

Ex-post-Bewertung

Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommern 2007 bis 2013

Zusammenfassung

Heike Peter

Braunschweig, Dezember 2016

Dipl.-Ing. agr. Heike Peter

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

Tel.: 0531 596-5185

Fax: 0531 596-5599

E-Mail: heike.peter@thuenen.de

Zusammenfassung

1 Einleitung

Der Ex-post-Bewertungsbericht des EPLR M-V 2007-2013 besteht aus einem gedruckten EU-Bericht, in dem alle Bewertungsfragen beantwortet werden, und einem elektronischen Anhang mit vertiefenden Modulberichten und ergänzendem Material zu einzelnen Maßnahmen und Bewertungsfragen.

2 Bewertungsrahmen

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

Bewertung des EPLR M-V 2007 bis 2013 als Teil der 7-Länder-Bewertung

Ergebnisse der laufenden Bewertung wurden kontinuierlich aufbereitet und in Gremien wie dem Lenkungsausschuss, dem Begleitausschuss, in Dienstbesprechungen oder auf Fachtagungen präsentiert und/oder als schriftlicher Modulbericht veröffentlicht. Diese Modulberichte fließen auch in die Ex-post-Bewertung ein.

Ergebnisse der Bewertung wurden kontinuierlich im Land kommuniziert und diskutiert.

3 Programmstruktur und -umsetzung

Von den EU-kofinanzierten Programmen in Mecklenburg-Vorpommern war das EFRE-Programm mit den meisten öffentlichen Mittel ausgestattet (45 %, ohne private Mittel, die zur Kofinanzierung eingesetzt wurden). Das ELER-Programm hatte einen Anteil von rund 35 %, gefolgt vom ESF mit knapp unter einem Fünftel. Die Betrachtung der Politikbereichs Gemeinsame Agrarpolitik zeigt aber trotz Modulation eine nach wie große finanzielle Dominanz der 1. Säule mit ihren Direktzahlungen. Von den durch-

ELER-Programm finanziell an 2. Stelle nach dem EFRE-Programm

schnittlich je Jahr getätigten Ausgaben für raumwirksame Politiken insgesamt machte die GAP (1. und 2. Säule) rund 30 % aus.

Insgesamt standen laut Planung für den Förderzeitraum 2007 bis 2013 rd. 1,3 Mrd. Euro öffentliche Mittel zur Verfügung, plus rund 15 Mio. Euro nationale öffentliche Mittel für Top-ups (Artikel-89-Maßnahmen). Die meisten öffentlichen Mittel waren für Schwerpunkt 3 „Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“ vorgesehen (40 %), gefolgt von den Schwerpunkten 2 „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“ und 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit“ mit 29 bzw. 24 %. Auf die öffentlichen Mittel bezogen hatte LEADER einen Anteil von 6 %.

Die meisten Mittel wurden für Schwerpunkt 3 eingeplant. Zusammen mit LEADER wurden im Bundesvergleich viele Mittel für die ländliche Entwicklung bereitgestellt.

Von den im Programm abgebildeten 41 (Teil-)Maßnahmen der Schwerpunkte 1 bis 3 wurden 17 auf der Grundlage der Nationalen Rahmenregelung (NRR) und auch mit Mitteln aus der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) umgesetzt. Dazu gehörten vor allem die finanzstarken, auf den Landwirtschaftssektor zielenden Maßnahmen der Schwerpunkte 1 und 2. Es gab aber auch viele (Teil-)Maßnahmen, die auf anderen beihilferechtlichen Grundlagen angeboten wurden, so z. B. auch im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW). LEADER wurde, wie auch in anderen Bundesländern, komplett außerhalb der NRR umgesetzt.

Viele (Teil-)Maßnahmen wurden außerhalb der Nationalen Rahmenregelung umgesetzt.

Aufgrund des Health Checks und weiterer Finanzanpassungen standen ab 2010 für das EPLR M-V 119 Mio. Euro öffentliche Mittel mehr zur Verfügung. Die zusätzlichen Mittel waren zunächst den Schwerpunkten 1 bis 3 zugeordnet, dann aber auf die Schwerpunkte 2 und 3 konzentriert. Die Mittel wurden überwiegend in bestehenden Maßnahmen zur Abrechnung gebracht. Es gab lediglich zwei neue Teilmaßnahmen unter 214 zum Schutz der Biodiversität.

Der Health Check führte nur zu geringen inhaltlichen Änderungen.

Die geplanten öffentlichen Mittel wurden in der Endabrechnung nahezu vollständig ausgeschöpft. Unter den Planansätzen (Stand 2009) blieb der Schwerpunkt 3. Schwerpunkt 1 lag geringfügig unter dem Planansatz 2009, die beiden übrigen Schwerpunkte darüber. Die Health-Check-Mittel waren getrennt abzurechnen. Bezogen auf die EU-Mittel lag die Mittelausschöpfung bei 100 %.

Die geplanten öffentlichen Mittel wurden nahezu vollständig ausgeschöpft.

Eine Auswertung der Zahlstellendaten (aufgrund der Kreisgebietsreform nur bis 2011) zeigt, dass absolut die meisten Mittel aus dem EPLR M-V in den Altkreis Ludwigslust geflossen sind. Dort hatte die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung (123a) einen ihrer Schwerpunkte. Setzt man

Im Vergleich zu anderen Bundesländern keine ausgeprägten räumlichen Schwerpunkte im

die absoluten Zahlungen für landwirtschaftsbezogene Maßnahmen in Relation zur landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF) und für ländliche Entwicklungsmaßnahmen zu den EinwohnerInnen, zeigen sich räumliche Unterschiede in den Förderintensitäten. Der – im Vergleich zu anderen Bundesländern niedrige – jährliche Durchschnittsbetrag je ha LF lag bei 33 Euro, mit Schwankungen von 51 Euro in Uecker-Randow und 14 Euro je ha LF im Altkreis Nordwestmecklenburg. Die durchschnittliche jährliche Förderintensität je Einwohner der ländlichen Entwicklungsmaßnahmen lag in den Altkreisen Mecklenburg-Vorpommerns bei 33 Euro. Die Streuung in der Förderintensität war wesentlich geringer im Vergleich zu anderen Bundesländern. Dies ist auf den flächendeckenden Ansatz von LEADER zurückzuführen und den räumlich breit gestreuten Förderansatz in Schwerpunkt 3. Insgesamt lagen die einwohnerbezogenen Zahlungen der ländlichen Entwicklungsmaßnahmen deutlich über denen anderer Bundesländer.

EPLR M-V

Auf Kommunen und Körperschaften des öffentlichen Rechts entfiel fast die Hälfte der öffentlichen Mittel. Insbesondere in Schwerpunkt 3 und LEADER hatte diese Zielgruppe einen hohen Anteil, aber auch in Schwerpunkt 1 aufgrund der Maßnahmen 125 und 126. Mit einem Anteil von 39 % standen landwirtschaftliche Betriebe an zweiter Stelle. Sie bildeten die Hauptzielgruppe im Schwerpunkt 2. Im Schwerpunkt 1 war das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (121) die zentrale Maßnahme für landwirtschaftliche Betriebe.

Auf Kommunen und Körperschaften des öffentlichen Rechts entfiel fast die Hälfte der öffentlichen Mittel.

Beim EPLR M-V handelte es sich um ein Multiressortprogramm. Neben dem Landwirtschaftsministerium als zentralem Ministerium waren vier weitere Ministerien beteiligt. Des Weiteren waren die Aufgaben der ELER-Verwaltungsbehörde auf zwei Einheiten verteilt: die ELER-Fondsverwaltung im Landwirtschaftsministerium und die Gemeinsame Verwaltungsbehörde in der Staatskanzlei. Wesentliche Bewilligungsfunktionen hatten die Staatlichen Ämter für Landwirtschaft und Umwelt (StäLU), die Landkreise und das Landesförderinstitut (LFI).

Besonderheiten in der Umsetzungsstruktur des EPLR M-V

4 Methodik

Die Ex-post-Bewertung baute auf der Struktur und den Ergebnissen der Halbzeitbewertung auf. Die veränderte Berichts- und Fragenstruktur des Leitfadens zur Ex-post-Bewertung wurde berücksichtigt. Maßnahmenbezogene Fragen des CMEF wurden beibehalten, soweit sie für die Bewertung der Maßnahmen sinnvoll erschienen und maßgeblich für das ursprüngliche Untersuchungsdesign waren.

Ex-post-Bewertung baut auf der Halbzeitbewertung auf und berücksichtigt den aktuellen Leitfaden.

In der Bewertung wurden drei Ebenen unterschieden: Maßnahme, Schwerpunkt und Programm. Auf Maßnahmenebene wurden einzelne Maßnahmen oder Maßnahmenbündel hinsichtlich ihrer Ergebnisse und Wirkungen (Fragen 15 bis 24) betrachtet. Die reinen Altverpflichtungen wurden in die Bewertung nicht einbezogen. Auf der Schwerpunktebene wurden unter Bezug auf die Gemeinsamen Output- und Ergebnisindikatoren die maßnahmenbezogenen Ergebnisse zusammengeführt. Auf Programmebene wurden die wirkungsbezogenen Fragen 1 bis 11 in speziellen Vertiefungsthemen bearbeitet. Frage 13 bezieht sich auf den Einsatz der Technischen Hilfe, Frage 14 fasst die Erkenntnisse aus den Maßnahmenbewertungen unter dem Aspekt Fördereffizienz zusammen.

Untersuchungen auf Maßnahmen-, Schwerpunkt- und Programmebene

Die Bewertung baute auf vorhandenen Sekundärdaten auf. Insbesondere für die landwirtschaftlichen und umweltbezogenen Maßnahmen lagen qualitativ hochwertige Daten vor, die auch Mit-Ohne-Vergleiche erlaubten. Besonders hervorzuheben sind das Testbetriebsnetz, Wirkungskontrollen und InVeKoS-Daten. Insbesondere für die Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und LEADER, aber auch die Forstmaßnahmen oder Fragen der Programmdurchführung reichten die Sekundärdaten nicht aus. Durch verschiedene Erhebungsmethoden mussten ergänzende Daten gewonnen werden. So wurden beispielsweise ZuwendungsempfängerInnen und ExpertInnen befragt oder Fallstudien durchgeführt.

Vielfältige Sekundär- und Primärdaten kamen in der Bewertung zum Einsatz.

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

Die Wirkungsanalyse beruht auf einem Mixed-Methods-Ansatz.

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

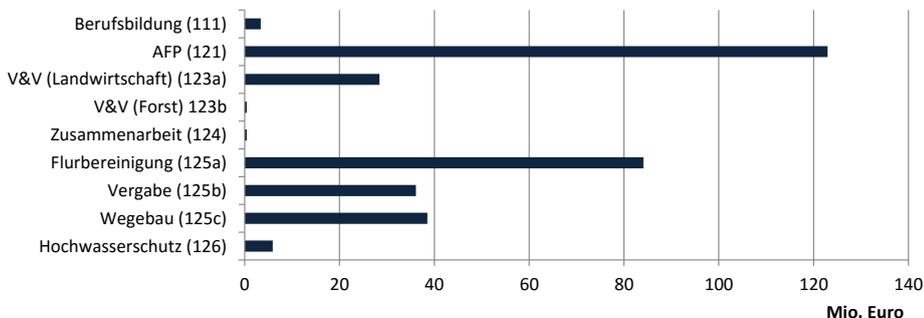
Mecklenburg-Vorpommern bot in sechs ELER-Codes neun Teilmaßnahmen an. Die Maßnahmen richteten sich an die Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft. Neben einzelbetrieblichen Investitionen wurden auch Qualifizierungsmaßnahmen und Infrastrukturen gefördert. Mit dem 6. Änderungsantrag wurde der Hochwasserschutz (126) in das Programm aufgenommen.

Schwerpunkt 1: Sechs ELER-Codes, neun Teilmaßnahmen

Einschließlich Top-ups wurden in Schwerpunkt 1 rund 320 Mio. Euro verausgabt (25 % der insgesamt verausgabten öffentlichen Mittel). Die finanzstärkste Maßnahme war mit weitem Abstand das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) (121).

320 Mio. wurden in Schwerpunkt 1 ausgegeben, das entspricht 25 % der verausgabten öffentlichen Mittel.

Verausgabte öffentliche Mittel (einschließlich Top-ups) 2007 bis 2015 für (Teil-)Maßnahmen im Schwerpunkt 1



Unterschiedlicher Mittelabfluss bei den Schwerpunkt-1-Maßnahmen

Bezüglich der Output-Ziele, die im EPLR M-V 2007-2013 in seiner Fassung nach dem genehmigten 1. Änderungsantrag (2009) gesetzt wurden, liegt der Zielerreichungsgrad zwischen 20 und 384 %. Die erreichten Output-Zahlen spiegeln die im Vergleich zur Planung veränderte Umsetzung wider. So wurden beispielsweise in der Berufsbildung trotz geringerer Finanzmittel mehr TeilnehmerInnen erreicht. Bei dem AFP wurden weniger Betriebe mit allerdings höheren durchschnittlichen Investitionsvolumina gefördert. Bei der Verarbeitung und Vermarktung (V&V) lag die Anzahl der geförderten Unternehmen deutlich unter den Planzahlen. Bei den geförderten Infrastrukturmaßnahmen (125/126) lag die Zielerreichung im Plansoll bzw. darüber.

Output-Ziele im Schwerpunkt 1 wurden in unterschiedlichem Maß erreicht.

Für den Schwerpunkt 1 waren drei Ergebnisindikatoren zu berücksichtigen. Die Ergebnisindikatoren waren nur für einen Teil der Maßnahmen überhaupt sinnvoll anzuwenden (111, 121, 123). Die Zahl der TeilnehmerInnen, die eine Schulung im Bereich der Landwirtschaft und/oder Forstwirtschaft erfolgreich abgeschlossen haben, wurde mit 11.040 angegeben und lag damit über den Planzahlen. Die im EPLR M-V 2008 gesetzten Ziele für die Bruttowertschöpfung (BWS) waren sowohl für das AFP (121) als auch die V&V-Förderung (123) 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, sodass die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in der Gewichtung etwas zurücktrat. Der Ergebnisindikator „An-

Die Gemeinsamen Ergebnisindikatoren waren zur Beurteilung der Programmerfolge nur für ausgewählte Maßnahmen des Schwerpunktes 1 nutzbar.

zahl der Betriebe/Unternehmen, die neue Produkte und/oder neue Verfahren einführen' ist schwierig zu interpretieren, da eine Operationalisierung des Terminus ‚neu‘ fehlte.

Die gemeinsame Bewertungsfrage für Schwerpunkt 1 lautet: „*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 breites Zielspektrum im ländlichen Raum. Auch bei den einzelbetrieblichen Maßnahmen war eine zunehmende Ausrichtung auf öffentliche Güter erkennbar.

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

Im Rahmen der Berufsbildungs- und Informationsmaßnahme (111) erfolgten nach Angaben der Projektlisten an mehr als 2.600 Schultagen etwa 450 Kurse mit rd. 11.200 Teilnehmenden (rd. 6.900 aus der Landwirtschaft, etwa 4.200 aus der Forstwirtschaft und ca. 80 aus der Ernährungswirtschaft). Das Angebot für Bedienstete aus den Landesforsten beinhaltete zum Großteil EDV- und Softwareschulungen. Die Personenanzahl aus der Landwirtschaft entsprach etwa 35 % der Arbeitskräfte in landwirtschaftlichen Betrieben im Jahr 2010 (ohne Saisonarbeitskräfte). Rd. 40 % der Kurse gab es zum Themenbereich Betriebsführung, Verwaltung und Management.

Berufsbildung (111) förderte viele Kurse zum Themenbereich „Betriebsführung, Verwaltung und Management“.

Die Bildungsangebote 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 auf die persönliche berufliche Entwicklung.

Teilnehmende sahen einen hohen persönlichen Nutzen.

Die Bildungsmaßnahmen sollten auch weiterhin gefördert werden. Wichtige Themen bleiben neue Diversifizierungsstrategien zur Einkommenssicherung, die Erzeugung marktorientierter Qualitätsprodukte und die fachliche Qualifikation der Arbeitskräfte sowie die soziale Kompetenz der Personen mit Leitungsaufgaben (Mitarbeiterführung). Zunehmend wichtig werden auch Angebote zur Betriebsübergabe und zum Stressmanagement.

Bildungsmaßnahmen auch weiter fördern

Im Rahmen der AFP-Förderung wurden insgesamt 1.081 Vorhaben von 763 Unternehmen mit rd. 123 Mio. Euro öffentlichen Mitteln gefördert. Dies entspricht im Verhältnis zu den Haupterwerbsbetrieben einer Quote von 24 % bzw., bezogen auf alle landwirtschaftlichen Betriebe, einer Quote von 16 %. Da der Schwerpunkt der Förderung auf dem Bau von Milch-

Schwerpunkt der Agrarinvestitionsförderung (121) lag bei den Milchviehbetrieben.

viehställen lag (44 % der bewilligten Fördermittel), beträgt die Förderquote beim Bezug auf alle Milchviehbetriebe in Mecklenburg-Vorpommern 43 % der Betriebe bzw. 59 % der gehaltenen Milchkühe. Insgesamt war die Reichweite der AFP-Förderung bezogen auf die Grundgesamtheit der landwirtschaftlichen Unternehmen sehr hoch.

Die Förderkonditionen wurden im Zeitraum des EPLR M-V 2007 - 2013 mehrfach geändert. Ab 2012 wurde die Förderung stärker auf Ziele des Tier- und Umweltschutzes ausgerichtet. Dies führte zu einem deutlichen Rückgang der Inanspruchnahme. 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. Mitnahmeeffekte schränken die positiven wie negativen Wirkungen des AFP auf die Tiergerechtheit ein.

Ausrichtung auf Tier- und Umweltschutzziele reduzierte die Inanspruchnahme.

Die Wirkung der Förderung war nicht eindeutig. Die unterstützten Investitionen haben im Durchschnitt zu deutlichem einzelbetrieblichen Wachstum, Rationalisierung und Produktivitätssteigerung bei den geförderten Betrieben geführt. Diese Bruttoeffekte der Förderung wurden teilweise durch Mitnahmen vermindert. Ob durch die Förderung sektoral eine Strukturverbesserung und eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit erreicht wurde, konnte nicht belegt werden. Jedoch ergaben die Analysen 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.

Einzelbetrieblich deutliche Effekte erkennbar, sektorale Effekte schwierig abzubilden

Das AFP sollte weiterhin auf die Bereitstellung öffentlicher Güter (v. a. Tier- und Umweltschutz) ausgerichtet werden. Eine allgemeine Förderung der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit (Basisförderung, ohne besondere Anforderungen an die Tierhaltung) sollte eingestellt werden.

Das AFP deutlich modifizieren und Förderung auf öffentliche Güter ausrichten

Im Rahmen der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (V&V) wurden insgesamt 83 Vorhaben mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 117,7 Mio. Euro und 29,3 Mio. Euro öffentlichen Mitteln unterstützt. Die Inanspruchnahme fiel geringer aus als erwartet. Gründe hierfür waren u. a. die Größenbeschränkung auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU), die Höhe des Mindestinvestitionsvolumens aber auch die Finanzkrise im Jahr 2009.

Verarbeitung und Vermarktung Landwirtschaft (123a): Inanspruchnahme geringer als erwartet

Die mit der Förderung unterstützten Investitionen führten zu einem deutlichen einzelbetrieblichen Wachstum und einer Rationalisierung bzw. zur Steigerung von Umsatz, Bruttowertschöpfung, Qualität und Beschäftigung. Dies deutet auf eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der geförderten

Einzelbetriebliche Effekte durch die geförderten Investitionen – sektorale Strukturverbesserung

Unternehmen hin. Ob damit sektoral eine Strukturverbesserung und eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit erreicht werden konnte, kann dagegen nicht belegt werden, da Verdrängungs- und überbetriebliche Synergieeffekte nicht untersucht werden konnten. Mitnahmeeffekte deuten auf geringe Nettowirkungen hin.

nicht belegbar

Eine allgemeine Förderung von V&V ist nicht sinnvoll. Daher sollte die Förderung stärker auf Innovationen und öffentliche Güter fokussiert werden. Grundsätzlich besteht bei der Beeinflussung von Investitionsentscheidungen durch Subventionen jedoch die Gefahr von Wettbewerbsverzerrung und hohen Mitnahmen.

Förderziele und Ausgestaltung von 123a kritisch überprüfen

Die Umsetzung der Teilmaßnahme 123b blieb deutlich hinter den gesteckten Output-Zielen zurück. Es wurden zwölf Unternehmen gefördert. Schwerpunkt der Förderung waren Investitionen zur Bereitstellung von Holz zur energetischen Nutzung. Das Ziel, v. a. Kooperationen zum Aufbau von Wertschöpfungsketten zu unterstützen, wurde nicht erreicht. Die Bruttowertschöpfung in den geförderten Betrieben entwickelte sich durch die geförderten Projekte insgesamt sehr gut.

Erhöhung der Wertschöpfung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse (123b) wenig angenommen

Sollte die Teilmaßnahme weiter angeboten werden, sollte sie stärker auf die Überwindung der im Programm formulierten Schwächen und die Erschließung neuer Absatzwege (abseits der energetischen Nutzung) ausgerichtet werden.

Die Maßnahme 124 war grundsätzlich dazu geeignet, die Entwicklung und Einführung neuer Produkte oder Techniken anzustoßen und damit zur Erschließung neuer Absatzschienen beizutragen. Die Inanspruchnahme blieb jedoch deutlich hinter den ursprünglichen Output-Zielen zurück. Im Bereich Land- und Ernährungswirtschaft wurde nur ein Förderfall realisiert. Die Maßnahme sollte nicht fortgeführt werden, zumal mit der Europäischen Innovationspartnerschaft in Zukunft ein ähnlich gelagerter neuer Ansatz verfolgt wird.

Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte (124) sinnvoll, aber wenig in Anspruch genommen

Im Bereich Forstwirtschaft wurden drei Kooperationen unterstützt. An diesen Kooperationen war auch der Waldbesitzerverband MV beteiligt. Inhaltlich befassten sich die Projekte mit dem Thema forstliche Moorbewirtschaftung bzw. der Erstellung eines routinefähigen Datensatzes für Mecklenburg-Vorpommern. Damit wurden Problematiken von landesweiter und eigentumsübergreifender Bedeutung behandelt. In diesem Sinn sollte die Maßnahme weiter angeboten werden.

Die wesentlichen Wirkungen der Bodenordnung lagen in einer erhöhten Rechtssicherheit für die Betriebe. Insgesamt wurden im Rahmen der Flur-

Vorhaben zur Flurneubestimmung (125a/b) erhö-

neuordnung (125a) 1.892 Vorhaben mit förderfähigen Ausgaben in Höhe von rd. 105,3 Mio. Euro unterstützt. Für die Vergabe von Leistungen an Dritte (125b) wurden rund 31,5 Mio. Euro an EU- und Kofinanzierungsmitteln ausgezahlt. Hinzu kamen knapp 4,6 Mio. Euro an zusätzlichen Top-ups. Insgesamt entsprach der Mittelabfluss in etwa den Erwartungen.

hen die Rechtssicherheit der Betriebe.

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. Insbesondere der Wegebau dient der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Stärkung der regionalen Wertschöpfung. Bei einer Ausbaustrecke von 566 km ergibt sich ein Kostenvorteil allein für den Sektor Landwirtschaft von mindestens ca. 1,4 Mio. Euro pro Jahr.

Kosteneinsparungen durch den Wegebau

Die positiven Umweltwirkungen der Flurneuordnung liegen insbesondere in der Flächenbereitstellung für Projekte des Natur- und Gewässerschutzes. Diese beträgt etwa 2,2 % der Verfahrensgebietsfläche.

Positive Wirkungen auf Natur- und Gewässerschutz sowie Biodiversität

Die Flurneuordnung ist ein relevantes und in vielen Fällen das einzig mögliche Mittel zur Lösung von Nutzungskonflikten. Die nicht investiven Ausfühungskosten 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.

Flurneuordnung weiter fördern, Teile außerhalb des ELER fortführen

Insgesamt flossen rd. 38,5 Mio. Euro an Fördermitteln in den Ausbau der ländlichen Infrastruktur. Die Länge der geförderten Straßen, Wege und Brücken umfasste 362 km. Der Wegebau dient der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Stärkung der regionalen Wertschöpfung. Bei einer Ausbaustrecke von 352 km ergibt sich ein Kostenvorteil allein für den Sektor Landwirtschaft von ca. 0,9 Mio. Euro pro Jahr.

Verbesserung der ländlichen Infrastruktur (125c) bringt Kostenvorteile für den landwirtschaftlichen Sektor

Die meisten ausgebauten Wege werden multifunktional genutzt. Somit wurde mithilfe der Förderung auch die Attraktivität ländlicher Räume für den Tourismus gesteigert und die Lebensqualität der ländlichen Bevölkerung erhöht.

Multifunktionale Nutzung der geförderten Wege

Da viele finanzschwache Gemeinden kaum noch in der Lage sind, die erforderlichen Eigenmittel aufzubringen, sollten alternative Finanzierungskonzepte geprüft werden (Einrichtung von Unterhaltungsverbänden, Erhebung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge).

Weitere umfangreiche Mittel erforderlich

Die Maßnahme 126 wurde erst mit der sechsten Programmänderung im Jahr 2012 neu in das EPLR M-V aufgenommen. Insgesamt wurden rd. 5,9 Mio. Euro öffentliche Mittel in 25 Projekte zur Vorbeugung sowie ein Projekt zum Wiederaufbau eingesetzt. An rund 23 km Fließgewässerstrecke wurde das Schutzniveau angehoben, auf rd. 90 ha der Wasserrückhalt. Somit kann künftig auf rd. 760 ha eine angepasste land- bzw. forstwirtschaftliche Nutzung erfolgen. Insgesamt erfuhren fast 40.000 EinwohnerInnen einen Vorteil.

Hochwasserschutz (126)
erst seit 2012 im EPLR
M-V

Schutz vor Hochwasser und Hochwasservorsorge bleiben eine relevante Aufgabe, die große finanzielle Anstrengungen an den potenziellen Gefahrenstellen und in Überschwemmungsgebieten erfordert. Hierfür wird auch künftig eine angemessene Finanzausstattung durch die öffentliche Hand benötigt.

Förderung beibehalten

6 Schwerpunkt 2: „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“

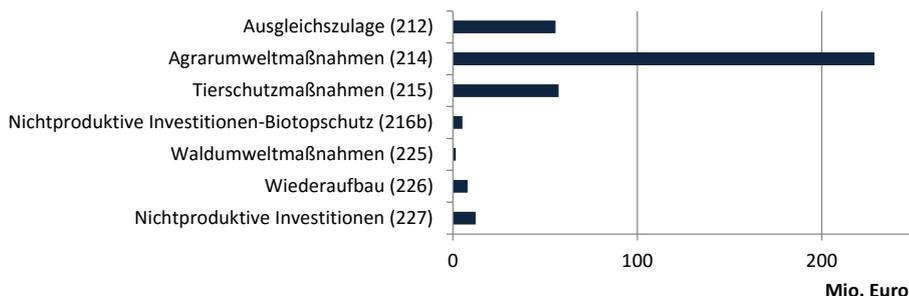
Im EPLR M-V waren im Schwerpunkt 2 in neun ELER-Codes Maßnahmen programmiert, wobei sich die Agrarumweltmaßnahmen (214) aus einer Vielzahl von Teilmaßnahmen zusammensetzten. Mit dem 6. Änderungsantrag wurden die (Teil-)Maßnahmen 216a und 221/223 aus dem Programm genommen.

Schwerpunkt 2: Flächenmaßnahmen stehen im Vordergrund.

Einschließlich Top-ups wurden rund 369 Mio. Euro verausgabt (29 % der gesamten Programmmittel). Die dominierende Maßnahme waren die Agrarumweltmaßnahmen (214), gefolgt von den Tierschutzmaßnahmen (215) und der Ausgleichszulage (212). Die anderen Maßnahmen waren finanziell von nachrangiger Bedeutung.

Agrarumweltmaßnahmen (214) und Ausgleichszulage (212) als dominierende Maßnahmen im Schwerpunkt 2

Verausgabte öffentliche Mittel 2007 bis 2015 für (Teil-)Maßnahmen im Schwerpunkt 2



Verglichen mit dem Planungsstand 2009 wurden im Schwerpunkt 2 mehr Mittel als geplant verausgabt. Weniger Mittel als geplant wurden für die

Mehr Mittel als geplant wurden im Schwer-

Tierschutzmaßnahmen (215) und die beiden Forstmaßnahmen 225 und 227 eingesetzt. In den anderen Maßnahmen wurden die Planansätze aus 2009 übertroffen.

punkt 2 ausgegeben.

Die im EPLR M-V quantifizierten Output-Indikatoren (Stand 2009) wurden in unterschiedlichem Ausmaß erreicht. Maßnahmen wie die Ausgleichszulage sind hinsichtlich Flächenumfang und Zahl der Betriebe gut planbar. Daher lag die Zielerreichung bei 100 %. Bei anderen Maßnahmen entsprach die materielle Zielerreichung einem geringeren oder höheren Budget.

Output-Ziele zum Teil deutlich übertroffen

Die Zielquantifizierung wurde auf der Basis der angestrebten Förderumfänge und des prioritären Ressourcenziels der verschiedenen Schwerpunkt-2-Maßnahmen vorgenommen. In der ursprünglichen Planung 2009 war die Förderfläche der forstlichen Maßnahmen flächenmäßig umfangreicher als die der landwirtschaftlichen Maßnahmen. Umgesetzt wurden aber mehr landwirtschaftliche Flächenmaßnahmen mit Ressourcenschutzzielen.

Biodiversität und Wasserqualität standen im Zentrum der umgesetzten Maßnahmen.

Die gemeinsame Bewertungsfrage für Schwerpunkt 2 *„Wie und in welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Umweltsituation zu verbessern?“* wird in der Beantwortung für die Schutzgüter Biodiversität, Wasser und Boden (sowie Klima bei den Forstmaßnahmen) differenziert. Für die Ausgleichszulage wird auf die Fragen der Vorperiode 2000 bis 2006 Bezug genommen.

Die gemeinsame Bewertungsfrage wird nach Umweltressourcen differenziert.

Für die Ausgleichszulage (AZ) wurden bis zum Jahr 2014 rd. 55,6 Mio. Euro verausgabt, wobei das vorgesehene Budget mehrfach aufgestockt wurde. Jahresdurchschnittlich wurden rd. 1.100 Betriebe und rd. 120.000 ha Grünland gefördert. Die Zahlung je ha Förderfläche staffelte sich entsprechend der Landwirtschaftlichen Vergleichszahl. Die betrieblichen Zahlungen waren gedeckelt.

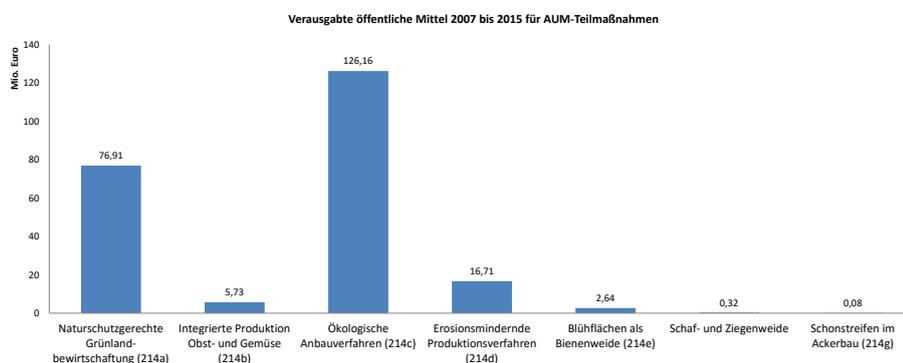
Das Budget der Ausgleichszulage (212) wurde erhöht.

Zwischen Betrieben in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten bestanden in der Förderperiode Einkommensnachteile zwischen 50 und 100 Euro je ha LF. Die Ausgleichszulage glich diese Einkommensunterschiede jedoch lediglich zu rund 20 % aus. Das formulierte Ziel, Dauergrünland zu erhalten, konnte durch die Ausgleichszulage nicht erreicht werden, sondern wurde durch Änderungen im Ordnungsrecht in Teilen erreicht. Auch Umweltwirkungen, die über den Erhalt des Status Quo hinausgehen, konnten nicht erzielt werden, denn mit der Maßnahme waren nur geringe Bewirtschaftungsauflagen (0,3 Großvieheinheiten je ha Futterfläche) verbunden.

(Zusätzliche) Effekte durch Ausgleichszulage gering

Mit dem neuen Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum 2014 bis 2020 wurde die Förderung eingestellt, zugunsten von wesentlich gezielter ansetzenden Agrarumweltmaßnahmen. Ein Wegfall der Ausgleichszulage wird für den Durchschnitt der Betriebe wirtschaftlich verkraftbar sein.

Förderung wird nicht mehr fortgeführt.



Agrarumweltmaßnahmen (214) umfassen sieben Teilmaßnahmen

Im Jahr 2012 betrug die Förderfläche der Agrarumweltmaßnahmen rd. 168.500 ha, entsprechend 12,5 % der LF. Mit den zwei finanzstärksten Programmpaketen Naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung (214a) und Ökologische Anbauverfahren (214c), die zusammen knapp 90 % der öffentlichen Mittel des Referenzjahres 2012 auf sich vereinten, konnten 3,6 bzw. 7,3 % der LF erreicht werden.

Rund 12,5 % der LF wurden von Agrarumweltmaßnahmen erreicht.

Positive flächenhafte Wirkungen auf die Biodiversität wurden auf rund 138.989 ha oder 10,4 % der LF in MV gefördert (38 % des Dauergrünlands und 3,4 % des Ackerlandes). Auf knapp einem Drittel der geförderten Flächen (42.689 ha) wurde eine sehr positive Wirkung auf Arten und Lebensräume erzielt, wozu die vielfältig ausgestaltbaren Maßnahmen der Naturschutzgerechten Grünlandbewirtschaftung (214a) den flächenmäßig größten Beitrag geleistet haben. Im Bereich des Ackerlandes waren landesweit nur geringe Impulse für eine Verbesserung des Biodiversitätszustands zu erwarten. Das galt z. B. für die Vögel des Ackerlandes oder für Äcker mit HNV-Qualitäten. Für den Grünlandbereich gilt: Sonderbiotope wie Magerasen, Salzgrasland und Feuchtgrünland wurden vermutlich zu einem sehr hohen Anteil durch AUM erreicht und ihr ökologischer Zustand dadurch häufig erhalten bzw. verbessert. Hier wurde auch ein wichtiger Beitrag zur Erhaltung der grünlandgeprägten HNV-Bestände geleistet. Insgesamt ist bei gut 10 % erreichter LF eine hohe Bedeutung der AUM zugunsten der Biodiversitätsziele anzunehmen, auch wenn der negative Basistrend nicht umgekehrt werden konnte.

Gute bis sehr gute Wirkungen für Arten und Lebensräume

Im jährlichen Durchschnitt wurden durch Maßnahmen mit Wasserschutzzielen 167.400 ha Förderfläche erreicht. Dies entspricht knapp 13 % der LF Mecklenburg-Vorpommerns (8 % der Ackerfläche, 40 % des Grünlands,

Wasserschutzmaßnahmen mit positiver Wirkung je Förderfläche,

73 % der Dauerkultur- und 88 % der Gemüsebauflächen). Die Inanspruchnahme blieb leicht hinter den Erwartungen zurück. Im Mittel lag der Beitrag der AUM zur Reduzierung der Stickstoffbilanz in MV bei rund 7.650 t Stickstoff pro Jahr. Auf die gesamt LF bezogen war das einen Minderungsbetrag von 5,8 kg N/ha oder gemessen an dem vom Büro biota (2013) berechneten mittleren Bilanzsaldo 2007 bis 2010 ein Anteil von gut 8 %. Der Minderungseffekt wurde zu 73 % durch Ökologische Anbauverfahren (214c), zu 22 % durch die extensive Grünlandnutzung (214a).

aber Inanspruchnahme leicht hinter den Erwartungen

Zur Erosionsvermeidung wurden mit den Teilmaßnahmen Integrierte Produktion von Obst und Gemüse (214b) und erosionsmindernde Produktionsverfahren im Ackerbau (214d) im Untersuchungsjahr 2012 mit rd. 1.100 ha knapp 4,7 % der als mittel bis sehr hoch durch Wassererosion gefährdeten Ackerflächen und mit 29.700 ha 6,7 % der mittel bis sehr hoch durch Winderosion gefährdeten Ackerflächen erreicht. Der durch Wassererosion vermiedene Bodenabtrag betrug netto 5.760 t pro Jahr. Zusätzlich wurde durch Förderung des Ökolandbaus die Bodenfruchtbarkeit respektive der Humusgehalt des Bodens erhöht. Die aus der Förderung der Ökologischen Wirtschaftsweise resultierende Erhöhung des Humusgehaltes auf Ackerland betrug insgesamt rd. 22 kt Humus-C.

Erosionsschutzeffekte bestätigt, aber in Anbetracht der Problemlage zu gering

Die meisten Teilmaßnahmen sollten – teils mit Modifikationen – weiter geführt werden. Die Agrarumweltmaßnahmen mit Bodenschutzziel sollten grundsätzlich beibehalten und besonders in Anbetracht der vorherrschenden Erosionsproblematik durch Wind ausgebaut werden. Die Erosionsschutzproblematik wird zukünftig jedoch nicht alleinig durch freiwillige Maßnahmen wie die AUM zu lösen sein. Ein erfolgskritischer Aspekt hinsichtlich der biodiversitätswirksamen Agrarumweltmaßnahmen ist der geringe Anteil an der LF (rd. 10 %). Daher sollte sowohl ihr Flächenumfang als auch ihre Effektivität gesteigert werden. Die meisten Maßnahmen sollten dabei fortgeführt, im Detail aber optimiert werden, z. B. durch eine bessere Anpassung der Verpflichtungstatbestände an die tatsächliche Situation und die Zielarten vor Ort. Die Schaf- und Ziegenweide (214f) sollte als sehr kleines Vertragsmuster in 214a, entsprechend 10.1.c Naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung des EPLR 2014-2020, integriert werden.

Differenzierte Empfehlungen für Teilmaßnahmen

Insgesamt haben an der Maßnahme 215 rund 400 Betriebe mit ca. 112.000 Großvieheinheiten teilgenommen. Mit der Maßnahme wurden 13 % der Rinder haltenden Betriebe in MV und 14 % der Schweine haltenden Betriebe erreicht (Statistisches Bundesamt, 2013). Geflügel war nicht förderfähig. Es wurden Prämien im Umfang von rd. 39,4 Mio. Euro an die Betriebe ausgezahlt.

Förderung umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren (215) setzt an relevanten Problemen an, erzielte aber eine geringe Reichweite.

Verschiedene Teilmaßnahmen förderten Stroh- und Weidehaltung, wobei Weidezugang in MV relativ gering verbreitet ist. Die Förderung schafft relativ gute Voraussetzungen für den Aspekt „Verhalten“ des Tierwohls. Bei einer Messung und Bewertung des Tierwohls auf Milchviehbetrieben – der häufigsten geförderten Nutzungsrichtung – wurden gute Ergebnisse für das Tierverhalten beobachtet, aber auch problematische Werte für gesundheitliche Aspekte des Tierwohls (z. B. Lahmheiten, Euterentzündungen) festgestellt.

Positive Effekte auf das Tierverhalten, z. T. problematische Befunde bei der Tiergesundheit

Für die Verbesserung der Aspekte „Gesundheit“ und „Emotionen“ des Tierwohls sind zusätzliche Instrumente bzw. eine Erweiterung der Förderung zu prüfen. Eine Förderung von Vorhaben, bei denen die Betriebe kaum Anpassungskosten haben (Weidehaltung bei Betrieben, die diese Verfahren ohnehin praktizieren) oder die keine besonderen Vorteile für das Tierwohl haben (z. B. gering eingestreute Hochboxen) sollte nicht weitergeführt werden.

Ausgestaltung der Maßnahme überprüfen und mit anderen Instrumenten kombinieren

Im Fokus der Teilmaßnahme 216b standen die für MV charakteristischen Feldsölle. Die Inanspruchnahme der Fördermittel übertraf deutlich die Erwartungen. Es wurden insgesamt 100 Betriebe mit 179 Vorhaben gefördert. Etwa die Hälfte der Projektflächen lag hierbei in Natura-2000-Gebieten. Die direkt von den Vorhaben betroffene Fläche lag bei ca. 240 ha (inkl. Saumstrukturen und Pufferstreifen).

Nichtproduktive Investitionen (216b) - Inanspruchnahme übertraf die Erwartungen.

Aufgrund der besonderen Bedeutung der Feldsölle für die Biodiversität (besonders für die gefährdeten Amphibienarten nach Anhang II der FFH-Richtlinie) und das Landschaftsbild in Mecklenburg-Vorpommern wird empfohlen, die Förderung in diesem Bereich fortzuführen.

Förderung fortführen

Gefördert wurden Maßnahmen zur Erhöhung der ökologischen Stabilität der Wälder insbesondere in Natura-2000-Gebieten. Insgesamt konnten für 2.115 ha Verträge abgeschlossen werden. Vertragsgegenstand waren in den meisten Fällen naturschutzdienliche Nutzungseinschränkungen. Die Maßnahme trug damit zur Mehrung und Sicherung des Alt- und Totholzvorrates bei. Alt- und Totholz hat für die Erhaltung der Biodiversität im Wald eine zentrale Bedeutung.

Waldumweltmaßnahmen (225) sichern Bestände von Alt- und Totholz

Die Inanspruchnahme der Maßnahme blieb hinter den gesetzten Output-Zielen zurück. Die Förderung war, insbesondere in Verbindung mit dem Aufwand zur Antragstellung und den damit zusammenhängenden Auflagen, für Waldbesitzer (privat und kommunal) nicht sehr attraktiv. Insbesondere bei der naturschutzbezogenen Förderung ist ein praktikables Förder- und Kontrollverfahren mit Blick auf die Akzeptanz bei den Waldbesit-

Hoher bürokratischer Aufwand hemmt Akzeptanz.

zern besonders wichtig.

Rund die Hälfte der Waldfläche Mecklenburg-Vorpommerns unterliegt einer erhöhten Waldbrandgefahr. Darüber hinaus unterliegen die großflächigen Kiefernreinbestände einer erhöhten Kalamitätsgefahr. Unterstützt wurden u. a. ca. 3.200 km Wundstreifen und die Komplettierung der kameragestützten Waldbrandüberwachung. Insgesamt ist nun eine Fläche von ca. 277.000 ha zentral überwacht. Der Umbau/Wiederaufbau spielte aufgrund des Eschentriebsterbens eine wichtigere Rolle, als zu Programmbeginn geplant. Es wurden 1.156 ha um-/wiederaufgebaut. In der Teilmaßnahme Laubholzunterbau zur Kalamitätsvorsorge wurde auch deutlich mehr als geplant umgesetzt. Es konnten 608 ha umgebaut werden.

Erhaltung und Wiederaufbau von Waldflächen (226) gegen Waldbrand und Kalamitäten

Waldumbau/Wiederaufforstung ist neben der langfristigen Überführung eine zentrale Maßnahme für eine zukünftige standortgerechte und stabile Entwicklung von Wäldern, die aufgrund von Umwelteinflüssen stark geschädigt wurden. Die Maßnahme hat damit direkt positive Wirkungen hinsichtlich der Schutzgüter Biodiversität, Wasser/Boden und Klima.

Waldumbau/Wiederaufforstung hat positive Wirkungen auf alle Schutzgüter.

Die Waldbrandgefährdung wird auch zukünftig Relevanz haben. Auch Waldumbau/Wiederaufforstung sollten weiterhin Bestandteil der Förderung sein. Vor dem Hintergrund der mit dem Klimawandel verbundenen Unsicherheiten ist die praktizierte Unterstützung von Mischbeständen positiv zu bewerten.

Wiederaufbau von Waldflächen weiter fördern

Im Rahmen der Nichtproduktiven Investitionen Forst (227) wurden vier unterschiedliche Teilmaßnahmen angeboten: die langfristige Überführung, die Jungbestandspflege, Naturschutz- und landschaftspflegerische Maßnahmen im Wald sowie Investitionen zur Verbesserung des öffentlichen Wertes der Wälder. Zur Umsetzung der Maßnahme wurden insgesamt 12,3 Mio. Euro öffentliche Mittel eingesetzt.

Nichtproduktive Investitionen Forst (227) mit vier Teilmaßnahmen

Die langfristige Überführung, die auf rd. 2000 ha stattfand, ist neben Waldumbau/Wiederaufbau die zentrale Maßnahme für eine zukünftige standortgerechte und stabile Entwicklung von Wäldern. Sie hat direkt positive Wirkungen hinsichtlich der Schutzgüter Biodiversität, Wasser/Boden und Klima. Die Jungbestandspflege (knapp 5.000 ha Förderfläche) trug zur Erziehung stabiler und qualitativ wertvoller Bestände bei und hat damit eine indirekte Wirkung hinsichtlich der Erhaltung der Waldfunktionen und damit auch der Schutzgüter Biodiversität, Wasser/Boden und Klima. Auf rund 3.100 ha fanden Naturschutz- und landschaftspflegerische Maßnahmen statt, womit direkt zur Erhaltung und Verbesserung der Biodiversität des Waldes beigetragen wurde. Auch die touristischen Nutzungsmöglich-

Direkte und indirekte Wirkungen auf die Schutzgüter

keiten des Waldes wurden unterstützt. Die Förderung konzentrierte sich dabei weitgehend auf touristische Schwerpunktgebiete.

Langfristige Überführung und Naturschutz- und landschaftspflegerische Maßnahmen sollten weiterhin Bestandteil der Förderung sein. Die weitere Förderung der Jungbestandspflege hingegen sollte kritisch überdacht werden, denn die Durchführung einer ordnungsgemäßen Jungbestandspflege liegt im betrieblichen Interesse und sollte Bestandteil der normalen Waldbewirtschaftung sein. Bei einer zukünftigen Förderung der Erholungsinfrastruktur sollte darauf geachtet werden, dass die Kapazitätsgrenzen der Erholungsschwerpunkte nicht überschritten werden.

Nicht alle Teilmaßnahmen fortführen

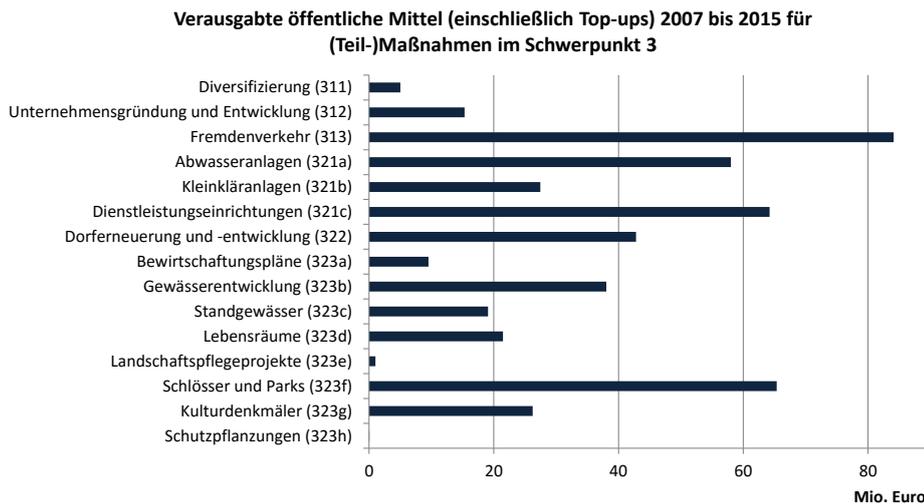
7 Schwerpunkt 3: „Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“

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. Besonderheit war die Integration der GRW als Finanzierungsgrundlage in den Maßnahmen 312 und 313.

Breites Maßnahmen-spektrum in Schwerpunkt 3 angeboten

Einschließlich Top-ups wurden in Schwerpunkt 3 rund 478 Mio. Euro verausgabt (38 % der insgesamt verausgabten öffentlichen Mittel). Bei Betrachtung auf Ebene der Teilmaßnahmen flossen die meisten Mittel in die Förderung des Fremdenverkehrs (313) gefolgt von den Schlössern und Parks (323f) und den Dienstleistungseinrichtungen (321c). Mecklenburg-Vorpommern setzte ein breites Spektrum an Maßnahmen um, die weit über die inhaltlichen Begrenzungen der NRR hinausgingen. Die geringe finanzielle Dotierung der Dorferneuerung (322), die in anderen Bundesländern eine große Rolle spielte, ist nur auf die fördertechnische Entscheidung zurückzuführen, die GAK-Dorferneuerung (überwiegend) rein national außerhalb des EPLR M-V zu finanzieren.

Die meisten Mittel des Schwerpunktes 3 – betrachtet man die Teilmaßnahmen – für die Förderung des Fremdenverkehrs ausgegeben



Verglichen mit dem finanziellen Planungsstand 2009 lag der Mittelabfluss bei 92 % (ohne Top-ups). In den Maßnahmen 313, 321 und 322 wurden mehr Mittel eingesetzt, in allen anderen Maßnahmen blieben die Ausgaben hinter den Planungen zurück. Am deutlichsten war dies bei der Maßnahme 312 Unternehmensgründung und -entwicklung.

Das Finanzbudget in Schwerpunkt 3 wurde weitgehend ausgeschöpft.

Für Schwerpunkt 3 wurden wenig aussagekräftige Gemeinsame Output-Indikatoren vorgegeben, die ex ante zu quantifizieren waren. Im Wesentlichen beschränken sich die Indikatoren auf die Anzahl von Begünstigten oder Vorhaben und das Gesamtinvestitionsvolumen. Ob die auf der Grundlage der Gemeinsamen Output-Indikatoren gesetzten Ziele nicht erreicht oder übertroffen wurden, ist für die Beurteilung des Maßnahmenenerfolgs allein wenig aussagekräftig. Die Zielerreichung schwankt zwischen den Maßnahmen sehr stark, insbesondere ist dies auf die Abweichung von den angenommenen durchschnittlichen Vorhabensgrößen zurückzuführen.

Gemeinsame Output-Indikatoren mit eingeschränkter Aussagekraft

Soweit im Programmplanungsdokument Ergebnisindikatoren quantifiziert wurden, lagen die erreichten Ergebnisse bis 2015 unter den Planzahlen. Dies galt in erster Linie für die für einzelbetriebliche Investitionen relevanten Indikatoren Bruttowertschöpfung und Arbeitsplätze.

Arbeitsplatzeffekte im EU-Monitoring aufgezeigt.

Es gibt zwei gemeinsame Bewertungsfragen (17 und 18) für jeweils spezifische Schwerpunkt-3-Maßnahmen, die sich auf wirtschaftliche Aspekte und Lebensqualität beziehen und die für die meisten (Teil-)Maßnahmen auch relevant sind. Soweit die Maßnahmen darüber hinausgehende Wirkungen entfalteten, wurden diese Wirkungen unter Frage 20 beschrieben. Dies betrifft viele der Teilmaßnahmen unter 323, die entweder auf Biodiversität/Natura 2000 oder Wasserschutz/WRRL ausgerichtet waren.

Gemeinsame Bewertungsfragen des Schwerpunktes 3 waren um Umweltfragen zu ergänzen.

Im Zeitraum 2007 bis 2013 wurden insgesamt 74 Betriebe gefördert. Somit konnten lediglich 1,7 % aller Betriebe und 7,4 % der Betriebe mit bestehender Einkommenskombination in MV erreicht werden. Die Förderwirkungen auf den Sektor Landwirtschaft in MV dürften daher nur marginal gewesen sein. Die Förderung von Biogasanlagen lief nach 2011 aus.

Die Reichweite der Diversifizierungsförderung (311) ist als gering einzuschätzen.

Gemessen am Umsatz im Diversifizierungsbereich wiesen die geförderten Unternehmen im Durchschnitt eine sehr dynamische Entwicklung auf. Durch die Diversifizierungsaktivitäten ergaben sich zwar positive Beschäftigungseffekte, allerdings ist teilweise eine Verlagerung von Arbeitskräften von einem Produktionszweig des Unternehmens (z. B. der landwirtschaftlichen Urproduktion) hin zur Diversifizierung zu vermuten. Diese Entwicklungen wären wahrscheinlich teilweise auch ohne Förderung der Investitionen vollzogen worden.

Verlagerung von Arbeitsplätzen innerhalb der geförderten Unternehmen wahrscheinlich

Die allgemeine Förderung von rentablen Investitionen in Unternehmen, die keine Finanzierungsschwierigkeiten haben, sollte grundsätzlich unterbleiben. Anders kann die Situation bezüglich der Bereitstellung von öffentlichen Gütern (z. B. Tier- oder Umwelt-/Klimaschutz, örtliche Versorgung, altersgerechtes Wohnen) oder beim Neueinstieg in die Einkommenskombination sein.

Diversifizierungsförderung zukünftig in geänderter Ausgestaltung anbieten

Im Rahmen der Unternehmensgründung und -entwicklung (312) wurden in der Förderperiode 2007 bis 2013 insgesamt 137 Unternehmen gefördert. Dabei wurden jeweils rd. 7,2 Mio. Euro öffentliche Mittel für 57 Errichtungen einer Betriebsstätte bzw. für 79 Erweiterungen einer bestehenden Betriebsstätte verausgabt. Ein Projekt betraf die Übernahme einer Betriebsstätte. Damit blieb die Maßnahmenumsetzung hinter den Erwartungen zurück. Auch die Erweiterung der förderfähigen Branchen brachte nicht die erwartete höhere Inanspruchnahme. Im Wesentlichen erfolgte die Förderung in den Branchen verarbeitendes Gewerbe, Tourismus und Handwerk.

Das verarbeitende Gewerbe, der Tourismus und das Handwerk profitierten am meisten von der Unternehmensgründung und -entwicklung (312)

Die Förderung der Unternehmensgründung und -entwicklung (312) war explizit auf die Schaffung von Arbeitsplätzen ausgerichtet – durch sie entstanden über die Hälfte der direkt geschaffenen neuen Arbeitsplätze des gesamten EPLR M-V. Die Hochrechnung von Befragungsdaten ergab, dass im Förderzeitraum 2007 bis 2015 insgesamt 512,5 Arbeitsplätze in Vollzeitäquivalenten (FTE, Full time equivalent) neu entstanden sind, davon 246,8 FTE in Errichtungen und 265,7 FTE in Erweiterungen.

Mit der Maßnahme 312 konnten hohe Beschäftigungseffekte erzielt werden.

Da die Schaffung von Arbeitsplätzen auch weiterhin eine hohe Priorität in MV hat, sollte die Förderung der Unternehmensgründung und -

Fortführung der Förderung mit Anpassungen

entwicklung fortgeführt und durch weitere beschäftigungsschaffende Maßnahmen (z. B. Anschubfinanzierungen, Personalkostenzuschüsse) ergänzt werden. Mithilfe einer Negativliste, mit der gezielt einzelne Branchen von der Förderung ausgeschlossen werden, könnte das Branchenspektrum geöffnet und die Nachfrage angekurbelt werden. Dafür sollte auch eine Intensivierung des Informations- und Beratungsangebots erfolgen sowie die Weiterentwicklung der persönlichen Beratung und Begleitung bei der Bewilligungsstelle.

Es wurden rd. 84,1 Mio. Euro öffentliche Mittel zur Förderung von 414 touristischen Projekten verausgabt. Rd. 70 % der öffentlichen Mittel wurden im Rahmen der GRW (313d-g) und 30 % im Rahmen der ILERL M-V (313a-c) eingesetzt. Über die gesamte Maßnahme 313 hinweg flossen rd. 90 % der öffentlichen Fördermittel an Körperschaften des öffentlichen Rechts als öffentliche ZWE. Die Verteilung der öffentlichen Fördermittel im Land erfolgte weitestgehend entlang der touristischen Bedeutung der Landkreise (StatA MV, 2012).

Durch überwiegend auf den Aktivurlaub, die Verbesserung von Serviceleistungen und den Tagestourismus ausgerichtete Projekte wurden wichtige Segmente der Landestourismuskonzeption MV (WM, 2010) bedient. Demgegenüber wurden ebenfalls interessante Bereiche wie Wellness/Gesundheit noch wenig erreicht.

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.

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.

Die verausgabten öffentlichen Mittel (EU und Land) für die 200 öffentlichen Abwasservorhaben betragen rd. 58 Mio. Euro, das damit unterstützte Gesamtinvestitionsvolumen ca. 137 Mio. Euro. Über 86 % der Zuwendungsempfänger waren Zweckverbände zur Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, diese erhielten über 91 % des Fördervolumens. Den restlichen Anteil der Fördermittel erhielten Gemeinden oder kommunale Eigenbetriebe (z. B. Stadtwerke). Es konnten zwar über 10.000 Einwohne-

Fremdenverkehr (313): Förderung entlang der touristischen Bedeutung der Landkreise

Förderung setze Impulse in wichtigen Segmenten der Landestourismuskonzeption MV

Tourismusförderung mit Anpassungen fortsetzen

Wenig direkte Beschäftigungseffekte

Abwasseranlagen (321a): Es wurden vornehmlich Zweckverbände zur Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung gefördert.

rInnen neu an die zentrale öffentliche Abwasserbeseitigung angeschlossen werden, allerdings blieb diese Quote weit hinter den Erwartungen zurück.

In den meisten Fällen wurden Kanalnetze neu gebaut, verlängert, saniert 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. Die geförderten Abwasseranlagen führten zu einer Reduktion des Schadstoffeintrags in den Wasserkreislauf, dadurch konnten insbesondere kleine und leistungsschwache Gewässer entlastet werden.

Geringere Schadstoffbelastung von kleinen und leistungsschwachen Gewässern

Obgleich nach 2015 die Förderung von Abwasseranlagen (321a) nicht mehr vorgesehen ist, 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.

Förderung läuft aus, aber Bedarf besteht weiterhin

Im Rahmen der Förderung von Kleinkläranlagen (321b) wurden rd. 23.300 Vorhaben mit öffentlichen Mittel (EU und Land) in Höhe von rund 27,5 Mio. Euro unterstützt. Das Gesamtinvestitionsvolumen betrug ca. 161,5 Mio. Euro. Damit blieb der Output (Vorhabenanzahl, Gesamtinvestitionsvolumen, geschaffene Reinigungskapazität) hinter den Zielvorgaben zurück (67, 81 und 90 %). Über 90 % der Zuwendungsempfänger waren natürliche Personen oder Personengemeinschaften des Privatrechts. Die restlichen rd. 10 % entfielen auf die Rechtsform Unternehmen, landwirtschaftliche Betriebe oder öffentliche Körperschaften.

Kleinkläranlagen (321b): Eine Vielzahl von privaten Zuwendungsempfängern nutzt die Förderung.

Auch künftig wird die Abwasserbeseitigung mittels Kleinkläranlagen und Abwassersammelgruben für rund 11 % der Bevölkerung erforderlich sein. Aufgrund der großen Zahl von Kleinkläranlagen in MV wird dem Land bzw. den betroffenen Landkreisen im Falle von auffallend negativen Wartungsprotokollen und Messergebnissen empfohlen, eine Unterstützung zur Verbesserung des Betriebs von Kleinkläranlagen anzubieten. Denkbar sind gezielte Informations- und Beratungsangebote für die EigentümerInnen zum Betrieb der Anlagen und für Wartungsfirmen, z. B. zur fachgerechten Wartung.

Förderung von Kleinkläranlagen bei Bedarf wieder aufnehmen

Die Förderung der Dienstleistungseinrichtungen (321c) beinhaltete vier verschiedene, z. T. neue Fördergegenstände: KiTas/Schulen, Nahwärmenetze, Sportstätten sowie den Breitbandausbau, wobei das meiste Geld in die Förderung von Sportstätten geflossen ist. Im Programmzeitraum wurden mit rd. 64,2 Mio. Euro öffentlichen Mitteln insgesamt 489 Vorhaben mit förderfähigen Ausgaben von rund 101 Mio. Euro umgesetzt. Bezogen auf die Planungen aus dem Jahr 2009 wurden deutlich weniger Vorhaben

Dienstleistungseinrichtungen (321c) breit aufgestellt

umgesetzt (ca. 82 %), die anvisierten förderfähigen Gesamtinvestitionen genau erreicht. Während bei den KiTas/Schulen deutlich mehr Projekte und Mittel eingesetzt wurden als geplant, waren es insbesondere bei den Nahwärmenetzen und auch bei den Sportstätten weniger. Breitband hat das gesetzte Ziel beim Mittelansatz nur leicht überschritten.

Die Fördermittelverteilung folgte weitestgehend dem Handlungsbedarf zur Daseinsvorsorge in MV, der besonders stark im Landkreis Ludwigslust-Parchim und dahingegen etwas abgeschwächt im Landkreis Nordwestmecklenburg bestand (Plankl et al., 2016).

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.

Beitrag zum demografischen Wandel

Mecklenburg-Vorpommern hat einen großen Bedarf im Bereich Breitbandausbau mit bundesweit den schlechtesten Breitbandverfügbarkeiten. Die ELER-Förderung hat zum Ausbau der Grundversorgung beigetragen. 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.

Breitbandförderung hat die Grundversorgung verbessert

Den größten Anteil der Dorferneuerungsförderung übernahm die rein national finanzierte Dorferneuerung (DE) sowohl hinsichtlich der Projektanzahl (rd. 65 %) als auch der öffentlichen Fördermittel (rd. 76 %). Im Rahmen der gesamten DE wurden insgesamt 3.816 Projekte mit rd. 187,4 Mio. Euro öffentlichen Mitteln gefördert (davon rd. 32,1 Mio. Euro EU-Mittel). Dabei wurden vornehmlich kleine ländliche Gemeinden in MV gefördert. So flossen rd. 70 % der öffentlichen Fördermittel für DE-Projekte in Gemeinden mit weniger als 2.000 EinwohnerInnen.

In der [Dorferneuerung und -entwicklung \(322\)](#) wurden vornehmlich kleine ländliche Gemeinden gefördert.

Der wesentliche Wirkungsbereich der DE-Förderung lag auf der lokalen Ebene bei Maßnahmen zur Gestaltung des Ortbildes durch öffentliche und private Vorhaben, zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur sowie bei der Unterstützung von dörflichen Gemeinschaftseinrichtungen. 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 mach-

Dorferneuerung verbesserte die Wohnstandortbedingungen, aber Chancen zu partizipativen Ansätzen wurden zu wenig genutzt.

ten jedoch nur einen Bruchteil der Projekte aus. Die Chance, im Rahmen der DE-Konzepterstellung partizipative Ansätze zu integrieren, wurde nur wenig genutzt.

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 und guten Beispielen Überzeugungsarbeit geleistet werden.

Zukünftig partizipative Ansätze stärker bewerben und Abstimmung mit überörtlicher Ebene forcieren

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. Dorfgemeinschaftshäusern, Grundversorgungseinrichtungen etc.) in sinnvoller Weise mit der überörtlichen Ebene abgestimmt werden. Das kann zur Nachhaltigkeit/Tragfähigkeit der Förderung beitragen. Auch sollten Möglichkeiten für eine bessere Verzahnung mit der „Schule der Landentwicklung Mecklenburg-Vorpommern“ geprüft werden.

Fördergegenstand der Teilmaßnahme 323a war in erster Linie die Erstellung von Managementplänen für FFH-Gebiete. Bis Ende 2015 konnten mit öffentlichen Mitteln in Höhe von rund 9,5 Mio. Euro insgesamt 337 Vorhaben gefördert werden. Damit wurden rd. 54 % der terrestrischen FFH-Fläche in MV bearbeitet. 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 sind derzeit in Bearbeitung. Mit der in Mecklenburg-Vorpommern sehr konsensorientiert ausgerichteten FFH-Managementplanung wurden auch wichtige Wirkungen im Hinblick auf die Akzeptanz für den Naturschutz erzielt.

Bewirtschaftungspläne (323a) leisten einen wichtigen indirekten Wirkungsbeitrag zur Entwicklung von Natura-2000-Gebieten.

Für insgesamt 145 Vorhaben zur Gewässerentwicklung wurden rd. 38 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln verausgabt. In den Zahlungen enthalten waren ca. 21,9 Mio. Euro Health-Check-Mittel. 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 geringe finanzielle Bedeutung.

Gewässerentwicklung (323b): Strukturverbessernde Maßnahmen standen im Vordergrund.

Die umgesetzten Vorhaben der Teilmaßnahme 323b führten zu einer Aufwertung der Gewässerstrukturen und einer Verbesserung der ökologi-

Maßnahme unterstützt Ziele der EG-WRRL.

schen Bedingungen auf einer Fließstrecke von 488 km. Hiermit wurde ein wichtiger Beitrag zur Erreichung des guten ökologischen Zustands bzw. des guten ökologischen Potenzials der betreffenden Gewässer im Sinne der EG-Wasserrahmenrichtlinie (EG-WRRL) geleistet.

Es 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 und die Übernahme der Mehrwertsteuer durch das Land im Jahr 2009 ein wichtiges Signal an die Akteure vor Ort gesandt worden.

Im Rahmen der Teilmaßnahme 323c wurden rd. 11 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln zur Sanierung von 25 Seen in Vorhaben mit einer Fläche von insgesamt rd. 1.500 ha eingesetzt. Nach leichten Anlaufschwierigkeiten konnten die Vorhaben ab 2010 zu 100 % gefördert werden. Der Antrags- eingang verbesserte sich daraufhin deutlich.

Am häufigsten wurden Vorhaben zur Verringerung der Nährstoffeinträge und die Entschlammung in Angriff genommen. Größere Bedeutung hatten auch Eingriffe in den Fischbestand (Biomanipulation) und die Phosphatfällung. Das mit Abstand größte Vorhaben war die Sanierung und Restaurierung der Penkuner Seenkette.

Durch die Umsetzung der geförderten Vorhaben können mittel- bis langfristig deutlich positive Wirkungen im Hinblick auf die Wasserqualität und die Ziele der EG-WRRL erzielt werden. Darüber hinaus leistete die Teilmaßnahme einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum, da die Naherholungsmöglichkeiten durch die Verbesserung der Wasserqualität für den Badebetrieb in stark belasteten Seen gefördert wurden. Dies war für 63 % der geförderten Seenfläche der Fall.

Mit Blick auf die hochgesteckten Ziele der WRRL besteht auch weiterhin ein hoher Förderbedarf in diesem Bereich.

Die Teilmaßnahme Nachhaltige Entwicklung von Lebensräumen 323d diente im Wesentlichen der Umsetzung von Natura 2000 sowie des Moorschutzprogramms. Die Gesamtausgaben beliefen sich auf rund 21,5 Mio. Euro, wovon 2,5 Mio. Euro Health-Check-Mittel waren. Insgesamt wurden 74 Vorhaben gefördert, die eine Fläche von ca. 5.200 ha und eine Fließstrecke von rd. 42 km positiv im Sinne der Maßnahmenziele beeinflussten. Etwa 11,2 Mio. Euro (rd. 52 %) wurden für Vorhaben des Moorschutzprogramms verausgabt.

Neue Fördermodalitäten weisen in die richtige Richtung.

Standgewässer (323c): Förderziele übertroffen

Vorhaben zur Verringerung der Nährstoffeinträge überwiegen.

Wirkungen in den Bereichen Umwelt und Lebensqualität

Weiter so

Lebensräume (323d) vor allem für Natura 2000 und Moorschutzprogramm

Direkte (Biotopmanagement) oder indirekte positive Wirkungen (Flächenkauf, Flächensicherung) auf die Biodiversität zeichnen sich in unterschiedlichen Ausprägungen auf allen Projektflächen ab. Dabei tragen die Vorhaben zum Moorschutz zu einer Reduzierung von umgerechnet pro Jahr rd. 26.000 t CO₂-Äquivalenten bei.

Direkte und indirekte Wirkungen

Die fehlende Flächenverfügbarkeit sowie teilweise die geringe Akzeptanz der Vorhaben bei der lokalen Bevölkerung hemmten allerdings in einzelnen Fällen die Projektumsetzung. Für die Zukunft sollte geprüft werden, ob der Flächenkauf und das Flächenmanagement in stärkerem Maße durch die Einleitung eines Flurneuordnungsverfahrens unterstützt werden können.

Instrument der Flurneuordnung stärker nutzen

Zur Steigerung der Attraktivität ländlicher Räume für die Naherholung und den Tourismus wurden 72 Landschaftspflegeprojekte (323e) mit rd. 1,02 Mio. Euro öffentlichen Mitteln gefördert. Die Gestaltungs- und Pflegemaßnahmen in Parkanlagen nahmen einen großen Raum ein, ebenso Pflegemaßnahmen an Gehölzbeständen/Alleen. In Einzelfällen wurden auch Pflegemaßnahmen an FFH-Lebensraumtypen durchgeführt.

Landschaftspflegeprojekte (323e) steigern die Attraktivität ländlicher Räume.

Insgesamt entsprach die Teilmaßnahme 323e aufgrund der Verknüpfung von Wirkungen in den Bereichen Landschaftsbild, Biodiversität, Naherholung und Tourismus in idealer Weise den Zielsetzungen des Schwerpunkt 3. Sie sollte weiterhin angeboten werden. Mögliche Anpassungen betreffen die Bereitstellung zinsvergünstigter Vorfinanzierungsdarlehen für die Umsetzung größerer Landschaftspflegeprojekte und die direkte Förderung der Geschäftsführung von Verbandsstrukturen.

Teilmaßnahme mit Potenzial zur Ergänzung/ Weiterentwicklung

In Mecklenburg-Vorpommern gibt es mehr als 2.000 Schlösser, Guts- und Herrenhäuser, Parks und Gartenanlagen. Rund die Hälfte dieser Anlagen steht unter Denkmalschutz. Neben ELER-Mitteln wurden zur Sanierung auch Landesmittel, EFRE-Mittel, Stiftungsgelder usw. eingesetzt. Bis zum Jahr 2014 wurde die ELER-Förderung nur zögerlich in Anspruch genommen. Knapp 60 % der förderfähigen Gesamtinvestitionssumme fielen erst im Jahr 2015 an. Grund hierfür war auch die Schwierigkeit, die Förderunterlagen an die EU-Vorgaben anzupassen.

Schlösser und Parks (323f) zunächst zögerliche Inanspruchnahme

Insgesamt wurden 40 Vorhaben mit einem förderfähigen Gesamtinvestitionsvolumen von rd. 65 Mio. Euro und EU-Mitteln in Höhe von knapp 49 Mio. Euro umgesetzt. Der mit Abstand größte Teil der Fördermittel (fast die Hälfte) ist in die beiden Schlösser Bothmer und Ludwigslust geflossen.

Konzentration auf die Schlösser Bothmer und Ludwigslust

Zukünftig sollten die geförderten Schlösser und Parks noch stärker in die touristische Landschaft eingebunden werden. Neben der Vermarktung der Einzelobjekte sollte auch die gemeinsame Vermarktung vorangetrieben werden. Die Entwicklung von Schlösser- und Parkrouten, die ursprünglich im EPLR M-V angedacht war, aber bisher nicht realisiert wurde, könnte hier ein Ansatzpunkt sein.

Vermarktung vorantreiben

Im Rahmen der Maßnahme 323g wurden mit rd. 26,2 Mio. Euro insgesamt 296 Projekte mit rund 49 Mio. Euro förderfähigen Gesamtkosten umgesetzt. 67 % der Projekte mit rund drei Viertel der öffentlichen Mittel wurden durch öffentliche Antragssteller (einschließlich Kirchen/kirchlicher Einrichtungen) realisiert. Bei der Art der Vorhaben dominierten eindeutig die Kirchen.

**Kulturdenkmäler (323g):
Viele Vorhaben an Kirchen**

Der räumliche Schwerpunkt der Förderung lag mit rd. 12,6 Mio. Euro förderfähigen Gesamtkosten im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte. Hier wurden insbesondere von privaten AntragstellerInnen 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.

Der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte erhielt die meisten Mittel.

Die schriftliche Befragung hat die Dringlichkeit der Förderprojekte deutlich gemacht: Fast 80 % der Befragten gaben an, dass ohne die Sanierung vermutlich ein deutlicher Verfall eingesetzt wäre bzw. sich dieser fortgesetzt hätte. Darüber hinaus gab ein Viertel der Befragten an, dass das Denkmal vor der Förderung nicht genutzt wurde bzw. leer stand. Bei rd. 23 % der befragten ZWE konnten die Denkmäler nach der Förderung in Nutzung gebracht werden. Die häufigsten neuen Nutzungsformen waren Sozial-/Gemeinschaftseinrichtungen und Wohnhäuser.

Kulturhistorisch wertvolle Denkmale werden in Nutzung gebracht.

Ziel der Teilmaßnahme 323h war die Anlage von Hecken, Feldgehölzen und Alleen, die in besonderer Weise das Landschaftsbild prägen. Die Umsetzung blieb aber weit hinter den Erwartungen zurück (vier Vorhaben, öffentliche Mittel in Höhe von knapp 52.000 Euro). Die Durchführung der Fördermaßnahme scheiterte im Wesentlichen an der mangelnden Bereitschaft der FlächeneigentümerInnen, Land für die Anpflanzung von Schutzpflanzungen bereitzustellen.

FlächeneigentümerInnen stellen ungern Land für Schutzpflanzungen (323h) bereit.

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 (z. B. Natürliches Erbe).

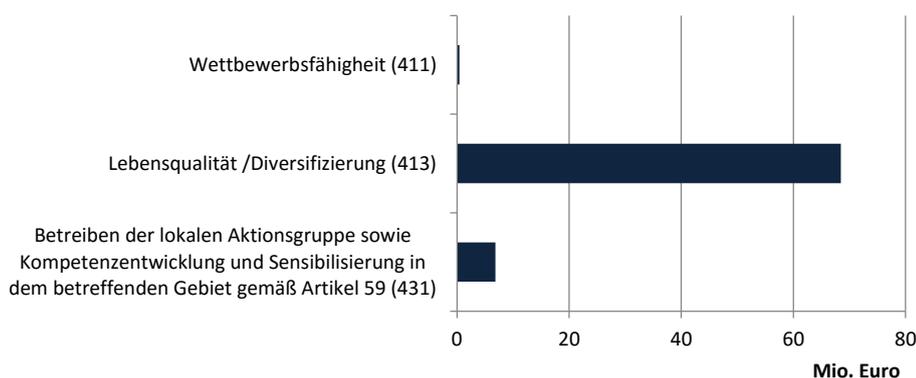
Anlage von Hecken außerhalb der GAK fördern

8 Schwerpunkt 4 „LEADER“

Verausgabt wurden mit 76 Mio. Euro 106 % der in 2009 geplanten öffentlichen Mittel. Damit hatte LEADER insgesamt einen Anteil von sechs Prozent an den verausgabten öffentlichen Mitteln. Rund 68 Mio. Euro flossen in Projekte unter 413 (90 %). Für die Regionalmanagements in den LAGn wurden rund 7 Mio. ausgegeben. In geringem Umfang wurden auch Mittel in 411 eingesetzt. Projekte im Bereich Umwelt/Landschaft (412) spielten ebenso wie Kooperationsprojekte (421) keine Rolle.

Der Umsetzungsschwerpunkt lag auf Projekten zur Lebensqualität (413).

Verausgabte öffentliche Mittel 2007 bis 2015 für Maßnahmen im Schwerpunkt 4 - LEADER



Mit 13 LEADER-Regionen gab es einen flächendeckenden Ansatz. In der Regel entsprachen die Regionen in ihren Gebietsabgrenzungen den „Altkreisen“ vor der Kreisgebietsreform 2011.

Umsetzung erfolgte flächendeckend über 13 LEADER-Regionen.

Die Projekte setzten an ganz unterschiedlichen Problemlagen an. Ein hoher Anteil der Projekte zielte auf Tourismus und die Lebensqualität in den Regionen ab.

Schwerpunkte waren Tourismus und Lebensqualität.

Die Etablierung der LEADER-Merkmale (wie Partizipation und Vernetzung) ist in den Regionen ganz überwiegend gelungen. Positiv hervorzuheben sind eine gute landesweite Vernetzung und die Koordinierungsfunktion des Regionalmanagements. Die (unterbliebene) Umsetzung von Kooperationsprojekten der Maßnahme 421 ist hingegen kritisch zu sehen.

Erfolgreiche Etablierung der LEADER-Merkmale und positive Wirkungen auf regionale Kooperation

Zur Frage, inwieweit die Etablierung der LEADER-Merkmale zum gewünschten LEADER-Mehrwert beitragen konnte, bestätigten sich positive Wirkungen durch Partizipation und den regionalen Ansatz. So waren Verbesserungen von Beziehungen, Kontakten, Wissen und Fähigkeiten der Akteure zu vermerken. Im Ergebnis hat sich die regionale Kooperation insbesondere zwischen öffentlichen und privaten Akteuren und über regiona-

le Teilräume hinweg verbessert. Gerade zum Umgang mit dem demografischen Wandel bietet der LEADER-Ansatz besondere Chancen. So waren auch innovative Ideen z. B. in Form von Nahversorgungs-, Gesundheits-, Pflege- oder Mobilitätsprojekten umsetzbar.

Probleme für private Akteure (z. B. aus Vereinen) als Projektträger waren neben dem Aufwand des Verfahrens vor allem der Zugang zu öffentlichen Kofinanzierungsmitteln. Die starke Anlehnung an die programmierten Mainstream-Maßnahmen hat die Handlungsmöglichkeiten der Regionen und den Spielraum für Innovation im Vergleich zu LEADER+ zu Beginn der Förderperiode stark eingeschränkt. Dies konnte bereits im Laufe der Förderperiode durch die neuen Förderoptionen von „LEADERalternativ“ weitgehend behoben werden. Die Umsetzungsstrukturen waren auf eine Vielzahl von Bewilligungsstellen verteilt. Bei den Befragungen wurden die StÄ-LU als Bewilligungsstelle der über LEADER umgesetzten ILE-Maßnahmen überwiegend positiv bewertet, demgegenüber bestand eine große Unzufriedenheit mit den Bewilligungsstellen der Nicht-ILE-Maßnahmen.

Bei der Partizipation waren einige Bevölkerungsgruppen unterrepräsentiert (v. a. Jugendliche). Auch gab es teilweise Probleme, Wirtschaftsakteure in die Prozesse einzubinden.

Um die Potenziale des LEADER-Ansatzes besser zu nutzen, sind Modifizierungen insbesondere in drei Bereichen erforderlich:

- Um die Entwicklung einer „Zielkonformität statt Richtlinienkonformität“ für Projekte zu ermöglichen, sollten entsprechend offene Fördermodalitäten sichergestellt werden.
- Dem dringenden Handlungsbedarf zur Entschärfung der Kofinanzierungsproblematik sollte durch den Einsatz von Landesmitteln oder durch die Unterstützung regionaler Fonds begegnet werden.
- Für alle LEADER-Projekte sollte hinsichtlich der Bewilligungsstellen ein „Ein-Tür-Prinzip“ gelten.

Zu diesen drei Punkten wurden für die neue Förderperiode wesentliche Verbesserungen umgesetzt.

Die Themen der LAGn ergeben sich aus den regionalen Handlungsbedarfen, dennoch kann das Land auch im Laufe der Förderperiode bestimmte Themen „bewerben“ (durch Informationen, Angebote zum Austausch, thematische Wettbewerbe).

Einige Hemmnisse limitierten die optimale Nutzung des LEADER-Ansatzes.

Wesentliche Verbesserungen zur Nutzung der LEADER-Potenziale wurden bereits umgesetzt.

Optionen für zukünftiges Agenda-Setting prüfen

9 Programmwirkungen

Der EPLR M-V leistete zur Umsetzung der Lissabon-Ziele einen zu vernachlässigenden Beitrag. Dies ist auf den Zielkonflikt zwischen dem Wachstumsziel der erneuerten Lissabon-Strategie und dem Ausgleichsziel der sektoral, regional bzw. auf öffentliche Güter ausgerichteten ländlichen Entwicklungspolitik in der EU zurückzuführen. Die Förderung rentabilitätschwacher Sektoren bzw. wachstumsschwächerer Regionen kann deren Wirtschaftskraft zwar erhöhen, aber das gesamtwirtschaftliche Wachstum wird dabei nur in geringerem Maße gestärkt als dies mit Investitionen in andere Wirtschaftsbereiche bzw. Regionen der Fall gewesen wäre.

Zielkonflikt zwischen Lissabon-Strategie und ländlicher Entwicklungspolitik der EU

Aus diesem Grund waren die quantifizierbaren Wirkungen des EPLR M-V auf das Wirtschaftswachstum mit 0,05 % bis 0,2 % der jährlichen (nicht preisbereinigten) Bruttowertschöpfung gering. Dennoch hat das EPLR M-V die begrenzten Möglichkeiten, die die ELER-VO zur Unterstützung des Wirtschaftswachstums außerhalb des Primärsektors bot, gut genutzt. Die Wertschöpfungseffekte entstanden zu etwa einem Drittel im Primärsektor und zu etwa zwei Dritteln in den Nicht-Primärsektoren. Weitere, überwiegend indirekte Wertschöpfungseffekte entstanden durch den Ausbau der Daseinsvorsorge sowie der ländlichen und touristischen Infrastruktur. Die Größenordnung dieser indirekten Effekte auf die Bruttowertschöpfung, insbesondere für die Tourismuswirtschaft, konnten nicht quantifiziert werden.

Beitrag des EPLR M-V auf das Wachstum der gesamten ländlichen Wirtschaft gering

Durch das EPLR M-V wurden per Saldo zwischen 317 und 965 neue Arbeitsplätze geschaffen. Dies entsprach einem Zuwachs von 0,01 bis 0,04 % der vollzeitäquivalenten Erwerbstätigen in MV. Die erreichten Beschäftigungswirkungen sind – angesichts des geringen Potenzials der ELER-VO, neue Arbeitsplätze zu schaffen – als gut einzuschätzen. Das ursprünglich anvisierte Ziel von 2.180 neuen Arbeitsplätzen (2011 auf 415 nach unten korrigiert) wurde jedoch nicht erreicht. Zusätzliche Arbeitsplätze entstanden fast ausschließlich außerhalb des Primärsektors und überwiegend durch die Förderung der Unternehmensgründung und -entwicklung (312) sowie die Marktstrukturverbesserung (123a). Bei über 70 % der entstandenen Arbeitsplätze handelte es sich um sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, von denen Frauen mindestens zur Hälfte profitierten. Der Ausbau der ländlichen und der touristischen Infrastruktur unterstützte die Beschäftigungsentwicklung – vor allem im touristischen Bereich – vermutlich indirekt. Im Agrarsektor trug die EPLR-Förderung vorrangig zur Sicherung von Arbeitsplätzen bei; neue Arbeitsplätze sind in geringem Umfang durch geförderte AFP-Investitionen entstanden.

Positive Beschäftigungseffekte vor allem in den Nicht-Primärsektoren

Vor dem Hintergrund der anhaltend negativen Entwicklung der biologischen Vielfalt und aufgrund internationaler Schutzverpflichtungen besteht ein hoher Handlungsbedarf zum Schutz der Biodiversität. Neben dem Ordnungsrecht kam dem EPLR M-V eine wesentliche Bedeutung zu. Ein breites Spektrum von Maßnahmen im land- und forstwirtschaftlichen Bereich mit Wirkungen auf die Biodiversität wurde umgesetzt. Besonders positiv hervorzuheben sind die Naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung sowie ausgewählte weitere Agrarumweltmaßnahmen und investive Naturschutzmaßnahmen. Im Forstbereich waren insbesondere die Waldumweltmaßnahmen, Naturschutzmaßnahmen im Wald und der Waldumbau hin zu naturnäheren Mischbeständen wirksam, kleinflächig auch die Waldrandgestaltung. Die Biodiversitätswirkung des EPLR M-V war gut, in der Breitenwirkung aber immer begrenzt durch die starken programmexternen Treiber, die auf den Verlust der biologischen Vielfalt hinwirken.

Hoher Handlungsbedarf bei Biodiversität und gute Wirkungen des Programms

Positive Wirkungen des EPLR M-V auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors resultierten sowohl aus der Flurbereinigung (125a und b) und in einem geringeren Maße aus der 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.

Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors

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 wie die Ausgleichszulage 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 Existenzschwierigkeiten brachten. Zusätzlich hatten andere Ent-

Beitrag zur Umstrukturierung des Milchsektors: marginal in Relation zu Kräften des Marktes

wicklungen, wie z. B. die Pachtpreissteigerungen und die dramatisch gestiegenen Bodenkaufpreise, einen wesentlich stärkeren Einfluss auf die Aufwendungen und Erträge der Milchviehbetriebe.

Mögliche Programmbeiträge zum Klimaschutz verteilten sich auf die Produktion erneuerbarer Energien, der Vermeidung von Treibhausgasen und die Klimafolgenanpassung. Im Best-guess-Szenario (Mittel) wurden durch ein umfangreiches Maßnahmenportfolio jährlich insgesamt 274 kt CO₂-Emissionen (brutto) vermieden. Das entspricht 1,6 % der THG-Emissionen MVs im Jahr 2012 oder rd. 5,7 % der landwirtschaftlichen Emissionen. Als besonders effizient zur Einsparung von THG-Emissionen haben sich einige Agrarumweltmaßnahmen (ohne Berücksichtigung von Verlagerungseffekten), die forstlichen Maßnahmen und die Förderung von Biogasanlagen im Code 311 erwiesen (letztere 2012 eingestellt). Darüber hinaus wurden im Schwerpunkt 3 und LEADER durch Förderungen im Gebäudebestand (energetische Sanierungen), dem Anschluss an Nahwärmenetze und durch Moorschutzmaßnahmen sowohl Beiträge zur THG-Vermeidung als auch die Verbreitung erneuerbarer Energien unterstützt. Die Höhe der öffentlichen Mittel für Maßnahmen, für die eine Klimaschutzwirkung quantifiziert oder zumindest qualitativ postuliert werden kann, beträgt rd. 354 Mio. Euro oder 34 % der gesamten Programmausgaben.

Klimaschutz - Beiträge des EPLR M-V zur Reduktion von THG-Emissionen gering, aber relevant

Beim Wasserschutz bestand in Mecklenburg-Vorpommern regional Handlungsdruck aufgrund zu hoher Nährstoffüberschüsse der Landwirtschaft und der daraus folgenden Nährstoffausträge in die Gewässer (sowohl Grundwasser als auch Oberflächen- und Küstengewässer). Auch beim ökologischen Zustand der Oberflächengewässer bestehen große Defizite. Der Beitrag des EPLR M-V zur Reduzierung der Stickstoffbilanz in Mecklenburg-Vorpommern lag in der Summe bei rund 7.950 t N pro Jahr, das entspricht einem Minderungsbetrag von 6 kg N/ha oder 8 % bezogen auf die landesweite LF. Den größten Anteil daran hatten die Ökologischen Anbauverfahren und die Naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung. Die ELER-Maßnahmen konnten den gegenläufigen Trend eines wachsenden N-Überschusses, der durch exogene Faktoren bestimmt war, gerade eben ausgleichen.

Beitrag zum Wasserschutz: ELER-Maßnahmen konnten den Trend zu wachsenden N-Überschüssen ausgleichen.

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) sowie die Sanierung von Seen (323c) und Söllen (216). Komplementär wirkte hier die Flurbereinigung durch Bereitstellung entsprechender Flächen und in Ansätzen AUM (214) über die Förderung von Schutzstreifen an Gewässern.

Hohe Bedeutung des EPLR für ökologische Entwicklung der Fließ- und Standgewässer

Aufgrund fehlender Definitionen und methodischer Vorgaben musste zunächst der Begriff Lebensqualität operationalisiert werden. Genutzt wurde ein in den Sozialwissenschaften entwickeltes Konzept, das die Lebensqualität in verschiedene Dimensionen unterteilt. Die meisten Mittel, die für den Bereich Lebensqualität eingesetzt wurden, ließen sich den Dimensionen „Wohnstandortbedingungen“ und „Persönliche Aktivitäten (z. B. Freizeit)“ zuordnen. Aufgrund der Beschäftigungseffekte waren auch die Dimensionen „Materieller Wohlstand (Erwerbsarbeit)“ sowie „Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit“ von Bedeutung. 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 Bereiche Beschäftigung und Daseinsvorsorge in den ländlichen Räumen vermag der EPLR M-V eine Lücke im Hinblick auf die besonderen Anforderungen der ländlichen Entwicklung zu füllen.

Verbesserung der Lebensqualität vor allem hinsichtlich Wohnstandortbedingungen, Daseinsvorsorge und persönlicher Aktivitäten

Innovationsansätze waren vor allem in Schwerpunkt 1 im Programm beschrieben, wurden jedoch nur bei wenigen Maßnahmen als Zuwendungsvoraussetzung oder Auswahlkriterium verankert. In der konkreten Umsetzung ließen sich nur wenige innovative Vorhaben identifizieren, wobei die Einstufung „innovativ“ von der Operationalisierung des Begriffs abhängt. Durch die offenen Vorgaben in LEADER wurden aus Sicht der Akteure beispielsweise neue Ideen und Handlungsansätze in die Regionen getragen.

Innovative Ansätze nur in wenigen Projekten umgesetzt

Der Breitbandausbau wurde unter 321 auf der Grundlage der GAK 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. Neben der Frage des Ausbaus ist die Frage nach der Nutzung relevant. Der Ausbau alleine garantiert noch nicht, dass eine breite wirtschaftliche und gesellschaftliche Nutzung stattfindet. 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).

Bisherige Breitbandförderung basierte auf der GAK mit dem Ziel Ausbau der Grundversorgung.

Mecklenburg-Vorpommern hat Maßnahmen zum Schutz der Tiere im Bereich der investiven Förderung (121) sowie die Tierschutz-Prämien „Förderung umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren“ (215) angeboten. Von den Bildungsmaßnahmen (111) wurde im Zusammenhang mit der Verbesserung der Tiergerechtigkeit der Nutztierhaltung kein gezielter Gebrauch gemacht, obgleich Management und Qualifikation der BetriebsleiterInnen

Tierschutz im Programm über 121 und 215 adressiert

eine entscheidende Stellschraube zu Verringerung von Tierwohlproblemen sein können. Zukünftig sollte ausgehend von einem Konzept für alle Tierarten und Nutzungsrichtungen gezielt überlegt werden, welche Maßnahmen in welchen Kombinationen durch den ELER gefördert werden sollten.

Auch wenn der überwiegende Teil der Fördermaßnahmen im EPLR M-V als gleichstellungsneutral einzustufen ist, konnten in den Feldern „Beschäftigung“, „Qualifizierung und Genderkompetenz“ und „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ Beiträge zu gleichstellungspolitischen Zielen identifiziert werden. So hat das EPLR M-V in größerem Umfang neue Beschäftigungsperspektiven für Frauen eröffnet. Zudem gelang es durch den sehr hohen Anteil entstandener sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse dem hohen Anteil atypischer geringfügiger Beschäftigung von Frauen entgegenzuwirken. In Bezug auf den Anteil der Frauen in Teilzeitbeschäftigungen wurde hingegen kein Beitrag zum gleichstellungspolitischen Ziel des Landes von mehr Frauen in Vollzeitbeschäftigungen geleistet, sondern tendenziell das bestehende Ungleichgewicht zwischen Männern und Frauen reproduziert. Auch für die Beiträge zur „Teilhabe an Entscheidungsprozessen“ ergab sich ein differenziertes Bild. Während für den partizipativen Prozess in LEADER mit einem Frauenanteil von 50 % in den LAGn gute Voraussetzungen für die geschlechterparitätische Teilhabe geschaffen wurden, waren Frauen im Begleitausschuss eher unterrepräsentiert.

Beiträge zu gleichstellungspolitischen Zielen konnten identifiziert werden.

10 Durchführung des EPLR M-V

Mecklenburg-Vorpommern hat für die Technische Hilfe (511) insgesamt rund 18 Mio. Euro öffentliche Mittel verausgabt und damit 184 % des Planansatzes 2009. Die meisten Mittel flossen in das Handlungsfeld Begleitung und Kontrolle (43 %), gefolgt von Datenbanksystemen (32 %) und Bewertung (22 %). An letzter Stelle folgte das Handlungsfeld Information mit nur drei Prozent der öffentlichen Mittel.

Die Ist-Zahlen der Technischen Hilfe (511) überstiegen die Planungen bei Weitem.

MV hat vor allem Personal und EDV-Systeme zur Umsetzung seines EPLR finanziert. Darüber hinaus wurden die Kosten für die externe Evaluation aus der Technischen Hilfe getragen. Die Mittel für die Technische Hilfe sind im EPLR M-V 2014 bis 2020 ausgeweitet worden. Es sollte u. E. aber darauf geachtet werden, dass Aufgaben wie inhaltliche Koordinierung und auch Umweltmonitoring, die zum Kerngeschäft eines Ministeriums gehören, landesseitig finanziert werden.

Personalkosten, IT und Evaluation waren die größten Posten in der Ausgabenstruktur der Technischen Hilfe.

Zur Bewertung der Effizienz des Ressourceneinsatzes wurde auf Ergebnisse der Halbzeitbewertung und nachfolgender empirischer Untersuchungen im Rahmen der Maßnahmenbewertungen zur administrativen Umsetzung

Effizienz des Ressourceneinsatzes wurde anhand verschiedener

zurückgegriffen. Insgesamt stützt sich die Beantwortung der Frage auf folgende Dimensionen: (1) Effizienz der Förderabwicklung und des Fördermitteleinsatzes, (2) Ausmaß von Mitnahmen, eingeschränkte Additionalität und Fehlallokationen und (3) Auftreten von Synergien.

Dimensionen analysiert.

In der Beurteilung der Effizienz der Förderabwicklung und des Fördermitteleinsatzes wurde auf Erkenntnisse aus den im Rahmen der 7-Länder-Evaluation für Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen/Bremen und Schleswig-Holstein durchgeführten Implementationskostenanalysen (IK-Analysen) zurückgegriffen. Die dort gewonnenen Erkenntnisse wurden mit der Programm-, Maßnahmen- und Umsetzungsstruktur des EPLR M-V gespiegelt. Rückschlüsse auf Stärken und Schwächen des Umsetzungsrahmens und der Umsetzungseffizienz in Mecklenburg-Vorpommern ließen sich ableiten. Von insgesamt sechs Dimensionen, die den Aufwand und die Kosten eines EPLR beeinflussen, konnten die zwei Dimensionen Förderstrategie/Maßnahmenstruktur sowie die Organisationsstruktur in MV als besonders relevant herausgearbeitet werden. Hier konnten sowohl kostensteigernde als auch -senkende Merkmale herausgearbeitet werden.

Effizienz der Förderabwicklung: Förderstrategie und Maßnahmenstruktur sowie gewählte Organisationsstruktur zentrale Einflussgrößen.

Das EPLR M-V verfügte infolge einer fondsübergreifenden Landesstrategie über ein sehr breit aufgefülltes Maßnahmenportfolio, insbesondere im Schwerpunkt 3 zur Förderung der ländlichen Entwicklung. Für alle (Teil-)Maßnahmen waren Verwaltungs- sowie Kontrollpfade festzulegen und in der EDV entsprechend abzubilden.

Breit aufgefülltes Maßnahmenportfolio

Eine Besonderheit des EPLR M-V war der starke Fokus auf Förderansätze außerhalb der Nationalen Rahmenregelung. Dies weist auf eine konsequente Fokussierung des Maßnahmenportfolios auf landesspezifische 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 nicht zurückgreifen konnte. Des Weiteren sind Maßnahmen außerhalb der Nationalen Rahmenregelung oftmals weniger standardisiert, sodass die Konformitätsprüfung aufwendiger ist. Auch die Integration GRW-kofinanzierter (Teil-)Maßnahmen (312, 313) war aufwendig.

Viele landesspezifische Maßnahmen außerhalb der Nationalen Rahmenregelung

In der Tendenz führen höhere durchschnittliche Förderbeträge je Vorhaben zu geringeren rel. Implementationskosten. Gleiches gilt für eine höhere Zahl von umgesetzten Vorhaben je Jahr, weil dadurch bei den Bewilligungsstellen ausreichend Expertise und Routine aufgebaut werden kann. In vielen Maßnahmenbereichen lagen die Anzahl der geförderten Vorhaben und die Durchschnittsgröße über den Werten der anderen betrachteten Bundesländer. Dies lag beispielsweise an der landwirtschaftlichen Be-

Hohe Zahl an Vorhaben und durchschnittliche Größe der investiven Vorhaben hoch

triebsgrößenstruktur in MV oder der Fokussierung auf öffentliche Zuwendungsempfänger (bei LEADER und auch in der forstlichen Förderung). Nur in der Flurbereinigung wurden alle Ausführungskosten gefördert, auch eher kleinteiligere Kostenpositionen wie Aufwandsentschädigungen oder Vermessungskosten, die in anderen Bundesländern rein national finanziert wurden.

Im Bereich der Flächenmaßnahmen pausten die agrarstrukturellen Ausgangsbedingungen und natürlichen Standortbedingungen auf unterschiedliche Weise auf den Umsetzungsaufwand durch. So wirkt sich die Agrarstruktur über die Anzahl der AntragstellerInnen unmittelbar auf den Umsetzungsaufwand aus. Insbesondere beim Ökolandbau, der einen gesamtbetrieblichen Förderansatz verfolgt, wurde die von großen Betriebseinheiten geprägte Agrarstruktur in MV deutlich.

Die Inanspruchnahme der Maßnahme 214 in MV wurde mit knapp 55 % der Mittel in starkem Maße vom Ökolandbau bestimmt. Dieser wies, so zeigten die Implementationskostenanalysen, von allen Agrarumweltmaßnahmen die niedrigsten Umsetzungskosten auf. Auf der anderen Seite sind in den Vertragsnaturschutz rd. 34 % der Mittel geflossen. Fachlich lag dem Vertragsnaturschutz – ähnlich wie in anderen Bundesländern – auch eine einzelflächenbezogene Begutachtung zugrunde. Für den Maßnahmenerfolg ist dieses individuelle Vorgehen wichtig, aber mit höheren Umsetzungskosten verbunden.

Die Ausgestaltung der Förderstrategie, Maßnahmenstruktur und -gestaltung führte insgesamt zu unterschiedlichen Varianten hinsichtlich der Wechselwirkungen von Umsetzungskosten und Wirksamkeit. Beispielhaft sind drei Varianten genannt: (1) Die hohe Maßnahmenvielfalt und die Breite des insbesondere in den Schwerpunkten 3 und 4 gewählten ländlichen Entwicklungsansatzes ließ den Umsetzungsaufwand steigen, gleichermaßen aber auch die Wirksamkeit der Förderung. (2) Die Fokussierung auf den Ökolandbau ließ den Umsetzungsaufwand für Agrarumweltmaßnahmen sinken. Gleichzeitig wurde mit dem Ökolandbau eine Maßnahme umgesetzt, der hohe multifunktionale Wirkungen zugemessen werden. (3) Die einfach konzipierte Ausgleichszulage war hinsichtlich ihres Umsetzungsaufwandes mit den Direktzahlungen der 1. Säule vergleichbar. Wirkungen auf Landnutzung und Ressourcenschutz konnten ihr aber nicht zugemessen werden.

Neben der Förderstrategie ist die Umsetzungsstruktur eine zentrale Größe zur Beeinflussung der Umsetzungs- bzw. Fördereffizienz. Die Struktur wird im Wesentlichen durch Anzahl und Vielfalt der involvierten Institutionen

Agrarstrukturelle Bedingungen führten zu hohen durchschnittlichen Förderflächen je Antrag.

Fokussierung auf den Ökolandbau wirkt senkend auf den Umsetzungsaufwand.

Förderstrategie, Maßnahmenstruktur und -ausgestaltung hatten unterschiedliche Auswirkungen auf die Umsetzungskosten und die Wirksamkeit.

Organisationsstruktur: sehr komplex, kleinteilig und in Teilen mit un-

und Institutionstypen sowie der Schnittstellenausgestaltung bestimmt. Die Umsetzungsstruktur in MV war sehr komplex und stark ausdifferenziert, sowohl auf der Ebene der Programmsteuerung als auch der darunter liegenden Bewilligungsstruktur. Die Lernkosten waren aufgrund geringer ELER-Expertise „neuer“ Akteure hoch. Es traten zudem Umsetzungsverzögerungen auf. Die ausdifferenzierte Organisation der Umsetzung resultierte aber größtenteils aus der Landesstrategie zum breit aufgestellten Einsatz der EU-Förderprogramme.

vermeidbaren strukturellen Ineffizienzen verbunden

Zahlreiche Ressorts - auch außerhalb des Landwirtschaftsministeriums – waren teilweise mit „Monozuständigkeit“ für singuläre ELER-Maßnahmen beteiligt. Das Landesförderinstitut (LFI) musste sich erst in die Modalitäten der ELER-Förderung einfinden. Zudem lag die Fachaufsicht über das LFI bei einer Vielzahl von Fachreferaten unterschiedlicher Ressorts, die zum Teil selber neu im ELER-Fördergeschäft waren. Das hat zu Schwierigkeiten und Reibungsverlusten bis hin zu weniger zufriedenen Kunden geführt.

Zahlreiche Ressorts mit „Monozuständigkeit“ und Landesförderinstitut als neuer zentraler Akteur

Einzelne Maßnahmen waren je nach räumlicher Lage des Vorhabens oder Art des Zuwendungsempfängers auf bis zu vier verschiedene Typen von Bewilligungsstellen verteilt. Diese im Ländervergleich einzigartige Struktur zog einen hohen Aufwand für fachaufsichtliche Prüfungen, Qualitätssicherung der Verfahren und Maßnahmensteuerung nach sich. Für einige Maßnahmenbereiche führte diese Aufteilung aufgrund der geringen Förderfälle zu strukturellen Ineffizienzen. Es ist zu prüfen, ob dieser aufgefächerten Bewilligungsstruktur tatsächlich ein fachlicher Mehrwert gegenübersteht.

Verteilung der Bewilligungsfunktion für einzelne Maßnahmen auf unterschiedliche Typen von Bewilligungsstellen einzigartig und aufwendig.

Zur Diskussion der Gesamteffizienz des Fördermitteleinsatzes wurde der monetäre Anteil an Leistungsträgern und Zielverfehlern in Bezug auf programmrelevante Wirkungsfelder ermittelt. Leistungsträger wurden als Maßnahmen mit einem sicheren Wirkungszusammenhang und besonderen (lokalen) Wirkungsintensitäten definiert. Gut die Hälfte (54 %) der Fördermittel floss in die Umsetzung von - zumindest für ein Wirkungsfeld - besonders wirksamen Maßnahmen. Leistungsträger konnten für alle Wirkungsfelder identifiziert werden, in größerer Zahl für umweltbezogene Wirkungsfelder und die Verbesserung der Lebensqualität. Zielverfehlungen ergaben sich nur bei wenigen Maßnahmen: bei 311 Biogas aufgrund der 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.

Effizienz des Fördermitteleinsatzes: EPLR M-V zeichnet sich durch sehr geringe Zielverfehlungen aus.

Mitnahmeeffekte vermindern die Effizienz des Fördermitteleinsatzes, da die eingesetzten Mittel nicht mit Wirkungen verbunden sind. Bei Förderfällen mit vollständiger Mitnahme wären die Flächenbewirtschaftung bzw.

Mitnahmeeffekte: Messung nach wie vor eine methodische Heraus-

die Projektumsetzung in identischer Weise auch ohne Förderung erfolgt. Teilweise Mitnahmen liegen vor, wenn zwar ohne Förderung in ähnlicher Weise gehandelt worden wäre, aber bestimmte förderpolitisch gewollte Effekte, wie beispielsweise Vergrößerungs-, Vorzieh- oder Anpassungseffekte erzielt werden konnten. Methodisch ist die Identifizierung und Quantifizierung von Mitnahmeeffekten eine Herausforderung. Sie wurden vor allem mit Blick auf private ZuwendungsempfängerInnen untersucht.

förderung

Rund 14 % der an private ZWE ausgezahlten Mittel waren in der Gesamtschau aller Maßnahmen mit vollständiger Mitnahme verbunden. Das waren insgesamt knapp drei Prozent der ausgezahlten Fördermittel in der Programmlaufzeit. Damit waren die geschätzten Mitnahmen im Vergleich der untersuchten Länder eher gering. Zu den aufgetretenen Effekten trugen etwa zu gleichen Anteilen die tier- und flächenbezogenen wie die einzelbetrieblichen Investitionsförderungen bei. Bei ersteren war es in erster Linie die Ausgleichszulage (212), die keine (zusätzlichen) Effekte auslösen konnte. Bei den Agrarumweltmaßnahmen (214) konnten vollständige Mitnahmen weitgehend ausgeschlossen werden, da die Maßnahmenausgestaltung überwiegend anspruchsvoll ausfiel.

Vollständige Mitnahmen konnten weitgehend durch ambitioniertere Förderausgestaltung und -auflagen vermieden werden.

Das Problem fehlender Additionalität bei Fördermaßnahmen öffentlicher Zuwendungsempfänger spielte insgesamt eine untergeordnete Rolle. Die Additionalität der eingesetzten Mittel war, von wenigen Ausnahmen abgesehen, hoch. Die Lage der öffentlichen Haushalte ist so angespannt, dass auch Bereiche der Daseinsvorsorge nur noch über Förderprogramme abgedeckt werden können. Durch die ELER-Förderung haben sich die Handlungsspielräume der Kommunen vergrößert, gerade für Vorhaben, für die trotz Bedarf keine Finanzierung möglich gewesen wäre.

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

Synergieeffekte zwischen Maßnahmen konnten identifiziert werden, die sich positiv auf die Fördereffizienz auswirkten. Zu wirkungsverstärkenden Interaktionen zwischen Maßnahmen haben in erster Linie die komplementären Maßnahmenbündel und Steuerungsstrukturen für den Wasserschutz und die Verbesserung der Biodiversität beigetragen. Zentrale Bedeutung für Synergien für regionale Entwicklungsimpulse und die Verbesserung der Lebensqualität hatten die finanzielle Stärkung und inhaltliche Öffnung des LEADER-Ansatzes in Kombination mit einem breiten Spektrum an Schwerpunkt-3-Maßnahmen. Grundsätzlich haben sich der LEADER-Prozess und die gebietsbezogenen lokalen Entwicklungsstrategien (GLES) als geeignet gezeigt, Vorhaben auf regionaler Ebene zu bündeln und durch das Gremium der LAG einen kohärenten Abstimmungs- und Entscheidungsrahmen herzustellen. Dies gilt auch im Hinblick auf die Qualitätssteigerung des Tourismusstandorts Mecklenburg-Vorpommern, zu der ein ganzes Maß-

Synergien durch komplementäre Maßnahmenpakete, Bündelungseffekte von LEADER und multifunktionale Maßnahmen

nahmenbündel im EPLR M-V einen Betrag leistete. Des Weiteren stärkte das Angebot synergetisch wirkender, sogenannter multifunktionaler Maßnahmen wie z. B. der Ökolandbau oder die Moorrenaturierung die Fördereffizienz, da die hierfür eingesetzten Fördermittel Wirkungen für mehrere Themenfelder erzielten.

Die zusammenfassende Betrachtung der Effizienz der Förderabwicklung und des Fördermitteleinsatzes einschließlich Mitnahmen, Additionalität und Synergien kommt zu dem Schluss, dass der Ressourceneinsatz weitgehend effizient erfolgte. Viele Merkmale der Förderstrategie, Umsetzungsstrukturen und des Durchführungsrahmens des EPLR M-V, die darauf schließen lassen, dass die Umsetzung mit relativ hohen Kosten verbunden war, waren mit einem Mehrwert auf der Wirkungsseite verbunden. Zur weiteren Steigerung der Ressourceneffizienz kann an verschiedenen Stellen angesetzt werden.

Fazit: Weitgehend effizienter Ressourceneinsatz mit weiterem Optimierungspotenzial

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. Die anvisierte Integration der Zuständigkeit für die Maßnahme 312 aus dem Wirtschaftsressort in das Landwirtschaftsministerium 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.

Aufwand senken durch Verbesserungen in der Organisation

Es sollte eine (kosten-)kritische Diskussion geführt werden, welche Maßnahmen mit und welche ohne EU-Kofinanzierung angeboten werden. Ein wesentliches Kriterium ist der Mittelumfang. Mit der Einrichtung von Verwaltungs- und Kontrollpfaden sind hohe Fixkosten verbunden. Gleichzeitig sind die Kosten aufseiten des Programm-Overhead 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 Maß an Standardisierbarkeit im Hinblick auf die aufzusetzenden Verwaltungs-, Kontroll- und IT-Systeme sein.

Maßnahmen mit und ohne EU-Kofinanzierung unter Berücksichtigung des Verwaltungs- und Kontrollaufwands optimieren

Die Maßnahmen, die im Programm verbleiben, sollten weiterhin konsequent auf spezifische Ziele ausgerichtet sein. Dies erfordert allerdings ein Bewusstsein, dass profilierte Maßnahmen mit einem effektiven Fördermitteleinsatz oftmals auch mit höheren Umsetzungskosten verbunden sind. Für einen ambitionierten Förderansatz sind demzufolge entsprechende

Personalressourcen und sonstige Unterstützungsstrukturen an den ambitionierten Programmzielen ausrichten

Personalressourcen notwendig. Gerade mit dem LEADER-Ansatz entsteht aufgrund der oft spezifischen Konstellation der Projekte bei den Bewilligungsstellen ein Mehraufwand bei der Abwicklung von Projekten. Wichtig ist daher, dass neben den Verwaltungen auch das Regionalmanagement qualitativ und quantitativ gut aufgestellt ist, um die Verwaltungen nach Möglichkeit zu entlasten. Auch Maßnahmen wie die Naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung, deren Wirkungserfolg u. a. von einer höheren Personalintensität, z. B. für Flächenbegutachtungen, abhängen, sollten nicht unter einer geringen Personaldecke leiden.

11 Gesamtbetrachtung und übergeordnete Empfehlungen

Die Gesamtbetrachtung umfasst die Wirkungen des EPLR M-V mit Blick auf die prioritären Ziele der ELER-Förderung und Aspekte der Programmdurchführung. Insgesamt hat sich MV weitgehend realistische, den Potenzialen der ELER-Förderung entsprechende Ziele gesetzt. Dies spiegelt sich auch in der sehr geringen Zahl an Maßnahmen wider, die in der Gesamtbetrachtung als Zielverfeher eingestuft wurden.

Kaum Maßnahmen, die als Zielverfeher eingestuft wurden

In Mecklenburg-Vorpommern bestand ein hoher Handlungsbedarf für nahezu alle auf Programmebene betrachteten Wirkungsfelder. Die wirksamen Mittel des EPLR M-V verteilten sich relativ gleichmäßig auf die Wirkungsfelder mit sozio-ökonomischem Bezug sowie auf umweltbezogene Wirkungsfelder.

Gleichmäßige Verteilung der Programmmittel auf unterschiedliche Wirkungsfelder

Die ELER-Förderung ist in Mecklenburg-Vorpommern das wichtigste Finanzierungsinstrument für Maßnahmen zum Schutz der Biodiversität und der Grund- und Oberflächengewässer. Um die bisher moderaten Biodiversitäts- und Wasserschutzwirkungen des EPLR M-V zu erhöhen, sollten die finanzielle Ausstattung von dark-green-Maßnahmen, insbesondere in Schutzgebieten, erhöht werden. 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 besser aufgestellt als die ELER-Förderung.

Bedeutung des EPLR als Finanzierungsquelle je nach Wirkungsfeld unterschiedlich

Die Lebensqualität in ländlichen Räumen hängt auch von einer funktionierenden Daseinsvorsorge ab, die im besonderen Maße durch das EPLR M-V adressiert wurde. Diese Ansätze sollten weiter verfolgt werden. Der ELER allein kann die großen Herausforderungen, die u. a. durch den demografischen Wandel entstehen, nicht lösen. Daher muss die ausreichende finanzielle Gesamtausstattung der Kommunen und Körperschaften des öffentlichen Rechts sichergestellt sein.

Finanzielle Gesamtausstattung der Kommunen und Körperschaften des öffentlichen Rechts sicherstellen

Die Additionalität der eingesetzten EU-Mittel war – von einzelnen Ausnahmen abgesehen – hoch. Durch die ELER-Förderung haben sich die Handlungsspielräume der Kommunen vergrößert, gerade für Vorhaben, für die trotz Bedarf keine Finanzierung möglich gewesen wäre. In einzelnen 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.

Additionalität der eingesetzten Mittel hoch

Die stark angewachsene Ausdifferenzierung und Rigidität des ELER-spezifischen Rechtsrahmens hat teilweise zu unverhältnismäßigem Aufwand geführt. Es gibt aber auch kostensteigernde Faktoren, die beispielsweise in der vom Land Mecklenburg-Vorpommern gewählten Organisationsstruktur liegen wie z. B. die Vielzahl der beteiligten Fachministerien und Bewilligungsstellen.

Umsetzungsstruktur sehr komplex und stark ausdifferenziert

Der zunehmend komplexe Regelungsrahmen der EU beeinflusst die Umsetzung der ELER-Programme negativ. Die umsetzenden Verwaltungen treiben bereits hohen Aufwand, um Verfahrensfehler zu vermeiden, und verzichten zunehmend auf fehleranfällige, aber ggf. hochwirksame Maßnahmen. Standardisierbare, wenig zielorientierte und mit Anpassungskosten verbundene Maßnahmen sind hingegen eher mit geringen Wirkungsintensitäten und Mitnahmeeffekten behaftet. Beide Effekte lassen die Zielverfehlungskosten steigen.

Komplexität des EU-Rechtsrahmens droht Zielverfehlungskosten zu erhöhen.

Daher ist ein grundlegender Neustart bei den rechtlichen Rahmenbedingungen erforderlich, der zeitnah in Angriff genommen werden muss. Zentrale Punkte sind eine größere Rechtsklarheit, die Umsetzung des Single-Audit-Prinzips im ELER, ein stärkeres Gewicht des in den Verträgen festgeschriebenen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, ein Rückwirkungsverbot für Änderungen im Rechtsrahmen und der Rechtsauslegung sowie ein höheres tolerierbares Fehlerrisiko für das Politikfeld der Ländlichen Entwicklung.

Der Rechtsrahmen muss grundsätzlich revidiert werden

Fazit

Mecklenburg-Vorpommern hat die EU-Fördermittel der 2. Säule dazu genutzt, um mit dem EPLR M-V ein breites Spektrum an Maßnahmen in einem konsistenten strategischen Rahmen anzubieten. Positive Wirkungen der EPLR-Förderung konnten in der Ex-post-Evaluation für die meisten Maßnahmen aufgezeigt werden. Die Maßnahmenziele und -wirkungen gingen aber weit über die von der EU vorgegebenen Programmfragen und Indikatoren hinaus. Gerade im Bereich der ländlichen Entwicklung waren die Maßnahmen auf spezifische lokale Bedarfe, Potenziale und Strategien ausgerichtet und führten zu sehr heterogenen Vorhaben und Wirkungspfaden, insbesondere im Bereich Daseinsvorsorge und Lebensqualität. Der Aggregation zu Gesamteffekten waren damit zwangsläufig enge Grenzen gesetzt. Nur den Blick auf die Veränderung der von der EU vorgegebenen Wirkungsindikatoren zu richten, wird den Wirkungen des Programms nicht gerecht. Selbst in Mecklenburg-Vorpommern, die das begrenzte Instrumentarium des ELER für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung umfangreich genutzt haben, konnte beispielsweise mit regionalökonomischen Modellrechnungen kein Einfluss auf die von der EU gesetzten Wirkungsindikatoren gemessen werden, obgleich es durchaus positiv wirkende Maßnahmen gab. Im Umweltbereich waren Wirkungen messbar, die gegenläufigen programmexternen Einflussfaktoren aber zu stark, um den angestrebten Status-quo-Erhalt oder eine Verbesserung bei den globalen Wirkungsindikatoren zu erreichen. Wesentliche und teilweise wirksamere Stellschrauben liegen häufig außerhalb der Förderpolitik.