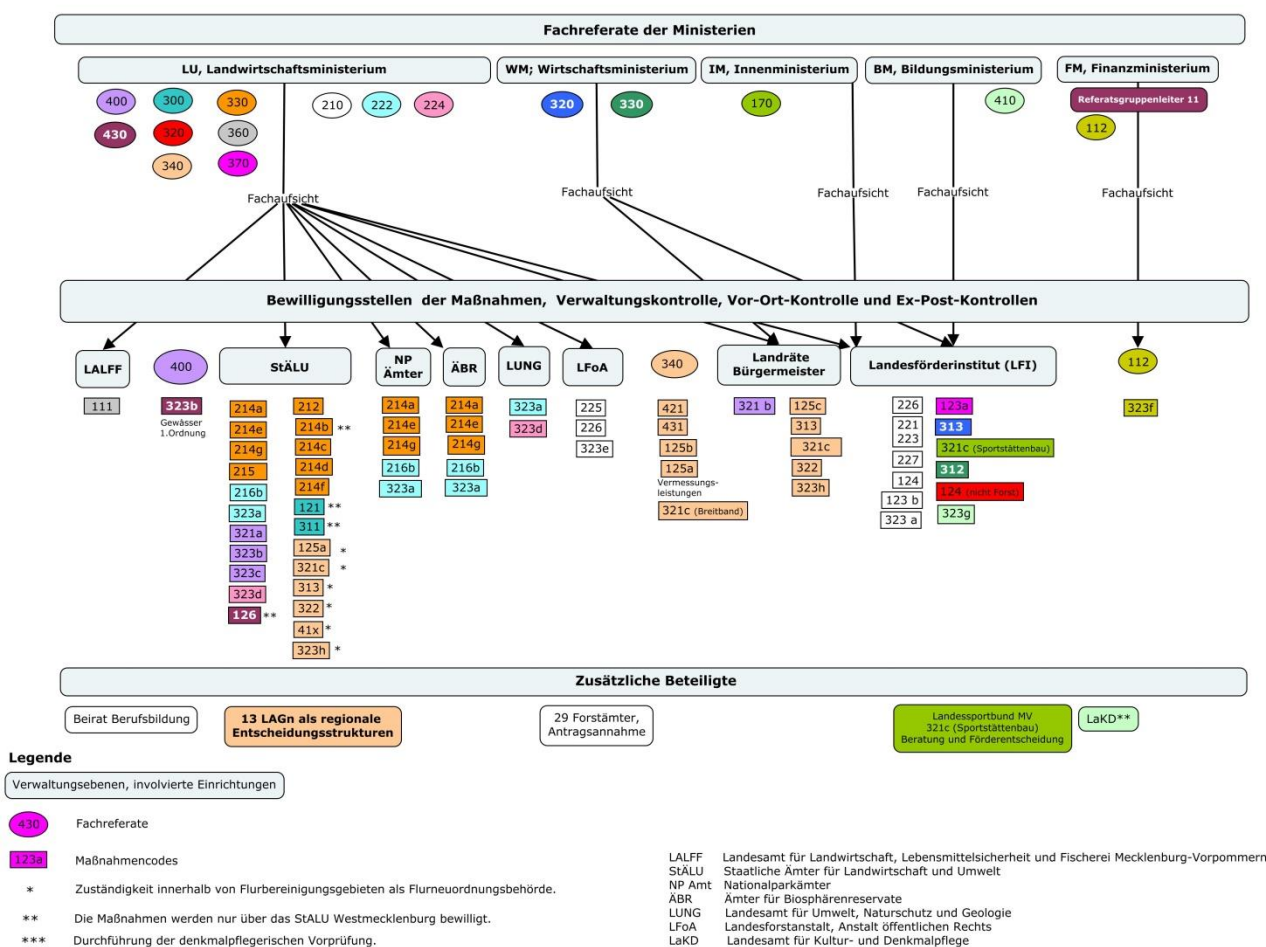
<sup>173</sup> Bis zum 01.07.2010 Ämter für Landwirtschaft (ÄfL) und Staatliche Ämter für Umwelt und Natur (StÄUN).

<sup>174</sup> Bei Vorhaben zur Teilmaßnahme 125b erfolgte aufgrund der gesetzlichen Regelungen (LwAnpG) die Unterzeichnung der Beauftragungen durch das zuständige Referat.

<sup>175</sup> Bis 2010 war das Landesamt für Kultur- und Denkmalpflege (LaKD) Bewilligungsstelle für die Maßnahme 323g. Danach wechselte die Zuständigkeit zum LFI.

Fachaufsicht zur Sicherung der Homogenität des Handelns einschließlich eines effizienten und funktionalen Einsatzes von EDV. Mit Ausnahme des LFI, der Landesforstanstalt und den Landräten üben die Ministerien auch die Dienstaufsicht über den ihnen nachgeordneten Bereich aus, was als Vorteil zu werten ist. Gerade in der EU-Förderung kommt es in starkem Maß auf qualifiziertes und erfahrenes Personal an. Bei delegierten Stellen, die nicht der Dienstaufsicht des Landes unterliegen, kann nur über die Gestaltung von Verwaltungsvereinbarungen und die fachrechtlichen Kontrollen indirekt auch auf die Personalausstattung und -qualifikation Einfluss genommen werden.

**Abbildung 54:** Struktur der Bewilligung von Fördermaßnahmen des EPLR M-V (Stand November 2012)\*



\* zwischenzeitliche Änderung der Referatsbezeichnungen z.B. aufgrund Zuständigkeitenwechsel oder interner Umstrukturierung

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von LU (2012g).

Bei der Steuerung der Bewilligungsstellen kommt einer effizienten und funktional ausgestalteten EDV eine wesentliche Bedeutung zu. Nachteilig ist in diesem Zusammenhang zu werten, dass gerade in den investiven Förderbereichen, auf die sich die zersplitterte Bewilligungsstruktur in ers-

ter Linie bezog, die EDV erst ab 2008 einsetzbar war und viele Funktionalitäten erst im Fortgang den Bewilligungsstellen zur Verfügung gestellt werden konnten.

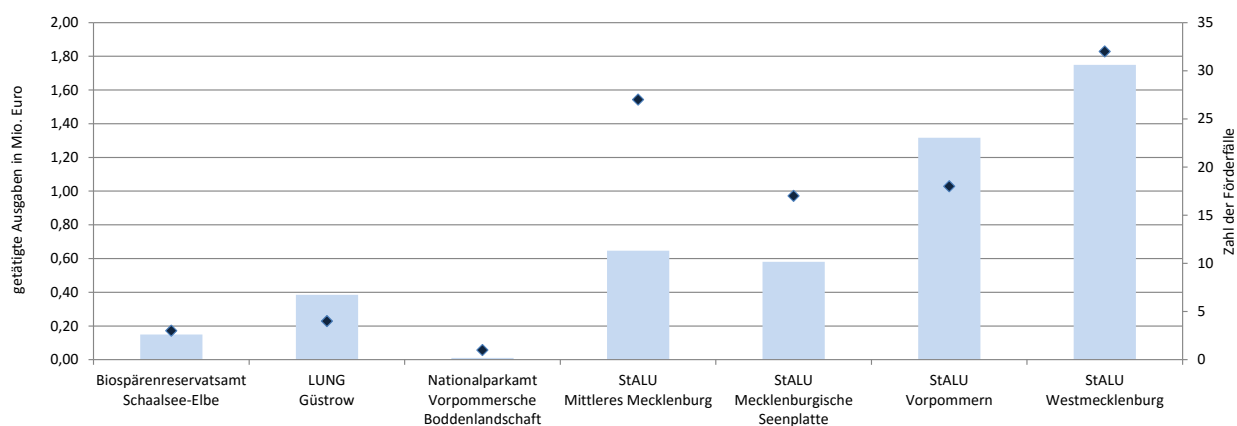
An drei Förderbereichen soll die Komplexität der Bewilligungsstrukturen verdeutlicht werden: LEADER, Natura-2000-Management-Planung (323a) und Kleinstunternehmen (312).

Die **Umsetzung von LEADER** erfolgte in der Förderperiode 2000 bis 2006 zentral im Landwirtschaftsministerium (LU). Mit der Integration von LEADER in das Mainstreamprogramm ging eine Dezentralisierung der Bewilligungsfunktion einher. Es änderte sich somit nicht nur der rechtliche sondern auch der Umsetzungsrahmen deutlich. Als Bewilligungsstellen fungierten für die Maßnahmen 421 und 431 das LU (Fachaufsicht Referat 350), für alle ILE-Maßnahmen die StÄLU (ab 2010) und für die – allerdings nicht so zahlreichen – Nicht-ILE-Maßnahmen eine Vielzahl von weiteren Stellen. Bei den Befragungen zur Umsetzung von LEADER wurden die StÄLU als Bewilligungsstelle der über LEADER umgesetzten ILE-Maßnahmen überwiegend positiv bewertet. Demgegenüber bestand allerdings insgesamt eine Unzufriedenheit mit den unterschiedlichen Bewilligungsstellen der Nicht-ILE-Maßnahmen. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass diese Bewilligungsstellen nur selten mit LEADER-Projekten befasst waren und sich daher immer wieder einarbeiten mussten und die Vorgangsbearbeitung entsprechend „unrunder“ verlief. Bei diesen Bewilligungsstellen handelte es sich um das Finanzministerium, das Landesamt für Kultur und Denkmalpflege (LaKD) (bis 2010) und das LFI. Bei der Maßnahme 323g Förderung der Erhaltung ländlicher Kulturdenkmäler erfolgte die Bewilligung bis 2009 über das LaKD, ab 2010 durch das LFI. Bewilligt wurden zwölf Projekte beim LaKD und 28 beim LFI. Das LFI war noch mit sechs Projekten im Bereich Sportstätten (321c), zwei Projekten im Bereich Kleinstunternehmen (312) und acht Tourismusprojekten (313) an der Umsetzung von LEADER beteiligt. Das Finanzministerium bewilligte vier Projekte unter der Maßnahme Schlösser und Parks (323f). Bei solch geringen Projektzahlen ist es schwierig, eine entsprechende ELER- und LEADER-Expertise aufzubauen. Diese Befunde decken sich auch mit Ergebnissen aus anderen Bundesländern, die sich für eine Splittung der Bewilligungsfunktion entschieden hatten, wie z. B. Niedersachsen. Von daher ist es sachgerecht, dass MV in der neuen Förderperiode 2014 bis 2020 auf ein „Ein-Tür-Prinzip“ bei den StÄLU umgestellt hat.

Zumindest für den Bereich der ländlichen Entwicklung zeigten die Befragungsergebnisse, dass die Kundenzufriedenheit mit den LU-Bewilligungssträngen wesentlich höher war als mit den anderen Bewilligungssträngen. Das wurde besonders bei den personenbezogenen Aspekten „Kundenorientierung der Bewilligungsstelle“ sowie „Fachliche Kompetenz der Bewilligungsstelle“ deutlich. Die höchste Zufriedenheit mit diesen beiden personenbezogenen Teilaspekten gaben die Befragten der Teilmaßnahme 313a, b, 322 und 321c/a an. Die Förderstränge dieser Maßnahmen, die alle über die ILERL M-V umgesetzt wurden, sind über die Landkreise und die StÄLU als Bewilligungsstellen strukturiert unter Fachaufsicht (für die StÄLU auch Dienstaufsicht) des LU. Die Maßnahmen, die über das LFI bewilligt wurden, fielen in der Einschätzung der Befragten deutlich zurück (LR, BW und entera, 2014).

Die Bewilligungsfunktion der **Natura-2000-Managementplanung (323a)** (außerhalb des Waldes) war auf neun unterschiedliche Bewilligungsstellen verteilt (siehe Abbildung 54), von denen sieben in der Förderperiode 2007 bis 2013 tatsächlich Mittel bewilligt haben. Im Rahmen seiner Fachaufsicht musste das Referat VI 222 (später 250) alle Änderungen im EU-Rechtsrahmen und Änderungen im Verwaltungs- und Kontrollsystem an die neun potenziellen Bewilligungsstellen weitergeben. Ob diese zersplitterte Bewilligungsstruktur fördereffizient ist, sollte kritisch hinterfragt werden. Abbildung 55 zeigt, dass in einigen Bewilligungsstellen nur wenig „umgesetzt“ wurde. Dies bedeutet aber trotzdem, dass die zuständigen BearbeiterInnen Expertise vorhalten und sich mit dem Zahlstellenverfahren und der EDV auseinandersetzen müssen. Abbildung 55 zeigt für 323a, dass die Zahl der bearbeiteten Förderfälle zwischen 1 und 32 lag.

**Abbildung 55:** Zahl und Volumen der bearbeiteten Förderfälle der Maßnahme 323a nach Bewilligungsstellen in der Förderperiode 2007 bis 2013



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Förderdaten des LU.

Die gewählte Struktur war aus Sicht der erforderlichen Fachlichkeit sicher sinnvoll; die Ergebnisse aus den IK-Analysen zeigen aber, dass mit der Zahl an Bewilligungsstellen je Maßnahme auch die Umsetzungskosten steigen, insbesondere wenn die Verteilung der Bewilligungsfälle (kritische Masse) sehr unterschiedlich ausfällt.

Die Maßnahme **Kleinstunternehmen (312)** war in der Förderperiode 2000 bis 2006 Teil des EFRE-Programms. Die Integration in das ELER-Programm stellte sowohl Fachreferat als auch Bewilligungsstelle vor große Herausforderungen. Der anfängliche Koordinationsaufwand war hoch, die vormalige EFRE-Förderung „in das Korsett des ELER“ zu pressen. Der „verklärte“ Blick zurück auf die EFRE-Zeiten verkannte allerdings, dass sich auch in den Strukturfonds in der Förderperiode 2007 bis 2013 die Anforderungen an die Verwaltungs- und Kontrollsysteme deutlich verschärft haben (GVB, 2009). Allerdings sind für investive Maßnahmen die Regelungen des EFRE passender als die des ELER (siehe 10.2.1.4). Viele Details, z. B. auch bezüglich der Überprüfung vergabe-rechtlicher Vorgaben, einer erforderlichen Inaugenscheinnahme oder der Vorlage von Originalrechnungen sind im EFRE anders als im ELER geregelt. Dem Wirtschaftsministerium, ansonsten zuständig für die EFRE-Förderung, kam die Fachaufsicht über das LFI zu. Da die Fachaufsicht sich

nicht nur auf rein fachliche Aspekte der Richtlinienumsetzung erstreckte, sondern auch die Zahlstellenfachaufsicht beinhaltete, war diese Konstruktion suboptimal, da die Expertise für den ELER-Verwaltungs- und Kontrollkontext im LU lag und so die Kommunikation immer über mehrere Stellen lief, was zu zeitlichen Verlusten führte. Für die Förderperiode 2014 bis 2020 wird daher die Zuständigkeit für die Maßnahme 312 auf das LU verlagert.

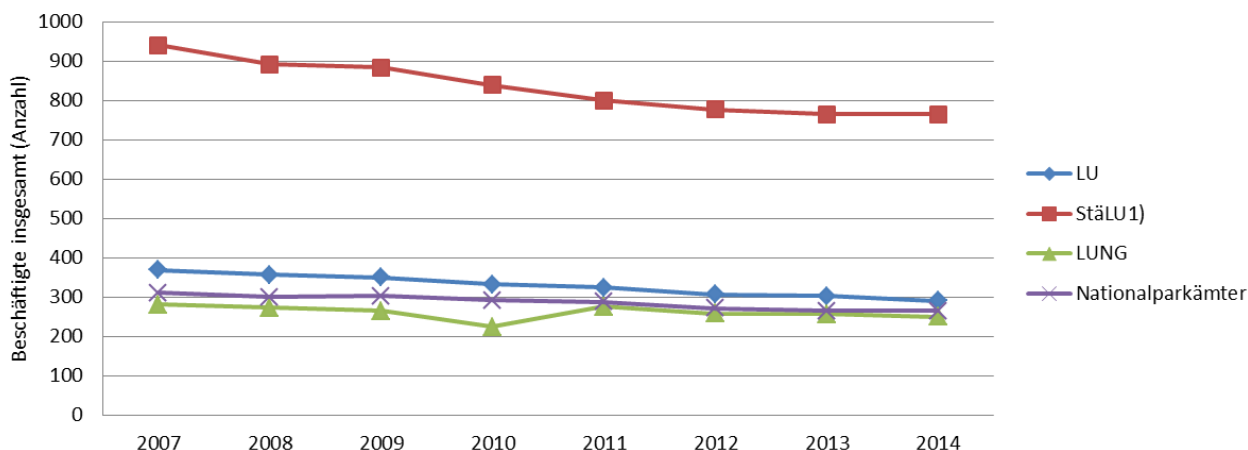
Wie die obige Tabelle 102 zeigt, bestand die Komplexität der Bewilligungsstruktur eher in den sehr stark ausdifferenzierten Bewilligungssträngen als in der tatsächlichen Anzahl der einbezogenen Bewilligungsstellen selbst.

Die Zahl der beteiligten Verwaltungseinheiten selbst lag unter der aller anderen Bundesländer (Ausnahme: Schleswig-Holstein). Für den Bereich LEADER erfolgte zwar mit der Förderperiode 2007 bis 2013 eine weitgehende Dezentralisierung der Bewilligungsfunktion von der Ministeriumsebene hin zu den StÄLU. Aufgrund der erfolgten Strukturreformen wurde die Präsenz in der Fläche sowohl bei den StÄLU als auch den Landkreisen, über die jeweils viele Maßnahmen abgewickelt werden, jedoch ausgedünnt. An der hohen Kundenzufriedenheit hat dieser Prozess bislang nichts geändert. So wurde in der Befragung zum Wegebau außerhalb der Flurbereinigung beispielsweise danach gefragt, wie sich die Erreichbarkeit der zuständigen Stellen (in diesem Fall der Landratsämter) gegenüber der Vorperiode geändert hätte. Nur eine der insgesamt 27 Amtsverwaltungen gab an, dass sich die Erreichbarkeit verschlechtert hätte. Drei Amtsverwaltungen sahen sogar eine Verbesserung. Auch in den anderen ZWE-Befragungen wurde eine hohe Kundenzufriedenheit ermittelt, höher im Vergleich zu anderen Bundesländern.

### **Personelle Ressourcen**

Die Umsetzung von EU-Förderprogrammen bedarf einer ausreichenden Personalausstattung nicht nur zahlenmäßig, sondern auch in fachlicher Hinsicht, bezogen auf verwaltungs- und förder-technische Aspekte sowie Förderinhalte. Eine nachhaltige Personalentwicklung ist für diesen Bereich zwingend erforderlich, wenn auch unter den strikten Einsparzwängen im öffentlichen Dienst schwierig zu realisieren. Dazu gehören insbesondere die Vermeidung personeller Engpässe, Aufbau und Erhalt von Fachlichkeit sowie Engagement/Kreativität. Diese Anforderungen gelten für die Programmsteuerungsebene (GVB, ELER-Fondsverwaltung/Fachreferate, Bescheinigende Stelle, Zahlstelle) genauso wie für die Bewilligungsstellen. Die Beschäftigtenentwicklung im öffentlichen Dienst für ausgewählte Geschäftsbereiche, die auch mit der Steuerung und Umsetzung des EPLR M-V betraut sind, stellt Abbildung 56 dar. In allen Bereichen sanken die Beschäftigtenzahlen.

**Abbildung 56:** Beschäftigtenentwicklung im öffentlichen Dienst in MV für ausgewählte Geschäftsbereiche



1) Bis 2010 Staatliche Ämter für Umwelt und Natur sowie Ämter für Landwirtschaft.

Die gleiche Entwicklung war auch bei den Gemeinden (Verwaltung) zu beobachten. Die Beschäftigten gingen von 23.483 im Jahr 2007 auf 20.915 im Jahr 2014 zurück.

Quelle: Eigene Darstellung nach Stata M-V (versch. Jg.).

Auf Ebene der Bewilligungsstellen, die auch von Personalrückgang betroffen waren, dürften die steigenden Anforderungen und der damit verbundene höhere Aufwand im Fördergeschäft, wie in den anderen Ländern auch, zulasten der inhaltlich/fachlich Arbeit gehen.

Festzustellen ist, dass die zunehmend knappen Personalressourcen innerhalb der Verwaltung dazu führen, dass inhaltlich/fachliche, aber auch antragsbezogene Aufgaben „outgesourct“ werden, z. B. an ehrenamtlich Engagierte im Naturschutz.

Die im Rahmen der LEADER-Bewertung durchgeführten Fallstudien stellen eine besondere Bedeutung des Regionalmanagements für die Ehrenamtlichen heraus, da diese stärker auf Unterstützung angewiesen sind: „Ohne diese Funktion [...] geht das gar nicht. Das ist ja alles so kompliziert gestaltet, das man da Hilfe braucht“ (Fallstudie). Auch die Interviews mit den ProjektträgerInnen bestätigen die positive Zusammenarbeit. Insbesondere für private Akteure gab es eine wichtige Unterstützung<sup>176</sup> bei der Klärung der Förderfähigkeit, der Formulierung der Anträge und bei der Bewältigung des Förderverfahrens. So hatten einige der Befragten mit dem formalen Verfahren bis zur Bewilligung nur wenig zu tun, weil dies vom RM intensiv unterstützt wurde (ZWE-Interviews). Dieser Unterstützungseffekt war aber nach Ansicht des Fachreferates bislang nicht in allen Regionen gegeben und könnte noch deutlich ausgebaut werden. Dafür bedarf es ausrei-

<sup>176</sup> Zur an alle Befragten gestellten Frage nach einem möglicherweise zusätzlich erforderlichen Unterstützungsbedarf erfolgten keine Vorschläge, zumeist wurde nochmals die gut funktionierende Beratung und Unterstützung durch das Regionalmanagement hervorgehoben.

chender personeller und fachlicher Kapazitäten in den Regionalmanagements. Durch eine gute und verfahrenssichere Unterstützung der AntragstellerInnen und eine damit verbundene Qualitätssteigerung der Anträge kann auch ein Entlastungseffekt für die Bewilligungsbehörden eintreten bzw. die Schnittstelle RM-Bewilligungsstelle effizienter gestaltet werden.

**EDV-Landschaft**

In der Halbzeitbewertung wurde ausführlich auf die EDV, insbesondere profil c/s für die investiven ELER-Maßnahmen eingegangen. Grundsätzlich ist das System leistungsfähig. Es bestanden nur die in allen Ländern aufgetretenen Probleme zu Beginn der Programmperiode, da noch nicht alle Maßnahmen eingepflegt waren und nicht alle Funktionalitäten zur Verfügung standen. Dadurch mussten die manuell erhobenen Daten vollständig und korrekt im DV-Verfahren nacherfasst werden. Für die Haushaltsüberwachung und Statistik wurden z. T. noch Parallelsysteme geführt, weil das System die entsprechenden Auswertungsroutinen anfänglich nicht bereitstellte. Programmanpassungen vorzunehmen war ebenfalls mit zeitlichen Verzögerungen verbunden. Der Mehrländeransatz, der ansonsten positiv aufgrund des fachlichen Austauschs gesehen wurde, ist gerade bei der Implementation von Neuerungen/Änderungen schwerfälliger, da Kostenfragen auch mitdiskutiert werden müssen. Leistungsfähig war profil c/s auch in der Bereitstellung von Daten für die Finanzsteuerung und für das Monitoring. Die erforderlichen Daten mussten in anderen Bundesländern oftmals mühevoll aus unterschiedlichen dezentralen Systemen und Papierakten zusammengestellt werden und erzeugten einen hohen Aufwand. Die DV-technische Abwicklung der Flächenmaßnahmen läuft in enger Abstimmung mit der 1. Säule. Der gesamte InVeKoS-Bereich ist in einem Fachreferat gebündelt. Somit unterstützt die EDV in Mecklenburg-Vorpommern die effiziente Umsetzung. Tabelle 103 fasst die wesentlichen Merkmale und deren Auswirkungen auf die IK und die Wirksamkeit zusammen.

**Tabelle 103:** Synopse der zentralen Merkmale des organisatorischen Umsetzungsrahmens des EPLR M-V und Auswirkungen auf Umsetzungsaufwand und Wirksamkeit

Merkmale der Organisationsstruktur	Auswirkungen auf	
	IK	Wirksamkeit
Mit der GVB gibt es in MV eine zusätzliche Handlungsebene und vertikale Schnittstelle in den Umsetzungsabläufen. Während die Bedeutung der GVB im Vorfeld der Programmerstellung durch eine auf landespolitische Strategien ausgerichtete Steuerung der Aufstellungsprozess für die Strukturfondsprogramme für die strategische Ausrichtung des EPLR M-V von Relevanz war, traf dies weniger für die Umsetzungsphase zu. Hier könnte dem Mehraufwand ggf. noch mehr Nutzen entgegenstehen.		
Zahlreiche Ressorts - auch außerhalb des LU - beteiligt mit „Monozuständigkeit“ für singuläre ELER-Maßnahmen. Anfänglich große Lernkosten aufgrund teilweiser geringer ELER-Expertise und Umsetzungsverzögerungen. Organisationsstruktur ist aber Ausfluss der Landesstrategie zum umfassenden Einsatz der EU-Förderprogramme.		
Pluralität der Bewilligungsstellen bildet die fachlich-inhaltliche Bandbreite des Programms ab. Zudem wurde im Laufe der Förderperiode über die Gebiets- und Strukturreform bereits Konzentrationen und Reduzierungen der Anzahl der Bewilligungsstellen vorgenommen. Eine weitere Zentralisierung ist aus Sicht vieler MaßnahmenbewerterInnen nicht erstre-		



Merkmale der Organisationsstruktur	Auswirkungen auf	
	IK	Wirksamkeit
benswert. Gerade im Bereich der StÄLU und der Landkreise gibt es hohe Kundenzufriedenheit trotz der Ausdünnung in der Fläche durch die Struktur- und Gebietsreformen.		
Einzelne Maßnahmen sind je nach räumlicher Lage des Vorhabens oder Art des ZWE. auf bis zu vier verschiedene Typen von Bewilligungsstellen (StÄLU, NP-Ämter, Ämter für Biosphärenreservate, LUNG) verteilt. Das zieht einen hohen Aufwand für fachaufsichtliche Prüfungen, Qualitätssicherung der Verfahren und Maßnahmensteuerung nach sich. Das gilt auch für die Prüfungen der BS. Für einige Maßnahmenbereiche führt diese Aufteilung aufgrund der geringen Förderfälle zu strukturelle Ineffizienzen – jeder Förderfall erfordert erneute Einarbeitung – und insgesamt zu einer unverhältnismäßigen Fixkostenerhöhung (z. B. 323a). Hier ist zu prüfen, ob diesen Kosten tatsächlich eine fachliche Notwendigkeit gegenüber steht.	↗	(→)
Die Bewilligungsstruktur von LEADER folgte der Fachzuständigkeit des jeweiligen Projekts – viele Ansprechpartner für die LEADER-Akteure und wenig LEADER Expertise in den entsprechend nur selten mit LEADER befassten Stellen. Einem hohen Aufwand für die Stellen stand eine relativ geringe Kundenzufriedenheit gegenüber.	↗	↘
<b>Merkmale der Personalressourcen</b>		
Alle Bereiche der Umsetzung waren von Personalrückgang betroffen. Gerade auf Ebene der Bewilligungsstellen dürfte dieser Personalrückgang in Kombination mit den steigenden Anforderungen an die Förderverfahren, wie in den anderen Ländern auch, zu Lasten der inhaltlich/fachlich Arbeit gehen. Für LEADER ist die Unterstützungsleistung des Regionalmanagements insbesondere der privaten AntragstellerInnen für anforderungskonforme Antragsunterlagen und eine damit verbundene effiziente Arbeitsteilung zwischen den RM und den Bewilligungsstellen maßgeblich. Dieser Prozess könnte noch optimiert werden. Hierfür bedarf es ausreichender personeller und fachlicher Kapazitäten in den Regionalmanagements.	→	→
Hoher Einarbeitungsaufwand für ELER-fernes Personal, teilweise inhaltliche Überforderung und damit Umsetzungsrückstau.	↗	↘
<b>Merkmale der EDV Landschaft</b>		
Anfangsprobleme der notwendigen Parallelsysteme aufgrund noch nicht gegebener vollumfänglicher Funktionsfähigkeit von profil c/s wurden im Laufe der Förderperiode weitestgehend überwunden. IT unterstützt mittlerweile eine effiziente Umsetzung im Bereich der Flächenförderung als auch ELER-Investiv.	↘	→
Gute Funktionalität für Steuerung und Kernbereiche des Monitorings; gute Förderdatenlage insbesondere im Vergleich mit den anderen Bundesländern. Das erleichtert die Programm- und Maßnahmensteuerung.	↘	↗

● negative Auswirkung

↘ senkend

→ gleichbleibend/neutral

↗ erhöhend

● positive Auswirkung

Quelle: Eigene Darstellung.

#### 10.2.1.4 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. U. a. 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 alle Stellen mit Zahlstellenfunktion einher. Durch die oben beschriebene – fachlich in großen Teilen sachgerechte – sehr ausdifferenzierte Umsetzungsstruktur wirken sich diese Merkmale des rechtlichen Umfeldes der ELER-Förderung in MV besonders aus und müssen über eine gute Koordination aufgefangen und gesteuert werden.

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.

Der ELER-Rechtsrahmen war in MV nicht nur für die vormals reinen Landesmaßnahmen und die früheren EFRE-Maßnahmen neu, sondern auch für die Maßnahmen, die 2000 bis 2006 aus dem EAGFL-Ausrichtung im Rahmen des Ziel-1-Programm umgesetzt wurden. Der Lernaufwand zu Beginn der Förderperiode war hoch. Insbesondere bei den Fachreferaten/Bewilligungsstellen, die vormals noch nicht mit der ELER-Förderung befasst waren, waren auch erhebliche „Widerstände“ zu überwinden. Ein wesentliches Problem bestand in unkonkreten und nicht eindeutigen Regelungen und Vorschriften. Dadurch waren die Kommissionsprüfungen schwer einzuschätzen und berechenbar. Erst im Rahmen von Kontrollen vor Ort etablierten sich häufig bei der EU-KOM Standards und konkrete Anforderungen, die im Anschluss zum Standard in anderen Bundesländern bzw. Mitgliedstaaten wurden. Im Prinzip handelt es sich damit um einen Verstoß gegen Good-Governance-Grundsätze, die Transparenz und Nachvollziehbarkeit einfordern (LU, 2009e).

Im Folgenden werden einige Problembereiche diskutiert, die sich im Lauf der Umsetzung manifestiert haben und die Effizienz des Ressourceneinsatzes nicht befördert haben.

Gemäß Artikel 71 der ELER-Verordnung waren in Absprache mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern **Auswahlkriterien** festzulegen. Dies geschah in MV 2008 (LU, 2010c) mit einer anschließenden kontinuierlichen Überarbeitung (LU, 2010c). Im Rahmen eines Audits gelangte die EU-KOM zur Auffassung, dass Auswahlkriterien in MV unzureichend angewendet und dokumentiert würden. In Folge dessen wurden in den Dienstanweisungen der ELER-Fondsverwaltung für Fachreferate und Bewilligungsstellen die Anwendungs- und Dokumentationspflichten nochmals überarbeitet und stringenter beschrieben. Die grundsätzlich unterschiedliche Interpretation von EU und MV (im Einklang mit den anderen Bundesländern und dem BMEL), ob Auswahlkriterien nur bei Budgetknappheit anzuwenden sind und ansonsten dem Grundsatz nach förderfähige Projekte bei

ausreichend zur Verfügung stehenden Mitteln in Gänze bewilligt werden können, blieb aber bestehen. Erst für die neue Förderperiode hat die EU-KOM einen Leitfaden herausgegeben, der dieses Themenfeld stärker beleuchtet (EU-KOM, 2013b), ohne aber das Verhältnis zwischen Förderfähigkeitskriterien und Auswahlkriterien klar zu definieren. Insbesondere die Bedeutung der vielfältigen Fachplanungen und bei einzelnen Maßnahmenbereichen auch Planfeststellungen für die Reihenfolge der Maßnahmenumsetzung sowie die Notwendigkeit, die Realisierung von Vorhaben sehr flexibel an Witterungsbedingungen anzupassen, wird von der EU-KOM nicht ausreichend berücksichtigt. Schon in der HZB haben wir darauf verwiesen, dass die Forderung der EU-KOM nach Einführung von Projektauswahlkriterien für alle Fördermaßnahmen<sup>177</sup> in vielen Fällen einen verwaltungstechnischen Mehraufwand erzeugt, der weder über Effizienzgewinne noch über eine erhöhte Transparenz für die AntragstellerInnen gerechtfertigt werden konnte (Fährmann et al., 2010, S. 180ff).

**Vergabe** ist ein weiterer Bereich, der die Bewilligungsstellen vor große Herausforderungen stellt. Die ordnungsgemäße Durchführung der Vergabeverfahren durch die ZWE ist durch die Bewilligungsbehörde im Rahmen der Verwaltungskontrolle zu prüfen. Die vergaberechtlichen Bestimmungen bei öffentlichen ZWE ergeben sich oberhalb bestimmter Schwellenwerte aus dem EU-Recht. Unterhalb dieser Schwellenwerte greifen nationale bzw. landeseigene Bestimmungen (z. B. der Wertgrenzenerlass). Die Bestimmungen für private ZWE ergeben sich aus der Landeshaushaltsordnung (LHO) und der ANBest-P<sup>178</sup>. In der Diskussion über Fehlerraten und ihre Ursachen auf EU-Ebene wurden die nicht korrekte Anwendung der Regeln für die Vergabe öffentlicher Aufträge und die Ausschreibungsverfahren sowie Mängel in Ausschreibungen durch private ZWE als Hauptfehlerquellen identifiziert (EU-KOM, 2013a; EuRH, 2014). Da in allen Ländern immer wieder in Prüfungen vergaberechtliche Probleme auftraten, wurde in Folge eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingesetzt, die praktikable Vorschläge für eine Verankerung des Vergaberechts in die ELER-Verwaltungs- und Kontrollverfahren erarbeiten und Vereinfachungsmöglichkeiten ausloten sollte. Vergaberecht ist aber Länderangelegenheit (unterhalb der EU-Schwellenwerte). Daher divergieren die Regelungen zwischen den Bundesländern sehr stark, was der Arbeitsgruppe enge Grenzen in der Erarbeitung einheitlicher Vorgaben setzte. Komplizierter wurde das Vergaberecht für öffentliche Aufträge in MV darüber hinaus durch die Bindung an die Gewährung des Mindestlohns. 2011 wurde das Vergabegesetz in MV dahingehend angepasst, dass für vom Land geförderte kommunale Vorhaben in den einschlägigen Förderrichtlinien geregelt werden soll, dass die Kommunen grundsätzlich Aufträge an Unternehmen nur dann vergeben, wenn diese sich bei der Angebotsabgabe schriftlich verpflichten, ihren ArbeitnehmerInnen (ohne Auszubildende) bei der Ausführung der Leistung mindestens ein Stundenentgelt von 8,50 Euro (brutto) zu bezahlen. Neben der sowieso schon komplexen Prüfung der Einhaltung des Vergaberechts wurde damit ein weiterer Prüfschritt implementiert. Im Mai 2015 wurde durch die EU-Kommission eine Prüfung investiver Maßnahmen in Bezug auf die Einhaltung von Vergaberechtsvorschriften durchgeführt.

---

<sup>177</sup> In der Förderperiode 2014 bis 2020 wurden die Flächenmaßnahmen ausgenommen, was nicht nachzuvollziehen ist.

<sup>178</sup> Allgemeine Nebenbestimmungen zur Projektförderung.

Dabei wurden einzelne Verstöße festgestellt. Zur grundsätzlichen Verbesserung der Auftragsvergabe wurde der Leitfaden der Zahlstelle nochmalig angepasst (GVB, 2016).

Neu war in der Förderperiode 2007 bis 2013 für ELER-Investiv die Übernahme einer **Sanktionsregelung** bei „Übererklärung“ bzw. Abweichungen aus dem Bereich von ELER-InVeKoS. Mit der Sanktionsregelung sind Abweichungskontrollen und die ggf. notwendigen Sanktionierungsvorgänge verbunden. Bei der Umsetzung dieser EU-Vorgabe hat ein Bundesland keinerlei Spielraum.<sup>179</sup> Für Sanktionierungen liegt eine Ermessensreduzierung gegen Null vor, da das Gemeinschaftsrecht zwingend anzuwenden ist und gegenüber nationalen Regelungen zum Vertrauensschutz und zur Verhältnismäßigkeit (VwVfG) Vorrang hat (SMUL, 2007). Es kann nur versucht werden, durch sehr eindeutige Bescheide und Beratung der AntragstellerInnen im Vorfeld des Zahlungsantrags das Risiko für Sanktionen so gering wie möglich zu halten. Die Rechtfertigung und Effektivität von Sanktionen im Sinne des Schutzes des Gemeinschaftsinteresses sind umstritten. Im Bereich des ELER-InVeKoS mit der alljährlich wiederkehrenden Antragstellung und einer Vielzahl gleichgelagerter Fälle kann diese sowohl im Sinne einer General- als auch Spezialprävention gerechtfertigt sein.<sup>180</sup> Für den Bereich ELER-Investiv kann dies nicht als gegeben angesehen werden. Zudem ist die öffentliche Wahrnehmung einer Sanktionierung generell gering. Wenn sie wahrgenommen wird, ist sie aus Sicht des Fördermittelgebers eher kontraproduktiv. Beispiel wäre ein Dorferneuerungsverfahren, in dem man intensiv Werbung für bestimmte Fördermaßnahmen betrieben hat. Wird der erste Hausbesitzer sanktioniert, weil er aus Unwissen und Unerfahrenheit einen Fehler begangen hat<sup>181</sup>, ist das Image der Förderung beschädigt. Der Ansatz der Spezialprävention ist ebenfalls für viele AntragstellerInnen im Bereich ELER-Investiv nicht zutreffend, da sie nur einmalig und nicht wiederkehrend einen Antrag stellen. Die Regelung ist für eine gestaltende und aktivierende Förderung systemfremd. Sie gibt es im Bereich des EFRE, der vergleichbare Fördergegenstände anbietet, nicht. Im EFRE wird bei Unregelmäßigkeiten eine Korrektur oder Rückforderung vorgenommen.<sup>182</sup>

Bei der investiven Förderung traten des Weiteren Probleme auf, weil EU-Bestimmungen von den Bestimmungen im nationalen Haushaltsrecht und im Zuwendungsrecht abwichen. Aus dem Blickwinkel der Umsetzungseffizienz ist eine Angleichung der Regelungen vorteilhaft.

---

<sup>179</sup> Zwei Fälle hat MV vorgesehen, in denen von einer Sanktionierung abgesehen werden kann, nämlich dann, wenn dem Antragsteller der tatsächliche konkrete bzw. eingeschränkte Förderausschluss weder aus der Richtlinie noch aus dem Zuwendungsbescheid einschl. Anlagen bekannt sein konnte, oder der Antragsteller durch den Rechnungssteller bei der vorliegenden Rechnung arglistig getäuscht worden ist.

<sup>180</sup> Generalprävention heißt, dass der Zweck der Strafe eine abschreckende Wirkung auf die Allgemeinheit ist. Die Spezialprävention möchte den Einzelnen von einer erneuten Straftat abschrecken.

<sup>181</sup> Der Hausbesitzer hat z. B. vier Fenster genehmigt bekommen, in der Umsetzung der Planung aber festgestellt, dass fünf Fenster besser passen, ohne diese Änderung der Ausführung aber anzuzeigen (auch wenn die Kosten die gleichen sind). Bei der Prüfung des Verwendungsnachweises würde man im nationalen Kontext einfach das fünfte Fenster streichen, weil es nicht bewilligt war, im EU-Kontext wird der Antragsteller zusätzlich sanktioniert. Auf die Erreichung des Förderzwecks hatte das fünfte Fenster allerdings keinen Einfluss, vielleicht wurde der Förderzweck sogar besser umgesetzt.

<sup>182</sup> Zum Begriff der Unregelmäßigkeit im EFRE und denen daraus erwachsenden Konsequenzen siehe auch SMWA (2008).

Dies galt beispielsweise für **Zinsberechnungen** bei Rückforderungen. In NRW beispielsweise hat sich das Finanzministerium lange geweigert, trotz entsprechender Gerichtsbeschlüsse, die für die ZWE günstigere Regelung des EU-Rechts auch für den nationalen Finanzierungsanteil anzuwenden. MV hingegen vertrat die Auffassung, dass das EU-Recht das höherrangige Recht darstellt. Daher treten für die hiervon abweichenden nationalen Regelungen zum Zeitraum der Zinsberechnung nach Bundeshaushaltsordnung (BHO), Landeshaushaltsordnung (LHO) oder Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG M-V) zurück. Das heißt, dass bei den kofinanzierten Maßnahmen die Zinsberechnung insgesamt erfolgte und keine Unterscheidung zwischen dem EU-Anteil der Förderung und der nationalen Kofinanzierung vorzunehmen war. Dies stellte eine Arbeitserleichterung für die Bewilligungsstellen dar und war in der Außenwirkung gegenüber den ZWE vorteilhaft.

Die Regelungen zur **Mehrwertsteuer** seitens der EU waren nicht kompatibel mit dem deutschen Zuwendungsrecht. Im ELER waren nicht nur die vorsteuerabzugsberechtigten natürlichen und juristischen Personen von einer Kofinanzierung der Mehrwertsteuer ausgeschlossen, sondern generell alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Im deutschen Zuwendungsrecht gehört allerdings bei ZWE, die nicht vorsteuerabzugsberechtigt sind, die Mehrwertsteuer immer zu den zuwendungsfähigen Ausgaben. MV hat – wegen der EU-Bestimmungen – in den einschlägigen Förderrichtlinien die Förderung der Mehrwertsteuer bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts ausgeschlossen. Damit entstand kein Mehraufwand bei den Bewilligungsstellen und auch das mögliche Fehlerrisiko wurde deutlich reduziert. Dieses potentielle Fehlerrisiko war der Hauptgrund, weshalb die EU diese Regelung getroffen hatte.<sup>183</sup> Zukünftig ist in der ESIF-VO eine Umsatzsteuererförderung bei Öffentlichen wieder möglich, sofern sie nicht vorsteuerabzugsberechtigt sind. Der ganze Bereich ist allerdings so komplex, dass es ratsam erscheint, die Regelung der Förderperiode 2007 bis 2013 beizubehalten.

Bei privaten Zuwendungsempfängern war eine Mehrwertsteuererförderung möglich, sofern diese nicht zum Vorsteuerabzug berechtigt waren. Erklären musste dies der Zuwendungsempfänger in seinem Förderantrag. Eine Kommissionsprüfung in MV im Jahr 2011 hat das Verwaltungskontrollsystem im Bereich ELER-Investiv hinsichtlich der Umsatzsteuer geprüft und für verbesserungswürdig gehalten. Daraufhin wurden alle Zahlstellen in Deutschland aufgefordert, die Begünstigten mit solchen Erklärungen zu überprüfen. Solche Eigenerklärungen sind durchaus problematisch, weil wissentlich oder unwissentlich Falschangaben gemacht werden können und sich der Status der Antragsteller auch im Zeitablauf verändern kann. Am einfachsten wäre der grundsätzliche Ausschluss der Mehrwertsteuer von der Förderung. Dies trifft aber gerade private Haushalte

---

<sup>183</sup> “The reasoning behind this approach was to simplify the handling of the VAT by the national institutions in particular as regards the assessment, in case of public bodies, of the non-recoverable character of the VAT which had been subject to observations from the Court of Auditors. The established rules take also into account the existence of different compensation systems in Member States, and the fact that VAT which a public body cannot recover directly can be supported by its budget which is funded through the national budget. The Commission is aware that, for some public beneficiaries, this rule causes difficulty but because of our common interest not to take action which could increase the error risk for the EAFRD, a change in the current legal provisions is not foreseen” (EU-KOM, 2010c).

oder Vereine, deren Finanzierungskonzept nicht mehr aufgeht, wenn die Mehrwertsteuer nicht zuwendungsfähig ist. Die Einzelfallprüfung, ob die Zuwendungsempfänger die Mehrwertsteuer zu tragen haben oder nicht, erzeugt Mehraufwand (allerdings nicht nur im EU-Kontext).

ELER-Mittel erfordern eine **nationale Kofinanzierung**, und anders als im EFRE oder ESF, auch ausschließlich durch öffentliche Mittel.<sup>184</sup> Welche öffentlichen Mittel zur Kofinanzierung eingesetzt werden können, wurde im EPLR festgelegt. Dabei wurden neben öffentlichen Haushalten als Kofinanzierungsquelle weitere Einrichtungen zugelassen, deren Mittel zur Kofinanzierung herangezogen werden konnten. Dieses war im Einzelfall anhand der festgelegten Kriterien<sup>185</sup> durch die zuständigen Fachreferate zu prüfen und erzeugte damit einen Mehraufwand. Des Weiteren war festgelegt, dass beispielsweise Kommunen, die die öffentliche nationale Kofinanzierung bereitstellten, ihren Betrag erst dem Landeshaushalt überweisen mussten, um dann den gesamten Förderbetrag ausgezahlt zu bekommen. Das Erfordernis zur nationalen öffentlichen Kofinanzierung wurde insbesondere im Bereich LEADER thematisiert. Für private Projekte war es oftmals aufwendig, die erforderliche Kofinanzierung aufzubringen. Viele gute Projektideen scheiterten aus Sicht der RegionalmangerInnen daran (siehe Kapitel 8 und 10.2.2).

Im Bereich der InVeKoS-Maßnahmen war es – neben Verstößen gegen Auflagen – v. a. ein Konglomerat an Regelungsinhalten, die zu einem hohen Verwaltungsaufwand führten: die zunehmenden (europäischen) Anforderungen zur **Messgenauigkeit** bei der Flächenerfassung und die sinkenden **Fehlertoleranz** aufgrund des technischen Fortschritts, die erforderlichen Flächenkorrekturen und die **fehlenden Bagatellgrenzen** für Rückforderungen.<sup>186</sup> Eine Fehlerquelle resultierte aus den in regelmäßigen Abständen zu aktualisierenden Flächenreferenzen. Über Fernerkundung werden die Flächen neu vermessen, die Ergebnisse im Nachgang in das InVeKoS eingepflegt. Die zeitliche Verschiebung führt dazu, dass ein Antragsteller ggf. auf der Grundlage der Ergebnisse der vorherigen Überfliegung seinen Antrag gestellt hat, sich nun Änderungen ergeben, die ggf. allein auf eine größere Messgenauigkeit zurückzuführen sind. Trotzdem müssen rückwirkend auch Kleinstbeträge zurückgefordert werden.

Auf Ebene des Landes wurde gerade für den schwierigen Bereich der investiven Maßnahmen unter Schwerpunkt 3 (313, 321c, 322) und LEADER ein Handbuch für die Bewilligungsbehörden (ILE-HB) erarbeitet. Dieses bot den Dienststellen einen guten Handlungsrahmen für die verwaltungs-

---

<sup>184</sup> In EFRE und ESF können auch private Mittel zur Kofinanzierung eingesetzt werden.

<sup>185</sup> Die privatrechtlich organisierten Institutionen dienen durch ihr Tätigsein in überwiegendem Maße dem öffentlichen Interesse. Die einzusetzenden Finanzmittel der privatrechtlich organisierten Institutionen stammen aus überwiegend öffentlichen Mitteln. Die Gestaltung und Abwicklung der Kontrollen der privatrechtlich organisierten Institutionen ist dem System der staatlichen Kontrolle nachgebildet (LU, 2007b, S. 330/331).

<sup>186</sup> Die EU hatte es versäumt, im Förderzeitraum 2007 bis 2013 eine Bagatellgrenze für Rückforderungen zu implementieren, die vorher bei 100 Euro lag. Daraus resultierte nicht nur ein hoher Bearbeitungsaufwand, sondern auch eine negative Außenwirkung. „Die Rückforderungsbescheide mit geringen Beträgen stoßen bei den Antragstellern auf Unverständnis. Solche Handlungsweise der Verwaltung ist wegen des Missverhältnisses zwischen Aufwand und Rückforderungsbetrag dem Bürger nicht vermittelbar.“ (LRH BW, 2015)

technische Umsetzung der ILE-Maßnahmen. Zudem wurde die Kommunikation zwischen dem Fachreferat und den Bewilligungsstellen als sehr gut bewertet, so dass es gelungen ist, die „Fußangeln“ und Ineffizienzen, die durch den komplexen Rechtsrahmen entstanden sind, in ihren Auswirkungen zu minimieren.

Bei Befragungen von ZWE oder Interviews mit Bewilligungsstellen waren es immer Verfahrensfragen, die Unangemessenheit der Antragsunterlagen, die Zeitdauer bis zur Bewilligung und der Auszahlung, die in der Kritik standen. Weniger bzw. gar nicht wurden die Förderinhalte und -optionen kritisiert.

Zukünftig muss der Mehrwert eines sich dynamisch ändernden Rechtsrahmens, einer Politik mit den Fehlerquoten und eines Systems vielschichtiger Kontrollen in Frage gestellt werden. Die große Verfahrenorientierung des Rechtsrahmens mit kleinteiligen Regelungen wurde in vielen Bereichen selber zur Fehlerquelle und diente weniger dazu, Fehlerraten zu reduzieren. Im Laufe der Förderperiode und im Übergang zur Förderperiode 2014 bis 2020 wuchsen die Hinweise auf negative Implikationen des Rechtsrahmens auf die Förderausrichtung und -konzeption. Unmittelbare Auswirkungen auf die Fachlichkeit von Maßnahmen werden das ELER-Kontrollsystem und die damit verbundene Politik der Fehlerraten auf die Tierschutzmaßnahme haben. Die zentrale Aufgabe, die tatsächlich mit Anpassung für die Haltungsverbesserung verbunden war (Mindestgröße/Tier), wird aufgrund des Kontrollaufwands und erhöhten Fehlerquoten zukünftig nicht mehr verankert. Die zukünftige Maßnahmenausgestaltung wird zwar Fehler verhindern, der Anteil von reinen Mitnahmen wird jedoch steigen.

### 10.2.1.5 Effizienz des Fördermitteleinsatzes

Im Folgenden wird eine Verteilung der Fördermittel 2007 bis 2015 auf Leistungsträger und weitgehend wirkungslose Maßnahmen (Maßnahmen mit Zielverfehlung) vorgenommen. Diese vereinfachte Auswertung veranschaulicht, inwieweit die eingeschlagene Förderstrategie und der Umsetzungsrahmen aus Sicht übergeordneter strategischer Ziele zu einem effizienten Ressourceneinsatz geführt hat.<sup>187</sup>

#### **Verteilung Fördermittel auf Leistungsträger und Zielverfehlungen**

Im Rahmen der Maßnahmenbewertung bzw. der Vertiefungsthemen für die programmrelevanten Wirkungsfelder wurden Maßnahmen mit einem sicheren Wirkungszusammenhang und be-

---

<sup>187</sup> Nur für einzelne Wirkungsfelder konnten Kosten-Wirksamkeits-Relationen und damit die Fördereffizienz berechnet werden. So zum Bereich des Wasserschutzes bezogen auf die Indikatoren Minderung der Stickstoffausträge in das Grundwasser bzw. Reduzierung von N-Bilanzen und für den Klimaschutz bezogen auf die Kosten pro eingesparter Tonne CO<sub>2</sub>-Äquivalent (vgl. MB\_9.8\_Wasser und MB\_9.7\_Klima). Für andere insbesondere sozio-ökonomische Wirkungsfelder war eine Nutzenmonetarisierung bzw. indikatorgestützte Wirkungsquantifizierung aufgrund fehlender (der Datlage angemessener) Methoden (Fährmann und Grajewski, 2013) nicht möglich.

sonderen Wirkungsintensitäten und Zielverfolgung ermittelt. Mit diesen sogenannten Leistungsträgern<sup>188</sup> ist es gelungen, hohe Zielerreichungsgrade zu verwirklichen und bedeutsame Wirkungen (auch auf lokaler Ebene) zu erreichen.

Eine „Zielverfehlung“ lag hingegen bei Maßnahmen vor, die trotz Zielsetzung keine oder zu vernachlässigende Wirkungen erreicht haben. Die für die entsprechenden Maßnahmen eingesetzten Fördermittel und IK sind bezogen auf das jeweilige Ziel als Zielverfehlungskosten zu bewerten. Es wird hierbei unterschieden, ob es sich um originäre Maßnahmenziele oder um Ziele handelt, die auf Ebene der Programmstrategie für die Maßnahme festgelegt wurden.

Maßnahmen können je nach der Zielstruktur gleichzeitig für ein Wirkungsfeld als Leistungsträger gelten, während sie in einem anderen Wirkungsfeld beispielsweise aufgrund nicht ausgeschöpfter Potenziale oder „inflationärer“ Zielsetzungen als Zielverfehler eingestuft wurden.

Zwischen den beiden Maßnahmeneinstufungen liegen Maßnahmen, deren Wirkungsintensität als gering bis mittel bedeutsam eingestuft wurde bzw. deren Wirkzusammenhänge nicht eindeutig waren. Auf diese Maßnahmen wird an dieser Stelle nicht weiter eingegangen.

In Tabelle 104 werden die Maßnahmen des EPLR M-V den jeweiligen Kategorien Leistungsträger und Zielverfehlung zugeordnet. Eine Berechnung der pro Kategorie eingesetzten Fördermittel ergibt die in der Tabelle 104 dargestellten „Effizienzwerte“.

Der Maßnahme 212 konnte keine Wirkungsbeiträge zugeordnet werden, da aufgrund der Maßnahmenkonzeption von vollständigen Mitnahmen auszugehen ist.

Leistungsträger konnten für alle Wirkungsfelder identifiziert werden; in größerer Zahl für die umweltbezogenen Wirkungsfelder und die Verbesserung der Lebensqualität. Für Wachstum und Beschäftigung wurden nur die Maßnahme 312 und für die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors die überbetrieblichen Infrastrukturmaßnahmen unter 125 identifiziert. Insgesamt sind 54 % der Programmmittel in Leistungsträger (Maßnahmen mit bedeutsamen Wirkungen) geflossen.

Zielverfehlungen ergaben sich nur bei wenigen Maßnahmen, z. B. bei 311 Biogas aufgrund der vollständigen Mitnahmen und bei den Maßnahmen 221/223 und 124 aufgrund der fehlenden bzw. geringen Inanspruchnahme. Nur 2,4 % der Programmmittel waren daher mit Zielverfehlungen verbunden. Weitere 4,5 % flossen in die AZ (212). (Zu den Einstufungen der Maßnahmen zu

---

<sup>188</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 Handlungsbedarfen ansetzt (hierzu gehören beispielsweise auch Gebietskulissen). Bezogen auf das Gesamtproblem (gemessen in Globalindikatoren) kann der Wirkungsbeitrag trotzdem gering sein. Somit können hierunter sowohl Nischenmaßnahme mit hohem Potenzial als auch Hauptmaßnahmen mit großem Finanzvolumen fallen.



den einzelnen Wirkungsfeldern und den entsprechenden Empfehlungen, siehe Kapitel 9, 11.1, 11.3.).

**Tabelle 104:** Verteilung der eingesetzten Fördermittel auf „Leistungsträger“ und Maßnahmen mit Zielverfehlungen

Maßnahmenmerkmale in einzelnen Wirkungsfeldern	Wirkungsfelder								Gesamtprogramm	Anteil an den Fördermitteln 2007 bis 2015 in % <sup>1)</sup>
	Wirtschaftswachstum	Schaffung von Arbeitsplätzen	Agrarsektor	Biodiversität	Wasser	Klimaschutz	Klimaanpassung	Lebensqualität		
Leistungs-träger	312	312	125a/b	214a, e, f, g, 216, 225, 227*, 323b, c, d, h	214c, d, 323b, c, d	214a, 214c, 226, 227*, 323d	126	312, 321c*, 322, 411, 413, 431, 125c	125a, b, c, 126, 214a, c, d, f, g, 216, 225, 227*, 321c*, 322, 323b, c, d, 411, 413, 431	54
Maßnahmen ohne Wirkung in einzelnen Feldern trotz Zielsetzung	311 Bio-gas	124, 311 Bio-gas, 323g	124, 311 Bio-gas	221, 223	221, 223	221, 223, 311 Bio-gas		311 Biogas	124, 311 Biogas, 221 und 223, 323g	2,4
Maßnahmen ohne Wirkungsbeitrag									212	4,5

1) Ohne die Mittel für die Technische Hilfe.

\* Zu Aspekten der eingeschränkten Additionalität siehe Kapitel 10.2.2.2.

Quelle: Eigene Darstellung.

Anders als in den anderen Bundesländern kam es aufgrund der stark auf die übergeordnete Strategie des Landes für alle EU-Förderprogramme abgestimmten Maßnahmenkonzeption nicht zu größeren Zielverfehlungen in den politisch hoch relevanten Wirkungsfeldern Wachstum und Beschäftigung. In den anderen EPLR der 7-Länder-Evaluierung wurden für diesen Bereich auf Ebene der Programmstrategie Ziele formuliert, die teilweise die Potenziale der Maßnahmen weit überschritten und die nicht im Fokus der agierenden Maßnahmenverantwortlichen und der Maßnahmenumsetzung standen. Das war in Mecklenburg-Vorpommern nicht der Fall.

### 10.2.1.6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Wenn auch viele Merkmale der Förderstrategie, Umsetzungsstrukturen und Durchführungsrahmens des EPLR M-V dafür sprechen, dass die Umsetzung mit relativ hohen Kosten verbunden war, ist doch von einer hohen Effizienz des Ressourceneinsatzes auszugehen, da die meisten kos-

tensteigernden Merkmale mit einem Mehrwert auf der Wirkungsseite verbunden waren (siehe Synopsen unter 10.2.1.2 und 3). Auch konnten weitgehend, abgesehen von vereinzelt Maßnahmen, wie Tabelle 104 zeigt, Zielverfehlungen vermieden werden. Über die Hälfte der Mittel wurde in hochwirksame Maßnahmen „investiert“. Im Vergleich zu den anderen Bundesländern liegt der Anteil für beide „Extreme“ unter den dort erreichten Werten, so dass der Anteil von gering bis mittelwirksamen Maßnahmen relativ hoch ist. Diese lassen Raum für förderstrategische Optimierungen.

In Bezug auf die Organisationsstruktur sollte in MV für das EPLR 2014 bis 2020 darauf geachtet werden, dass die Ausdifferenzierungen der Zuständigkeiten v. a. auf Ebene der Bewilligungsstellen aber auch der Fachreferate nicht zu singulären ELER-Zuständigkeiten und Förderfallzahlen pro Bewilligungseinheit unterhalb von kritischen Mengen führen. Diese strukturellen Ineffizienzen sollten weitgehend vermieden werden, da der Aufbau und der Erhalt von EU-Expertise mit hohen Kosten verbunden ist. Das gilt umso mehr, als dass der Rechtsrahmen für die Förderperiode 2014 bis 2020 noch komplexer geworden ist.

Die anvisierte Integration der Zuständigkeit für die Maßnahme 312 aus dem Wirtschaftsressort in das ELER erfahrene LU weist daher in die richtige Richtung. Dies gilt auch für die vollzogene Einführung des Ein-Tür-Prinzips für die zukünftige LEADER-Förderung bei den StÄLU. Diese Strukturentscheidung konzentriert das Bewilligungsgeschäft auf die ELER-Experten, was einerseits verwaltungsökonomisch sinnvoll ist und andererseits auch die Ergebnisse der geringeren Kundenzufriedenheit bei den ELER-fernen Stellen berücksichtigt.

Die Personalsituation ist auch in MV als kritisch zu bezeichnen. Gerade für die reibungsfreie Umsetzung der komplexen EU-Fördermaterie ist eine nachhaltige Personalbewirtschaftung in Quantität und Qualität unabdingbar. Insbesondere Maßnahmen wie die naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung (214a), deren Wirkungserfolg u.a. von einer höheren Personalintensität, z. B. in Form von Flächenbegutachtungen abhängt, sollten nicht unter einer geringen Personaldecke leiden. Diese Maßnahmen bedürfen auch während der Vertragslaufzeit einer kontinuierlichen Betreuung und ggf. Nachjustierung der abgeschlossenen Vertragsmuster. Die vom LUNG in Auftrag gegebenen Wirkungskontrollen zeigten ein sehr heterogenes Bild im Hinblick auf floristische und faunistische Qualitäten auf den Förderflächen, deren Ursachen nicht immer eindeutig ermittelt werden konnten (siehe Kapitel 6.3).

Das LFI musste sich erst in die Modalitäten der ELER-Förderung einfinden. Zudem wurde die Fachaufsicht über das LFI von einer Vielzahl von Fachreferaten teilweise unterschiedlicher Ressorts wahrgenommen, die zum Teil selber neu im ELER-Fördergeschäft waren. Das hat zu Schwierigkeiten und Reibungsverlusten bis hin zu weniger zufriedenen Kunden geführt. Mit dem zukünftigen Wegfall der Fördermaßnahme 323g, der neuen Zuständigkeit des LU für 312, der Rückverlagerung der touristischen Förderung im Rahmen der GRW auf den EFRE sowie der gewachsenen Erfahrung und Kompetenz des LFI für den ELER ist davon auszugehen, dass sich die Situation hier für die nächste Förderperiode etwas entspannen wird.

Wie in den anderen Bundesländern wirkte der EU-Rechtsrahmen mit den teilweise unangemessenen Regelungen zu Kontrollen, Sanktionen und Rückforderungsmanagement ohne Bagatellgrenze negativ auf die Ressourceneffizienz aus. Auf diesem Feld sind für die nächste Förderperiode grundlegende Veränderungen erforderlich (siehe Kapitel 11 zu den übergeordneten Empfehlungen). Die ELER-Verwaltung in MV sollte zudem Vereinfachungsspielräume im EU-Rechtsrahmen sowie der LHO konsequent nutzen und die Schulung der Bewilligungsstellen in Bezug auf komplexe rechtliche Bestimmungen (z. B. Vergabe, Steuerrecht) weiter intensivieren. Vereinfachungsmöglichkeiten liegen u. a. in der Anwendung der vereinfachten Kostenoptionen (Standardeinheitskosten, Pauschalen). Auch sollten Harmonisierungs- und Professionalisierungsbemühungen konsequent vorangetrieben werden, sowohl für die Verwaltung als auch die AntragstellerInnen.

Eine wesentliche Empfehlung für „Effizienzgewinne“, 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, wie in der Vergangenheit, 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 auf Seiten des Programm-Overheads nur bedingt vom Umfang einer Maßnahme abhängig. Aus diesen Gründen eignen sich finanziell gering ausgestattete Maßnahmen weniger für eine EU-Kofinanzierung. Weiteres Prüfkriterium sollte das Ausmaß an Standardisierbarkeit sein. Je individueller eine Maßnahme ist, desto weniger gut eignet sie sich für eine Abbildung in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen und desto aufwendiger ist die Programmierung der erforderlichen IT-Systeme. 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.

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. Mit dem LEADER-Ansatz entsteht aufgrund der oft spezifischen Konstellation der Projekte und der ZWE den Bewilligungsstellen ein Mehraufwand bei der Abwicklung von Projekten. Wichtig ist daher, dass das Regionalmanagement gut aufgestellt ist (qualitativ und quantitativ), um die Verwaltungen nach Möglichkeit zu entlasten.

Empfehlungen zur Stärkung der Wirksamkeit der Maßnahmen und der förderstrategischen Ausrichtung finden sich bei den Maßnahmenkapiteln 5 bis 8 und in Kapitel 11.2. In diesem Zusam-

menhang spielt auch die Reduzierung von Mitnahmen eine bedeutende Rolle spielt. Entsprechende Empfehlungen stehen im folgenden Kapitel 10.2.2.

## 10.2.2 Mitnahmeeffekte, Additionalität und Fehlallokationen

Mitnahmeeffekte, eingeschränkte 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 – ggf. sogar negative – Wirkungen aus und stehen nicht für wirksamere Maßnahmen zur Verfügung. Während die Effekte bereits in die Wirkungsbewertungen der einzelnen Maßnahmen bzw. Wirkungsfelder auf Programmebene (siehe Kapitel 9) eingeflossen sind, geht es in diesem Kapitel um eine Gesamtschau der Effekte und deren Einfluss auf den effizienten Ressourceneinsatz.

### 10.2.2.1 Mitnahmeeffekte bei privaten ZWE

Mitnahmeeffekte liegen vor, wenn ein Projekt oder eine bestimmte Art der Flächenbewirtschaftung 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. Im CMEF werden Mitnahmeeffekte vor allem mit Blick auf private ZWE definiert (EU-KOM, 2006e). 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.

Ob Mitnahmen toleriert werden können, bemisst sich an der fachlichen „Wichtigkeit“ einer Maßnahme und an den Kosten, die für ihre Vermeidung entstünden. Dabei sind auch förderpolitisch gewollte Effekte, wie beispielsweise Vergrößerungs-, Vorzieh- oder Anpassungseffekte zu berücksichtigen, die mit teilweisen Mitnahmen verbunden sind. Daher wird im Rahmen der Evaluation zwischen vollständiger und teilweiser Mitnahme differenziert. Methodisch ist die Identifizierung und Quantifizierung von Mitnahmeeffekten 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. Tabelle 105 stellt für die Maßnahmen, die sich (auch) an private ZWE richten, die Ergebnisse nach Maßnahmengruppen zusammen. Die Zahlenwerte beziehen sich jeweils auf den Anteil der privaten ZWE innerhalb der Maßnahmen mit unterschiedlichen ZWE auf der Grundlage der Klassifizierung der Förderdaten.

**Tabelle 105:** Anteil ausgezahlter Fördermittel für private ZWE mit vollständiger Mitnahme nach Maßnahmengruppen

Maßnahmengruppen		Maßnahmen (ELER-Code) mit privaten ZWE	öffentliche Fördermittel 2007 - 2015 in Euro für private ZWE	Anteil öffentliche Fördermittel mit vollständiger Mitnahme in %	öffentliche Fördermittel mit vollständiger Mitnahme in Mio. Euro
Betriebliche Qualifizierung	[1]	111	3,4	10	0,3
Produktive betriebliche Investitionen	[1]	121, 123a+b, 124, 311, 312, 313, 321b, 323g	186,3	17	32,1
Tier- und flächenbezogene Maßnahmen	[2]	212, 214, 215, 225	343,2	16	56,5
Private Investitionen ländliche Entwicklung	[1]	216, 226, 321b+c, 322, 323a, h, g, LEADER (413)	108,7	1	1,2

[1] Auf der Grundlage von ZWE-Befragungen bzw. Experteneinschätzungen.

[2] AUM (214): Ergebnisse der betriebsgruppenbezogenen und regional differenzierten Akzeptanzanalyse nach Teilnehmerprofil; AGZ (212): Einschätzung folgt der Maßnahmenbewertung auf der Grundlage der Auswertung der Agrarstrukturerhebung, der Testbetriebsdaten und weiterer Gemeindedaten (siehe Kapitel 6.2). 215: Experteneinschätzung.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der maßnahmenbezogenen Ergebnisse.

Insgesamt wurden von 2007 bis 2015 ca. 642 Mio. Euro öffentlicher Mittel an private ZWE ausgezahlt. Das war gut die Hälfte des Programmvolumens. Davon waren knapp 14 % (82 Mio. Euro)<sup>189</sup> mit vollständiger Mitnahme verbunden, d. h. diesbezüglich kann davon ausgegangen werden, dass die Projekte in identischer Weise auch ohne finanzielle Unterstützung umgesetzt worden und von der Förderung keine zusätzlichen Effekte ausgegangen wären. Damit zeichnet sich MV im Vergleich der untersuchten Länder durch Mitnahmen im unteren Feld aus. Das ist auf verschiedene Aspekte zurückzuführen:

- Zum einen auf weniger private ZWE gegenüber öffentliche ZWE,
- zum anderen aber auch auf die Ausgestaltung der an Private adressierten Maßnahmen, insbesondere im Bereich der Flächenförderung (siehe unten).
- Darüber hinaus stellt sich die Finanzlage der Projektträger angespannter als in anderen Regionen der 7-Länder-Evaluation dar. Der verzerrende Effekt einer eher beschönigenden Ex-post-Einschätzung, man hätte das Projekt auch ohne Förderung bewerkstelligt, tritt daher in den Antworten der Befragten weniger stark auf.

Die Gruppe der **produktiven betrieblichen Investitionen** war mit 17 % zwar die Gruppe mit den höchsten Anteilen an Mitnahmen. Insgesamt fielen aber auch hier die Effekte tendenziell geringer aus als in den anderen Bundesländern. Beim AFP (121) und der Diversifizierung (311) wurde z. B. über Prosperitätsprüfung, Mindestinvestitionsvolumen und zielorientierte Förderausrichtung versucht, die Mitnahmen gering zu halten. Auch bei V&V (123) waren entsprechende Ansätze erkennbar. Die vollständigen Mitnahmen lagen bei den genannten Maßnahmen bei 21 %, 11 %

<sup>189</sup> Das waren insgesamt knapp 7 % der ausgezahlten Fördermittel in der Programmlaufzeit.

(ohne Biogas) und 6 %. Es dominierten deutlich teilweise Mitnahmen (um die 70 % bis 80 % der Fälle), da zwar auch ohne Förderung investiert worden wäre, aber später, kleiner oder mit anderen Standards. Bei der Maßnahme 311 wurde aufgrund der unterschiedlichen Relevanz der Mitnahmen für die verschiedenen Diversifizierungsfelder der Bereich der Biogasanlagen gesondert betrachtet. Diese umfassten rund 60 % der Fördermittel. Aufgrund der sehr günstigen Rahmenbedingungen durch das EEG in Kombination mit den nur geringen gewährten Fördersätzen wurden diese Fördermittel unter 311 vollständig als Mitnahmen gewertet. Hingegen waren die vollständigen und auch teilweisen Mitnahmen bei der Maßnahmen 312 mit 6 % für diese Art der Förderung sehr gering. Die Vorhaben wären nach Einschätzung der Befragten ohne Förderung überwiegend aufgrund des unternehmerischen Risikos gar nicht in Angriff genommen worden.

Bei der **Qualifizierung** (111) wurde nach der Stärke der Anreizfunktion der Angebotsverbilligung für die Teilnahme bzw. Inanspruchnahme gefragt. Mit 10 % war die Einschätzung, auch ohne Verbilligung teilgenommen zu haben, im Ländervergleich eher niedrig. Für den weit überwiegenden Teil der Teilnehmenden war die Verbilligung ausschlaggebend für die Inanspruchnahme der Maßnahme. Ein Erklärungsgrund liegt im deutlich höheren ArbeitnehmerInnenanteil an den Teilnehmenden. In den anderen Bundesländern der 7-Länder-Evaluierung setzen sich die Kursteilnehmenden überwiegend aus BetriebsleiterInnen zusammen.

Bei der Gruppe der **tierschutz- und flächenbezogenen Maßnahmen** traten mit 16 % moderate Mitnahmeeffekte auf, die fast ausschließlich auf die Ausgleichszulage (AGZ) und in geringem Maß auf die Teilmaßnahme 214d-A (Erosionsmindernder Ackerbau) zurückzuführen waren (zur Berechnung siehe MB\_6.3). Ansonsten kann für das Gros der AUM aufgrund des auf Einzelflächen bzw. Einzelflächenbegutachtung ausgerichteter Förderansatzes und des hohen Anteils der Ökolandbauförderung an den AUM das Auftreten von Mitnahmen in Gänze ausgeschlossen werden. Das gilt weniger für teilweise Mitnahmen, die insbesondere bei der Teilmaßnahme Integrierte Produktion (IP) auftraten. Die festgelegten Förderauflagen griffen die zentralen Grundsätze der IP für Obst und Gemüse des Bundesverbandes auf. Damit entsprach ein Gros dieser Auflagen, wie beispielsweise Anwendung des Schadschwellenprinzips für den PSM-Einsatz, Wirkstoffwechsel von PSM etc. der guten fachlichen Praxis und/oder war betriebswirtschaftlich vorteilhaft. Der Umfang der Förderauflagen, die für die Teilnehmenden einen tatsächlichen Zusatzaufwand darstellten, wurde daher von Seiten der Maßnahmenbewertung als gering eingestuft. Es ist von hohen sogenannten teilweisen Mitnahmen auszugehen.

Die Mittel der AZ werden aufgrund der Maßnahmenkonzeption als 100 % Mitnahme eingestuft. Neben der Auflage, die Flächen produktiv zu bewirtschaften (nicht nur zu „glözen“) gibt es keine weitere Auflage, die mit der Gewährung der AZ verbunden ist. Es handelt sich um eine reine Beibehaltungsförderung, aus deren Wegfall kein Brachfallen der Flächen in bedeutsamen Umfang resultieren würde. Die Analysen zeigen, dass das Instrument zu pauschal ausgestaltet ist, um tatsächlich gezielt kleinräumig ggf. vorhandene Problemlagen adressieren zu können (siehe hierzu Kapitel 6.2).

Bei den Mitnahmeeffekten für die Tierschutzmaßnahme verhält es sich ähnlich, wie bei der Teilmaßnahme IP der AUM. Die Förderauflagen lagen insbesondere im Bereich der Maßnahmen bei Milchkühen und Aufzuchtrindern geringfügig über der üblichen Praxis (zum Beispiel einzuhalten- de Mindestflächen/pro Tier). Vollständige Mitnahmen konnten auf diese Weise ausgeschlossen werden. Die teilweisen Mitnahmen werden aber auf 75 % der Fördermittel geschätzt.

Die **privaten Investitionen für die ländliche Entwicklung** spielten im Programm eine weniger bedeutende Rolle. Vollständige Mitnahmen sind in diesem Bereich so gut wie nicht aufgetreten. Allein bei der Maßnahme 313 (Fremdenverkehr) sowie den Dienstleistungseinrichtungen privater Träger (321c) wurden im Rahmen von Befragungen Einschätzungen abgegeben, dass das Vorhaben auf gleiche Weise auch ohne Förderung realisiert worden wäre. Dies betraf rund 4 % der Fördermittel. Zusätzlich traten bei vielen Maßnahmen teilweise Mitnahmen auf: „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. (u. a. 322, 323g). Da die Förderung insbesondere die Mehrkosten durch die besonderen Anforderungen an die Art und Weise des Vorhabens abdeckt, waren diese teilweisen Mitnahmen von geringer Relevanz für die Beurteilung der Fördereffizienz. Bei der Fördermaßnahme 323g wurde zudem ein weiterer Aspekt offenbar, der mit Förderung verbunden ist und der auf lange Sicht beobachtet werden sollte. Hier gab es den größten Anteil an Angaben, die die Aufbringung von Folgekosten als (zukünftig) problematisch eingeschätzt haben. Damit wäre nicht Mitnahme, sondern die fehlende Nachhaltigkeit durch einen ggf. zu starken Anstoßeffekt der Förderung der limitierende Faktor für die effiziente Ressourcenverwendung.<sup>190</sup>

### 10.2.2.2 Eingeschränkte 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>191</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>192</sup>

---

<sup>190</sup> Die Förderung ist im Folgeprogramm 2014 bis 2020 nicht mehr enthalten.

<sup>191</sup> So ist z. B. in der Programmplanungsperiode 2014 bis 2020 für Deutschland keine Prüfung der Additionalität vorgesehen (BMW, 2014).

<sup>192</sup> Dieser Verdrängungseffekt wird von Ederveen et al. (in Woon Nam und Wamser, 2010) auf 17 % der Mittel geschätzt.

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 gerade der Kommunen in MV stark ein, sodass nur das Notwendige – und bereits Geplante – finanziert werden kann. Förderung kann 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 ermöglicht, 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“).
- Fehlallokationen können durch unterschiedliche Effekte hervorgerufen werden, beispielsweise durch den Druck, dass Fördermittel „abfließen müssen“. Gerade in der Anfangsphase eines Förderprogramms kann es zu „second-best-“ oder Schubladenlösungen zulasten der Fördereffizienz kommen. Darüber hinaus ist die Gefahr der räumlichen Fehlallokation aufgrund fehlender Kofinanzierungsmöglichkeiten gerade in den Regionen/Kommunen gegeben, die einen besonderen Bedarf haben. Mit zu engen Förderbedingungen und Impulssetzungen ist auch das Risiko „inhaltlicher“ Fehlanreize verbunden, da sie die Rationalitäten vor Ort beeinflussen. 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 EPLR M-V 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 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 geförderten Vorhaben befragt. Daneben wurden andere Untersuchungen und Literatur 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.

Tendenziell ist das EPLR M-V stärker auf Basisinfrastrukturmaßnahmen (z. B. Abwasseranlagen, KiTa/Schule, Sportstätten), und die öffentliche Hand (Landesinstitutionen) als Fördermittelempfänger ausgerichtet (Forst- und Schlösserverwaltung, 323f) als die anderen untersuchten EPLR. Diese strategische Orientierung birgt insgesamt eine Gefahr geringerer Additionalität. Andererseits stellt der große Investitionsstau die öffentliche Hand – bei gleichzeitig stark angespannten öffentlichen Haushalten – vor sehr große Aufgaben.



Die Befragungen der ZWE ergaben daher, dass das Problem einer eingeschränkten Additionalität gemessen an den Finanzmitteln und auf das gesamte Programm bezogen eine untergeordnete Rolle spielte. Nach deren Einschätzungen waren nur 1,6 % der öffentlichen Mittel, die an öffentliche Vorhabenträger ausgezahlt wurden (0,8 % der gesamten Programmmittel) mit eingeschränkter Additionalität verbunden.

Bei einer Analyse auf Ebene der relevanten Fördermaßnahmen ergibt sich ein differenzierteres Bild. Bei den Maßnahmen 313, 322, 323g und LEADER gaben die Befragten öffentlichen ZWE für insgesamt zehn Prozent der Fördermittel an, dass sie das Vorhaben auch ohne Förderung umgesetzt hätten.

Für die Maßnahme Schlösser und Parks (323f) wurde die Einschätzungen des Fachreferates eingeholt und die Auswirkungen der Integration der Maßnahme in die ELER-Förderung auf die Förderstruktur bzw. die unterschiedlichen Finanzlinien anhand der Haushaltspläne betrachtet. Danach könnte das Land, was für die Erhaltung der geförderten Liegenschaften zuständig ist, diese Aufgabe nicht ohne zusätzliche Fördermittel realisieren. Die Aufnahme dieser Maßnahme in das EPLR-MV hat zu einem additiven Einsatz von EU-Mitteln geführt. Neben den Zuweisungen an den BBL-M-V<sup>193</sup> aus ELER Mitteln und den entsprechenden Kofinanzierungsmitteln des Landes wurde im Einzelplan 12 des Haushaltsplan des Landes ein eigenständiger Titel (741.02) für Maßnahmen zur Sanierung von landeseigenen Schlössern und Gärten aus Landesmitteln ausgewiesen. Dessen Ansatz ist bis 2013 auf knapp 4 Mio. Euro angewachsen (FM, 2012). Die Landesmittel wurden somit nicht durch den ELER ersetzt. Zu ähnlichen Einschätzungen kommt die Bewertung der Teilmaßnahmen KiTa/Schulen 321c. In diesem Bereich ist der Investitionsbedarf bei gleichzeitig bestehenden rechtlichen Verpflichtungen von Land und Kommunen so hoch, dass die EU-Gelder additional eingesetzt wurden und mit ihnen deutliche Vorzieheffekte realisiert werden konnten.

Für die Teilmaßnahme Sportstättenbau unter 321c ergab sich nach Untersuchungen des Landesrechnungshofes ein anderes Bild (Plankl et al., 2016). Grundlage der Förderung war die SportRL mit dem Förderbereich I „ELER-Förderung“ und Förderbereich II „Förderung mit Landes- und Bundesmitteln“. Der (erstmalige) Einsatz von ELER-Fördermitteln in der Förderperiode 2007 bis 2013 hat laut Rechnungshofuntersuchungen zu einer Verschiebung innerhalb der Förderstruktur geführt, sowohl räumlich-inhaltlich als auch budgetär. Die guten Bedingungen im Förderbereich I (ELER) führten zu einer Verringerung der Sportstättenförderung in bevölkerungsreichen Zentren und zu einem Rückgang der mit Landesmitteln geförderten Sanierungen von Kernsportanlagen (ebenda, S. 82, 83). Neben dem Rückgang der Landesmittel haben die unterschiedlichen Konditionen der Förderbereiche I und II (Fördersätze, Höhe der veranschlagten Mittel, förderfähige Zuwendungsempfänger) und die starke Fokussierung der ELER-Förderung auf Vereine zu einem „krassen Missverhältnis“ zwischen Förder- und Sportstättenstruktur des Landes geführt. Kommunen erhielten trotz ihres Anteils von 88 % an den Sportstätten nur einen geringen Anteil der För-

---

<sup>193</sup> Betrieb für Bau und Liegenschaften in Mecklenburg-Vorpommern

dermittel. Die Kommunen reagierten auf die verzerrenden Förderkonditionen mit der verstärkten Überlassung ihrer Sportstätten an Vereine. Diese Anpassungsreaktion erschwert tendenziell die Erreichung des förderpolitischen Ziels einer multifunktionalen mit Schulsport gepaarten Nutzung und „überwältzte“ das Risiko der mit der Förderung verbundenen langen Zweckbindungsfrist auf gemeinnützige Strukturen. Neben dieser in Teilen substituierenden und (ver)formenden Kraft der Förderung lässt sich an dieser Maßnahme auch die Schwierigkeit der isolierten Betrachtung der Wirkungen und Additionalität der ELER-Förderung darstellen. Zur Verbesserung der Sportinfrastruktur werden Finanzierungsinstrumente unterschiedlicher Ressorts eingesetzt: Investitionsprogramme der EU, des Bundes, des Landes und der Kommunen kombiniert mit ELER, Goldener Plan Ost, Spitzensportförderung, Konjunkturpaket II, Sonderbedarfszuweisungen, Städtebauförderung (ebenda, S.83). Es besteht aber laut Rechnungshof weder ein Überblick noch eine Koordination der Förderaktivitäten. Eine aussagekräftige Bewertung der Effekte der ELER-Förderung und deren Funktion im Zusammenspiel der verschiedenen Instrumente wäre nur bei einer umfassenden, integrierten Analyse der Sportstättenförderung möglich. Trotz dieser Einschränkung lässt sich aber schlussfolgern, dass zumindest im Rahmen der Umsetzung der Förderrichtlinie des Innenministeriums der Einsatz von ELER-Mitteln mit einem Rückgang der Landesmittel verbunden war.

Der Aspekt der Additionalität wurde auch im Rahmen der forstlichen Fördermaßnahmen kritisch diskutiert und war Schwerpunkt der Analysen zur Halbzeitbewertung, da für den überwiegenden Teil der Vorhaben unter 227 die Landesforstanstalt Hauptzuwendungsempfänger war.<sup>194</sup> Insbesondere im Bereich der Langfristigen Überführung/Umbau und der Jungbestandespflege wurde eine vollständige Additionalität des Programms aufgrund des unmittelbaren Bezugs zum Waldbaukonzept des Landes hinterfragt. In diesem Konzept wird der langfristige Waldbau zu mehr Laub- und Laubmischwald unter Verwendung standortgerechter Baumarten als die Aufgabe der Landesforstverwaltung genannt. In Anbetracht der angespannten Landeshaushalte und des Druckes der Landesforstanstalt zumindest im eigenen Wirkungsbereich kostendeckend zu arbeiten, kann dies aber nicht abschließend eingeschätzt werden (siehe hierzu MB\_5.5 Forstliche Förderung). Auch ein Drittel der Gelder der Maßnahme 111 floss in Kurse, die in großen Teilen von Bediensteten der Landesforstverwaltung besucht wurden und deren Inhalte eher zum Repertoire der Personalentwicklung einer Landesverwaltung zu rechnen sind. Maßnahmen im Bereich Naturschutz und Erholungsinfrastruktur im Wald hingegen wären dagegen zweifelsohne eher nicht oder in geringerem Umfang durchgeführt worden.

Gerade im Bereich der Ländlichen Entwicklung wurde in den Befragungen statt fehlender Additionalität jedoch eindeutig der Aspekt der Zusätzlichkeit und der Anstoßwirkung der Förderung thematisiert, insbesondere für die Dorferneuerung (322), die Tourismusförderung (313) und die Dienstleistungseinrichtungen (321c). Nach Einschätzung einer Vielzahl von befragten VertreterInnen aus Kommunalverwaltungen wären Projekte ohne Förderung oft nicht möglich gewesen, weil

---

<sup>194</sup> Maßnahmen für den Privat- und Kommunalwald wurden im Rahmen der GAK-Förderung angeboten.

die Gemeinden die Mittel nicht aufbringen können (siehe MB\_7.8). Durch die ELER-Förderung haben sich die Handlungsspielräume der Kommunen vergrößert, gerade für Vorhaben, für die – trotz Bedarf keine Finanzierung möglich gewesen wäre. Die Dorferneuerungsförderung bot aus Sicht der befragten Gemeindeverwaltungen eine Möglichkeit, den vorhandenen Investitionstau abzubauen. Allerdings stellten die fehlenden aber notwendigen Eigenmittel zur Kofinanzierung ein Problem und begrenzenden Faktor da. Allgemein besteht immer noch Nachholbedarf, gerade im Bereich des ländlichen Wegebaus.

Fälle mit bedingter Additionalität (das Vorhaben wäre zwar auch realisiert worden, aber später oder einfacher) wurden häufiger genannt. Bei den LEADER-Regionen hätte laut Angaben der ZWE ein gutes Fünftel die Projekte in anderer Form umgesetzt. Typische Antworten aus den Interviews zeigten, dass in diesen Fällen oftmals ohne Förderung eine qualitativ schlechtere/kleinere Umsetzung erfolgt wäre oder die Umsetzung später erfolgt wäre (siehe MB\_8 LEADER). Ähnlich stellten sich die Ergebnisse für die Maßnahmen 322 und 321c dar. Hier wären rund ein Viertel der Projekte nur in veränderter Form umgesetzt worden und zwar meistens mit einer geringeren Investitionssumme bzw. schrittweise und/oder zu einem späteren Zeitpunkt. Bei Maßnahme 323g gaben sogar rund die Hälfte der öffentlichen ZWE an, dass sie ihr Projekt ohne die Förderung nur in geänderte Form hätten durchführen können. Ein Befragter gab an, dass das Projekt in einem längeren Zeitrahmen durchgeführt worden wäre, was allerdings den maroden Zustand des Gebäudes sehr negativ beeinflusst und die Kosten letztlich in die Höhe getrieben hätte. Auch die Suche nach „anderen Fördermittelgebern“ wurde als potenzielle Alternative für eine ELER-Förderung genannt.

Gerade bei den Vorhaben, die größer dimensioniert wurden, sollte nach einer gewissen Zeit überprüft werden, ob sie wirklich ausgelastet und langfristig tragfähig sind, um Schlussfolgerungen für die Nachhaltigkeit der Förderung ziehen zu können. Bisherige Befragungen zeigten jedoch, dass gravierende Probleme mit der Finanzierung von Folgekosten selten waren (siehe 8\_MB\_LEADER, Kapitel 4.5).

Im Rahmen der Evaluation wurde ebenfalls versucht, sich dem Aspekt der **Fehlallokationen durch Fehlanreize** zu nähern. Auch dieser Aspekt fiel aufgrund der inhaltlichen Bandbreite des EPLR M-V in der Tendenz weniger kritisch aus als in den anderen Bundesländern. Zusammenfassend lässt sich aus den empirischen Erkenntnissen der Maßnahmenbewertungen auf folgende Stärken und Schwächen der Förderung insbesondere in den Schwerpunkt-3- und 4-Maßnahmen schließen:

- Auch wenn das EPLR M-V konsequent die im ELER gegebenen Möglichkeiten nutzte, um technische und soziale Infrastruktur zu fördern, bleibt ein Grundproblem zunehmend förderprogramm-basierter Daseinsvorsorge bestehen. 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. So ist die zunehmende Lücke aus der Leistungsfähigkeit kommunaler Finanzen und dem gegebenen Sanierungsbedarf ein grundsätzliches Problem. Förde-

rung soll prinzipiell Neues schaffen – die kommunalen Finanzen reichen teilweise aber noch nicht einmal aus, um das Alte zu erhalten.

- Aus Sicht von LEADER-Akteuren waren die Förderbedingungen im Land anfangs stark auf „harte Projekte“ ausgerichtet. Das beförderte eine Grundtendenz von „Bauen statt Innovation“ auch unter LEADER. Von den Gemeinden wurde dies weniger kritisch gesehen, da die vielen weichen Projekte/Konzepte aus LEADER+ zwar durchaus positiv seien, man aber endlich mehr umsetzen, sprich bauen, wolle, zudem wurden durch LEADERalternativ die Förderbedingungen flexibilisiert (siehe hierzu MB\_8 LEADER).
- Second-Best-Lösungen aufgrund des Mittelabflussdrucks konnten in MV weniger konstatiert werden. Von Anfang an gab es zu „viele Projekte für das vorhanden LEADER-Geld“ (ZWE-Interview, MB\_8 LEADER). Dies gilt insgesamt auch für die ILE-Maßnahmen in Schwerpunkt 3.
- Die prekäre Haushaltslage vieler Kommunen gekoppelt mit der im ELER verankerten Notwendigkeit der öffentlichen Kofinanzierung der Projekte erhöhten aber auch in MV die (räumlichen und inhaltlichen) Fehlallokationsrisiken. Mit dem kommunalen Kofinanzierungsfonds und über das Kofinanzierungsprogramm hat das Land versucht, aktiv gegenzusteuern. Die regionale Verteilung der Fördermittel für den Wegebau (125c) ist trotzdem sehr ungleichmäßig verlaufen, und zwar aufgrund geringer Eigenmittel der Gemeinden und nicht unterschiedlicher Bedarfe. Die Fördermittelverteilung für DE-Maßnahmen hingegen folgte insgesamt weitestgehend dem Handlungsbedarf zur Daseinsvorsorge in MV, der besonders stark im Landkreis Ludwigslust-Parchim und dahingegen etwas abgeschwächt im Landkreis Nordwestmecklenburg gesehen wurde (Plankl et al., 2016, S. 35).
- Es zeigten sich hinsichtlich der Kofinanzierung bei LEADER deutliche Probleme. Zum einen wurden teilweise Projekte privater Träger nicht realisiert, weil die Gemeinden nicht bereit waren, Mittel für die Kofinanzierung bereitzustellen, und auch keine anderen Quellen zur Verfügung standen. Damit verhinderte das zwingende Erfordernis der öffentlichen Kofinanzierung der ELER-Mittel aus Sicht der regionalen Akteure Projekte, die für die Regionen wichtig gewesen wären. Vor allem finanzschwächere Kommunen haben Probleme, die Kofinanzierung und die personellen Ressourcen für die Umsetzung aufzubringen.

### 10.2.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Mitnahmeeffekte haben die Effizienz des Ressourceneinsatzes in Teilen reduziert. Insgesamt waren rund 14 % (24 Mio. Euro)<sup>195</sup> der an private ZWE ausgezahlten Mittel mit vollständiger Mitnahme verbunden. Damit zeichnet sich MV im Vergleich der untersuchten Länder durch Mitnahmen im unteren Feld aus. Zu den aufgetretenen Effekten trugen etwa zu gleichen Anteilen die tier- und flächenbezogenen wie die einzelbetrieblichen Investitionsförderungen bei. Bei ersteren ist es in erster Linie die AZ, die keine (zusätzlichen) Effekte auslösen konnte. Bei den AUM konn-

---

<sup>195</sup> Das waren insgesamt knapp 3 % der ausgezahlten Fördermittel in der Programmlaufzeit.

ten vollständige Mitnahmen bis auf Teile der Erosionsminderungsmaßnahme (214d) weitestgehend ausgeschlossen werden, da die Maßnahmenausgestaltung (Auflagenniveau und Kulissenbindung) überwiegend anspruchsvoll ausfiel. Problematischer sind hier die teilweisen Mitnahmen durch Maßnahmen mit einem Auflagenniveau knapp über der üblichen Praxis, so dass die Anpassungserfordernisse sehr gering ausfielen. Das betrifft die AUM-Teilmaßnahme Integrierte Produktion (214b) und die Tierschutzmaßnahme (215).

Im Programm 2014 bis 2020 sollte MV die Ausrichtung der Förderung im investiven Bereich an öffentlichen Gütern weiter fokussieren. Wesentlich zur Mitnahmevermeidung sind die klare Zielformulierung der Maßnahmen und darauf abgestimmten konsistenten Förderbedingungen und -auflagen. Daher sollte mit dem AFP der bereits seit 2014 eingeschlagene Weg auf zielgerichtete Investitionsanreize für die Bereitstellung von hohen Tier- oder Umweltschutzstandards weiterverfolgt werden. Diese Aspekte werden von den Betrieben unter gegebenen Marktverhältnissen nicht in ausreichendem Maß berücksichtigt. Bei der V&V-Förderung sollte ebenfalls angesichts des derzeit günstigen Zinsniveaus und der Kreditkonditionen die auf Wachstum und Rationalisierung ausgerichtete Kapitalförderung ausgesetzt werden. Im Fall von fehlenden Sicherheiten bei grundsätzlich rentablen Investitionen könnten Ausfallbürgschaften als Alternative in Erwägung gezogen werden, um hohe Mitnahmeeffekte zu verringern. Zudem sollte erwogen werden, die Förderung auf gesellschaftlich erwünschte Investitionen mit erhöhten Risiken (z. B. Innovationen) gezielter zu fördern, z. B. durch stärkere Priorisierung von Innovationsaktivitäten in Projektauswahlkriterien.

Für die AUM sollte der bereits eingeschlagene Weg einer ambitionierten Maßnahmenausgestaltung fortgesetzt werden, wodurch u. a. sichergestellt wird, dass sich die Förderung vom Stand der Technik und den regional ohnehin praktizierten Wirtschaftsweisen abhebt. Die AZ sollte abgeschafft und durch treffsichere Maßnahmen ersetzt werden. Zur Prävention von Mitnahmen bei den Tierschutzprämien wäre neben wirksamen Auflagen für die Haltungsverfahren eine Kombination der Förderung mit ergebnisorientierten Elementen erstrebenswert, um den Aspekt der Tiergesundheit einbeziehen zu können. Wenn die Prämie als "Honorierung" eines guten Zustandes der Tiergesundheit erfolgt, ist es von nachgeordneter Bedeutung, ob diese von Betrieben beantragt wird, die ohnehin eine besonders gute Tiergesundheit erzielen.

Die Ausführungen zu den Aspekten Additionalität und Fehlallokation zeigen deren Vielschichtigkeit und die Erfordernisse systemischer Betrachtungen, die im Rahmen einer Programmbewertung nicht zu leisten sind. Wesentliche Schlussfolgerungen lassen sich aber dennoch ziehen.

- Die Additionalität der eingesetzten Mittel ist – bis auf Teile der forstlichen Förderung und der Sportstättenförderung – 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, ob einige Maßnahmen vor dem Hintergrund der hohen Transaktionskosten und Unsicherheiten in den „Zumutungen des Zuwendungsrechts“ (Gürtler, 2013) richtig aufgehoben sind. Das betrifft insgesamt Maßnahmen

zur Förderung der Infrastruktur zur Versorgung der ländlichen Bevölkerung (Wegebau, Hochwasserschutz, Kitas/Schulen etc.). Diese Maßnahmen sind absolut notwendig, es sollte aber die Trennlinie zwischen steuer- bzw. zuweisungsfinanzierter Daseinsvorsorge und der Entwicklung innovativer Lösungen und neuer Handlungskonzepte über Förderung und Modellvorhaben von der Politik kritisch überprüft und neu gezogen werden. Die zweite Frage zielt in die gleiche Richtung. Eine strukturelle Lücke zwischen Sanierungsbedarf und Leistungsfähigkeit kommunaler Finanzen sollte (nicht ausschließlich) über Fördermaßnahmen geschlossen werden. Ohne Sanierung und Erhalt vorhandener Infrastruktur macht der Anreiz für neue Einrichtungen über Förderung nur bedingt Sinn.

- Dem dringenden Handlungsbedarf zur Entschärfung der Kofinanzierungsproblematik und damit einer nicht zwingend am Bedarf ausgerichteten Inanspruchnahme von Förderung sollte durch den Einsatz von Landesmitteln (gerade für innovative und/oder gemeinnützige private Projekte) oder der landesseitigen Unterstützung für regionale Fonds aus kommunalen Mitteln begegnet werden. Daher sollte der kommunale Kofinanzierungsfonds des Landes beibehalten und ggf. ausgebaut werden. Zu empfehlen wäre auch eine Staffelung der Förderquote in Abhängigkeit von der Steuereinnahmekraft der Gemeinden.
- 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 effiziente Umsetzung bottom-up entwickelter regionaler 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). In der HZB wurden im Wesentlichen die Bedingungen und Voraussetzungen für die Entstehung von Synergien untersucht. Diese liegen 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 Maßnumenumsetzungen (einschließlich IT-Systeme und Antragsverfahren) sowie (räumlich) bündelnde Fachplanungen und Konzepte. Inwieweit das komplementäre Maßnahmenangebot als schlüssig und vollständig gewertet wurde, und inwieweit es Optimierungspotenzial gibt, ist den Ausführungen zu den Wirkungsfeldern unter Kapitel 9.1 sowie der Gesamtbetrachtung unter Kapitel 10.1 zu entnehmen.

Im Folgenden geht es in erster Linie um synergetisch bzw. multifunktional wirkende Maßnahmen und Synergien zwischen Maßnahmen.

### **Synergetisch bzw. multifunktional wirkende Maßnahmen**

Bei den Maßnahmen Berufsbildung 111, Flurbereinigung (125a,b) sowie LEADER handelte es sich um querschnittsorientierte Instrumente, mit denen sowohl sozioökonomische als auch umweltbezogene Wirkungen erzielt wurden. Damit haben diese Maßnahmen ein hohes **Synergiepotenzial**, da sie viele andere Maßnahmen flankieren, bündeln und unterstützen. Im Bereich der umweltbezogenen Maßnahmen konnten zudem „echte Multifunktionalitäten“ herausgestellt werden. Der überwiegende Teil der Maßnahmen wirkte (auch bei klarer Ausrichtung auf ein Schutzgut) gleichzeitig positiv auf mehrere Schutzgüter. So bewirken beispielsweise alle AUM auch positive Effekte für den Klimaschutz. Auch wurden bei vielen investiven Vorhaben für den Moorschutz oder die Fließgewässerentwicklung **Synergien zwischen den Themenfeldern** Wasser, Biodiversität und Klimaschutz erzielt (323b, c, d). Bei diesen Maßnahmen, insbesondere 323b, c und d und dem Ökolandbau 214c, war somit jeder Euro Fördergeld mit relevanten Wirkungen für mehrere Wirkungsfelder verbunden.

Insgesamt entspricht die Teilmaßnahme 323e (Landschaftspflegeprojekte) aufgrund der Verknüpfung von Wirkungen in den Bereichen Landschaftsbild, Biodiversität, Naherholung und Tourismus in idealer Weise den Zielsetzungen des Förderschwerpunkts 3. Auch die Bedeutung der Flurneueordnung für die gemeindliche Entwicklung, die Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und die Sicherung und Erhaltung von Arbeitsplätzen, beispielsweise im Tourismus, wird hoch eingeschätzt.

### **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 beeinflusst und insgesamt verstärkt. Von besonderem Interesse sind dabei schwerpunktübergreifende Synergien (EU-KOM, 2006f). Synergiewirkungen können über unterschiedliche Mechanismen erzeugt werden. Wesentlich im Zusammenhang mit der Umsetzung und Steuerung der Fördermaßnahmen waren folgende:

- Effekt der kritischen Masse (Kumulationseffekt): ein Projekt/eine Fördermaßnahme allein würde keine Wirkung (auf betrieblicher Ebene) oder keine (zusätzlichen), z. B. regionalwirtschaftlichen, Wirkungen in der Fläche erzielen;
- Befreiungseffekt/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 ( $S_N$ ),
- förderstrategisch konzipierte Effekte in Richtlinien (Verknüpfungen, Kumulationen, Stärkung durch entsprechende Auswahlkriterien und deren Gewichtung etc.) ( $S_{SK}$ ),
- planerisch gesteuerte Effekte durch zeitliche und räumliche Koordination anhand von Planungen mit Bündelungsfunktion und/oder Gremien/Akteure vor Ort ( $S_G$ ).

Die folgende Matrix (Tabelle 106) gibt einen Überblick über die zum Teil empirisch belegten, zum Teil theoretisch abgeleiteten Synergieeffekte.

Danach sind Synergien vorwiegend in den Bereichen Wasserschutz, Biodiversität und Lebensqualität entstanden. Im Wirkungsfeld Klima werden nur für den Bereich Klimafolgenanpassung Synergien zwischen 126 und 323b gesehen. Für den Klimaschutz konnten keine sich verstärkenden Interaktionen zwischen Maßnahmen abgeleitet oder belegt werden.





**Tabelle 106: Synergieeffekte zwischen Maßnahmen für die unterschiedlichen Wirkungsfelder <sup>1)</sup>**


Code	Kurzbezeichnung	SP 1: Wettbewerbsfähigkeit					SP 2: Verbesserung der Umwelt und der Landschaft										SP 3: Lebensqualität und Diversifizierung										LEADER							
		111	121	123 a	125 a,b	125 c	126	212	214 a	214 b	214 c	214 d	214 e	215	216	225	226	227	311	312	313	321 a/b	321 c	322	323 a	323b,c	323 d	323 e	323 f	323 g	4...			
111	Berufsbildung							Bio	Bio	Bio		Bio																						
121	AFP				Wett	Wett																												
123 a	Marktstrukturverbesserung								W/B	W/B																								
125a,b	Flurbereinigung					Wett															LQ					Bio, W	Bio, W							
125 c	Wegebau																				LQ												LQ	
126	Hochwasserschutz, -vorsorge																										W, K, Bio							
212	Ausgleichszulage																																	
214a	Vertragsnaturschutz im Grünland													Bio												Bio	Bio, W	Bio, W						
214b	Integrierte Produktion Obst + Gemüse																																	
214c	Ökolandbau																																	
214d	Erosionsminderung im Ackerbau																																	
214e	Blühstreifen für Bienen																																	
215	Tierschutzmaßnahmen																																	
216	Nichtproduktive Investitionen																										Bio	W	W					
225	Waldumweltmaßnahmen																										Bio							
226	Wiederaufbau Forst																																	
227	Nichtproduktive Investitionen Forst																										Bio							
311	Diversifizierung																																	
312	Unternehmensgründung																																	
313	Touristische Infrastruktur																																	LQ
321a	Abwasser-/Kleinkläranlagen																																	
321c	Dienstleistungseinrichtungen																																	LQ
322	Dorferneuerung und -entwicklung																																	LQ
323 a	Managementpläne, Sensibilisierung																																	
323b,c	Fließgewässer-/Seenentwicklung																																	
323d	Lebensraumentwicklung, Moorschutz																																	
323e	Landschaftspflegeprojekte																																	LQ
323f	Kulturhistorische Bausubstanz																																	LQ
323g	Kulturdenkmale																																	LQ
4...	LEADER																																	

<sup>1)</sup> In der Tabelle sind die (Teil)Maßnahmen 123b, 124, 216, 221, 223, 214f/g, 323h aufgrund der geringen bzw. nicht realisierten Umsetzung nicht enthalten.

Quelle: Eigene Darstellung nach Ergebnissen der Maßnahmen- und V-Themenbewertungen.

**Legende zu Tabelle 106:**
 förderstrategisch konzipierte Synergien

 planerisch gesteuerte Synergien

 nachfrageinduzierte Synergien

**Bio:** Biodiversität, **K:** Klimaschutz (hier Klimafolgenanpassung), **LQ:** Lebensqualität, **W:** Wasserschutz, **W/B:** Wachstum und Beschäftigung, **Wett:** Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors

**Beispiele für wirkungsverstärkende Interaktionen von Maßnahmen**

Tabelle 107 enthält beispielhafte Entstehungszusammenhänge für die in der obigen Matrix abgebildeten Synergien.

**Tabelle 107:** Beispiele für Synergieeffekte im Sinne wirkungsverstärkender Interaktionen

Kombinationen	Beispiele für Synergieeffekte	Art der Genese/Interaktion	Quelle
<b>Biodiversität</b>			
214a + 125a/b + Förderverein (Ehrenamt)	„Die Flurbereinigung hat durch die Klärung und Arrondierung von Eigentumsrechten zur Verwirklichung der fachlichen Ziele im Naturschutzgebiet beigetragen. So konnten innerhalb des NSG überwiegend landeseigene und Stiftungsflächen durch Flächentausch, Kauf oder Landverzichtserklärungen platziert werden. Dadurch ist z. B. die Kranichrast erforderliche Regulierung des Wasserstandes möglich und der Nährstoffeintrag aus den unmittelbar angrenzenden landwirtschaftlich genutzten Flächen kann durch angepasste Grünlandnutzungsformen reduziert werden. Dafür wird die Naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung auf drei Viertel des Grünlands im NSG durchgeführt. Die Festlegung der Fördervarianten sowie die Bewilligung erfolgen im Staatlichen Amt für Landwirtschaft und Umwelt (StALU) in Schwerin. Flächen im Besitz der Stiftung Naturschutz werden entweder im Rahmen des Vertragsnaturschutzes gefördert oder mit daran orientierten Bewirtschaftungsauflagen verpachtet.	S <sub>G</sub> Befreiungseffekt (schwach) gesteuert durch den Förderverein + Stiftung, weniger durch Bewilligungsstelle	5.7_MB, 6.3_MB
125a/b + 323d	Flächenbereitstellung durch die Flurneuordnung für die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen, planerische Unterstützung der Maßnahmenumsetzung	S <sub>G</sub> Befreiungseffekt und Kumulationseffekt	5.7_MB, 9.3_MB
ÖKO (214c) + BLÜH (214e)/SCHON (214g)	In einem Umfeld ohne PSM und Mineraldünger können die Wirkungen der Streifenmaßnahmen (leichter) ins Umfeld abstrahlen und erhalten bleiben.	S <sub>N</sub> Verstärkungseffekt	9.3_MB,
<b>Wasserschutz (Grundwasser und Oberflächengewässer)</b>			
126 + 323b	Maßnahme 126 war weniger als technischer Hochwasserschutz konzipiert, sondern auf den naturnahen Gewässerausbau und die Stärkung der Retentionsfähigkeit über die Wiederherstellung naturnaher ökologischer Verhältnisse ausgerichtet. Daher unterstützt ein Großteil der Vorhaben auch die Erreichung von Umweltzielen im Sinne der WRRL und der Maßnahme 323b. Umgekehrt verbessern die Vorhaben unter 323b auch den Hochwasserschutz und wirken synergetisch im Bereich der Klimafolgenanpassung.	S <sub>N</sub> Verstärkungseffekt	Kap. 5.9
125a/b + 323b	Flächenbereitstellung durch die Flurneuordnung für die Umsetzung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen, planerische Unterstützung der Maßnahmenumsetzung (Fallstudien Hoppenrade und Alte Nebel).	S <sub>G</sub> Befreiungseffekt und Kumulationseffekt	5.7_MB
125a/b + 323d	Flächenbereitstellung durch die Flurneuordnung für die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen, planerische Unterstützung der Maßnahmenumsetzung, hiervon ist auch das Schutzgut Wasser betroffen (Moorschutz, Auenentwicklung, Fallstudie Langenhägener Seewiesen).	S <sub>G</sub> Befreiungseffekt und Kumulationseffekt	5.7_MB, 9.3_MB

Kombinationen	Beispiele für Synergieeffekte	Art der Genese/Interaktion	Quelle
323a + 323b/d	Managementplanung soll die erforderlichen Maßnahmen zur Erreichung der Ziele von Natura 2000 (und damit auch der WRRL) identifizieren und die Maßnahmenumsetzung planerisch vorbereiten. Im positiven Falle verbesserte sie auch die Akzeptanz für die spätere Maßnahmenumsetzung.	S <sub>SK</sub> Befreiungseffekt/ Verstärkungseffekt	Kapitel 7.9, (7.10, 7.12)
214d+ 216	Die als Variante der Maßnahme Erosionsmindernder Ackerfutterbau geförderten Schonstreifen an Gewässern und Söllen oder die Erosionsschutzstreifen können die Wirkung der unter 216 geförderten Söllesanierung verstärken und nachhaltig sichern. <sup>1</sup> Ein signifikanter Anteil der Schonstreifen liegt an Gewässern (siehe MB_9.8).	S <sub>N</sub> Verstärkungseffekt	9.8_MB
214 + 216 oder 214 + 323b,c	Theoretisch können fast alle AUM über verschiedene Wirkungspfade die Wirkungen einer geförderten Gewässersanierung/-renaturierung verstärken, wenn sie in unmittelbarer Nähe liegen. Im o.a. Bsp. geht es hauptsächlich um die Vermeidung von Stoffeinträgen durch Erosion und Abschwemmung. Gleiche Wirkung erzielen weitere Varianten der 214d sowie 214b-Gemüsebau und 214e (Blühstreifen) und ansatzweise auch der Ökolandbau 214c. Nährstoffeinträge über Interflow und Grundwasser verhindern darüber hinaus alle weiteren AUM (außer 214b Obstbau), weil sie zur Minderung von Nährstoffüberschüssen beitragen. <sup>196</sup>	S <sub>N</sub> Verstärkungseffekt	9.8_MB
<b>Lebensqualität</b>			
125a,b + 322, LEADER	In der Verknüpfung zwischen Flurneuordnungs- und Dorferneuerungsverfahren werden Maßnahmen in Gemeinden gefördert, z. B. Straßenbau-Projekte, Bündelung des privaten Eigentums, was dazu führen kann, dass Gemeinden zu Entwicklungskernen für eine eigenständigen ländlichen Entwicklung werden, auch abseits der Mittelzentren und der aus Sicht der Regionalplanung entwicklungsfähigen Gebieten.	S <sub>G</sub> Befreiungseffekt und Kumulationseffekt	Kap. 5.7
125c + 313, 322, LEADER	Eine multifunktionale Nutzbarkeit der ausgebauten Wege ist nahezu überall gegeben. Es werden deutliche Wirkungen im Bereich der Attraktivitätssteigerung ländlicher Räume (Tourismus) und der Verbesserung der Lebensqualität (Naherholung) erreicht. LEADER kommt dabei eine räumliche und inhaltliche Koordination und Konzentrationsfunktion zu.	S <sub>G</sub> Kumulationseffekt	Kap. 5.8
322 + 313	In der Maßnahme konnten nach der Loslösung von der NRR auch kirchliche Einrichtungen gefördert werden. Kirchen sind ein wichtiges Kulturgut, einen touristischer Anziehungspunkt sowie ein identitätsstiftendes Element in Dörfern/Gemeinden.	S <sub>N</sub> Verstärkungseffekt	Kap. 7.8
<b>Wachstum und Beschäftigung</b>			
123a + 214c	In 123a wurde ein Bio-Mischfutterwerk gefördert. Biobetriebe werden unter 214c gefördert > Förderung Wertschöpfungskette Bio	S <sub>N</sub> Verstärkungseffekt/Befreiungseffekt	Kap. 5.4
<b>Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors</b>			
121+125a/b	Die Flurbereinigung verstärkt den verbesserten Einsatz von Produktionsfaktoren (Kostensenkung). Synergien mit Förderfällen im AFP eher in Einzelfällen und zufällig.	S <sub>N</sub> Verstärkungseffekt	9.5_MB

Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>196</sup> Aufgrund fehlender räumlicher Daten zu den investiven Maßnahmen konnte keine Auswertung im Hinblick auf das konkrete Vorkommen von räumlichen Kombinationen aus AUM und investiven Maßnahmen erfolgen.

Außer im Zusammenhang mit der Flurbereinigung, den Managementplänen unter 323a und LEADER kam es fast ausschließlich zu nachfrageinduzierten Synergieeffekten. Diese sind in der tatsächlichen Ausprägung eher schwächer, da sie einer kritischen Masse an realisierten Förderprojekten bedürfen, damit ihre „Eintrittswahrscheinlichkeit“ wächst. Das gilt insbesondere für die ökonomischen Wirkungsfelder Agrarsektor und Beschäftigung und Wachstum.

Ein Schwerpunkt der gesteuerten und strategisch konzipierten Synergieeffekte durch Kumulations- und Befreiungseffekte ist der Bereich des **Grund- und Oberflächengewässerschutzes**. Für die Verbesserung der Gewässerqualität lag dem EPLR M-V ein komplementäres Maßnahmenbündel (siehe Kapitel 9.8) zugrunde. In diesem Bereich ist in MV sehr viel durch die WRRL-Umsetzung in Bewegung gekommen. Für ein strategisches Vorgehen und kohärente Planung sorgt eindeutig die Bewirtschaftungsplanung der WRRL. Auf die WRRL-Anforderungen hat der EPLR von Anfang an deutlich Bezug genommen. Der EPLR hat die Möglichkeiten des ELER relativ breit ausgeschöpft, die wesentlichen Wirkungspfade und Instrumente wurden bedient und aufeinander abgestimmt. Landesseitig finanziert wurde eine WRRL-Beratung etabliert. Der Lernprozess für einen kohärenten und synergetischen Wasserschutz wurde in MV durch eine 2009 im Ministerium eingerichtete AG, in der sämtliche relevanten Fachbehörden vertreten sind entscheidend vorangebracht.

**Biodiversitätsziele** wurden im EPLR M-V von einem Bündel aus Maßnahmen unter den Schwerpunkten 2 und 3 verfolgt und zum Teil aufeinander fachlich abgestimmt umgesetzt: Managementplanung (323a), Flurbereinigung (125a/b), AUM (214), investiver Naturschutz (216, 323d) sowie Waldumweltmaßnahmen (227). Ein besonderes Potenzial lag in der Maßnahme 323a. Über diese konnte - neben einer fachlichen Fundierung und besseren Abstimmung von Maßnahmen - eine höhere Akzeptanz notwendiger Maßnahmen erreicht werden. Das haben die Erkenntnisse aus den Fallstudien unterstrichen. Diese haben im Umkehrschluss auch gezeigt, dass die geringe Nutzung der potenziell zur Verfügung stehenden ELER-Fördermöglichkeiten in Teilen auf eine fehlende Managementplanung zurückzuführen war. In der Fallstudie im Rahmen des Vertiefungsthemas Biodiversität wurde auf die besondere Bedeutung des ehrenamtlichen Engagements für den Naturschutz hingewiesen. Qualität der Grünlandlebensräume sowie die Funktion des Schutzgebietes als Kranich- und Wasservogelrast- und Brutplatz hängen von den freiwillig an der Naturschutzgerechten Grünlandbewirtschaftung teilnehmenden Landwirten ab. Darüber hinaus spielt aber auch das Engagement der Mitglieder eines Fördervereins bei der Regulierung des Wasserstandes, der Öffentlichkeitsarbeit sowie in Zukunft ggf. weiteren Pflegemaßnahmen eine wichtige Rolle. Die Kombination aus engagiertem Ehrenamt und Agrarumweltmaßnahmen war für das untersuchte Gebiet eine entscheidende Stellschraube. Damit ist der Erfolg aber auch sehr vulnerabel, da er von der Bereitschaft, sich ehrenamtlich zu engagieren, abhängt.<sup>197</sup> Zur Verstetigung und zur Unterstützung des ehrenamtlichen Engagements wäre es sicher sinnvoll, Strukturen wie

---

<sup>197</sup> So zeigt z. B. die Übersicht über den Vergabestand im Monitoring häufiger Brutvögel in Mecklenburg-Vorpommern viele zu besetzende Plätze (Wahl und Sudfeldt, 2010, Abb. 1).

Landschaftspflegeverbände oder Lokale Aktionen (wie in SH) zu nutzen (siehe auch Ausführungen in Kapitel 7.13).

Das größte Potenzial im EPLR M-V für Synergien für regionale Entwicklungsimpulse und die Verbesserung der **Lebensqualität** lag in der finanziellen Stärkung und inhaltlichen Öffnung (LEADER-alternativ, 2010) des LEADER-Ansatzes in Kombination mit einem breiten Spektrum an Schwerpunkt-3-Maßnahmen. Grundsätzlich haben sich der LEADER-Prozess und die GLES als geeignet gezeigt, Vorhaben auf regionaler Ebene zu bündeln und durch das Gremium der LAG einen kohärenten Abstimmungs- und Entscheidungsrahmen herzustellen. Sowohl Schwerpunkt 2 als auch die sektorbezogenen Maßnahmen wurden, trotz der prinzipiellen Öffnung in der Programmformulierung, nicht mit einbezogen, was aufgrund des Charakters der Maßnahmen auch nicht passend gewesen wäre.

Die Bündelungs- und Anstoßkraft wurde im Rahmen der Erhebungen zu LEADER insgesamt bestätigt. Neben den ELER-Vorhaben wurden von zehn Regionen 78 weitere Projekte<sup>198</sup> genannt, die mit Bezug zu den GLESn auf den Weg gebracht wurden. Die genannten Finanzierungsquellen waren breit gestreut. Am häufigsten waren Landesmittel sowie Mittel aus dem EFRE und EFF. Zum EFF gab es enge Verknüpfungen (die Durchführungsbestimmungen des EFF ermöglichen die Nutzung bereits vorhandener Strukturen, wie den LAGn der LEADER-Regionen). Durch die fünf an der Ostsee gelegenen LAGn erfolgte die Erstellung einer Lokalen Entwicklungsstrategie Fischwirtschaftsgebiet (LES FIWIG) inkl. Entwicklungskonzept und Projektvorschlägen.

Zusätzlich zu den in der Matrix enthaltenen Themen wirkten viele Maßnahmen im Hinblick auf die Qualitätssteigerung des **Tourismusstandorts** MV zusammen. Insbesondere die Maßnahmen 125a, c, 313, 323e, f, g, LEADER aber auch 322 spielten eine Rolle. Eine Besonderheit war dabei in MV das Zusammenwirken unterschiedlicher Finanzierungsquellen innerhalb der Maßnahme 313. Durch die GRW wurden große Investitionsvorhaben innerhalb von Tourismusschwerpunkträumen finanziert, durch die ILERL-MV eine größere Anzahl kleinerer Projekte. Durch diese finanzstrategische Entscheidung konnten deutlich mehr Mittel in diese Maßnahme fließen als in den anderen untersuchten EPLR und somit Effekte über die Realisierung kritischer Massen von Projekten unterschiedlicher Dimensionierungen erzielt werden. Besonders positiv zu bewerten ist, dass im Rahmen der Befragungen der LEADER-Regionen insbesondere der Tourismus als das Handlungsfeld bewertet wurde, für dessen effektive Förderung die regionale Ebene auf Grundlage eines Gesamtkonzeptes besonders gut geeignet ist. Hier ist aus Sicht der Akteure viel umgesetzt und angestoßen wurde (siehe Kapitel 8). Allein 39 % der LEADER-Mittel wurden für Projekte des Maßnahmengencode 313 verwendet.

---

<sup>198</sup> Aufgrund Spielraums der RegionalmanagerInnen und der Freiwilligkeit bei der Beantwortung dieser Fragen, sind die Daten lückenhaft, weshalb hier kein vollständiges Bild gegeben ist (siehe MB LEADER, Kap. 4.5.3).

Im Sinne einer Verstärkung der regionalen und synergetischen Effekte wirkte sich positiv aus, dass die begrenzten LEADER-Budgets durch weitere Schwerpunkt-3-Maßnahmen-Mittel flankiert werden konnten.

### Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Synergieeffekte zwischen Maßnahmen konnten identifiziert werden, deren Umfang einen positiven Effekt auf die Fördereffizienz hat, ohne dass dieser näher quantifiziert werden kann. Ein großes Potenzial liegt im Angebot synergetisch wirkender, sogenannter multifunktionaler Maßnahmen wie dem Ökolandbau und der Moorrenaturierung sowie der Realisierung integrierter Konzept basierter Förderansätze. Im Sinne einer Effizienzsteigerung sollten die folgenden Aspekte erwogen werden:

- Für LEADER ist es wichtig, die bisherigen Stärken wie die gute Vernetzungsarbeit der Regionen weiter zu unterstützen. Die Regionalmanagements als wichtige Kümmerner müssen über ausreichende Personalressourcen verfügen, hierzu ist die im CLLD-Leitfaden gesetzte Größe (zwei FTE) ein passender Richtwert (bisheriger Wert in Mecklenburg-Vorpommern ca. 1,4 FTE). Unter diesen Voraussetzungen sollte auch die GLES in ihrer Bündelungsfunktion weiter gestärkt werden.
- Die Förderung des Fremdenverkehrs sollte auch weiterhin als Teil eines Gesamtpakets aus verschiedenen Instrumenten und Förderprogrammen gesehen werden und sich am tourismuspolitischen Handlungsrahmen der Landesregierung MV orientieren. Unterlegt werden sollte diese Landesstrategie durch regionale Tourismuskonzepte, die sämtliche Finanzierungslinien (GAK, GRW, ELER, EFRE etc.) ausleuchten und umfassen. LEADER-Regionen können vor Ort einen koordinierenden Part der unterschiedlichen Akteure und Vorhaben übernehmen.
- Wenn – was sinnvoll wäre – zukünftig mehr Beratung zur Begleitung von investiven Förderungen angeboten wird, sollte diese Förderung integriert in der jeweiligen Maßnahme erfolgen und begleitend angelegt sein, nicht nur punktuell. Dies gilt zum Beispiel auch für die Diversifizierungsförderung. Eine flankierende Beratung wurde bisher nicht angeboten, ist aber für den nachhaltigen Erfolg der Förderung angeraten (siehe Kapitel 7.2)
- 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 ertragsarmen 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 zu richten, 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 TeilnehmerInnen 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, andererseits zusätzliche freiwillige Module für bestehende Maßnahmen angeboten werden (siehe auch 9.3\_MB).

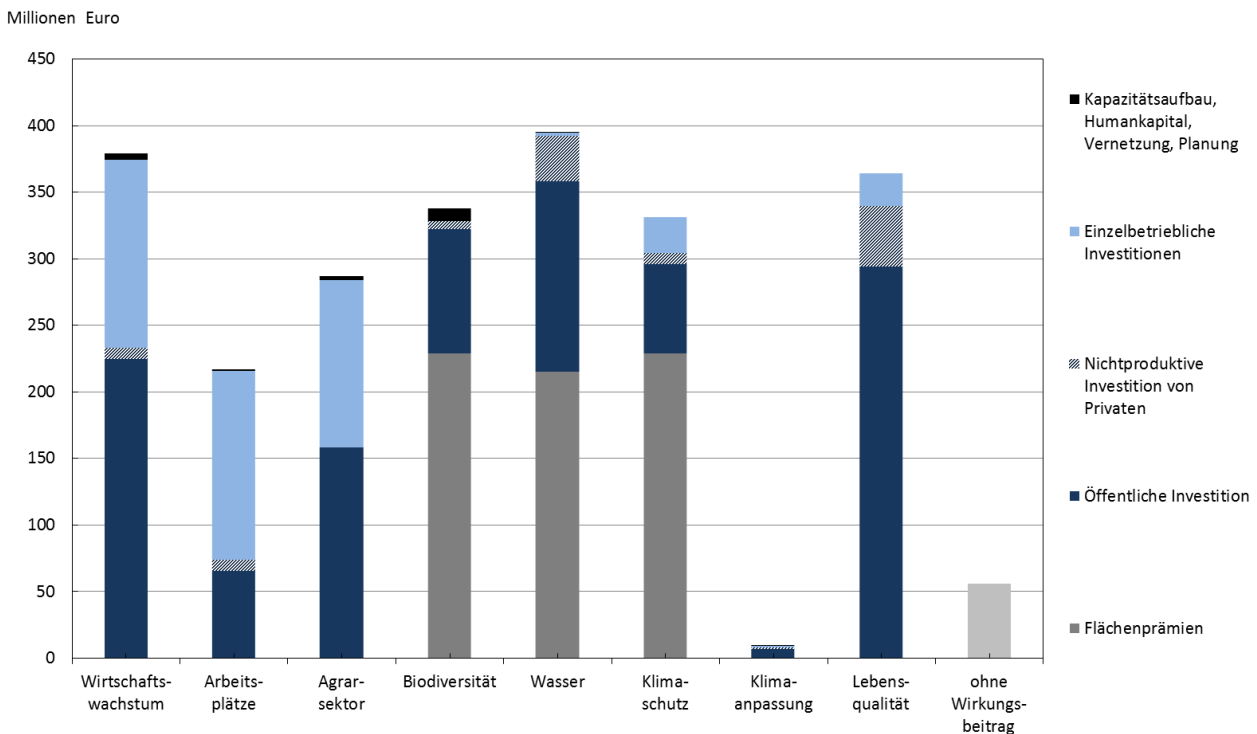
## 11 Gesamtbetrachtung und übergeordnete Empfehlungen

### 11.1 Gesamtbetrachtung

Mit dem EPLR M-V 2007 bis 2013 wurde 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 M-V mit Blick auf die prioritären Ziele der ELER-Förderung und die übergeordnete Programmstrategie dargestellt und diskutiert.

Abbildung 57 zeigt vereinfacht die Wirkungspfade des EPLR M-V. 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 unterschieden. 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 identischer Weise durchgeführt worden wären (vollständige Mitnahme, siehe hierzu Kapitel 10.2.2).

**Abbildung 57:** Fördermittel 2007 bis 2015 mit positiven Wirkungen nach Wirkungsfeldern und Interventionstypen



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Ist-Ausgaben (vgl. GVB, 2016) und der Einschätzung der Maßnahmenwirkungen in den Vertiefungsthemen (vgl. Kapitel 9).



Die wirksamen Mittel des EPLR M-V verteilten sich relativ gleichmäßig auf Wirkungsfelder mit sozio-ökonomischem Bezug (Wirtschaftswachstum, Arbeitsplätze und Agrarsektor, Lebensqualität) und auf umweltbezogene Wirkungsfelder (Biodiversität, Wasser und Klima). Für Maßnahmen mit positiven Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum wurden 379 Mio. Euro verausgabt (31 % der Programmmittel), davon allein 287 Mio. Euro für den Agrarsektor. Eine Teilmenge dieser Ausgaben (217 Mio. Euro bzw. 23 % der Programmmittel) trug zur Schaffung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen bei. Für die Verbesserung der Lebensqualität wurden 365 Mio. Euro (29 % der Programmmittel) eingesetzt.

Die meisten wirksamen Mittel entfielen auf den Wasserschutz (395 Mio. Euro, 32 % der Programmmittel). Für wirksame Maßnahmen zum Schutz der Biodiversität bzw. des Klimas wurden jeweils etwa 340 Mio. Euro (27 % der Programmmittel) aufgewendet. Allerdings waren viele wirksame Maßnahmen für den Klimaschutz nicht als solche konzipiert. Die Reduzierung von Treibhausgasemissionen war lediglich ein positiver, jedoch marginaler Nebeneffekt vieler Maßnahmen. Ausgaben zur Klimaanpassung hatten im EPLR M-V eine geringe Bedeutung. Etwa 56 Mio. Euro (4 % der Programmmittel) wurden für die Ausgleichszulage (212) verausgabt, die zu den auf Programmebene betrachteten Wirkungsfeldern keinen Beitrag leisteten.

In den sozio-ökonomischen Wirkungsfeldern hatten einzelbetriebliche und öffentliche Investitionen – vor allem in die Infrastruktur – die größte Bedeutung. Die Wirksamkeit einzelbetrieblicher Investitionen wurde jedoch durch Mitnahme- und Verdrängungseffekte verringert. Für die Verbesserung der Lebensqualität waren vor allem öffentliche Investitionen in die Infrastruktur, in die Daseinsvorsorge und in partizipative Entwicklungsprozesse relevant. 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 weitgehend durch die anspruchsvolle Ausgestaltung der AUM vermieden. Nichtproduktive Investitionen von Privaten und Vereinen, z. B. in den Bereichen Umwelt, Tourismus, Dorferneuerung sowie öffentlich geförderte, private Investitionen in Humankapital haben vom Umfang her eine untergeordnete Bedeutung.

Die rein monetäre Hinterlegung der Wirkungspfade des EPLR M-V in Abbildung 57 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** in einem Wirkungsfeld ergibt sich aus einer entsprechenden Problemlage im Programmgebiet.
- Anhand des **Beitrags des ELER zur Problemlösung** wird beurteilt, inwieweit das Interventionsfeld des ELER (z. B. Instrumente und Inhalte der Förderung) geeignet ist, zur Problemlösung beizutragen.

- Anhand der **Wirkung des EPLR M-V im Verhältnis zum Basistrend** wird bewertet, ob die Wirkungen des EPLR M-V ausreichend waren, um den allgemeinen Basis- bzw. Entwicklungstrend (siehe Entwicklung ausgewählter **Basisindikatoren**) zu beeinflussen.
- Die **finanzielle Bedeutung des EPLR M-V im Verhältnis zu anderen Finanzierungsquellen** gibt Aufschluss darüber, ob das EPLR M-V 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 M-V vor dem Hintergrund der Wirkungen** gibt einen Hinweis darauf, 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 der Kriterien in Tabelle 108 ermöglicht eine Gesamtbewertung des EPLR M-V, 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 drei Stufen vorgenommen. Darüber hinaus sind die Leistungsträger<sup>199</sup> und Maßnahmen mit Zielverfehlung (Maßnahmen mit Ziel und zu vernachlässigender bzw. negativer Wirkung) in den einzelnen Wirkungsfeldern dargestellt (vgl. hierzu Definition und Aussagen in Kapitel 10.2.4).

---

<sup>199</sup> Leistungsträger sind Maßnahmen mit einem expliziten Ziel, einem sicheren Wirkungszusammenhang und einem hohen Wirkungsbeitrag je Bezugsgröße (je Hektar bzw. je Euro). Bezogen auf das Gesamtproblem kann der Wirkungsbeitrag der Maßnahme immer noch marginal sein. Ein Leistungsträger kann sowohl eine Nischenmaßnahme mit hohem Wirkpotenzial als auch eine Maßnahme mit großen Finanzvolumen sein.

**Tabelle 108:** Gesamtbetrachtung im Hinblick auf vertieft untersuchte Wirkungsfelder

Bewertungskriterien	Wirtschaftswachstum	Schaffung von Arbeitsplätzen	Agrarsektor	Biodiversität	Wasser	Klimaschutz	Klimaanpassung	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>	→ <sup>8)</sup>	9)		
Wirkung EPLR im Verhältnis zum Basistrend							?	
Bedeutung EPLR im Verhältnis zu anderen Finanzquellen							?	
Maßnahmenmix EPLR vor dem Hintergrund der Wirkungen							?	
Leistungsträger	312	312	125a/b	214a,e,f,g, 216, 225, 227*, 323b,c,d,h	214a,c,d, 321, 323b,c,d	214a,c, 226, 227*, 323d	126	312, 321c*, 322, 411, 413, 431, 125c
Zielverfehlung	311 Biogas	124, 311 Biogas, 323g	124, 311 Biogas	221, 223	221, 223	221, 223, 311 Biogas	keine	311 Biogas

Legende

gering/schlecht	mittel/moderat	hoch/gut	nicht einschätzbar

\* Zu Aspekten der eingeschränkten Additionalität siehe Kapitel 10.2.2.2.

- 1) B1 – BIP/Kopf in KKS (Index EU28=100) – 2006: 78 % , 2011: 87 % .
- 2) B9 – BWS Primärsektor in Mio. Euro – 2006: 784 Mio. Euro, 2011: 1.092 Mio. Euro
- 3) B2 – Erwerbstätigenquote (in % der Bevölkerung 15-64 Jahre) – 2006: 63,5 % , 2014: 71,1 % .
- 4) B3 – Arbeitslosenquote – 2006: 19,0 % , 2011: 12,5 % .
- 5) B7 – Arbeitsproduktivität Landwirtschaft (GVA/JAE) – 2006: 39,0 Tsd. Euro/JAE, 2011: 49,8 Tsd. Euro/JAE
- 6) B17 – Bestand der Feldvögel (Jahr 2000=100) – Bundes-Zielwert 2015 = 100 % , 68 % (2006), 65 % (2009), 63 % (2012)
- 7) B18 – Ökologisch wertvolle Fläche in % der LF – 13,6 % der LF (2009), 11,7 % der LF (2013), In MV geht der Verlust insbesondere auf die HNV-Stufe III zurück und deutet damit Veränderungen in der Normallandschaft an.
- 8) B20 – Flächenbilanzüberschuss von Stickstoff im Mittel der Jahre 2007 bis 2010 bei knapp 62 kg N/ha LF (biota, 2013), der Trend zeigt keine eindeutige Richtung.
- 9) B26 – THG-Emissionen aus der Landwirtschaft 4.842 kt CO2Äq (2012) (nur Lachgas und Methan aus Landwirtschaft), es fehlen von den LULUCF-Werten insbes. die Emissionen aus Mooren, diese dürften erhebliche Anteile haben.

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Folgenden werden die vorgenommenen Einstufungen für jedes Wirkungsfeld erläutert.

### **Wirkungsfeld Wirtschaftswachstum**

Die erneuerte Lissabon-Strategie und die aktuelle Strategie „Europa 2020“ zielen auf ein integratives und nachhaltiges, gesamteuropäisches Wachstum. Die Relevanz für die Förderung des Wirtschaftswachstums durch den EPLR M-V ergibt sich aus der unter dem Bundes- und EU-Durchschnitt liegenden Wirtschaftskraft der ländlichen Räume von MV. Bereits in der ELER-VO bestand allerdings ein Zielkonflikt zwischen den ausgleichspolitischen Zielen der Ländlichen Entwicklungspolitik der EU und dem wachstumsorientierten Ziel der erneuerten Lissabon-Strategie. Die Förderung wachstumsschwacher Wirtschaftssektoren oder Regionen kann deren Wertschöpfung zwar erhöhen, dabei wird das gesamtwirtschaftliche Wachstum aber in geringerem Maße gestärkt als mit Investitionen in andere Regionen bzw. Wirtschaftsbereiche. Das EPLR M-V hatte im Kontext anderer wirtschaftspolitischer Instrumente (EFRE-, GRW-, KfW/ERP und Mittelstandsförderung) eine nachrangige finanzielle Bedeutung; die inhaltliche Relevanz war aufgrund der Art der geförderten Maßnahmen begrenzt.

Zwischen 2007 und 2015 wurden für Maßnahmen mit Zielen und/oder erwarteten Wirkungen 1,03 Mrd. Euro (83 % der Programmmittel) ausgegeben. Eine positive Wirkung auf die Bruttowertschöpfung war letztendlich mit rund 376 Mio. Euro (30 % der Programmmittel) verbunden, da Maßnahmen mit Zielen bzw. erwarteten Wirkungen keinen Wirkungsbeitrag leisteten oder ein Teil der verausgabten Mittel aufgrund von Mitnahmeeffekten keine Wirkungen erzielten.

Die quantifizierbaren Wirkungen des EPLR M-V auf das Wirtschaftswachstum waren mit etwa 0,04 % bis 0,02 % der jährlichen Bruttowertschöpfung des Landes gering. Die Wertschöpfungseffekte entstanden zu einem Drittel im Primärsektor (121, 125, teilweise 311) und zu etwa zwei Dritteln in den Nicht-Primärsektoren (123, Schwerpunkte 3 und 4). Unter den geförderten Maßnahmen waren die Unternehmensförderung und -entwicklung (312) und die Diversifizierung (311, ohne Biogas) die Maßnahmen mit dem höchsten Wirkungsbeitrag je Mitteleinsatz. Weitere, überwiegend indirekte Wertschöpfungseffekte entstanden durch den Ausbau der Daseinsvorsorge (313c, 322, 413) sowie der ländlichen und touristischen Infrastruktur (125, 313, 323f/g, 41). Der Umfang dieser indirekten Effekte konnte nicht quantifiziert werden.

Die regionalökonomische Analyse zeigte keinen signifikanten Zusammenhang zwischen den wirtschaftsbezogenen Ausgaben des EPLR M-V und der Entwicklung der Bruttowertschöpfung in MV, da die erzielten Wirkungen insgesamt zu klein waren. Einen signifikanten und positiven Einfluss auf die BWS des Primärsektors hatten dagegen die sektorbezogenen Maßnahmen (121, 125, 311). Umweltbezogene Maßnahmen wirkten sowohl negativ (214) als auch gering positiv (212) auf die BWS des Primärsektors. Da es sich hierbei nicht um langfristige (strukturelle) Effekte im Sinne des CMEF handelt, wurde die Wirkung dieser Maßnahmen nicht bei der Quantifizierung des Wirkungsindikators berücksichtigt.

Die vergleichsweise geringen Wirkungen des EPLR M-V auf die Bruttowertschöpfung und der ausgleichsorientierte Ansatz der Ländlichen Entwicklungspolitik der EU legen nahe, dass das Programm einen zu vernachlässigenden Beitrag zur Umsetzung der Lissabon-Ziele leistete.

### **Wirkungsfeld Schaffung neuer Arbeitsplätze**

Aufgrund der hohen und im Bundesvergleich überdurchschnittlichen Arbeitslosenquote in Mecklenburg-Vorpommern besteht ein hoher arbeitsmarktpolitischer Handlungsbedarf. Daher war die Schaffung und Sicherung dauerhafter Arbeitsplätze ein Hauptziel der gemeinsamen Landesstrategie für den Einsatz von EFRE-, ESF- und ELER-Mitteln. Das EPLR M-V hatte im Kontext anderer beschäftigungspolitischer Instrumente, wie der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Wirtschafts- und Tourismusförderung über die GRW eine nachrangige Bedeutung. Inhaltlich bot das EPLR M-V nur begrenzte Möglichkeiten, um die direkte Schaffung neuer Arbeitsplätze außerhalb des Primärsektors gezielt zu fördern.

Zwischen 2007 und 2015 wurden für Maßnahmen mit Zielen und/oder Wirkungen im Bereich Beschäftigung 876 Mio. Euro (70,2 % der Programmmittel) aufgewendet. Neue Arbeitsplätze wurden durch etwa 217 Mio. Euro (17 % der Programmmittel) geschaffen. Die Beschäftigungswirkung des EPLR M-V war mit einem Saldo von 367 bis 986<sup>200</sup> neuen Vollzeitarbeitsplätzen moderat, blieb aber hinter dem ursprünglichen Zielwert von 2.180 neuen Arbeitsplätzen zurück (Stand 2009).<sup>201</sup> Allerdings wurden durch den EPLR M-V deutlich mehr Arbeitsplätze geschaffen als durch die ländlichen Entwicklungsprogramme anderer Bundesländer. Neue Arbeitsplätze sind fast ausschließlich in den Nicht-Primärsektoren entstanden (123, 312, 313, 321c, 322, 41), die meisten durch die Förderung der Unternehmensgründung und -entwicklung (312) sowie durch die Marktstrukturverbesserung (123a). Durch den Ausbau der ländlichen und der touristischen Infrastruktur entstanden vermutlich weitere, indirekte Beschäftigungseffekte, die jedoch nicht quantifiziert werden konnten. Im landwirtschaftlichen Sektor hatte die EPLR-Förderung vor allem eine beschäftigungssichernde Wirkung.

Die Beschäftigungswirkungen des EPLR M-V insgesamt waren zu klein, um diese mit Hilfe eines regionalökonomischen Schätzansatzes quantifizieren zu können. Dies erscheint in Anbetracht der bottom-up geschätzten Größenordnung der Beschäftigungswirkung – 0,01 bis 0,04 % bezogen auf alle vollzeitäquivalenten Erwerbstätigen in MV – plausibel. Der Beitrag des EPLR M-V zur Erreichung der Lissabon-Ziele war daher zu vernachlässigen.

---

<sup>200</sup> Das angegebene Intervall spiegelt die Beschäftigungswirkung der Projekte ohne Mitnahmeeffekte (untere Grenze) bzw. mit teilweisen Mitnahmeeffekten (obere Grenze) wider. Die tatsächliche Beschäftigungswirkung lag vermutlich eher an der unteren Grenze des Intervalls.

<sup>201</sup> Mit dem 5. Änderungsantrag 2011 wurde der Zielwert für den Ergebnisindikator R8 (zusätzliche Arbeitsplätze) auf 415 reduziert.

### **Wirkungsfeld Agrarsektor**

Grundsätzlich ist die Arbeitsproduktivität im Agrarsektor in Mecklenburg-Vorpommern im nationalen Vergleich relativ hoch. Wenn es auch regionale Unterschiede in der Entwicklung der sektoralen Wettbewerbsfähigkeitsindikatoren gibt, lässt sich hier nur bedingt Handlungsbedarf ableiten. Bedarf bestand allerdings bei der Instandhaltung und Verbesserung ländlicher Infrastruktur sowie im Hinblick auf neue Herausforderungen an das Betriebsmanagement, zum einen durch einen relativen hohen Wachstums- und Wettbewerbsdruck auf den Exportmärkten und zum anderen durch gesellschaftliche Anforderungen (z. B. Ressourceneffizienz, Klimaschutz und Tierwohl) an einen modernen und wettbewerbsfähigen Agrarsektor.

Da wichtige Einflussfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit außerhalb des Handlungsfeldes der ELER-Förderung liegen, ist das Potenzial des EPLR M-V, die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors zu fördern, insgesamt begrenzt. Positive Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors sind etwa 23 % der Gesamtmittel zuzuschreiben. Die Mittel entfielen überwiegend auf öffentliche und einzelbetriebliche Investitionen. Investitionen in Humankapital haben mit einem Anteil von unter einem Prozent an den Gesamtmitteln eine aus budgetärer Sicht untergeordnete Bedeutung.

Positive Wirkungen des EPLR M-V auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors resultierten sowohl aus der Flurbereinigung (125a und b) und in einem geringeren Maße die Verbesserung der ländlichen Infrastruktur (125c) als auch aus einzelbetrieblichen Investitionen (121, 123 und 311) und den Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen (111). Aber gerade auch im Kontext des relativ großen Budgets und unter Berücksichtigung von Mitnahme- und Verdrängungseffekten sind die Wirkungen der Agrarinvestitionsförderung (121) als marginal zu bezeichnen. Insgesamt lässt sich nur ein geringer Einfluss des EPLR M-V auf die Entwicklung der Arbeitsproduktivität und Bruttowertschöpfung des Primärsektors ableiten. Im Vergleich zur 1. Säule der GAP hatte das EPLR M-V eine relativ geringe finanzielle Bedeutung.

### **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 ELER-Maßnahmenspektrum bietet vielfältige Ansatzmöglichkeiten, die von der Stärkung des Humankapitals (Berufsbildung, Beratung) über Agrar- und Waldumweltmaßnahmen in der Fläche, Ausgleichszahlungen für hoheitliche bedingte Bewirtschaftungseinschränkungen, bis hin zu gezielten Naturschutzinvestitionen reichen. Das Potenzial freiwilliger Maßnahmen – wie die des ELER – ist allerdings beschränkt, da Anreize über die reine Kostenkompensation für die Erstellung ökologischer Leistung hinaus nicht zulässig sind und so relevante Gebiete in erforderlichem Flächenumfang nicht nachhaltig erreicht werden können. Das stellt insbesondere in den Kerngebieten des Biodiversitätsschutzes ein Problem dar, wie negative Trends bei Erhaltungszuständen von FFH-Lebensraumtypen zeigen, die von einer spezifischen landwirtschaftlichen Nutzung abhängig sind.

Die Biodiversitätswirkung des EPLR M-V war gut, kann aber weiter optimiert werden. Von den gesamten öffentlichen Mitteln für Maßnahmen mit positiven Biodiversitätswirkungen ging nur gut ein Drittel in Maßnahmen mit hohen Wirkungen auf Arten und Lebensräume (rund 13 % der Programmmittel). Leistungsträger waren die Naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung (214a) sowie ausgewählte weitere AUM (214) und investive Naturschutzmaßnahmen (216, 323b, c, d, h). Im Forstbereich waren insbesondere die Waldumweltmaßnahmen (225), Naturschutzmaßnahmen im Wald und der Waldumbau hin zu naturnäheren Mischbeständen (227) wirksam, kleinflächig auch die Waldrandgestaltung (227). Mangels Antragstellung konnten die zwei Maßnahmen zur Erstaufforstung (221, 223) ihre potenziellen Wirkungsbeiträge zur Verbesserung der biologischen Vielfalt nicht erbringen.

Verglichen mit anderen öffentlichen Naturschutzausgaben außerhalb der ELER-Förderung kommt dem EPLR M-V eine erhebliche Bedeutung zur Verwirklichung von Naturschutzzielen in MV zu. Die erzielte flächenhafte Wirkung des EPLR auf die Biodiversität ist in der Normallandschaft als gering (12,2 % der gesamten LF) und den Schutzgebieten deutlich höher einzustufen (19,5 % der Natura-2000-LF). Die forstwirtschaftlichen Maßnahmen verbesserten die biologische Vielfalt auf ca. 12.200 ha bzw. 2,3 % der Waldfläche, zuzüglich einiger Flächen in der Maßnahme 226 Wiederaufbau. Der anhaltende Verlust der biologischen Vielfalt konnte durch die ELER-Förderung nicht gestoppt werden, da Ursachen der Intensivierung der landwirtschaftlichen Flächennutzung, z. B. die Globalisierung der Märkte und die steigende Produktion erneuerbarer Energien durch die ELER-Förderung nicht beeinflusst werden.

### **Wirkungsfeld Wasser**

Auch beim Wasserschutz besteht ein regional hoher Handlungsdruck. Mecklenburg-Vorpommern zeichnet sich zwar im Bundesvergleich durch vergleichsweise geringe Nährstoffüberschüsse aus. Aber 33 % der Grundwasserkörper und fast alle Küstengewässer werden als belastet eingestuft, in der Hauptsache aufgrund diffuser Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft. Beim ökologischen Zustand der Oberflächengewässer wiederum bestehen vor allem bezüglich der Hydromorphologie große Defizite. Der strategische Förderansatz sieht für den Wasserschutz eine Kombination aus ordnungsrechtlichen und freiwilligen Maßnahmen vor. Bei den Nährstoffüberschüssen sind die Möglichkeiten freiwilliger Maßnahmen des ELER aber begrenzt, weil deren Ursache in Teilen in Umsetzungsdefiziten bzw. Lücken auf Seiten des Ordnungsrechts zu suchen sind.<sup>202</sup>

Der umgesetzte Maßnahmenmix zur Erreichung der WRRL-Ziele für die Verringerung von Nährstoffüberschüssen und -austrägen ist insgesamt als umfassend und schlüssig einzuschätzen, nur einzelne Bausteine (WRRL-Beratung) wurden in der letzten Förderperiode rein landesseitig finanziert. In der ELER-Förderung setzt man in diesem Bereich vor allem auf Agrarumweltmaßnahmen (214) und auf Maßnahmen zur Verbesserung der Abwasserreinigung (321). Die AUM

---

<sup>202</sup> An dieser Stelle ist auf die verschiedenen Aktivitäten zur Verbesserung des Ordnungsrechtes zu verweisen, vor allem auf die immer noch ausstehende Novellierung der Düngeverordnung.

mit einem Anteil von 97 % der erzielten Minderungswirkung bei Stickstoffüberschüssen waren der wichtigste Leistungsträger. Innerhalb der AUM wurde der größte Wirkungsbeitrag auf Grünland erzielt, vor allem durch die Ökologischen Anbauverfahren und die Naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung. Hingegen blieb die Wirkung der Maßnahmen auf Ackerflächen gering. Ein geringer Anteil des Minderungseffektes wurde durch den investiven Naturschutz beigetragen. Die Minderungseffekte der ELER-Maßnahmen bei den N-Bilanzsalden, die im Förderverlauf leicht zunahmen, konnten zwar den gegenläufigen Trend eines wachsenden N-Überschusses, der durch exogene Faktoren bestimmt war, landesweit in etwa ausgleichen. Zur Erreichung der WRRL-Ziele sind aber in vielen Regionen erheblich höhere Minderungsraten erforderlich.

Zur Verbesserung des ökologischen Zustandes der Fließ- und Standgewässer waren die wichtigsten Bausteine die Förderung der naturnahen Gewässerentwicklung durch öffentliche Investitionen (323b, z. T. auch 323d), die in Mecklenburg-Vorpommern komplett über den ELER finanziert war, sowie die Sanierung von Seen (323c) und Söllen (216). Komplementär wirkten durch Minderung der Nährstoffeinträge die AUM (214) und vor allem der Ausbau und die Modernisierung von Abwasseranlagen (321) und letztlich auch die Flurbereinigung, die durch die Flächenbereitstellung die Umsetzung entsprechender Projekte ermöglicht hat.

### **Wirkungsfeld Klimaschutz**

Auf dem Weltklimagipfel in Kyoto einigte man sich 1997 auf eine Reduzierung der THG-Emissionen in den Industrieländern um durchschnittlich 5,2 % im Vergleich zu 1990 im Zeitraum von 2008 bis 2012. 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 die Energieeffizienz. Die Landesregierung MV hat sich zum Ziel gesetzt, die CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2020 um mindestens 40 % gegenüber 1990 zu verringern. In den verschiedenen gesellschaftlichen Sektoren soll dies durch Energieeinsparung, Energieeffizienz, den Ausbau erneuerbarer Energien und durch biogene CO<sub>2</sub>-Speicherung und THG-Vermeidung erzielt werden.

Es bestehen bereits vielfältige ordnungsrechtliche, Anreiz- und sogar marktwirtschaftliche Instrumente auf EU-, Bundes- und Landesebene zur Reduzierung von Klimagasemissionen. Die ELER-Förderung stellte in diesem Kontext, sowohl im Hinblick auf THG-Vermeidung (Wirkungsbeiträge von 214, 226, 227, 323d) als auch auf die Produktion/Verwendung erneuerbarer Energien, lediglich einen kleinen Baustein dar, selbst wenn man die positiven und zumeist marginalen Nebenwirkungen von Maßnahmen des EPLR M-V ohne explizite Klimaschutzziele einrechnet. In einem mittleren Szenario wurden Beiträge zur Treibhausgaseinsparung im Umfang von 1,6 % der gesamten THG-Emissionen in MV im Jahr 2012 oder rund 5,7 % der landwirtschaftlichen Emissionen berechnet. Der Beitrag der nur bis 2012 bestehenden Förderung zur Produktion erneuerbarer Energien konnte nicht quantifiziert werden, erreichte aber sicherlich nur marginale Anteile an der Nettostromerzeugung im Land.



### **Wirkungsfeld Klimaanpassung**

Im Wirkungsfeld der Klimafolgenanpassung wird der Handlungsdruck zunehmend höher. Das Maßnahmenspektrum der ELER-VO bietet hierzu grundsätzlich bessere Optionen als bei den oben diskutierten Klimaschutzmaßnahmen, wenngleich die wenigsten Maßnahmen explizite Ziele in diesem Bereich formulierten. Maßgeblich konnten durch Hochwasserschutzmaßnahmen (126) landwirtschaftliche Flächen im Umfang von knapp 3.000 ha vor den Folgen von Starkregenereignissen geschützt werden. Weitere Beiträge lieferten die durch Wiederaufbau Forst (226) geförderten Wundstreifen. Sie dienten, ebenso wie die Wasserentnahmestellen und die kameragestützte Waldbrandüberwachung, der Waldbrandvorsorge. Mit einzelbetrieblichen Investitionen (AFP, 121) konnten seit 2009 auch mobile Beregnungseinrichtungen gefördert werden. Damit lassen sich zunehmende Unwägbarkeiten in der Niederschlagsverteilung während der Vegetationsperiode abpuffern. Durch Maßnahmen wie der Berufsbildung und Information (111) können Betriebe für notwendige Anpassungsmaßnahmen sensibilisiert werden, z. B. in den Bereichen Sortenauswahl, Fruchtfolge, Beregnung, aber auch Stallbauten usw.

### **Wirkungsfeld Lebensqualität**

Die Relevanz der Maßnahmen im EPLR M-V zur Verbesserung der Lebensqualität war begründet in der schwachen wirtschaftliche Lage und Beschäftigungsentwicklung im Land und den hohen Anforderungen des demografischen Wandels im Hinblick auf den Erhalt der Daseinsvorsorge, vor denen ein Großteil der ländlichen Räume in MV steht. Vor diesem Hintergrund zielten die Maßnahmen auf die Stärkung und Diversifizierung des Arbeitsmarkts sowie auf den Erhalt und die Verbesserung der Attraktivität der ländlichen Räume als Lebens- und Erholungsraum auch für künftige Generationen.

Der Maßnahmen-Mix des EPLR M-V konnte in dem Dimensionen-Set von Lebensqualität besonders in den Dimensionen „Wohnstandortbedingungen“ und „Persönliche Aktivitäten (Freizeit etc.)“ einen Beitrag leisten. Aufgrund der Beschäftigungseffekte waren auch die Dimensionen „Materieller Wohlstand (Erwerbsarbeit)“ sowie „Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit“ von Bedeutung.

In der Dimension „Wohnstandortbedingungen“ bezog sich der Beitrag auf die gestalterischen Maßnahmen an Gebäuden und im Verkehrsraum. Einen weiteren Schwerpunkt bildeten die geförderten Dorfgemeinschaftshäuser als Gemeinschaftseinrichtungen für soziale und kulturelle Freizeit-Aktivitäten sowie für bürgerschaftliches Engagement und Vereinsarbeit. Die Ausrichtung der SP-3 und 4 Maßnahmen auf die Daseinsvorsorge als zentralem Ziel des EPLR M-V stellte den zweiten Hauptaspekt der Dimension „Wohnstandortbedingungen“ dar: Hier leistete die geförderte technische und soziale Infrastruktur in Form von Dienstleistungs-, Gemeinschafts- und Kinderbetreuungseinrichtung einen großen Beitrag. Wirkungen in der Dimension „Persönliche Aktivitäten (Freizeit)“ wurden darüber hinaus aus den geförderten Tourismusprojekten (313) sowie mit den Maßnahmen zur Verbesserung der ländlichen Infrastruktur (125a, c) erreicht. Die integrierten Ansätze der ländlichen Entwicklung in LEADER setzten auf relevante Akteure und förderten das Selbstentwicklungspotenzial in den Regionen. Sie entfalteten durch die Stärkung endogener

Potenziale in ländlichen Räumen eine besondere Wirkung. Der Großteil der LEADER-Projekte war auf die Verbesserung der Attraktivität in den ländlichen Räumen ausgerichtet.

Vor allem die nationale Politik auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene kann auf die Verbesserung der Lebensqualität Einfluss zu nehmen. Zentrale Politikfelder sind die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik sowie die Sozialpolitik. Mit seiner Ausrichtung auf die Themen Beschäftigung und Daseinsvorsorge in den ländlichen Räumen in MV vermag der EPLR M-V eine Lücke im Hinblick auf die besonderen Anforderungen der ländlichen Entwicklung zu füllen.

### **Fazit**

Zusammenfassend betrachtet besteht in MV ein sehr hoher Handlungsbedarf für nahezu alle auf Programmebene betrachteten Wirkungsfelder. Im Wirkungsfeld Biodiversitäts- und Wasserschutz war der EPLR M-V das wichtigste Finanzierungsinstrument. Für die sozio-ökonomischen Wirkungsfelder Wirtschaft, Arbeit, Agrarsektor und Lebensqualität sowie für den Bereich Klima war der EPLR M-V nur eine unter vielen zur Verfügung stehenden Finanzquellen. Für die Realisierung dieser Ziele waren andere Instrumente inhaltlich und/oder finanziell sehr viel besser aufgestellt als die ELER-Förderung.

Vor dem Hintergrund der Basistrends und der übergeordneten politischen Ziele (Europa 2020, Göteborg-Strategie, WRR, Kyoto-Protokoll) ist die Wirksamkeit des EPLR M-V bezüglich der Themen Wirtschaftswachstum, Arbeitsplätze, Agrarsektor und Lebensqualität als gering zu bewerten, wenn auch die Wirkungen höher waren im Vergleich zu anderen EPLR. Maßnahmen zum Schutz der Biodiversität und der Grund- und Oberflächengewässer leisteten dagegen einen moderaten – wenn auch zur Trendumkehr nicht ausreichenden – Wirkungsbeitrag. Die Ursachen für die in Teilen eingeschränkte Effektivität des EPLR M-V sind vielfältig: Zum einen liegen die relevanten Stellschrauben zur Erreichung der Ziele außerhalb des Einflussbereiches des Programms. Dies trifft praktisch alle Wirkungsfelder. Zum anderen hätte durch den EPLR M-V mehr erreicht werden können, wenn die Mittel für einen wirksameren Maßnahmenmix bzw. für wirksamere Ausgestaltungen angebotener Maßnahmen verausgabt worden wären.

## **11.2 Ausblick und übergeordnete Empfehlungen**

Zu den einzelnen Maßnahmen bzw. Themen der Programmbewertung finden sich die Empfehlungen in den jeweiligen Kapiteln 5 bis 9 in diesem Bericht. An dieser Stelle werden übergeordnete Empfehlungen für MV sowie die EU formuliert, die eine Relevanz für das Gesamtprogramm bzw. die zukünftige Förderstrategie und Durchführung haben.

### **Empfehlungen an die EU**

- Insbesondere die Förderung der Agrarinvestitionsförderung (121) und der Marktstrukturverbesserung (123a) sind mit nationalen oder darüber hinausgehenden Verdrängungseffekten

verbunden. Die Verlagerung der Milchproduktion wurde durch die gesetzten Förderanreize beschleunigt und verstärkt. Aus Sicht des Landes MV ist dies gewollt. Der europäische Mehrwert einer solchen Politik ist jedoch nicht ersichtlich. Das Förderangebot sollte unter der Maßgabe der Minimierung von Verdrängungseffekten modifiziert werden, z. B. indem die Förderung auf die Bereitstellung öffentlicher Güter fokussiert wird (vgl. folgende Empfehlung). Hierzu ist es notwendig, das Ausmaß und den Umfang der nationalen bzw. europaweiten Verdrängungseffekte der Förderung zu kennen. Eine thematische, EU-weite Studie zu den Verdrängungseffekten der ELER-Förderung wäre hier sinnvoll.

- 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 nicht zu vernachlässigender Mitnahme- und Verdrängungseffekte nur eine geringe Wirksamkeit haben. Das wichtigste Argument hierfür ist, dass ein Großteil der produktiven Investitionen auch ohne Förderung erfolgen würde. Investitionen in öffentliche Güter würden dagegen ohne Zutun der öffentlichen Hand kaum erfolgen, da der Nutzen der Allgemeinheit zukommt und nicht privatisiert werden kann.

### **Empfehlungen an Mecklenburg-Vorpommern**

- Die ELER-Förderung ist in MV das wichtigste Finanzierungsinstrument für Maßnahmen zum Schutz der Biodiversität und der Grund- und Oberflächengewässer, bei einem gleichzeitig sehr hohen Handlungsbedarf. Um die Biodiversitäts- und Wasserschutzwirkungen des EPLR M-V zu erhöhen, sollten die finanzielle Ausstattung von *dark-green*-Maßnahmen, insbesondere in Schutzgebieten, erhöht werden.
- Mit dem EPLR M-V wurden vorrangig fachpolitische Ziele in den Bereichen Umwelt, ländliche Infrastruktur und Daseinsvorsorge sowie in der Land- und Forstwirtschaft verfolgt. Die direkten Wirkungen des Programms auf das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum sind moderat, da der ELER nur wenig Möglichkeiten zur direkten Unterstützung des Wirtschafts- und Beschäftigungswachstums bot. Lediglich die Förderung der Unternehmensgründung und -entwicklung (312) war explizit auf die Schaffung von Arbeitsplätzen ausgerichtet. Da die Schaffung von Arbeitsplätzen auch weiterhin eine hohe Priorität in MV hat, sollte die Förderung der Unternehmensgründung und -entwicklung fortgeführt und durch weitere beschäftigungsschaffende Maßnahmen (z. B. Anschubfinanzierungen, Personalkostenzuschüsse) ergänzt werden. Erfahrungen mit entsprechenden Fördergegenständen im EPLR haben Nordrhein-Westfalen (als Teil der Diversifizierung) und Hessen (z. B. in 313). Zukünftig könnten die vereinfachten Kostenoptionen die Umsetzung dieser Fördergegenstände erleichtern.
- Der Ausbau der ländlichen und touristischen Infrastruktur ist im vergleichsweise dünn besiedelten und touristisch attraktiven MV von hoher Bedeutung. Das Maßnahmenspektrum des EPLR M-V ist hierfür gut geeignet und sollte in der Breite beibehalten werden. In der abgelauenen Förderperiode überstieg die Nachfrage nach Fördermitteln (313, 41, 322) das verfügbare Mittelvolumen deutlich. Dies sollte bei der zukünftigen Finanzplanung berücksichtigt werden.

- Eine gezielte Kompetenzentwicklung durch Beratungs- und Bildungsangebote beseitigt Hemmnisse für investive Fördervorhaben und verstärkt deren nachhaltige Effekte. Insbesondere für den Bereich der Diversifizierung (311) hat sich die Beratung als Schlüsselfaktor herausgestellt. Auch für die Wirkungsfelder Tier- und Umweltschutz und Tourismus sind Synergien aus der Kombination von investiven und beratenden bzw. qualifizierenden Förderangeboten denkbar.
- Im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes sollte zwei grundlegenden Fragen nachgegangen werden. Erstens, ob einige Maßnahmen vor dem Hintergrund der hohen Transaktionskosten und Unsicherheiten in Förderprogrammen richtig aufgehoben sind. Das betrifft insgesamt Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Infrastruktur und Daseinsvorsorge (Wegebau, Hochwasserschutz, Kitas/Schulen etc.). Diese Maßnahmen sind absolut notwendig, es sollte aber die Trennlinie zwischen steuer- bzw. zuweisungsfinanzierter Daseinsvorsorge und der Entwicklung innovativer Lösungen und neuer Handlungskonzepte über Förderung und Modellvorhaben von der Politik kritisch überprüft und neu gezogen werden. Die zweite Frage zielt in die gleiche Richtung. Eine strukturelle Lücke zwischen Sanierungsbedarf und Leistungsfähigkeit kommunaler Finanzen sollte (nicht ausschließlich) über Fördermaßnahmen geschlossen werden. Ohne Sanierung und Erhalt vorhandener Infrastruktur macht der Anreiz für neue Einrichtungen über Förderung nur bedingt Sinn.
- Die Additionalität der eingesetzten EU-Mittel ist, mit Ausnahme der forstlichen Förderung (226, 227, einzelne Fördergegenstände unter 111) und der Sportstättenförderung unter 321c, hoch. In den benannten Maßnahmenbereichen wurden teilweise Landesmittel durch EU-Mittel ersetzt. Vor dem Hintergrund zunehmend angespannter öffentlicher Haushalte ist diese Entwicklung aus Landessicht zwar nachvollziehbar, widerspricht aber dem Grundprinzip der Zusätzlichkeit der ELER-Förderung.

### **Empfehlungen an die EU-Ebene zur förderstrategischen Ausrichtung des ELER**

- 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.
- Die Mitnahme- und Verdrängungseffekte erreichen bei einzelbetrieblichen Förderansätzen häufig eine nicht zu vernachlässigende Größenordnung. Insbesondere im Bereich internationaler Produktmärkte (Milch, Getreide) wird durch die ELER-Förderung der nationale und EU-weite Verdrängungswettbewerb befördert. Aus Sicht eines Mitgliedstaates bzw. einer Region mag dies durchaus intendiert sein. Der europäische Mehrwert eines politikgetriebenen Verdrängungswettbewerbes ist jedoch nicht ersichtlich.

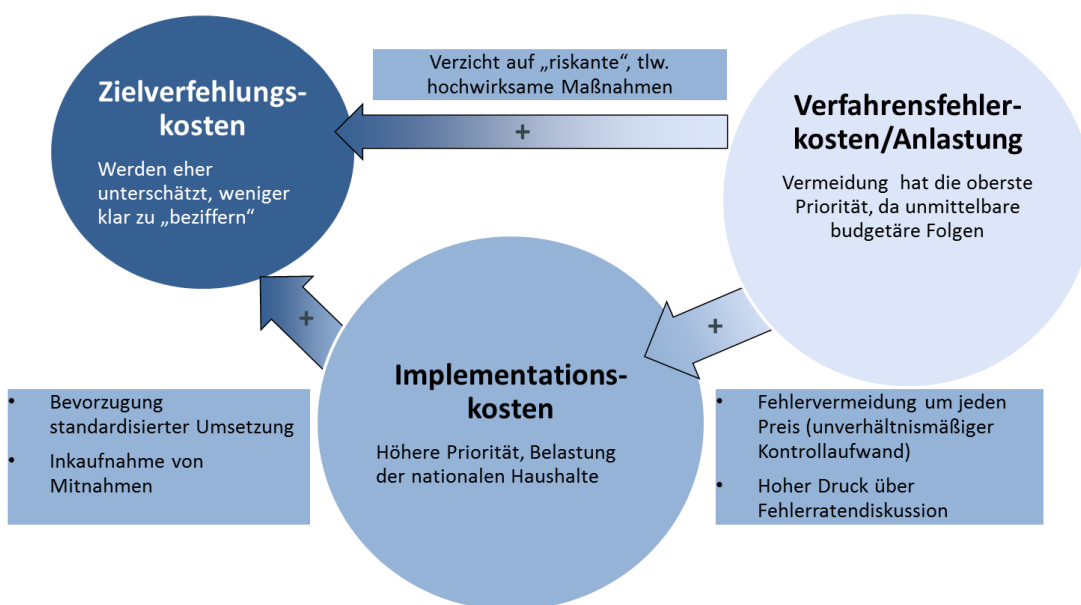
### Ausblick auf die nächste Förderperiode

Die Implementationskostenanalysen im Rahmen der 7-Länder-Evaluierung und die Analyse der Umsetzungsstrukturen und -prozesse des EPLR M-V haben deutlich erkennen lassen, wie sehr Regelungs- und Organisationsrahmen den Erfolg von Förderprogrammen mitbestimmen.

Es gibt deutliche Hinweise, dass für die Förderperiode 2014 bis 2020 über Kontrollstatistiken, Fehlerquoten und Rechenschaftslegungen noch mehr Druck im Umsetzungssystem aufgebaut werden wird. Gleichzeitig ist nach Auffassung vieler Akteure der Förderverwaltungen 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 er bereits den Programmaufstellungsprozess 2014 bis 2020 verkompliziert, stark verzögert und zu einem weiter gestiegenen Absicherungsbedürfnis auf den verschiedenen Ebenen der Verwaltung geführt. Die Vermeidung von Verfahrensfehlern und eine damit verbundene Anlastung haben gegenüber fachpolitischen Förderzielen gerade in den Verhandlungsprozessen mit der EU-KOM weiter an Gewicht gewonnen. Der „better spending Prozess“ auf europäischer Ebene ist allzu oft auf fehlerfreies, zügiges Ausgeben und weniger auf wirkungsvollen Mitteleinsatz ausgerichtet.

Diese Rahmenbedingungen können zu einer ungünstigen Dynamik innerhalb der Förderverwaltungen führen, die insgesamt die Fördereffizienz belastet. Abbildung 58 stellt vereinfacht die potenziellen Wechselwirkungen dar.

**Abbildung 58:** Dynamik zwischen Vermeidung von Verfahrensfehlerkosten, Implementationskosten und Zielverfehlungskosten



Quelle: Eigene Darstellung.

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 Verwaltungskosten 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, aber in ihrer Detailtiefe dem Subsidiaritätsgrundsatz der EU-Verfassung entsprechende Regelungen enthält, sowie eine Veränderung der Fehlerbewertung und Berechnungsmethoden der Anlastung wird mit der EU-Förderung kein effizienter Ressourceneinsatz erfolgen, noch werden die formulierten Förderziele erreicht.

Prominentes Beispiel für diese negativen Wechselwirkungen aus Form und Inhalt in MV sind die Tierschutzmaßnahmen. Für zusätzliche Effekte der Maßnahme werden wichtige Auflagen aufgrund des Kontrollaufwands und erhöhten Fehlerquoten nicht mehr in der Maßnahme verankert sein. Die zukünftige Maßnahmenausgestaltung wird somit zwar Fehler verhindern, der Anteil von reinen Mitnahmen wird jedoch steigen.

### **Empfehlungen an die EU-Ebene im Hinblick auf den Rechtsrahmen**

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 der EU-Haushaltsordnung in Artikel 59 festgelegten geteilten Mittelverwaltung ist erforderlich. Hierzu gehören insbesondere die folgenden Punkte.

- Die Umsetzung des Single-Audit-Prinzips, wie es bereits im Bereich der Struktur-, des Fischerei- und des Kohäsionsfonds gemäß Artikel 148 der VO (EU) Nr. 1303/2013 gilt. Das Prinzip ist Ausdruck einer angemessenen Kontrolldichte. Die bestehenden und bewährten Systeme und Verwaltungsverfahren der Mitgliedstaaten müssen dabei stärker anerkannt werden.
- Ein stärkeres Gewicht des in Artikel 5 Absatz 4 des Vertrages der Europäischen Union festgeschriebenen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit sowohl für die EU-Rechtssetzung als auch für die Prüfungstätigkeit der EU-KOM. Letztere ist in Artikel 59 Absatz 2 der EU-Haushaltsordnung ausdrücklich festgelegt. Für die Rechtssetzung 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 Bescheinigende Stelle als auch die EU-KOM sollte – dem Konzept der EU-KOM von 2008 folgend (EU-KOM, 2008b) – auf bis zu 5 % angehoben werden. Dieser erhöhten Schwelle sollte sich der EuRH anschließen. Dies würde den Druck im System erheblich verringern und die „Kontrollspirale“ unterbrechen.
- Das Verwaltungs- und Kontrollsystem der flächenbezogenen und investiven Maßnahmen sollten 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 für Vor-Ort-Kontrollen.

In der zurückliegenden Förderperiode 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 Bescheinigenden Stelle und der Zahlstelle sollten erst für die Zukunft gelten.





## Literaturverzeichnis

- AZ-RL M-V 2007: Richtlinie zur Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz. Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern 2007.
- DA Schlösser und Parks: Dienstanweisung für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur Erhaltung, Wiederherstellung und Aufwertung kulturhistorischer Bausubstanz zum Schutz und der Erhaltung des ländlichen Kulturerbes bei Schlössern, Gutsanlagen und Parks.
- DGERhG M-V 2012: Gesetz zur Erhaltung von Dauergrünland im Land Mecklenburg-Vorpommern (Dauergrünlanderhaltungsgesetz - DGERhG M-V) vom 10. Dezember 2012. GVOBl.M-V 2012, S. 544. <http://www.landesrecht-mv.de/jportal/portal/page/bsmvprod.psml;jsessionid=18B9ED158B1C74FD1B479C9FDA98D98D.jpc5?showdoccase=1&st=null&doc.id=jlr-DGr%C3%BCnErhGMVrahmen&doc.part=X&doc.origin=bs>. Zitiert am 3.2.2014.
- DGERhVO M-V 2008: Verordnung zur Erhaltung von Dauergrünland (Dauergrünlanderhaltungsverordnung - DGERhVO M-V). GVOBl.M-V 2008, S. 474. [http://mv.juris.de/mv/gesamt/DGruenErhV\\_MV.htm#DGruenErhV\\_MV\\_rahmen](http://mv.juris.de/mv/gesamt/DGruenErhV_MV.htm#DGruenErhV_MV_rahmen). Zitiert am 13.9.2010.
- FlurbG: Flurbereinigungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 546), zuletzt geändert durch Art. 17 des Gesetzes vom 19. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2794).
- GRW 2008: Regionales Förderprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2008 - Allgemeine Vorbemerkungen zur Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GA). [http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal\\_prod/Regierungsportal/de/wm/\\_Service/Publikationen/index.jsp?&publikid=435](http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/wm/_Service/Publikationen/index.jsp?&publikid=435). Zitiert am 16.9.2010.
- ILERL M-V: Richtlinie über die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung, Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz. Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern, Hrsg: Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern.
- LwAnpG: Gesetz über die strukturelle Anpassung der Landwirtschaft an die soziale und ökologische Marktwirtschaft in der Deutschen Demokratischen Republik. GBL.DDR 1991 I S. 642.
- MaStrVerbRL M-V 2015: Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Marktstrukturverbesserung (Marktstrukturverbesserungsrichtlinie - MaStrVerbRL M-V); Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern vom 08.07.2015. Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern 2015, Nr. 29, S. 472-479.
- RL Schlösser und Parks: Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur Erhaltung, Wiederherstellung und Aufwertung kulturhistorischer Bausubstanz zum Schutz und der Erhaltung des ländlichen Kulturerbes bei Schlössern, Gutsanlagen und Parks vom 28. Januar 2009. Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern, Hrsg: Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern, 16.02.2009, Heft 7.
- UTHV 2010: Richtlinie zur Förderung umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren. Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern 2010

- VO (EG) 800/2008: VO (EG) Nr. 800/2008 zur Erklärung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt in Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag. VO (EG) 800/2008.  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:214:0003:0047:de:PDF>. Zitiert am 16.9.2016.
- VO (EU) Nr. 1305/2013: Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005. Amtsblatt der Europäischen Union, L 347/487-548 DE vom 20.12.2013. Internetseite Publication Service of the European Union: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0487:0548:DE:PDF>. Zitiert am 7.1.2014.
- VV Meckl.-Vorp. Gl. Nr. 630 - 206: Richtlinie zur Förderung von Unternehmensgründungen und -entwicklungen von Kleinunternehmen im ländlichen Raum aufgrund der Ziele des EPLR M-V (Code 312) für Vorhaben außerhalb des Anwendungsbereichs der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW), Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus - V 330 -. AmtsBl.M-V 2011 S.170.
- BodenmarktExklusiv, Nr. 2014 vom 9.2014, Verpachtung von Agrarland in Mecklenburg-Vorpommern. S. 1-2. [www.bodenmarkt.info](http://www.bodenmarkt.info). Zitiert am 1.9.2016.
- Ahlfeldt, A. und Koßmehl, I. (2013): Bildungsbedarf landwirtschaftlicher Unternehmen im Landkreis Vorpommern-Rügen. Empirische Untersuchung 2012. Tribsees.
- AM, Ministerium für Arbeit Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (2005): Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (LEP M-V). Internetseite Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern: [http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal\\_prod/Regierungsportal/de/vm/\\_Service/Publicationen/index.jsp?&publikid=1202](http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/vm/_Service/Publicationen/index.jsp?&publikid=1202). Zitiert am 26.4.2010.
- AMI, Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH (div. Jgg.): Marktbilanz Milch. Bonn.
- Armbrecht, L., Lambertz, C., Albers, D. und Gauly, M. (2015): Tierwohl von Milchkühen bei Stall- und Weidehaltung - Ein Vergleich anhand des Welfare Quality Protokolls 4046. In: Gieseke, D. et al. (Hrsg.): Tierhaltung im Spannungsfeld von Tierwohl, Ökonomie und Gesellschaft. Tagungsband zur Tierwohl-Tagung 2015 in Göttingen, S. 70-72.
- Arnold, F., Freier, R., Geissler, R. und Schrauth, P. (2015): Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen. DIW Wochenbericht 2015, H. 43, S. 1031-1040. Internetseite DIW: [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.517381.de/15-43.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.517381.de/15-43.pdf) Zitiert am 4.8.2016.
- Augustin, J. und Chojnicki, B. (2008): Austausch von klimarelevanten Spurengasen, Klimawirkung und Kohlenstoffdynamik in den ersten Jahren nach der Wiedervernässung von degradiertem Niedermoorgrünland. In: IGB, Leibniz-Institut für Gewässerökologie und Binnenfischerei (Hrsg.): Phosphor- und Kohlenstoff-Dynamik und Vegetationsentwicklung in wiedervernässten Mooren des Peenetales in Mecklenburg-Vorpommern: Status, Steuergröße und Handlungsmöglichkeiten. Berichte des IGB, H. 26. S. 50-67.
- Backhaus, T. (2010): Beiträge der Landwirtschaft zum Bodenschutz und zur Sicherung der Biodiversität. In: LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern und BV M-V, Bauernverband Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.): Erhalt der landwirtschaftlichen Nutzfläche und Biodiversität - Herausforderungen für die Landwirtschaft - Tagungsband MeLa-Kongress 2010. 34 S., Gülzow. S. 1-9.

- Bathke, M. (2013): Ländlicher Wegebau. Ergebnisse einer Befragung der Amtsverwaltungen. Evaluation des ELER-Programms Ländlicher Raum 2007-2013 in Mecklenburg-Vorpommern. In: LR, Thünen-Institut für Ländliche Räume, BW, Thünen-Institut für Betriebswirtschaft und OEF, Thünen-Institut für Forstökonomie (Hrsg.): Bericht 2013 zur laufenden Bewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Braunschweig. S. 1-47.  
[http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/dam\\_uploads/Projektordner/Publikationen\\_de/Projektberichte\\_de/2013/Bewertungsbericht\\_2013\\_Mecklenburg-Vorpommern.pdf](http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/dam_uploads/Projektordner/Publikationen_de/Projektberichte_de/2013/Bewertungsbericht_2013_Mecklenburg-Vorpommern.pdf). Zitiert am 16.9.2014.
- Bathke, M. (2010a): Fallstudie Natürliches Erbe, Fallstudien zu ausgewählten Fördervorhaben und Befragung von Teilnehmern an der FFH-Managementplanung; Anhang zur Halbzeitbewertung des EPLR M-V 2007-2013, Teil II, Kapitel 18, Maßnahme 323 Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes.
- Bathke, M. (2010b): Fallstudie Wegebau, Anhang 2 zu Teil 2, Kap. 6, Halbzeitbewertung des EPLR M-V 2007-2013.
- Bauer, F., Franzmann, M., Fuchs, P. und Jung, M. (2011): Implementationsanalyse zu § 16 e SGB II in Nordrhein-Westfalen I. IAB regionale Berichte und Analysen aus dem Regionalen Forschungsnetz, H. 1/2011.
- Bauernzeitung (2016): Voll im Trend. Bauernzeitung für Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt 2016, H. 26, S. 11-11.
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung Hrsg. (2008): Erfolgsbedingungen von Wachstumsmotoren außerhalb der Metropolen. Werkstatt:Praxis, H. 56. Bonn.
- BBSR, Bundesinstitut für Bau Stadt und Raumforschung (2012): Raumordnungsbericht 2011. Bonn.
- BBSR, Bundesinstitut für Bau Stadt und Raumforschung (2011): Siedlungsstrukturelle Kreistypen 2009. Internetseite BBSR:  
[http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/SiedlungsstrukturelleGebietstypen/Kreistypen/Download\\_Karte2009\\_PDF.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/SiedlungsstrukturelleGebietstypen/Kreistypen/Download_Karte2009_PDF.pdf?__blob=publicationFile&v=2). Zitiert am 25.7.2016.
- Beile, J., Drews, U. und Karlowski, U. (2009): Analyse ausgewählter Richtlinien aus dem ELER (2007-2013) und Schlussfolgerungen zur weiteren Ausrichtung der Förderung ländlicher Räume aus Sicht der Sozialpartner unter Beachtung wirtschafts-, arbeitsmarkt- und umweltpolitischer Aspekte. Im Auftrag des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin.
- 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 - Mecklenburg-Vorpommern. 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/MV\\_de/MV-Bericht.pdf](http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Rueckblick_Ausblick_de/Rueckblick_de/Evaluierungsstudien_de/2000_2006_de/Ex-post_Bewertung_AFP_2008/MV_de/MV-Bericht.pdf). Zitiert am 22.2.2016.

- Berlin-Institut, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2011): Die Zukunft der Dörfer - Zwischen Stabilität und demografischen Niedergang. Berlin. Internetseite Berlin-Institut: [http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user\\_upload/Doerfer\\_2011/Die\\_Zukunft\\_der\\_Doerfer\\_Webversion.pdf](http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Doerfer_2011/Die_Zukunft_der_Doerfer_Webversion.pdf). Zitiert am 30.11.2016.
- Bertling, H. (2013): Rechtliche Situation des ländlichen Wegebbaus in den Bundesländern - ein erster Überblick. Vortrag auf der Wegebautagung am 18. April 2013 in Berlin, Schirmherrschaft: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.
- BfN, Bundesamt für Naturschutz (2016): Nationaler Bericht 2013 gemäß FFH-Richtlinie. [https://www.bfn.de/0316\\_bericht2013.html](https://www.bfn.de/0316_bericht2013.html). Zitiert am 20.4.2016.
- BfN, Bundesamt für Naturschutz (2014): Die Lage der Natur in Deutschland. Ergebnisse von EU-Vogelschutz- und FFH-Bericht. 17 S. und zusätzliches Material online, Bonn. Internetseite Bundesamt für Naturschutz (BfN): [http://bfm.de/fileadmin/MDB/documents/presse/2014/Die\\_Lage\\_der\\_Natur\\_in\\_Deutschland\\_neu.pdf](http://bfm.de/fileadmin/MDB/documents/presse/2014/Die_Lage_der_Natur_in_Deutschland_neu.pdf). Zitiert am 15.7.2014.
- biota, Institut für ökologische Forschung und Planung GmbH (2014): Strukturverbesserung der Nebel im Raum Hoppenrade, Vierte Effizienzkontrolle, Endbericht 2014, Gutachten im Auftrag des StALU MM.
- biota, Institut für ökologische Forschung und Planung GmbH (2013): Regionalisierte Flächenbilanzen für Stickstoff und Phosphor auf landwirtschaftlichen Nutzflächen in Mecklenburg-Vorpommern. Bützow/Güstrow. [http://www.lung.mv-regierung.de/dateien/endbericht\\_n\\_p\\_bilanz\\_auf\\_lawi\\_nf\\_mv\\_2013.pdf](http://www.lung.mv-regierung.de/dateien/endbericht_n_p_bilanz_auf_lawi_nf_mv_2013.pdf). Zitiert am 13.9.2016.
- biota, Institut für ökologische Forschung und Planung GmbH (2011): Strukturverbesserung der Nebel im Raum Hoppenrade, Dritte Effizienzkontrolle, Endbericht 2011, Gutachten im Auftrag des StALU MM.
- BITKOM, Bundesverband Informationswirtschaft Telekommunikation und neue Medien e. V. (2015): Internet ist großer Gewinn für die Lebensqualität. [www.bitkom.org/62275\\_63364.aspx+&cd=1&hl=de&ct=clnk&gl=de](http://www.bitkom.org/62275_63364.aspx+&cd=1&hl=de&ct=clnk&gl=de). Zitiert am 15.5.2015.
- 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. <http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaume/Fortschrittsbericht2014Strategieplan.html>. Zitiert am 24.11.2015a.
- BMEL, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Hrsg. (2015b): Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2015. Münster-Hiltrup.
- BMEL, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (div. Jgg.): Testbetriebsdaten des BMEL. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. Internetseite BMEL: <http://www.bmel-statistik.de/landwirtschaft/testbetriebsnetz-landwirtschaft-buchfuehrungsergebnisse/>. Zitiert am 8.5.2014.

- 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.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010): Regionale Zielwerte im Rahmen der Betriebsprämienregelung. Anpassung des Werts der Zahlungsansprüche an den regionalen Zielwert im Zeitraum 2010 bis 2013. Internetseite Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz:  
<http://www.bmelv.de/cae/servlet/contentblob/872744/publicationFile/55422/BetriebspraemienRegionaleZielwerte.pdf>. Zitiert am 17.3.2010.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006a): Die EU-Agrarreform - Umsetzung in Deutschland. Bonn.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006b): Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume.  
[http://www.bmelv.de/nn\\_751002/SharedDocs/downloads/04-Landwirtschaft/Foerderung/GAK/NationaleRahmenregelungen-ELER,templatelD=raw,property=publicationFile.pdf/NationaleRahmenregelungen-ELER.pdf](http://www.bmelv.de/nn_751002/SharedDocs/downloads/04-Landwirtschaft/Foerderung/GAK/NationaleRahmenregelungen-ELER,templatelD=raw,property=publicationFile.pdf/NationaleRahmenregelungen-ELER.pdf). Zitiert am 9.6.2016b.
- 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.
- BÖLW, Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft (2006): Nachgefragt: 25 Antworten zum Stand des Wissens rund um Öko-Landbau und Bio-Lebensmitteln 2006.
- Bönsel, A., Matthes, J, Matthes, H und Runze, M (2007): Erfolgskontrollen nach Revitalisierung von Feldsöllen in Mecklenburg-Vorpommern: Auswirkungen auf Rotbauchunke, Laubfrosch und Libellen. *Natur und Landschaft* 82, H. 4, S. 129-136.
- 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. (2013): Zwischenbericht zur Evaluation der forstlichen Förderung. Abschlussbericht zu Fallstudien mit Schwerpunkt Langfristige Überführung (ELER-Code 227). In: Bericht 2013 zur laufenden Bewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern. Braunschweig.
- Bormann, K. (2010): Halbzeitbewertung des EPLR M-V Teil II - Kapitel 11 Forstliche Förderung im Schwerpunkt 2 Zahlungen für Waldumweltmaßnahmen (ELER-Code 225), Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials und Einführung vorbeugender Aktionen (ELER-Code 226), Beihilfen für nichtproduktive Investitionen (ELER-Code 227). Internetseite Thünen-Institut:  
[http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publikationen\\_de/Projektberichte\\_de/2010/MV/DE/MV\\_Teil\\_II\\_Kap\\_11\\_Forst\\_SP2.pdf](http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publikationen_de/Projektberichte_de/2010/MV/DE/MV_Teil_II_Kap_11_Forst_SP2.pdf). Zitiert am 10.8.2016.

- Buchholz, M. und Musshoff, O. (2016): Die gesamtbetriebliche Bewertung der Feldberechnung unter Berücksichtigung von Risiko und veränderten wasserpolitischen Rahmenbedingungen. In: BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.): Berichte über Landwirtschaft - Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft Band 90 (3). Stuttgart. S. 490-507.
- Bund-Länder-Unterarbeitsgruppe Monitoring/Indikatoren (2010): Handbuch Kombinierte ELER-/GAK-Berichterstattung 2007 - 2013. Unveröffentlicht.
- Bundesagentur für Arbeit (2010): Der Arbeitsmarkt in Mecklenburg-Vorpommern. Monatsbericht August 2010. Regionaldirektion Nord. <http://www.arbeitsagentur.de/Dienststellen/RD-N/RD-N/A01-Allgemein-Info/Allgemein/amb/amb-MV/August-2010.pdf>. Zitiert am 6.9.2010.
- Burow, E., Thomsen, T., Sørensen, J und Rousing, T. (2011): The effect of grazing on cow mortality in Danish dairy herds. Preventive Veterinary Medicine 2011, H. doi:10.1016/j.prevetmed.2011.04.001, S. 2-5.
- 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.
- BVerfG, Bundesverfassungsgericht (2014): Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 2104/10. [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/06/rs2014\\_0625\\_1bvr066810.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/06/rs2014_0625_1bvr066810.html). Zitiert am 1.8.2016.
- 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.
- data experts gmbh (2010): profil eler Softwaresystem zur automatisierten Verwaltung von Fördermitteln aus dem ELER-Fonds der EU inklusive Internetantragstellung - Grobkonzept. Internetseite data experts GmbH: <http://www.eafnd.eu/doku.html>. Zitiert am 31.8.2010.
- 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.
- DESTATIS, Statistisches Bundesamt (2014): Indikatorenbericht 2014, Nachhaltige Entwicklung in Deutschland.
- DESTATIS, Statistisches Bundesamt (2013a): Fachserie 3 Teil 4.1: Land- und Forstwirtschaft, Fischerei: Viehbestand (3. Mai 2013). Internetseite Statistisches Bundesamt: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/LandForstwirtschaft/ViehbestandTierischeErzeugung/Viehbestand2030410135314.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/LandForstwirtschaft/ViehbestandTierischeErzeugung/Viehbestand2030410135314.pdf?__blob=publicationFile). Zitiert am 9.9.2016a.
- DESTATIS, Statistisches Bundesamt (2013b): Regionale Landwirtschaftliche Gesamtrechnung, Produktionswert, Vorleistungen und Wertschöpfung der Landwirtschaft - in jeweiligen Preisen - in Deutschland 2007-2013. Internetseite DESTATIS: [http://www.statistik-portal.de/LGR/DE\\_home.asp](http://www.statistik-portal.de/LGR/DE_home.asp). Zitiert am 21.3.2016b.
- Destatis, Statistisches Bundesamt (2016): Landesdaten MV im Überblick, Stand 2014. Internetseite [www.statistik-mv.de](http://www.statistik-mv.de): [http://www.statistik-mv.de/cms2/STAM\\_prod/STAM/de/bhf/index.jsp](http://www.statistik-mv.de/cms2/STAM_prod/STAM/de/bhf/index.jsp). Zitiert am 7.7.2016a.

- 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 (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.
- 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.  
[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. (2010): Halbzeitbewertung des EPLR Mecklenburg-Vorpommern, Entwicklungsplan für den ländlichen Raum 2007 - 2013 im Rahmen der 7-Länder-Bewertung: Teil II - Kapitel 7: Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind (ELER-Code 212). 32 S. + Anhang, Braunschweig.
- Dickel, R., Reiter, K., Roggendorf, W. und Sander, A. (2010): Halbzeitbewertung des EPLR M-V, Teil II, Kapitel 08 Agrarumweltmaßnahmen. Braunschweig.  
[http://www.ti.bund.de/fileadmin/dam\\_uploads/Institute/Agrarökonomie/publikationen/sonstige/lr\\_Projekt\\_7\\_Laender\\_Bewertung/Mecklenburg\\_Vorpommern/de/MV\\_Teil\\_II\\_Kap\\_08\\_214\\_AUM\\_und\\_ANHANG.pdf](http://www.ti.bund.de/fileadmin/dam_uploads/Institute/Agrarökonomie/publikationen/sonstige/lr_Projekt_7_Laender_Bewertung/Mecklenburg_Vorpommern/de/MV_Teil_II_Kap_08_214_AUM_und_ANHANG.pdf). Zitiert am 28.4.2014.
- DLG, Deutsche Landwirtschafts-Gesellschaft (2015): DLG-Studie 2015: "Innovationsucher - Fast Follower - Verteidiger" Innovationsfähigkeit in der Lebensmittel- und Zulieferindustrie.
- Eberhardt, W. (2010a): Halbzeitbewertung des EPLR M-V. Teil II - Kapitel 16. Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung (ELER-Code 321). Kleinkläranlagen (Code 321b). Braunschweig.
- Eberhardt, W. (2010b): Halbzeitbewertung des EPLR M-V. Teil II - Kapitel 15. Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Bevölkerung (ELER-Code 321). Öffentliche Abwasseranlagen (Code 321a). Braunschweig.
- Eberhardt, W. (2010c): Halbzeitbewertung des EPLR M-V. Teil II - Kapitel 2, Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen, einschließlich der Verbreitung wissenschaftlicher Erkenntnisse und innovativer Verfahren, für Personen, die in der Land-, Ernährungs- oder Forstwirtschaft tätig sind (ELER-Code 111). Braunschweig.
- EEN, European Evaluation Network for Rural Development (2014): Capturing the success of your RDP: Guidelines for the Ex Post Evaluation of 2007-2013 RDPs. 173 S., Brüssel. Internetseite European Network for Rural Development - Evaluation Expert Network:  
[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 10.7.2014.
- EFSA, European Food Safety Authority und EU-KOM, Europäische Kommission (2010): Special Eurobarometer Food-related risks. Eurobarometer, H. 354. Brüssel.
- 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 3686.

- EFSA, European Food Safety Authority (2005b): Scientific Report: The welfare of weaners and rearing pigs: effects of different space allowances and floor types 3685.
- Egner, B., Krapp, M. C. und Heinelt, H. (2013): Das deutsche Gemeinderatsmitglied. Problemsichten, Einstellungen, Rollenverständnis. Wiesbaden.
- Eichstädt, W., Sellin, D. und Zimmermann, H. (2003): Rote Liste der Brutvögel Mecklenburg-Vorpommerns. 40 S., Schwerin.
- entera (2016): Abschlussbericht 2015 zum Entwicklungsprogramm für den Ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern 2007 - 2013. Schwerin.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2013a): Commission staff working document on the assessment of root causes of errors in the implementation of rural development policy and corrective actions, SWD (2013) 244 final. Brüssel. Zitiert am 12.9.2013.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2013b): Draft Working document on eligibility conditions and selection criteria for the programming periode 2014-2020. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2010a): 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. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AUTO/?uri=COM:2009:0442:FIN>. Zitiert am 27.4.2015.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2010b): 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 (2010c): Parliamentary questions: Answer given by Mr Ciolos, on behalf of the Commission. Internetseite Europäisches Parlament: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2010-3992&language=DE>. Zitiert am 3.2.2014.
- EU-KOM, Europäische Kommission DG Agri (2010d): Working paper on the CMEF gross value added indicators. Brüssel. Internetseite ENRD: <http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/fms/pdf/84053593-C697-FF89-ED5C-51797D9754FD.pdf>. Zitiert am 30.11.2016.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2008a): "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 (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-KOM, Europäische Kommission DG Agri (2006a): Guidance note E - Measure Fiches. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission DG Agri (2006b): Guidance Note H - Output Indicator Fiches. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission DG Agri (2006c): Guidance Note I - Result Indicator Fiches. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.



- EU-KOM, Europäische Kommission DG Agri (2006d): Guidance Note J - Impact Indicator Fiches. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission DG Agri (2006e): Guidance Note N - Glossary of terms. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission DG Agri (2006f): Rural Development 2007-2013. Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, Guidance Document, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission DG Agri (2006g): Fact sheet "Der LEADER-Ansatz". Ein grundlegender Leitfaden. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2006h): Rural Development 2007-2013. Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, Guidance Document, September 2006. 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 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 (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.
- EuRH, Europäischer Rechnungshof (2014): The causes of error in Rural Development, Presentation by Robert Markus, 12 Joint RDC\_AGRI Funds Ctee- IV Seminar on Error Rate 14 OCT 2014.
- EuRH, Europäischer Rechnungshof (2013): Haben sich die EU-Beihilfen für die nahrungsmittelverarbeitende Industrie im Hinblick auf eine Erhöhung der Wertschöpfung bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen als wirksam und effizient erwiesen? Sonderbericht Nr. 1/2013. Internetseite Europäischer Rechnungshof: [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13\\_01/SR13\\_01\\_DE.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_01/SR13_01_DE.PDF). Zitiert am 20.5.2014.
- 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.
- EuRH, Europäischer Rechnungshof (2010): Umsetzung des LEADER-Konzepts zur Entwicklung des ländlichen Raums (Sonderbericht 5). Luxemburg.

- Eurich-Menden, Brigitte (2012): Ammoniak-Emissionsfaktoren und Minderungsmaßnahmen - Milchkuh-, Mastschweine und Legehennenhaltung 4129. Internetseite KTBL, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e.V.:  
[https://www.ktbl.de/fileadmin/user\\_upload/artikel/Tierhaltung/Allgemeines/Ammoniak-Emissionsfaktoren/Ammoniak-Emissionsfaktoren.pdf](https://www.ktbl.de/fileadmin/user_upload/artikel/Tierhaltung/Allgemeines/Ammoniak-Emissionsfaktoren/Ammoniak-Emissionsfaktoren.pdf). Zitiert am 13.1.2016.
- 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.
- European Commission (2007): Special Eurobarometer: Attitudes of EU citizens towards Animal Welfare.
- Fährmann, B., Grajewski, R. und Reiter, K. (2015a): Ex-post-Bewertung PROFIL 2007 bis 2013 - Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen. Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen von PROFIL, Modulbericht 9.1\_MB\_IKA im Rahmen der begleitenden Evaluierung.  
[http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/dam\\_uploads/Projektordner/Publikationen\\_de/Projektberichte\\_de/2015/TI\\_NI\\_Implementationskostenanalyse-final\\_20151221.pdf](http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/dam_uploads/Projektordner/Publikationen_de/Projektberichte_de/2015/TI_NI_Implementationskostenanalyse-final_20151221.pdf). Zitiert am 6.1.2016.
- Fährmann, B., Grajewski, R. und Reiter, K. (2015b): Ex-post-Bewertung Zukunftsprogramm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen des ZPLR in Schleswig-Holstein. Modulbericht 9.1\_MB\_IKA im Rahmen der begleitenden Evaluierung.  
[http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/dam\\_uploads/Projektordner/Publikationen\\_de/Projektberichte\\_de/2015/TI\\_SH-Implementationskosten-Gesamtbericht\\_endg\\_2015\\_10\\_12\\_of.pdf](http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/dam_uploads/Projektordner/Publikationen_de/Projektberichte_de/2015/TI_SH-Implementationskosten-Gesamtbericht_endg_2015_10_12_of.pdf). Zitiert am 25.1.2016.
- Fährmann, B., Grajewski, R. und Reiter, K. (2014a): Ex-post-Bewertung Hessischer Entwicklungsplan für den ländlichen Raum 2007 bis 2013. Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen des Hessischen EPLR. Modulbericht 9.1\_MB\_IKA im Rahmen der begleitenden Evaluierung.  
[http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/dam\\_uploads/Projektordner/Publikationen\\_de/Projektberichte\\_de/2014/TI\\_HE\\_Modulbericht\\_IK\\_endg\\_12\\_2014\\_mit%20deckblatt.pdf](http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/dam_uploads/Projektordner/Publikationen_de/Projektberichte_de/2014/TI_HE_Modulbericht_IK_endg_12_2014_mit%20deckblatt.pdf). Zitiert am 6.1.2016.
- Fährmann, B., Grajewski, R. und Reiter, K. (2014b): Ex-post-Bewertung NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen, Modulbericht 9.1\_MB\_IKA im Rahmen der begleitenden Evaluierung.  
[http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/dam\\_uploads/Projektordner/Publikationen\\_de/Projektberichte\\_de/2014/TI\\_NRW\\_Modulbericht\\_IKA\\_24\\_02\\_2015\\_endg.pdf](http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/dam_uploads/Projektordner/Publikationen_de/Projektberichte_de/2014/TI_NRW_Modulbericht_IKA_24_02_2015_endg.pdf). Zitiert am 6.1.2016.
- 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=0tQGRiXYI8P1roD&keytype=ref>  
 Zitiert am 19.2.2016.
- 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 EPLR Mecklenburg-Vorpommern Teil III - Programmbewertung. Braunschweig.
- Fitschen-Lischewski, A. (2010): Teil II - Kapitel 4 Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse (ELER-Code 123) Verarbeitung u- Vermarktung. Halbzeitbewertung des EPLR Mecklenburg-Vorpommern.

- Flick, U. (2004): Triangulation - Eine Einführung. Wiesbaden.
- FM, Finanzministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2012): Haushaltsplan 2012/2013 Mecklenburg-Vorpommern - Einzelplan 12, Hochbaumaßnahmen des Landes. Internetseite [www.regierung-mv.de](http://www.regierung-mv.de):  
[http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal\\_prod/Regierungsportal/de/fm/Themen/Haushaltsplaene/Der\\_Haushaltsplan\\_20122013/index.jsp](http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/fm/Themen/Haushaltsplaene/Der_Haushaltsplan_20122013/index.jsp). Zitiert am 27.9.2016.
- Focus (2014): Schloss Bothmer saniert. Internetseite Focus online local: <http://www.focus.de>. Zitiert am 14.9.2016.
- Fraunhofer (2010): Studie zum Innovationssektor "Lebensmittel und Ernährung".
- 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.
- Freibauer, A., Drösler, M., Gensior, A. und Schulze, E.-D. (2009): Das Potenzial von Wäldern und Mooren für den Klimaschutz in Deutschland und auf globaler Ebene. *Natur und Landschaft*, S. 20-25.
- Fricke, E. (2013): Wirtschaftlichkeit der Feldbewässerung. Vortrag anlässlich des Bewässerungstages Sachsen/Thüringen sowie der DLG - Fachtagung Bewässerung am 27.06.2013 in Görlitz.  
[https://www.landwirtschaft.sachsen.de/landwirtschaft/download/05\\_Wirtschaftlichkeit\\_Feldbewaesserung\\_Fricke.pdf](https://www.landwirtschaft.sachsen.de/landwirtschaft/download/05_Wirtschaftlichkeit_Feldbewaesserung_Fricke.pdf). Zitiert am 9.9.2016.
- 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., 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. (2004): Regional Governance. In: Benz, A. (Hrsg.): *Governance - Regieren in komplexen Systemen. Eine Einführung*. Wiesbaden. S. 45-64.
- GD Agri, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (2006): Handbuch für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen (CMEF Common Monitoring and Evaluation Framework). Brüssel. Internetseite Europäische Kommission, Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung: [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index_de.htm). Zitiert am 4.2.2010.
- Gelbrecht, J., Zak, D. und Augustin, J. (2008): Phosphor- und Kohlenstoff-Dynamik und Vegetationsentwicklung in wiedervernässten Mooren des Peenetales in Mecklenburg-Vorpommern. H. 26.
- Greder, M. (2016): Evaluierungsmöglichkeiten der LEADER-Förderung in M-V anhand der Beispielregionen Warnow-Elde-Land und Nordvorpommern. Greifswald (Masterarbeit).
- Greulich, K. und Schneeweiß, N. (1996): Hydrochemische Untersuchungen an sanierten Kleingewässern einer Agrarlandschaft (Barnim, Brandenburg) unter besonderer Berücksichtigung der Amphibienfauna. *Naturschutz und Landschaftspflege in Brandenburg* 5, Sonderheft Sölle, S. 22-30.
- 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. <http://www.kupoge.de/kumi/kumi142.html> Zitiert am 22.3.2016.
- GVB, Gemeinsame Verwaltungsbehörde (2016): Zwischenbericht 2015 und Abschlussbericht für die Förderperiode 2007-2013 gemäß Art. 82 der VO (EG) Nr. 1698/2005 zum Entwicklungsprogramm für den Ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern 2007 - 2013. Schwerin.
- GVB, Gemeinsame Verwaltungsbehörde, Hrsg. (2013): Zwischenbericht 2012 gemäß Art. 82 der VO (EG) Nr. 1698/2005 - ELER-Verordnung. Schwerin.
- GVB, Gemeinsame Verwaltungsbehörde (2010): Zwischenbericht 2009 gemäß Art. 82 der VO (EG) Nr. 1698/2005 zum Entwicklungsprogramm für den Ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern 2007 - 2013, Bearbeitung entera. Schwerin.
- GVB, Gemeinsame Verwaltungsbehörde (2009): Gespräch mit der Gemeinsamen Verwaltungsbehörde Mecklenburg-Vorpommern. Gespräch am 16.03.2009.
- GVB, Gemeinsame Verwaltungsbehörde (div. Jgg.): Zwischenberichte 2007 bis 2011 gemäß Art. 82 der VO (EG) Nr. 1698/2005 zum Entwicklungsprogramm für den Ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern 2007 - 2013, Bearbeitung entera. Schwerin.
- 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.
- Holsten, B., Ochsner, S., Schäfer, A. und Trepel, M. (2012): Praxisleitfaden für Maßnahmen zur Reduzierung von Nährstoffausträgen aus dränierten landwirtschaftlichen Flächen. Kiel. [http://www.ecosystems.uni-kiel.de/bilder/218\\_150/praxisleitfaden\\_interaktiv.pdf](http://www.ecosystems.uni-kiel.de/bilder/218_150/praxisleitfaden_interaktiv.pdf). Zitiert am 23.8.2016.
- Hülemeyer, K. und Schiller, S. (2009): Coordination of EU policies in MV - Case study on the Joint Administrative Authority (GVB) Deliverable D 8.1 Assessing the impact of rural development policies (incl. LEADER). Frankfurt/Main.
- Ickert, H., Neu, C. und Schröder, M. (2009): Infrastrukturbedarfe für den ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommerns Ergebnisse der Besucherbefragung auf der Mecklenburgischen Landwirtschaftsausstellung 2008. <https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwi5wCd dvZ30AhVLLMAKH4aBDUQFggjMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.regierung-mv.de%2Fservice-assistent%2Fdownload%3Fid%3D10391&usq=AFQjCNE9sUsKDBRVDAPvFmx3Gv-AuqzIMQ&bvm=bv.128617741,d.ZGg&cad=rja>. Zitiert am 31.7.2016.
- IHK Schwerin, Industrie und Handelskammer zu Schwerin (2015): Das Ernährungsgewerbe in Mecklenburg-Vorpommern 2015. Internetseite Industrie- und Handelskammer zu Schwerin: <http://www.ihkzuschwerin.de/blob/snihk24/servicemarken/service/downloads/3121750/3811161ea26cd75d6ccf6726416cb202/IHK-Branchenmonitor-Ernaehrungswirtschaft-data.pdf>. Zitiert am 9.9.2016.
- ILN, Institut für Landschaftsökologie und Naturschutz (2000): Kartierung der Brutvögel im Projektkerngebiet 2000 im Rahmen des Monitoring zum Life-Projekt "Erhaltung und Wiederherstellung des Trebelaltmoores" : Erste Ergebnisse der Untersuchungen 1995, 1998 und 2000 im Auftrag des LUNG, Landesamtes für Umwelt, Natur und Geologie. Greifswald.
- Jerrentrup, J. S., Wrage-Monnig, N., Rover, K. U., Isselstein, J. und McKenzie, A. (2014): Grazing intensity affects insect diversity via sward structure and heterogeneity in a long-term experiment. *Journal of Applied Ecology* 51, H. 4, S. 968-978.

- Kaussmann, J. und Mehl, P. (2005): Nebel bei Hoppenrade: Vorbereitung, Planung und Durchführung einer Fließgewässersanierung nach WRRL. In: Universität Rostock Agrar- und Umweltwissenschaftliche Fakultät (Hrsg.): Tagungsband Kulturtechnik-Tagung 23./24.11.2005, S. 48-68.
- KfW Bankengruppe (2012): KfW-Gründungsmonitor 2012. Internetseite KfW Bankengruppe: <https://www.kfw.de/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Gr%C3%BCndungsmonitor/Gr%C3%BCndungsmonitor-2012-lang.pdf>. Zitiert am 13.9.2016.
- 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. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837715001453> Zitiert am 14.3.2016.
- 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.
- König, S (2009): Wirtschaftlichkeit von Feldberechnungen. Bachelor-Arbeit an der Hochschule Neubrandenburg. [http://digibib.hs-nb.de/file/dbhsnb\\_derivate\\_0000000387/Bachelorarbeit-Koenig-2009.pdf](http://digibib.hs-nb.de/file/dbhsnb_derivate_0000000387/Bachelorarbeit-Koenig-2009.pdf). Zitiert am 9.9.2016.
- Koschel, R, Casper, P, Gonsorczyk, T, Kasprzak, P, Krienitz, L, Mehner, T, Rossberg, R, Rumpf, M, Thomas, M und Wauer, G (2008): Restaurierung des Tiefwareensees durch hypolimnische P-Fällung mit Al- und Ca-Salzen: Ein Beispiel zum ganzheitlichen Gewässerschutz in Mecklenburg-Vorpommern. In: MLUV, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern und LUNG, Landesamt für Umwelt Naturschutz und Geologie (Hrsg.): Die Seen in Mecklenburg-Vorpommern im Fokus der Wasserrahmenrichtlinie: Beiträge des 13. Gewässersymposiums, S. 22.
- KTBL, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft, Hrsg. (2006a): Nationaler Bewertungsrahmen. Methode zur Bewertung von Tierhaltungsanlagen. *KTBL-Schrift* 446. Darmstadt.
- KTBL, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft Hrsg. (2006b): Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren. <http://daten.ktbl.de/nbr/postHv.html?selectedAction=init#start>. Zitiert am 14.4.2016.
- Kuhn, R., Bast, H.-D., Götze, M. und Völker, F. (2007): Auswirkungen habitatverbessernder Maßnahmen an stehenden Kleingewässern auf die Herpetofauna. *Naturschutzarbeit in Mecklenburg-Vorpommern* 50, H. 1, S. 30-37.
- Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern (2015): Kommunale Abwasserbeseitigung in Mecklenburg-Vorpommern - Lagebericht 2015 -. Güstrow.
- Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern LUNG (2013): Das Sommerhochwasser 2011 in Mecklenburg-Vorpommern. Dokumentation und Auswertung. Materialien zur Umwelt 2013. Güstrow.
- Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern (2011): Kommunale Abwasserbeseitigung in Mecklenburg-Vorpommern - Lagebericht 2011 -. Güstrow.
- Landesforst, Mecklenburg-Vorpommern (2013): Bericht zur Arbeit der Landschaftspflegeverbände in Mecklenburg-Vorpommern für die Jahre 2011 und 2012. Malchin.

- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2015): Einzelplan 08 - Geschäftsbereich des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz. 15 Förderung von Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen in der Agrar-, Forst- und Ernährungswirtschaft. In: Jahresbericht 2014 - Teil 2 - Landesfinanzbericht 2014. Schwerin. S. 180-183.
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2015): Kleine Anfrage des Abgeordneten Stefan Köster, Fraktion der NPD. Finanzsituation der Kommunen und Antwort der Landesregierung vom 7. Juli 2015, 6. Wahlperiode, Drucksache 6/4038.  
<http://www.dokumentation.landtag-mv.de/Parldok/dokument/36133/finanzsituation-der-kommunen.pdf>. Zitiert am 9.8.2016.
- 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.
- LFI, Landesförderinstitut (2014): Expertengespräch mit dem Landesförderinstitut (LFI) Bewilligungsstelle für die ELER-Maßnahme 312 am 29.07.2014. Gespräch am 29.07.2014.
- LfULG, Landesamt für Umwelt Landwirtschaft und Geologie des Freistaats Sachsen, Hrsg. (2013): Breitbanderschließung im ländlichen Raum Sachsens. Dresden.
- Lilje, A. und Moser, A. (2012): Schriftliche Befragung der ZuwendungsempfängerInnen von Projekten des ELER-Codes 312 des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern 2007 bis 2013.
- Lindheimer, C.-A. (2009): Externe Bewertung 2009. Machbarkeitsstudie zur Verbesserung des ELER-Mitteleinsatzes in Mecklenburg-Vorpommern. Analyse der aktuellen Situation zum ELER in MV, Entwicklungsansätze und Empfehlungen für die Förderperiode 2007-2013. Schwerin.
- 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](http://www.spiegel.de/netzwelt/web/schmalband-deutschland-warum-unser-internet-immer-noch-zu-langsam-ista-901508.html). Zitiert am 9.9.2014.
- LMS Agrarberatung GmbH (2014): Ex-ante-Evaluierung einschließlich Strategischer Umweltprüfung (SUP) des Entwicklungsprogrammes für den ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern 2014 - 2020. Rostock.
- 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 Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum in Mecklenburg-Vorpommern 2007-2013 (EPLR M-V) im Rahmen der 7-Länder-Bewertung.
- LR, Thünen-Institut für Ländliche Räume, BW, Thünen-Institut für Betriebswirtschaft, OEF, Thünen-Institut für Forstökonomie und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (2013): Bericht 2013 zur laufenden Bewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommerns 2007 - 2013 im Rahmen der 7-Länder-Bewertung.
- LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, OEF, Institut für Ökonomie der Forst und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, BW, Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (2012): Bericht 2012 zur laufenden Bewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Braunschweig.

- 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 Mecklenburg-Vorpommern Entwicklungsplan für den Ländlichen Raum 2007 - 2013 im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Internetseite Thünen-Institut:  
[http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publikationen\\_de/Projektberichte\\_de/2010/MV/DE/MV\\_Hauptdeckblatt\\_und\\_Kurzfassung\\_und\\_Summary.pdf](http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publikationen_de/Projektberichte_de/2010/MV/DE/MV_Hauptdeckblatt_und_Kurzfassung_und_Summary.pdf). Zitiert am 25.7.2016.
- 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 Landesrechnungshof Baden-Württemberg:  
[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 10.8.2015.
- LRH MV, Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2012): Jahresbericht 2012, Teil 2, Landesfinanzbericht 2012 - Einzelplan 08 - Geschäftsbereich des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz. Internetseite [www.lrh-mv.de](http://www.lrh-mv.de): [http://www.lrh-mv.de/static/LRH/Dateien/Jahresberichte/LFB\\_2012.pdf](http://www.lrh-mv.de/static/LRH/Dateien/Jahresberichte/LFB_2012.pdf). Zitiert am 11.8.2016.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2016a): Förderdaten der Schwerpunkt-3-Maßnahmen und LEADER im Rahmen des EPLR M-V 2007-2013, Förderzeitraum 2007 bis 2015.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2016b): Förderung von Unternehmen der Fischerei und Fischwirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern im Rahmen des Europäischen Fischereifonds EFF 2007-2013. Fischerei & Fischmarkt in Mecklenburg-Vorpommern 16, H. 1, S. 6-. Internetseite Landesfischereiverband M-V: [http://www.lfvmv.de/download/zeitschrift/FF\\_1\\_2016.pdf](http://www.lfvmv.de/download/zeitschrift/FF_1_2016.pdf)  
Zitiert am 26.7.2016.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2016c): Germany - Rural Development Programme (Regional) - Mecklenburg-Vorpommern (EPLR 2014-2020, Version 2.1, zuletzt geändert am 03.02.2016). [http://www.europa-mv.de/cms2/Europamv\\_prod/Europamv/de/\\_Dokumente/EU\\_Foerderinstrumente\\_2014\\_2020/ELER/2016-02-03\\_SFC\\_EPLR\\_2\\_1\\_nach\\_Genehmig\\_1\\_\\_A5931949483165773609.pdf](http://www.europa-mv.de/cms2/Europamv_prod/Europamv/de/_Dokumente/EU_Foerderinstrumente_2014_2020/ELER/2016-02-03_SFC_EPLR_2_1_nach_Genehmig_1__A5931949483165773609.pdf). Zitiert am 9.9.2016.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2016d): Output- und Ergebnisindikatoren EPLR M-V (Stand 31.12.2015).
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern (2016e): Fachgespräch mit den Evaluatoren zur Fördermaßnahme "Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien" in Mecklenburg-Vorpommern am 19.09.2016. Telefonat vom 19.09.2016.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern und VUMV, Vereinigung der Unternehmensverbände Mecklenburg-Vorpommern e. V. (2014): Expertengespräch mit der ELER-Fondsverwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern sowie mit der Vereinigung der Unternehmensverbände Mecklenburg-Vorpommern e. V. am 29.07.2014.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2014a): Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern 2007 bis 2013 (EPLR M-V) CCI Nr. 2007DE06RPO011, Stand Januar 2014 (Fassung nach 7. Programmänderung). Schwerin.

- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2014c): Moorschutz in Mecklenburg-Vorpommern, Pressenotiz des LU vom 19.03.2014. <http://www.forstpraxis.de/moorschutz-in-mecklenburg-vorpommern-ist-erfolgreich>. Zitiert am 30.8.2016.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2013a): Wassererosion.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2013b): Winderosion.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg (2012a): Prioritätensetzung zur Einzelbetrieblichen Förderung 2007-2013; Erlass vom 20.3.2012.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2012b): 6. Antrag auf Änderung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern 2007 - 2013 (CCI Nr. 2007 DE 06 RPO 011), geänderte Fassung vom 24.08.2012. Schwerin.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2012c): 6. Antrag auf Änderung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern 2007 bis 2013 (CCI Nr. 2007 DE 06 RPO 011), geänderte Fassung vom 24.08.2012. Schwerin.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2012e): Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern 2007 bis 2013 (EPLR M-V), genehmigte Revision vom 26.02.2010 (Stand: August 2012). Schwerin. [www.europa-mv.de](http://www.europa-mv.de). Zitiert am 9.12.2013.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Hrsg. (2012f): Erhaltung und Entwicklung der Biologischen Vielfalt in Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin. [http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal\\_prod/Regierungsportal/de/Im\\_Service/Publicationen/index.jsp?&publikid=5678](http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/Im_Service/Publicationen/index.jsp?&publikid=5678). Zitiert am 16.1.2013.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2012g): Verwaltungs- und Kontrollsystem in Mecklenburg-Vorpommern für Maßnahmen aus dem Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum 2007 - 2013 (EPLR M-V) (Stand 01. November 2012) (Anlage 1 zum Programmplanungsdokument). Schwerin.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg (2012h): Fachgespräch mit den Evaluatoren zur Fördermaßnahme "Verarbeitung und Vermarktung" am 14.08.2012 in Schwerin.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2011a): Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern 2007 bis 2013 (EPLR M-V), Stand Juni 2011. Schwerin.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2011b): Konzept zur Minderung der diffusen Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft in die Oberflächengewässer und in das Grundwasser. [http://www.wrrl-mv-landwirtschaft.de/sites/default/files/downloads/Konz\\_diff\\_N%C3%A4hrstoffe\\_neu\\_standard-1.pdf](http://www.wrrl-mv-landwirtschaft.de/sites/default/files/downloads/Konz_diff_N%C3%A4hrstoffe_neu_standard-1.pdf). Zitiert am 18.11.2015.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg (2010a): Richtlinie zur Förderung des Kaufs mobiler Beregnungsmaschinen und -anlagen. Verwaltungsvorschrift vom 20. Mai 2010 - VI 300 - VV Meckl.-Vorp. Gl. Nr. 630 - 189.



- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2010b): Programm des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Gewährung der Diversifizierungsbeihilfen im Rahmen der Zuckermarktordnung. Fortschrittsbericht gem. Art. 24 der VO (EG) Nr. 968/2006, Haushaltsjahr 2009 (01.01.2009 - 31.12.2009). E-Mail vom 29.03.2010.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2010c): Projektauswahlkriterien für Maßnahmen des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum 2007 - 2013 (EPLR M-V)(Stand: 06.05.2010). Schwerin.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern und LUNG, Landesamt für Umwelt Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern (2009): Rahmenpapier für die landesspezifische Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie in Mecklenburg-Vorpommern.  
<http://www.wrrl-mv.de/doku/hintergrund/WRRl-Rahmenpapier.pdf>. Zitiert am 27.7.2010.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2009a): 1. Antrag auf Änderung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern 2007-2013. Schwerin.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2009b): Auszahlung LEADER+ (Stand 17.03.2009). E-Mail vom 18.03.2009.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2009c): Auszahlungen EAGFL-Ausrichtung im Rahmen des Operationellen Programms Ziel 1 in den Kalenderjahren 2007 und 2008 (Projektliste). E-Mail vom 17.03.2009.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2009d): Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern 2007 bis 2013 (EPLR M-V) (Stand: 10.12.2009). Schwerin.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2009e): Gespräch mit der Zahlstelle des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Gespräch am 16.03.2009.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2009f): Konzept zum Schutz und zur Nutzung der Moore.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg (2008a): Richtlinie für die Übernahme von Bürgschaften zur Förderung von Agrarinvestitionen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (Bürgschaftsrichtlinie AFP Teil A); Verwaltungsvorschrift vom 25. November 2008 - VI 300 - 5411.60 .
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg (2008b): Prioritätensetzung im Rahmen der Einzelbetrieblichen Förderung 2007-2013: Agrarinvestitionsförderungsprogramm Teil A (AFP-A-RL M-V), Diversifizierung Teil B (Div-B-RL M-V); Erlass vom 20. Oktober 2008.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2008c): Fachleitfaden "Förderung der nachhaltigen Entwicklung von Gewässern und Feuchtlebensräumen".
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2008d): Kommunale Abwasserbeseitigung in Mecklenburg-Vorpommern - heute und nach Abschluss der EU-Förderperiode 2007-2013. Stand März 2008.

- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg (2007a): Richtlinie zur Förderung von Investitionen in der landwirtschaftlichen Produktion nach dem Agrarinvestitionsförderungsprogramm Teil A (AFP-A-RL M-V); Verwaltungsvorschrift vom 12. September 2007 - VI 300 - 5411.7.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2007b): Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern 2007 - 2013. Genehmigt am 5.12.2007. Schwerin.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (div. Jgg.a): EGFL- und ELER-Auszahlungsdaten für die EU-Haushaltsjahre (X-Liste). Schwerin.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (ohne Jahr): Reduzierung diffuser Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft - Handlungsempfehlungen zu produktions- und düngetechnischen Maßnahmen. Schwerin. Zitiert am 14.9.2016.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (div. Jgg.b): Kreuzchenliste der Zahlstelle MV für EU-Haushaltsjahr 2007 bis 2014 - ELER.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (div. Jgg.c): Kreuzchenliste der Zahlstelle MV für das EU-Haushaltsjahr 2007 bis 2014 - EGFL.
- Luhmann, N. (2000): Organisation und Entscheidung. Opladen.
- LUNG, Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern (2015): Aktualisierung des Bewirtschaftungsplans nach § 83 WHG bzw. Artikel 13 der Richtlinie 200/60/EG für die Flussgebietseinheit Warnow/Peene für den Zeitraum von 2016 bis 2021.
- LUNG, Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie (2013): Fortschreibung des Prioritätenkonzeptes zur Planung und Wiederherstellung der ökologischen Durchgängigkeit für Fische und Rundmäuler in den Fließgewässern Mecklenburg-Vorpommerns. Materialien zur Umwelt 2013, Heft 1.
- LUNG, Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie (2012): Zwischenbericht 2012 zur Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie in Mecklenburg-Vorpommern.
- LUNG, Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie (2009): Bewertung von Fischaufstiegsanlagen in Mecklenburg-Vorpommern - Bestandsanalyse. Materialien zur Umwelt, H. 2. Güstrow.
- LUNG, Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie (2007): Bericht zum Erhaltungszustand der FFH-Lebensraumtypen in Mecklenburg-Vorpommern (2001-2006). Güstrow.
- LUNG, Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie (2006): Prioritätenkonzept zur Planung und Wiederherstellung der ökologischen Durchgängigkeit in den Fließgewässern Mecklenburg-Vorpommerns. Materialien zur Umwelt, H. 3. Güstrow.
- LUNG, Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie (2002a): Bodenerosion. Beiträge zum Bodenschutz in Mecklenburg-Vorpommern, H. 2. überarbeitete Auflage. Güstrow.
- LUNG, Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern (2002b): Bodenbericht des Landes Mecklenburg-Vorpommern Phase 1 des Bodenschutzprogramms Mecklenburg-Vorpommern. Güstrow.

- LUNG, Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie (1995): Ein ökologisch begründetes Sanierungskonzept für das Gewässereinzugsgebiet der Warnow (Mecklenburg Vorpommern). Schriftenreihe, H. 2. Gülzow-Güstrow.
- LWK, Verband der Landwirtschaftskammern (2016): Talfahrt setzt sich fort (pm 1601-1). Internetseite Verband der Landwirtschaftskammern: <http://www.landwirtschaftskammern.de/pm/pm160114.pdf>. Zitiert am 15.3.2016.
- Maier, K., Nyga, I., Londong, J. und Scheide, G. (2016): TWIST++ Modellgebiet ländlicher Raum Wohlsborn und Rohrbach (Vorläufiger Arbeitsstand 15.04.2016).
- Margarian, A. (2010): Die regionale Spezifität des Agrarstrukturwandels: Eine theoretische und empirische Analyse. Institutional Change in Agriculture and Natural Resources (ICAR), H. 41. Aachen.
- Mathes, J (2008): Das Sanierungs- und Restaurierungsprogramm der Seen in Mecklenburg-Vorpommern. In: MLUV, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern und LUNG, Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie (Hrsg.): Die Seen in Mecklenburg-Vorpommern im Fokus der Wasserrahmenrichtlinie: Beiträge des 13. Gewässersymposiums, S. 18-21.
- Meyer, K. (1999): Die Flüsse der klimarelevanten Gase CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> und N<sub>2</sub>O eines nordwestdeutschen Niedermoors unter dem Einfluss der Wiedervernässung. Göttingen.
- 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 HMUELV).
- 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.
- 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. (2010): Halbzeitbewertung des EPLR M-V Teil II - Kapitel 14 ; Beihilfe für die Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen (ELER-Code 312); Kleinstunternehmen im ländlichen Raum. Braunschweig; Hamburg: vTI, pp 1-12. In: Institut für Ländliche Räume (Hrsg.) Halbzeitbewertung des EPLR Mecklenburg-Vorpommern im Rahmen der 7-Länder-Bewertung: Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum 2007 - 2013. Braunschweig.
- Mühlenkamp, H. (1997): Notwendigkeit und Alternativen der öffentlichen Tourismusförderung. Tourismus Journal 1, H. 2, S. 239-268.
- N.N. (2016): Millionenverluste im Osten. Milchviehtag Koesling Anderson am 07.04.2016. Internetseite Elite-Magazin: <http://www.elite-magazin.de/news/Milchleistung-bleibt-wichtigste-Kennziffer-2926852.html>. Zitiert am 9.9.2016.
- Neu, C. (2007): Daseinsvorsorge im peripheren ländlichen Raum - am Beispiel der Gemeinde Galenbeck. Rostock. Internetseite Universität Rostock: [http://www.wiwi.uni-rostock.de/fileadmin/Institute/ISD/Lehrstuhl\\_Makrosoziologie/Mitarbeiter/Neu/Lehrveranstaltungen/Engagement\\_in\\_der\\_Peripherie/Studie\\_Galenbeck.pdf](http://www.wiwi.uni-rostock.de/fileadmin/Institute/ISD/Lehrstuhl_Makrosoziologie/Mitarbeiter/Neu/Lehrveranstaltungen/Engagement_in_der_Peripherie/Studie_Galenbeck.pdf). Zitiert am 27.6.2011.
- 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.
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft Küsten und Naturschutz (2010): Wirkungen des Kooperationsprogramms Naturschutz und weiterer PROFIL-Agrarumweltmaßnahmen auf die Biodiversität - Ergebnisse der Untersuchungen 2007 - 2009. 121 S., Hannover.
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft Küsten und Naturschutz (2008): Wirkungskontrollen ausgewählter PROLAND Naturschutzmaßnahmen 2000-2006 - Beitrag zur Ex-Post-Bewertung -. Hannover.
- Noack, S. (2009): Implementation regulativer Politik - Die Handlungsspielräume der Vollzugsverwaltung, Studienarbeit. Books on Demand GmbH, Norderstedt.
- NORD/LB Regionalwirtschaft (2016): Mecklenburg-Vorpommern Report, Ernährungsindustrie - Chancen erkennen und nutzen.  
[https://www.nordlb.de/fileadmin/redaktion/analysen\\_prognosen/regionalanalysen/mecklenburg-vorpommern/2016/MV\\_Report\\_02-2016.pdf](https://www.nordlb.de/fileadmin/redaktion/analysen_prognosen/regionalanalysen/mecklenburg-vorpommern/2016/MV_Report_02-2016.pdf). Zitiert am 14.9.2016.
- NORD/LB Regionalwirtschaft (2010): Das Ernährungsgewerbe in Mecklenburg-Vorpommern.  
[https://www.nordlb.de/fileadmin/Volks\\_und\\_Regionalwirtschaft/pdf/Regionalanalysen/Ernaehrungsgewerbe\\_in\\_Mecklenburg-Vorpommern\\_April\\_2010.pdf](https://www.nordlb.de/fileadmin/Volks_und_Regionalwirtschaft/pdf/Regionalanalysen/Ernaehrungsgewerbe_in_Mecklenburg-Vorpommern_April_2010.pdf). Zitiert am 13.9.2016.
- 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. und Runge, T., Hrsg. (2007): Maßnahmen zur Reduzierung von Stickstoffeinträgen in Gewässer - eine wasserschutz-orientierte Landwirtschaft zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 307. Braunschweig.
- Paul, C., Weber, M. und Mosandl, R. (2009): Kohlenstoffbindung junger Aufforstungsflächen. Freising. Internetseite PrimaKlima:  
[http://www.prima-klima-weltweit.de/grafiken/pdf/paul\\_studie.pdf](http://www.prima-klima-weltweit.de/grafiken/pdf/paul_studie.pdf). Zitiert am 6.9.2016.
- Peter, H. und Pollermann, K. (2010): Kapitel 12 - ILE und LEADER (ELER-Codes 313, 321, 322 sowie 41, 421 und 431). In: vTI (Hrsg.): Halbzeitbewertung des EPLR Mecklenburg-Vorpommern 2007-2013. Braunschweig.
- Pflüger, H. J., Pflüger, F., Hörmann, T., Kärcher, J., Leicher, M. und Palme, K. (2015): Regionale Baukultur und Tourismus. Internetseite Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung:  
<http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2015/RegionaleBaukulturTourismus.html>. Zitiert am 15.9.2016.
- Plankl, R., Neumeier, S., Osigus, T., Küpper, P. und Mehl, P. (2016): Indikatoren und Karten zur Darstellung von Potenzialen bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen auf Landkreisebene. Thünen Working Paper, H. 59. Braunschweig. Internetseite Thünen-Institut für Ländliche Räume:  
[https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper\\_59.pdf](https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper_59.pdf). Zitiert am 15.8.2016.
- Plankl, R. (2013): Regionale Verteilung raumwirksamer finanzieller Staatshilfen in Deutschland. Landbauforschung 63, H. 1, S. 1-20.

- Plankl, R. und Rudow, K. (2008): Ex-post-Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (2000-2006) - Mecklenburg-Vorpommern. Internetseite Institut für Ländliche Räume: [http://www.vti.bund.de/de/institute/lr/publikationen/sonstige/Ex\\_post\\_Ausgleichszulage/ex\\_post\\_ausgleichszulage\\_MV\\_de.pdf](http://www.vti.bund.de/de/institute/lr/publikationen/sonstige/Ex_post_Ausgleichszulage/ex_post_ausgleichszulage_MV_de.pdf). Zitiert am 8.3.2010.
- 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. (2013a): Rural Development experiences in Germany: opportunities and obstacles in fostering smart places through LEADER. Studies in Agricultural Economics 115, H. 2, S. 111-117.
- Pollermann, K., Raue, P. und Schnaut, G. (2013b): Contributions for the quality of life through a participative approach for rural development : experiences from Mecklenburg-Vorpommern [Eastern Germany] ; paper prepared for IAMO-Forum 2013 [Halle/Saale], June 19.-21. Internetseite EconStore: <http://hdl.handle.net/10419/88597>. Zitiert am 02.02.2015.
- 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.
- PwC, PricewaterhouseCoopers AG WPG (2015): Ex-ante-Bewertung für ein ELER-kofinanziertes Finanzierungsinstrument zur Unterstützung der Markteinführung innovativer Produkte von KMU der Ernährungswirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern.
- 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.
- Reiter, K., Roggendorf, W. und Sander, A. (2008): Ex-post-Bewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum. Die Flächennutzung in Hessen und ihre Entwicklung 2000 bis 2005 - eine Analyse auf Grundlage des Flächennutzungsnachweises des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems. Modulbericht Flächennutzung. Beitrag zum Kapitel 6 - Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999. Internetseite Institut für Ländliche Räume: [http://www.vti.bund.de/de/institute/lr/publikationen/sonstige/zal/he\\_ex\\_post/ex\\_post\\_he\\_kap6\\_mb\\_de.pdf](http://www.vti.bund.de/de/institute/lr/publikationen/sonstige/zal/he_ex_post/ex_post_he_kap6_mb_de.pdf). Zitiert am 12.7.2010.
- Rieder, S. und Haefeli, U. (2008): Analyse finanzieller Maßnahmen im Energiebereich: Theoretische Reflexion der Wirkungsweise und Auswertung empirischer Studien. Internetseite BFE, Bundesamt für Energie Bern: [http://www.bfe.admin.ch/forschungewg/02544/02805/index.html?lang=de&dossier\\_id=04617](http://www.bfe.admin.ch/forschungewg/02544/02805/index.html?lang=de&dossier_id=04617). Zitiert am 7.8.2016.
- Röhe, P. und Schröder, J. (2010): Grundlagen und Empfehlungen für eine nachhaltige Bewirtschaftung der Roterle in Mecklenburg-Vorpommern.
- Roßberg, D. (2016): Erhebungen zur Anwendung von Pflanzenschutzmitteln im Ackerbau. Journal für Kulturpflanzen 68, H. 2, S. 25-37.

- SALIX, Büro für Landschaftsplanung Teterow (2000): Kartierung der Amphibien und der Kreuzotter im Projektkerngebiet 2000 im Rahmen des Monitoring zum Life-Projekt "Erhaltung und Wiederherstellung des Trebeltalmoores": Erste Ergebnisse der Untersuchungen 1995, 1998 und 2000 im Auftrag des LUNG, Landesamtes für Umwelt, Natur und Geologie. Greifswald.
- Sanders, J., Nieberg, H. und Offermann, F. (2010): Bedeutung der Ökoprämie für die Wirtschaftlichkeit des Ökologischen Landbaus. *Ländlicher Raum*, H. 2/2010. Göttingen.
- Schacherer, A. (2007): 20 Jahre Ackerwildkrautschutz in Niedersachsen - Entstehung eines Förderprogramms. In: NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (Hrsg.): 20 Jahre Ackerwildkrautschutz in Niedersachsen. Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen, H. 2/2007. S. 79-85.
- Schleuder, D. (2012): Der Beitrag des Wegenetzes zur Entwicklung des ländlichen Raumes. Masterarbeit (Hochschule Neubrandenburg).
- Schmidt, C. (2009): Institutionalisierung von Evaluation innerhalb der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums: Umsetzung und Verwendung im politischen Entscheidungsprozess. Diss (Rostock). Internetseite Uni Rostock: [http://rosdok.uni-rostock.de/file/rosdok\\_derivate\\_000000004252/Dissertation\\_Schmidt\\_2010.pdf](http://rosdok.uni-rostock.de/file/rosdok_derivate_000000004252/Dissertation_Schmidt_2010.pdf). Zitiert am 30.8.2011.
- 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.
- Schmitz, J. und Volkmann, B. (2013): Ihr Kleinkläranlagen-Ratgeber. <https://www.klaeranlagenvergleich.de/der-kleinklaeranlagen-ratgeber.html>. Zitiert am 30.11.2016.
- 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. <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.
- 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 in Berlin. BBSR-Online-Publikation, H. 18/2015. S. 4-14. Internetseite [www.bbsr.bund.de](http://www.bbsr.bund.de): Zitiert am 07.07.2016.
- Sietmann, R. (2014): Neustart. Wege aus der Breitband-Sackgasse. *c't* 2014, H. 12, S. 76-79.
- SM, Ministerium für Arbeit Gleichstellung und Soziales Mecklenburg-Vorpommern (2014): Vierte Gleichstellungskonzeption der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern - Konzeption der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern zur Durchsetzung der Gleichstellung von Frauen und Männern gemäß Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes und Artikel 13 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern für den Zeitraum 2013 - 2016. Zitiert am 12.9.2016.
- SMUL, Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (2007): EU-Zahlstelle ELER, Aufgaben und Funktionen Verwaltungs- und Kontrollsystem, Präsentation.

- SMWA, Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft Arbeit und Verkehr (2008): Leitfaden zur Meldung von Unregelmäßigkeiten für das operationelle Programm des Freistaates Sachsen.
- Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern (2011): Strategiebericht der IMAG Demografischer Wandel: Mecklenburg-Vorpommern - Weltoffen, modern, innovativ. Den demografischen Wandel gestalten. Schwerin.
- StatA MV, Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2016): Bevölkerung am 31.12. nach Gemeinden und Kreisen. Internetseite Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern: [http://sisonline.statistik.m-v.de/sachgebiete/A117302G/stand/18/Bevoelkerung\\_am\\_3112\\_nach\\_Gemeinden\\_und\\_Kreisen](http://sisonline.statistik.m-v.de/sachgebiete/A117302G/stand/18/Bevoelkerung_am_3112_nach_Gemeinden_und_Kreisen). Zitiert am 10.8.16.
- StatA MV, Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2015): Ökostromerzeugung ist im Jahr 2014 um 14 Prozent weiter gewachsen: 63 Prozent der Stromproduktion im Land kamen aus erneuerbaren Energien. (PM StatA MV Nr. 57/2015 vom 16.09.2015) - StatA MV - Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern. Internetseite Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern: [http://www.statistik-mv.de/cms2/STAM\\_prod/STAM/index.jsp?&pid=105997](http://www.statistik-mv.de/cms2/STAM_prod/STAM/index.jsp?&pid=105997). Zitiert am 9.9.2016.
- StatA MV, Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2012a): Arbeitskräfte in den landwirtschaftlichen Betrieben - einschließlich Gartenbaubetrieben - in Mecklenburg-Vorpommern 2010 (Ergebnisse der Landwirtschaftszählung). Statistische Berichte Mecklenburg-Vorpommern, H. Agrarstruktur C IV - 3j. Schwerin.
- StatA MV, Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2012b): Tourismus in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2012 (G413 Tourismus 12/2012). [http://www.statistik-mv.de/cms2/STAM\\_prod/STAM/de/htd/Veroeffentlichungen/index.jsp?para=e-BibolInterTh07&linkid=070301&head=0703](http://www.statistik-mv.de/cms2/STAM_prod/STAM/de/htd/Veroeffentlichungen/index.jsp?para=e-BibolInterTh07&linkid=070301&head=0703). Zitiert am 28.8.2013.
- StatA MV, Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (versch. Jg.): Personal im öffentlichen Dienst in Mecklenburg-Vorpommern. Internetseite Schwerin: Zitiert am 14.8.2016.
- Statistische Ämter, Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2016): Bruttowertschöpfung der Landwirtschaft – in jeweiligen Preisen – in Deutschland 1991 bis 2014 nach Bundesländern. [http://www.statistik-portal.de/LGR/DE\\_WS\\_LR.asp](http://www.statistik-portal.de/LGR/DE_WS_LR.asp). Zitiert am 9.9.2016.
- Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2012): Die kreisfreien Städte und Landkreise in der Kreisgebietsstruktur ab 4.9.2011. Schwerin.
- Statistisches Bundesamt (2013a): Fachserie 3 Reihe 4.1 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Viehbestand. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2013b): Umwelt. Öffentliche Wasserversorgung und öffentliche Abwasserentsorgung - Strukturdaten zur Wasserwirtschaft 2010. Fachserie 19, H. Reihe 2.1.3. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2010): Fachserie 3 Heft 6. Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Wirtschaftsdünger, Stallhaltung, Weidehaltung. Landwirtschaftszählung/ Agrarstrukturerhebung 2010. Wiesbaden.
- 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 (2010): Neue Methoden für das Portfoliomanagement von Innovations-Projekten bei KMU. <http://www.tcw.de/news/view/336>. Zitiert am 20.5.2016.
- Terluin, I. J. und Roza, P. (2011): Evaluation methods for rural development policy. Den Haag.
- The Welfare Quality Consortium (Hrsg.) (2009): Welfare Quality Assessment protocol for cattle. Lelystad, The Netherlands. Internetseite Welfare Quality Network: <http://www.welfarequalitynetwork.net/network/45848/7/0/40>. Zitiert am 30.11.2016.
- Thiemann, K.-H. (2008): Bodenordnungsbedarf trotz Großflächenbewirtschaftung. DLKG-Mitteilungsblatt, S. 7-16.
- 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. [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. Bonn.
- Toepel, K. (2000): Evaluation in der Regionalpolitik. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 69, H. 3, S. 395-405.
- 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.
- Tuytens, F. A. M. (2005): The importance of straw for pig and cattle welfare: A review. Applied Animal Behaviour Science 2005, H. 92 (3), S. 261-282.
- UAG Monitoring, Bund-Länder-Unterarbeitsgruppe Monitoring Indikatoren (2010): Handbuch Kombinierte ELER-/GAK-Berichterstattung 2007 - 2013. Unveröffentlicht.
- Utrecht, I., Wendt, H., Efken, J, Schäfer, M., Steinbauer, C. und Trefflich, A. (2008): Ex Post Bewertung der Förderung zur Marktstrukturverbesserung in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 - 2006. Bericht für Mecklenburg-Vorpommern. Braunschweig.
- Umweltinformationssystem Mecklenburg-Vorpommern, Nr. 157/2016, Hohe Temperaturen, hohe Waldbrandgefahr - Backhaus mahnt zur Vorsicht.
- Uni Göttingen, Georg-August-Universität Göttingen, Uni Kassel, Universität Kassel und DVL, Deutscher Verband für Landschaftspflege e. V. (2010): 100 Äcker für die Vielfalt. <http://www.schutzaecker.de/>. Zitiert am 15.9.2016.
- Wahl, J. und Sudfeldt, C. (2010): Ehrenamtliches Engagement im Vogelmonitoring in Deutschland. Internetseite Bundeamt für Naturschutz: [http://www.dda-web.de/downloads/texts/publications/wahl\\_sudfeldt\\_2010\\_ehrenamtliches\\_engagement\\_im\\_vogelmonitoring\\_in\\_deutschland.pdf](http://www.dda-web.de/downloads/texts/publications/wahl_sudfeldt_2010_ehrenamtliches_engagement_im_vogelmonitoring_in_deutschland.pdf). Zitiert am 16.8.2016.
- WBV "Obere Peene" - Stavenhagen (2016): Abgeschlossene Projekte. <http://wbv-obere-peene.wbv-mv.de>. Zitiert am 17.8.2016.
- 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.



- Wendland, F., Keller, L., Kuhr, P., Kunkel, R. und Tetzlaff, B. (2015): Regional differenzierte Quantifizierung der Nährstoffeinträge in das Grundwasser und in die Oberflächengewässer Mecklenburg-Vorpommerns unter Anwendung der Modellkombination GROWA-DENUZ-WEKU-MEPHos. Jülich. Zitiert am 14.9.2016.
- 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.
- Wicke, G. (2007): Ergebnisse von 20 Jahren Ackerwildkrautschutz in Niedersachsen und Förderung im Kooperationsprogramm Naturschutz ab 2007. In: NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft Küsten und Naturschutz (Hrsg.): 20 Jahre Ackerwildkrautschutz in Niedersachsen. Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen, H. 2/2007. S. 86-93.
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (2015): Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung.  
[http://www.bmel.de/DE/Ministerium/Organisation/Beiraete/\\_Texte/AgrBeirGutachtenNutztierehaltung.html](http://www.bmel.de/DE/Ministerium/Organisation/Beiraete/_Texte/AgrBeirGutachtenNutztierehaltung.html).
- WM, Ministerium für Wirtschaft Arbeit und Tourismus des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2013): Auszahlungs- und Bewilligungsdaten EFRE 2007 bis 2012. unveröffentlicht.
- WM, Ministerium für Wirtschaft Arbeit und Tourismus des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2010): Fortschreibung der Landestourismuskonzeption Mecklenburg-Vorpommern 2010. Internetseite WM: [http://service.mvnet.de/\\_php/download.php?datei\\_id=27585](http://service.mvnet.de/_php/download.php?datei_id=27585). Zitiert am 8.1.2013.
- WM, Ministerium für Wirtschaft Arbeit und Tourismus des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2007a): Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) Operationelles Programm des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Ziel Konvergenz Förderperiode 2007 bis 2013 (Stand: 24.08.2007). Internetseite Europaportal Mecklenburg-Vorpommern: <http://www.europa-mv.de/docs/download/10132/Operationelles%20Programm%20EFRE.pdf>. Zitiert am 17.2.2010.
- WM, Ministerium für Wirtschaft Arbeit und Tourismus des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2007b): Europäischer Sozialfonds (ESF) Operationelles Programm des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Ziel Konvergenz Förderperiode 2007 bis 2013 (Stand: 25. Juni 2007). Internetseite Europaportal: <http://www.europa-mv.de/docs/download/10145/Operationelles%20Programm%20ESF.pdf>. Zitiert am 17.2.2010.
- Woon Nam, C. und Wamser, G. (2010): Kofinanzierung im Rahmen der EU-Regionalpolitik. <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.
- Zirlewagen, D. und Wilpert, K. v. (2001): Was hat Waldbau mit Trinkwasservorsorge zu tun? Internetseite [waldwissen.net](http://www.waldwissen.net): [http://www.waldwissen.net/themen/umwelt\\_landschaft/wasserschutz/fva\\_trinkwasservorsorge\\_DE?start=0](http://www.waldwissen.net/themen/umwelt_landschaft/wasserschutz/fva_trinkwasservorsorge_DE?start=0). Zitiert am 17.6.2008.
- Zülsdorf, Anke, Spiller, Achim, Gauly, Sarah und Kühl, Sarah (2016): Wie wichtig ist Verbrauchern das Thema Tierschutz? Präferenzen, Verantwortlichkeiten, Handlungskompetenzen und Politikooptionen. Göttingen.