

Ex-post-Bewertung

Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein 2007 bis 2013

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

Braunschweig, Dezember 2016

Impressum:

Dipl.-Ing. agr. Regina Grajewski
Thünen-Institut für Ländliche Räume
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig
regina.grajewski@thuenen.de

Dipl.-Ing. agr. Bernhard Forstner
Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig
bernhard.forstner@thuenen.de

Dipl.-Forstw. Kristin Franz, geb. Bormann
Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie
Leuschnerstr. 21, 21031 Hamburg
kristin.franz@thuenen.de

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

Redaktionelle Bearbeitung:

Dr. Kim Pollermann
Thünen-Institut für Ländliche Räume
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig
kim.pollermann@thuenen.de

Mit Unterstützung von:

Rita Weddig
Thi Tu Uyen Tran

Braunschweig, Dezember 2016



Schleswig-Holstein
Ministerium für Energie-
wende, Landwirtschaft,
Umwelt und ländliche Räume

Ex-post-Bewertung

Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein 2007-2013

Von

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



sowie

entera – Umweltplanung & IT



Im Auftrag des
Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft,
Umwelt und ländliche Räume des Landes
Schleswig-Holstein

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission



ZUKUNFTSprogramm
Ländlicher Raum
Investition in Ihre Zukunft

Dezember, 2016

Hier investiert Europa in die ländlichen Gebiete.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Inhaltsverzeichnis | I |
| Abbildungsverzeichnis | VII |
| Kartenverzeichnis | IX |
| Tabellenverzeichnis | X |
| Abkürzungsverzeichnis | XIV |
| 1 Struktur des Ex-post-Bewertungsberichts | 1 |
| 2 Bewertungsrahmen | 4 |
| 3 Beschreibung der Programmstruktur und -umsetzung | 5 |
| 3.1 Einbettung des ZPLR in andere Förderpolitiken | 5 |
| 3.2 Struktur des ZPLR | 7 |
| 3.3 Finanzielle Umsetzung des ZPLR nach Schwerpunkten, Regionen, Zielgruppen und Investitionskategorien | 9 |
| 3.3.1 Schwerpunkte | 9 |
| 3.3.2 Health-Check-Maßnahmen | 10 |
| 3.3.3 Regionen | 11 |
| 3.3.4 Zielgruppen und Interventionstypen | 15 |
| 3.4 Programmimplementation, Akteure und institutioneller Kontext | 18 |
| 4 Methodik | 21 |
| 5 Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ | 25 |
| 5.1 Überblick über Maßnahmen, Output und Ergebnisse | 25 |
| 5.2 Berufsbildung und Informationsmaßnahmen (111) | 31 |
| 5.2.1 Maßnahmenüberblick | 31 |
| 5.2.2 Beantwortung der Bewertungsfragen | 36 |
| 5.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 38 |
| 5.3 Agrarinvestitions- (121/1) und Milchförderungsprogramm (121/2) | 39 |
| 5.3.1 Maßnahmenüberblick | 39 |
| 5.3.2 Beantwortung der Bewertungsfragen | 44 |
| 5.3.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 53 |

| | | |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 5.4 | Verarbeitung und Vermarktung (123) | 55 |
| 5.4.1 | Maßnahmenüberblick | 55 |
| 5.4.2 | Beantwortung der Bewertungsfragen | 59 |
| 5.4.3 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 66 |
| 5.5 | Ländliche Neuordnung einschließlich freiwilliger Landtausch (125/1) | 68 |
| 5.5.1 | Maßnahmenüberblick | 68 |
| 5.5.2 | Beantwortung der Bewertungsfragen | 71 |
| 5.5.3 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 73 |
| 5.6 | Wegebau (125/2) | 74 |
| 5.6.1 | Maßnahmenüberblick | 74 |
| 5.6.2 | Beantwortung der Bewertungsfragen | 77 |
| 5.6.3 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 80 |
| 5.7 | Maßnahmen zur Verhütung von Hochwasserschäden (126/1) | 80 |
| 5.7.1 | Maßnahmenüberblick | 80 |
| 5.7.2 | Beantwortung der Bewertungsfragen | 84 |
| 5.7.3 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 86 |
| 5.8 | Küstenschutz im ländlichen Raum (126/2) | 87 |
| 5.8.1 | Maßnahmenüberblick | 87 |
| 5.8.2 | Beantwortung der Bewertungsfragen | 92 |
| 5.8.3 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 94 |
| 6 | Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“ | 95 |
| 6.1 | Überblick über Maßnahmen, Output und Ergebnisse | 95 |
| 6.2 | Ausgleichszulage (AZ) für benachteiligte Gebiete, die nicht Berggebiete sind (212) | 100 |
| 6.2.1 | Maßnahmenüberblick | 101 |
| 6.2.2 | Beantwortung der Bewertungsfragen | 102 |
| 6.2.3 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 105 |
| 6.3 | Natura-2000-Prämie (213) | 106 |
| 6.3.1 | Maßnahmenüberblick | 106 |
| 6.3.2 | Beantwortung der Bewertungsfrage | 108 |
| 6.3.3 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 110 |
| 6.4 | Agrarumweltmaßnahmen (214) | 111 |
| 6.4.1 | Maßnahmenüberblick | 111 |
| 6.4.2 | Beantwortung der Bewertungsfragen | 124 |
| 6.4.3 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 136 |
| 6.5 | Erstaufforstung (221) | 140 |
| 6.5.1 | Maßnahmenüberblick | 140 |
| 6.5.2 | Beantwortung der Bewertungsfragen | 143 |
| 6.5.3 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 145 |
| 6.6 | Nichtproduktive Investitionen Forst (227) | 146 |

| | | |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 6.6.1 | Maßnahmenüberblick | 146 |
| 6.6.2 | Beantwortung der Bewertungsfragen | 149 |
| 6.6.3 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 151 |
| 7 | Schwerpunkt 3 "Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft" | 153 |
| 7.1 | Überblick über Maßnahmen, Output und Ergebnisse | 153 |
| 7.2 | Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft (311/1) | 162 |
| 7.2.1 | Maßnahmenüberblick | 162 |
| 7.2.2 | Beantwortung der Bewertungsfragen | 164 |
| 7.2.3 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 167 |
| 7.3 | Umnutzung landwirtschaftlicher Bausubstanz (311/2) | 168 |
| 7.3.1 | Maßnahmenüberblick | 168 |
| 7.3.2 | Beantwortung der Bewertungsfragen | 170 |
| 7.3.3 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 171 |
| 7.4 | Unterstützung der Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen (312) | 172 |
| 7.4.1 | Maßnahmenüberblick | 172 |
| 7.4.2 | Beantwortung der Bewertungsfragen | 172 |
| 7.4.3 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 172 |
| 7.5 | Förderung des Fremdenverkehrs (313) | 173 |
| 7.5.1 | Maßnahmenüberblick | 173 |
| 7.5.2 | Beantwortung der Bewertungsfragen | 175 |
| 7.5.3 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 176 |
| 7.6 | Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung, Teilmaßnahme Biomasse und Energie (321/1) | 176 |
| 7.6.1 | Maßnahmenüberblick | 176 |
| 7.6.2 | Beantwortung der Bewertungsfragen | 179 |
| 7.6.3 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 184 |
| 7.7 | Anpassung von Kleinkläranlagen an die allgemein anerkannten Regeln der Technik (Nachrüstung) (ELER-Code 321/2) | 186 |
| 7.7.1 | Maßnahmenüberblick | 186 |
| 7.7.2 | Beantwortung der Bewertungsfragen | 189 |
| 7.7.3 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 190 |
| 7.8 | Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung (321/3) | 191 |
| 7.8.1 | Maßnahmenüberblick | 191 |
| 7.8.2 | Beantwortung der Bewertungsfragen | 192 |
| 7.8.3 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 193 |
| 7.9 | Breitband (321/4) | 194 |
| 7.9.1 | Maßnahmenüberblick | 194 |
| 7.9.2 | Beantwortung der Bewertungsfragen | 195 |
| 7.9.3 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 196 |

| | | |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 7.10 | Dorferneuerung und -entwicklung (322) | 197 |
| 7.10.1 | Maßnahmenüberblick | 197 |
| 7.10.2 | Beantwortung der Bewertungsfragen | 199 |
| 7.10.3 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 202 |
| 7.11 | Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Kulturerbes (323/1) | 202 |
| 7.11.1 | Maßnahmenüberblick | 202 |
| 7.11.2 | Beantwortung der Bewertungsfragen | 204 |
| 7.11.3 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 204 |
| 7.12 | Naturschutz und Landschaftspflege (323/2) | 205 |
| 7.12.1 | Maßnahmenüberblick | 205 |
| 7.12.2 | Beantwortung der Bewertungsfragen | 208 |
| 7.12.3 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 210 |
| 7.13 | WRRL (investive Maßnahmen – Naturnahe Gestaltung von Fließgewässern, Wiedervernässung von Niedermooren (323/3)) | 212 |
| 7.13.1 | Maßnahmenüberblick | 212 |
| 7.13.2 | Beantwortung der Bewertungsfragen | 215 |
| 7.13.3 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 218 |
| 7.14 | Ausbildung und Information (331) | 219 |
| 7.14.1 | Maßnahmenüberblick | 219 |
| 7.14.2 | Beantwortung der Bewertungsfragen | 220 |
| 7.15 | Kompetenzentwicklung, Förderveranstaltungen und Durchführung (341) | 221 |
| 7.15.1 | Maßnahmenüberblick | 221 |
| 7.15.2 | Beantwortung der Bewertungsfragen | 221 |
| 7.15.3 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 222 |
| 8 | Schwerpunkt 4 „Leader/AktivRegionen“ | 223 |
| 8.1 | Beschreibung des Schwerpunkts | 223 |
| 8.1.1 | Überblick | 223 |
| 8.1.2 | Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie (41) | 228 |
| 8.1.3 | Kooperationsprojekte (421) | 231 |
| 8.1.4 | Laufende Kosten der LAG (431) | 231 |
| 8.2 | Beantwortung der Bewertungsfragen | 231 |
| 8.2.1 | Untersuchungsansatz | 231 |
| 8.2.2 | Etablierung des Leader-Ansatzes | 233 |
| 8.2.3 | Verbesserung der Local Governance | 242 |
| 8.2.4 | Kapazitätsaufbau für Beschäftigung und Diversifizierung | 249 |
| 8.2.5 | Beitrag zu Zielen der Entwicklungsstrategien und des -programms | 251 |
| 8.3 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 260 |
| 8.3.1 | Schlussfolgerungen | 260 |
| 8.3.2 | Empfehlungen | 263 |
| 9 | Programmwirkungen | 267 |

| | | |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 9.1 | Beitrag zum Wachstum der gesamten ländlichen Wirtschaft (Frage 1) | 267 |
| 9.2 | Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze (Frage 2) | 270 |
| 9.3 | Beitrag zum Ressourcenschutz/zur biologischen Vielfalt (Frage 3) | 273 |
| 9.4 | Beitrag zur Bereitstellung erneuerbarer Energien (Frage 4) | 278 |
| 9.5 | Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Primärsektors (Frage 5) | 279 |
| 9.6 | Beitrag zur Umstrukturierung des Milchsektors (Frage 6) | 285 |
| 9.7 | Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel (Frage 7) | 290 |
| 9.8 | Beitrag zur verbesserten Wasserbewirtschaftung (Frage 8) | 294 |
| 9.9 | Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität und Förderung der Diversifizierung (Frage 9) | 300 |
| 9.10 | Beitrag zur Einführung innovativer Ansätze (Frage 10) | 308 |
| 9.11 | Beitrag zur Schaffung von Zugang zum Breitbandinternet (Frage 11) | 314 |
| 9.12 | Programmspezifische Frage Tierschutz: Tierschutzwirkungen des ZPLR | 316 |
| 9.13 | Beitrag zum Querschnittsziel Gleichstellung | 320 |
| 10 | Programmdurchführung | 329 |
| 10.1 | Technische Hilfe (Frage 13) | 329 |
| 10.1.1 | Umsetzung der TH | 329 |
| 10.1.2 | Handlungsfelder der TH | 332 |
| 10.1.3 | Maßnahmenbezug der TH | 336 |
| 10.1.4 | Beantwortung der Bewertungsfrage | 336 |
| 10.1.5 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 337 |
| 10.2 | Bewertung der Effizienz des Ressourceneinsatzes (Frage 14) | 337 |
| 10.2.1 | Effizienz der Förderabwicklung: Implementationsstrukturen und -kosten | 338 |
| 10.2.2 | Mitnahmeeffekte, Additionalität und Fehlallokationen | 354 |
| 10.2.3 | Effizienzsteigerung durch Synergieeffekte | 361 |
| 10.2.4 | Effizienz des Fördermitteleinsatzes | 367 |
| 11 | Gesamtbetrachtung und übergeordnete Empfehlungen | 383 |
| 11.1 | Programmwirkungen | 383 |
| 11.2 | Durchführung und Fördereffizienz | 393 |
| 11.2.1 | Implementationskosten und deren Erklärungsgründe | 393 |
| 11.2.2 | Regelungsrahmen als limitierender Faktor | 396 |
| 11.3 | Übergeordnete Empfehlungen | 397 |
| | Literaturverzeichnis | 401 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Abbildung 1: | Struktur des Ex-post-Bewertungsberichts | 1 |
| Abbildung 2: | Öffentliche Ausgaben für raumwirksame Politiken in Schleswig-Holstein im Jahresmittel | 5 |
| Abbildung 3: | Verteilung der öffentlichen Mittel der EU-Programme in Schleswig-Holstein 2007 bis 2013 | 6 |
| Abbildung 4: | Veränderung der Mittelansätze zwischen der Ursprungsfassung, der Programmfassung 2009 und der Programmfassung nach dem 7. Änderungsantrag (2013) | 8 |
| Abbildung 5: | Förderintensität ländlicher Entwicklungsmaßnahmen (ohne 126) | 15 |
| Abbildung 6: | Öffentliche Ausgaben nach Zielgruppen | 16 |
| Abbildung 7: | Öffentliche Ausgaben nach Interventionstypen | 17 |
| Abbildung 8: | Strukturlandkarte der Umsetzung des ZPLR | 19 |
| Abbildung 9: | Interventionslogik ELER-Maßnahme 111 - Berufsbildung | 32 |
| Abbildung 10: | Verteilung der Veranstaltungen nach Themen bzw. Zielgruppen | 34 |
| Abbildung 11: | Baugenehmigungen, Baufertigstellungen und AFP/MFP-Förderfälle: Anzahl und Umfang (Förderperiode 2007-2013) | 43 |
| Abbildung 12: | Entwicklung des Betriebsgewinns in Schleswig-Holstein je nach Höhe der Brutto-Gebäudeinvestitionen (WJ 2006/07 – 2014/15) | 49 |
| Abbildung 13: | Interventionslogik der Förderung der Flurbereinigung | 69 |
| Abbildung 14: | Interventionslogik ELER-Maßnahme 126/1 – Hochwasserschutz | 82 |
| Abbildung 15: | Interventionslogik ELER-Maßnahme 126/2 – Küstenschutz | 88 |
| Abbildung 16: | Relative Bedeutung verschiedener Flächenförderung bei AZ-Betrieben im EU-HJ 2013 | 103 |
| Abbildung 17: | Förderverlauf der Agrarumweltmaßnahmen | 121 |
| Abbildung 18: | Interventionslogik Erstaufforstung | 142 |
| Abbildung 19: | Interventionslogik Waldumbau | 147 |
| Abbildung 20: | Einschätzung verschiedener Aspekte des Förderverfahrens und tatsächliche Behinderung der Inanspruchnahme | 148 |
| Abbildung 21: | Verausgabte öffentliche Mittel für SP-3-Maßnahmen | 156 |
| Abbildung 22: | Anzahl und förderfähige Kosten der Projekte der Maßnahme 313 nach Kategorien | 174 |
| Abbildung 23: | Investitionshöhe und Zuschuss nach Art der Anlagen | 179 |

| | | |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Abbildung 24: | Erneuerbare Energie und Klimaschutzwirkung der Maßnahme 321/1 | 184 |
| Abbildung 25: | Breitbandverfügbarkeit über alle Technologien in der Raumprägung ,Ländlich‘ (Gemeinden mit weniger als 100 EW/km ² , in % der Haushalte) | 196 |
| Abbildung 26: | Verteilung der förderfähigen Kosten auf Zuwendungsempfängertypen | 198 |
| Abbildung 27: | Verteilung der EU-Mittel auf die Kreise | 199 |
| Abbildung 28: | Förderfähige Kosten und Anzahl der Projekte Maßnahme 322 | 201 |
| Abbildung 29: | Verteilung der Mittel der AktivRegionen auf Maßnahmcodes der Projekte zur Umsetzung der Entwicklungsstrategien (41) | 229 |
| Abbildung 30: | Art der Zuwendungsempfänger der AktivRegionen-Projekte nach Maß- nahmcodes | 230 |
| Abbildung 31: | Wirkungsmodell zur Evaluierung regionaler Entwicklungsprozesse | 232 |
| Abbildung 32: | Die Merkmale des Leader-Ansatzes | 234 |
| Abbildung 33: | In den LAGn vertretene stimmberechtigte Mitglieder nach Art der Institution (Anteile in Prozent), Zusammenfassung aller Jahre | 236 |
| Abbildung 34: | Zufriedenheit mit der Arbeit des Regionalmanagements insgesamt im Hinblick auf folgende Aspekte | 238 |
| Abbildung 35: | Anteil innovativer Projekte getrennt nach Maßnahmcodes und Projekträgertyp | 240 |
| Abbildung 36: | Sphärenmodell | 243 |
| Abbildung 37: | Zentrale Governance-Indikatoren 2013 getrennt nach Sphären | 245 |
| Abbildung 38: | Unterstützung für die Arbeit der LAG aus der Region | 246 |
| Abbildung 39: | Zufriedenheiten der Zuwendungsempfänger mit dem Förderverfahren | 249 |
| Abbildung 40: | Einschätzung der LAG-Mitglieder zu schlechter als erwartet umgesetzten Themenbereichen und diesbezüglichen Gründen | 253 |
| Abbildung 41: | Einschätzung der LAG-Mitglieder zum Beitrag der AktivRegionen nach Handlungsfeldern | 254 |
| Abbildung 42: | Tourismussegmente von AktivRegionen-Projekten | 256 |
| Abbildung 43: | Wirkungsbereiche der Umweltwirkungen von befragten AktivRegionen- Projekten | 258 |
| Abbildung 44: | Einkommensentwicklung (Gewinn plus Lohnaufwand je AK) in Schleswig- Holstein (WJ 2006/07 bis 2014/15) | 287 |
| Abbildung 45: | Zusammenhang zwischen Einkommen und regionaler Verteilung der Fördermittel | 302 |
| Abbildung 46: | Anteile der in den Dimensionen aggregierten Fördermittel 2007 bis 2015 | 305 |

| | | |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Abbildung 47: | Anzahl der Zahlungsvorgänge nach Auszahlungsgruppen und Fördergegenständen | 331 |
| Abbildung 48: | Öffentliche Ausgaben (in Tsd. Euro) im Handlungsfeld „Effiziente Umsetzung des ZPLR“ nach Fördergegenständen | 332 |
| Abbildung 49: | Öffentliche Ausgaben (in Tsd. Euro) im Handlungsfeld „Einrichtung und Anwendung von Begleit-, Bewertungs- und Kontrollsystemen“ nach Fördergegenständen | 334 |
| Abbildung 50: | Öffentliche Ausgaben (in Tsd. Euro) im Handlungsfeld „Information und Publizität“ nach Fördergegenständen | 335 |
| Abbildung 51: | Entwicklung der IK 2010 ausgewählter Fördermaßnahmen gegenüber 2005 | 343 |
| Abbildung 52: | Absolute und relative IK in vier Bundesländern sowie die öffentlichen Ausgaben im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012 | 344 |
| Abbildung 53: | Öffentliche Mittel (2007 bis 2015) mit positiven Wirkungen nach Wirkungsfeldern und Interventionstypen | 383 |
| Abbildung 54: | Implementationskosten-Komponenten und deren Erklärungsgründe | 393 |
| Abbildung 55: | Dynamik zwischen Vermeidung von Verfahrensfehlerkosten, Implementationskosten und Zielverfehlungskosten | 397 |

Kartenverzeichnis

| | | |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Karte 1: | Regionale Verteilung der Zahlungen in den EU-Haushaltsjahren 2007 bis 2015 (Top-5-Maßnahmen) | 11 |
| Karte 2: | Förderintensität landwirtschaftsbezogener Maßnahmen (EGFL und ELER) | 12 |
| Karte 3: | Förderintensität landwirtschaftsbezogener Maßnahmen (nur ELER) | 13 |
| Karte 4: | Förderintensität ländlicher Entwicklungsmaßnahmen | 14 |
| Karte 5: | Verortung der mit EU-Mitteln unterstützten Förderfälle der Maßnahme 311/1 | 164 |
| Karte 6: | AktivRegionen in Schleswig-Holstein in der Förderperiode 2007 bis 2013 | 223 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabelle 1: | ZPLR-Maßnahmen und Bewertungshintergründe | 2 |
| Tabelle 2: | Programmthemen und -fragen und zugehörige Bewertungshintergründe | 3 |
| Tabelle 3: | Indikativer Finanzplan 2007 bis 2013 (in Euro) (Planungsstand 2013) | 7 |
| Tabelle 4: | Vergleich der Planansätze des ZPLR mit den Ist-Ausgaben zum 31.12.2015 nach Schwerpunkten | 10 |
| Tabelle 5: | Vergleich der Planansätze mit den Ist-Ausgaben zum 31.12.2015 für neue Herausforderungen nach Schwerpunkten | 10 |
| Tabelle 6: | Verwendete Sekundär- und Primärdaten | 23 |
| Tabelle 7: | Verwendete Methoden der Analyse der Wirkungen und Durchführung | 24 |
| Tabelle 8: | Überblick über die Maßnahmen des Schwerpunktes 1 | 25 |
| Tabelle 9: | Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 1 (Soll-Ist-Vergleich) | 26 |
| Tabelle 10: | Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich (Schwerpunkt 1) | 27 |
| Tabelle 11: | Gemeinsame Ergebnisindikatoren im Soll-Ist-Vergleich (Schwerpunkt 1) | 28 |
| Tabelle 12: | Beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ (Neben-)wirkungen von Schwerpunkt-1-Maßnahmen | 30 |
| Tabelle 13: | Geförderte Veranstaltungen nach ihrer Dauer | 36 |
| Tabelle 14: | AFP/MFP 2007-2013: Planung und Realisierung | 42 |
| Tabelle 15: | Mittelwertvergleich zwischen geförderten Betrieben und nicht geförderten Testbetrieben mit Milchviehhaltung in Schleswig-Holstein | 47 |
| Tabelle 16: | Förderzahlen zur Marktstrukturförderung in Schleswig-Holstein im Zeitraum 2007-2013 (Bevolligungsdaten) | 58 |
| Tabelle 17: | Wegefunktion der mit ELER-Mitteln in den Jahren 2007 bis 2009 geförderten Ausbaustrecken (Stichprobe) | 78 |
| Tabelle 18: | Wegefunktion der mit Mitteln aus dem Konjunkturpaket II geförderten Ausbaustrecken | 79 |
| Tabelle 19: | Vorhaben zum Hochwasserschutz nach Fördergegenständen und Kreisen | 83 |
| Tabelle 20: | Indikatoren zum Hochwasserschutz mit Erreichungsgrad | 84 |
| Tabelle 21: | ELER-Vorhaben zum Küstenschutz 2007 bis 2015 nach Höhe der Förder-summe | 91 |
| Tabelle 22: | Output- und Ergebnisindikatoren zum Küstenschutz mit Erreichungsgrad | 92 |
| Tabelle 23: | Überblick über die Maßnahmen und Teilmaßnahmen von Schwerpunkt 2 (Planungsstand: Ende 2013) | 95 |

| | | |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabelle 24: | Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 2 (Soll-Ist-Vergleich) | 96 |
| Tabelle 25: | Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich (Schwerpunkt 2) | 97 |
| Tabelle 26: | Soll-Ist-Vergleich auf Ergebnisebene (Schwerpunkt 2) | 98 |
| Tabelle 27: | Beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ (Neben-)Wirkungen von Schwerpunkt-2-Maßnahmen mit Berücksichtigung in den VT-Themen | 100 |
| Tabelle 28: | Zahl der mit AZ geförderten Betriebe und deren Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen im EU-Haushaltsjahr 2013 im Vergleich zur Teilnehmerrate AUM | 105 |
| Tabelle 29: | Förderfläche und geförderte Betriebe im Zeitablauf | 108 |
| Tabelle 30: | Agrarumweltmaßnahmen und ihre Ressourcenschutzziele | 115 |
| Tabelle 31: | Förderangebot der AUM im Zeitverlauf | 116 |
| Tabelle 32: | Einordnung der Maßnahmen bezüglich der Problemlagen und Prüfung der Interventionslogik im Zielfeld Umwelt | 118 |
| Tabelle 33: | Überblick zum Förderumfang der AUM im Zeitverlauf | 120 |
| Tabelle 34: | Eingesetzte Methoden, verwendete Datenquellen und Datensatzbeschreibung | 125 |
| Tabelle 35: | Gesamtüberblick über AUM mit Biodiversitätszielen und ihre Bewertung | 127 |
| Tabelle 36: | Wirkungsbewertung von AUM mit Wasserschutzzielen | 132 |
| Tabelle 37: | Zusammenfassender Überblick über Effektivität und Effizienz der Umweltwirkungen der Agrarumweltmaßnahmen | 135 |
| Tabelle 38: | Überblick über die Maßnahmen und Teilmaßnahmen von Schwerpunkt 3 (Planungsstand: 2013) | 154 |
| Tabelle 39: | Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 3 (Soll-Ist-Vergleich) | 155 |
| Tabelle 40: | Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich (Schwerpunkt 3) | 157 |
| Tabelle 41: | Gemeinsame Ergebnisindikatoren im Soll-Ist-Vergleich (Schwerpunkt 3) | 158 |
| Tabelle 42: | Beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ (Neben-)wirkungen von Schwerpunkt-3-Maßnahmen | 161 |
| Tabelle 43: | Mit EU-Mitteln geförderte Vorhaben mit Output- und Ergebnisindikatoren und Erreichungsgrad | 188 |
| Tabelle 44: | Verteilung der mit EU-Mitteln geförderten Vorhaben nach Kreisen | 188 |
| Tabelle 45: | Angebote der MarktTreffs, die mit EU-Mitteln geförderte Investitionen durchgeführt haben | 193 |
| Tabelle 46: | Verteilung der Finanzmittel auf Fördergegenstände (ohne Top-ups) | 207 |
| Tabelle 47: | Verteilung der Finanzmittel auf Gruppen von Zuwendungsempfängern | 208 |

| | | |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabelle 48: | Mitteleinsatz für die Teilmaßnahmen (inkl. Top-ups) | 213 |
| Tabelle 49: | Verteilung der Finanzmittel auf Schwerpunktbereiche | 214 |
| Tabelle 50: | Geplante und verausgabte Mittel nach Leader-Codes (2008 - 2015) | 226 |
| Tabelle 51: | Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich | 227 |
| Tabelle 52: | Behandlung von Wirkungsbereichen der AktivRegionen-Projekte in den Vertiefungsthemen | 227 |
| Tabelle 53: | Übersicht über Verweise im Text zu Datenquellen | 233 |
| Tabelle 54: | Beschäftigungseffekte der ELER-Codes (befragte Projekte und Hochrechnung) | 250 |
| Tabelle 55: | Wirkungsindikator Wirtschaftswachstum (zusätzliche Bruttowertschöpfung) | 269 |
| Tabelle 56: | Quantifizierter Wirkungsindikator Schaffung neuer Dauerarbeitsplätze | 272 |
| Tabelle 57: | Zusammenfassung der Bottom-up-Wirkungsbewertung | 276 |
| Tabelle 58: | Bottom-up-Wirkungseinschätzungen relevanter Maßnahmen | 282 |
| Tabelle 59: | Übersicht der Szenarien-Ergebnisse zu den Klimaschutzbeiträgen | 292 |
| Tabelle 60: | Wirkungsbeitrag von ZPLR-Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässerqualität | 296 |
| Tabelle 61: | Zuordnung zu den Dimensionen von Lebensqualität und öffentliche Ausgaben | 304 |
| Tabelle 62: | Maßnahmen mit Innovationsansätzen im ZPLR | 309 |
| Tabelle 63: | Anteil Breitbandverfügbarkeit bezogen auf Haushalte über alle Technologien | 315 |
| Tabelle 64: | Gleichstellungsrelevanz der ausgezahlten öffentlichen Mittel 2007 bis 2015 | 322 |
| Tabelle 65: | Öffentliche Ausgaben und relative Anteile nach Fördergegenständen | 330 |
| Tabelle 66: | Prozentuale Verteilung von Zahl und Höhe der Auszahlungsvorgänge in der TH | 331 |
| Tabelle 67: | Kostenstruktur des ZPLR | 340 |
| Tabelle 68: | Relative IK und Gesamtkosten der flächenbezogenen Maßnahmen und Teilmaßnahmen (ELER-InVeKoS) | 342 |
| Tabelle 69: | Anteil ausgezahlter Fördermittel für private ZWE mit vollständiger Mitnahme nach Maßnahmengruppen | 355 |
| Tabelle 70: | Synergieeffekte zwischen Maßnahmen für die unterschiedlichen Wirkungsfelder | 363 |

| | | |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabelle 71: | Beispiele für Synergieeffekte im Sinne wirkungsverstärkender Interaktionen | 364 |
| Tabelle 72: | Wirkungsstärke und Kosten von ZPLR-Maßnahmen mit Relevanz für die Biodiversität | 369 |
| Tabelle 73: | Umsetzungs- und Fördereffizienzranking von Maßnahmen bezogen auf den Indikator ‚Minderung von N-Bilanzen‘ | 372 |
| Tabelle 74: | Fördereffizienz ausgewählter Maßnahmen mit Klimaschutzzielen bzw. zu berechnenden Klimaschutzwirkungen | 374 |
| Tabelle 75: | Verteilung der eingesetzten Ressourcen auf „Leistungsträger“ und Maßnahmen mit Zielverfehlungen | 377 |
| Tabelle 76: | Einfluss von Förderstrategie und Maßnahmenstruktur auf die Fördereffizienz | 374 |
| Tabelle 77: | Gesamtbetrachtung im Hinblick auf vertieft untersuchte Wirkungsfelder | 386 |

Abkürzungsverzeichnis

A

| | |
|--------|-----------------------------------------------------------|
| a | Jahr |
| Abb. | Abbildung |
| ACT | Angewandte Computer Technik |
| AF | Ackerfläche |
| AFP | Agrarinvestitionsförderungsprogramm |
| AG | Arbeitsgemeinschaft, Arbeitsgruppe |
| AGZ | Ausgleichszulage |
| AK | Arbeitskraft, Arbeitskräfte |
| AL | Ackerlebensräume |
| ALR | Akademie für die Ländlichen Räume Schleswig-Holstein e.V. |
| AN | ArbeitnehmerInnen |
| AUM | Agrarumweltmaßnahme(n) |
| Art. | Artikel |
| AZ | Ausgleichszulage |
| ÄA | Änderungsantrag |
| Äquiv. | Äquivalente |

B

| | |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| BAFA | Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle |
| BAU/NAU | Bremer und Niedersächsisches Agrarumweltprogramm |
| BBR | Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung |
| BfN | Bundesamt für Naturschutz |
| BGA | Begleitausschuss |
| BITKOM | Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V. |
| BL | BetriebsleiterInnen |
| BMBF | Bundesministerium für Bildung und Forschung |
| BMEL | Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft |
| BMELV | Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft und Verbraucherschutz |
| BS | Bescheinigende Stelle |
| BSB ₅ | Biochemischer Sauerstoffbedarf in 5 Tagen |
| BUS-Kurse | Betriebs- und Unternehmer-Training |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| BW | Thünen-Institut für Betriebswirtschaft |
| BWS | Bruttowertschöpfung |
| bzw. | Beziehungsweise |

C

| | |
|--------------------|--------------------------------------------|
| C | Kohlenstoff |
| ca. | circa |
| CC | Cross-Compliance |
| CLLD | Community led local development |
| cm | Zentimeter |
| CMEF | Common Monitoring and Evaluation Framework |
| CO ₂ | Kohlendioxid |
| CO ₂ äq | CO ₂ -Äquivalente |
| CSB | Chemischer Sauerstoffbedarf |
| ct | Cent |

D

| | |
|---------|-----------------------------------------------------------------|
| DE | Dorferneuerung |
| DEG | Data Experts GmbH |
| DG Agri | Generaldirektion Landwirtschaft bei der Europäischen Kommission |
| DGL | Dauergrünland |
| DGP | Dauergrünlandprogramm |
| DüV | Düngeverordnung |
| div. | Diverse |
| D-Ost | Deutschland Ost |
| DSL | Digital Subscriber Line (Digitaler Teilnehmeranschluss) |
| DüngeG | Düngegesetz |
| DüngeV | Düngeverordnung |
| DVS | Deutsche Vernetzungsstelle |
| DW | Dauerweide |
| D-West | Deutschland West |

E

| | |
|---------|----------------------------------------------------------------------------|
| EA | Erstaufforstung |
| EAGFL | Europäischer Ausrichtungs-und Garantiefonds für die Landwirtschaft |
| EDV | elektronische Datenverarbeitung |
| EEG | Erneuerbare-Energien-Gesetz |
| EEN | European Evaluation Network for Rural Development |
| EFF | Europäischer Fischereifonds |
| EFRE | Europäischer Fonds für regionale Entwicklung |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EGFL | Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft |
| EIP | Europäische Innovationspartnerschaften |
| ELER | Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums |
| ELER-SP | ELER-Schwerpunkt |

| | |
|----------|-------------------------------------------------------------------|
| EM | Ergänzendes Material (Bewertungshintergründe zum Ex-Post Bericht) |
| entera | Ingenieurgesellschaft entera – Umweltplanung & IT GbR |
| EPLR | Entwicklungsprogramm oder -plan für den ländlichen Raum |
| ERP | European Recovery Programme |
| ESF | Europäischer Sozialfonds |
| ESI/ESIF | Europäische Struktur- und Investitionsfonds |
| EU | Europäische Union |
| EU-KOM | Europäische Kommission |
| EuRH | Europäischer Rechnungshof |
| e.V. | Eingetragener Verein |
| EW | Einwohnerwerte |

F

| | |
|--------|----------------------------------------------|
| FFH | Fauna Flora Habitat(-Richtlinie) |
| FlurbG | Flurbereinigungsgesetz |
| FNN | Flächen- und Nutzungsnachweis |
| FTE | Full Time Equivalent = (Vollzeitäquivalente) |
| F&E | Forschung und Entwicklung |

G

| | |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| GAK | Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ |
| GAP | Gemeinsame Agrarpolitik (der EU) |
| GL | Grünland |
| GlöZ | guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand |
| GM | Gender-Mainstreaming |
| GmbH | Gesellschaft mit beschränkter Haftung |
| GRW | Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ |
| GVE | Großvieheinheiten |

H

| | |
|-------------|-----------------------------------|
| ha | Hektar |
| HB | Bremen |
| HC | Health Check |
| HC-Programm | Health-Check-Programm |
| HE | Hessen |
| HELER | Hessische ELER-Gebiete |
| HH | Hamburg |
| HJ | Zusammenhang EU-HJ 2013= Halbjahr |
| HNV | High Nature Value |
| HP | Halligprogramm |
| HRB | Hochwasserrückhaltebecken |

| | |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| HZB | Halbzeitbewertung |
| I | |
| IB | Investitionsbank Schleswig-Holstein |
| i. d. R. | in der Regel |
| IES | Integrierte Entwicklungsstrategie |
| IK | Implementationskosten |
| IKA | Implementationskostenanalyse |
| ILE | Integrierte ländliche Entwicklung |
| ILEK | Integriertes ländliche Entwicklungskonzept |
| INTERREG | Europäische territoriale Zusammenarbeit/Teil der Struktur- und Investitionspolitik der Europäischen Union |
| InVeKos | I ntegriertes V erwaltungs- und K ontrollsystem |
| IR | Interner Revisionsdienst |
| IT | Informationstechnik |
| J | |
| Jgg | Jahrgänge |
| K | |
| Kap. | Kapitel |
| KfW | Kreditanstalt für Wiederaufbau |
| kg | Kilogramm |
| KKA | Kleinkläranlagen |
| KKS | Kaufkraftstandards |
| km | Kilometer |
| KMU | Kleine und Mittlere Unternehmen |
| KOM | Europäische Kommission |
| kt | Kilotonne(n) |
| L | |
| l | Liter |
| LA | Lenkungsausschuss |
| LAG | Lokale Aktionsgruppe (zu Leader bzw. den AktivRegionen) |
| LAGn | Lokale Aktionsgruppen (zu Leader bzw. den AktivRegionen) |
| LE | Landschaftselement |
| Leader | LEADER= Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft, nach französisch: Liason entre actions de développement de l'économie rural |
| LF | landwirtschaftlich genutzte Fläche |
| LGSH | Landgesellschaft |
| LK | Landkreis |
| LKN | Landesbetrieb Küstenschutz |
| LKW | Lastkraftwagen |

| | |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| LLUR | Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume |
| LR | Thünen-Institut für Ländliche Räume |
| LSE | Ländliche Struktur- und Entwicklungsanalyse |
| LWK | Landwirtschaftskammer |
| M | |
| <hr/> | |
| m ³ | Kubikmeter |
| max. | Maximal |
| MB | Modulbericht |
| Mbit/s | Megabit pro Sekunde |
| MDM | Mulch- oder Direktsaat- oder Mulchpflanzverfahren im Ackerbau |
| MELUR | Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein |
| MFP | Milchförderungsprogramm |
| mg | Zusammenhang mit mg/l |
| mind. | Mindestens |
| Mio | Millionen |
| MLUR | Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein |
| MUNLV | Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen |
| MV | Mecklenburg-Vorpommern |
| MWAVT | Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein |
| MWh | Megawattstunde |
| MWWV | Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein |
| N | |
| <hr/> | |
| NAU/BAU | Niedersächsische und Bremer Agrarumweltprogramm |
| N | Stickstoff |
| n | Anzahl der Elemente bzw. Beobachtungen |
| NG | Nahrungsgebiete |
| NG-GL | Nahrungsgebiet für Gänse/Schwäne auf Grünland |
| NH ₄ -N | Ammonium-Stickstoff |
| NI | Niedersachsen |
| N _{min} | mineralisierter Stickstoff |
| Nr. | Nummer |
| NRR | Nationale Rahmenregelung |
| NRW | Nordrhein-Westfalen |
| NSG | Naturschutzgebiete |
| NZP | Natura-2000-Prämie |
| O | |
| <hr/> | |
| OECD | Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |

P

| | |
|-------------------------------|----------------------|
| P | Phosphor |
| PSM | Pflanzenschutzmittel |
| P ₂ O ₅ | Phosphorpentoxid |

Q

| | |
|----|------------------------------------------|
| QS | Qualität und Sicherheit (Qualitätslabel) |
|----|------------------------------------------|

R

| | |
|----------------|-----------------------------------------|
| RA-AL | Rastplätze für Vogelarten auf Ackerland |
| rd. | Rund |
| RL | Richtlinie |
| RM | Regionalmanagement/RegionalmanagerInnen |
| R (mit Nummer) | Result indicators / Ergebnisindikatoren |

S

| | |
|-----------------|-----------------------------------------------------------|
| S _G | Synergieeffekte: planerisch gesteuerte Effekte |
| SH | Schleswig-Holstein |
| S _N | Synergieeffekte: nachfrageinduzierte „ungelenkte“ Effekte |
| S _{SK} | förderstrategisch konzipierte Effekte in Richtlinien |
| sog. | sogenannt |
| SP | [ELER]-Schwerpunkt |
| St. | Sankt |
| Std. | Stunden |
| SWOT | Stärken-Schwächen-Analyse |
| s. u. | siehe unten |

T

| | |
|---------------|---------------------------------------|
| t | Tonne |
| TB | Testbetriebe |
| TG | Teilnehmergeinschaft |
| Tg | Tagen |
| TH | Technische Hilfe |
| THG | Treibhausgas(e) |
| TierSchNutztV | Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung |
| TN | Teilnehmende |
| TÜV | Technischer Überwachungsverein |
| Tsd. | Tausend |

U

| | |
|-----|---------------------------------------------------------|
| UNB | Untere Naturschutzbehörde |
| UWB | Untere Wasserbehörden der Kreise und kreisfreien Städte |

V

| | |
|-----|----------------------------------------------|
| VB | Verwaltungsbehörde |
| VGR | Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung |
| VK | Variationskoeffizient |
| vlf | Verband landwirtschaftlicher Fachbildung |
| VNS | Vertragsnaturschutz |
| VO | Verordnung |
| VOK | Vor-Ort-Kontrolle(n) |
| V&V | Verarbeitung und Vermarktung (ELER-Code 123) |

W

| | |
|---------|------------------------------------------------------------------------------------|
| WBF | Wettbewerbsfähigkeit |
| WiREG | Wirtschaftsförderung- und Regionalentwicklungsgesellschaft Flensburg/Schleswig mbH |
| WiSo | Wirtschafts- und Sozial-(PartnerInnen) |
| WJ | Wirtschaftsjahr |
| WL-G | Weidelandchaft (Geest, Hügellandschaft) |
| WL-M | Weidelandchaft Marsch |
| WRRL | EG-Wasserrahmenrichtlinie |
| WW | Weidewirtschaft |
| WW-G | Weidewirtschaft (Gest, Hügelland) |
| WW-M | Weidewirtschaft-Marsch |
| WW-Moor | Weidewirtschaft Moor |

X

| | |
|-----|----------------------------------|
| XLS | Excel-Tabelle der Regionsabfrage |
|-----|----------------------------------|

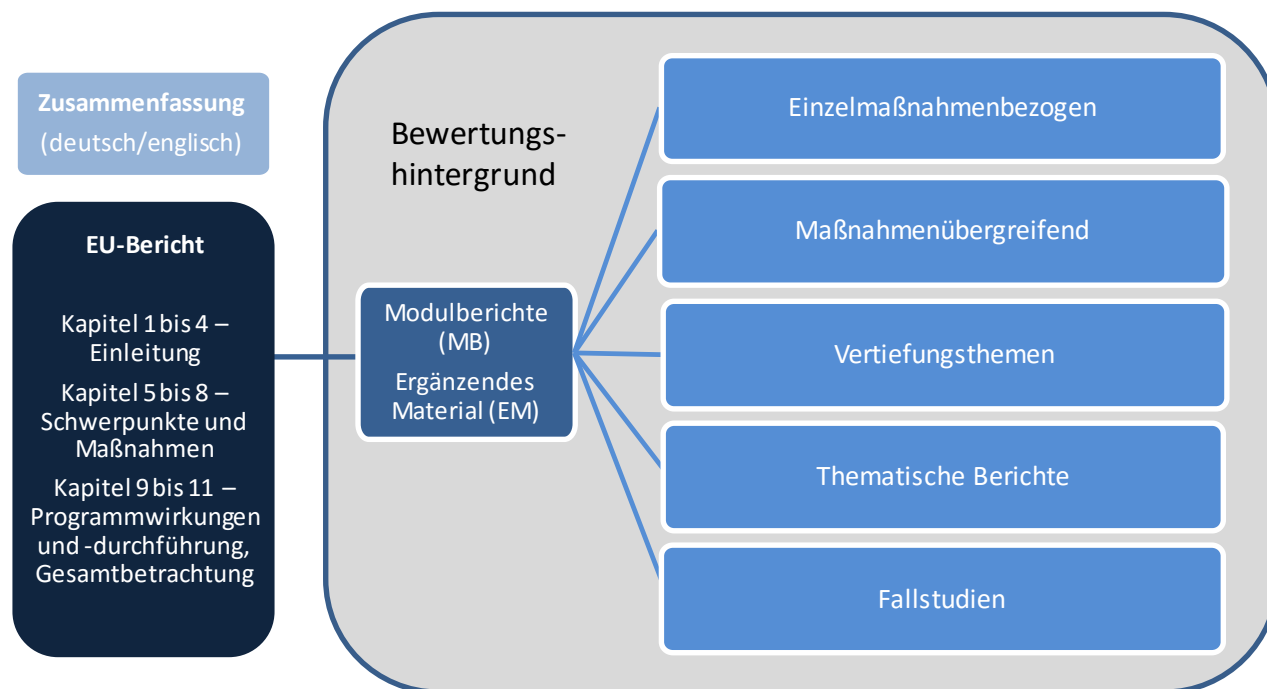
Z

| | |
|------|----------------------------------|
| ZPLR | Zukunftsprogramm Ländlicher Raum |
| ZS | Zahlstelle |
| ZWE | Zuwendungsempfänger |

1 Struktur des Ex-post-Bewertungsberichts

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

Abbildung 1: Struktur des Ex-post-Bewertungsberichts



Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Maßnahmen des Zukunftsprogramms Ländlicher Raum (ZPLR) und die zugehörigen Bewertungshintergründe. Modulberichte sind in sich abgeschlossene Berichte, die sich auf Maßnahmen oder Maßnahmengruppen, spezielle Themen oder einzelne Bewertungsschritte (z. B. Auswertung einer Befragung) beziehen. Die Kategorie „Ergänzendes Material“ ist für Materialsammlungen zu einzelnen EU-Berichtskapiteln vorgesehen.

Tabelle 1: ZPLR-Maßnahmen und Bewertungshintergründe

| Maßnahme/Thema (ELER-Code) | Kapitel | AutorInnen | Bewertungshintergrund (siehe CD) |
|---------------------------------------------------------------------|----------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| Berufsbildung und Informationsmaßnahmen (111) | 5.2 | Winfried Eberhardt | 5.2_EM Qualifizierung |
| Agrarinvestitions- (121/1) / Milchförderungsprogramm (121/2) | 5.3 | Bernhard Forstner, Henrik Ebers | 5.3_MB AFP/MFP |
| Verarbeitung und Vermarktung (123) | 5.4 | Martin Spengler | 5.4_MB V&V |
| Flurbereinigung (125/1) | 5.5 | Manfred Bathke, Andreas Tietz | 5.5_MB Flurbereinigung |
| Ländlicher Wegebau (125/2) | 5.6 | Manfred Bathke | 5.6_MB Wegebau |
| Hochwasserschutz (126/1) | 5.7 | Winfried Eberhardt | -/- |
| Küstenschutz (126/2) | 5.8 | Winfried Eberhardt | -/- |
| Ausgleichszulage (212) | 6.2 | Regina Dickel | -/- |
| Natura-2000-Prämie (213) | 6.3 | Karin Reiter, Achim Sander | -/- |
| Agrarumweltmaßnahmen (214) | 6.4 | Karin Reiter, Achim Sander, Wolfgang Roggendorf | 6.4_MB AUM |
| Erstaufforstung (221) | 6.5 | Kristin Franz | 6.5_MB Forst |
| Waldumbau (227) | 6.6 | Kristin Franz | zu 6.5_MB Forst |
| Diversifizierung (AFP/B) (311/1) | 7.2 | Bernhard Forstner, Henrik Ebers | 7.2_EM Diversifizierung |
| Umnutzung (311/2) | 7.3 | Birgit Fengler | -/- |
| Kleinstunternehmen (312) | 7.4 | Birgit Fengler | -/- |
| Fremdenverkehr (313) | 7.5 | Birgit Fengler | -/- |
| Initiative Biomasse und Energie (321/1) | 7.6 | Gitta Schnaut | -/- |
| Kleinkläranlagen (321/2) | 7.7 | Winfried Eberhardt | -/- |
| Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung (321/3) | 7.8 | Birgit Fengler | -/- |
| Breitband (321/4) | 7.9 | Birgit Fengler | -/- |
| Dorferneuerung und -entwicklung (322) | 7.10 | Birgit Fengler | -/- |
| Kulturerbe (323/1) | 7.11 | Birgit Fengler | -/- |
| Naturschutz und Landschaftspflege (323/2) | 7.12 | Manfred Bathke | 7.12_MB Naturschutz und Landschaftspflege |
| WRRL (investive Maßnahmen (323/3)) | 7.13 | Manfred Bathke | 7.13_EM WRRL |
| Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen (331) | 7.14 | Gitta Schnaut | -/- |
| Kompetenzentwicklung (341) | 7.15 | Birgit Fengler | -/- |
| Leader/AktivRegionen | 8 | Kim Pollermann | 8_MB AktivRegionen |

Quelle: Eigene Darstellung.

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

Tabelle 2: Programmthemen und -fragen und zugehörige Bewertungshintergründe

| Programmthema/-frage | Kapitel | AutorInnen | Bewertungshintergrund (siehe CD) |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----------------|--------------------------------------|---------------------------------------------|
| Beitrag zum Wachstum der gesamten ländlichen Wirtschaft | 9.1 | Andrea Pufahl | 9.1_MB Wirtschaft und Arbeit |
| Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze | 9.2 | | |
| Beitrag zum Ressourcenschutz | 9.3 | Achim Sander | 9.3_MB Biodiversität |
| Beitrag zur Bereitstellung erneuerbarer Energien | 9.4 | Achim Sander | zu 9.7_MB Klima |
| Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Primärsektors | 9.5 | Gerald Schwarz | 9.5_MB Agrarsektor |
| Beitrag zur Umstrukturierung des Milchsektors | 9.6 | Bernhard Forstner, Henrik Ebers | -/- |
| Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel | 9.7 | Achim Sander | 9.7_MB Klima |
| Beitrag zur verbesserten Wasserbewirtschaftung | 9.8 | Wolfgang Roggendorf | 9.8_MB Wasser |
| Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität und Förderung der Diversifizierung | 9.9 | Andrea Moser | 9.9_EM Lebensqualität |
| Beitrag zur Einführung innovativer Ansätze | 9.10 | Winfried Eberhardt | -/- |
| Beitrag zur Anbindung an Breitband-Internetanschlüsse | 9.11 | Birgit Fengler | -/- |
| Tierschutz | 9.12 | Angela Bergschmidt | -/- |
| Gleichstellung von Männern und Frauen | 9.13 | Barbara Fähmann | -/- |
| Technische Hilfe | 10.1 | Regina Grajewski | -/- |
| Programmdurchführung und Fördereffizienz | 10.2 | Barbara Fähmann, Regina Grajewski | 10.2_MB Implementationskostenanalyse |
| Gesamtbetrachtung und übergeordnete Empfehlungen | 11 | Barbara Fähmann, Andrea Pufahl | -/- |

Quelle: Eigene Darstellung.

2 Bewertungsrahmen

Schleswig-Holstein (SH) hat die Bewertung seines ländlichen Entwicklungsprogramms 2007 bis 2013 gemeinsam mit sechs anderen Bundesländern (Mecklenburg-Vorpommern (MV), Niedersachsen/Bremen¹ (NI/HB), Hamburg (HH), Nordrhein-Westfalen (NRW) und Hessen (HE)) in einem Paket vergeben. Die Beauftragung umfasste die laufende Bewertung, die Erstellung jährlicher Bewertungsberichte, die Halbzeitbewertung 2010 und die Ex-post-Bewertung 2016. Die Bewertung wurde unter Federführung des Thünen-Instituts für Ländliche Räume in Kooperation mit dem Thünen-Institut für Betriebswirtschaft, dem Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie sowie dem Planungsbüro entera durchgeführt.

Zur Steuerung der Bewertungsaktivitäten wurde ein Lenkungsausschuss (LA) eingerichtet, der sich aus den Verwaltungsbehörden² (VB) der Bundesländer sowie den EvaluatorInnen zusammensetzte. Den Vorsitz hatte bis 2013 die VB Schleswig-Holstein, ab 2013 das Koordinierungsreferat in der Staatskanzlei Niedersachsen.

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

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

Jährlich wurde ein Bewertungsbericht zur ZPLR-Bewertung erstellt, der auch die Grundlage für das Kapitel 4 im jährlichen Durchführungsbericht zur laufenden Bewertung bildete. Im Jahr 2010 wurde mit dem Bericht zur Halbzeitbewertung (LR et al., 2010) eine erste Bewertung der Umsetzung und der bis dato erreichten Ergebnisse vorgenommen und die methodische Grundlage für die Bewertungsaktivitäten bis zur Ex-post-Bewertung gelegt.

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

¹ Niedersachsen und Bremen verfügten mit *PROFIL* über ein gemeinsames Programm.

² Sowie dem Koordinierungsreferat in der Staatskanzlei Niedersachsen und VertreterInnen der senatorischen Dienststellen in Bremen (nach Bedarf wurden weitere Institutionen hinzugezogen).

3 Beschreibung der Programmstruktur und -umsetzung

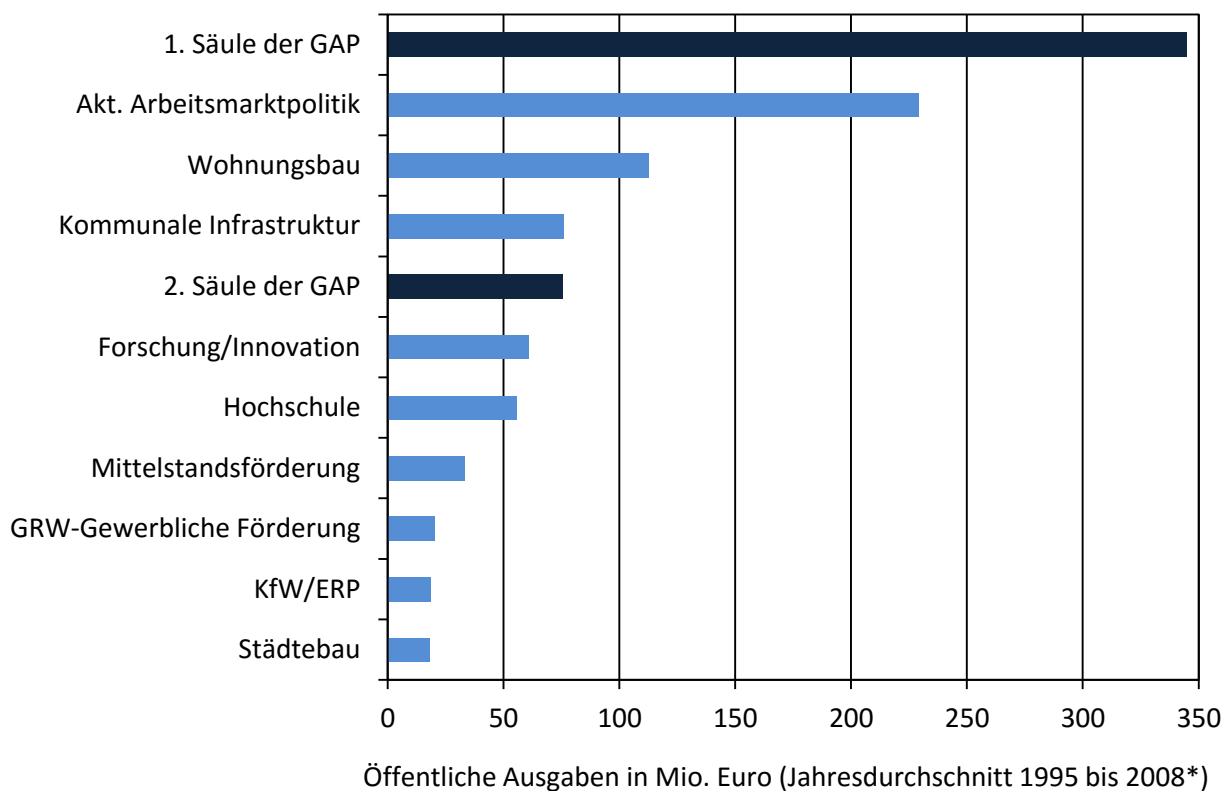
3.1 Einbettung des ZPLR in andere Förderpolitiken

Das ZPLR wird aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) finanziert. Die ELER-Förderung stellt die 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) dar.

Raumwirksame Politiken

Neben dem ZPLR gibt es weitere raumwirksame Politiken in Schleswig-Holstein. Eine Untersuchung von Plankl (2013a) zur formalen Inzidenz raumwirksamer Politiken zeigt die finanzielle Bedeutung der 2. Säule der GAP in Relation zu anderen Politikbereichen. **Abbildung 2** verdeutlicht, dass in SH die 2. Säule der GAP im Kontext raumwirksamer Politiken einen Anteil von rund 7 % hatte. Der höchste Mittelzufluss im langjährigen Mittel stammte aus der 1. Säule der GAP (33 %), gefolgt von der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit 22 %.

Abbildung 2: Öffentliche Ausgaben für raumwirksame Politiken in Schleswig-Holstein im Jahresmittel



*) 1. Säule GAP Jahresdurchschnitt 2007-2015 gemäß Zahlstellendaten Schleswig-Holstein

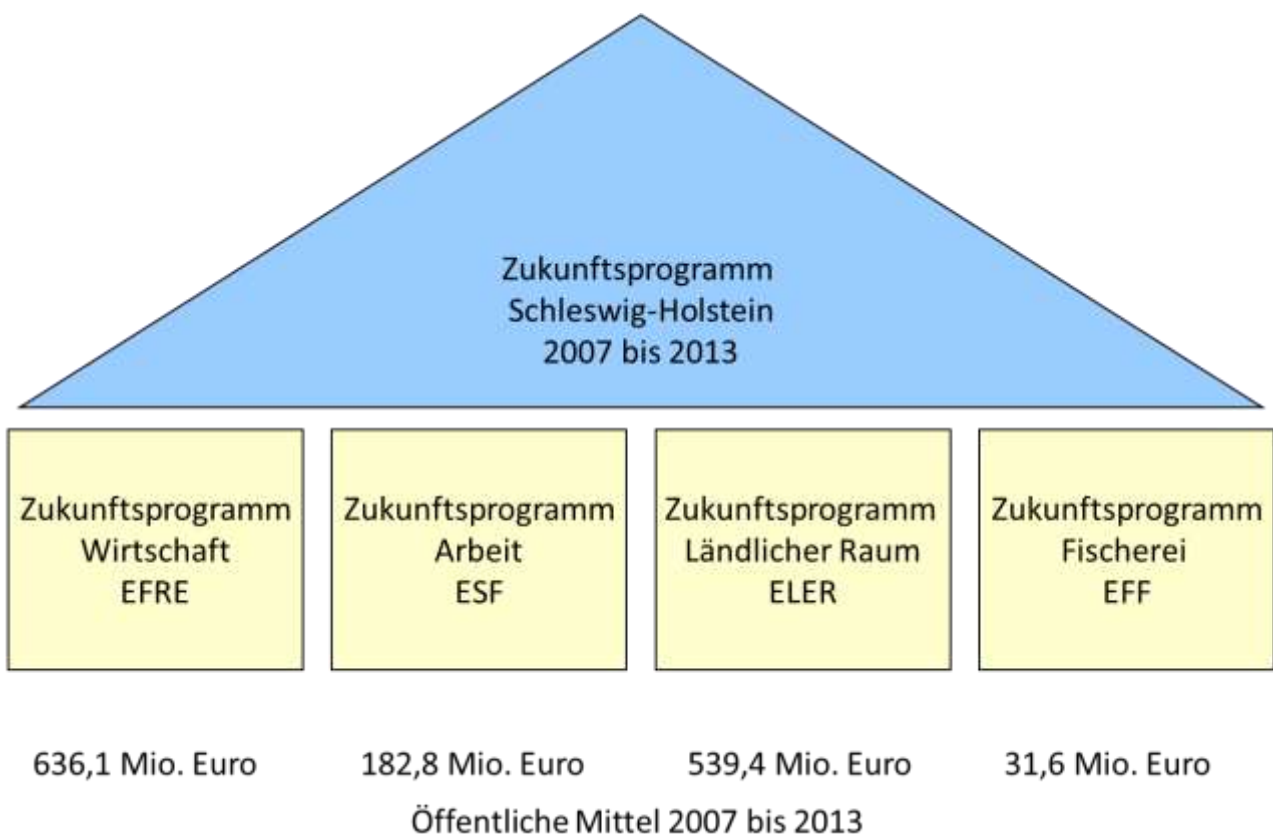
Quelle: Eigene Berechnungen nach Plankl (2013a).

EU-Förderlandschaft

Die EU-Fonds waren in SH in eine gemeinsame Landesstrategie eingebunden, dem Zukunftsprogramm Schleswig-Holstein 2007 bis 2013 (siehe **Abbildung 3**). Insgesamt standen im Zeitraum 2007 bis 2013 rund 1,39 Mrd. Euro an EU-Mitteln einschließlich öffentlicher nationaler Kofinanzierung³ zur Verfügung.

Der größte Teil der Mittel stand mit rund 46 % im Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) zur Verfügung, gefolgt vom ELER mit 39 %. Das Programm des Europäischen Sozialfonds (ESF) umfasste 13 % der Mittel, während der Europäische Fischereifonds (EFF) eine zu vernachlässigende Rolle spielte.

Abbildung 3: Verteilung der öffentlichen Mittel der EU-Programme in Schleswig-Holstein 2007 bis 2013



Quelle: Eigene Darstellung nach Finanzangaben des MWWV (2012), MASG (2007), MUNLV (2010), MELUR (2016b).

³ Im EFRE und ESF können auch private Mittel zur Darstellung der nationalen Kofinanzierung genutzt werden. Um Vergleichbarkeit zum ELER herzustellen, wurden nur die Kofinanzierungsmittel der öffentlichen Hand berücksichtigt.

3.2 Struktur des ZPLR

ZPLR – Indikative Finanzplanung

Gemäß dem 7. Änderungsantrag (2013) standen für den Förderzeitraum 2007 bis 2015 rund 543 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln zur Verfügung (siehe **Tabelle 3**). Hinzu kamen fast 339 Mio. Euro nationale öffentliche Mittel für vertikale und horizontale Top-ups (Artikel-89-Maßnahmen). Die ELER-Mittel betragen 302 Mio. Euro; der durchschnittliche Kofinanzierungssatz lag demzufolge rechnerisch bei 56 %.

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

| | ELER-Mittel | Nationale öffentliche Mittel | Öffentliche Mittel insgesamt | Private Mittel indikativ | Gesamtkosten | zusätzliche Mittel für Artikel-89-Maßnahmen |
|------------------|-------------|------------------------------|------------------------------|--------------------------|--------------|---------------------------------------------|
| Schwerpunkt 1 | 91.543.222 | 80.061.380 | 171.604.602 | 244.009.000 | 415.613.602 | 215.460.000 |
| Schwerpunkt 2 | 85.489.482 | 66.541.287 | 152.030.769 | 3.925.000 | 155.955.769 | 8.116.000 |
| Schwerpunkt 3 | 62.364.871 | 49.471.892 | 111.836.763 | 58.298.476 | 170.135.239 | 115.434.494 |
| Leader | 61.260.519 | 42.803.537 | 104.064.056 | 16.743.265 | 120.807.321 | 0 |
| Technische Hilfe | 1.517.947 | 1.517.947 | 3.035.894 | 0 | 3.035.894 | 0 |
| Insgesamt | 302.176.041 | 240.396.043 | 542.572.084 | 322.975.741 | 865.547.825 | 339.010.494 |

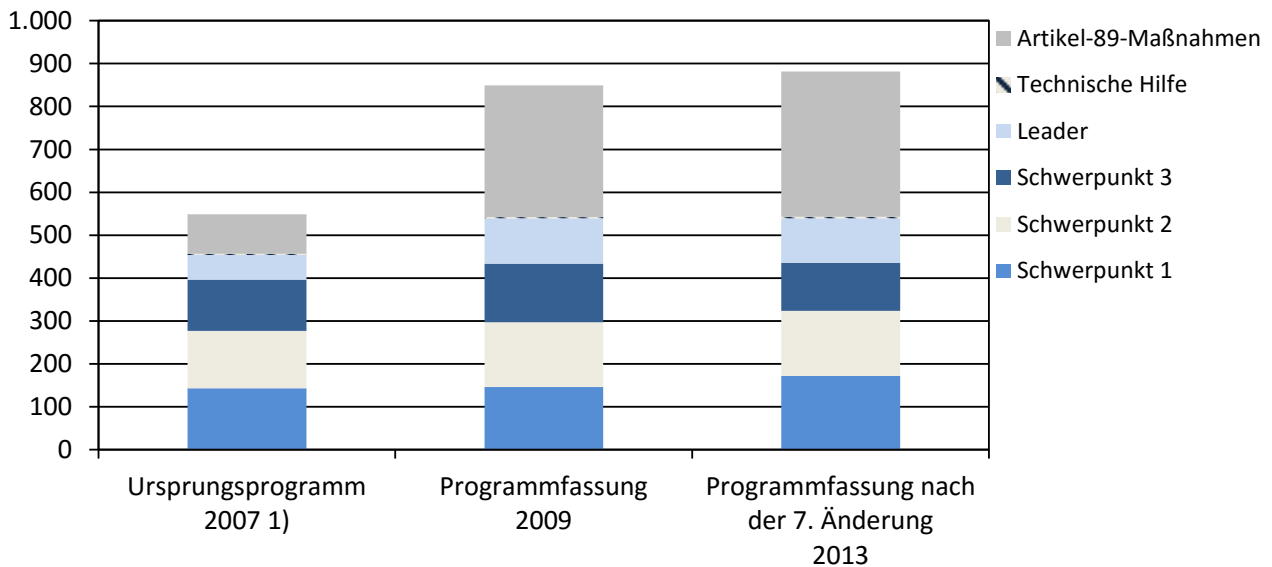
Quelle: Eigene Darstellung nach dem 7. Änderungsantrag (MELUR, 2013b).

Gegenüber der ursprünglichen Planung aus dem Jahr 2007 stieg das zur Verfügung stehende öffentliche Mittelvolumen im Bereich des ELER-kofinanzierten Programmteils um fast 100 Mio. Euro (siehe **Abbildung 4**). Grund hierfür waren zusätzliche Mittel, die durch den Health Check (HC), das EU-Konjunkturprogramm sowie durch Korrekturen der 1. Säule verfügbar wurden. Die letzte wesentliche Programmüberarbeitung erfolgte mit dem 7. Änderungsantrag (2013) (MELUR, 2013b). Die nachfolgenden Änderungen beinhalteten Mittelumschichtungen vergleichsweise geringeren Umfangs zur Optimierung des Mittelabflusses.

Die meisten öffentlichen Mittel standen dem Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ zur Verfügung (32 %), gefolgt vom Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“ mit 28 %. Schwerpunkt 3 „Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“ sowie Leader umfassten jeweils rund ein Fünftel der öffentlichen Mittel.

Abbildung 4: Veränderung der Mittelansätze zwischen der Ursprungsfassung, der Programmfassung 2009 und der Programmfassung nach dem 7. Änderungsantrag (2013)

Öffentliche Mittel in Mio. Euro



1) Für Artikel-89-Maßnahmen ist der Bezug das Kapitel 8 des ZPLR gemäß dem 1. Änderungsantrag (MLUR, 2008).

Quelle: Eigene Darstellung nach MLUR (2007b; 2009a), MELUR (2013c).

Die relative Bedeutung der Schwerpunkte zueinander hat sich trotz Mittelaufstockungen und -verschiebungen nur geringfügig durch die Programmanpassungen geändert. Am deutlichsten waren die Verschiebungen zwischen dem Schwerpunkt 3 und Leader. Die finanzielle Aufwertung, die Leader erfuhr, hatte aber nicht nur mit den zusätzlichen HC-Mitteln zu tun, sondern auch mit der strategischen Entscheidung des Ministeriums, die Maßnahmen der Integrierten ländlichen Entwicklung (ILE) über Leader umzusetzen.

Sogenannte Artikel-89-Maßnahmen⁴ gab es v. a. in den Schwerpunkten 1 und 3, in geringem Umfang auch im Schwerpunkt 2. Ein sehr großes Gewicht nahm der Küstenschutz (126) mit rund 200 Mio. Euro ein (MELUR, 2013b).

Health Check (HC) und EU-Konjunkturprogramm

Die HC-Mittel (ELER plus erforderliche nationale öffentliche Kofinanzierung) umfassten mit rund 78,24 Mio. Euro 14 % des öffentlichen Mittelvolumens des ZPLR (Stand 2009). Im Gegensatz zu

⁴ Zum Zeitpunkt der Programmierung in 2006/2007 war nicht klar, welche nationalen Mittel in Kapitel 8 gemeldet werden mussten. Schleswig-Holstein hatte zunächst ausschließlich auf staatliche Beihilfen abgestellt und dies in den nachfolgenden Änderungsanträgen sukzessive korrigiert.

anderen Länderprogrammen hat SH die zusätzlich zur Verfügung stehenden Mittel sehr breit auf alle Schwerpunkte verteilt. Auf den Schwerpunkt 3 entfielen gemäß Planung die meisten Mittel, gefolgt von Schwerpunkt 1. Eine Bewertung der Konzeption des Mitteleinsatzes wurde in der Halbzeitbewertung (Fährmann et al., 2010) vorgenommen. Das 2009 gemeldete Maßnahmenpaket wurde durch die Maßnahme 126/2 Deichverstärkungsmaßnahme „Klimaprofil“ und 421 Leader-Kooperationsvorhaben ergänzt.

3.3 Finanzielle Umsetzung des ZPLR nach Schwerpunkten, Regionen, Zielgruppen und Investitionskategorien

3.3.1 Schwerpunkte

Grundlage der Soll-Ist-Betrachtung in **Tabelle 4** sind der Planungsstand des ZPLR nach der größeren Programmanpassung 2009 (Integration von Health Check und EU-Konjunkturprogramm) und der finale Auszahlungsstand zum 31.12.2015 (Ist). Nachrichtlich ist die Programmfassung 2013 nach der 7. Änderung dargestellt, die das Ende des Programmplanungszeitraums markiert. Die Jahre 2014 und 2015 waren zur Ausfinanzierung der Vorhaben im Rahmen von n+2 vorgesehen.

Auf das Programm bezogen liegt der Umsetzungsstand zum 31.12.2015 bei nahezu 100 %. Angesichts des anspruchsvollen Finanzmanagements mit der n+2-Regelung und diversen Kofinanzierungsquellen mit unterschiedlichen haushälterischen Bedingungen kann dies als eine „Punktlandung“ angesehen werden. Hinter diesem Ergebnis auf Ebene des Gesamtprogramms verbergen sich allerdings sehr unterschiedliche finanzielle Absorptionsraten in den einzelnen Schwerpunkten, die im Rahmen der Maßnahmenbewertung (Kapitel 5 bis 8) noch detaillierter betrachtet werden. Im Bereich des Schwerpunktes 1 wurden deutlich mehr Mittel als geplant verausgabt. Schwerpunkt 2 gab die geplanten Mittel in Gänze aus, während in den beiden anderen Schwerpunkten und der Technischen Hilfe (TH) die Inanspruchnahme unter den Planungen aus dem Jahr 2009 lag.

Die als Top-up zusätzlich eingesetzten nationalen Mittel haben die Planungen aus dem Jahr 2009 bei Weitem überschritten. Dieses Ergebnis ist mit Vorsicht zu interpretieren, weil es eher die Schwierigkeiten in der Ex-ante-Planung von Haushaltsmitteln, die der Jährlichkeit unterliegen, und das Fehlen einer eindeutigen Definition, welche nationalen Mittel in den ELER-Programmen zu programmieren sind, widerspiegelt als eine überplanmäßige Inanspruchnahme.

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

| | Soll | | Ist | Umsetzungs- stand in % der Programm- fassung 2009 |
|------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| | Programmfassung 2009 | Programmfassung 2013 | Ausgezahlte öffentliche Mittel zum 31.12.2015 | |
| Schwerpunkt 1 | 145.768.682 | 171.604.602 | 177.886.474 | 122,0% |
| Schwerpunkt 2 | 151.192.684 | 152.030.769 | 151.351.521 | 100,1% |
| Schwerpunkt 3 | 136.709.062 | 111.836.763 | 110.331.088 | 80,7% |
| Schwerpunkt 4 (Leader) | 105.617.832 | 104.064.056 | 97.347.072 | 92,2% |
| Technische Hilfe | 2.806.000 | 3.035.894 | 2.394.501 | 85,3% |
| Gesamt | 542.094.260 | 542.572.084 | 539.310.656 | 99,5% |
| Artikel-89-Maßnahmen | 307.083.650 | 339.010.494 | 339.165.036 | 110,4% |

Quelle: Eigene Darstellung nach MLUR (2009a), MELUR (2013c; 2016b).

3.3.2 Health-Check-Maßnahmen

Der Mittelabfluss bei den im Rahmen des HC programmierten öffentlichen Mitteln liegt bei nahezu 100 %. Zwischen allen Schwerpunkten sind Verschiebungen erkennbar (siehe **Tabelle 5**). Während bei den Schwerpunkten 3 und 4 weniger Mittel als ursprünglich geplant verausgabt wurden, liegt der Ausgabenumfang in den Schwerpunkten 1 und 2 über den Planansätzen 2009.

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

| Schwerpunkte | Planungsstand 2009 1) | | Planungsstand 2013 | | Umsetzung Stand 31.12.2015 | | Umsetzung in % der Planung 2009 |
|---------------------------|-----------------------|------------------------------------|--------------------|------------------------------------|-------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|
| | ELER-Mittel | Öffentliche Mittel insgesamt | ELER-Mittel | Öffentliche Mittel insgesamt | ELER-Mittel | Öffentliche Mittel insgesamt | |
| | Mio. Euro | | | | | | |
| Schwerpunkt 1 | 17,1 | 22,8 | 17,2 | 23,0 | 19,5 | 26,1 | 114,3% |
| Schwerpunkt 2 | 5,5 | 7,3 | 7,0 | 9,4 | 7,0 | 9,4 | 127,6% |
| Schwerpunkt 3 | 22,5 | 30,0 | 19,3 | 25,8 | 19,8 | 26,3 | 87,8% |
| Schwerpunkt 4 (Leader) | 13,6 | 18,1 | 15,1 | 20,1 | 12,1 | 16,1 | 89,0% |
| Insgesamt | 58,7 | 78,2 | 58,7 | 78,2 | 58,4 | 77,9 | 99,5% |

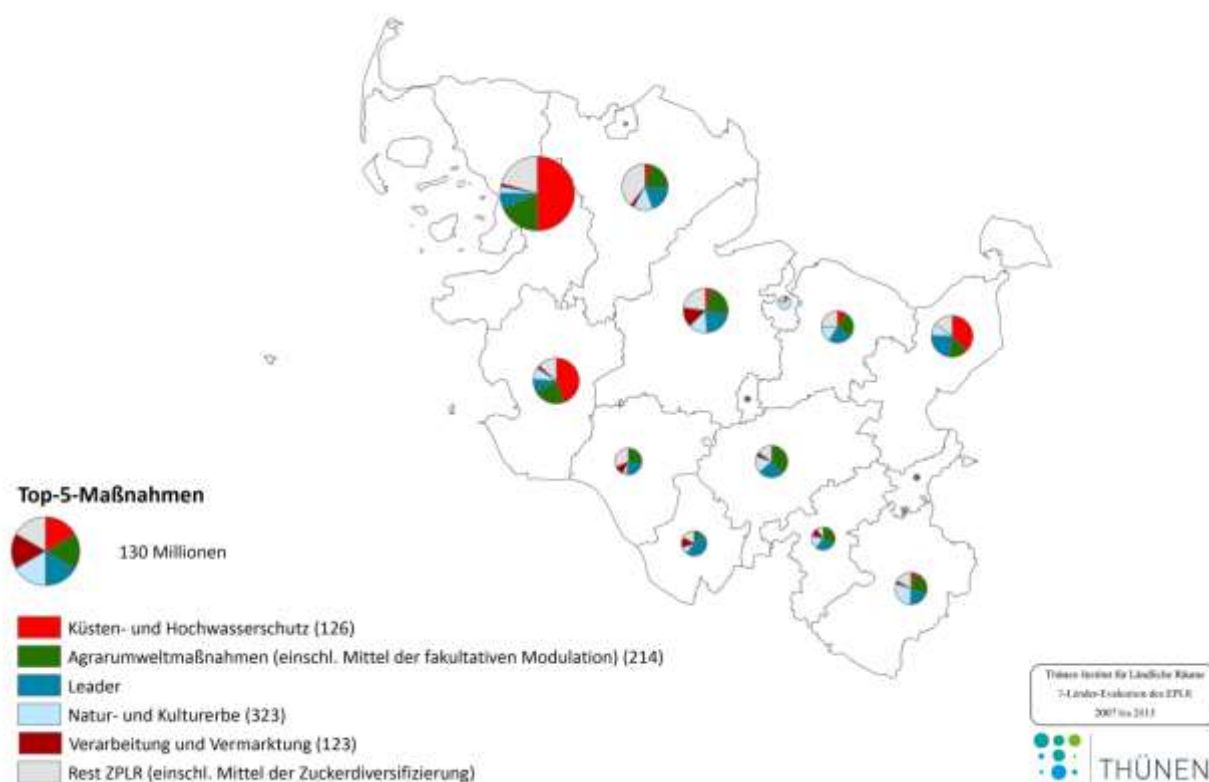
1) Gemäß 2. Änderungsantrag

Quelle: Eigene Darstellung nach MLUR (2009a), MELUR (2013c; 2016b).

3.3.3 Regionen

Die Verteilung der Zahlungen⁵ auf die schleswig-holsteinischen Regionen war sehr unterschiedlich. Die Auswertung der Zahlstellendaten (also ohne Berücksichtigung der rein national finanzierten Top-ups) zeigt, dass absolut die meisten Mittel nach Nordfriesland geflossen sind. Dies ist, wie **Karte 1** zeigt, auf die Dominanz des Küstenschutzes zurückzuführen. Auf die Hamburger Umlandkreise entfielen die wenigsten Mittel. Mit Abstand die größte Maßnahme war Küsten- und Hochwasserschutz (126), gefolgt von den AUM (214) und Leader. Platz 4 und 5 nahmen Natur- und Kulturerbe (323) sowie Verarbeitung und Vermarktung (123) ein. Insbesondere der Küstenschutz wies naturgemäß ausgeprägte räumliche Schwerpunkte auf. Auch bei den anderen in **Karte 1** dargestellten Maßnahmen gab es räumliche Schwerpunkte, allerdings nicht so ausgeprägt wie im Fall des Küstenschutzes.

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



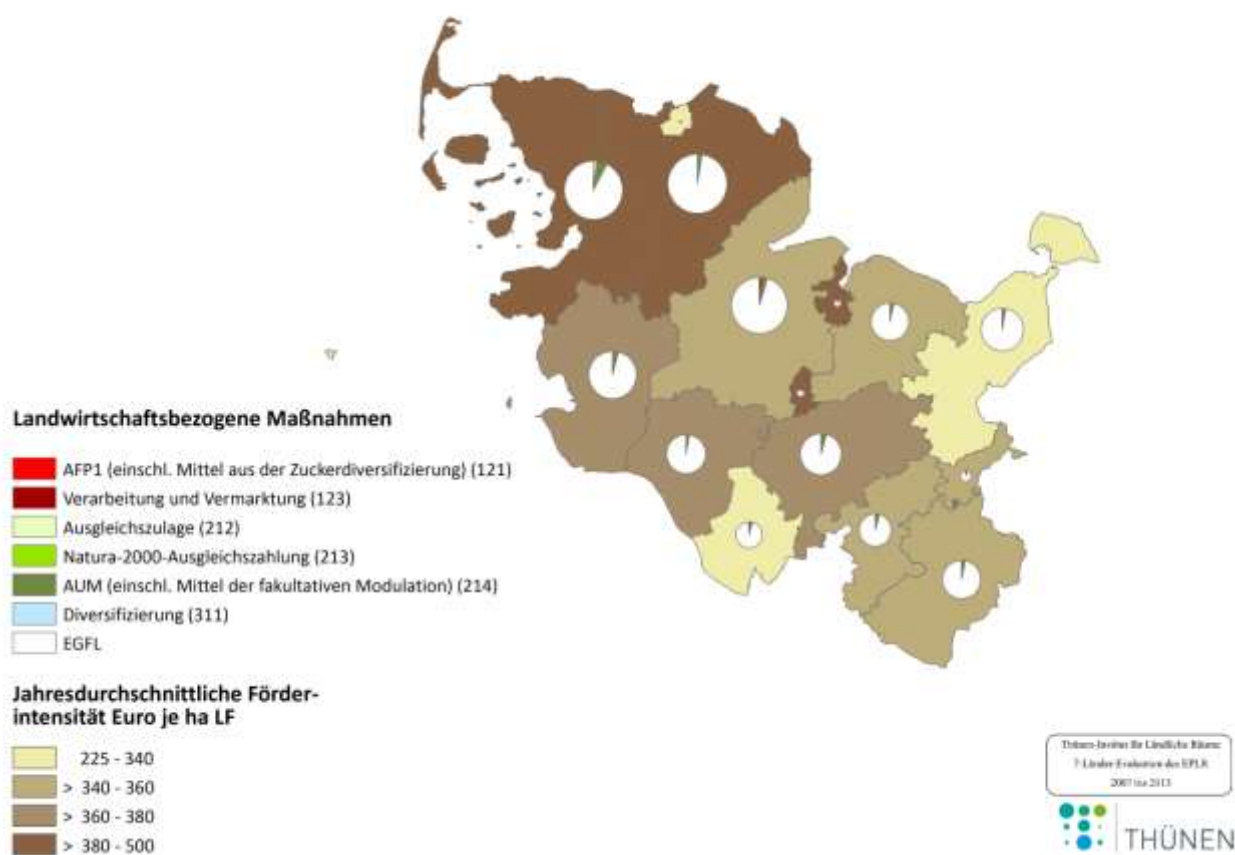
Quelle: Eigene Darstellung gemäß der Zahlstellendaten (MELUR, 2016d).

⁵ Die Zahlungen im Bereich 126 und 323 mussten z. T. auf der Grundlage der vom Ministerium zur Verfügung gestellten Projektlisten regionalisiert werden, da die Buchungen bei Küstenschutz in Nordfriesland geführt werden und ein Teil der Vorhaben über die Stiftung Naturschutz läuft, die tatsächlichen Projekte aber regional breit gestreut sind.

Die Darstellung der absoluten Mittelverteilung wird ergänzt durch eine Darstellung der Förderintensität. Die landwirtschaftsbezogenen Maßnahmen (einschließlich der Direktzahlungen der 1. Säule der GAP) werden auf die Einheit landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) bezogen; die ländlichen Entwicklungsmaßnahmen auf die Einwohnerzahl.

Die landwirtschaftsbezogenen Maßnahmen umfassen die Direktzahlungen der 1. Säule und ausgewählte ZPLR-Maßnahmen (121, 123, 212, 213, 214, 311). Im Durchschnitt der EU-Haushaltsjahre 2007 bis 2015 wurden 363 Euro je ha LF an Zahlungen geleistet. Dominiert wurden die Zahlungen, wie **Karte 2** zeigt, von den 1.-Säule-Zahlungen. Im Durchschnitt lag der Anteil der 1. Säule an den landwirtschaftsbezogenen Zahlungen bei 94 %. Auf Kreisebene lag die Förderintensität in Nordfriesland mit 394 Euro je ha LF am höchsten.

Karte 2: Förderintensität landwirtschaftsbezogener Maßnahmen (EGFL und ELER)

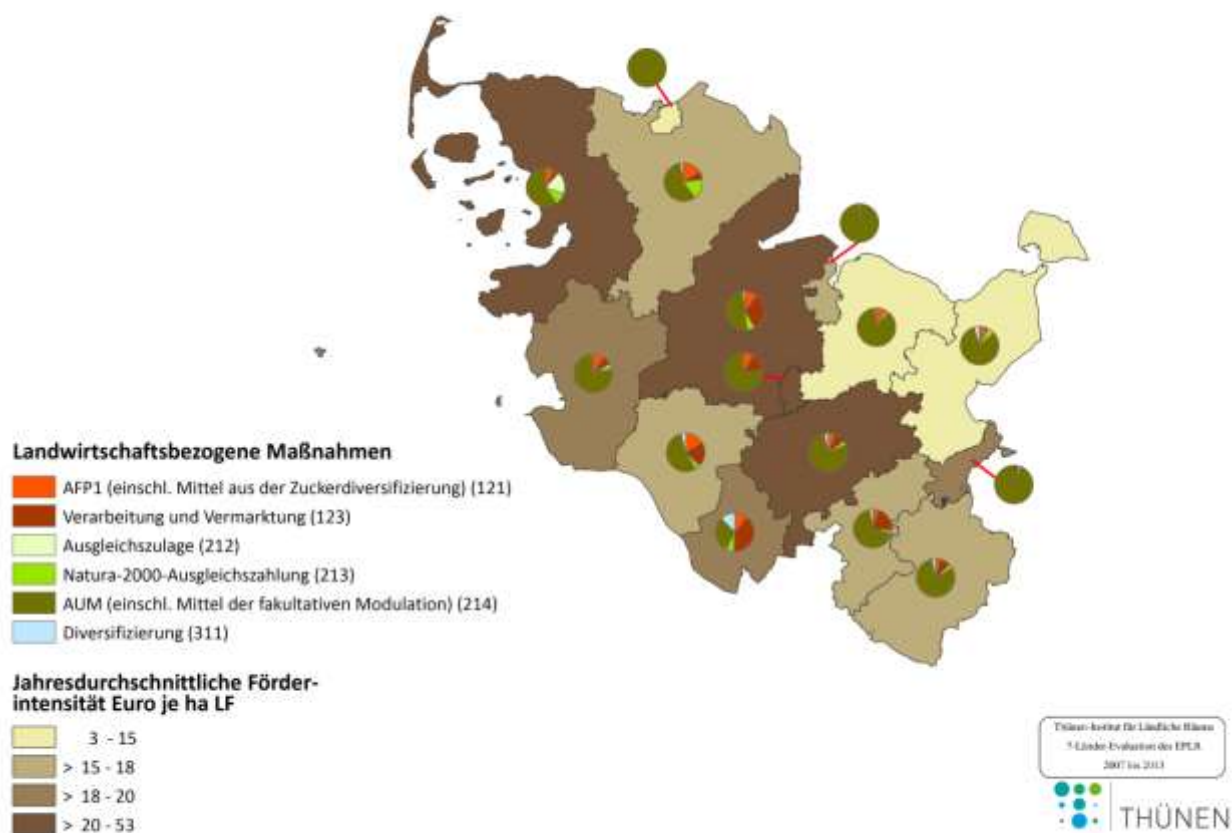


Quelle: Eigene Darstellung gemäß der Zahlstellendaten (MELUR, 2016d), Landwirtschaftszählung Haupterhebung 2010.

Die landwirtschaftsbezogenen Maßnahmen des ZPLR wurden von den Flächenmaßnahmen, insbesondere den AUM (214), dominiert. Im Vergleich zu Bundesländern wie NRW und HE ist die flächenbezogene Förderintensität gering. Im Durchschnitt lag die Förderintensität bei 20 Euro je Hektar LF und Jahr. Zurückzuführen ist dies in erster Linie auf die sehr geringe Bedeutung des

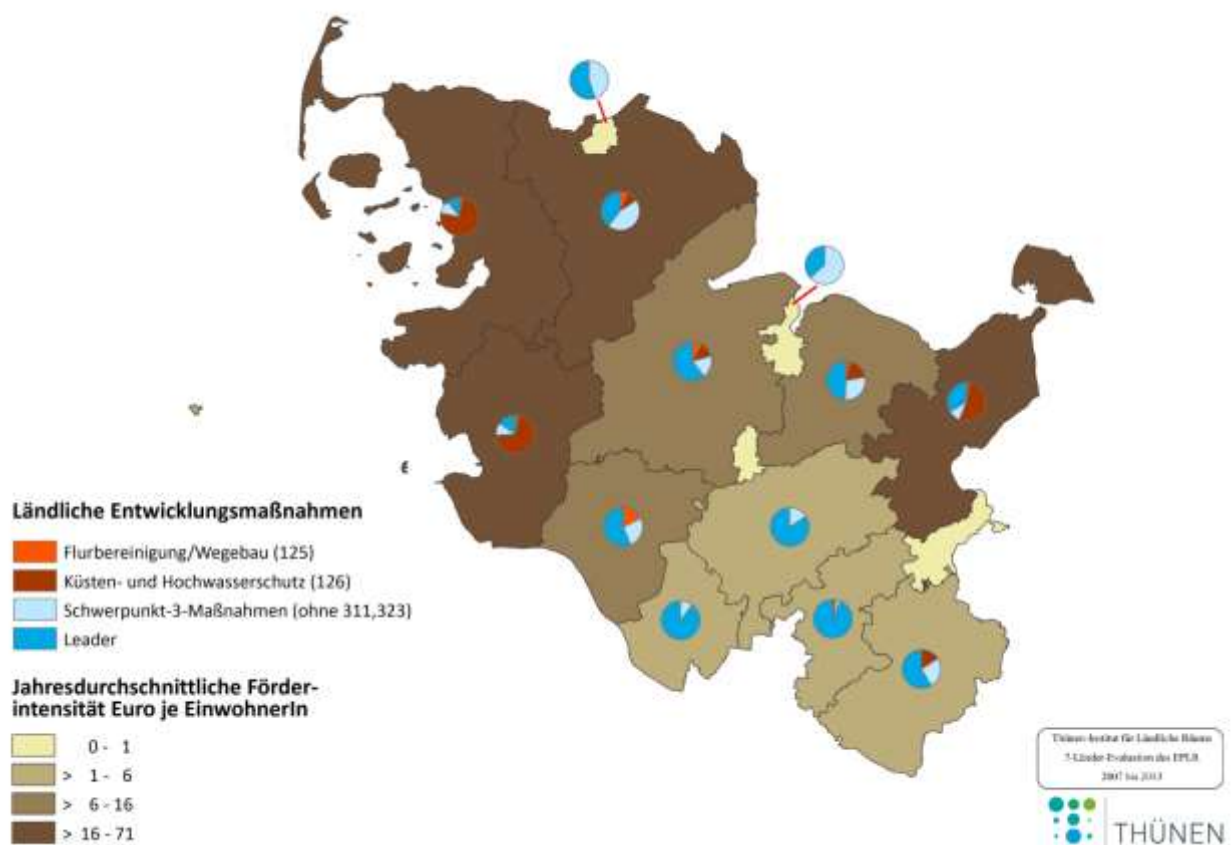
AFP, das in der Förderperiode ausgesetzt wurde, die starke Konzentration der AZ auf wenige Gebiete und die stärkere räumliche Fokussierung der AUM.

Karte 3: Förderintensität landwirtschaftsbezogener Maßnahmen (nur ELER)



Quelle: Eigene Darstellung nach Zahlstellendaten (MELUR, 2016d), Landwirtschaftszählung Haupterhebung 2010.

Die einwohnerbezogene Förderintensität ländlicher Entwicklungsmaßnahmen lag im Schnitt bei 11 Euro je Einwohner (ohne Küsten-/Hochwasserschutz bei 7,4). Zu berücksichtigen ist, dass in den Zahlstellendaten die umfangreiche nationale Förderung in Form der Artikel-89-Maßnahmen nicht berücksichtigt wird. Die Förderintensität lag – neben Ostholstein – in der ehemaligen Ziel-5b-Gebietskulisse (Nordfriesland, Dithmarschen, Schleswig-Flensburg) höher als im Landesdurchschnitt. Spitzenreiter war Nordfriesland aufgrund der herausragenden Bedeutung des Küstenschutzes (siehe **Karte 4**).

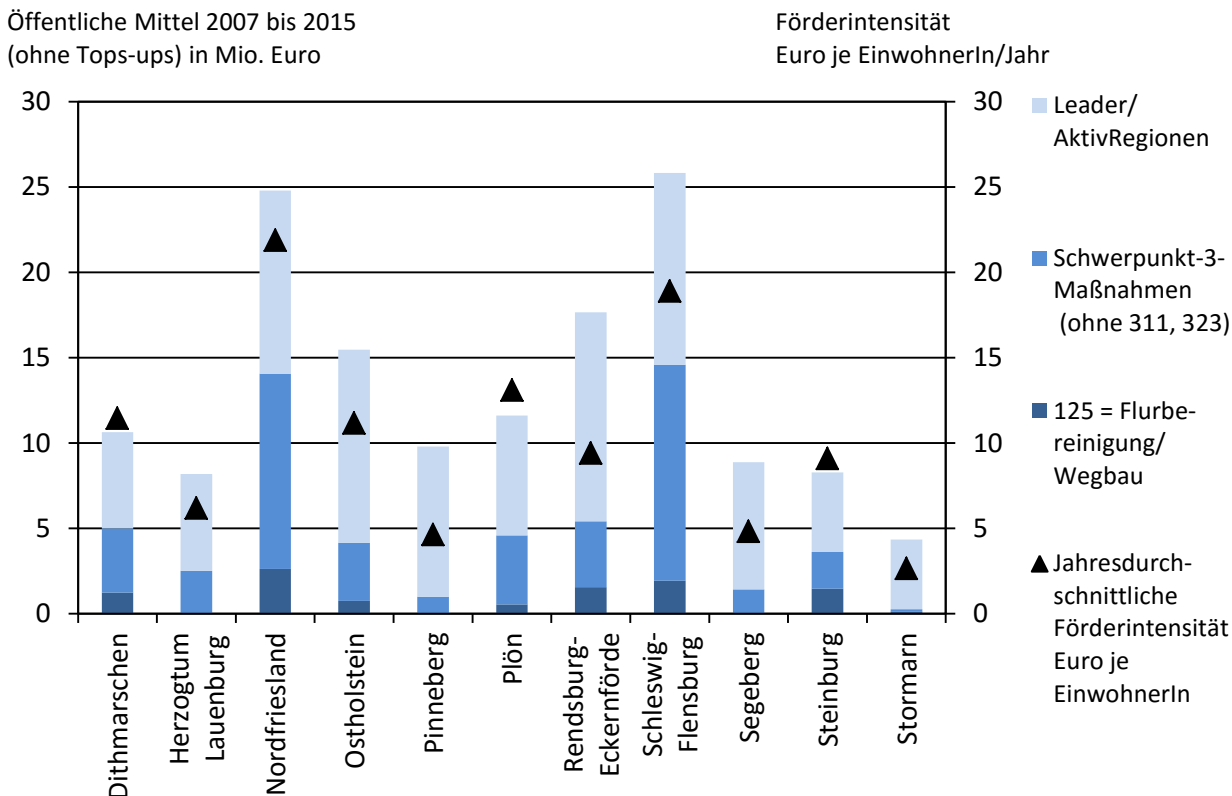
Karte 4: Förderintensität ländlicher Entwicklungsmaßnahmen

Quelle: Eigene Darstellung nach Zahlstellendaten (MELUR, 2016d), Bevölkerungsstand zum 31.12.2013.

Abgesehen von den Städten flossen die wenigsten Mittel je Einwohner in die Hamburger Umlandkreise. Umgesetzt wurden in den Hamburger Umlandkreisen vor allem Leader-Maßnahmen.

Abbildung 5 zeigt die Verteilung der ländlichen Entwicklungsmaßnahmen und die Förderintensität ohne Berücksichtigung der Maßnahme 126. Auch ohne die Maßnahme 126 waren Nordfriesland und Schleswig-Flensburg die Kreise mit den höchsten Mittelzuflüssen und auch Förderintensitäten.

Abbildung 5: Förderintensität ländlicher Entwicklungsmaßnahmen (ohne 126)



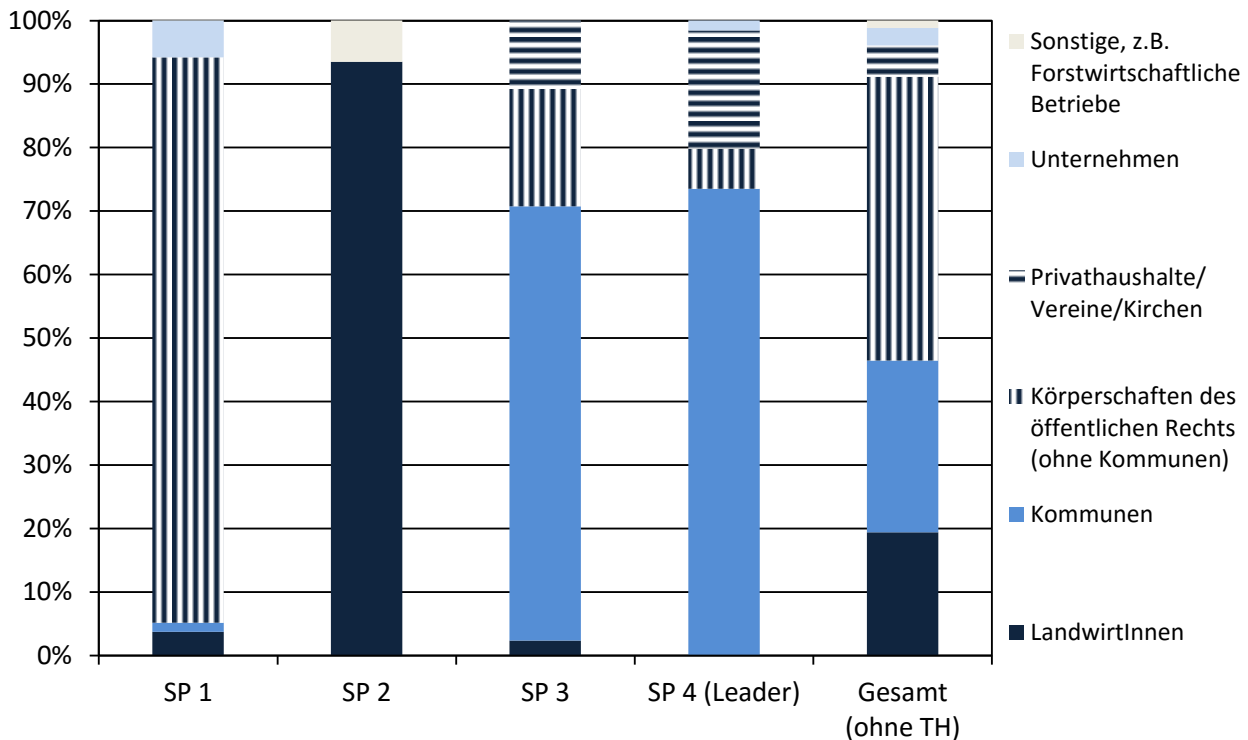
Quelle: Eigene Darstellung nach Zahlstellendaten (MELUR, 2016d), Bevölkerungsstand zum 31.12.2013.

3.3.4 Zielgruppen und Interventionstypen

Die Hauptzielgruppe des ZPLR stellten Körperschaften des öffentlichen Rechts. Auf das gesamte Programm bezogen flossen rund 45 % der öffentlichen Mittel (einschließlich Top-ups) an Körperschaften des öffentlichen Rechts (ohne Kommunen), in erster Linie im Rahmen des Schwerpunktes 1 insbesondere wegen des Küstenschutzes, aber auch in den Schwerpunkten 3/4 (siehe **Abbildung 6**).

Abbildung 6: Öffentliche Ausgaben nach Zielgruppen

Anteil an den öffentlichen Mitteln 2007-2015



Stand 31.12.2015. Einschließlich Top-ups.

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund von Finanzdaten (MELUR, 2016b).

Kommunen folgten mit 27 % der öffentlichen Mittel, in erster Linie als wesentliche Zielgruppe der Schwerpunkte 3 und 4. Im Gegensatz zu anderen ländlichen Entwicklungsprogrammen standen LandwirtInnen als Zielgruppe nicht im Vordergrund. Nur rund ein Fünftel der öffentlichen Mittel entfiel auf sie. Unternehmensförderung wurde nur in geringem Umfang betrieben. Nur 3 % der Mittel flossen an Unternehmen. Auf private Haushalte, Vereine und Kirchen entfielen rund 5 % der öffentlichen Mittel. Dazu gehörte auch die Unterstützung des Regionalmanagements, da sich bei der Leader-Förderung die AktivRegionen als Vereine organisiert haben.

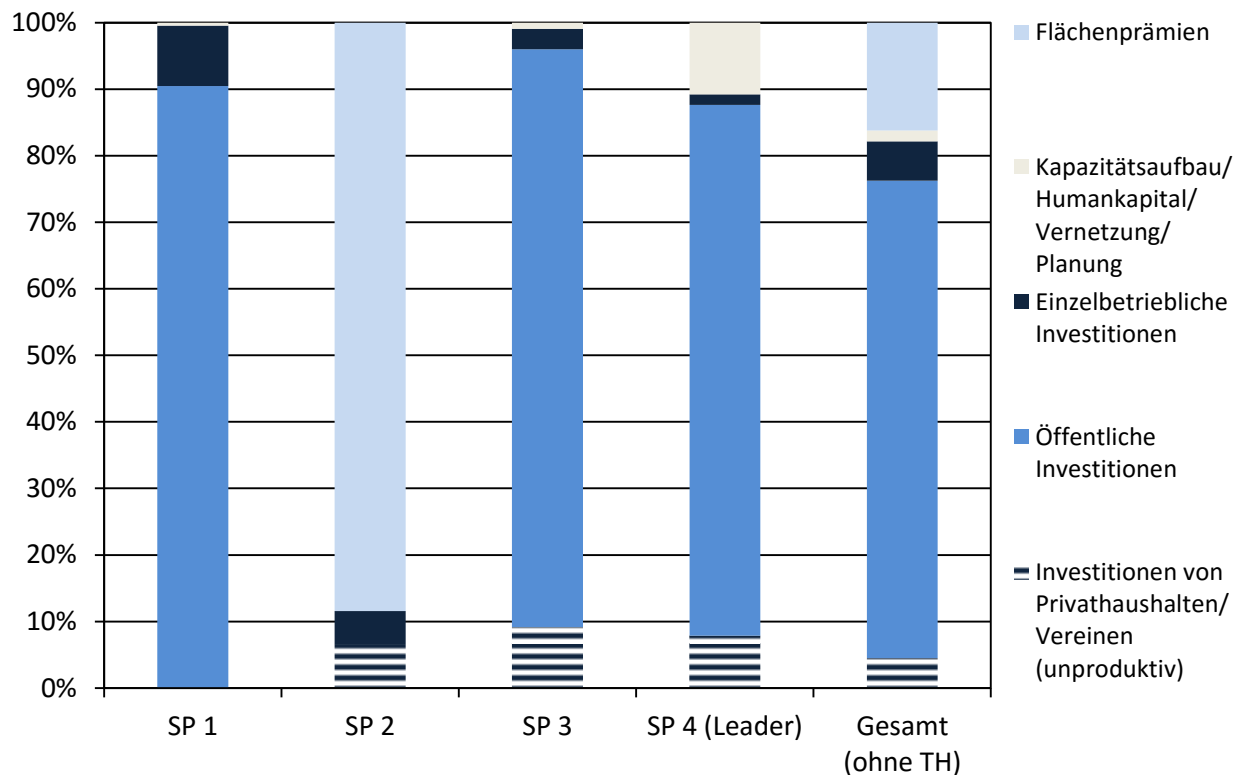
Das Wirkpotenzial eines EPLR wird in starkem Maß vom Typ der Interventionen bestimmt. Fünf Typen werden in **Abbildung 7** unterschieden. Flächenprämien spielten mit 16 % der Mittel⁶ im Vergleich zu anderen Programmen eine nachrangige Rolle. Ihre Wirkung ist überwiegend auf die Dauer der Zahlung begrenzt. In Ausnahmefällen entstehen auch durch die Flächenförderung dauerhafte Strukturen einer umweltfreundlicheren Landnutzung (z. B. teilweise ökologischer Landbau, Förderung der Technikadaption). Wie nachhaltig die Prämien wirken, hängt zumindest im

⁶ Ohne Berücksichtigung der nationalen Top-ups liegt der Anteil der Flächenmaßnahmen bei 26 %.

Bereich der biotischen Ressourcen von der Kontinuität der Förderung ab. 84 % der Mittel entfielen auf Investitionen, die hinsichtlich ihrer (potenziellen) Wirkung anders als Flächenprämien zu bewerten sind. Bei baulichen oder technischen Investitionen sind direkte Wirkungen zumindest im Rahmen der Zweckbindungsfrist zu erwarten, abhängig von der Nutzung und Pflege der getätigten Investitionen. Nicht-produktive Investitionen zielen vor allem auf die Bereitstellung öffentlicher Güter. Bei einzelbetrieblichen Investitionen steht die Wettbewerbsfähigkeit im Vordergrund, zunehmend vermischt aber auch mit öffentlichen Gütern wie beispielsweise Tierschutz. Öffentliche Investitionen zielen auf die Verbesserung überbetrieblicher Produktionsbedingungen und Daseins- bzw. – im schleswig-holsteinischen Fall – Risikovorsorge. Bei Investitionen in Humankapital liegen Wirkungen zunächst in der Wissensmehrung bzw. in einer besseren Vernetzung. Nur wenn Handlungen oder strukturelle Änderungen folgen, entstehen hieraus nachhaltige Wirkungen. Auf öffentliche und einzelbetriebliche Investitionen entfielen 72 % bzw. 6 % der öffentlichen Ausgaben.

Abbildung 7: Öffentliche Ausgaben nach Interventionstypen

Anteil an den öffentlichen Mitteln 2007-2015



Stand 31.12.2015. Einschließlich Top-ups.

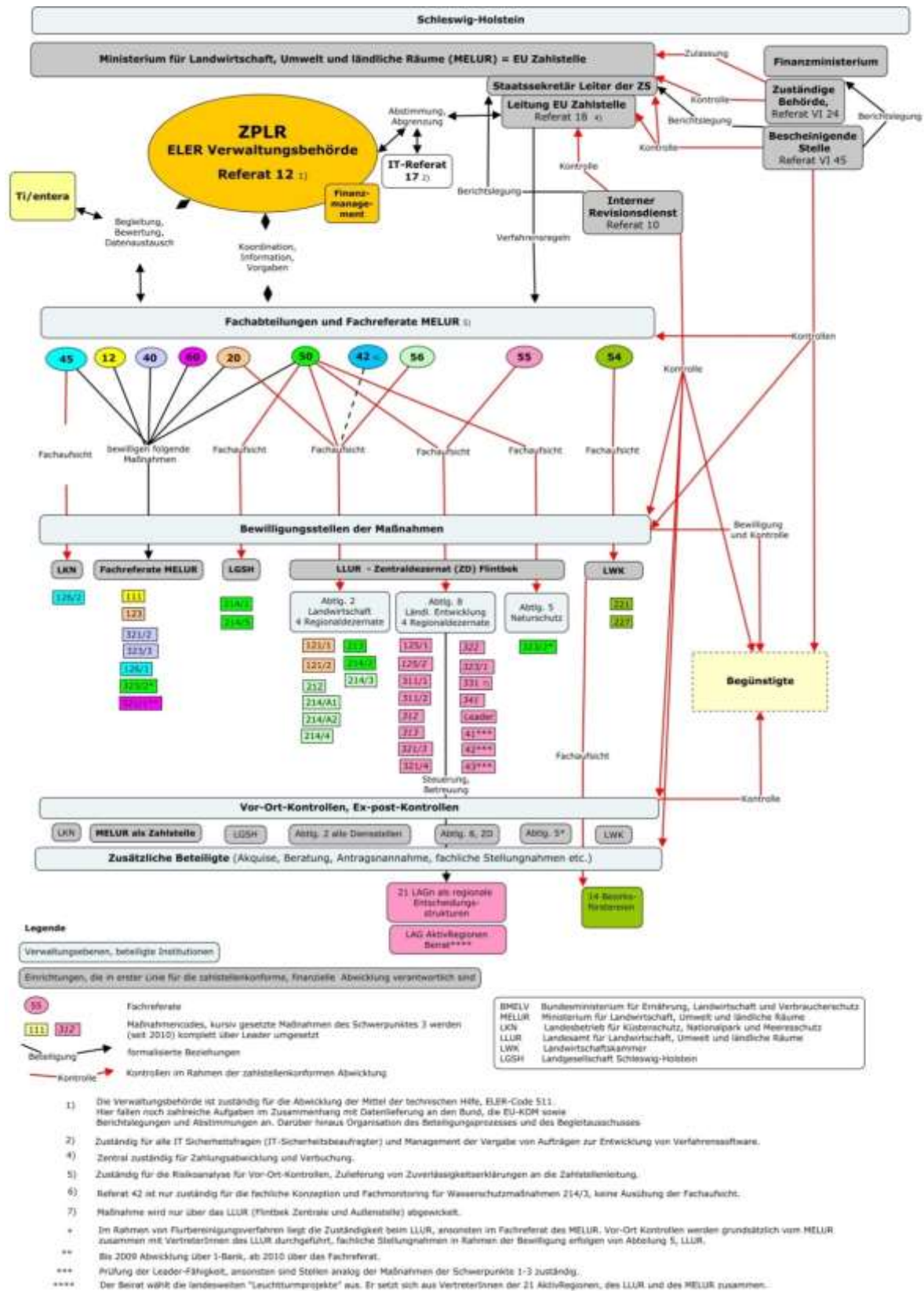
Quelle: Eigene Darstellung aufgrund von Finanzdaten (MELUR, 2016b).

3.4 Programmimplementation, Akteure und institutioneller Kontext

Gegenüber den Darstellungen in der Halbzeitbewertung hat sich der institutionelle Rahmen zur Umsetzung des ZPLR nur in Details geändert. Die Strukturlandkarte (**Abbildung 8**) umfasst die für die Umsetzung des Programms 2007 bis 2013 wesentlichen Verwaltungseinheiten und Institutionen in Schleswig-Holstein und illustriert deren erforderliche Interaktionen sowie die Bezüge zur Bundes- und EU-Ebene.

Die Organisationsstrukturen wurden im Rahmen der Halbzeitbewertung (Fährmann et al., 2010) und der Implementationskostenanalyse (10.2_MB Implementationskostenanalyse) untersucht und bewertet. Insgesamt zeichnete sich die Organisationsstruktur zur Umsetzung des ZPLR durch eine hohe Kontinuität und Homogenität aus. Prägend ist das sowohl horizontal als auch vertikal schlanke Organisationsgerüst eines Monoressortprogramms, dessen Bewilligungsstränge sich durch strukturelle und personelle Kontinuität auszeichnen. Daran hat auch die Gründung des LLUR im Jahr 2009 nichts Wesentliches verändert. Hinzu kommt die Homogenität der involvierten Institutionstypen, da das Programm zum weitaus überwiegenden Teil durch Institutionen der Landesverwaltung umgesetzt wird. Weitere Ausführungen finden sich in 10.2_MB Implementationskostenanalyse und in Kapitel 10.2.

Abbildung 8: Strukturlandkarte der Umsetzung des ZPLR



Quelle: Eigene Darstellung (Stand 9/2014).

4 Methodik

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

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

Bewertung verstehen wir als laufenden Prozess. Die Ex-post-Bewertung baut demzufolge auf der Struktur und den Ergebnissen der Halbzeitbewertung auf. Wir haben die veränderte Berichts- und Fragenstruktur des Leitfadens zur Ex-post-Bewertung (EEN, 2014) aufgegriffen. Die maßnahmenbezogenen Fragen des CMEF wurden aber beibehalten, soweit sie uns für die Bewertung der Maßnahmen sinnvoll erschienen und an das schon zur Halbzeitbewertung gelegte Untersuchungsdesign anknüpften.

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

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

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

Einen wesentlichen Ausgangspunkt für die Bewertung insbesondere der nicht-flächenbezogenen Maßnahmen, bildeten die erfassten maßnahmenbezogenen Förderdaten. Diese wurden durch das MELUR für alle Förderjahre zur Verfügung gestellt. In Einzelfällen kann es zu Abweichungen zu den im Monitoring berichteten aggregierten Daten kommen. Dies liegt beispielsweise an der für das Monitoring von einer gemeinsamen Bund-Länder-Arbeitsgruppe auf der Grundlage der EU-Vorgaben vorgenommenen Operationalisierung (UAG Monitoring, 2010) und den spezifischen Berichtsvorgaben. In den einleitenden Kapitel 5.1 bis 7.1 wurden auf die aggregierten Daten aus dem Monitoring zurückgegriffen; in den Maßnahmenkapiteln hingegen auf einfallbezogene Förderdaten, die differenzierte Auswertungen ermöglichten.

Tabelle 6: Verwendete Sekundär- und Primärdaten

| | Maßnahmenbewertung | | | Programmbewertung | |
|----------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------------------------|--------------------------|-------------------|-----------|
| | ELER-Investiv | | ELER-InVeKoS (Fläche) | Durchführung | Wirkungen |
| | Einzel- betrieb- lich | Überbetrieb- lich/öffentlich/ personenbezogen | | | |
| Sekundärdaten | | | | | |
| Förderdaten | ● | ● | ● | ● | ● |
| InVeKoS-Daten | | | ● | | ● |
| Testbetriebsnetz | ● | | ● | | |
| Auflagenbuchführung | ● | | | | |
| Zahlstellendaten | | | | ● | ● |
| Maßnahmenspezifischer Erhebungsbogen | ● | | | | |
| Förderdokumente | ● | ● | ● | ● | |
| Literatur | | | ● | | ● |
| Wirkungskontrollen | | | ● | | |
| Daten Pilotbetriebe WRRRL | | | ● | | ● |
| Amtliche Statistik | ● | ● | ● | | ● |
| Förderdaten EFRE | | | | | ● |
| (Kontroll)Kostenerhebung der ZS | | | | ● | |
| Teilnehmerdaten | | ● | | | |
| Primärdaten | | | | | |
| Schriftliche Befragung von ZWE | ● | ● | | | |
| Schriftliche Befragung von Zielgruppen | ● | | | | |
| Leitfadengestützte Interviews mit ZWE | ● | ● | | | |
| Befragung von Multiplikatoren/Akteuren | | ● | | | ● |
| Telefoninterviews | ● | | | ● | |
| Fallstudien | | ● | | | ● |

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Wirkungsanalyse umfasst ein vielfältiges Set an qualitativen und quantitativen Methoden (siehe **Tabelle 7**), die je nach Maßnahme oder Themenkomplex zum Einsatz kamen und deren Ergebnisse miteinander kombiniert wurden im Sinne der Triangulation (Flick, 2004). Die analysierten Wirkungen bilden die Grundlage für die Beantwortung der Bewertungsfragen. Analyseverfahren, die zum Einsatz kamen, sind z. B. deskriptive/assoziative Analysen, ökonometrische Ansätze auf Mikro- und/oder Makroebene, Dokumenten-/Literaturanalysen und GIS-Analysen. Jede dieser Methoden hat ihre Stärken und Schwächen, nicht zuletzt bezüglich der Identifikation kau-

saler Effekte einzelner Maßnahmen und des Programms. Wir haben daher die Methoden so miteinander kombiniert, dass komplexe Wirkungszusammenhänge bestmöglich abgebildet werden konnten (Mixed-Method-Ansatz).

Tabelle 7: Verwendete Methoden der Analyse der Wirkungen und Durchführung

| | Maßnahmenbewertung | | | Programmbewertung | |
|---------------------------------------------------|------------------------|---------------------------------|--------------------------|-------------------|-----------|
| | ELER-Investiv | | ELER-InVeKoS (Fläche) | Durchführung | Wirkungen |
| | Einzel- betrieblich | Überbetrieb- lich/öffentlich | | | |
| Qualitative Inhaltsanalyse (Maxqda) | ● | ● | | ● | |
| Systematische Übersichtsarbeiten/ Metaanalysen | | ● | ● | ● | ● |
| Korrelationsanalysen/nichtparametrische Tests | ● | ● | | | |
| Vorher-Nachher-Vergleiche | ● | ● | | ● | |
| Kontrollgruppenansatz | | | | | |
| Mit-Ohne | ● | | ● | | ● |
| Mit-Ohne/Vorher-Nachher | ● | | ● | | ● |
| Hypothetisch: Mit-Ohne | ● | ● | ● | | |
| Regressionsanalyse | | ● | | ● | ● |
| Input-Output-Modell | | | | ● | |
| GIS-basierte Analysen | | | ● | | ● |

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Bewertung erfolgte unter den Gesichtspunkten Relevanz, Effektivität und Effizienz. Die Relevanzprüfung beinhaltet eine Einordnung der Maßnahme in den Gesamtkontext des Politikbereichs und stellt die ermittelten Ergebnisse dem bestehenden Bedarf gegenüber. Effektivität bezieht sich auf die Zielerreichung einzelner Maßnahmen bzw. des Programms. Da die Wirkungsziele zumeist nicht oder nicht belastbar quantifiziert wurden, lässt sich in den meisten Fällen nur eine ordinale Bewertung der erreichten Wirkungen vornehmen. Liegen übergeordnete Zielquantifizierungen (vor allem im Umweltbereich) vor, kann durch Dekompositionsanalysen näherungsweise ein Zielbeitrag geschätzt werden. Eine Effizienzbetrachtung wurde für ausgewählte Themenbereiche vorgenommen. Auf der Kostenseite wurden nicht nur die verausgabten öffentlichen Mittel berücksichtigt, sondern – soweit möglich – auch die Kosten, die bei den umsetzenden Verwaltungen entstanden sind (siehe 10.2_MB Implementationskostenanalyse).

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

5.1 Überblick über Maßnahmen, Output und Ergebnisse

SH bot in SP 1 in fünf ELER-Codes Maßnahmen an. Mit Ausnahme der Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen (111) wurden allen Maßnahmen und Teilmaßnahmen auf der Grundlage der Nationalen Rahmenregelung (NRR) angeboten. (siehe **Tabelle 8**). Das heißt nicht, dass tatsächlich GAK-Mittel eingesetzt wurden. Der ländliche Wegebau (125/2) wurde beispielsweise ausschließlich mit ELER-Mitteln und kommunalen Mitteln finanziert.

Tabelle 8: Überblick über die Maßnahmen des Schwerpunktes 1

| ELER-Code | Maßnahme | Maßnahmen-code | Teilmaßnahme |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 111 | Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen | | Zielgruppenspezifische Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen |
| 121 | Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe | 121/1 | Agrarinvestitionsförderung (AFP) |
| | | <u>121/2</u> | <u>Agrarinvestitionsförderung für Milchviehbetriebe (MFP)</u> |
| 123 | Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse | | Förderung der Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung (V&V) landwirtschaftlicher Erzeugnisse |
| 125 | Verbesserung und Ausbau der Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft | 125/1 | Ländliche Neuordnung einschließlich freiwilliger Landtausch (Flurbereinigung nach GAK) |
| | | 125/2 | Ländlicher Wegebau |
| 126 | Wiederaufbau von durch Naturkatastrophen geschädigtem landwirtschaftlichen Produktionspotenzial sowie geeignete vorbeugende Aktionen | 126/1 | Maßnahmen zur Verhütung von Hochwasserschäden |
| | | <u>126/2</u> | <u>Küstenschutz im ländlichen Raum</u> |

Kursiv: Maßnahme wird auf der Grundlage der Nationalen Rahmenregelung (NRR) angeboten.

Blau hinterlegt: Maßnahme wurde als HC-Maßnahme gemeldet.

Unterstrichen: Es handelt sich um eine neue Maßnahme.

Quelle: Eigene Darstellung nach MELUR (2013c).

Inhaltlich und strukturell gab es im Programmplanungszeitraum einige Änderungen. So wurde der Finanzansatz für das AFP schrittweise reduziert, um das Angebot schlussendlich in Gänze einzustellen. Der ländliche Wegebau (125/2) wurde ab 2010 ausschließlich über die AktivRegionen (Schwerpunkt 4) umgesetzt. Im Zuge des 6. Änderungsantrages wurde der Kanon der HC-Maß-

nahmen um die Maßnahme Küstenschutz (126/2) erweitert (Deichverstärkungsmaßnahme „Klimaprofil“).

Tabelle 9 stellt die Planzahlen mit Stand 2009 und dem 7. Änderungsantrag (2013) dem endgültigen Umsetzungsstand (31.12.2015) gegenüber. Der Planansatz wurde zwischen 2009 und 2013 nur beim ELER-Code 126 erhöht. Bei allen anderen Maßnahmen fand eine Absenkung der Planzahlen statt. Der Umsetzungsstand (Ist 2015 gegenüber Soll 2009) lag im Durchschnitt des Schwerpunktes 1 bei 122 %, was auf den Mehreinsatz von Mitteln im Küstenschutz zurückzuführen ist. Für Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen (111) wurden die 2009 eingeplanten Mittel vollständig verausgabt. Der geringe Mittelabfluss bei Maßnahme 121 spiegelt die geänderte Programmatik in Bezug auf die Förderung einzelbetrieblicher Investitionen wider. Gleiches gilt auch für die Maßnahme 125/2. Da der Wegebau seit 2010 über Leader gefördert wurde, schlugen die Mittel budgetär dort zu Buche⁷.

Zusätzlich standen im Schwerpunkt 1 Zuckerdiversifizierungsmittel zur Verfügung, die in die Maßnahme AFP (121) geflossen sind (rund 5 Mio. Euro) (MLUR, 2010d).

Top-ups wurden in den Maßnahmen 121, 125 und 126 eingesetzt. Insbesondere beim Küstenschutz wurden umfangreiche rein national finanzierte Vorhaben realisiert.

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

| ELER-Code | Maßnahmenbezeichnung | ELER-kofinanzierte Maßnahmen | | | Umsetzungsstand bis 2015 ²⁾ | Art.-89-Maßnahmen Ausgaben bis Ende 2015 (Mio. Euro) |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|----------------------------------------|------------------------------------------------------|
| | | Öffentliche Mittel (Mio. Euro) | | Ist: Ausgaben bis Ende 2015 | | |
| | | Soll: Ausgaben geplant (Stand 2009) | Soll: Ausgaben geplant (Stand 2013) | | | |
| 111 | Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen | 1,72 | 1,53 | 1,72 | 100 % | |
| 121 | Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe | 32,00 | 11,90 | 11,90 | 37 % | 0,65 |
| 123 | Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse | 23,80 | 21,67 | 21,81 | 92 % | 0,24 |
| 125 | Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung ... | 15,90 | 11,10 | 10,97 | 69 % | 7,78 |
| 126 | Wiederaufbau des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials | 72,35 | 125,41 | 131,49 | 182 % | 195,28 |
| Schwerpunkt 1 | | 145,77 | 171,60 | 177,89 | 122 % | 203,95 |

¹⁾ In allen Tabellen, in denen Finanzdaten in Mio. Euro abgebildet sind, kann es zu Rundungsdifferenzen kommen.

²⁾ Vergleich zwischen Ist 2015 und Soll 2009.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von MLUR (2009a), MELUR (2013c; 2016b).

⁷ Die Veränderung des Umsetzungsrahmens für den landwirtschaftlichen Wegebau wird von uns kritisch bewertet (siehe 5.5_MB Wegebau).

Zielerreichung auf Output-Ebene

Bezüglich der Output-Ziele, die im ZPLR (Planungsstand 2009) gesetzt wurden, ist der Zielerreichungsgrad sehr unterschiedlich und folgt nicht zwingend dem finanziellen Umsetzungsstand (siehe **Tabelle 10**). Bei einigen Maßnahmen dürfte der schwer zu interpretierende Zielerreichungsgrad eher auf nicht zur Art der Erfassung passenden Zielquantifizierungen zurückzuführen sein, z. B. bei Maßnahme 126.

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

| Maßnahmen-code | Output-Indikatoren | Soll: Planungsstand 2009 | Soll: Planungsstand 2013 | Ist: 2007 bis 2015 | Zielerreichung in % Planungs- standes 2009 |
|----------------|-----------------------------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|-----------------------|--------------------------------------------------|
| 111 | Anzahl der Teilnehmer an Schulungen | 7.000 | 12.000 | 12.793 | 183% |
| | Anzahl der absolvierten Schulungstage | 21.000 | 30.000 | 27.450 | 131% |
| 121 | Anzahl der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe | 950 | 462 | 459 | 48% |
| | Gesamtinvestitionsvolumen (1.000 Euro) | 450.000 | 148.841 | 123.571 | 27% |
| 123 | Anzahl der geförderten Unternehmen | 85 | 32 | 34 | 40% |
| | Gesamtinvestitionsvolumen (1.000 Euro) | 100.000 | 77.676 | 125.942 | 126% |
| 125 | Anzahl der geförderten Maßnahmen | 400 | 630 | 625 | 156% |
| | Gesamtinvestitionsvolumen (1.000 Euro) | 78.100 | 44.900 | 19.226 | 25% |
| 126 | Geschädigte landwirtschaftliche Fläche mit Beihilfen (ha) | 377.724 | 390.200 | 61.323 | 16% |
| | Gesamtinvestitionsvolumen (1.000 Euro) | 214.200 | 306.500 | 326.762 | 153% |

Quelle: Eigene Darstellung nach MLUR (2009a), MELUR (2016b; 2013c).

Zielerreichung auf Ergebnisebene

Nicht nur auf der Output-Ebene, auch auf der Ergebnisebene waren Zielwerte zu bestimmen. Dem Schwerpunkt 1 sind fünf Gemeinsame Ergebnisindikatoren zugeordnet; drei davon sind für das ZPLR relevant. Zur Quantifizierung und Erfassung der Ergebnisindikatoren hat die EU-KOM einen Leitfaden zur Verfügung gestellt (EU-KOM, 2006a). Dieser Leitfaden lieferte zwar grundsätzliche Hinweise, konnte aber die grundlegenden Schwierigkeiten der Programmverantwortlichen mit der Anwendung der Ergebnisindikatoren nicht ausräumen. Zum Indikator R2 gab es 2010 noch ein weiteres Papier (EU-KOM, 2010c)⁸. Wie eine bundesweite Auswertung im Rahmen des Fortschrittsberichts zum Nationalen Strategieplan (BMEL, 2015b) zeigt, gab es in allen Län-

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

den Schwierigkeiten in der Zielquantifizierung sowie erhebliche Lücken bzw. Unplausibilitäten in der Erfassung.

Tabelle 11 stellt die quantifizierten Ergebnisindikatoren aus dem ZPLR (Planungsstand 2009) dem Ist aus dem Monitoring (Stand 31.12.2015) gegenüber.

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

| Ergebnisindikator /Maßnahmen | | Soll: Planungsstand 2009 | Ist: 2015 |
|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|--------------|
| R1 | Anzahl der Teilnehmer, die eine Schulung im Bereich der Landwirtschaft und/oder Forstwirtschaft erfolgreich abgeschlossen haben | 7.000 | 12.793 |
| R2 | Bruttowertschöpfung in den geförderten Betrieben/Unternehmen (1.000 Euro) | | |
| | • Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe – AFP | 24 | 0 |
| | • Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Produkte/Erzeugnisse – Marktstrukturverbesserung | 17.000.000 | 0 |
| | • Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Landwirtschaft und Forstwirtschaft | 0 | - |
| R3 | Anzahl der Betriebe/Unternehmen, die neue Produkte und/oder neue Verfahren einführen | | |
| | • Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe | 700 | 459 |
| | • Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Produkte/Erzeugnisse | 85 | 25 |

Quelle: Eigene Darstellung nach MLUR (2009a) und MELUR (2016b).

Im Folgenden werden die drei für das ZPLR relevanten Ergebnisindikatoren diskutiert.

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

Der Indikator bezieht sich speziell auf die Berufsbildungsmaßnahmen (111) im Schwerpunkt 1. Bezüglich des Erfolgs wird R1 unterschieden in a) Erlangung einer Bescheinigung, eines Zeugnisses oder Diploms und b) Anwendung der erlangten Kompetenzen. Die TeilnehmerInnen erhalten in SH alle zumindest eine Bescheinigung, so dass alle Teilnehmenden a) zugeordnet wurden. Verglichen mit dem im ZPLR (Planungsstand 2009) gesetzten Ziel wurde 183 % erreicht. Nahezu alle TeilnehmerInnen kamen aus der Landwirtschaft, nur 133 Personen waren der Forstwirtschaft zuzuordnen. 35 % der TeilnehmerInnen waren weiblich. Der Anteil von unter 40jährigen lag bei 53 %.

R2 – Bruttowertschöpfung in den geförderten Betrieben/Unternehmen

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

Die im ZPLR 2009 aufgeführten Zielquantifizierungen sind wenig plausibel. Ergebnisse wurden 2015 nicht aufgeführt. Es wird an dieser Stelle auf die Ausführungen in Kapitel 5.3 und 5.4 verwiesen.

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

Dieser Ergebnisindikator ist für die Maßnahmen AFP und V&V relevant. Die Ziele wurden für das AFP mit 700 und für V&V mit 85 angegeben (MLUR, 2009a). Das Ist 2015 entspricht exakt der Angabe in den Output-Zahlen, d. h. in allen Förderfällen wurden neue Produkte und/oder Verfahren eingeführt. Für beide Maßnahmen ist dieses Ergebnis in Frage zu stellen. Beim AFP, so das Ergebnis der Evaluierung, waren einzelbetriebliche Innovationen nicht zu beobachten, vielmehr wurde in den aktuellen Stand der Technik investiert (siehe Kapitel 5.3). Bei der V&V-Förderung gab es einige Produkt- und Prozessinnovationen, wenngleich der Innovationsbegriff problematisch ist, da die Referenz der Innovation das Unternehmen, die Region, die Branche oder sogar die gesamte Wirtschaft (national/international) sein kann. Alle geförderten Betriebe unter diesem Ergebnisindikator aufzuführen, ist den Ergebnissen der Evaluierung zufolge nicht sachgerecht (siehe Kapitel 5.4).

Gemeinsame Bewertungsfragen für den Schwerpunkt 1

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

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

Nicht bei allen Maßnahmen im Schwerpunkt 1 steht die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit im Vordergrund. Das Aussetzen der AFP-Förderung im Förderzeitraum zeigte, dass das Thema der sektoralen Wettbewerbsfähigkeit in der schleswig-holsteinischen Programmstrategie eine abnehmende Bedeutung hatte. Im Prinzip war nur die Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung mit dem Ziel der Wettbewerbsfähigkeit verbunden, allerdings mit eher indirekten Effekten auf die Primärerzeuger. Alle anderen Maßnahmen hatten ein sehr breites Zielspektrum, bei dem die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit nur ein Ziel von mehreren darstellte. Bei 111 handelt es sich um eine Maßnahme, die von ihrer Konzeption her breit aufgestellt war und das gesamte Programm unterstützte. In 125 und 126 wurden öffentliche Investitionen gefördert. Die Integra-

tion beispielsweise des ländlichen Wegebbaus in Leader zeigt, dass SH diese Maßnahme eher unter dem Aspekt ländlicher Raum als unter sektoralen Gesichtspunkten betrachtete. Die Küstenschutzmaßnahmen unter 126 dienen dem Schutz des landwirtschaftlichen Produktionspotentials. Da die Küstenschutzmaßnahmen mit dem Generalplan Küstenschutz in ein Gesamtkonzept eingebunden sind, schützen sie darüber hinaus die ganze Bevölkerung und die Vermögenswerte in überschwemmungsgefährdeten Gebieten. Die meisten Maßnahmenbewertungen thematisieren daher weitere Wirkungen unter Frage 20.

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

Neben den beabsichtigten sind auch „unbeabsichtigte“ (Neben-)Wirkungen zu berücksichtigen, um auf Programmebene eine Gesamtschau aller Wirkungen geben zu können. **Tabelle 12** stellt für die verschiedenen SP-1-Maßnahmen dar, welche Wirkungsbereiche im Rahmen der sogenannten Vertiefungsthemen berücksichtigt wurden.

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

| Code | (Teil-)Maßnahme | Vertiefungsthemen | | | | | | |
|-------|--------------------------------|-------------------|--------------|----------------|--------|-------------|----------------|----------------|
| | | Wirtschaft/Arbeit | Agrar-sektor | Bio-diversität | Wasser | Klimaschutz | Klimaanpassung | Lebensqualität |
| 111 | Qualifizierung | ● | ● | | ● | ○ | | |
| 121 | AFP | ● | ● | | | ○ | | |
| 123 | V&V | ● | ● | | ○ | ● | | |
| 125/1 | Flurbereinigung | ● | ● | ● | ● | ○ | | ● |
| 125/2 | Wegebau | | ● | ○ | | | | ● |
| 126/1 | Hochwasserschutz im Binnenland | | | ○ | | | ● | |
| 126/2 | Küstenschutz | | | ○ | | | ● | |

● in Maßnahmen- und Programmbewertung thematisiert

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

Quelle: Eigene Darstellung.

5.2 Berufsbildung und Informationsmaßnahmen (111)

5.2.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenbeschreibung und Zielsetzung

Fördergegenstand waren zielgruppenspezifische Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen (Lehrgänge/Seminare) für im Bereich der Land-, Ernährungs- und Forstwirtschaft in SH tätige/niedergelassene Personen (ArbeitnehmerInnen, BetriebsleiterInnen, EhepartnerInnen, HofnachfolgerInnen, mithelfende Familienangehörige, BeraterInnen). Ein Novum war die Berücksichtigung der Zielgruppe BeraterInnen hinsichtlich ihrer Multiplikatorenfunktion. Die Inhalte der Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen orientierten sich an den Maßnahmenzielen und deckten daher eine große Themenbreite ab. Das für die Maßnahme veranschlagte Budget betrug bei Programmbeginn und auch nach dem letzten Änderungsantrag (2015) für die gesamte Förderperiode rund 1,7 Mio. Euro öffentliche Ausgaben (MELUR, 2016b). Dies wären durchschnittlich rund 0,25 Mio. Euro pro Jahr.

Einzig jährlicher Antragsteller und damit auch Zuwendungsempfänger auf der Grundlage der Förderrichtlinie war die Landwirtschaftskammer (LWK) SH. Diese hatte dem MELUR vor Durchführung der geplanten Maßnahmen eine detaillierte Beschreibung zur Genehmigung vorzulegen. Auf Antrag bewilligte das MELUR einen jährlichen Zuschuss aus ELER- und Landesmitteln zu den durchgeführten Veranstaltungen. Dadurch verbilligten sich die Lehrgangsgebühren für die Teilnehmenden in der Regel auf 60,- Euro für einen Seminartag bzw. auf 30,- Euro für einen halben Seminartag (Arbeitskreise etc.).⁹

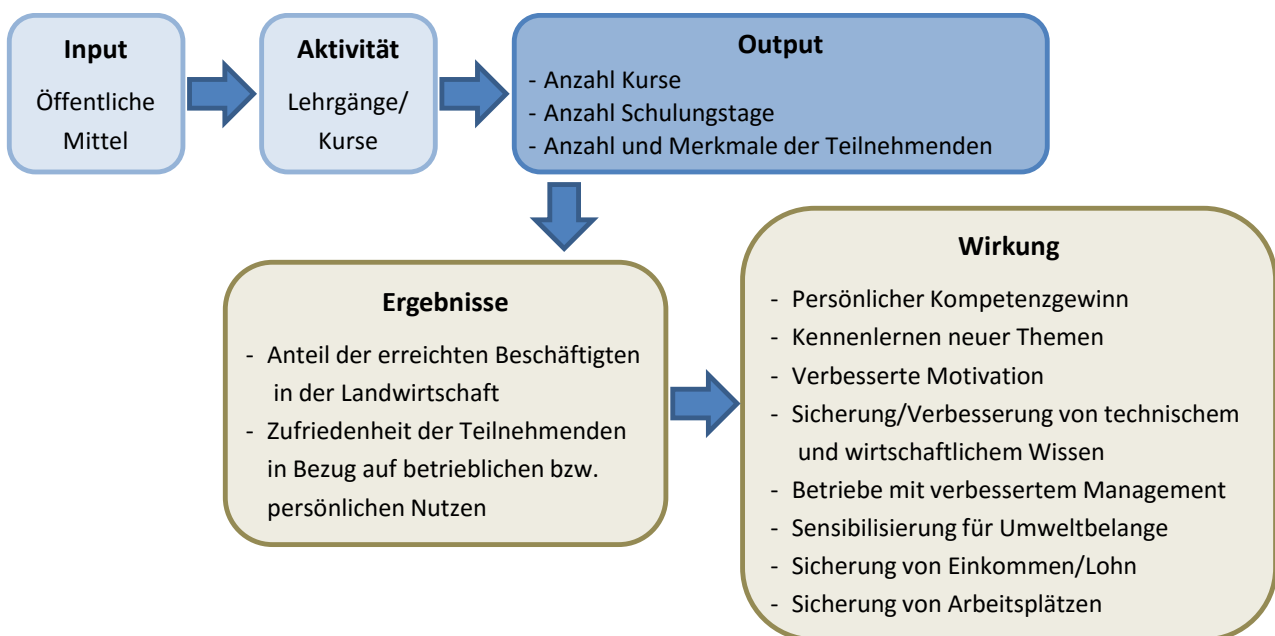
Die Weiterbildungsmaßnahme verfolgte mehrere Ziele, die sich an drei Zielgruppen ArbeitnehmerInnen (AN), BetriebsleiterInnen (BL) und BeraterInnen orientierten (MLUR, 2007b):

- Sicherung von Arbeitsplätzen und Einkommen durch die Verbesserung der beruflichen Qualifikation von AN und die Verbesserung des Unternehmensmanagements durch Qualifizierung und Professionalisierung von BL;
- Verbesserter Umweltschutz durch Qualifizierung der Personen in den drei Zielgruppen in umweltspezifischen Fragestellungen;
- Verbesserung/Sicherung des technischen und wirtschaftlichen Bildungsstandes/Wissens von Personen der drei Gruppen.

⁹ In SH gab es weitere vielfältige Berufsbildungsmaßnahmen, die außerhalb dieser ELER-Maßnahme ohne EU-Mittel umgesetzt wurden. Nur mit Landesmitteln wurde u. a. die überbetriebliche Ausbildung im Rahmen des ausgelagerten Berufsschulunterrichts gefördert. Erwähnenswert sind aufgrund der hohen Teilnehmeranzahl außerdem die Angebote vom Verband landwirtschaftlicher Fachbildung in Schleswig-Holstein (vlf). Der vlf verzeichnet in seinen Seminaren (u. a. Unternehmerfortbildungen) für Mitglieder pro Jahr rund 1.000 Teilnehmende.

Die Teilnahme an den Weiterbildungsangeboten sollte durch den Erwerb von Wissen und Qualifikationen, z. B. zu Produktionsbedingungen (Umwelt, Sicherheit, Tierschutz-gesundheit), zu rationellerer Produktion (Kosten, Qualität), zu alternativen Tätigkeiten/Umstellung bis hin zu Einkommens-/Entlohnungs- oder Beschäftigungseffekten führen. Für Umweltbelange sollte ein Problembewusstsein und letztendlich eine Änderungsbereitschaft erzeugt werden. Den in der Interventionslogik dargestellten Wirkungen liegen die Ziele der Maßnahme zugrunde (siehe **Abbildung 9**).

Abbildung 9: Interventionslogik ELER-Maßnahme 111 – Berufsbildung



Quelle: Eigene Darstellung.

Relevanz

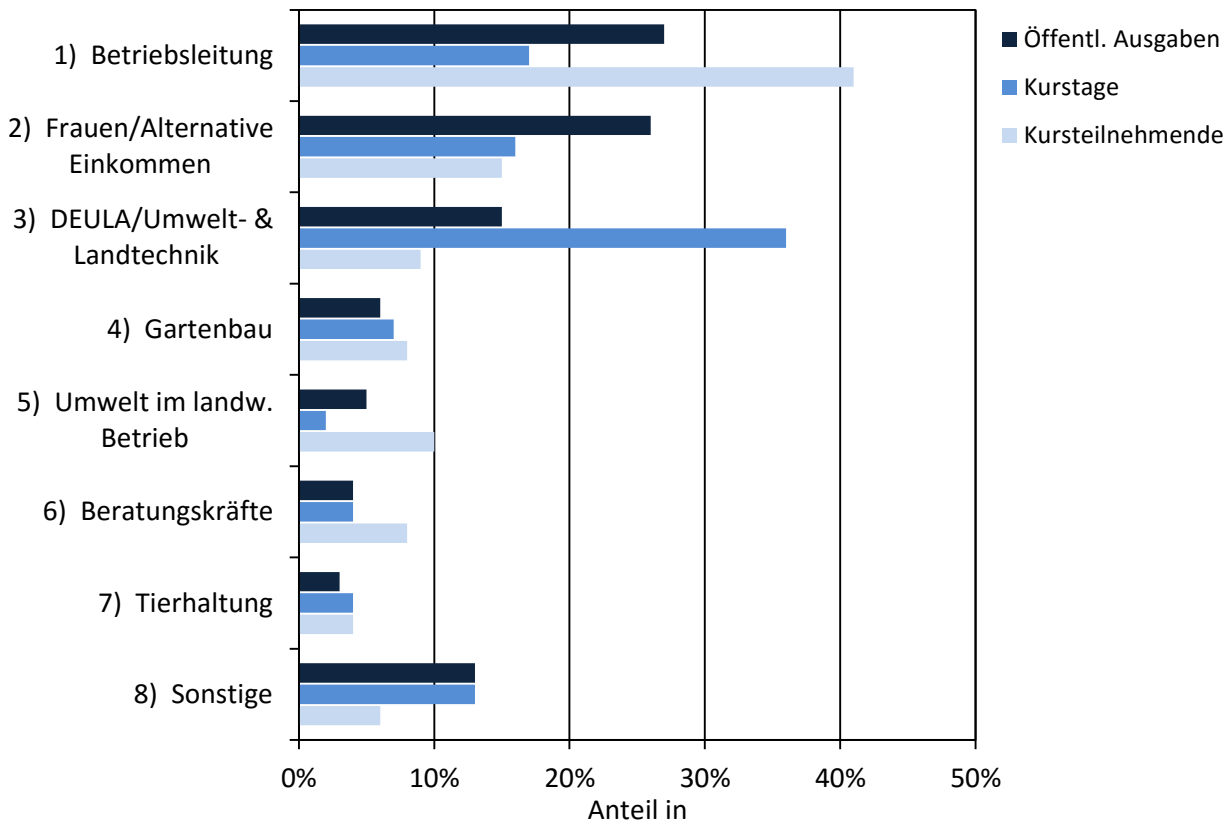
Aufgrund der Entwicklung und Spezialisierung in der Land- und Forstwirtschaft sind hochqualifizierte Kräfte mit Fachkenntnissen und unternehmerischen Fähigkeiten ein bedeutsamer Standortvorteil. Der Anteil von Beschäftigten mit geringer Qualifikation fällt in SH jedoch deutlich höher als im Bundesdurchschnitt aus (MLUR, 2007b). Das spezifische Förderangebot dieser ELER-Maßnahme setzte deshalb an der persönlichen und betrieblichen Entwicklung an. Das Weiterbildungsangebot umfasste ein breites und flexibel anpassbares Themenspektrum zu den genannten Maßnahmenzielen. Die Maßnahme nutzte die vorhandenen Strukturen und Kompetenzen der LWK SH und ihrer Lehr- und Versuchsanstalten für die Umsetzung. Die geförderten Weiterbildungsangebote richteten sich sowohl an Akteure mit Führungsaufgaben in den Betrieben als auch an ArbeitnehmerInnen, Auszubildende und mithelfende Familienangehörige. Diese Unterstützung war sinnvoll, weil durch berufliche Weiterbildung positive Effekte entstehen, die persönlichen, betrieblichen und gesellschaftlichen Nutzen haben können. Ohne Förderung hätte ein

Großteil der Teilnehmenden die Weiterbildungsangebote seltener bzw. überhaupt nicht besucht. Die Relevanz für eine öffentliche Förderung war damit gegeben.

Umsetzung der Maßnahme

Die Gesamthöhe der öffentlichen Ausgaben betrug insgesamt rund 1,72 Mio. Euro, sie lag kursbezogen zwischen 120 und 31.890 Euro (siehe 5.2_EM Qualifizierung, Tabelle 1). In der Förderperiode 2007 bis 2013 nahmen laut Projektlisten an 1.230 geförderten Veranstaltungen rund 12.600 Personen teil. Dies entsprach rund 35 % der Arbeitskräfte (ohne Saisonarbeitskräfte) in landwirtschaftlichen Betrieben (Statistikamt Nord, 2011a), mit der Einschränkung, dass darunter auch Teilnehmende waren, die an zwei oder mehreren Kursen teilnahmen (Mehrfachzählung). Pro Jahr wurde eine unterschiedlich große Anzahl von rd. 80 bis 250 Veranstaltungen mit durchschnittlich rd. zehn Teilnehmenden durchgeführt.

Die Umsetzung der Maßnahme war aufgrund der Abwicklung von Beantragung und Verwendungsnachweisprüfung in einem pauschalen Antrag für beide Seiten, Träger und Bewilligungsstelle, sehr effektiv. Bei der Entscheidung über die Zuwendung waren für die eingereichten Anträge weder inhaltliche Auswahl noch Steuerung im Hinblick auf die geplanten Kursthemen erforderlich, weil die jährlich zur Verfügung stehenden Mittel ausgereicht haben. **Abbildung 10** zeigt die Verteilung der geförderten Bildungsmaßnahmen auf acht Themenbereiche.

Abbildung 10: Verteilung der Veranstaltungen nach Themen bzw. Zielgruppen

Themenbeispiele zu den acht Bereichen:

- 1) BUS-Kurse, Regenerative Energien, Kompetent führen, AK Junge Unternehmer, Hofübergabe, EDV-Sammelantrag.
- 2) Kurse zur Bürofachfrau, Bauernhof- bzw. Reitpädagogik, AK Fit für den Gast, Direktvermarktung.
- 3) Sachkunde Pflanzenschutz, Fahrschulung, Gabelstapler, Arbeitssicherheit Baum, Motorsäge, Sachkunde Windenführer.
- 4) Baum- und Gehölzpflege, Verkaufstraining, Pflanzenpräsentation, Mitarbeiter finden und führen.
- 5) Cross Compliance, Naturschutz in der Praxis, N-Düngung.
- 6) Prozessberatung, Beratungsgespräche, Ökonomie, Erneuerbare Energien aktuell, Ökologischer Landbau, Grünland, Ackerbau.
- 7) Klauenpflege, Ferkelerzeugung, Schweinemast, Milchviehhaltung, Sachkunde Pferdehaltung.
- 8) Hygieneschulungen/-konzepte, Vorbereitung Meisterkurs, Ausbilderseminar, Betriebsheiferlehrgang.

Quelle: Eigene Darstellung nach den Angaben der LWK SH in den jährlichen Projektlisten.

Schwerpunkte der Kurse waren Angebote für die Betriebsleitung (ca. 400 Kurse), für Frauen bzw. zu Einkommensalternativen (ca. 180) und zu Umwelt-/Landtechnik (ca. 230). Frauen erreichen die höchsten Anteile in Kursen zu den Gebieten Diversifizierung und Gartenbau/Floristik. Typische Männer- und Arbeitnehmerdomänen sind die Kurse zu Land- und Maschinenteknik, Schweißen sowie Baum- und Gehölzpflege.

Es gab Angebote zu Marketingstrategien und Einkommensalternativen, die die betriebliche Einkommenssituation verbessern sollen. Gleichzeitig deckte das Angebot viele aktuelle Themen und Fragestellungen zur Landwirtschaft ab. Für ArbeitnehmerInnen gab es verschiedene Basisangebo-

te zu umwelttechnischen Themen. Beraterfortbildungen zu verschiedenen Produktionsschwerpunkten sind im Rahmen ihrer Multiplikatorenfunktion ab 2008 durchgeführt worden.

Mit einer Bescheinigung, einem Zeugnis oder Zertifikat haben rund 23 % der Teilnehmenden (2.930) nach den Angaben im Monitoring ihre Bildungsmaßnahme erfolgreich absolviert; davon waren rund zwei Drittel Männer. Es bestand nur in einem Teil der Kurse die Möglichkeit, einen Abschluss zu erwerben: z. B. in den Lehrgängen Sachkunde Pflanzenschutz und in den Grund- und Aufbaukursen zur „Bürografarfachfrau“ (siehe auch im 5.2_EM Qualifizierung, Tabelle 6).

Der Anteil der Frauen an den Teilnehmenden betrug je nach Jahr 31 bis 46 % (Durchschnitt in der Förderperiode rund 35 %). Rund 38 % aller Teilnehmenden waren unter 40 Jahren. Unter den Teilnehmenden stellten BetriebsinhaberInnen den größten Anteil (43 %), ArbeitnehmerInnen und Auszubildende zusammengefasst bildeten die zweitgrößte Gruppe (32 %), mithelfende Familienangehörige die drittgrößte (25 %). Die Teilnehmenden kamen überwiegend aus landwirtschaftlichen Betrieben (78 %). Die restlichen Anteile verteilen sich auf Gartenbaubetriebe (10 %) und sonstige Betriebe (12 %, darunter etwa zwei Drittel Beratungskräfte). Fast alle Teilnehmenden (95 %) haben einen qualifizierten Berufsabschluss, nur rund 5 % waren Auszubildende, Angelernete oder ohne Qualifikation (siehe 5.2_EM Qualifizierung, Tabelle 3).

Aus drei Kreisen (Schleswig-Flensburg, Nordfriesland und Rendsburg-Eckernförde, jeweils rd. 13-18 %) kamen deutlich mehr Teilnehmende als aus den anderen acht Kreisen (jeweils rd. 4-8 %). Die regionale Inanspruchnahme des Weiterbildungsangebots korreliert weitestgehend mit der Anzahl der vorhandenen landwirtschaftlichen Betriebe in den Kreisen (siehe 5.2_EM Qualifizierung, Tabelle 4).

Die **Dauer der Veranstaltungen** betrug bei über 60 % nur einen Tag (Informationsveranstaltungen mit bis zu acht Stunden), daran nahmen rund zwei Drittel der Teilnehmenden teil. Bei ein- bis zweitägigen Kursen handelte es sich nach Angaben der LWK SH vielfach um einzelne Module/Bausteine verschiedener Seminarreihen. Diese Seminare bestanden je nach Thema aus zwei bis sechs Modulen, von denen jedoch von den Teilnehmenden zumeist nur einzelne besucht wurden. Nur knapp 4 % der geförderten Kurse dauerte mind. sechs Tage (zumeist 48 bis 96 Stunden, selten länger), diese wurden von insgesamt 4 % der Teilnehmenden besucht. Grundsätzlich ist das Angebot von Lehrgängen mit längerer Dauer (Mindestdauer fünf Tage) zu begrüßen, weil dadurch eher mit einem nachhaltigen Qualifizierungserfolg zu rechnen ist (Eberhardt, 2010a). **Tabelle 13** zeigt die Verteilung der Kurse nach ihrer Dauer mit weiteren Indikatoren.

Tabelle 13: Geförderte Veranstaltungen nach ihrer Dauer

| Dauer der Kurse | Anzahl durchgeführte Kurse | Anzahl Kurstage (Dauer gesamt) | Anzahl Lehrgangsstunden | Anzahl Teilnehmende (gesamt) | ... davon Frauenanteil (%) | Gesamthöhe der öffentl. Ausgaben (Euro)* |
|-------------------------------|----------------------------|--------------------------------|-------------------------|------------------------------|----------------------------|------------------------------------------|
| bis 1 Tag (4-8 Std.) | 753 | 653 | 5.236 | 8.638 | 33 | 693.381 |
| 1,5 bis 2,5 Tage (12-20 Std.) | 190 | 378 | 2.983 | 2.354 | 39 | 279.184 |
| 3 bis 5 Tage (22-40 Std.) | 241 | 1.105 | 8.029 | 1.108 | 25 | 287.643 |
| ab 6 Tage (48-536 Std.) | 45 | 672 | 5.208 | 499 | 71 | 376.457 |
| Gesamt | 1.229 | 2.808 | 21.456 | 12.599 | 35 | 1.636.665 |

* = Davon beträgt der Anteil der ELER-Mittel in der Regel 50 %.

Quelle: Eigene Darstellung nach den Angaben der LWK SH in der jährlichen Projektliste.

Geplant war zu Programmbeginn und auch nach dem Gesundheitscheck (2009), in der Förderperiode insgesamt 7.000 Teilnehmende (davon mindestens ein Drittel Frauen und die Hälfte Personen, die jünger als 40 Jahre sind) an 21.000 Schulungstagen in Bildungs- und Informationsmaßnahmen zu fördern. Weil sich die Teilnahmebereitschaft in den ersten Jahren positiver entwickelte, wurden die Zielwerte danach mehrmals erhöht, letztmalig mit dem 7. Änderungsantrag (2013) auf etwa 12.000 Teilnehmende und 30.000 Schulungstage (MELUR, 2016b). Die Teilnehmerzahl hat sich bei einem Erreichungsgrad von 180 % (rund 12.600 Teilnehmende) besser als vom MELUR geplant entwickelt. Darin ist auch die mehrmalige Teilnahme von Personen enthalten. Mit rund 24.500 Schulungstagen waren es nach den Angaben in den Projekterfassungslisten ebenfalls mehr als geplant (116 %). Der anvisierte Frauenanteil wurde übertroffen, der schwer einzuschätzende Anteil der unter 40-jährigen wurde nicht ganz erreicht, weil der Anteil der Gruppe „40 Jahre und älter“ höher ausfiel. Der Mittelabfluss von über 97 % kennzeichnet einen hohen Auszahlungsstand. Die gesetzten Zielwerte für die Output-Indikatoren wurden erfüllt bzw. übertroffen (siehe 5.2_EM Qualifizierung, Tabelle 6).

5.2.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Untersuchungsansatz

Untersuchungsleitende Fragen waren der Beitrag der Bildungsmaßnahmen zum Lernzuwachs der Teilnehmenden und zum TransfERNutzen für die und -erfolg in der beruflichen bzw. betrieblichen Praxis. Für die Wirkungsanalyse wurden die kursbezogenen Teilnehmerlisten ausgewertet und Befragungen der Teilnehmenden zu zwei Zeitpunkten durchgeführt: zunächst nach Abschluss der Veranstaltung (u. a. zur Zufriedenheit mit der besuchten Maßnahme und erwarteter Nutzen, Pa-

nel 1) und nach einiger Zeit in der beruflichen Praxis eine Bewertung zum Themenfeld der besuchten Weiterbildung (Panel 2, siehe 5.2_EM Qualifizierung, Fragebogen 1). In SH konnten dazu 60 Teilnehmende aus vier längeren Kursen schriftlich befragt werden.¹⁰ Außerdem lagen zu einem Großteil der Veranstaltungen die Ergebnisse aus den kurzen schriftlichen Befragungen nach Zielgruppen (BetriebsleiterInnen, ArbeitnehmerInnen und BeraterInnen) der LWK SH vor, die am Veranstaltungsende erfolgte (Lehrgangsbewertung). Dokumenten- und Literaturanalysen ergänzen die empirischen Daten.

Frage 15: Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

Am häufigsten wurden Maßnahmen zu den Themenbereichen Betriebsführung, Verwaltung, Einkommensalternativen und Vermarktung für die Zielgruppen Betriebsleitung und Frauen durchgeführt. Darauf entfallen rund 55 bis 60 % der Weiterbildungsangebote und Teilnehmenden.

Nach einer Anwendungsphase von über einem Jahr (Panel 2, n = 43) gaben etwa 40 bis 45 % der Befragten insbesondere bei den folgenden vier betrieblichen Aspekten einen „großen“ bzw. „sehr großen Nutzen“ infolge der Teilnahme an (siehe 5.2_EM Qualifizierung, Abbildung 1): Zufriedenheit der Kunden, Qualität bzw. Ausweitung des Dienstleistungsangebotes und Stärkung der Stellung am Markt.

Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und damit das Einkommen der Betriebe hat bei einem Viertel der Befragten zugenommen. Diese Ergebnisse bestätigen entsprechende Angaben aus der ersten Befragungsrunde in diesen Kursen (Panel 1). Weiterhin wurden als relevante betriebliche Aspekte mit großem Nutzen genannt: Produktqualität (35 %) und Betriebliche Büroabläufe (21 % der Betriebe). Etwa jeder Dritte der Befragten verzeichnete eine geringfügige Zunahme der betrieblichen Wertschöpfung (Panel 2), in erster Linie durch „neue Dienstleistungen“, „verbesserte Vermarktung“ und „höhere Preise“. Arbeitsplatzeffekte waren kaum zu verzeichnen: Etwa 7 % der Befragten gaben an, dass bestehende Arbeitsplätze gesichert bzw. neue geschaffen wurden.

Verbesserungen im Bereich Arbeitsproduktivität betreffen bessere Kenntnisse und Fähigkeiten der Personen, die in den Betrieben tätig sind. Die stärksten eingetretenen Nutzeneffekte in persönlicher beruflicher Hinsicht haben die Befragten (Panel 2) in den Bereichen „Fachliche Kenntnisse und Fähigkeiten“ (85 %), „Motivation“ (70 %) und „Berufliche Qualifikation“ (65 %) angegeben (siehe 5.2_EM Qualifizierung, Abbildung 2).

Frage 20: Weitere Wirkungen

Einen großen Schwerpunkt bildeten unter den umweltbezogenen Themen die Veranstaltungen zur Tiergesundheit/-haltung (rund 120 Kurse mit 200 Lehrgangstagen und rund 1.400 TN). Weite-

¹⁰ Die Kursdauer dieser vier Lehrgänge betrug mindestens fünf Tage bzw. 40 Stunden: Lehrgang Bauernhofpädagogik, Sachkunde Pflanzenschutz für Anwender, Aufbaukurs Agrarbürofachfrau (ABFF II) und Reitpädagogische Betreuung.

re Angebote fanden zu Regenerativen Energien (über 80 mit 90 Tg. und 1.280 TN), zu Cross Compliance für Landwirte (über 50 mit 35 Tg. und rund 800 TN) und zur Sachkunde Pflanzenschutz statt. Die Veranstaltungen zu umweltbezogenen Themen tragen dazu bei, dass die Personen in Betrieben für Umweltbelange sensibilisiert wurden, die Anregungen und Hinweise aufgreifen und z. B. das Tierwohl und den Umgang mit natürlichen Ressourcen verbessern. Rund ein Viertel der Befragten gab in der Abschlussbefragung über ein Jahr nach Lehrgangsende an (Panel 2), in den letzten 12 bis 15 Monaten betriebliche Anpassungen zum Erhalt oder Schutz der Umwelt im Betrieb vorgenommen zu haben (Eberhardt, 2013).

Im Hinblick auf die Sicherung von Arbeitsplätzen gab knapp ein Viertel der Befragten an (Panel 2, n = 43), dass die Kursteilnahme einen „großen“ bzw. „sehr großen Nutzen“ für die Arbeitsplatzsicherheit hatte (siehe 5.2_EM Qualifizierung, Abbildung 2). Nur vereinzelt wurden auch neue Arbeitsplätze geschaffen, die Befragtenanzahl war zu gering, um gesicherte Aussagen treffen zu können.

Positiv ist folgendes Ergebnis aus den Lehrgangsbewertungen zu bewerten: In den drei Personengruppen (ArbeitnehmerInnen, BetriebsleiterInnen und Frauen) konstatierten jeweils über 90 % der Befragten eine hohe Zufriedenheit in Bezug auf ihre persönlichen Erwartungen an die Lehrgangsinhalte. Sie sahen ihre Erwartungen als „erfüllt“ an (siehe 5.2_EM Qualifizierung, Tabelle 5). In der Panelbefragung waren es 75 %.

Wie sehr die verbilligte Kursgebühr die Entscheidung zur Teilnahme an der Weiterbildungsmaßnahme beeinflusst hat (d. h. der Eigenanteil an der Gebühr reduziert sich in der Regel auf 50 % anstatt 100 %), wurde ebenfalls untersucht. Der finanzielle Anreiz hatte für fast 60 % der Befragten mindestens einen starken Einfluss teilzunehmen. Sie hätten NICHT teilgenommen, wenn sie den vollen Betrag hätten selbst tragen müssen; ein weiteres Viertel hätte vielleicht teilgenommen (Panel 1).

5.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

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

- Inhaltliche und thematische Ausgestaltung: Erstens sollte bei den Bildungsangeboten im Rahmen des ELER deutlicher hervortreten, was dieses Angebot von den normalen/übrigen Angeboten der Anbieter unterscheidet, bzw. welche besonderen thematischen Schwerpunkte im ELER gesetzt werden. Zweitens sollten die Bildungsangebote auch weiterhin die persönli-

che Weiterentwicklung anregen und eigenverantwortliches Denken und Handeln stärken. Wichtige Themen bleiben neue Diversifizierungsstrategien zur Einkommenssicherung, die Erzeugung marktorientierter Qualitätsprodukte und die fachliche Qualifikation der zunehmend familienfremden Arbeitskräfte sowie die soziale Kompetenz der Personen mit Leitungsaufgaben (Mitarbeiterführung) und der MitarbeiterInnen. Zunehmend wichtiger werden Angebote zur Betriebsübergabe und zum Stressmanagement.

- Verbesserung der Teilnahmebereitschaft an beruflicher Weiterbildung: Für einen langfristigen betrieblichen Erfolg reicht ein hoher Wissensstand in der Betriebsführung nicht aus; auch die Ebene der weiteren Arbeitskräfte mit qualifizierten Tätigkeiten braucht einen hohen Kenntnisstand, um beispielsweise Neuerungen nachzuvollziehen und richtig in die Praxis umsetzen zu können. Die vergünstigten Gebühren für Weiterbildungskurse sollten beibehalten werden, um auch bildungsferne Personen zur Teilnahme zu ermuntern. Wichtig ist es dazu gezielt auch ArbeitnehmerInnen über Angebote zu informieren. Hilfreich ist es, wenn der Nutzen einer Weiterbildung für beide Seiten – ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen – im Vorfeld zu jedem Angebot präzise herausgearbeitet und kommuniziert wird.

5.3 Agrarinvestitions- (121/1) und Milchförderungsprogramm (121/2)

Dieses zusammenfassende Kapitel basiert auf ausführlichen Darstellungen im Modulbericht 5.3_MB AFP/MFP.

5.3.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenbeschreibung und Zielsetzung

Die in Schleswig-Holstein im Förderzeitraum 2007 bis 2009 angebotenen Investitionsförderungsprogramme (Agrarinvestitionsförderungsprogramm – AFP (2007-2009), und Milchförderungsprogramm - MFP (nur im Jahr 2009) verfolgten in erster Linie das Ziel, Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben zu unterstützen, die bauliche und technische Voraussetzungen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Erfüllung besonderer Anforderungen der Gesellschaft an die Landwirtschaft schaffen. Die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe sollte der Verbesserung der Gesamtleistung, d. h. der Verbesserung der betrieblichen Effizienz, der Erhöhung der Wertschöpfung, der Rationalisierung und Senkung der Produktionskosten sowie der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen dienen. Gleichzeitig wurden Verbesserung im Bereich des Umwelt- und Tierschutzes angestrebt (MLUR, 2007b, S. 299 ff.). Die einzelnen Teilziele sollten Synergien entwickeln, indem zum Beispiel mit der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe gute Bedingungen für eine nachhaltige, umweltschonende und tiergerechte Wirtschaftsweise geschaffen werden sollten.

AFP und MFP gewährten nicht rückzahlbare Zuschüsse zu bestimmten förderfähigen Investitionen. Der AFP-Zuschuss konnte für Gebäudeinvestitionen (ausgenommen Maschinenhallen), für den Kauf von neuen Maschinen und Anlagen der Innenwirtschaft sowie für die Deckung allgemeiner Aufwendungen (v. a. Architekten-/Ingenieurleistungen, Betreuung) in allen landwirtschaftlichen Produktionsbereichen gewährt werden. Das im Zuge des Health Checks (HC) im Jahr 2009 aufgelegte MFP war auf Investitionen von MilchviehhalterInnen beschränkt. Von der AFP/MFP-Förderung ausgeschlossen waren Maschinen und Geräte der Außenwirtschaft sowie Investitionen in Landkauf, Biomasseanlagen und Photovoltaikanlagen.

Die Förderung erfolgte innerhalb der NRR zum AFP. Allerdings wurden die dort enthaltenen Förderhöchstgrenzen und -möglichkeiten nicht ausgeschöpft. Beispielsweise wurde lediglich ein Festbetragszuschuss (AFP: max. 30.000 Euro, MFP: max. 35.000 Euro) gewährt und das maximal förderfähige Investitionsvolumen von 500.000 Euro (AFP) bzw. 600.000 Euro (MFP) blieb weit unterhalb der möglichen 2 Mio. Euro der NRR. Auch auf einen erhöhten Zuschuss bei Erfüllung der baulichen Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung verzichtete das MLUR.

Relevanz

Der Agrarsektor in Schleswig-Holstein verzeichnete in den vergangenen Jahrzehnten einen deutlichen Aufschwung. Zu Beginn dieser Förderperiode trug die Landwirtschaft in Schleswig-Holstein sowohl zur Bruttowertschöpfung als auch zur Beschäftigung des Landes im bundesdeutschen Vergleich überdurchschnittlich viel bei. Die im Vergleich zu Westdeutschland überdurchschnittlich großen Betriebe und deren Leistungsfähigkeit führten dazu, dass die Einkommenssituation der landwirtschaftlichen Betriebe im Mittel der Jahre relativ zu den Betrieben der anderen Länder günstig war. Auch die Arbeitsproduktivität im Agrarsektor lag über dem Bundesdurchschnitt.

Die Ausdehnung der Agrarproduktion insbesondere in der Tierhaltung hat neben positiven Einkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumseffekten in einigen Regionen (insb. Vorgeest und Hohe Geest) auch zu Problemen bei der Nutzung von natürlichen Ressourcen und Emissionen geführt (Taube et al., 2015a). Die starke Ausweitung der Biogasproduktion in Schleswig-Holstein und die damit einhergehende deutliche Ausdehnung des Silomaisanbaus hat Diskussionen über Monokulturen, Artenvielfalt und Naturschutz entfacht.

Aus Sicht der LandwirtInnen führen steigende Anforderungen an eine ressourceneffiziente Produktion sowie gesellschaftlichen Erwartungen an eine nachhaltige, umwelt- und tierschutzorientierte Landwirtschaft dazu, dass sich ihre Betriebe permanent anpassen müssen, um am Markt langfristig bestehen zu können. Der technische Fortschritt und der Einkommensdruck zwingen die Betriebe zu weiterer Rationalisierung und betrieblichem Wachstum sowie zur Nutzung von Einkommenschancen wie der Biogaserzeugung. Hierzu sind oftmals umfangreiche Investitionen erforderlich. Eine gezielte Investitionsförderung und Maßnahmen, die das Innovationspotenzial der Betriebe stärken sowie das Qualifikationsniveau der in der Land- und Forstwirtschaft tätigen Personen erhöhen, könnten die landwirtschaftlichen Betriebe in ihren Anpassungsschritten unterstützen.

Bei der Gestaltung des ZPLR in den Jahren 2005 und 2006 zeichneten sich die allgemeine Liberalisierung der Agrarmärkte und der Ausstieg aus der Milchkontingentierung bereits ab. Gleichzeitig wurden Probleme in der Flächenverfügbarkeit und negative Umweltwirkungen der Landwirtschaft intensiv diskutiert. Während der Förderperiode stiegen die Flächennutzungs- und Flächenkaufpreise infolge der starken Flächennachfrage, die durch die Biogaserzeugung sowie die Finanzkrise im Jahre 2007/08 maßgeblich verstärkt wurde, deutlich an. Mit der im Jahr 2006 in Kraft getretenen Düngeverordnung wurden die gute fachliche Praxis bei der Anwendung von Düngemitteln sowie die Verminderung von stofflichen Risiken bei deren Anwendung neu geregelt. Dies hatte Auswirkungen auf die Güllelagerkapazitäten und die Flächennachfrage.

Besonders stark verändert hat sich die Bedeutung des Themas Tierschutz bzw. Tierwohl. Wenngleich dieses bereits in der Vorperiode Bedeutung in der nationalen Investitionsförderung besaß (erstmalig in den GAK-Förderungsgrundsätzen 2002-2005), erfolgte während der Förderperiode eine Intensivierung der Diskussion um die Tiergerechtigkeit der Nutztierhaltung. Zudem mussten einzelne regulatorische Eingriffe wie die Vorschriften der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung (TierSchNutztV) zur Umsetzung der Gruppenhaltung in der Sauenhaltung bis zum 31.12.2012 umgesetzt werden. Aus diesen Vorgaben können folglich umfangreiche Investitionsvorhaben und Änderungen der Produktionsstrukturen resultieren.

Die Interventionslogik der einzelbetrieblichen Investitionsförderung lag dem ZPLR zufolge nicht darin, dass der Markt die Finanzierungsmittel für notwendige Investitionen nicht bereitstellen würde. Diese Annahme war im Hinblick auf rentable Investitionen für den landwirtschaftlichen Sektor und die meist guten Sicherheiten ohnehin nicht plausibel und auch nicht empirisch belegbar. Es wurde aber davon ausgegangen, dass für die Erhaltung der sektoralen Wettbewerbsfähigkeit und der Akzeptanz der Landwirtschaft in der Gesellschaft umfangreiche Anpassungsinvestitionen erforderlich wären. Der Investitionsbedarf wurde angesichts der Liberalisierung der Agrarmärkte (Abschaffung der Milchquote) und der „neuen Herausforderungen“ als besonders hoch eingeschätzt. Hinsichtlich der gesellschaftlich erwünschten Modernisierungsmaßnahmen wurde als Begründung angeführt, dass viele Betriebe diese ohne staatliche Hilfe nicht oder erst sehr viel später durchführen würden. Daher wären öffentliche Hilfen sinnvoll.

Diese Argumentationskette wurde allerdings durch die Ausgestaltung der Investitionsförderung konterkariert. Die Festbetragsförderung deutet darauf hin, dass die Weiterführung der Agrarinvestitionsförderung vor allem aus politischen Gründen erfolgte, obwohl der im Vergleich zu anderen Bundesländern geringe Förderhöchstbetrag angesichts des Mindestinvestitionsvolumens (AFP: 175.000 Euro, MFP: 120.000 Euro) sehr hohe Mitnahmeeffekte erwarten ließ.

Umsetzung der Maßnahme

Bei Programmbeginn (2007) standen für die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe 30,3 Mio. Euro zur Verfügung. Nach dem Gesundheitscheck (2009) wurde dieses Budget leicht auf 32,0 Mio. Euro erhöht. Bereits Anfang 2010 wurde ein Antragsstopp verhängt und bis zum

Ende der Förderperiode wegen der Einsparvorgaben der Landesregierung und der kritischen Bewertung im Rahmen der Halbzeitbewertung beibehalten.

Am Ende der Förderperiode betrug der Mittelantrag für AFP/MFP 11,9 Mio. Euro. Hinzu kamen 0,65 Mio. Euro an Top-ups (siehe **Tabelle 14**). Das verausgabte Budget umfasste insgesamt rund 12,6 Mio. Euro öffentliche Mittel (7,5 Mio. Euro EU-Mittel). Darin enthalten waren 6,1 Mio. Euro zusätzliche Mittel für die neue Herausforderung (MFP).

Im ZPLR war für das AFP im Planungszeitraum 2007 bis 2013 vorgesehen, insgesamt 1.200 Vorhaben mit einem förderungsfähigen Investitionsvolumen von 600 Mio. Euro zu fördern (siehe **Tabelle 14**). Nach dem HC im Jahr 2009 wurde mit Einführung des (MFP) eine Reduzierung der Planzahlen auf insgesamt 950 Förderfälle und 450 Mio. Euro Investitionsvolumen vorgenommen, wobei ab 2010 mit 83 % der veranschlagten Mittel der größte Teil auf das MFP und mithin auf Milchviehalter entfiel.

Für das AFP standen über die planmäßigen ELER-Mittel hinaus rund 4,7 Mio. Euro im Rahmen der Zuckerdiversifizierungsbeihilfe zur Verfügung. Diese Mittel waren bereits Ende 2010 fast vollständig für 188 Vorhaben verausgabt.

Insgesamt wurden im Förderzeitraum 2007 bis 2009 445 AFP-Förderfälle (incl. Zuckermittel) ausbezahlt, die ein förderfähiges Investitionsvolumen von rund 130 Mio. Euro aufwiesen, sowie 202 MFP-Förderfälle mit einem Investitionsvolumen in Höhe von rund 51 Mio. Euro.

Tabelle 14: AFP/MFP 2007-2013: Planung und Realisierung

| Kriterien | Einheit | ZPLR 2007 - 2013 (Planung) | | ZPLR 2007 - 2013 (Realisierung) | | Zucker- diversifizierungs- beihilfen |
|----------------------------|-----------|----------------------------------|----------------------------------------|------------------------------------|----------------|--------------------------------------------|
| | | <i>vor</i> Änderungen 2007 | <i>nach</i> 2. Änderung 2009, HC | Auszahlungen | | Auszahlungen (nur AFP) |
| | | (1) | (2, AFP/MFP) | (3, AFP/MFP) | (4)=(3)/(2) | (5) |
| Förderfälle | Anzahl | 1.200 | 200 / 750 | 257 / 202 | 128,5% / 26,9% | 188 |
| Förderfähige Investitionen | Mio. Euro | 600 | 200 / 250 | 72,6 / 50,9 | 36,3% / 20,4% | 57,7 |
| Öffentliche Mittel | Mio. Euro | 30,3 | 32,0 | 6,5 / 6,1 | 39,4% | 4,7 |
| dav. Top-ups (Art.89) | Mio. Euro | 0,65 | 0,65 | 0,65 / 0,00 | | |

Quelle: ZPLR 2007-2013 (Stand: 2007, 2009); Auszahlungen gem. EU-Monitoring; eigene Berechnungen.

Inhaltlicher Schwerpunkt des AFP/MFP war die Förderung von Stallbauten und Melktechnik in der Rinderhaltung. In diesem Bereich waren 74 % der geförderten Investitionen bzw. 76 % der Förderfälle angesiedelt. Dagegen entfielen auf den Investitionsschwerpunkt Schweinehaltung lediglich 18,5 % der geförderten Investitionen (15,3 % der Förderfälle). Die übrigen Investitionsbereiche (Hallenbau, Gartenbau, Geflügelhaltung etc.) lagen insgesamt unter 10 %. In der Struktur sind

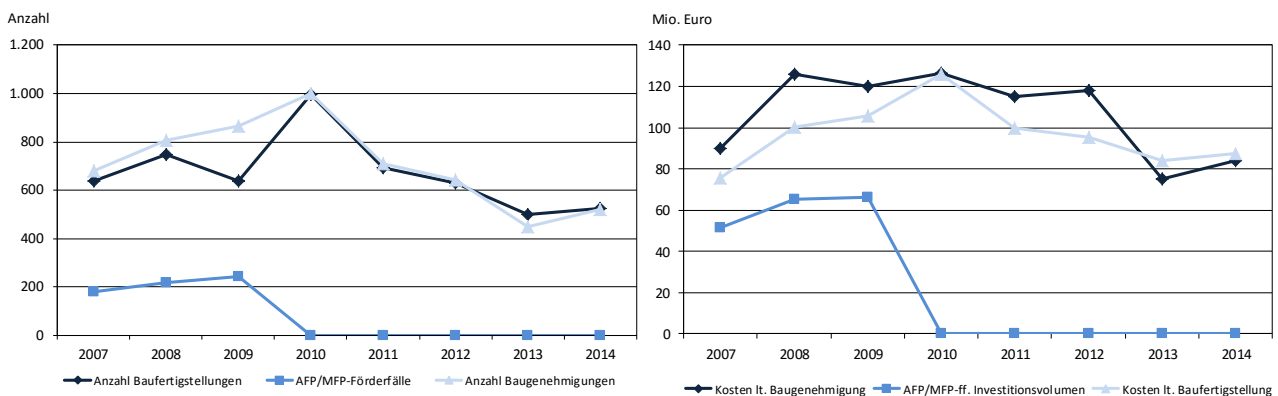
die Förderfälle im Vergleich zur vorhergehenden Förderperiode im Zeitraum 2000 bis 2006 (Margaritan et al., 2008) noch stärker auf den Stallbau konzentriert. Die förderbaren Investitionsvolumina je Förderfall waren mit durchschnittlich rund 290.000 Euro wesentlich höher als in der Vorperiode (175.000 Euro).

Mit dem inhaltlichen Schwerpunkt korrespondiert der räumliche Schwerpunkt der AFP/MFP-Förderung. Die bewilligten Fördermittel konzentrierten sich auf die viehstarken Kreise im Norden und in der Mitte Schleswig-Holsteins. Auf die drei milchviehstarken Kreise Nordfriesland, Schleswig-Flensburg und Rendsburg-Eckernförde entfielen rund 62 % der insgesamt geförderten Investitionen. Dabei ist zu beachten, dass diese Kreise aufgrund der naturräumlichen Bedingungen sehr unterschiedlich strukturiert sind, so dass auf die Geestregion jeweils die größten Förderanteile entfielen, während die Marsch bzw. das Hügelland nur wenige Förderfälle auswies. Im eher ackerbaulich geprägten Süden des Landes wurden vor allem Lagerhallen für landwirtschaftliche Produkte gefördert.

Reichweite der Fördermaßnahme (Code 121)

Das AFP/MFP besaß im Förderzeitraum 2007 bis 2009 eine große Reichweite im Hinblick auf die insgesamt durchgeführten baulichen Investitionen in der Landwirtschaft. Bezogen auf die erteilten Baugenehmigungen und die Baufertigstellungen erreichten die AFP/MFP-Förderfälle einen Anteil von etwa 30 % im Durchschnitt der Jahre (**Abbildung 11**). Dieser Anteil ging ab 2010 nach Aussetzung des AFP/MFP auf null zurück. Da der monetäre Umfang der geförderten Investitionen im Vergleich zur Gesamtheit der Investitionen überdurchschnittlich groß war, betrug der Anteil des mit AFP/MFP geförderten Investitionsvolumens im Vergleich zum Kostenvolumen der Baufertigstellungen je nach Jahr 63 bis 68 %. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im AFP/MFP auch technische Ausrüstungen (Melktechnik etc.) gefördert werden, die in der Baustatistik nicht enthalten sind.

Abbildung 11: Baugenehmigungen, Baufertigstellungen und AFP/MFP-Förderfälle: Anzahl und Umfang (Förderperiode 2007-2013)



Quelle: Statistikamt Nord, Statistische Berichte Niedersachsen (Bautätigkeit); LLUR-Bewilligungsdaten.

Bezogen auf die Zahl aller 14.123 landwirtschaftlichen Betriebe (bzw. 8.406 Haupterwerbsbetriebe) in Schleswig-Holstein (Destatis, 2011b) resultiert aus den 647 AFP- und MFP-Förderfällen eine Quote von 4,6 % (bzw. 7,7 %). Bei den geförderten 484 Milchviehbetrieben entspricht dies einer Quote von 14,1 % aller 4.523 Haupterwerbsbetriebe mit Milchviehhaltung in Schleswig-Holstein.

Mit Blick auf die Zielsetzung „Verbesserung des Tierschutzes“ ist die Reichweite der AFP-Förderung hinsichtlich der Tierhaltung wichtig. Aufgrund von Mängeln in der Datengrundlage¹¹ konnte aber der Anteil der mit Förderung „erreichten“ Tiere an der Gesamtzahl der in Schleswig-Holstein insgesamt gehaltenen Tiere nicht ermittelt werden. Ein möglicher Einfluss der Förderung auf die Haltungsbedingungen ist allerdings alleine aufgrund hoher Mitnahmeeffekte infolge der geringen Festbetragsfinanzierung und der frühen Aussetzung der Förderung als gering einzuschätzen.

5.3.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Untersuchungsansatz

Der Untersuchungsansatz für die zentrale Bewertungsfrage bezüglich der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Fördermittelempfänger knüpft weitgehend an die Ansätze der Ex post-Bewertung der vorangegangenen Förderperiode (Margarian et al., 2008) an. Die Entwicklungen geförderter Betriebe und die strukturell ähnlicher, aber nicht geförderter Referenzbetriebe (Kontrollgruppe) wurden zu jeweils gleichen Zeitpunkten betrachtet. Ergänzt wurde die Analyse durch das statistische Propensity-Score-Matching, das einen Vergleich von möglichst ähnlichen Vergleichsbetrieben aus den bei Vergleichsgruppen (sog. Zwillingen) beinhaltet (Kirchweger und Kantelhardt, 2015; Michalek, 2012; Michalek, 2014). Aus diesen kombinierten Vorher-Nachher- und Mit-Ohne-Vergleichen wurden die Wirkungen der geförderten Investitionen bei den unterstützten Betrieben abgeleitet („difference-in-difference“ Ansatz)¹².

Als Datenquellen werden bei den geförderten Betrieben die Investitionskonzepte und die Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung verwendet und bei den Kontrollgruppen die Jahresabschlüsse der schleswig-holsteinischen Betriebe des nationalen Testbetriebsnetzes. Das Investitionskonzept bildete die Datengrundlage für die Ausgangssituation („Vorher“), wobei die ökonomischen Kennzahlen auf bis zu drei Wirtschaftsjahren (WJ) der Vorabbuchführung beruhen. Allerdings verzichtete Schleswig-Holstein auf die Vorgabe der Verwendung eines einheitlichen und umfangreichen Investitionskonzepts in elektronischer Form. Von den 647 AFP/MFP-Förderfällen lagen nur 395 Investitionskonzepte (entspricht 61 %) in auswertbarem Format vor.

¹¹ Siehe Kapitel 2.1 „Datengrundlage“ im Modulbericht 5.3_MB AFP/MFP.

¹² Der ‚difference-in-difference‘ Ansatz wurde sowohl anhand eines einfachen Mittelwertvergleichs strukturell ähnlicher Betriebe als auch anhand des Propensity-Score-Matching (Vergleich von Betriebspaaren) durchgeführt. Die genaue Vorgehensweise ist im Modulbericht 5.3_MB AFP/MFP beschrieben.

In den Jahresabschlüssen der Auflagenbuchführung spiegeln sich die betriebliche Struktur und wirtschaftliche Situation nach Umsetzung des geförderten Vorhabens wider. Die ökonomischen Kennzahlen der Situation „Nachher“ beruhen auf dem Mittelwert der Angaben zum Geschäfts- und Vorjahr in den ausgewerteten Jahresabschlüssen, die Strukturdaten hingegen auf den Angaben zum Ende des Geschäftsjahres. Für die Evaluation standen nur Jahresabschlüsse von Betrieben zur Verfügung, deren Auflagenbuchführung von der ACT Angewandte Computer Technik GmbH (vormals Agrar-Daten GmbH) erstellt wurde.

Die Wirkungen von größeren Investitionen manifestieren sich, z. B. aufgrund von Aufstockungs- oder Lerneffekten, oft erst mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung. Um einen ausreichenden Abstand zwischen dem Bewilligungsjahr bzw. der Durchführung der geförderten Investitionen und den Jahresabschlussdaten sicher zu stellen, wurde für die kombinierte Auswertung von Investitionskonzepten und Jahresabschluss vom Ansatz in der vorangegangenen Ex post-Bewertung abgewichen und ein fixer zeitlicher Abstand zwischen Investitionskonzept und Jahresabschluss betrachtet. Es konnten folglich lediglich 143 Verknüpfungen zwischen Investitionskonzept und zugehörigem Jahresabschluss erstellt und ausgewertet werden. Dies entspricht rund 22 % aller AFP/MFP-Förderfälle.

Der Vergleich zwischen geförderten Betrieben und Testbetrieben beschränkt sich auf strukturell vergleichbare Betriebe, d. h. verglichen wurden nur Betriebe gleicher Hauptproduktionsrichtung (Futterbau-Milchviehhaltung und Veredlung) sowie ähnlichem Produktionsumfang zu Beginn des Betrachtungszeitraumes (Betriebsertrag zwischen 150.000 und 500.000 Euro). Durch diese Schichtung der Stichprobe reduzierte sich die Anzahl untersuchter AFP/MFP-geförderter Betriebe weiter auf 95 Fälle. Diese entsprechen 14,9 % der Förderfälle, die 15,6 % des förderfähigen Investitionsvolumens darstellen.

Im Gegensatz zum benachbarten Bundesland Niedersachsen wurde die Investitionsförderung in Schleswig-Holstein ab dem Jahr 2007 sehr stark reduziert und ab 2010 ganz ausgesetzt. Dies bietet die Möglichkeit für einen Mit-Ohne-Vergleich zwischen den Bundesländern. Zu diesem Zweck wurde die Investitions-, Produktions-, Erfolgs- und Strukturentwicklung von Milchviehbetrieben beider Länder anhand von Testbetriebsdaten und der verfügbaren (Agrar-)Statistik vergleichend analysiert. Um möglichst homogene Regionen mit ähnlichen strukturellen und natürlichen Bedingungen zu erhalten, wurden jeweils nur die „milchstarken“ Kreise der beiden Länder in die Untersuchung einbezogen. Die Analyseergebnisse wurden mit UnternehmensberaterInnen in Schleswig-Holstein diskutiert und inhaltlich ergänzt.

Für die Evaluierung der Tierschutzwirkungen des AFP/MFP erfolgte eine Analyse der Literatur zur Tiergerechtigkeit verschiedener geförderter Haltungsverfahren. Empirische Untersuchungen wurden nicht durchgeführt.

Frage 15: Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

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

Der Mittelwertvergleich zwischen geförderten Betrieben und strukturell ähnlichen, aber in der Betrachtungsperiode nicht geförderten Testbetrieben ergab (siehe **Tabelle 15**), dass die geförderten Milchviehbetriebe im Durchschnitt

- deutlich stärker gewachsen sind (ha LF, Milchkühe und -quote sowie Umsatzerlöse),
- den Arbeitskräftebesatz stärker erhöht haben als die Vergleichsbetriebe (d. h. der Wachstums- hat den Rationalisierungseffekt bei den geförderten Betrieben überkompensiert),
- Leistungsfähigkeit und Produktivität (BWS, BWS/AK) deutlicher steigern konnten, aber
- beim Betriebserfolg (Gewinn je Betrieb und je AK) deutlich schlechter abschnitten als die Testbetriebe.

Die hohen Variationskoeffizienten der Mittelwerte bei einzelnen Indikatoren resultierte daher, dass es sich trotz der Eingrenzung der in die Analyse einbezogenen Betriebe auf 150.000 bis 500.000 Euro Betriebsertrag zum einen um sehr heterogene Vergleichsgruppen handelt, und zum anderen die Entwicklungen der einzelnen Betriebe unterschiedlich verliefen. Auffallend war, dass sich der Gewinn je Unternehmen im Durchschnitt der geförderten Betriebe um 25.200 Euro verringerte. Dies war auf drastische Gewinneinbußen bei rund 59 % der geförderten Betriebe zurückzuführen, während der Anteil der Milchvieh-Testbetriebe mit Gewinnrückgang „nur“ 45 % betrug. Dies liegt vor allem an den investitionsbedingt höheren Abschreibungen der geförderten Betriebe. Bei der Betrachtung der BWS, die mit Abschreibung kalkuliert wird, lagen dagegen die geförderten Betriebe im Vergleich zu den nicht geförderten Testbetrieben deutlich günstiger. Hier wiesen nur 18 % der geförderten Betriebe negative Werte im Vorher-Nachher-Vergleich auf, während der entsprechende Anteil der Testbetriebe bei 28 % lag.

Tabelle 15: Mittelwertvergleich zwischen geförderten Betrieben und nicht geförderten Testbetrieben mit Milchviehhaltung in Schleswig-Holstein

| Kennzahl | Zeit | AFP/MFP-Förderfälle (AFP, n=79) | | Testbetriebe (TB, n=405) | | Signifikanz ²⁾ |
|---------------------------------|-----------------------|------------------------------------|------------------|-----------------------------|------------------|---------------------------|
| | | Mittelwert | VK ¹⁾ | Mittelwert | VK ¹⁾ | |
| Förderung [1.000 EUR] | | | | | | |
| förderf. Investitionsvolumen | | 299,4 | 37,4 | - | - | |
| davon: Rinderstall | | 244,8 | 47,9 | - | - | |
| AFP-Zuschuss | | 32,8 | 63,4 | - | - | |
| LF | Vorher (1) | 110,5 | 33,8 | 85,6 | 31,3 | *** |
| [ha] | Nachher (2) | 131,7 | 39,7 | 95,4 | 41,2 | *** |
| | (3)=(2)-(1) | 21,2 | 156,2 | 9,7 | 231,1 | *** |
| <i>Difference-in-difference</i> | <i>AFP(3) - TB(3)</i> | | | 11,5 | | |
| Milchquote | Vorher (1) | 690,29 | 33,2 | 520,07 | 224,5 | *** |
| [1.000 kg] | Nachher (2) | 941,45 | 42,8 | 719,43 | 52,3 | *** |
| | (3)=(2)-(1) | 251,15 | 94,1 | 199,36 | 134,2 | * |
| <i>Difference-in-difference</i> | <i>AFP(3) - TB(3)</i> | | | 51,8 | | |
| Milchkühe | Vorher (1) | 91,4 | 34,5 | 70,7 | 34,7 | *** |
| [Anzahl] | Nachher (2) | 145,8 | 48,5 | 98,1 | 53,4 | *** |
| | (3)=(2)-(1) | 54,4 | 91,4 | 27,5 | 138,9 | *** |
| <i>Difference-in-difference</i> | <i>AFP(3) - TB(3)</i> | | | 26,9 | | |
| Umsatzerlöse Kuhmilch | Vorher (1) | 212,3 | 31,6 | 162,4 | 35,9 | *** |
| [1.000 kg] | Nachher (2) | 418,1 | 47,0 | 284,0 | 58,9 | *** |
| | (3)=(2)-(1) | 205,8 | 73,5 | 121,6 | 107,3 | *** |
| <i>Difference-in-difference</i> | <i>AFP(3) - TB(3)</i> | | | 84,2 | | |
| Arbeitskräfte | Vorher (1) | 2,1 | 33,0 | 1,9 | 31,0 | * |
| [AK] | Nachher (2) | 2,4 | 61,5 | 2,1 | 45,8 | * |
| | (3)=(2)-(1) | 0,4 | 328,9 | 0,2 | 526,9 | |
| <i>Difference-in-difference</i> | <i>AFP(3) - TB(3)</i> | | | 0,2 | | |
| BWS | Vorher (1) | 97,2 | 76,2 | 88,9 | 43,5 | |
| [1.000 EUR] | Nachher (2) | 152,7 | 62,5 | 120,5 | 59,1 | *** |
| | (3)=(2)-(1) | 55,4 | 191,3 | 31,6 | 173,4 | *** |
| <i>Difference-in-difference</i> | <i>AFP(3) - TB(3)</i> | | | 23,9 | | |
| BWS / AK | Vorher (1) | 46,3 | 53,7 | 47,9 | 39,7 | |
| [1.000 EUR] | Nachher (2) | 68,5 | 56,6 | 59,6 | 42,4 | ** |
| | (3)=(2)-(1) | 22,2 | 209,2 | 11,7 | 211,9 | ** |
| <i>Difference-in-difference</i> | <i>AFP(3) - TB(3)</i> | | | 10,6 | | |
| Gewinn | Vorher (1) | 87,7 | 74,6 | 62,0 | 48,9 | *** |
| [1.000 EUR] | Nachher (2) | 62,5 | 130,2 | 65,3 | 59,7 | |
| | (3)=(2)-(1) | -25,2 | -422,0 | 3,4 | 1114,6 | *** |
| <i>Difference-in-difference</i> | <i>AFP(3) - TB(3)</i> | | | -28,6 | | |
| (Gewinn + Lohn)/AK | Vorher (1) | 37,4 | 49,2 | 37,8 | 45,6 | |
| [1.000 EUR] | Nachher (2) | 37,8 | 96,6 | 42,2 | 48,0 | * |
| | (3)=(2)-(1) | 0,4 | 1629,3 | 4,3 | 526,4 | |
| <i>Difference-in-difference</i> | <i>AFP(3) - TB(3)</i> | | | -3,9 | | |

1) VK = Variationskoeffizient; 2) Statistischer Mittelwertvergleich mittels nicht-parametrischem Wilcoxon-Vorzeichen-Rang-Test: *** = 1 % / ** = 5 % / * = 10 % Irrtumswahrscheinlichkeit

Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage der Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse geförderter Betriebe sowie Testbetriebe.

Der Matching-Ansatz verwendete aufgrund der rigideren Auswahl der Kontrollbetriebe deutlich weniger Testbetriebe für den Vergleich mit den AFP/MFP-Förderfällen. Es verblieb ein Nukleus von 32 deutlich gewachsenen Milchviehtestbetrieben. Deren gegenüber den geförderten Betrieben umfangreicheres Wachstum (Anzahl Milchkühe, Umsatzerlöse und Bruttowertschöpfung) spiegelte sich allerdings nicht in höherer Produktivitätssteigerung (BWS/AK, Gewinn/AK) wider.

Bezüglich der Schweinehaltung waren deutliche Unterschiede zur Milchviehhaltung zu konstatieren. Die geförderten Betriebe verringerten im Mittel ihre Zuchtsauen- und Mastschweinebestände, während die zum Vergleich herangezogenen Testbetriebe ihre Bestände im Beobachtungszeitraum leicht vergrößerten. Auch sanken im Durchschnitt der geförderten Betriebe Bruttowertschöpfung und Gewinn deutlich, während die Testbetriebe diese Erfolgskennzahlen steigern konnten. Dies war auf Gewinneinbußen bei 81 % der geförderten Betriebe zurückzuführen, während der Anteil der Schweine haltenden Testbetriebe mit Gewinnrückgang „nur“ 50 % betrug. Bei der Betrachtung der BWS wiesen 56 % der geförderten Betriebe negative Werte im Vorher-Nachher-Vergleich auf, während der entsprechende Anteil der Testbetriebe bei 35 % lag.

Die Entwicklung der Kennzahlen der geförderten Veredlungsbetriebe und deren Heterogenität können zum einen auf die geringe Fallzahl (n=16) zurückzuführen sein, zum anderen auch durch Auslagerung von Betriebsteilen der Veredlung in eigenständige Gewerbebetriebe im Betrachtungszeitraum, die damit im Jahresabschluss der Auflagenbuchführung des geförderten landwirtschaftlichen (Rumpf-)Betriebes nicht mehr erfasst werden, beeinflusst sein. Dies könnte sowohl die geringere Anzahl Nennungen bei Sauen- und Mastschweinebeständen gegenüber dem Zeitpunkt „Vorher“ erklären als auch die negative Erfolgsentwicklung.

Belastbare Ergebnisse des Matching konnten aufgrund der geringen Fallzahl der auswertbaren geförderten Veredlungsbetriebe (n=5) und deren struktureller Heterogenität nicht ermittelt werden. Eine Lockerung der Anforderungen an die Vergleichsbetriebe hätte zu invaliden Ergebnissen geführt.

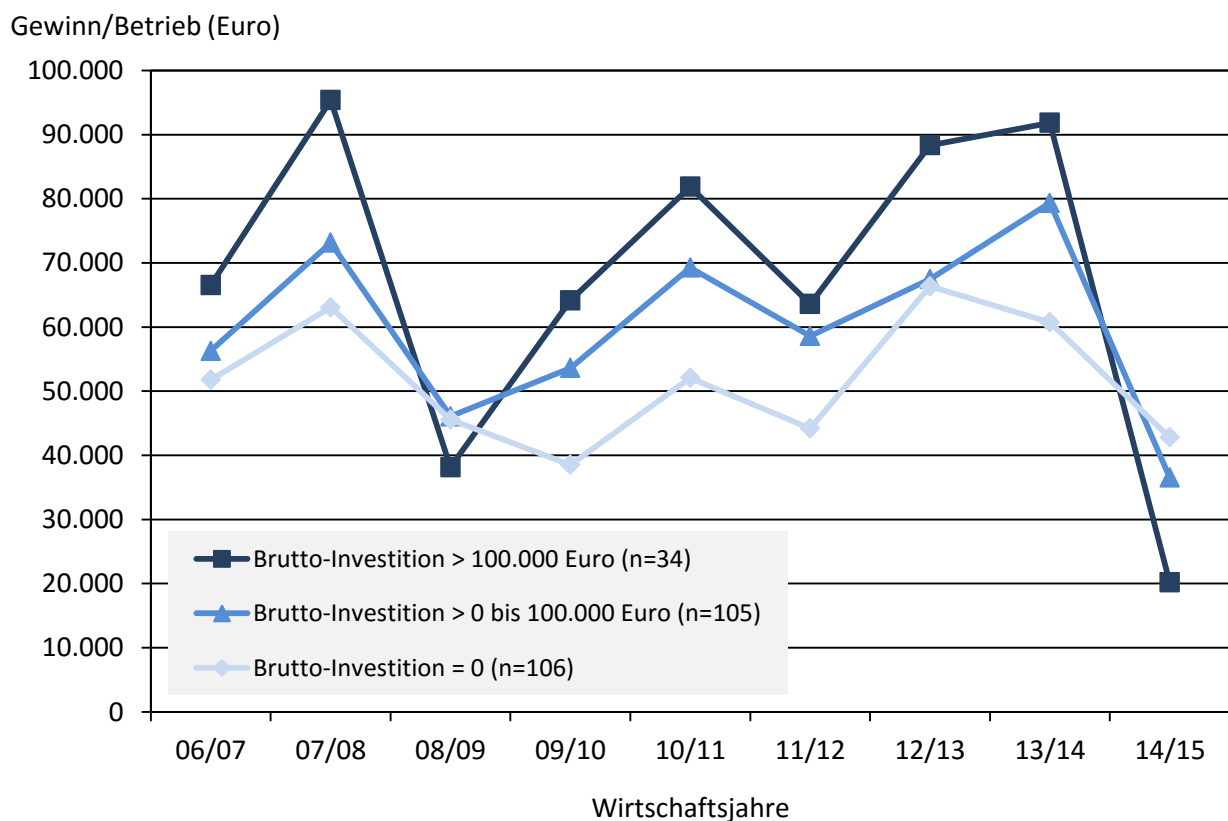
Die Auswertungen beruhen je nach Bewilligungsjahr auf den Jahresabschlüssen der WJ 2012/13 bis 2014/15. Die durchschnittlichen Gewinne der BMEL-Testbetriebe in Schleswig-Holstein sind im WJ 2014/15 im Vergleich zum Vorjahr und auch zum Mittel der WJ 2006/07 bis 2013/14 stark zurückgegangen. Im Durchschnitt aller erfassten Betriebe betrug der Gewinnrückgang (Gewinn plus Lohn je AK) im WJ 2014/15 im Vergleich zum Vorjahr -39 %; bei den Milchviehbetrieben lag der Rückgang deutlich höher (-63 %). Die Einkommenseinbußen werden sich im WJ 2015/16 voraussichtlich weiter fortsetzen (VLK, 2016). Wie stabil die Ergebnisse der Analysen angesichts dieser negativen wirtschaftlichen Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe sind, kann nur anhand von Plausibilitätsüberlegungen geschätzt werden:

- Betriebe mit umfangreichen Investitionen dürften im Vergleich zu Betrieben, die in der Förderperiode keine Investitionen durchgeführt haben, tendenziell stärker mit Festkosten (Abschreibungen, Zinsaufwand, Aufwand zusätzlicher Pachtflächen, etc.) belastet sein, so dass sich der Vorteil der mit Förderung durchgeführten Investitionen verringern dürfte.

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

Vor allem Betriebe mit hohen Investitionen in den letzten Jahren leiden unter hohen Kapitaldiensten. Fehlende Liquidität belastet die Gesamtheit der Milchviehbetriebe. Eine Analyse der Testbetriebe (**Abbildung 12**) bestätigt dies. In den Wirtschaftsjahren mit durchschnittlich relativ guten Gewinnen wichen die Betriebe mit hohen Brutto-Investitionen (mind. 100.000 Euro im Zeitraum WJ 2006/07 bis WJ 2014/15) deutlich nach oben ab, während sich die Abstände der Investitionsgruppen (hohe, kleine, keine) in den weniger guten Jahren verringerten. Im zuletzt verfügbaren Wirtschaftsjahr 2014/15 stürzten die Betriebe mit hohen Investitionen regelrecht unter das Niveau der anderen beiden Gruppen (kleine und keine Investitionen) ab.

Abbildung 12: Entwicklung des Betriebsgewinns in Schleswig-Holstein je nach Höhe der Brutto-Gebäudeinvestitionen (WJ 2006/07 – 2014/15)



Brutto-Gebäudeinvestition = Zugang Gebäude und bauliche Anlagen zum Anlagevermögen

Quelle: Eigene Auswertungen auf der Grundlage des BMEL-Testbetriebsnetzes.

Aus dem Vergleich der stark auf Milchwirtschaft ausgerichteten Regionen in Schleswig-Holstein¹³ (ohne AFP/MFP-Förderung)¹⁴ und in Niedersachsen¹⁵ (mit AFP-Förderung) ergaben sich zusätzlich folgende Erkenntnisse:

- Die Milcherzeugung in Niedersachsen hat im Zeitraum 2007-2014 stärker zugenommen (+34 %) als in Schleswig-Holstein (+26 %). Dies deutet auf zusätzliche Produktionsanreize durch das AFP hin. Allerdings könnten auch Produktionskapazitäten in Schleswig-Holstein unabhängig vom AFP verlagert worden sein (z. B. in den Bereich erneuerbarer Energien).
- Die jährlichen Brutto-Investitionen in Gebäude und bauliche Anlagen waren in Schleswig-Holstein nach Auswertung der Testbetriebe auch nach 2007 deutlich höher als in Niedersachsen (6.500 Euro/Jahr gegenüber 4.000 Euro/Jahr). Bei den Netto-Investitionen weisen jedoch die niedersächsischen Testbetriebe geringfügig höhere Werte auf. Besondere Tendenzen sind jeweils nicht erkennbar.
- Das ordentliche Ergebnis der niedersächsischen Milchvieh-Testbetriebe hat sich in den Jahren seit 2007, im Vergleich zu Betrieben in Schleswig-Holstein, günstiger entwickelt. Bis zum WJ 2010/11 lagen die Betriebe in Schleswig-Holstein fast immer über dem Vergleichswert der Betriebe in Niedersachsen. Seit dem WJ 2011/12 hat sich die durchschnittliche Erfolgslage zugunsten der niedersächsischen Betriebe verändert (+11.500 Euro/Betrieb und Jahr).
- Der betriebliche Strukturwandel verlief seit 2007 in Schleswig-Holstein etwas langsamer als in Niedersachsen. Während die Anzahl der niedersächsischen Milchviehbetriebe jährlich um 4,7 % zurückging, nahm deren Zahl in Schleswig-Holstein um 3,5 % pro Jahr ab.
- Laut Angaben von BetriebsberaterInnen (Agrar Beratung Nord e.V.) schränkten die Landwirte in Schleswig-Holstein ab 2007 („ohne AFP“) zunächst die nicht unmittelbar produktiven Investitionen (z. B. Siloplaten, Güllelager und deren Abdeckung, Gülleausbringungstechnik, Jungviehställe, Melktechnik) ein. Diese Einsparungen hätten aber, so die BeraterInnen, mittelfristig sehr wohl Auswirkungen auf die Produktion (Qualität der Jungviehnachzucht, Arbeitsbedingungen).
- Die durchgeführten baulichen Investitionen haben in vielen Fällen aufgrund der EEG-bedingten Einspeisevergütungen zu begleitenden Investitionen in Photovoltaik-Anlagen auf den neu geschaffenen Gebäudedächern geführt. Die finanziellen Überschüsse der PV-Anlagen trugen wiederum einen großen Teil der Investitionskosten der Gebäude. Die Investitionen in die PV-Anlage bieten bei Milchviehbetrieben eine Möglichkeit zur Diversifizierung bzw. Risikoverteilung und binden keine Arbeitskräfte.

¹³ Kreise Nordfriesland, Schleswig-Flensburg, Rendsburg-Eckernförde, Dithmarschen und Steinburg.

¹⁴ Die geringe Förderung in den Jahren 2007 bis 2009 mit max. 25.000 Euro (AFP) bzw. im Jahr 2009 mit max. 30.000 Euro (MFP) wird hier als Zustand „ohne-Förderung“ betrachtet.

¹⁵ Landkreise Cuxhaven, Stade, Wesermarsch, Friesland, Wittmund, Aurich, Leer, Ammerland.

Insgesamt ergibt der Vergleich der beiden Milchviehregionen, dass die Produktions- und die Erfolgsentwicklung der Betriebe in Niedersachsen im Vergleich zu den Betrieben in Schleswig-Holstein in den Jahren seit 2007 etwas positiver verläuft. Inwieweit dies auf die AFP-Förderung zurückgeführt werden kann, ist unklar, weil zeitgleich andere Einflussfaktoren wie die Energieerzeugung (Biogas, Photovoltaik, Windenergie) einerseits zu Verlagerungseffekten geführt und andererseits auch zu einer Einkommensstabilisierung durch Diversifizierung beigetragen haben dürften.

Frage 20: Weitere Wirkungen

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

Eines der AFP-Nebenziele in der Förderperiode 2007 bis 2013 war die Verbesserung der Tiergerechtigkeit in der Nutztierhaltung. Vor diesem Hintergrund waren einzelne, als nicht-tiergerecht geltende Verfahren wie die Anbindehaltung bei Milchkühen von einer Förderung ausgeschlossen, und es bestand die Möglichkeit, Stallbauten, die den Anforderungen an „besonders tiergerechte Haltungsverfahren“ genügten, mit einem erhöhten Fördersatz zu unterstützen (BMELV, 2007). Schleswig-Holstein hat diese erhöhte Förderung für „besonders tiergerechte Haltungsverfahren“ nicht angeboten.

Im Rahmen der Investitionsförderung konnten in Schleswig-Holstein Ställe (um-)gebaut werden, die den geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechen. Darunter fielen Ställe, die als nicht tiergerecht gelten (z. B. Vollspaltenbuchten in der Rinder- und Schweinemast), aber auch Boxenlaufställe für Milchkühe, die in Verbindung mit Weidegang hohen Ansprüchen an das Tierverhalten gerecht werden. Grundsätzlich bot die AFP/MFP-Förderung daher die Voraussetzungen für die Förderung von tiergerechten und von nicht-tiergerechten Ställen.

Die Wirkungen der Investitionsförderung auf das Tierwohl wurden in der Förderperiode 2007 bis 2013 nicht empirisch untersucht. Da weder im Hinblick auf rechtliche Rahmenbedingungen noch auf das Fördergeschehen tiefgreifende Veränderungen im Vergleich zur Vorperiode (2000 bis 2006) zu beobachten waren, konnte auf die Ergebnisse einer umfassenden deutschlandweiten Erhebung der Haltungsverfahren bei AFP-geförderten Betrieben in der Vorperiode zurückgegriffen werden. Die Bewertung anhand des nationalen Bewertungsrahmens (KTBL, 2006) zeigte, dass mit den neu gebauten Milchviehställen im Mittel eine Verbesserung des Aspekts Tierverhalten¹⁶ einherging. Diese war dort besonders deutlich, wo die Tiere nach der Förderung Zugang zu Weide hatten (Margarian et al., 2008). Im Gegensatz dazu verschlechterte sich die Situation bei den Mastschweinen im Zuge der Stallbauinvestitionen. Die Ursache dafür war, dass die neu gebauten Ställe fast ausschließlich Buchten mit Vollspaltenböden enthielten.

¹⁶ Die Begriffe Tiergerechtigkeit bzw. Tierwohl umfassen die Aspekte Gesundheit, Verhalten und Emotionen.

Mit dem AFP/MFP wurden größtenteils Laufställe für Milchvieh gebaut, die gute Voraussetzungen für die Ausführbarkeit des Normalverhaltens boten. Gleichzeitig wurden aber auch mit AFP/MFP-Förderung Ställe gebaut, die als nicht-tiergerecht bewertet werden (z. B. Mastschweine- und Rindermastställe mit Vollspaltenbuchten). Die Tierschutz-Wirkungen des AFP/MFP konnten daher nicht einheitlich mit „gut“ oder „schlecht“ bewertet werden.

Da mit dem AFP/MFP rentable Investitionen gefördert wurden und landwirtschaftliche Betriebe solche Investitionen aus wirtschaftlichen Gründen im Rahmen ihrer Unternehmensstrategie umsetzten, konnte davon ausgegangen werden, dass ein großer Teil der geförderten Vorhaben auch ohne Förderung umgesetzt worden wäre¹⁷. Diese Mitnahmeeffekte schränkten die positiven wie negativen Wirkungen des AFP auf die Tiergerechtigkeit ein.

Frage 20/2: Einführung von Innovationen und innovativer Verfahren in der Landwirtschaft

Unter Innovation wird in diesem Zusammenhang eine Neuerung (Technik, Prozess, Produkt) verstanden, die eine Leuchtturmfunktion für andere Betriebe besitzt, und die aufgrund der fehlenden Erfahrungswerte mit der Neuerung in der Region mit besonderen Risiken für das innovative Unternehmen behaftet ist. Die Gesellschaft kann ein Interesse daran haben, dass einzelne Unternehmen diese tragen und zur Verbreitung der Innovation bzw. zum Erkenntnisgewinn beitragen. Rein betriebliche Neuerungen wie z. B. ein Automatisches Melksystem stellen auf regionaler oder gar sektoraler Ebene längst keine Innovation mehr dar.

Eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe ist grundsätzlich über die Begünstigung der Einführung von Innovationen möglich. „Echte“ Innovationen spielten aber im AFP/MFP keine Rolle. Generell waren mit jeder größeren betrieblichen Investition technische, bauliche und/oder organisatorische Neuerungen im investierenden Betrieb verbunden. Diese Investitionen waren aber in der Regel nicht mit besonderen Risiken behaftet und besaßen selten eine Leuchtturmfunktion für andere Betriebe.

Das AFP/MFP war als breit angelegtes Förderprogramm nicht dazu geeignet, die Einführung von „echten“ Innovationen im Sektor zu unterstützen. Schon alleine die Verpflichtung zur Umsetzung von Vorhaben, die ex ante rentabel sein müssen, sowie die langjährigen Zweckbindungsfristen standen dem im Wege. Zur Innovationsförderung stellt der Markt andere Instrumente bereit, wie z. B. die der Landwirtschaftlichen Rentenbank. In der neuen Förderperiode könnten zudem über die Innovationspartnerschaften (EIP Agri) vermehrt Neuerungen angeregt und mit höheren Zuschüssen gefördert werden.

¹⁷ Manche Investitionen wären allerdings zum Teil später, in mehreren Teilschritten oder in anderer Ausführung durchgeführt worden.

5.3.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im Rahmen der einzelbetrieblichen Wirkungsanalysen konnte festgestellt werden, dass die mit der Förderung unterstützten Investitionen zu Wachstum, Rationalisierung und Produktivitätssteigerung bei den geförderten Betrieben geführt haben. Die eingetretenen Änderungen sind jedoch vorrangig auf die Investition und nicht auf deren (geringe) Förderung zurückzuführen, die ganz überwiegend reine Mitnahmen verursacht haben dürfte. Vor diesem Hintergrund war die Aussetzung des AFP/MFP ab 2010 konsequent.

Auch ohne Investitionsförderung gab es einen betrieblichen Strukturwandel, der durch Rationalisierungs- und Wachstumsinvestitionen bzw. durch Betriebsaufgabe vorangetrieben wurde. Anhand des Regionsvergleichs zwischen Schleswig-Holstein und Niedersachsen kann gefolgert werden, dass eine intensive Förderung Effekte auf die Produktion und die Rentabilität hatte. Die stark geförderten niedersächsischen Milchviehbetriebe konnten diesbezüglich ihre Position tendenziell stärker verbessern als die kaum bzw. nicht geförderten Betriebe in Schleswig-Holstein.

Grundsätzlich sind Markteingriffe in der deutschen Wirtschaftsordnung nur dann vorgesehen, wenn die Funktionsfähigkeit auf Produkt- oder Faktormärkten beeinträchtigt ist und daher gesellschaftspolitische Ziele nicht erreicht werden können. Ein Marktversagen ist im Hinblick auf potenziell rentable Investitionen für den landwirtschaftlichen Sektor nicht belegbar. Da der Finanzmarkt die Finanzierungsmittel für potenziell rentable Investitionen bereitstellt, führt die zusätzliche Förderung des Kapitaleinsatzes möglicherweise zu einer sektoralen Verzerrung des Faktoreinsatzes, die gesamtwirtschaftlich nicht vorteilhaft ist. Anders ist die Situation bezüglich der Bereitstellung von öffentlichen Gütern (v. a. Tier- oder Umweltschutz). Diese sind teilweise nur mit umfangreichen Investitionen zu erreichen, deren Rentabilität häufig nicht gegeben ist und die daher ohne Förderung nicht umgesetzt würden. Hier kann die Gewährung von zielgerichteten Investitionsanreizen grundsätzlich wirksam sein. Je nach Problemlage (z. B. Tierhaltungsverfahren, die höhere laufende Kosten nach sich ziehen) gibt es aber geeignetere Instrumente wie Tierprämien, Bildungs- und Beratungsförderung bzw. wären Förderkonzepte zu entwickeln, die durch das Zusammenwirken aufeinander abgestimmter Maßnahmen wirksam werden. Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik hat dem Bund in seinem Gutachten zur Tierhaltung in Deutschland eine stärkere Ausrichtung des AFP auf Tierschutzziele empfohlen (BMEL, 2015a).

Schleswig-Holstein hat in der Förderperiode 2014 bis 2020 eine deutliche Wendung in der Agrarinvestitionsförderung vollzogen. Es wird wieder ein Agrarinvestitionsförderungsprogramm angeboten. Gefördert werden aber nur noch Vorhaben, die besondere Anforderungen an Umwelt- bzw. Klimaschutz erfüllen. Stallbauten müssen besonders tiergerecht ausgeführt sein. Vor diesem Hintergrund werden folgende Empfehlungen – differenziert nach den Adressaten Land, Bund, EU – abgeleitet:

Empfehlungen an das Land

- Das Land sollte die nun praktizierte Fokussierung auf die Bereitstellung öffentlicher Güter (v. a. Tier- und Umweltschutz) beibehalten und zusätzlich prüfen, ob das Instrument der „nicht-produktiven Investitionen“ (Art. 17 der VO (EU) Nr. 1305/2013) für den Tierschutz eingesetzt werden könnte.
- Im Hinblick auf die Erreichung von Tierschutzziele werden die vielfach mit einer tiergerechten Haltung verbundenen höheren laufenden Kosten die Bereitschaft der Betriebe einschränken, in solche Verfahren zu investieren. Daher sollte ein kombinierter Einsatz von Investitions- und Prämienförderung geprüft werden.

Empfehlungen an den Bund

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

Empfehlungen an die EU

Im ELER ist die Investitionsförderung immer noch in erster Linie als Instrument zur Förderung von Wettbewerbsfähigkeit definiert. Gesellschaftliche Ziele wie Tier- und Umweltschutz stellen Nebenziele dar, die ggf. im Zuge von rentablen Investitionen miterreicht werden können. Dies sollte in folgender Weise geändert werden:

- Die Förderung sollte konsequent an der Verbesserung des Tierwohls und des Umwelt- und Klimaschutzes ausgerichtet werden.
- Das Problem der häufig nicht tiergerechten Haltung sollte im ELER explizit (nicht als Nebenziel) adressiert werden.

- Investitionen, die die Tiergerechtigkeit verbessern (z. B. mehr Platzangebot und Komfortliegeflächen), erhöhen aber nicht notwendigerweise die Wirtschaftlichkeit eines Unternehmens. Daher wäre zu erwägen, ob das Instrument der „nicht-produktiven Investitionen“ auch für den Tierschutz eingesetzt werden könnte.
- Entwicklung einer umfassenden Tierschutzstrategie, die im Bereich der Förderung zu einer konzertierten Nutzung der zur Verfügung stehenden Instrumente von Bildungs- und Beratungsmaßnahmen, investiven Maßnahmen und Prämienförderung führt. In diesem Zusammenhang sollten klare Vorgaben für Schnittstellen zwischen den Maßnahmen formuliert werden. Nur so können die Anlastungsbedenken der Länder wegen einer möglichen „Doppelförderung“ zerstreut und sinnvolle Kombinationen zwischen Prämien (Deckung höherer laufender Kosten) und Investitionsförderung ausgeschöpft werden.

5.4 Verarbeitung und Vermarktung (123)

Eine ausführliche Analyse und Bewertung der Maßnahme findet sich im Modulbericht 5.4_MB V&V.

5.4.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenbeschreibung

Die Maßnahme 123 verfolgte im Kern das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit (WBF) der Land- und Ernährungswirtschaft durch die investive Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen zu erhöhen und somit zur Absatzsicherung bzw. zur Erlössteigerung auf Erzeugerebene beizutragen. In Schleswig-Holstein orientierte sich die Maßnahmenausgestaltung eng an der NRR (BMELV, 2012). Dabei wurden für die Periode 2007 bis 2013 die bisher geltenden Förderungsgrundsätze¹⁸ zusammengefasst. Von einer Einschränkung der zu fördernden Produktionsbereiche/-sektoren wurde abgesehen, weil dies nach Auffassung des zuständigen Ministeriums aufgrund der strukturellen Gegebenheiten in Schleswig-Holstein nicht sachgerecht gewesen wäre (MLUR, 2007b). Allerdings legte das Land angesichts der großen Bedeutung der Milch- bzw. Meiereiwirtschaft in Schleswig-Holstein besonderen Wert auf die Förderung dieses Sektors.

Gefördert wurden vor allem Investitionen in Kapazitäten zur Erfassung, Lagerung, Kühlung, Sortierung, marktgerechten Aufbereitung, Verpackung, Etikettierung, Verarbeitung oder Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, die unter Anhang I des EG-Vertrages fielen. Mögliche Zu-

¹⁸ Förderung „Verarbeitung und Vermarktung“ VO (EG) Nr. 1257/1999, GAK-Mittel nach Marktstrukturgesetz sowie für die Förderung der „Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter Produkte“ und EU/Landesmittel zur Förderung der „Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen“ VO (EG) Nr. 1257/99 Art. 33.

wendungsempfänger (ZWE) waren Erzeugerzusammenschlüsse und -gemeinschaften sowie Unternehmen des Handels und der Verarbeitung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Die Zuwendung erfolgte als nicht rückzahlbarer Zuschuss in Form einer Anteilsfinanzierung zur Projektförderung. Die maximalen Fördersätze für kleine und mittlere Unternehmen (KMU)¹⁹ waren auf 25 % des förderfähigen Investitionsvolumens bzw. für Erzeugerzusammenschlüsse auf 35 % begrenzt. Mittelgroße Unternehmen (KMU⁺)²⁰ erhielten höchstens einen 20 prozentigen Zuschuss. Im Vergleich zur vorherigen Förderperiode 2000 bis 2006 fielen die Fördersätze somit geringer aus und der Kreis der Zuwendungsempfänger wurde eingegrenzt. Grund hierfür waren geänderte Vorgaben des Gemeinschaftsrechts in der VO (EG) Nr. 1968/2005 gegenüber der Vorgänger-VO (EG) Nr. 1257/1999. Neben der Wirtschaftlichkeitsvoraussetzung von Projektvorhaben bestand für geförderte Unternehmen die Verpflichtung, mindestens fünf Jahre lang mindestens 40 % der Aufnahmekapazität an den Erzeugnissen, für die sie gefördert wurden, durch Lieferverträge mit Erzeugern auszulasten.

Zielsetzung

Durch die Förderung von Investitionen in KMU sollte die Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Ernährungswirtschaft insgesamt gesteigert werden. Dadurch sollten v. a. regionale, in Schleswig-Holstein ansässige Unternehmen in der Verarbeitung und Vermarktung heimischer Produkte gestärkt werden. Bei der Förderung wurde zwar auf eine räumliche und sektorale Fokussierung verzichtet. Dennoch besaß die Milchwirtschaft eine besonders hohe Priorität, gerade um eine höhere Wertschöpfung der schleswig-holsteinischen Milchverarbeitung zu erreichen und somit höhere Milchauszahlungspreise zu generieren. So bestanden die Ziele sowohl in der Stärkung der gesamten schleswig-holsteinischen Meiereiwirtschaft als auch in der Erhöhung der Wertschöpfungsintensität in der Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte bzw. in der Erhöhung der Verarbeitungsquote in Schleswig-Holstein (MLUR, 2007b).

Relevanz

Die Maßnahme setzte einzelbetriebliche Investitionsanreize für Unternehmen der Ernährungswirtschaft und besaß somit grundsätzlich ein Potenzial, zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit auf Betriebsebene beizutragen. Zu Beginn der Förderperiode 2007 bis 2013 hatte v. a. die Milchwirtschaft in Schleswig-Holstein, die überwiegend genossenschaftlich geprägt war und sich aus relativ vielen kleinen Unternehmen zusammensetzte (Spannweite 19 bis 560 Mio. kg Milch pro Jahr), einen Nachholbedarf an Investitionen, da die Marktlage im Zuge des damals angekündigten Milchquotenendes und der zu erwartenden steigenden Milchmengen angespannt war (MELUR, 2012a). Ein Grund dafür waren i. d. R. noch die aus den 1980er Jahren stammenden Unterneh-

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

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

menstrategien, die Produkte an den Interventionsprodukten Milchkonzentrat und Butter anzulehnen²¹. Seit Beginn der Förderperiode hatte allerdings die Umstellung auf wertschöpfungsintensivere Produkte (v. a. Käseproduktion) zugenommen. Dabei zeigte sich aber auch, dass Neuausrichtungen in der Produktionsstruktur nicht nur schwierig und zeitintensiv sind, sondern v. a. die Einführung von neuen Produkten und Produktmarken in gesättigten Märkten, wie im Lebensmittelbereich üblich (BVE, 2016), eine große Herausforderung darstellt (Fitschen-Lischewski, 2010, S. 1).

Hinsichtlich der Finanzierungsmöglichkeiten bestand allgemein kaum Relevanz einer öffentlichen Förderung, da ein Marktversagen für rentable Investitionen nicht vorlag. In Hinblick auf die Absatz- und Preissicherung (z. B. Milchpreis) auf Erzeugerebene war die Maßnahme vor dem Hintergrund zunehmend volatiler Rohstoffmärkte dagegen geeignet, um zum Erzeugernutzen in Form von Absatz- und Preissicherheit beizutragen. Für sektorale Impulse war die Maßnahme auf Grund ihrer Reichweite nur im Milchsektor bedeutsam (12 von 19 meldepflichtigen Meiereien in Schleswig-Holstein wurden gefördert). Zudem konnte durch die Ausrichtung der Maßnahme der Primärsektor, der unter SP 1 des ZPLR-Schleswig-Holstein aufgeführte originäre Förderadressat, von der Förderung eher mittelbar und mit Ausnahme des Milchsektors eher geringfügig profitieren.

Umsetzung der Maßnahme

Laut ZPLR-Schleswig-Holstein sollten in der Förderperiode ursprünglich 85 Projekte mit einem förderfähigen Finanzvolumen von ca. 85 Mio. Euro unterstützt werden. Dafür stand anfangs ein Budget von 23,8 Mio. Euro zur Verfügung (Stand 2007 bis zum Health Check 2009), das im Verlauf der Periode mehrmals angepasst wurde. Nach dem Health Check erfolgte durch Mittelumschichtungen eine Aufstockung des Mittelansatzes, was vordergründig der Umstrukturierung im Milchsektor dienen und somit landwirtschaftliche Betriebe bei dem zukünftigen Bestehen auf dem weitgehend freien Milchmarkt unterstützen sollte. Auf Grund unzureichender Mittel verhängte das Land Schleswig-Holstein im Jahr 2011 einen Antragstopp, der erst Ende April 2013 wieder aufgehoben wurde. Durch die Aufhebung sollten strukturelle Verbesserungen im mittelständischen und handwerklichen Bereich in der Verarbeitung und Vermarktung erreicht werden (MELUR, 2013c, S. 9). Dadurch konnten zwei weitere Projekte bis Ende 2013 mit Fördermitteln unterstützt werden. Mit dem 6. Änderungsantrag (2012) wurde die Anzahl der Förderfälle deutlich nach unten korrigiert, da die Maßnahme, anders als erwartet, nur in geringem Umfang durch kleinere Projektvorhaben in Anspruch genommen wurde. Mit dem letzten Änderungsantrag betrug der Mittelansatz 21,8 Mio. Euro (MELUR, 2016b). Gegenüber den Ansätzen von 2009 betrug das Budget 2015 ca. 91,6 %. Damit entsprach die Inanspruchnahme der Maßnahmen in etwa den Erwartungen (MELUR, 2016b). Projektanträge konnten letztmalig im Jahr 2013 gestellt werden,

²¹ In der Halbzeitbewertung 2010 wurde ausführlich Bezug zur Entwicklung der Molkereistruktur genommen (Fitschen-Lischewski, 2010).

Auszahlungen erfolgten dagegen bis Ende 2015. Der Auszahlungsstand (Ende 2015) betrug inklusive Top-ups 22,1 Mio. Euro öffentliche Mittel (davon 10,9 Mio. Euro EU-Mittel)²².

Für die fachliche Konzeption sowie für die vollständige Abwicklung und Umsetzung der Maßnahme ist seit dem 01.05.2009 das schleswig-holsteinische Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (MELUR) zuständig. In der vergangenen Förderperiode wurde die Maßnahme vollständig im Wirtschaftsministerium umgesetzt, wo bis zum Ende April 2009 auch noch die finanztechnische Abwicklung, inhaltliche Steuerung und Projektbewilligung für die untersuchte Förderperiode stattfand. Die Auswahl der zu fördernden Projekte erfolgte im MELUR im Fall von knappen Mitteln auf Grundlage der Beurteilung verschiedener Auswahlkriterien, die eng mit den Maßnahmenzielen verbunden waren und nach Punkten gewichtet wurden. Hierbei wurden u. a. folgende Aspekte berücksichtigt: Unternehmensgröße, Produkt- und Prozesseigenschaften sowie Erzeugernutzen (MLUR, 2007b).

Im Verlauf der Förderperiode 2007 bis 2013 wurden in Schleswig-Holstein 46 Projekte mit einem Gesamtfördervolumen von 117,7 Mio. Euro förderfähigen Kosten und 20,4 Mio. Euro öffentlichen Mitteln gefördert (**Tabelle 16**)²³. Der Schwerpunkt lag deutlich im Milchsektor, sowohl in Bezug auf die insgesamt bewilligten Förderfälle (52,2 %), als auch in Bezug auf das gewährte Zuschussvolumen (82,0 %). Im Durchschnitt betrug das Investitionsvolumen je Förderfall 2,56 Mio. Euro. Der Milchsektor wies dabei im Schnitt die umfangreichsten Investitionsvorhaben (4,27 Mio. Euro) auf. Erheblich geringer waren die Volumina je Förderfall in den Sektoren Obst und Gemüse (0,77 Mio. Euro), Getreide (0,75 Mio. Euro), Vieh und Fleisch (0,54 Mio. Euro) sowie Blumen und Zierpflanzen (0,12 Mio. Euro). Regional verteilten sich die Investitionsbereiche gemäß den jeweiligen Produktions- bzw. Anbaugebieten der Landwirtschaft.

Tabelle 16: Förderzahlen zur Marktstrukturförderung in Schleswig-Holstein im Zeitraum 2007 bis 2013 (Bewilligungsdaten)

| Sektor | Förderfälle | | Förderfähige Kosten | | Öffentliche Mittel | |
|-----------------------------|-------------|--------|---------------------|--------|--------------------|--------|
| | Anzahl | % | Mio. Euro | % | Mio. Euro | % |
| Milch | 24 | 52,17 | 102,60 | 87,18 | 16,72 | 82,03 |
| Obst und Gemüse; Kartoffeln | 11 | 23,91 | 8,52 | 7,24 | 2,03 | 9,95 |
| Getreide | 5 | 10,87 | 3,74 | 3,18 | 0,94 | 4,59 |
| Vieh und Fleisch | 5 | 10,87 | 2,70 | 2,29 | 0,68 | 3,31 |
| Blumen und Zierpflanzen | 1 | 2,17 | 0,12 | 0,11 | 0,02 | 0,12 |
| Gesamt | 46 | 100,00 | 117,69 | 100,00 | 20,38 | 100,00 |

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

²² Davon entfielen zudem 1,8 Mio. Euro auf Altverpflichtungen (MELUR, 2016b).

²³ Die Angaben beruhen auf der vom MELUR bereit gestellten Projektliste (mit Stand von 2016). Die dort fehlenden Angaben zum zugehörigen Sektor der geförderten Investition wurden durch die Angaben aus den Antragsbögen ergänzt. Im Vergleich zum EU-Monitoring weichen die Zahlen aufgrund unterschiedlicher Zählweisen von Projekten geringfügig ab.

5.4.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Untersuchungsansatz

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

Dieser Untersuchungsansatz (Vorher-Nachher-Vergleich) lässt allerdings keinen Aufschluss darüber zu, ob und inwieweit die Änderung betrieblicher Kennzahlen auf die Investition, auf die Förderung oder auf andere Faktoren jenseits der Förderung zurückzuführen waren. Ein Vergleich von geförderten mit nicht geförderten Unternehmen (Mit-Ohne-Vergleich), der als Grundlage zur Ermittlung von Nettowirkungen erforderlich wäre, war aufgrund der fehlenden Daten für Betriebe ohne Förderung jedoch nicht möglich. Daher wurde hilfsweise etwa die Hälfte der in Schleswig-Holstein geförderten Unternehmen ergänzend in Form von leitfadengestützten Telefoninterviews befragt, in denen neben Fragen zu den zentralen Investitionswirkungen auch solche zum Investitionsverhalten ohne Förderung gestellt wurden.

Aus den Interviews konnten Rückschlüsse auf Mitnahmeeffekte gezogen werden, die als Grundlage zur Bewertung von Nettoeffekten einbezogen wurden.

Datengrundlage

Neben der regelmäßig vom MELUR zur Verfügung gestellten Projektliste (Stand 2016), die den Umsetzungsstand der Maßnahme abbildete (Förderfälle und Fördervolumen), lagen für die Auswertung 26 Projektabschlussbögen von 16 geförderten Betrieben bzw. Unternehmen vor (56,5 % der Förderfälle; 81,3 % der Zuschüsse). Gemäß KMU Definition waren dies zwei Kleinst-, sieben Klein- und drei mittlere Unternehmen sowie vier mittelgroße Unternehmen (KMU⁺). Die Indikatoren des Erhebungsbogens bezogen sich zum einen auf die geförderte Investition (Projektebene). Der weit größere Teil aber wurde auf Betriebs-/ Unternehmensebene²⁴ erhoben. Um hierbei Doppelzählungen zu vermeiden, die zu Über- bzw. Unterschätzungen von Effekten führen, sind mehrfach geförderte Unternehmen bzw. Betriebe jeweils zu einem Förderfall zusammengefasst worden. Da der Fokus der Maßnahme in Schleswig-Holstein auf dem Milch verarbeitenden Sektor lag und Meiereien oftmals bei mehreren Projekten mit Fördergeldern unterstützt wurden, ergab

²⁴ Im Fall von Unternehmen mit mehreren Betriebsstätten sollten sich die Indikatoren auf den Betrieb beziehen, in dem die geförderte Investition durchgeführt wurde.

sich eine Diskrepanz zwischen den geförderter Projekte (n=26) und geförderten Unternehmen bzw. Betrieben (n=16) In drei Fällen (davon eine Meierei) handelte es sich um neu gegründete Betriebsstätten, die für einen Vorher-Nachher-Vergleich nicht geeignet waren und daher das auswertbare Datenmaterial weiter verringerten.

Die Anwendung eines statistischen Mittelwertvergleichs (Vorher-Nachher-Vergleich) war aufgrund der geringen Anzahl von Förderfällen bei gleichzeitig großer Streuung (hohe Variationskoeffizienten) der Indikatoren nicht sinnvoll. Daher basierten die Ergebnisse hauptsächlich auf kumulierten Veränderungen der untersuchten Indikatoren. Diese Ergebnisse wurden durch Förderfälle mit hoher Indikатораusprägung beeinflusst, v. a. durch große Unternehmen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass der in den monetären Kennzahlen enthaltene Preiseffekt mittels des Erhebungsbogens nicht „bereinigt“ werden konnte. Dies ist z. B. gerade im Bereich Milch relevant, da es dort in den letzten Jahren erhebliche Erzeugerpreisveränderungen gegeben hat. Im Krisenjahr 2009 lag z. B. der durchschnittliche Auszahlungspreis der Molkereien ab 500 t Jahresliefermenge je kg Milch (4,2 % Fett; 3,4 % Eiweiß) in Schleswig-Holstein bei 22 Cent, während dieser im Jahr 2010 um etwa ein Drittel auf 30,7 Cent gestiegen ist (AMI, 2011). In Zusammenhang mit dem Schwerpunkt der Förderung auf Meiereien, von denen viele mehrfach gefördert wurden, resultierten z. T. große Veränderungen ($t_1 - t_0$) der Kennzahlen im Untersuchungszeitraum.

Die Telefoninterviews umfassten 17 geförderte V&V-Unternehmen aus Schleswig-Holstein. Die Auswahl der TeilnehmerInnen erfolgte auf Basis der Output-Analyse nach wichtigen Sektoren einerseits und nach Höhe der Zuschussvolumina andererseits, um in den Ergebnissen einen möglichst hohen Fördermittelanteil zu berücksichtigen.

Frage 15: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

In den nachfolgend dargestellten Ergebnissen werden ausschließlich Bruttowirkungen der geförderten Investitionen abgebildet. Ein Rückschluss auf die Nettowirkung der Förderung ist daher nicht zulässig. Ebenso wenig lassen sich die Ergebnisse auf den gesamten Sektor (Ernährungsgewerbe) oder für bestimmte Regionen hochrechnen²⁵.

Eine hohe bzw. ausreichende Wettbewerbsfähigkeit ist für die Unternehmen der Ernährungswirtschaft sowie auf Erzeugerebene von zentraler Bedeutung. Auf Basis der verfügbaren Daten setzte die Untersuchung der WBF zwar bei den geförderten V&V-Unternehmen an. Durch bestehende Interdependenzen zwischen den Akteuren ist davon auszugehen, dass die Erzeuger generell von

²⁵ Zur Bewertung der Einzelmaßnahmen wurden im Gegensatz zur vorhergehenden Förderperiode (EU-KOM, 2000) und anfänglich auch zur laufenden Förderperiode (EU-KOM, 2010) jeweils mehrere Bewertungsfragen formuliert. Schließlich aber fokussiert die EU-Kommission bezüglich der Maßnahme 123 auf die folgende zentrale Bewertungsfrage: Wie und in welchem Umfang hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der Fördermittelempfänger zu verbessern? (Frage 15, maßnahmenbezogene Frage) (ENRD, 2014).

wettbewerbsfähigen V&V-Unternehmen profitieren, z. B. in Form von Absatzsicherheit, stabilen Preisen sowie verbesserten Vermarktungsmöglichkeiten. Die einzelbetriebliche Wettbewerbsfähigkeit hängt wiederum von vielen Einflussfaktoren ab. In diesem Zusammenhang und vor dem Hintergrund des CMEF wurden hierzu folgende Aspekte bzw. Kennzahlen betrachtet: Bruttowertschöpfung, Arbeitsproduktivität, Ressourceneffizienz (Rohware, Energie, Wasser, Verpackungsmaterial), Innovationsaktivität, Beschäftigung sowie Qualität. Ergänzend hierzu bewerteten die 17 ZWE im Rahmen der Telefoninterviews die Entwicklung ihrer unternehmerischen Wettbewerbsfähigkeit.

Die Ergebnisse der Erhebungsbögen zeigten, dass der Aspekt Wettbewerbsfähigkeit die größte Priorität unter den verfolgten Investitionszielen besaß (44 % durchschnittliche Zielgewichtung). Im Meiereisektor wurde das Investitionsziel in Schnitt mit 41 % gewichtet. Die Bruttowertschöpfung (BWS), die als Maß für die Leistungsfähigkeit von Unternehmen aus dem Erhebungsbogen zur Bewertung herangezogen wurde, erhöhte sich im Vorher-Nachher-Vergleich um 97 % auf insgesamt 68,3 Mio. Euro. Der größte Anteil davon (76 %) ist auf die untersuchten Meiereien zurückzuführen, was mit einem insgesamt sehr starken Umsatzzuwachs einherging²⁶. Auf Betriebsebene spiegelte sich diese positive Tendenz in beinahe allen Betrieben bzw. Unternehmen wieder (Anstieg in 12 Betrieben, Rückgang in einem Betrieb), woraus sich eine insgesamt verbesserte WBF der untersuchten Unternehmen ableitet. Auf Basis der Erhebungsbögen war jedoch nicht belegbar, inwieweit Veränderungen auf mögliche Preis- bzw. Mengeneffekte zurückzuführen sind und ob es den Unternehmen gelang, eine größere Verarbeitungstiefe zu erreichen.

Die Ergebnisse der Interviews bestätigten, dass sich die WBF der Unternehmen verbesserte. Neben Aspekten der Marktentwicklung führten die ZWE die Entwicklung hauptsächlich auf die geförderten Investitionen zurück, d. h. im Betrachtungszeitraum wurden in diesen Fällen keine zusätzlichen Strukturinvestitionen (mit und ohne Förderung) durchgeführt. Zum Befragungszeitpunkt (Mitte 2014) bewerteten fast alle der 17 ZWE ihre WBF mit gut bis sehr gut, während das Ausgangsniveau etwas differenzierter beurteilt wurde: gut bis sehr gut (n=7), mittel (n=5), schlecht bis sehr schlecht (n=2), keine Antwort (n=3). Daher ist zu konstatieren, dass die befragten Meiereien, die einen Großteil der Meiereien in Schleswig-Holstein abbilden, allgemein gut aufgestellt waren²⁷, was auch von den Referenten des MELUR bestätigt wurde (MELUR, 2012a). Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Meiereien durch den Ausbau ihrer Kapazitäten besonders stark von der guten Entwicklung des Gesamtmarktes im Zeitraum 2010 bis Mitte 2014 profitiert haben. Bei Einbeziehung der durchschnittlichen Erzeugerpreise für Rohmilch auf Bundesebene, zeigte sich, dass diese in Schleswig-Holstein im Zeitraum 2005 bis 2013, mit Ausnahme der Jahre 2007 und 2013, im Vergleich zum Bundesmittel niedriger ausfielen (am stärksten im Jahr 2008). Ab 2010 ist der Abstand geringer geworden, sodass die Auszahlungspreise in Schles-

²⁶ Dies geht auch aus der Officialstatistik hervor: der Umsatz der dort aufgeführten Meiereien in SH hat sich von 2009 bis 2013 von insgesamt 601 Mio. Euro auf 1.079 Mio. Euro (+80 %) erhöht (Statistikamt Nord, 2011b; 2015).

²⁷ Dies entspricht auch den Aussagen der Halbzeitbewertung (Fitschen-Lischewski, 2010).

wig-Holstein 2013 sogar über dem Bundesmittel lagen. Im Mittel (2005 bis 2013) lag der Auszahlungspreis in Schleswig-Holstein mit 30,54 Cent unter dem Bundesdurchschnitt von 31,29 Cent (AMI, 2015; AMI, 2016). Ende 2014 setzte dagegen ein starker Preisverfall im Zuge der Gesammarktlage (Angebotsüberhang) ein, von dem u. a. besonders die Meiereien im Norden und Osten Deutschlands auf Grund der vordergründigen Verwertungsrichtungen (z. B. Milchpulver) betroffen waren.

Im Hinblick auf das Ziel, die Wertschöpfungsintensität in der Milchverarbeitung zu erhöhen, zeigte sich, dass ein Teil der geförderten Meiereien ihre Produktion auf wertschöpfungsintensivere Erzeugnisse (insb. Käse, aber auch im Bereich Molkeveredlung) umgestellt bzw. ergänzt haben. Zudem investierten Meiereien auch in die Modernisierung und Erweiterung von Trocknungsanlagen, um, auch auf Grund des damals erwarteten höheren Milchaufkommens im Zuge des Milchquotenausstiegs²⁸, Chancen im Export (z. B. Asien) nutzen zu können. Somit wurde das von Schleswig-Holstein verfolgte Ziel in Teilen umgesetzt²⁹. Ein großes Projekt in dem Zusammenhang war das Kooperationsprojekt, von vier unabhängigen Meiereien zur Herstellung von Trocknungsprodukten auf Milchbasis, was dazu beitrug, die Wertschöpfung bzw. die Milchverwertung in der Region zu sichern. Dafür wurden knapp 5,2 Mio. Euro (davon ELER 2,6 Mio. Euro) öffentliche Mittel eingesetzt.

Innovation und neue Technologien

Innovationen sind ein entscheidender Faktor zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen (Revilla Diez und Brandt, 2006). Anhand der Erhebungsbögen zeigte sich, dass Innovation lediglich ein Nebenziel der geförderten Investitionen darstellte (8,5 % Gewichtung), mit der größten Relevanz im Sektor Obst und Gemüse (10,0 % Gewichtung), gefolgt von Milchverarbeitung (8,4 % Gewichtung). Insgesamt waren nur in fünf von 26 Projekten mehr als 50 % der Investition auf die Entwicklung neuer Produkte, Prozesse und Technologien ausgerichtet. Allerdings waren die geförderten Investitionen in 16 Fällen (62 %) mit der Einführung neuer Technologien verbunden. Davon entfielen allein acht von 14 Investitionen auf den Bereich Milchverarbeitung. Darüber hinaus wurden in fünf Betrieben zusammen 85 neue Produkte eingeführt und mit diesen kumuliert 47,5 Mio. Euro Umsatzerlöse erzielt (6,3 % am Gesamtumsatz aller Betriebe). Neue Produktlinien fanden dagegen Einzug in zwei Betrieben. Allerdings muss es sich bei neuen Produkten bzw. Produktlinien nicht zwangsläufig um Innovationen handeln.

Im Hinblick auf eine Erhöhung der Innovationsaktivität – gemessen am Ausgabenanteil von Forschung und Entwicklung (F&E) am Umsatz – war nur ein geringer positiver Effekt festzustellen. Zudem wiesen lediglich drei Betriebe entsprechende F&E-Aktivitäten aus. Ein Grund dafür war,

²⁸ Im Nachhinein zeigt sich, dass die Milchproduktion in Schleswig-Holstein von 2007 bis 2014 um ca. 22 % gewachsen ist.

²⁹ Durch die Förderung des Baus der „gläsernen“ Meierei (Fertigstellung 2015) als Gemeinschaftsprojekt von 27 Landwirten wurde darüber hinaus ein wichtiger Impuls für leistungsfähige Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen für Bio-Milchprodukte gesetzt (MELUR, 2016b).

dass die generell mit hohen Risiken verbundenen F&E-Aufwendungen gerade für KMU, auf die der Kreis der ZWE begrenzt war, oftmals ein Problem darstellen (IVV und WZW, 2010, S. 64). Aktivitäten im Bereich der F&E finden daher, wie auch in anderen Wirtschaftszweigen üblich, eher in Abteilungen von größeren Marktteilnehmern oder im Verbund mit Universitäten und Forschungseinrichtungen statt (TCW, 2010). Im Rahmen der telefonischen Interviews bewerteten die UnternehmensvertreterInnen den Innovationsgehalt der geförderten Investitionen allgemein als gering. Mit den i. d. R. notwendigen Modernisierungsschritten, die z. T. sehr individuell an die Ansprüche des ZWE angepasst waren, wurde daher der neueste Stand der Technik anstatt einer „echten“ Innovation implementiert.

Produktqualität

Generell stellt Qualität einen wichtigen Erfolgsfaktor in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen dar, gerade in weitgehend gesättigten Märkten (BVE, 2016). So haben Unternehmen, die nicht ein gewisses Mindestmaß an Qualität bereitstellen, nur geringfügige Chancen sich langfristig in der Ernährungswirtschaft zu behaupten. Als Qualitätsbegriff wurden die Regelungen der EU gemäß Art. 22 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1974/2006 herangezogen sowie „andere“ Qualitätsregelungen³⁰. Auf Grundlage der Erhebungsbögen konnte allerdings nur bewertet werden, ob diese Regelungen in den geförderten Betrieben zur Anwendung kamen. Eine Aussage über die Qualitätseigenschaften war dagegen nicht möglich.

Für die ZWE war Qualität das zweitwichtigste Investitionsziel (Gewichtung 29,6 %), das am stärksten in den Sektoren Obst und Gemüse, Milch und im Ökobereich ausgeprägt war. Die Anzahl der in den geförderten Betrieben insgesamt eingesetzten Qualitätssicherungssysteme erhöhte sich von 24 auf 28 (davon von 19 auf 20 im Bereich Milch), während rund 70,0 % der Betriebe überhaupt Qualitätsprodukte im Sinne der EU-VO herstellten. Dazu gehörten zum einen ökologisch erzeugte Produkte (n=3 Betriebe), deren kumulierte Umsatzerlöse auf insgesamt 43,1 Mio. Euro (+84,9 %) gestiegen sind. Zum anderen erhöhten sich die gesamten Umsatzerlöse mit Erzeugnissen „anderer“ Qualitätsregelungen auf 688,5 Mio. Euro (+148 %). Mit Bezug auf die Gesamtumsätze aller untersuchten Betriebe nahm der Anteilswert von Qualitätserzeugnissen von 70,9 auf 67,0 % ab. Im Ökobereich blieb der Anteilswert (in t1 = 5,8 %) nahezu konstant.

Die Herstellung anerkannter Qualitätsprodukte übe wiederum Einfluss auf die landwirtschaftliche Produktion aus, da der benötigte Rohstoff den jeweiligen Anforderungen in der Verarbeitung und Vermarktung zu genügen hatte. Entsprechend positiv entwickelte sich die Nachfrage nach anerkannter Qualitätsrohware³¹, die, bis auf einen Fall aus dem Kartoffelbereich, in jedem geförderten Betrieb zunahm. Der Anteilswert von Qualitätsrohware am Gesamtrohwarenbezug blieb im Öko-

³⁰ Die EU-Regelungen beinhalten: Biokennzeichnungsverordnung, Schutz von geografischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen, traditionelle Spezialitäten sowie einzelstaatliche Lebensmittelqualitätsregelungen.

³¹ Darunter fallen einerseits Rohware aus Öko-Produktion gemäß EU-VO und Rohware aus etablierten Qualitätsprogrammen (z. B. Prüfsystem für Qualität und Sicherheit „QS“) andererseits.

bereich nahezu konstant (5,7 %) und stieg im Bereich anderer etablierter Qualitätsprogramme (z. B. QS) leicht auf 79,0 % an.

Im Rahmen der Interviews bestätigte sich die qualitätsverbessernde bzw. -erhaltende Wirkung der geförderten Investitionen bei mehr als zwei Drittel der befragten ZWE mit Bezug auf Produkt- bzw. Prozessqualitätangaben. Wichtige Aspekte waren hierbei u. a. Produktstabilität und -sicherheit, was sich insbesondere positiv in Hinblick auf die Herstellung marktorientierter Erzeugnisse und Kundenanforderungen auswirkte.

Ressourceneffizienz

Der effiziente Einsatz von Ressourcen hat für Unternehmen der Ernährungswirtschaft eine große Bedeutung hinsichtlich der Kostenreduktion, um sich Vorteile im intensiven Wettbewerb zu verschaffen. Eine Produktion ist dann effizient, wenn ein gegebener Ertrag mit minimalem Aufwand (Faktoreinsatz) erzielt oder bei gegebenem Aufwand ein maximaler Ertrag erreicht wird. In den Erhebungsbögen zeigte sich, dass sowohl die (kumulierten) Faktoreinsatzmengen als auch die BWS, die zur Beurteilung der Effizienz ins Verhältnis zu den Einsatzfaktoren gebracht wurde, gestiegen sind. Folgende Effizienzsteigerungen wurden erreicht: Energie (+53,9 %), Rohware (+86,5 %), Vollbeschäftigte (FTE) (+26,0 %), Wasser (+21,9 %) sowie Verpackungsmaterial (+107,0 %).

Mit Bezug auf die BWS hat sich die Arbeitsproduktivität (BWS/FTE) über alle Betriebe hinweg um 24,6 % auf 127.000 Euro erhöht. Dabei erfolgte im Milchsektor der stärkste Anstieg (+44,5 %). Auf Betriebsebene zeigte sich in jedem Fall eine positive Entwicklungstendenz. Die Zahl der Vollbeschäftigten stieg, mit Ausnahme einer Meierei, in allen Betrieben (12 von 13) um 98 FTE auf insgesamt 474 FTE³² an. Rund 81 % der Beschäftigten entfielen dabei auf die Meiereien. Der Gesamtanteil weiblicher Beschäftigter erhöhte sich von 22,8 auf 25,8 %. Gleichzeitig verbesserte sich das Verhältnis von BWS/Personalaufwand um 22,9 %. Dies bedeutet, dass je erzeugten Euro BWS weniger für Personal aufgewendet werden muss.

Mit Bezug auf die BWS hat sich ebenfalls die Produktivität über alle Betriebe hinweg für folgende Einsatzfaktoren im Mittel verbessert: Wasser (+48,3 %); Rohware (+23,8 %) und Verpackungsmaterial (+10,4 %). Im Hinblick auf den Aspekt Wasser verbesserte sich bei 5 Investitionen die Abwasserqualität (2 davon über den gesetzlichen Vorgaben), was mit der Einführung neuer Technologien korrespondieren dürfte. Leicht verringert (-7,5 %) hat sich dagegen im Schnitt die Energieproduktivität³³, wobei allerdings mehr als 50 % der Betriebe eine Verbesserung hierzu erzielten.

³² Mit Hinzunahme der drei neu gegründeten Betriebe erhöhte sich die Zahl der FTE um weitere 48 auf insgesamt 522 FTE.

³³ Die Bewertung der Energieeffizienz erfolgte in Anlehnung an den Indikatorenbericht zur Nachhaltigen Entwicklung in Deutschland 2014 (DESTATIS, 2014).

Erzeugernutzen

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

Die Gesamtnachfrage nach landwirtschaftlicher Rohware stieg in den geförderten Betrieben um 278,71 Mio. Euro (+86,5 %) auf 600,9 Mio. Euro an. Auf den Milchsektor entfielen dabei allein 270,6 Mio. Euro. Im Sektor Sonstiges sowie in darin enthaltenen Teilsektoren stieg die Rohwarennachfrage ebenfalls an, was mit einem Zuwachs von insgesamt 32,2 % etwas geringer ausfiel. Aufgrund der monetären Erfassung der Rohware war hierbei eine Differenzierung nach Preis- und Mengeneffekt allerdings nicht möglich. In Bezug auf den Gesamtumsatz verringerte sich der Anteilswert der Rohware von 82,5 auf 80,5 %.

Der Anteil der vertraglich gebundenen Rohware stieg insgesamt von 76,9 auf 85,5 % an. Sektoral gab es Unterschiede, da die eingeforderte GAK-Vertragsbindung (40 %) für bestimmte Sektoren u. a. aufgrund langjähriger Lieferbeziehungen oder für Genossenschaften (insb. im Milchsektor) nicht relevant war. So wies der Milchsektor bereits vor den geförderten Investitionen einen hohen Anteilswert an Vertragsbindungen aus (94,3 %). Aber auch im Bereich Obst- und Gemüse sowie im Ökobereich wurden im Schnitt zuvor (t0) mehr als 80 % der Rohware über mehrjährige Verträge abgewickelt, sodass die Vertragsrohware in den Bereichen kaum zunahm. Die deutlichsten Ausschläge zeigten sich im Kartoffelbereich, in dem die Rohware zuvor nicht über solche Kontrakte geregelt wurde.

Im Rahmen der Interviews stellte sich ergänzend hierzu heraus, dass die eingeforderte Vertragsbindung einen Einfluss vor allem im Getreidesektor hatte, da langjährige Kontrakte nicht üblich sind und teilweise auch als Hemmnis seitens der Lieferanten betrachtet würden (z. B. fehlende Flexibilität). Nach den Aussagen der Befragten partizipierten die Erzeuger aber insgesamt an der Förderung, v. a. in Form von Absatz- und Preissicherheit. Im Milchsektor leisteten die geförderten Investitionen nach Aussagen der interviewten ZWE einen positiven Beitrag zu stabilen und teilweise höheren Auszahlungspreisen, u. a. auf Grund einer verbesserten Rohstoffverwertung in der Region.

Abschätzen der Nettowirkung

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

Anhand der Ergebnisse der telefonischen Befragung von 17 ZWE zeigte sich, dass in den meisten Fällen (bei 88 % der befragten Unternehmen) auch ohne Förderung investiert worden wäre. Die Investitionen wären bei drei ZWE vollkommen identisch verlaufen (vollständige Mitnahme). Der weitaus größere Teil der geförderten Investitionen (bei 70 % der befragten Unternehmen) wäre dagegen mit Modifikationen durchgeführt worden (partielle Mitnahme). Dabei hätte sich der Umfang der Investitionen (Volumeneffekt) bei sieben ZWE reduziert und bei weiteren sieben ZWE wären die Investitionen in (leicht) geänderter Ausführung durchgeführt worden. Der Zeitpunkt der Investitionsdurchführung wäre allerdings bei der Mehrzahl der befragten ZWE (n=8) gleich geblieben, was nur einen geringen Vorzieheffekt impliziert. Die Nettowirkung der Förderung fiel daher auf Grund der Mitnahme (vollständig und partiell) geringer aus. Es gab allerdings zwei ZWE, die die geförderten Investitionen ohne Förderung nicht umgesetzt hätten.

Im Hinblick auf die Finanzierungssituation ist zu konstatieren, dass kein Marktversagen zu erkennen und die Kapitalausstattung der ZWE ausreichend waren. Trotzdem war die Förderung nach Angaben der ZWE hilfreich und wirkte auf Grund des bonitätsstärkenden Eigenkapitalcharakters stabilisierend. Experten des MELUR gehen zudem davon aus, dass von der Förderung ein positiver psychologischer Effekt ausgeht, der insb. bei Genossenschaften und deren Mitglieder wichtig ist, um den nötigen Rückhalt für Investitionsentscheidungen zu erhalten (MELUR, 2012a).

5.4.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen

In dieser Förderperiode, wie auch in der vorherigen Periode 2000 bis 2006, stellte sich als Schwerpunkt der Förderung in Schleswig-Holstein der Milchsektor heraus, wobei die EU-seitige Einschränkung auf KMU erst in dieser Periode galt. Nach Aussage des MELUR wurden somit so gut wie alle Meiereien in Schleswig-Holstein in den vergangenen Jahren gefördert (MELUR, 2012a). Wie schon zur Halbzeitbewertung festgestellt, haben einige der Meiereien ihre Produktion auf wertschöpfungsintensivere Produkte (Käse, Molkenveredlung) umgestellt bzw. ergänzt (Fitschen-Lischewski, 2010) und dadurch die Milchverwertung in der Region gesichert. Zudem haben die Meiereien in die Modernisierung und Erweiterung von Trocknungsanlagen investiert, um eine bessere Verwertung zu erzielen. Somit konnte das vom Land verfolgte Ziel „Erhöhung der Wertschöpfungsintensität“ im Milch verarbeitenden Sektor in Teilen umgesetzt werden.

Die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen verbesserte sich auf Basis der im Erhebungsbogen untersuchten Indikatoren (u. a. BWS, Umsatz, Beschäftigung, Effizienz, Produktivität, neue Technologien) „brutto“ in nahezu jedem untersuchten Betrieb. Damit trugen die Investitionen zum Ausbau und Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen bei. Allerdings wären Investitionsvorhaben nach Aussagen der telefonisch befragten ZWE auch ohne Förderung ähnlich durchgeführt worden, d. h. der Hauptteil der Zuwendungen wurde mitgenommen. Die Nettowirkung der Förderung war daher gering.

Mit Ausnahme des milchverarbeitenden Sektors war eine Bewertung sektoraler Effekte hinsichtlich Strukturverbesserung bzw. Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit anhand der Datenlage aber nicht möglich. Potenzielle sektorale Effekte waren durch die Reichweite der Maßnahme ohnehin begrenzt. Im Milchbereich bestand nach Expertenmeinung zu Beginn der Förderperiode ein Nachholbedarf an Investitionen, der weitestgehend kompensiert wurde und dem sich eine positive Dynamik im Meiereisektor anschloss (MELUR, 2012a). Die Meiereien in Schleswig-Holstein sind trotz ihrer vergleichsweise kleinbetrieblichen Struktur insgesamt gut aufgestellt, was auch durch die Aussagen der telefonisch befragten ZWE bestätigt wurde.

Ein wesentliches Ziel der Maßnahme bestand darin, den Erzeugernutzen durch einen hohen Anteil vertraglich gebundener Rohware zu erhöhen und somit zur Absatz- und Preissicherheit auf Erzeugerebene (Erzeugernutzen) beizutragen. Tatsächlich erhöhte sich der durchschnittliche Vertragsbindungsanteil im Zuge der geförderten Investitionen im Schnitt nur gering von 77 auf 85 %. Im Milchsektor erhöhte sich der ohnehin hohe durchschnittliche Vertragsbindungsanteil von 95 auf 99 %, im Sektor Sonstiges von 57 auf 69 %. Die Fördervoraussetzung von mindestens 40 % Vertragsbindung wurde daher schon vor den geförderten Investitionen meistens erfüllt, z. B. aufgrund von Regelungen in den Satzungen von geförderten Genossenschaften, die insbesondere im Milchbereich vertreten waren.

Empfehlungen an das Land

Im Hinblick auf das Ziel „Wettbewerbsfähigkeit“ besteht aus Sicht der Evaluation derzeit kein Bedarf für eine öffentliche Förderung, da die Ernährungsbranche in Schleswig-Holstein, auch durch in der Vergangenheit gewährte Förderung, insgesamt wettbewerbsfähig ist und die Finanzierungsmöglichkeiten für grundsätzlich rentable Investitionen günstig sind. Hinzu kommen hohe Mitnahmeeffekte sowie die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen durch die investive Förderung von einzelnen Marktteilnehmern. Aus Sicht der Evaluation sollte daher die Beeinflussung der Investitionsentscheidungen von Unternehmen durch Kapitalsubventionen in Zukunft grundsätzlich vermieden werden. Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass dies zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen regional sowie international erfolgen müsste.

Innovationen, die zur nachhaltigen Sicherung bzw. Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit entscheidend sind, spielten in der Förderperiode nur eine geringe Rolle. Da Innovationen eine intensive Forschung und Entwicklungsphase vorausgeht, wurde bereits in der Halbzeitbewertung empfohlen, dass Innovationsförderung durch geeignetere Instrumente, wie z. B. der Unterstützung von Kooperationen relevanter Akteure (Universitäten bzw. Forschungseinrichtungen sowie besonders innovative Projekte einzelner Betriebe) stattfinden sollte (Fitschen-Lischewski, 2010). Einen Beitrag hierzu kann z. B. das vom Land Schleswig-Holstein etablierte Clustermanagement „Kompetenznetzwerk Ernährungswirtschaft“ (KNE e.V.) leisten. Darüber hinaus erhalten Innovationen in der aktuellen Förderperiode 2014 bis 2020 eine Priorisierung, v. a. durch die Möglichkeit der Förderung im Rahmen der Europäischen Innovationspartnerschaften (EIP-agri) sowie anhand von Kriterien zum Projektauswahlverfahren.

Empfehlungen an die EU

Die Beschränkung der Förderung auf Erzeugnisse, welche im Anhang I des EG-Vertrages aufgelistet sind, ist nicht mit allen Maßnahmenzielen konsistent. So führen beispielsweise veränderte Konsumpräferenzen zu immer stärker verarbeiteten Produkten, die nicht im Anhang I enthalten sind. Durch die höhere Verarbeitungsstufe könnten die V&V-Unternehmen aber in der Regel eine höhere Wertschöpfung realisieren. Unternehmen, die in diesem Sinne marktgerecht produzierten, wurden von der Förderung ausgeschlossen. Dahingehend sind die in der aktuellen Förderperiode 2014 bis 2020 geltenden EU-Regelungen – Begrenzung auf den Input – aus Sicht der Evaluation zu begrüßen.

5.5 Ländliche Neuordnung einschließlich freiwilliger Landtausch (125/1)

Die Teilmaßnahme 125/1 beinhaltet die Förderung von Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz gemäß der NRR. In diesem Kapitel wird einheitlich der auch in der NRR verankerte Begriff „Flurbereinigung“ verwendet. Eine ausführliche Analyse und Bewertung der Maßnahme findet sich im Modulbericht 5.5_MB Flurbereinigung.

5.5.1 Maßnahmenüberblick

Beschreibung der Maßnahme und Zielsetzung

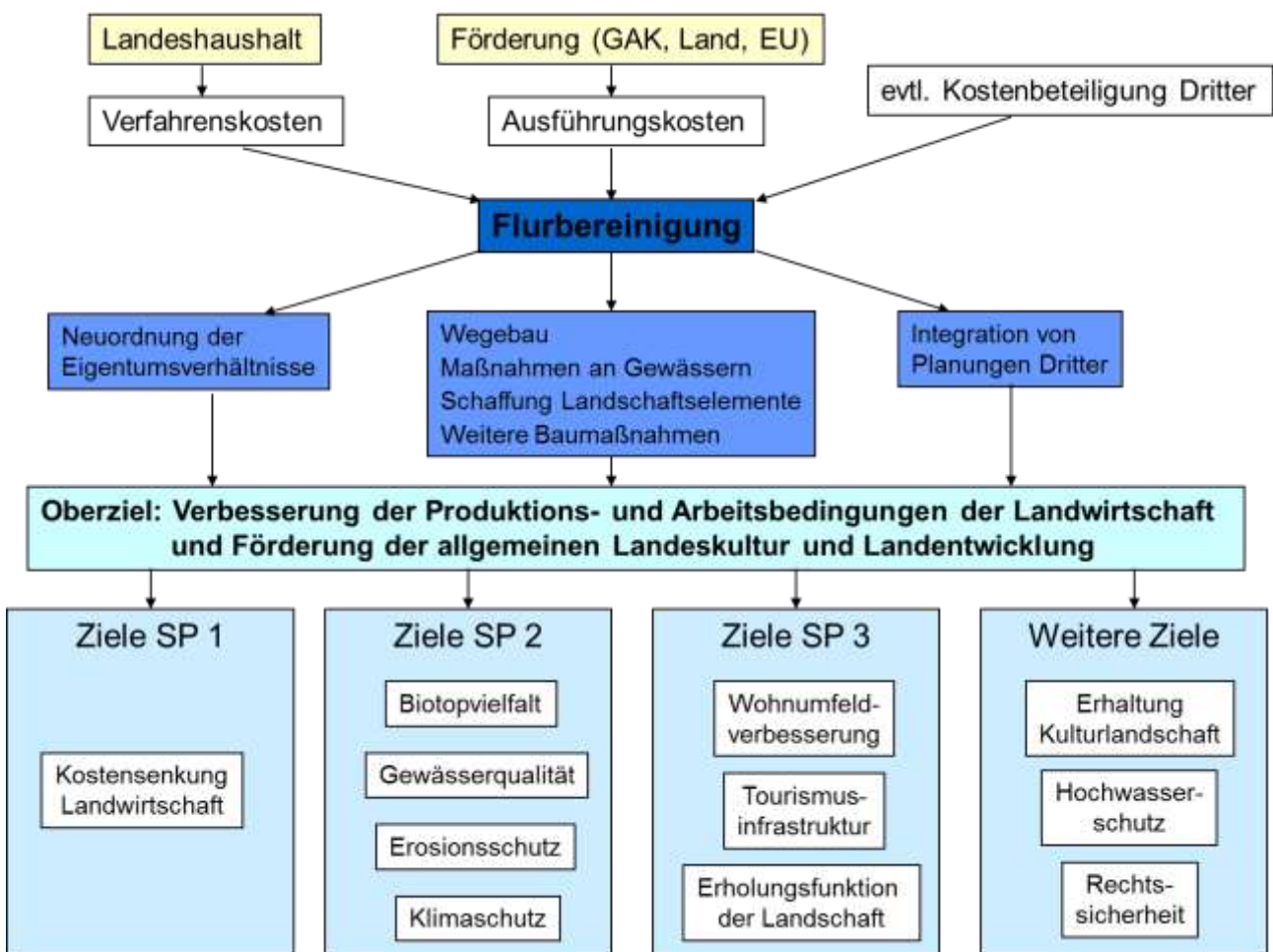
Flurbereinigungsverfahren dienen nach dem zugrunde liegenden FlurbG der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen der Land- und Forstwirtschaft, aber auch der Förderung der allgemeinen Landeskultur und Landentwicklung. Hierzu werden die Grundstücke in einem abgegrenzten Verfahrensgebiet den Beteiligten unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Nutzungsinteressen neu zugeteilt (Bodenordnung), gleichzeitig werden eigene Baumaßnahmen der Teilnehmergemeinschaft (TG) durchgeführt und fachliche Planungen Dritter mit einbezogen und umgesetzt. Die Flurbereinigungsbehörde fungiert dabei als neutrale Stelle, die zwischen den konkurrierenden Ansprüchen an die Nutzung bestimmter Flächen vermitteln und Ausgleiche schaffen kann. Aufgrund der Bündelung von Zuständigkeiten und Genehmigungskompetenzen bei der Flurbereinigungsbehörde ist Flurbereinigung ein einzigartiges Instrument zur Lösung komplexer Probleme der Inanspruchnahme von Flächen im ländlichen Raum. Dabei entsteht durch die Vielzahl möglicher Nutzungsinteressen, Arten von Beteiligten und Grundeigentümern in jedem Verfahren ein sehr spezifischer Mix aus Zielen und Aufgaben.

Träger des Verfahrens ist die TG, ein auf Dauer des Verfahrens angelegter Zusammenschluss aller betroffenen Grundeigentümer als Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die TG trägt die zur Ausführung des Verfahrens erforderlichen Kosten (§ 105 FlurbG). Die Verfahrenskosten, d. h. die Personal- und Sachkosten der Flurbereinigungsbehörden, trägt dagegen allein das Land. Werden im Rahmen des Verfahrens Aufgaben zugunsten Dritter erledigt (z. B. Straßenbau-, Wasser-, Natur-

schutzbehörden etc.), so beteiligen sich diese im angemessenen Umfang an den Ausführungskosten und im Rahmen von Unternehmensflurbereinigungen nach § 87 FlurbG auch an den Verfahrenskosten.

Die Interventionslogik der Förderung der Flurbereinigung (**Abbildung 13**) ist so komplex wie das Instrument selbst. Als Input werden sowohl geförderte Ausführungskosten als auch Verfahrenskosten (sowie evtl. Kostenbeteiligungen Dritter) koordiniert eingesetzt, um ein Flurbereinigungsverfahren umzusetzen. Innerhalb des Verfahrens wird ein spezifischer Mix aus den Verfahrensbestandteilen Bodenordnung, Planung, Baumaßnahmen der TG sowie Maßnahmen Dritter umgesetzt, die in Kombination auf das Oberziel „Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen der Land- und Forstwirtschaft und Förderung der allgemeinen Landeskultur und Landentwicklung“ abzielen. Je nach Verfahren wird darunter eine Kombination ganz unterschiedlicher Ziele verfolgt, die allen drei Schwerpunkten des ZPLR zugeordnet werden können, und die auch noch weitere Ziele beinhaltet.

Abbildung 13: Interventionslogik der Förderung der Flurbereinigung



Quelle: Eigene Darstellung.

Relevanz

Laut Maßnahmenbeschreibung (MLUR, 2009a) ist der vorrangige Ansatzpunkt der Flurbereinigung die Neuordnung ländlichen Grundbesitzes. Als strukturelle Probleme werden die Besitzzer-splitterung und die unterschiedlichen Nutzungsansprüche an Flächen im ländlichen Raum genannt. Auch auf den starken Strukturwandel wird hingewiesen. Ziele der Maßnahme sind laut ZPLR vorrangig eine Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Landwirtschaft sowie die Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung. Daneben werden noch weitere Zielsetzungen benannt, wie etwa die Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und die Verbesserung von Wohn- und Wirtschaftsumfeld. Die Förderstrategie zielt darauf ab, durch Begleitung mit bodenordnerischen Maßnahmen und durch Umsetzung geeigneter Projekte die gesteckten Ziele unter Beteiligung der örtlichen und regionalen Akteure zu erreichen (MLUR, 2009a).

Die Instrumente der Flurbereinigung bieten umfassende Möglichkeiten, die ländlichen Strukturen zu optimieren und zu entwickeln und dabei die Ansprüche der verschiedenen Interessen zu vereinbaren. Die Maßnahme ist damit aus Sicht der Evaluation ein relevantes und in vielen Fällen das einzig mögliche Mittel zur Lösung der Nutzungskonflikte.

Umsetzung der Maßnahme

Innerhalb von Flurbereinigungsverfahren können auch Maßnahmen für Naturschutz und Landschaftspflege, die nicht den GAK-Fördergrundsätzen entsprechen, als Landesmaßnahme im ELER-Code 323/2 (Naturschutz und Landschaftspflege) gefördert werden. Die Förderdaten werden in diesem Unterkapitel mit dargestellt. Es erfolgt aber auch eine separate Bewertung (siehe Kapitel 7.12).

In den Jahren 2007 bis 2015 wurden für die Flurbereinigung in 125/1 rund 4,6 Mio. Euro ELER- und 3,7 Mio. Euro nationale Fördermittel eingesetzt. Mit der Förderung wurde ein Gesamtinvestitionsvolumen (Förderfähige Kosten) von 13,9 Mio. Euro ausgelöst. Zusätzlich wurden aus 323/2 insgesamt 2,7 Mio. Euro ELER- und 3,0 Mio. Euro nationale Mittel in Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen innerhalb der Flurbereinigung (ohne Eigenmittel der TG) investiert; das Gesamtinvestitionsvolumen belief sich auf 5,7 Mio. Euro.

Die Gesamtmittel aus beiden Teilmaßnahmen in Höhe von 19,6 Mio. Euro verteilten sich auf 44 Flurbereinigungsverfahren. 40 Verfahren wurden aus 125/1 gefördert, 15 Verfahren aus 323/2, d. h. in elf Verfahren sind Finanzmittel aus beiden Teilmaßnahmen geflossen.

Ursprünglich war in 125/1 ein Gesamtinvestitionsvolumen von 28 Mio. Euro sowie eine Zahl von 100 geförderten Verfahren angestrebt worden. Das finanzielle Ziel wurde nur rund zur Hälfte erreicht, da einige aktuelle Flurbereinigungsverfahren im Zusammenhang mit größeren Verkehrsinfrastrukturprojekten (Neubau A20, Ausbau B5) stehen, bei denen sich die Ausbauplanungen verzögert haben. Somit konnten die vorgesehenen Flurbereinigungsmaßnahmen noch nicht umgesetzt werden.

Der weit überwiegende Teil der Finanzmittel (rund 59 % der förderfähigen Mittel) ist in den Wegebau geflossen. In 29 Verfahren wurden insgesamt 11,6 Mio. Euro in Wegebaumaßnahmen investiert, davon in drei Verfahren jeweils mehr als eine Million Euro (Bökingharde 3,0 Mio., Mittlere Treene 1,4 Mio. sowie Kremper Marsch 1,0 Mio. Euro). Rund 29 % der förderfähigen Kosten entfielen auf die Maßnahmengruppe C (Naturschutz und Landschaftsentwicklung), in die ausschließlich Fördermittel aus dem ELER-Code 323/2 fließen. Allein fast 2 Mio. Euro in dieser Maßnahmengruppe wurden im Verfahren Mittlere Treene verausgabt, 1,2 Mio. Euro im Offenbütteler Moor sowie 0,7 Mio. Euro in Bünzau/Aukrug. Investitionen in wasserwirtschaftliche Anlagen in vier Verfahren machten gut 4 % der förderfähigen Kosten aus. Alle übrigen Maßnahmengruppen summieren sich auf 7,1 % der Gesamtsumme. Die meisten Mittel aus 125/1 wurden in den Kreisen Nordfriesland und Schleswig-Flensburg investiert.

Von den 44 geförderten Verfahren wurden elf im Verlauf der Förderperiode rechtskräftig abgeschlossen, fünf Verfahren wurden in diesem Zeitraum neu eingeleitet. Die durchschnittliche Laufzeit der Verfahren, die Ende 2015 nicht abgeschlossen waren, betrug bis dato rund 17 Jahre.

In allen Verfahren wurde eine Fläche von insgesamt rund 79.000 ha bearbeitet, das sind 5 % der schleswig-holsteinischen Landesfläche. Die durchschnittliche Verfahrensfläche beträgt 1.801 ha. In den 14 aktiven Verfahren mit Besitzeinweisung in der Förderperiode 2007 bis 2013 wurde eine Gesamtfläche von rund 41.000 ha, davon LF im Umfang von rund 35.000 ha bearbeitet.

Neben der Flurbereinigung wurden mit rein nationaler Förderung aus GAK-Mitteln bzw. Landesmitteln Verfahren des Freiwilligen Landtauschs (FLT) durchgeführt. Der FLT ist eine stark vereinfachte Verfahrensart, bei der ganze Flurstücke zwischen wenigen TeilnehmerInnen ausgetauscht und keine investiven Maßnahmen durchgeführt werden. Im Bewertungszeitraum wurden 586 FLT-Verfahren mit einer Gesamtfläche von über 9.500 ha und rund 1.200 TeilnehmerInnen sowie Gesamtkosten von rund 1 Mio. Euro gefördert.

5.5.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Untersuchungsansatz

Aufgrund der langen Laufzeit von Flurbereinigungsverfahren ist es erforderlich, eine von der jeweiligen Förderperiode unabhängige Betrachtungsweise zu wählen. Dies wurde durch den in der Evaluation des Vorgängerprogramms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL) 2000 bis 2006 aufgebauten Datenbestand, der weiterhin zur Verfügung steht, erleichtert.

Für die Bewertung von Wirkungen der Flurbereinigung wurde, wie schon in der vergangenen Förderperiode, ein breites Spektrum von Indikatoren mithilfe eines Fragebogens bei den Flurbereinigungsbehörden erhoben. Aus den Befragungen 2007 und 2015 standen detaillierte Angaben für zwölf im ZPLR geförderte Verfahren zur Verfügung.

In drei Verfahrensgebieten (Panten, Pirschbachtal und Leezener Au) wurden bereits zur Halbzeitbewertung Fallstudien insbesondere zum Zusammenwirken von Flurbereinigung und Naturschutz durchgeführt.

Frage 15: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

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

In den meisten aktuellen Verfahren wurde keine flächendeckende Bodenordnung durchgeführt. Ein Flächentausch fand nur auf einzelne Flächen oder Gemarkungsteile bezogen statt. Eine flächendeckende Erhebung der Schlagstrukturen vor und nach der Besitzeinweisung war nicht möglich. Die im Rahmen der 7-Länder-Evaluation verwendeten Ergebnisindikatoren sind in Schleswig-Holstein daher nicht anwendbar. Es ist aber davon auszugehen, dass solche Verbesserungen der Schlagstrukturen in Einzelfällen durchaus erreicht wurden und zu spürbaren Erleichterungen der Produktionsbedingungen auf diesen Schlägen geführt haben.

Aus den Projektdaten der Jahre 2007 bis 2015 geht hervor, dass in diesem Zeitraum 135 km Wege ausgebaut wurden. Der Wegebau in den Verfahrensgebieten führt überschlägig zu Kosteneinsparungen von mindestens 25 Euro pro ha und Jahr, wobei einem Wegeabschnitt von 1 km Länge eine Fläche von 100 ha zugeordnet wird. Bei einer Ausbaustrecke von 135 km ergibt sich ein Kostenvorteil von mindestens 0,3 Mio. Euro pro Jahr für den landwirtschaftlichen Sektor.

Frage 20: Weitere Wirkungen

Etwa 80 Prozent der im Rahmen der Flurbereinigung ausgebauten Wege werden auch von nicht-landwirtschaftlichen Bevölkerungsgruppen in stärkerem Maße genutzt. Die Förderung hat so auch positive Wirkungen auf **Wirtschaft und Lebensqualität** im ländlichen Raum, insbesondere auf die Wohnstandortqualität und die touristische Erschließung.

Die **Umweltwirkungen** der Flurbereinigung sind den folgenden Bereichen mit jeweils unterschiedlichen Wirkungspfaden zuzuordnen:

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

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

Daneben erfolgte durch Maßnahmen der TG eine Bereicherung der Landschaft sowohl mit linienhaften Biotopstrukturen als auch mit nicht oder nur extensiv genutzten Landschaftsbestandteilen. Im Mittel über eine Stichprobe von 12 Verfahrensgebieten wurden netto (d. h. über die Kompensationsmaßnahmen nach Eingriffsregelung hinaus) 0,5 km linienhafte Gehölzstrukturen und 3,3 ha flächenhafte Biotopstrukturen pro Verfahrensgebiet etabliert.

5.5.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Flurbereinigung hat Ziele in einem breiten Spektrum quer über die drei Förderschwerpunkte der ELER-Verordnung. Entsprechende Wirkungen konnten – je nach Verfahren in ganz unterschiedlichem Ausmaß und mit wechselnden Schwerpunkten – festgestellt werden. Der Einsatz von Fördermitteln im Rahmen der VO (EG) Nr. 1698/2005 war daher sinnvoll und zielführend.

Die Entscheidung über die Anordnung neuer Flurbereinigungsverfahren wird auch in Schleswig-Holstein vorrangig unter gesamtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Abwägungen getroffen. Der Einsatz von Fördermitteln ist allerdings in den meisten Fällen eine notwendige Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung von Flurbereinigungsverfahren.

Den Vorgaben der Landesregierung hinsichtlich Kosteneinsparungen folgend, wird die schleswig-holsteinische Flurbereinigungsverwaltung seit einigen Jahren sukzessive verkleinert. Die Zahl der LLUR-Standorte, an denen Flurbereinigungsverfahren bearbeitet werden, soll langfristig auf zwei reduziert und der Personalbestand der Flurbereinigung halbiert werden. Auch die Zahl der aktiven Verfahren soll halbiert werden. Es sollen maximal ein bis zwei neue Flurbereinigungsverfahren pro Jahr eingeleitet werden, mit einem Schwerpunkt auf Verfahren zur Begleitung von Naturschutzprojekten (MELUR, 2016a). In der Förderperiode 2014 bis 2020 wird die Flurbereinigung ohne ELER-Beteiligung aus GAK- und Landesmitteln gefördert; eine ELER-Beteiligung erfolgt nur noch zur Förderung investiver Naturschutzmaßnahmen (bislang ELER-Code 323/2).

Diese Entscheidung ist aus Gründen der Verwaltungsökonomie sinnvoll. GAK-Mittel müssen aber im erforderlichen Umfang passgenau zur Verfügung gestellt werden, damit die Akzeptanz der Flurbereinigung bei den betroffenen GrundeigentümerInnen erhalten bleibt.

Zu hinterfragen ist dagegen die Festlegung des Landes, bei der Einleitung neuer Verfahren solchen zur Begleitung von Naturschutzprojekten den Vorrang zu geben. Flurbereinigung entfaltet ihre Stärken gerade bei der Bearbeitung multilateraler Nutzungsansprüche an die begrenzte Fläche und sollte dort durchgeführt werden, wo sie den größten Nutzen verspricht, unabhängig von der Art der Nutzungskonflikte.

5.6 Wegebau (125/2)

Der vorliegende Bericht baut auf der umfassenden Bewertung der Fördermaßnahme im Rahmen der Halbzeitbewertung auf. Über die Auswirkungen der Umsetzung der Förderung über den Schwerpunkt 4 informiert der folgende Modulbericht:

- 5.6_MB Wegebau.

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

- 5.5_MB Flurbereinigung.

5.6.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenbeschreibung und Zielsetzung

Die Maßnahme beinhaltet den Ausbau von ländlichen Wegen entsprechend Ziffer 4.1.2.5.3 der NRR. Ziel war die Anpassung des ländlichen Wegenetzes an die heutigen Anforderungen der Landwirtschaft und der ländlichen Bevölkerung sowie die Stärkung der touristischen Entwicklung und der Naherholung. Die Wegenetze sollten auf der Grundlage von gemeindeübergreifenden Wegekonzepten und unter Beteiligung der örtlichen und regionalen Akteure entwickelt werden.

Relevanz

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

Die oben geschilderte Problematik ist im ZPLR beschrieben, die Relevanz der Förderung ist überzeugend dargelegt.

Umsetzung der Maßnahme

Grundlage der Förderung war die Richtlinie zur Förderung der ländlichen Verkehrsinfrastruktur in Schleswig-Holstein vom 23. Dezember 2008 (Richtlinie Wegebau). Förderfähig waren dem ländlichen Charakter angepasste Infrastrukturmaßnahmen gemäß GAK-Rahmenplan. Zuwendungsempfänger waren Gemeinden und Gemeindeverbände und Wasser- und Bodenverbände sowie vergleichbare Körperschaften.

Nach dem ursprünglichen Programmwurf war für den Ländlichen Wegebau ein Gesamtinvestitionsvolumen in Höhe von 6,1 Mio. Euro vorgesehen. Im Zuge des Gesundheitschecks wurde dieser Ansatz auf 50,1 Mio. Euro erhöht. Aufgrund verhaltener Antragstellung wurde das angestrebte Gesamtinvestitionsvolumen mit dem 7. Änderungsantrag (2013) auf 27,9 Mio. Euro reduziert.

Auf der Grundlage der Ergebnisse der Studie „Wege mit Aussichten - Studie zur Zukunftsfähigkeit des ländlichen Wegenetzes in Schleswig-Holstein“ (2008; ALR SH et al., 2011) ist die Wegebauförderung 2009 auf eine neue konzeptionelle Grundlage gestellt worden. Es sollte zukünftig nur noch das sogenannte Ländliche Kernwegenetz ausgebaut werden, die finanzielle Abwicklung sollte hierbei über die AktivRegionen erfolgen. Somit wurden Fördermittel in Höhe von 13,25 Mio. Euro ab 2010 zu den AktivRegionen in den Code 411 „Umsetzung der Entwicklungsstrategien: Wettbewerbsfähigkeit“ umgeschichtet.

Die Umsetzung von Wegbaumaßnahmen im Rahmen des ZPLR erfolgte bis 2009 über den Schwerpunkt 1. Es wurden Wege auf einer Länge von 129,5 km ausgebaut. Die Summe der für diese Vorhaben verausgabten öffentlichen Mittel belief sich auf insgesamt rund 6,2 Mio. Euro, darin enthalten sind 0,8 Mio. Euro EU-Mittel und 4,5 Mio. Euro Top-ups.

2009 und 2010 erfolgte die Förderung von Wegebaumaßnahmen im Rahmen des Konjunkturpakets II. Die ELER-Förderung wurde vorübergehend ausgesetzt. Es galten die Förderquoten, die auch beim Einsatz von ELER-Mitteln vorgesehen waren (55 %). Die Bewilligung der Fördermittel erfolgte auf der Grundlage eines landesweiten Rankings der eingegangenen Förderanträge. Es wurden Bewilligungen für 57 Wegebauvorhaben ausgesprochen (67,7 km, vier Brückenbauwerke). Die eingeplanten Fördermittel in Höhe von 5,0 Mio. Euro wurden vollständig verausgabt.

Ab 2011 wurde der Wegebau wieder über das ZPLR gefördert, nun aber über den Schwerpunkt 4 (Code 411). Die für den Wegebau zur Verfügung stehenden Mittel (nach dem 3. Änderungsantrag (2010) 17,5 Mio. Euro) wurden auf die 21 Lokalen Aktionsgruppen verteilt. Die tatsächliche Umsetzung von Wegebauprojekten blieb allerdings deutlich hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück. Es konnten 60% der Mittel verausgabt werden.

Die Summe der im Rahmen des ZPLR für den Wegebau verausgabten öffentlichen Mittel belief sich auf insgesamt rund 16,3 Mio. Euro. Es wurden 139 Vorhaben (davon 51 über Code 411) und eine Wegelänge von rund 180,6 km (davon 51,1 km über Code 411) gefördert. Für eine Stichprobe von 29 km Wegestrecke liegen detaillierte Angaben zur Ausbaumart und zur Wegenutzung vor. Danach handelte es sich ausschließlich um den Ausbau von Wegen auf bestehender Trasse, nahezu vollständig in Asphalt- oder Betonbauweise. Der Anteil von Spurbahnen lag bei rd. 29 %.

Wegebauförderung im Rahmen von Schwerpunkt 4

Dem „neuen“ Thema Wegebau widmeten sich die LAGs in sehr unterschiedlicher Art und Weise (siehe hierzu 5.6_MB Wegebau). Das Ministerium hatte bewusst darauf verzichtet, stärkere Vorgaben zu machen, um die Eigenaktivitäten der Akteure zu fördern. Die gestiegenen Anforderungen an die Lokalen Aktionsgruppen wurden allerdings auch nicht über eine Erweiterung des Leistungsbildes „Regionalmanagement“ berücksichtigt und damit finanziell honoriert.

Insgesamt wurden für 17 von 21 Regionen Wegekonzepte erstellt. In einzelnen Regionen bezogen sich die Wegekonzepte aber nur auf einzelne Ämter bzw. Gemeinden. Insgesamt wurden in 94 Gemeinden³⁴ 551 Kernwege ausgewiesen. Die Spannbreite reicht hierbei von zwei bis drei Kernwegen pro Gemeinde bis zu über zehn Kernwegen in einzelnen Gemeinden. Von entscheidender Bedeutung, mit welcher Intensität das Thema Wegebau in den Regionen bearbeitet wurde, war hierbei offensichtlich, wie die Gemeinden vom Regionalmanagement angesprochen und aktiviert worden waren (siehe 5.6_MB Wegebau).

Der verhaltene Antragseingang war nach den im Rahmen der Fallstudie geführten Gesprächen in erster Linie auf das zwischenzeitlich geänderte Kommunalabgabengesetz und auf den damit verbundenen Zwang zur Anliegerbeteiligung zurückzuführen. Diese war politisch offensichtlich schwierig durchzusetzen, auch wenn die tatsächlich zu erbringende Eigenleistung der Anlieger relativ niedrig gehalten werden konnte. Da nur der Ausbau von ländlichen Kernwegen mit gemeindeübergreifender Verbindungsfunktion gefördert werden konnte, war eine gerechte Abgrenzung der heranzuziehenden Anlieger schwierig umzusetzen.

In den Gesprächen mit VertreterInnen der AktivRegionen wurden die folgenden weiteren Punkte besonders kritisch diskutiert:

- Die vom MELUR vorgegeben Ausbaustandards wurden als sehr hoch bewertet. Diese Ausbaustandards orientierten sich an den Empfehlungen der Studie „Wege mit Aussichten“, wurden aber offensichtlich nicht von allen Gemeinden so für erforderlich gehalten.
- Es wurde auf die in vielen Kreisen bereits vorhandenen Wegeunterhaltungsverbände hingewiesen. Diese waren über die zumeist neu eingerichteten Arbeitskreise bei den Aktiv-

³⁴ Bei 1053 Gemeinden in Schleswig-Holstein sind dies etwa 9 % aller Gemeinden.

Regionen mit eingebunden, dennoch wurde die Beteiligung der AktivRegionen vielfach als Aufbau von Parallelstrukturen empfunden.

- Es bestand die Verpflichtung zur Einreichung eines Bauentwurfs in der Antragsphase und damit zur Übernahme von Planungskosten durch die Gemeinden bei noch nicht bewilligter Förderung. Dies war zwar gängige Praxis für alle Projekte der Leader-Förderung, im Bereich Wegebau bestanden aber große Unsicherheiten bei den Gemeinden über die Chancen für die Bewilligung eines Ausbauprojekts.

Entsprechend dem Votum der AktivRegionen (ALR SH, 2012) für eine Rückkehr zu dem früheren Antragsverfahren erfolgt in der Förderperiode ab 2014 die Antragstellung seitens der Gemeinden und Gemeindeverbände wieder direkt bei den Bewilligungsstellen. Die Erstellung von Wegekonzzepten wird zwar empfohlen, ist aber keine Fördervoraussetzung mehr.

5.6.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Frage 15: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

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

Im Einzelnen sind die folgenden Punkte relevant:

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

Hinsichtlich der Vorteile für die Landwirtschaft zeigen eigene Modellrechnungen die deutlichen Wirkungen des Ausbaustands der Wege auf die Transportkosten und damit auf die Rentabilität der Flächenbewirtschaftung. Die Kalkulationen sind ausführlich im Modulbericht 5.5_MB Flurbereinigung dargestellt. Sie greifen auf die im Rahmen des Projektes „Wege mit Aussichten“ in Schleswig-Holstein erhobenen Daten zur Wegenutzung zurück. Es kann danach überschlägig mit Kosteneinsparungen von mindestens 25 Euro pro ha und Jahr gerechnet werden, wobei einem Wegeabschnitt von 1 km Länge eine Fläche von 100 ha zugeordnet wird.

Bei einer Ausbaustrecke von 181 km ergibt sich ein Kostenvorteil allein für den Sektor Landwirtschaft von mindestens 0,45 Mio. Euro pro Jahr. Kostenvorteile für außerlandwirtschaftliche Nutzer können nicht quantifiziert werden und sind hierbei nicht berücksichtigt.

Frage 20: Weitere Wirkungen

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

Tabelle 17 zeigt die Wegefunktion einer Auswahl der über den Schwerpunkt 1 in den Jahren 2007 bis 2009 ausgebauten Wege.

Tabelle 17: Wegefunktion der mit ELER-Mitteln in den Jahren 2007 bis 2009 geförderten Ausbaustrecken (Stichprobe)

| Wegefunktion | Anzahl (n Gesamt=21) | Anteil in % |
|---------------------------------------------|----------------------|-------------|
| Wirtschaftsweg, landwirtschaftliche Nutzung | 21 | 100 |
| Radweg | 19 | 90 |
| Naherholung, Freizeit, Tourismus, Sport | 18 | 86 |
| Gemeindeverbindungsweg | 7 | 33 |
| Schulweg | 6 | 29 |
| Entlastung klassifizierter Straßen | 6 | 29 |
| Anlage zur Erschließung von Objekten | 3 | 14 |

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des LLUR 2010.

Danach werden die ausgebauten Wege in verschiedenster Weise multifunktionell genutzt.

Eine differenziertere Auswertung liegt auch für eine Auswahl der über das Konjunkturpaket II geförderten Wegebauvorhaben vor (siehe **Tabelle 18**). Nach den vorliegenden Antragsunterlagen handelte es sich bei 87 % der ausgebauten Wegestrecken um Ortsverbindungswege. 67 % der ausgebauten Wegestrecken erschließen touristische Ziele. Immerhin noch 29 % der Wegestrecken sind Bestandteil des landesweiten Radverkehrswegenetzes, als lokale Freizeitroute werden 84 % der ausgebauten Wege genutzt.

Die Funktionsbewertung war u. a. Grundlage für die landesweite Prioritätensetzung und die Bewilligung durch das LLUR. Es entsprach daher den landesweiten Förderkriterien, dass überwiegend Wege mit einem hohen Grad an multifunktionaler Nutzung ausgewählt wurden. Allein drei Wegeabschnitte sind Teil des sog. Ochsenweges, einem Fernradwanderweg, der konzipiert wurde, um gezielt auch das Binnenland für Radwanderer attraktiver zu machen.

Die Auswertungen zeigen, dass bei der Wegebauförderung in hohem Maße Aspekte der multifunktionalen Nutzung berücksichtigt wurden. Die geförderten Vorhaben dienen damit nicht nur der Erschließung landwirtschaftlicher Flächen, sondern auch der Entwicklung des ländlichen Raumes insgesamt.

Tabelle 18: Wegefunktion der mit Mitteln aus dem Konjunkturpaket II geförderten Ausbaustrecken

| Wegefunktion | Anzahl (n Gesamt=39) | Länge in km (Gesamt= 44,7 km) | Anteil in % |
|-----------------------------------------------------------------------|-------------------------|----------------------------------|----------------|
| Ortsverbindung | 34 | 39,0 | 87 |
| hohe innergemeindliche Bedeutung | 25 | 27,8 | 62 |
| Schulweg | 28 | 35,6 | 80 |
| Erschließung von landwirtschaftlichen Flächen | 39 | 44,7 | 100 |
| Erschließung von landwirtschaftlichen Betriebsstätten | 28 | 33,7 | 75 |
| Erschließung touristischer Ziele | 25 | 30,0 | 67 |
| Erschließung von Gewerbe u. ä. | 13 | 13,2 | 30 |
| Erschließung forstwirtschaftlicher Flächen | 8 | 9,0 | 20 |
| Sonderweg (z. B. Deichverteidigungsweg) | 1 | 1,4 | 3 |
| Für RadfahrenInnen und SpaziergängerInnen | | | |
| -lokale Freizeitroute | 34 | 37,5 | 84 |
| -regionale Route (gemäß Erlass beschildertes Kreisnetz) | 20 | 23,3 | 52 |
| -landesweite Route (Bestandteil des landesweiten Radverkehrswegenetz) | 10 | 13,0 | 29 |

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des LLUR 2010.

Wesentliche negative Umweltwirkungen sind mit der Umsetzung der Maßnahme nicht verbunden. Es wurden ausschließlich Wege auf vorhandener Trasse neu befestigt und bereits vorhandene Schwarzdecken verstärkt. Ein Wechsel in der Befestigungsart war, wie auch schon in der vergangenen Förderperiode, relativ selten (Bathke, 2007). Dort, wo eine Wegeverbreiterung vorgenommen wurde, war dann über die Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen eine Kompensation zu leisten.

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

5.6.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

In der Evaluation der vergangenen Förderperiode 2000 bis 2006 wurde bereits auf den Investitionsstau im Bereich des Wegebaus hingewiesen. Vor diesem Hintergrund waren die Aufstockung der ELER-Mittel (über Modulationsmittel und programminterne Umschichtungen) sowie der Einsatz von Finanzmitteln aus dem Konjunkturpaket II für den Wegebau zu begrüßen.

Die Studie „Wege mit Aussichten“ (ALR SH et al., 2008) kann mit Blick auf die konzeptionellen Überlegungen zur Neuausrichtung des ländlichen Wegebaus als beispielhaft und „wegweisend“ angesehen werden. Sie war Ausgangspunkt für ähnliche Untersuchungen und Entwicklungen in verschiedenen anderen Bundesländern (Bromma, 2014). Es kann daher nur empfohlen werden, den eingeschlagenen Weg der Förderung eines flächendeckenden Kernwegenetzes weiter fortzusetzen.

Selbst Wegebauvorhaben von besonderem überregionalem Interesse können allerdings nicht realisiert werden, wenn die entsprechende Gemeinde die Eigenmittel nicht aufbringen kann. Hier wäre zu prüfen, ob eine stärkere Differenzierung der Fördersätze in Abhängigkeit von der Finanzkraft der Gemeinden vorgenommen werden kann.

Im Außenbereich kann eine Kostenbeteiligung der Anlieger insbesondere bei Ortsverbindungs- und Haupterschließungswegen kaum gerecht kalkuliert werden und ist dementsprechend politisch schwierig umzusetzen. Eine Alternative ist die Einrichtung von Unterhaltungsverbänden, bei denen alle Flächeneigentümer gleichermaßen zur Finanzierung von Wegebaumaßnahmen herangezogen werden können. Eine andere Möglichkeit ist die Erhebung wiederkehrender Straßenbeiträge, die über einen längeren Zeitraum eingezogen und zweckgebunden für den Wegebau verwendet werden, durch die Gemeinden. Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes hat die Rechtmäßigkeit der Erhebung solcher Beiträge für einzelne Fälle in Rheinland-Pfalz im Sommer 2014 bestätigt (BVerfG, 2014). Es bestehen damit verschiedene Alternativen zu einer Anliegerbeteiligung. Die bestehenden Regelungen sollten daher überprüft werden.

5.7 Maßnahmen zur Verhütung von Hochwasserschäden (126/1)

5.7.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenbeschreibung

Der Hochwasserschutz hat eine sehr lange Fördertradition. Er wird seit Bestehen der GAK 1972 gemeinsam von Bund und Ländern finanziert. Darüber hinaus wird er seit langem auch durch die EU-Strukturfonds (EFRE) kofinanziert. Die Förderung innerhalb des ELER stellte daher nur einen kleinen Ausschnitt der gesamten Finanzierung dieser Aufgabe dar. SH bot die Hochwasser-

schutzmaßnahme als ELER-Maßnahme 126/1 und Artikel-89-Maßnahme an. Beide sind Gegenstand dieser Evaluierung.

Gegenstand der Förderung waren Investitionen für den Neubau und die Erweiterung von Hochwasserschutzanlagen. Die Investitionen in Hochwasserschutzprojekte reichen vom Deichneubau über Rückhaltebecken, Deichrückbau zur Gewinnung von Überschwemmungsgebieten, Schöpfwerke bis hin Vorplanungen und zu konzeptionellen Arbeiten sowie Grunderwerb und Flächenbereitstellung zum Hochwasserschutz. Die Höhe der Zuschüsse betrug höchstens 70 % der förderungsfähigen Ausgaben. Die Fördervoraussetzungen in SH orientierten sich weitgehend an der NRR. Die Förderung sollte im ländlichen Raum erfolgen und mit landwirtschaftlichen Tätigkeiten/Produktionspotential im Zusammenhang stehen. Die ausgewählten Vorhaben zum Hochwasserschutz mussten Bestandteil der Hochwasserschutzkonzeption des Landes und der darin festgelegten Prioritäten sein. Im Generalplan zum Binnenhochwasserschutz wird das objektiv vorhandene Hochwasserrisiko mit den daraus resultierenden Erfordernissen und räumlichen Schwerpunktsetzungen dargelegt (MLUR, 2007a; MLUR, 2007b).

Zuwendungsempfänger waren die Träger der Maßnahmen zur Verhütung von Hochwasserschäden im Binnenland. Dies waren die sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts als Unterhaltungspflichtige an Gewässern (Deich- und Sielverbände) sowie als Besonderheit in SH, die Wasser- und Bodenverbände als Zusammenschluss der Eigentümer der zu schützenden landwirtschaftlichen Grundstücke.

Zielsetzung

Das vorrangige Förderziel der Maßnahme war eine Vermeidung von Hochwasserschäden (vorbeugender Schutz vor Naturkatastrophen) durch Verbesserung des Hochwasserschutzes entlang der Flüsse. Die regionalen Nutzungsoptionen sollten gesichert und verbessert werden, d. h. neben den landwirtschaftlichen Nutzflächen sollten insbesondere die ländlichen Siedlungsgebiete und deren Bevölkerung besser vor Hochwasser geschützt werden. **Abbildung 14** stellt die Interventionslogik der Maßnahme dar.

Relevanz

Die Hochwasserereignisse der vergangenen Jahrzehnte haben deutlich gezeigt, dass dem Hochwasserschutz in SH weiterhin ein sehr hoher Handlungsbedarf zugesprochen werden muss. Das Land durchziehen ungefähr 30.000 km Bäche und Flüsse. Die dazugehörigen Niederungsgebiete im Bereich von Nord- und Ostsee und entlang der Flüsse machen mit rund 5.000 km² fast ein Drittel der Landesfläche aus. Ein Fünftel der Landesfläche liegt auf Höhe bzw. unterhalb des mittleren Meeresspiegels und bedarf in der Regel einer künstlichen Entwässerung. Die Gründe für die vermehrten starken Hochwasserereignisse sind vielfältig. Allein der Meeresspiegelanstieg und zunehmend extreme Niederschlagsereignisse erfordern weiterhin eine Anpassung der Hochwasserschutzanlagen sowie der natürlichen und künstlichen Entwässerungseinrichtungen. Hochwasserschutz ist und bleibt damit eine sehr relevante Vorsorgemaßnahme, die einen hohen Mitteleinsatz erfordert.

Abbildung 14: Interventionslogik ELER-Maßnahme 126/1 – Hochwasserschutz

Quelle: Eigene Darstellung.

Umsetzung der Maßnahme

Erste Zahlungen im Rahmen des Förderangebotes erfolgten mit Top-up-Mitteln im Jahr 2010. EU-Mittel konnten erstmals 2011 verausgabt werden. In der Förderperiode wurden bis Ende 2015 insgesamt knapp 9,7 Mio. Euro (Bund, Land, Kommunen, ELER, inkl. Top-ups) verausgabt. Dabei wurden 5,77 Mio. Euro öffentliche Mittel als Zuwendung (ELER und GAK) in 23 Vorhaben zum Hochwasserschutz investiert, darunter 0,82 Mio. Euro ELER-Mittel in zwei ELER-Vorhaben (MELUR, 2015b). Im Rahmen des Hochwasserschutzes wurden schwerpunktmäßig Vorhaben zur Planung und Bau von Hochwasserschutzanlagen (RL-Ziffer 2.1.2) umgesetzt. **Tabelle 19** zeigt die unterstützten Vorhaben nach Fördergegenstand/Projekttyp und die erreichten Werte für die Ergebnisindikatoren. Im Hinblick auf die Fördersumme wurden überwiegend kleinere Vorhaben umgesetzt: 13 Mal lag die Gesamtzuwendung unter 100.000 Euro, sieben Mal zwischen 100.000 und 500.000 Euro und nur drei Mal betrug die Fördersumme über 500.000 Euro. Zwei Projekte im Kreis Herzogtum-Lauenburg stellten die größten Vorhaben dar (zusammen rund 2,6 Mio. Euro öffentliche Mittel). Der Anteil des ELER an den verausgabten Zuwendungen für Hochwasserschutzmaßnahmen war mit etwa 14 % eher gering.

Tabelle 19: Vorhaben zum Hochwasserschutz nach Fördergegenständen und Kreisen

| Fördergegenstand mit Richtlinienziffer | Anzahl durch- geführte Projekte | förder- fähige Kosten Euro | Gesamt- höhe der öffentlichen Ausgaben Euro | davon EU-Anteil Euro | Länge verstärkter Deich km | geschützte Fläche ha |
|--------------------------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------------|-------------------------------------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------------|--------------------------------|
| Planung und Bau (2.1.2) | 14 | 7.176.810 | 5.077.190 | 823.200 | 2,4 | 14.150 |
| Grunderwerb (2.1.2) | 5 | 184.800 | 114.150 | 0 | 0 | 0 |
| Vorplanung (2.1.1) | 3 | 256.150 | 204.920 | 0 | 0 | 0 |
| Leistungsanpassung Schöpfwerk | 1 | 1.500.000 | 375.000 | 0 | 0 | 11.300 |
| Gesamt | 23 | 9.117.760 | 5.771.260 | 823.200 | 2,4 | 25.450 |
| davon Verteilung nach Kreisen | | | | | | |
| Herzogtum Lauenburg | 9 | 4.305.630 | 3.554.740 | 776.600 | 2,4 | 970 |
| Steinburg | 5 | 1.242.430 | 886.670 | 0 | 0 | 3.450 |
| Dithmarschen | 5 | 1.190.300 | 809.330 | 46.600 | 0 | 9.490 |
| Ostholstein | 2 | 2.335.000 | 485.000 | 0 | 0 | 11.440 |
| Pinneberg | 2 | 44.400 | 35.520 | 0 | 0 | 100 |
| <i>davon mit ELER-Mitteln kofinanziert</i> | <i>2</i> | <i>3.113.150</i> | <i>2.600.750</i> | <i>823.200</i> | <i>1,1</i> | <i>550</i> |

Quelle: Eigene Darstellung nach den Angaben des MELUR in der abschließenden Projektliste vom 22.07.2015.

Die Projekte zum Hochwasserschutz verteilen sich auf fünf der elf Kreise in SH. Regionaler Schwerpunkt der Hochwasserschutzmaßnahmen war mit über 61 % der Zuwendungen der Kreis Herzogtum Lauenburg (neun Projekte). Für die restlichen Mittel ergab sich folgende Verteilung: Steinburg 15 % der Mittel, Dithmarschen (14 %), Ostholstein (8 %) und Pinneberg (< 1 %). Insgesamt gab es elf verschiedene Maßnahmenträger, darunter fünf Wasser- und Bodenverbände, fünf Deich- und Sielverbände und eine Kommune.

Vorhaben zum Hochwasserschutz, die mit ELER-Mitteln unterstützt wurden

Mit dem größten Vorhaben im Hinblick auf die Fördersumme wurde ein ELER-Vorhaben, der Bau von Hochwasserschutzanlagen in der Stadt Geesthacht am Oberen Schleusenkanal (Bauleistungen) realisiert. Die Baukosten betragen insgesamt rund 2,1 Mio. Euro, darunter 1,61 Mio. Euro öffentliche Mittel als Zuwendung (50 % ELER-Mittel). Ein Elbehochwasser hatte deutlich gezeigt, dass bei starken Hochwasserereignissen keine lückenlose Sicherung gegeben ist. Vor allem entlang der Schleuse bestand aufgrund des niedrigen Geländeneiveaus ein erhöhtes Risiko. Das Elbewasser konnte hier in die angrenzenden Wohn- und Gewerbegebiete sowie landwirtschaftliche Flächen laufen. Zur Umsetzung der entsprechenden Planungen und zur Sicherung der tiefer liegenden Flächen wurden von 2011 bis 2013 oberhalb der Staustufe Geesthacht auf einer Länge von 1,1 km Hochwasserschutzanlagen erstellt und eine Fläche von rund 50 ha geschützt (Weber H.J., 2015b).

Das zweite ELER-Projekt dient dem Hochwasserrückhalt am Nordhastedter Mühlenbach (Maßnahmenträger Sielverband Mielatal, 78.000 Euro öffentliche Mittel). Um die landwirtschaftlichen Flächen im Unterlauf des Mühlenbaches besser vor Hochwasser zu schützen, wurde 2008 ein Hochwasserrückhaltebecken (HRB) nebst Zulaufbauwerk im Mittellauf gebaut. Für den Bau des HRB wurde eine tief liegende Wiese neben dem Mühlenbach mit einer Verwallung versehen und ein Zulaufbauwerk errichtet. Durch das maximale Einstauvolumen von rund 18.000 m³ kann der Abfluss sicher reduziert werden, so dass es bis zu einem 20 jährigen Hochwasserereignis zu keinen Überflutungen mehr im Unterlauf kommt. Bei größeren Hochwasserereignissen wird die Abflussschwelle gestreckt und abgeflacht. Insgesamt werden rund 500 ha Fläche geschützt. Die Weidefläche im HRB kann weiterhin landwirtschaftlich genutzt werden (Weber H.J., 2015a).

Inwieweit die angestrebten Zielwerte nach dem Health Check (2009) zu den Output- und Ergebnisindikatoren nach Ablauf der Förderperiode erreicht wurden, zeigt **Tabelle 20**. Drei Output-Ziele wurden deutlich übertroffen. Allerdings ist zu beachten, dass diese Indikatoren bei Programmänderungen ab dem Jahr 2011 deutlich nach oben korrigiert wurden (ungefähr um den Faktor zwei) und der Erreichungsgrad dann geringer ausfallen würde. Allein der Ergebnisindikator Deichlänge wird nicht erfüllt.

Tabelle 20: Indikatoren zum Hochwasserschutz mit Erreichungsgrad

| Output- bzw. Ergebnisindikator | Zielwert 2007-2013 2. Änderungsantrag (2009), (HC-Programm) | Erreichungsgrad 2007-2015 |
|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| 1) Anzahl der Vorhaben | 10 | 230 % (23 Vorhaben) |
| ¹⁾ Höhe der Förderfähigen Kosten (Gesamtinvestitionsvolumen) | 4,2 Mio. Euro | 216 % (9,1 Mio. Euro) |
| 3) Umfang geschützter (geschädigter) Flächen | 5.524 ha | 217 % (25.450 ha) |
| 4) Länge verstärkter Deiche | 5,4 km | 44 % (2,4 km) |

Quelle: Eigene Darstellung gemäß Projektliste vom 22.07.2015.

5.7.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Untersuchungsansatz

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

Frage 20: Weitere Wirkungen

Die Wirkungen der Maßnahme 126/1 werden nachfolgend anhand verschiedener, maßnahmen-spezifischer Indikatoren dargestellt.

Indikator: Flächenumfang, der vor Hochwasser geschützt wird

Wieviel Fläche tatsächlich durch ein Hochwasserschutzprojekt geschützt wird, lässt sich nicht immer exakt sagen, weil bei den jeweiligen Einzelvorhaben vielfach keine genaue linienhafte Abgrenzung der durch sie geschützten Gebiete möglich ist. Die Gesamtsumme der zusätzlich/besser geschützten Flächen liegt nach den Angaben des MELUR bei 25.450 ha (siehe **Tabelle 20**) (MELUR, 2015b). Einige größere Teilflächen betreffen z. B. folgende vier Vorhaben und Kreise:

- Erhöhung der Förderleistung des Schöpfwerks Dahme (Kreis Ostholstein): 11.300 ha,
- Ausbau Schöpfwerk Brunsbüttel Nord (Kreis Dithmarschen): 8.990 ha,
- Umbau des Schleusenbauwerkes in Münsterdorf (Kreis Steinburg): 3.450 ha,
- Verstärkung der Hochwasserschutzanlagen bei Lauenburg (Herzogtum-Lauenburg): 920 ha.

Unabhängig von der Größe der geschützten Fläche ist davon auszugehen, dass die darin befindlichen landwirtschaftlichen Flächen und die darin eingebetteten Siedlungen nach Fertigstellung der Schutzmaßnahme künftig besser vor Hochwasser bzw. Überflutung geschützt sein werden.

Indikator: Länge verstärkter Deiche

Im Rahmen der Vorhaben zum Hochwasserschutz wurden in der Regel die Deichabschnitte verstärkt. Bei einer Reihe von Maßnahmen entfallen die Angaben zu Deichlängen, weil dort andere Schutzmaßnahmen ergriffen wurden oder es sich nur um Projekte im Planungsstadium handelt. In der Förderperiode konnte bei insgesamt drei Vorhaben (darunter ein ELER-Vorhaben) eine Deichlänge von insgesamt 2,4 km erhöht bzw. verstärkt werden (siehe **Tabelle 20**).

Indikator: Neu geschaffener Retentionsraum

Hochwasserrückhaltungen im Einzugsgebiet der Gewässer verzögern den Wellenablauf und können dadurch den Hochwasserscheitel abmildern. In einer Maßnahme an einem kleinen Fließgewässer wurden rund 18.000 m³ Rückhaltevolumen geschaffen.

Indikator: Pumpleistung erstellter/verbesserter Schöpfwerke

Zum Umbau bzw. der Erhöhung der Schöpfwerkleistung kam es in vier Vorhaben. Da der Indikator in dieser Förderperiode nicht näher bedient bzw. erhoben wurde, lagen nur Daten zur Förderleistung zu einem Schöpfwerk vor. Dabei wurde die Pumpleistung um 3 m³/Sekunde verbessert.

Indikator: Geschützte EinwohnerInnen

Wie viele Menschen in den geschützten Gebieten von den Hochwasserschutzmaßnahmen profitieren, hängt stark von der Größe und der Topographie des geschützten Gebiets sowie der Art

der Schutzmaßnahme ab. Weil das geschützte Gebiet in der Regel aber nicht an einer Gemeindegrenze endet, sind Angaben zur Anzahl der EinwohnerInnen nur schwer zu bestimmen. Dieser Indikator wurde in dieser Förderperiode deshalb nicht näher bedient bzw. erhoben.

Insgesamt ist festzuhalten, dass aufgrund der Vorhaben in SH schrittweise das Schutzniveau erhöht wurde. Die in den geschützten Gebieten lebenden und arbeitenden Menschen erfahren ebenso wie die landwirtschaftlichen Betriebe einen hohen gemeinschaftlichen aber auch persönlichen Nutzen, weil das Schutzniveau für die nächsten Jahrzehnte deutlich verbessert wurde. Es ist davon auszugehen, dass insbesondere die Bevölkerung und Agrarbetriebe in Flussnähe durch die lokalen Bauvorhaben zum Hochwasserschutz aber auch die erstellten sogenannten Gefahren- und Risikokarten³⁵ für Überflutungsgefahren in einem noch höheren Maße sensibilisiert werden, dadurch das Gefahrenbewusstsein der Menschen weiter zunimmt und sie zum Teil weitere Vorkehrungen zum Schutz ihrer Sach- und Vermögenswerte treffen.

5.7.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

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

In der Förderperiode konnten noch nicht alle vorgesehenen und erforderlichen Projekte zum Hochwasserschutz in SH realisiert werden. Zum Teil befinden sich die Maßnahmen noch im Planungsstadium bzw. konnten wegen fehlender Baureife noch nicht durchgeführt werden.

Die folgende Empfehlung richtet sich an das Land: Angesichts der klimatischen Veränderungen sind die Sicherheitsstandards der Schutzeinrichtungen auch künftig regelmäßig zu überprüfen. Der Schutz vor Hochwasser bleibt eine relevante Aufgabe, die große finanzielle Anstrengungen in den potentiellen Überschwemmungsgebieten erfordert. Hierfür wird auch künftig eine angemessene Finanzausstattung durch die öffentliche Hand benötigt.

³⁵ Diese Karten sind gemäß der Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie für alle Risikogewässer zu erstellen.

5.8 Küstenschutz im ländlichen Raum (126/2)

5.8.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenbeschreibung

Die Teilmaßnahme Küstenschutz hat eine sehr lange Fördertradition. Sie wurde seit Bestehen der GAK 1972 gemeinsam von Bund und Ländern finanziert und zudem seit langem auch durch die EU-Strukturfonds (EFRE, EAGFL) kofinanziert. Die Förderung innerhalb von ELER stellte daher nur einen kleinen Ausschnitt der gesamten Finanzierung³⁶ dieser Maßnahmen dar. Die Teilmaßnahme Küstenschutz war auch im Rahmen der NRR förderfähig. Im ZPLR wurde diese Maßnahme als ELER-Maßnahme 126/2 und Artikel-89-Maßnahme angeboten.

Gegenstand der Förderung waren Investitionen in den Neubau/Verstärkung von Küstenschutzanlagen inklusive notwendiger Vorarbeiten, wie z. B. Deichbau, Sperrwerke und sonstige Bauwerke in der Hochwasserschutzlinie (Buhnen, Wellenbrecher, Uferschutzwerke, Sandvorspülungen und Vorlandarbeiten vor Seedeichen) sowie konzeptionelle Vorarbeiten und Erhebungen. Zuwendungsempfänger waren das Land SH, sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie Teilnehmergesellschaften nach dem Flurbereinigungsgesetz für den erforderlichen Grunderwerb.

Als neue Untermaßnahme war mit dem 6. Änderungsantrag (2012) die Deichverstärkungsmaßnahme „Klimaprofil“ (Code 126/2-II) eingeführt worden. Im Rahmen der Maßnahme sollten besonders innovative und zukunftssträchtige Küstenschutzmaßnahmen umgesetzt werden, bei denen erstmals das Deichprofil nach einem neuen Konzept („Baureserve“) ausgelegt und mit einer breiteren Deichkrone sowie einer flacheren Außenböschung ausgestattet wurde.

Der Generalplan Küstenschutz enthielt das Leitbild und die Ziele des Küstenschutzes sowie die Prioritäten zu den künftigen Maßnahmen in den drei Teilräumen Nordseeküste, Ostseeküste und Tideelbe mit den zu erwartenden Ausgaben, insbesondere für Landesschutzdeiche, sonstige Deiche, Warftverstärkungen und sandige Küsten. Alle Maßnahmen zum Küstenschutz wurden längerfristig auf der Grundlage der mittelfristigen Bau- und Finanzierungsleitplanung des Landes, die jährlich aktualisiert und fortgeschrieben wurde, festgelegt und durchgeführt. Wenn erforderlich, sind nach Sturmflutschäden oder abhängig vom Planungsstand von Jahr zu Jahr Prioritäten geändert und Mittelverlagerungen, u. a. auch abweichend von den ursprünglichen Mittelansätzen, vorgenommen worden.

³⁶ Im Zeitraum 2001 bis 2011 war von den verausgabten 600 Mio. Euro die Hälfte Landesmittel (reine Landesmittel zzgl. 30 %-Anteil an den GAK-Mitteln), 37 % Bundesmittel und 13 % EU-Mittel (MELUR, 2013d).

Zielsetzung

Die Fördermaßnahme diene der Abwehr von Naturkatastrophen sowie der Erhöhung der Sicherheit an den Küsten, auf den Inseln und an den fließenden oberirdischen Gewässern im Tidegebiet gegen Überflutung und Landverluste durch Sturmfluten und Meeresangriff, um die Bevölkerung und ihre Sachgüter sowie die landwirtschaftlichen Produktionsflächen zu schützen. Sie verfolgte somit die nachhaltige Verbesserung der ländlichen Lebens-, Wohn- und Arbeitsbedingungen. **Abbildung 15** zeigt die Interventionslogik.

Relevanz

Mit dem Klimawandel und dem damit einhergehenden Anstieg des Meeresspiegels sowie möglicherweise verstärkter Sturmintensität wachsen die Anforderungen an den Küstenschutz. Der Küstenschutz ist und bleibt somit eine Daueraufgabe. SH hat eine Küstenlinie von insgesamt 1.190 km (550 km Nordsee, 640 km Ostsee). Der überflutungsgefährdete Raum umfasst ein Viertel der Landesfläche (3.800 km², Nordsee 89 % und Ostsee 11 %). Darin leben etwa 350.000 Menschen und befinden sich Sachwerte in Höhe von rund 47 Milliarden Euro. Für diesen küstennahen Bereich hat der Neubau und die Verstärkung vorhandener Küstenschutzanlagen zur Sicherung der Menschen und deren Hab und Gut eine sehr hohe Bedeutung (Hofstede, 2009); (MELUR, 2013b).

Abbildung 15: Interventionslogik ELER-Maßnahme 126/2 – Küstenschutz



Quelle: Eigene Darstellung.

Umsetzung der Maßnahme

In der Förderperiode 2007 bis 2013 (der Förderzeitraum reichte bei der Maßnahme bis 2014) wurden in SH für insgesamt 49 Vorhaben zum Küstenschutz öffentliche Mittel in Höhe von rund 317 Mio. Euro verausgabt (darunter 70 Mio. Euro ELER-Mittel und 187,2 Mio. Euro Top-ups)³⁷. In den Ausgaben enthalten waren 20 Mio. Euro HC-Mittel (davon 15 Mio. Euro EU-Mittel), die im Rahmen der neu eingeführten Deichverstärkungsmaßnahme (126/2-II) verausgabt wurden.

2007 und 2008 wurden nach den Angaben in den jährlichen Projektlisten zur Maßnahme 126/2 jeweils insgesamt rund 36 Mio. Euro öffentliche Mittel als Zuwendung (Gesamthöhe der öffentlichen Ausgaben) und in den Folgejahren bis 2014 rund 45 Mio. Euro pro Jahr verausgabt. Damit wurden pro Jahr rund 25 bis 35 Vorhaben durchgeführt, darunter fünf bis neun Vorhaben mit EU-Mitteln (davon wiederum von 2008 bis 2011 ein EFRE-Projekt in Sierksdorf-Niendorf). Die EU-Fördersumme betrug im Jahresdurchschnitt zunächst 6,5 Mio. Euro, diese stieg in der zweiten Hälfte der Förderperiode auf rd. 10 Mio. Euro im Jahr an.

Küstenschutzprojekte, die mit ELER-Mitteln unterstützt wurden

Für insgesamt 20 zumeist mehrjährige Vorhaben wurden ELER-Mittel in Höhe von rd. 75 Mio. Euro und 140 Mio. Euro GAK-Mittel investiert. Geografisch liegen 18 Vorhaben an der Nordsee-(ca. 90 % der ELER-Mittel) und zwei an der Ostseeküste (10 %). Die EU-Mittel wurden ausschließlich für landeseigene Küstenschutzmaßnahmen, bei denen das Land der Antragsteller ist, eingesetzt.

Die meisten ELER-Mittel sind für die Verstärkung der Landesschutzdeiche in verschiedenen Phasen (z. B. Vorarbeiten, Planung, Grunderwerb und Bauphase mit 54 %), Sandvorspülungen auf Sylt (26 %), Küstenschutz im Deichvorfeld (zumeist Arbeiten im Watt, 11 %) aufgewandt worden (insgesamt 91 %). Die drei größten Einzelvorhaben mit 53 % der ELER-Mittel waren die Sandvorspülungen auf Sylt (dabei werden Strände mit negativer Sandbilanz durch Aufspülungen von Sand erhalten (Stelljes, 2012), hier rd. 1,0-1,2 Mio. m³/Jahr), die Deichverstärkung Nordstrand Alter Koog (Klimaprofil, 126/2-II) und die Deichverstärkung Altenhafen in Brunsbüttel (siehe **Tabelle 21**).

Projektbeispiel: Deichverstärkung „Alter Koog“ auf Nordstrand (Klimaprofil)

Die „Küstenschutzmaßnahme Deichverstärkung Alter Koog“ auf Nordstrand stellte eines der größten Fördervorhaben zum Küstenschutz dar. Der Generalplan Küstenschutz 2001 wies sie bereits als prioritäre Maßnahme aus. Gravierende Mängel waren u. a. eine zu hohe maximale Überlaufmenge, nicht vorhandene Sollhöhen und ein schlecht befahrbarer Treibselabfuhrweg. Es

³⁷ Der Bundeszuschuss beträgt 70 % der förderfähigen Kosten für das Land als Träger der Maßnahmen. In anderen Fällen soll der Gesamtzuschuss von Bund und Land in der Regel 90 % der förderfähigen Kosten nicht übersteigen. Mit maximal 50 % der förderfähigen Nettokosten konnte sich die EU an dem Zuschuss beteiligen.

ist der zweite Deich in SH, der das neue Klimaprofil erhalten hat. Die Finanzierung erfolgte mit Bundes- und Landesmitteln aus der GAK und ELER (ZPLR) (siehe **Tabelle 21**).

Das Vorhaben beinhaltete unterschiedliche Bauarbeiten/-werke. Neben der Deichneugestaltung waren eine Spundwandverlängerung im Hafensbereich, der Einbau einer verschließbaren Deichstöße (sog. Deichscharte) für die Landesstraße und der Bau von Hochwasserschutzwänden erforderlich. Im Zuge der Deichneugestaltung (Klimadeich) wurde die Deichkrone auf rund zwei Kilometern Länge um 70 cm auf NN+8,70 m erhöht und von 2,50 m auf 5,00 m verbreitert. Die Besonderheit des Klimadeiches sind seine breite Deichkrone und die flache Außenböschung (1:10). Sie ermöglicht es, bei Bedarf den Kronenbereich des Deiches zu verstärken, ohne die Deichbasis anzupassen. So könnte der Deich, wenn der Meeresspiegel in einigen Jahrzehnten stärker ansteigt als bislang prognostiziert, kurzfristig ohne großen Aufwand und mit geringen Kosten eine Art Kappe erhalten.³⁸ Auf zwei Teilstrecken von insgesamt rd. 500 Metern ließ sich der Deich aufgrund der angrenzenden Bebauung nur durch eine Hochwasserschutzwand in der vorhandenen Deichkrone sturmflutsicher gestalten (MELUR, 2015c). Der Landesschutzdeich schützt über 600 ha Niederungsgebiet mit 350 Personen und Sachwerten von über 50 Mio. Euro.

³⁸ Die neue Bauweise hat u. a. den Vorteil, dass die Kosten für den Deichausbau in der Gesamtrechnung reduziert werden. Für die Einrichtung einer Baureserve entstehen Mehrkosten in Höhe von rund 25 %, dem stehen jedoch erheblich höhere Ersparnisse bei einer später ggf. erforderlich werdenden weiteren Deicherhöhung entgegen (MELUR, 2013a). Die Deiche werden mit einer Klimareserve von 50 cm konzipiert und das Deichprofil so angepasst, dass diese nochmals um 1,5 Meter erhöht werden könnten (Stelljes, 2012).

Tabelle 21: ELER-Vorhaben zum Küstenschutz 2007 bis 2015 nach Höhe der Fördersumme

| Kurzbeschreibung der Vorhaben <Anzahl der Förderjahre im Zeitraum 2007-2014> | Fläche (ha) | Ein- wohn. (Anz.) | Sach- werte (Mio. Euro) | Gesamt- summe (Mio. Euro) | ELER- Anteil (Mio. Euro) |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------|
| Westküste | | | | | |
| Insel Sylt, Sandvorspülungen inkl. Hörnum Odde <8> | - | - | - | 55,5 | 19,2 |
| Küstenschutz Deichvorfeld (Watt, Löhne) <5> | - | - | - | 31,3 | 8,3 |
| DV Brunsbüttel, Altenhafen <5> | 14.220 | 20.728 | 2.607 | 24,9 | 8,9 |
| DV Nordstrand Alter Koog (Vorarb., Grunderwerb) <2> | 650 | 326 | 56 | 19,1 | 11,7 |
| DV Möwenbergdeich (o. n. A.) <2> | 178 | 912 | 86 | 10,5 | 3,1 |
| Föhr, DV LSD Abschnitt Oldsum <2> | 6.790 | 4.437 | 582 | 9,3 | 2,9 |
| Sylt, Damm Oland-Langen (Verstärkg. Deckwerk) <2> | - | - | - | 9,1 | 1,3 |
| Büsumer Koog (o. n. A.) <2> | 1.903 | 6.167 | 607 | 7,5 | 1,9 |
| Föhr, DV Südküste (Nieblum, Goting) <1> | * | * | * | 5,4 | 2,2 |
| Friedrichskoog Edendorf (o. n. A.) <3> | 2.271 | 1.438 | 218 | 4,5 | 1,8 |
| DV LSD Neufeld (DV, Schutzwand, Vermessung) <2> | 712 | 159 | 35 | 4,5 | 1,5 |
| Pellworm, DV LSD Buphever Koog-Nord und Ost <2> | 253 | 63 | 12 | 4,5 | 1,4 |
| Föhr, 2 DV (Oevenum/Toftum, Ackerum/Toftum) <3> | * | * | * | 3,1 | 1,3 |
| DV LSD Abschnitt Dagebüll Nord <2> | 549 | 195 | 60 | 2,7 | 0,8 |
| Altfelderkoog (k. A.) <1> | 173 | 281 | 45 | 1,0 | 0,4 |
| Elbe, DV/Planung LSD, Wilster Marsch, Büttel <1> | 19.039 | 16.250 | 3.449 | 0,4 | 0,1 |
| Ostküste | | | | | |
| DV Dahme bis Rosenfelde (Planung/Ausführung) <5> | 4.489 | 2.182 | 299 | 21,8 | 7,9 |
| Fehmarn Nord LSD (Vorarb., Grunderwerb) <1> | - | - | - | 0,01 | 0,04 |
| Summe: | 51.227 | 53.138 | 8.056 | 215,1 | 74,7 |

Hinweise: LSD = Landesschutzdeich, DV = Deichverstärkung, o. n. A. = ohne nähere Angaben, * = s. oben 1. Projekt auf Föhr.

Quelle: Eigene Darstellung nach den Angaben des MELUR in den Projektlisten (Förderjahre und -summen) und Generalplan Küstenschutz (Fläche, Einwohner und Sachwerte) (MELUR, 2013d).

Zielerreichung auf Output-Ebene

Tabelle 22 zeigt die Zielwerte zu den maßnahmenspezifischen Output- und Ergebnisindikatoren.³⁹ Aus dem Vergleich dieser Zielwerte mit den Output-Daten zu den geförderten Vorhaben in der Förderperiode 2007 bis 2013 ergeben sich die dargestellten Quoten für die Ex-post-Bewertung. Die erreichten Zielwerte zu den Output-Indikatoren 1) und 2) liegen im angestrebten Bereich.

³⁹ Zu beachten ist, dass die Zielwerte der Maßnahme nach 2009 mit dem 4. Änderungsantrag (2011) durch eine wesentlich höhere Mittelausstattung der Maßnahme sowohl mit Mitteln aus der GAK als auch mit ELER-Mitteln, gegenüber der ursprünglichen Zielstellung im ZPLR aufgrund des Mehrbedarfes (Klimawandel) deutlich nach oben korrigiert wurden. Für die Darstellung der Zielerreichung sind jedoch die Werte zum 2. Änderungsantrag (2009), (HC-Programm) maßgeblich.

Weil die gesamte geschützte Fläche des Landes angesetzt worden ist, ergibt sich zur tatsächlich geschützten Fläche ein niedrigerer Wert.

Beim Indikator Gesamtinvestitionsvolumen ist jedoch zu beachten, dass es als Folge des Health Check eine Erhöhung der Fördermittel für diese Küstenschutzmaßnahme gab. Außerdem haben sich die GAK-Mittel jedoch aufgrund verschiedener Sonderprogramme erheblich erhöht.

Tabelle 22: Output- und Ergebnisindikatoren zum Küstenschutz mit Erreichungsgrad

| Output-Indikatoren | Ziel 2007-2013 2. Änderungsantrag (2009) | Erreichter Wert 2007-2015 <u>Alle</u> Vorhaben (inkl. ELER) |
|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| 1) Anzahl der erstellten Küstenschutzanlagen | 50 | Insgesamt 49 = 98% (nur ELER: 20 = 40 %) |
| 2) Höhe des Gesamtinvestitionsvolumen (in Mio. Euro) | 210 (GAK 170, ELER 35; EFRE 5) | 317 = 151 % |
| 3) Umfang geschützter Flächen (in ha) | 372.200* | k.A. (nur ELER: 51.230 = 14 %) |
| Ergebnisindikatoren | | |
| 1) Länge verstärkter Deiche (in km) | 21 | 25,5 = 121 % |
| 2) Sandvorspülung (in Mio. m ³) | 7 | 7,8 = 111 % |
| 2) Einwohnerzahl, die vor Hochwasser geschützt wird | k. A. | (nur ELER: 53.140) |

Hinweis: * = Entspricht dem gesamten Planungsgebiet Küstenschutz in SH gemäß Generalplan Küstenschutz 2001, das bei Sturmfluten ohne Hochwasserschutzanlagen überflutungsgefährdet ist.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Zielwerte im ZPLR (MLUR, 2009a); (MELUR, 2016b).

5.8.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Untersuchungsansatz

Zwar ist die Maßnahme 126/2 Teil des ELER-SP 1, doch gehen ihre Ziele weit über die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit hinaus. Ziel der Maßnahme ist ein umfassender Schutz ländlicher Gebiete vor Hochwasserschäden, von dem auch die dort wirtschaftenden Betriebe profitieren. Die Wirkungen werden zusammenhängend unter Frage 20 (Weitere Wirkungen) dargestellt.

Die kumulierten EU-Monitoringdaten bilden die jahresbezogenen Werte aller Vorhaben ab. Zu den ELER-Fördervorhaben lieferten die Erfassungslisten mit ihren projektbezogenen Angaben grundlegende Informationen zu den Vorhaben und Indikatoren zum Küstenschutz. Literaturrecherchen, Vor-Ort-Besichtigungen und die Sachstandberichte zu Projekten lieferten weitere Informationen zur Beurteilung der Maßnahmenwirkungen.

Frage 20: Weitere Wirkungen

Die Wirkungen der Maßnahme 126/2 werden nachfolgend anhand verschiedener maßnahmen-spezifischer Indikatoren dargestellt. **Tabelle 22** zeigt die erreichten Werte zu den mit ELER-Mitteln unterstützten Vorhaben.

Indikator: Geschützte Fläche

Wie viel Fläche tatsächlich insgesamt durch die unterstützten Küstenschutzprojekte geschützt wird, lässt sich nicht immer exakt sagen. Die ausgewiesene Summe (über 51.000 ha) beruht auf den Angaben im Generalplan Küstenschutz zu den jeweiligen Deichabschnitten der ELER-Vorhaben. Konkrete Angaben sind oft schwierig, weil bei den jeweiligen Einzelvorhaben keine genaue linienhafte Abgrenzung der durch sie geschützten Gebiete möglich ist.

Unabhängig von der Größe der geschützten Fläche ist davon auszugehen, dass die darin befindlichen landwirtschaftlichen Flächen und die darin eingebetteten Siedlungen nach Fertigstellung der Schutzmaßnahme künftig besser vor Hochwasser und Sturmfluten geschützt sein werden.

Die durch die ELER-Küstenschutzvorhaben geschützten Sachwerte in den geschützten Gebieten wurden insgesamt auf über acht Milliarden Euro geschätzt (siehe **Tabelle 21**). Diese Summe übersteigt die aufgewandten Finanzmittel für Küstenschutzmaßnahmen um ein Vielfaches.

Indikator: Länge verstärkter Deiche

Im Zeitraum 2007 bis 2014 haben die Projektträger in 14 mit ELER-Mitteln unterstützten Vorhaben insgesamt rd. 50 km an Deichlängen erhöht und verstärkt bzw. zum Teil auch Treibselabfuhrwege errichtet/verbessert (rund 44 km an der Westküste und 6 km an der Ostküste). Bei einigen Vorhaben entfallen Angaben zu Deichlängen, da sich diese Projekte bisher nur im Planungsstadium befinden oder die Maßnahmen andere Schutzziele betrafen (z. B. Sandvorspülungen).

Indikator: Geschützte EinwohnerInnen

Wie viele Menschen in den geschützten Gebieten von den Maßnahmen zum Küstenschutz profitieren, hängt stark von der Größe des geschützten Gebiets und der Art der Schutzmaßnahme ab. Weil das geschützte Gebiet in der Regel aber nicht an einer Gemeindegrenze endet, sind Angaben zur Anzahl der EinwohnerInnen nur schwer zu bestimmen. Dieser Indikator wurde bei den ELER-Vorhaben aus dem Generalplan bedient; danach wurde für über 53.000 Menschen schrittweise das abgestimmte Schutzniveau realisiert. Die in den geschützten Gebieten lebenden und arbeitenden Menschen erfahren einen hohen gemeinschaftlichen aber auch persönlichen Nutzen, weil das Schutzniveau für die nächsten Jahrzehnte deutlich erhöht wurde. Es ist davon auszugehen, dass die Bevölkerung durch die Bauvorhaben für Überflutungsgefahren in einem noch höheren Maße sensibilisiert wird, wodurch das Risikobewusstsein dieser Menschen weiter zunimmt, und sie zum Teil zusätzliche eigene Vorkehrungen zum Schutz ihrer Sach- und Vermögenswerte erwägen und auch umsetzen.

5.8.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Küstenschutzmaßnahmen sichern die Küste einschließlich der elbeaufwärts gelegenen tidebeeinflussten Gebiete in SH. Die Maßnahmen aus der Förderperiode 2007 bis 2013 fügen sich nahtlos in das langfristig ausgelegte Küstenschutzprogramm ein. Der Küstenschutz in SH lässt sich nicht auf punktuelle Bereiche konzentrieren; die gesamte Küstenlinie bildet eine zusammenhängende Einheit, die geschützt werden muss. Alle Maßnahmen sind darauf ausgerichtet, die Schutzlinien auf ein einheitliches Sicherheitsniveau auszubauen. Daneben sind laufende Unterhaltungsarbeiten und Sicherungsarbeiten im Deichvorland erforderlich. Angesichts des steigenden Meeresspiegels ist die Überprüfung des Sicherheitsstandards aller Schutzeinrichtungen fortwährend notwendig. Küstenschutz ist daher eine dauerhafte Aufgabe, die große finanzielle Ressourcen erfordert.

Durch die Einbindung in die Küstenschutzkonzeption des Landes SH ist davon auszugehen, dass die unterstützten Maßnahmen den Zielen und Vorgaben der Fördermaßnahme entsprechen. Die Aufwendungen haben dazu beigetragen, landwirtschaftliche Flächen, Siedlungsflächen und Sachwerte im ländlichen Raum besser zu schützen und zu erhalten. Die getätigten Investitionen haben das landwirtschaftliche Produktionspotenzial abgesichert und damit zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft beigetragen. Der Sicherheitsstandard war zum Ende der Förderperiode so hoch wie nie zuvor.

Da die prioritären Küstenschutzmaßnahmen zur Erzielung eines einheitlich hohen Sicherheitsstandards an der Küste noch nicht zum Abschluss gekommen sind und schon aufgrund des Meeresspiegelanstiegs auch weiterhin notwendig sind, wird auch künftig eine angemessene Finanzausstattung durch die öffentliche Hand benötigt.

6 Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“

6.1 Überblick über Maßnahmen, Output und Ergebnisse

SH bot im Schwerpunkt 2 in fünf ELER-Codes Maßnahmen an (siehe **Tabelle 23**), die sowohl auf landwirtschaftliche wie auch forstliche Flächen ausgerichtet waren. Das Maßnahmenspektrum im Agrarumweltbereich (214) umfasste fünf Teilmaßnahmen, wobei sich hinter 214/5 sehr viele differenzierte Vertragsmuster verbargen.

Tabelle 23: Überblick über die Maßnahmen und Teilmaßnahmen von Schwerpunkt 2 (Planungsstand: Ende 2013)

| ELER-Code | Maßnahme | Maßnahmen-code | Teilmaßnahme |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| 212 | Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind | | Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten (Ausgleichszulage) |
| 213 | Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und Zahlungen im Zusammenhang mit der Richtlinie 2000/60/EG | | Natura 2000-Prämie |
| 214 | Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen | 214/1 | Dauergrünland-Programm |
| | | 214/2 | Halligprogramm |
| | | 214/3 | Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer |
| | | 214/4 | Ökologische Anbauverfahren |
| | | <u>214/5</u> | <u>Vertragsnaturschutz</u> |
| 221 | Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen | | |
| 227 | Beihilfen für nichtproduktive Investitionen -Forst | | Waldumbau |

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

Blau hinterlegt: Einzelne Vertragsmuster wurden als HC-Maßnahme gemeldet.

Unterstrichen: Es handelt sich um neue Vertragsmuster.

Quelle: Eigene Darstellung nach MELUR (2013c).

Tabelle 24 stellt die Planzahlen aus dem ZPLR (Planungsstand 2009) und dem 7. Änderungsantrag (2013) dem Umsetzungsstand (31.12.2015) gegenüber. Zwischen 2009 und 2013 wurden die Planansätze für den Schwerpunkt 2 geringfügig angehoben (in den Maßnahmen 212 und 213). Der Umsetzungsstand (Ist 2015 gegenüber Soll 2009) liegt im Durchschnitt des Schwerpunktes 2 bei 100 %. Mehr Mittel als 2009 geplant wurden bei den Maßnahmen 212 und 221 eingesetzt. Bei den AUM lag der Mittelabfluss geringfügig unter dem Soll 2009.

Tabelle 24: Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 2 (Soll-Ist-Vergleich) ¹⁾

| ELER- Code | Maßnahmenbezeichnung | ELER-kofinanzierte Maßnahmen | | | Umset- zungs- stand bis 2015 ²⁾ | Art.-89- Maßnahmen Ausgaben bis Ende 2015 (Mio. Euro) |
|---------------|----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| | | Öffentliche Mittel (Mio. Euro) | | | | |
| | | Soll: Ausgaben geplant (Stand 2009) | Soll: Ausgaben geplant (Stand 2013) | Ist: Ausgaben bis Ende 2015 | | |
| 212 | Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten | 7,94 | 8,53 | 9,49 | 119 % | |
| 213 | Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 | 13,04 | 13,27 | 13,25 | 102 % | |
| 214 | Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen | 120,23 | 120,25 | 117,87 | 98 % | |
| 221 | Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen | 5,85 | 5,85 | 6,61 | 113 % | 1,50 |
| 227 | Nichtproduktive Investitionen | 4,13 | 4,13 | 4,13 | 100 % | 6,25 |
| | Schwerpunkt 2 | 151,19 | 152,03 | 151,35 | 100 % | 7,74 |

¹⁾ In allen Tabellen, in denen Finanzdaten in Mio. Euro abgebildet sind, kann es zu Rundungsdifferenzen kommen.

²⁾ Vergleich zwischen Ist 2015 und Soll 2009.

Quelle: Eigene Darstellung nach MLUR (2009a), MELUR (2016b; 2013c).

Zahlungen für Top-ups wurden im Bereich der Erstaufforstung (221) und der Forstmaßnahmen (227) getätigt. Diese investiven Forstmaßnahmen wurden zu einem bedeutenden Teil rein national finanziert. Restzahlungen aus der fakultativen Modulation in Höhe von 3,8 Mio. Euro erfolgten im Bereich der AUM (214). Diese wurden aber außerhalb des ZPLR abgewickelt und gehörten nicht zu den Altverpflichtungen.

Zielerreichung auf Output-Ebene

Tabelle 25 zeigt, dass sehr unterschiedliche Zielerreichungsgrade bezogen auf die im ZPLR (Planungsstand 2009) gesetzten Ziele erreicht wurden. In den Maßnahmen 212 und 213 wurden die Flächenziele erreicht. Diese beiden Maßnahmen sind auch aufgrund ihres Designs und kompensatorischen Charakters gut planbar. Bei Maßnahme 214 zeigt der Soll-Ist-Vergleich, dass die angestrebten Flächenumfänge nicht erreicht werden konnten. Bei Maßnahme 227 wurden mehr Waldbesitzer und Flächen erreicht als geplant.

Tabelle 25: Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich (Schwerpunkt 2)

| Maßnahmen- code | Output-Indikatoren | Soll: Planungsstand 2009 | Soll: Planungsstand 2013 | Ist: 2007 bis 2015 | Zielerreichung in % Planungs- standes 2009 |
|--------------------|----------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|-----------------------|--------------------------------------------------|
| 212 | Anzahl der geförderten Betriebe | 300 | 340 | 317 | 106% |
| | Geförderte LN (ha) | 77.000 *) | 14.500 | 13.676 | 94% |
| 213 | Anzahl der geförderten Betriebe | 1.100 | 1.200 | 1.196 | 109% |
| | Geförderte LN (ha) | 114.000 *) | 18.500 | 18.277 | 99% |
| 214 | Anzahl der geförderten Betriebe | 4.386 | 3.578 | 3.142 | 72% |
| | Geförderte Fläche insgesamt (ha) | 300.250 | 138.550 | 97.804 | 33% |
| | Geförderte physische Fläche (ha) | 300.250 | 137.550 | 92.717 | 31% |
| | Anzahl der Verträge | 4.442 | 4.087 | 3.610 | 81% |
| 221 | Anzahl der Begünstigten | 200 | 150 | 115 | 58% |
| | Aufforstungsflächen (ha) | 1.400 | 300 | 270 | 19% |
| 227 | Anzahl der unterstützten Waldbesitzer | 700 | 850 | 1.047 | 150% |
| | Gesamtinvestitionsvolumen (1.000 Euro) | 9.037 | 12.400 | 12.740 | 141% |

*) Missverständliche Zielquantifizierung, daher auf Zielerreichung auf 2013 bezogen.

Quelle: Eigene Darstellung nach MLUR (2009a), MELUR (2013c; 2016b).

Zielerreichung auf Ergebnisebene

Auch auf der Ergebnisebene waren Zielwerte zu bestimmen. Der Ergebnisindikator R6 bezieht sich auf die Fläche, die erfolgreich einen Beitrag zu den verschiedenen Umweltressourcen geleistet hat, differenziert nach Landbewirtschaftungs- und Forstbewirtschaftungsmaßnahmen (siehe **Tabelle 26**).

Tabelle 26: Soll-Ist-Vergleich auf Ergebnisebene (Schwerpunkt 2)

| Ergebnisindikator | Soll lt. Planungsstand 2009 | Ist 2015 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|-------------|
| R6 Fläche (ha) im Rahmen erfolgreicher Landbewirtschaftungsmaßnahmen, die zu Folgendem beitragen: | | |
| (a) Biodiversität und landwirtschaftliche Fläche von hohem Naturwert | 187.250 | 149.071 |
| (b) Wasserqualität | 113.000 | 57.597 |
| (c) Klimawandel | 0 | 0 |
| (d) Bodenqualität | 0 | 0 |
| (e) Vermeidung von Marginalisierung und Landnutzungsaufgabe | 77.000*) | 13.676 |
| R6 Fläche (ha) im Rahmen erfolgreicher Forstbewirtschaftungsmaßnahmen, die zu Folgendem beitragen: | | |
| (a) Biodiversität und forstwirtschaftliche Fläche von hohem Naturwert | 2.600 | 1.890 |
| (b) Wasserqualität | 2.600 | 1.759 |
| (c) Klimawandel | 2.600 | 1.803 |
| (d) Bodenqualität | 2.600 | 1.756 |
| (e) Vermeidung von Marginalisierung und Landnutzungsaufgabe | 0 | 0 |

*) Missverständliche Zielquantifizierung, eigentlich 11.000 ha.

Quelle: Eigene Darstellung nach MLUR (2009a), MELUR (2016b; 2013c).

Die Zielquantifizierung des Ergebnisindikators R6 erfolgte auf der Basis der angestrebten Förderumfänge und des prioritären Ressourcenziels der verschiedenen SP-2-Maßnahmen. Landwirtschaftsfläche war deutlich stärker im Fokus als Forstfläche (schon allein wegen des geringen Waldanteils in SH), inhaltlich lag der Schwerpunkt auf der Biodiversität, gefolgt von der Wasserqualität. Die Vermeidung von Marginalisierung wurde als wesentliches Ziel der AZ zugeordnet.

Die im Monitoring enthaltenen Indikatorwerte zeigen, dass die gesetzten Flächenziele nicht erreicht wurden. Insbesondere bei der Wasserqualität wurden die Erwartungen nicht erfüllt. Zurückzuführen ist dies auf die deutlich geringere Inanspruchnahme der gewässerschutzrelevanten Maßnahmen, insbesondere 214/3. Bei den Forstbewirtschaftungsmaßnahmen wurden insgesamt ebenfalls weniger Flächen als geplant erreicht. Zurückzuführen war die auf die geringe Inanspruchnahme der Erstaufforstungsförderung, die generell in allen Bundesländern zu beobachten war.

Der Indikator R6 ist aus unserer Sicht aufgrund der mangelnden Operationalisierung des Begriffs „erfolgreich“ ein problematischer Monitoringindikator. Ex ante kann sich „erfolgreich“ nur auf das Potenzial der angebotenen Maßnahmen beziehen, einen Beitrag zu dem Ressourcenziel zu leisten, dem sie zugeordnet wurden. Zudem war den Bundesländern bei der Festlegung der Ziele nicht klar, ob man sich auf die Hauptziele der Maßnahmen beschränken oder alle potenziellen Zielbeiträge darstellen sollte (BMEL, 2015b, S. 49/50). Im Monitoring wurden die geförderten Flächen entsprechend der a priori vorgenommenen Zuordnung zu den Ressourcenzielen berichtet. Abweichungen von den Zielen spiegeln so im Wesentlichen die Inanspruchnahme wider (sie-

he **Tabelle 26**). Dieses pragmatische Vorgehen war dem Umstand geschuldet, dass im Rahmen des Monitoring ein weitergehender Maßstab für die Anrechenbarkeit der Flächen aus dem Blickwinkel „erfolgreich“ fehlte.

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

Gemeinsame Bewertungsfragen für den Schwerpunkt 2

Gemäß den neuen Leitlinien für die Ex-post-Bewertung ist für die Maßnahmen im Schwerpunkt 2 folgende Frage zu beantworten (EEN, 2014):

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

Eine differenzierte Betrachtung nach den einzelnen Schutzgütern, wie in den ursprünglichen Bewertungsfragen des CMEF vorgesehen, ist u. E. sinnvoll. Daher wird die Frage 16 auch weiterhin nach Schutzgütern unterteilt beantwortet. Viele der angebotenen Maßnahmen unter SP 2 sind ohnehin klar auf einzelne Schutzgüter ausgerichtet.

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

Auch wenn die Maßnahmen in Schwerpunkt 2 im Vergleich zu den Maßnahmen der anderen Schwerpunkte ein wesentlich engeres Ziel- und Wirkungsspektrum aufweisen, lassen sich auch für SP-2-Maßnahmen beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ Wirkungen auf andere thematische Bereiche aufzeigen. **Tabelle 27** stellt für die verschiedenen SP-2-Maßnahmen dar, welche Wirkungsbereiche im Rahmen der sogenannten Vertiefungsthemen berücksichtigt wurden.

Tabelle 27: Beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ (Neben-)Wirkungen von Schwerpunkt-2-Maßnahmen mit Berücksichtigung in den VT-Themen

| Code | (Teil-)Maßnahme | Vertiefungsthemen | | | | | | |
|-------|-------------------------------------------|-----------------------|------------------|--------------------|--------|------------------|---------------------|---------------------|
| | | Wirtschaft/ Arbeit | Agrar- sektor | Bio- diversität | Wasser | Klima- schutz | Klimaan- passung | Lebens- qualität |
| 212 | Ausgleichszulage | ● | ○ | ● | | | | |
| 213 | Natura 2000-Prämie | ○ | ○ | ● | ○ | ○ | | |
| 214/1 | Dauergrünland-Programm | ○ | ○ | ● | | | | |
| 214/2 | Halligprogramm | ○ | ○ | ● | ○ | ○ | | |
| 214/3 | Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer | ○ | ○ | ○ | ● | ○ | | |
| 214/4 | Ökologische Anbauverfahren | ○ | ○ | ○ | ● | ○ | | |
| 214/5 | Vertragsnaturschutz | ○ | ○ | ● | ○ | ○ | | |
| 221 | Erstaufforstung | ● | | ● | ○ | ● | | |
| 227 | Waldumbau | ● | | ● | ○ | ● | ○ | |

● in Maßnahmen- und Programmbewertung behandelt

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

Quelle: Eigene Darstellung.

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

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf aktualisierten Ergebnissen der Halbzeitbewertung (LR et al., 2010), ergänzt um Ergebnisse eines Arbeitsberichts zum agrarstrukturellen Wandel in benachteiligten Gebieten in Schleswig-Holstein, Niedersachsen/Bremen, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern (Dickel und Plankl, 2016). Für diesen Arbeitsbericht wurden Kreisdaten der amtlichen Statistik, der Agrarstrukturerhebung sowie Buchführungsdaten von Testbetrieben für benachteiligte und nicht benachteiligte Gebiete ausgewertet.

Daneben erfolgte eine Auswertung von Daten auf Ebene der Gemeinden der ausgewählten Landkreise.⁴⁰

6.2.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenbeschreibung und Zielsetzung

In SH werden LandwirtInnen nur noch in einem sehr begrenzten Teil innerhalb der Kulisse der benachteiligten Gebiete mit der Ausgleichszulage gefördert. Die Förderkulisse umfasst nur einen Teil des Kleinen Gebietes und beschränkt sich auf Flächen auf Inseln ohne feste Landanbindung. Bis 2009 wurden auch noch Deiche und Deichvorländereien mit der Ausgleichszulage gefördert.

Mit der Ausgleichszulage soll durch den Ausgleich von Einkommensnachteilen der Fortbestand der landwirtschaftlichen Betriebe und nachhaltiger Bewirtschaftungsformen gesichert und einem verstärkten Strukturwandel entgegengewirkt werden. Der Strukturwandel (bezogen auf den Erhalt der Betriebe und der Flächen) soll durch die Ausgleichszulage im Kleinen Gebiet nicht schneller vorangehen als im nicht benachteiligten Gebiet (MLUR, 2007b).

Relevanz

Betriebe auf Inseln ohne feste Landanbindungen sind insbesondere durch erhöhte Transportkosten und ein eingeschränktes Betriebswachstum gegenüber Betrieben am Festland benachteiligt⁴¹. Dies betrifft insbesondere die Milchvieh- und Marktfruchtbetriebe. Diese Nachteile können weder durch veränderte Wirtschaftsweisen noch durch innerbetriebliche Anpassungsstrategien ausgeglichen werden. Auf den Deichen und dem Deichvorland, für die seit 2010 allerdings keine Förderung mehr gewährt wurde⁴², ist die landwirtschaftliche Nutzung durch die Topografie, die geringe Ertragskraft des Grünlandes und die Erfordernisse des Küstenschutzes stark eingeschränkt und kann ausschließlich durch die Beweidung mit Schafen erfolgen. Im übrigen benachteiligten Gebiet wurde auf die Zahlung einer AZ verzichtet, weil die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit trotz schlechterer Produktionsbedingungen nicht gefährdet ist.

⁴⁰ Die Auswertung der Gemeindedaten beschränkte sich auf ausgewählte Agrarstruktur- und Intensitätsindikatoren. Für diese Indikatoren konnte auf geschätzte und auf Plausibilität geprüfte Gemeindedaten aus einem Forschungsprojekt des Thünen-Instituts zurückgegriffen werden. Nähere Angaben zur Datengrundlage und zur Methodik sind im Arbeitsbericht (Dickel und Plankl, 2016) nachzulesen.

⁴¹ Die Halligen sind seit 2007 von der AZ-Förderung ausgenommen. Auf den Halligen gibt es mit dem Hallig-Programm unter 214 eine spezifische Agrarumweltmaßnahme.

⁴² Da seit 2010 die Grünlandprämie (Betriebsprämie) deutlich angestiegen ist, wurden die Zahlungen der AZ für Deiche und Deichvorländereien eingestellt. Lag die Zahlung für Grünland 2006 noch bei 85 Euro je Hektar (gegenüber 324 Euro je Hektar Ackerland), so wurden diese Zahlungen seit 2010 sukzessive angeglichen auf ein einheitlichen Niveau von 359 Euro je Hektar LF in 2013.

Förderausgestaltung

Die Förderung betrug auf Inseln ohne feste Landanbindung unabhängig von der Flächengüte 117 Euro je Hektar Grünland und Ackerfutter im Jahr der Hauptnutzung und 58 Euro für Ackerflächen. Bis 2009 wurden für Deiche und Deichvorländereien 50 Euro je ha gewährt. Bis 2010 galt eine betriebliche Obergrenze von 10.000 Euro pro Jahr, diese wurde mit dem 3. Änderungsantrag 2010 auf 12.000 Euro je Zuwendungsempfänger angehoben (MLUR, 2010b). In SH besteht zusätzlich eine Prosperitätsregelung, durch die Landwirte von der Förderung ausgeschlossen werden, wenn sie im Dreijahresdurchschnitt über mehr als 40.000 Euro außerlandwirtschaftliche Einkünfte (30.000 Euro bei ledigen Landwirten) verfügen oder erhebliche Vermögenswerte besitzen, die nicht zum landwirtschaftlichen Unternehmen gehören (RL-AGZ).

Umsetzung der Maßnahme

Laut ZPLR sollten im Förderzeitraum jährlich 11.000 ha gefördert werden (77.000 ha in der gesamten Förderperiode) (MLUR, 2007b). Im gesamten Förderzeitraum beantragten 317 LandbewirtschaftlerInnen die AZ für insgesamt 13.676 ha. Im Jahr 2007 wurden 13.500 ha mit der AZ gefördert. Im Jahr 2010 ging der Umfang der geförderten Fläche auf 7.900 ha entsprechend der Verkleinerung der Förderkulisse zurück. Im Berichtsjahr 2014 wurden 143 Betriebe und rund 8.000 ha LF mit der Ausgleichszulage gefördert. Das für die Ausgleichszulage veranschlagte Budget an Fördermitteln wurde zur Anpassung an den absehbaren Bedarf bis zum Ende der Förderperiode mit dem 8. Änderungsantrag (2014) erhöht (Mittelumschichtungen aus Code 214/4). Der angepasste Mittelansatz umfasst rund 9,4 Mio. Euro ELER- und Kofinanzierungsmittel und wurde vollständig verausgabt (MELUR, 2015d).

6.2.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Untersuchungsansatz

Die von den Ex-post-Guidelines (EEN, 2014) vorgeschlagene Bewertungsfrage für Maßnahmen des Schwerpunkts 2 sind für die Ex-post-Bewertung der Ausgleichszulage nicht sachgerecht, da bis zur endgültigen Neuabgrenzung der Benachteiligten Gebiete die VO (EG) Nr. 1257/1999 mit den Bewertungsvorgaben bestehen blieb. Die Bewertung der Ausgleichszulage folgt daher dem Bewertungsrahmen, wie sie im „Leitfaden für die Bewertung von Programmen zur Entwicklung des Ländlichen Raumes im Zeitraum 2000 bis 2006“ (EU-KOM, 2002) sowie in den „Gemeinsamen Bewertungsfragen mit den Kriterien und Indikatoren“ (EU-KOM, 2000) niedergelegt sind. Damit weicht die Bewertungsgrundlage für die Maßnahme von der Bewertungsgrundlage der übrigen Kapitel ab.

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

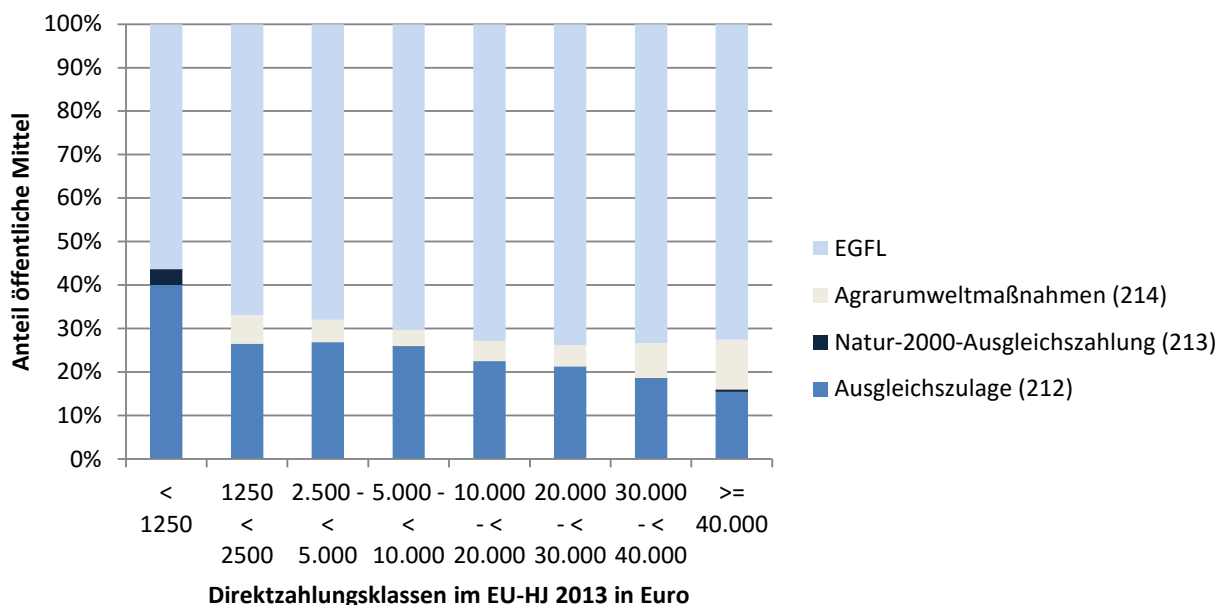
Durch die Reduzierung der Förderkulisse auf Inseln ohne feste Landanbindung können die höheren Kosten der Betriebe gegenüber nicht benachteiligten Betrieben auf dem Festland klar aufgezeigt werden. Die höheren Kosten ergeben sich aus den höheren Transportaufwendungen und

betreffen in erster Linie Milchviehbetriebe und in geringerem Ausmaß auch Marktfruchtbetriebe. Darüber hinaus sind die Betriebe aufgrund ihrer Insellage in ihrer betrieblichen Entwicklung, zumindest bezüglich des Größenwachstums, stark eingeschränkt. Im Mittel lassen sich diese Erschwernisse quantifizieren und liegen den gewährten Prämien zugrunde. Anders als in Bundesländern, die in einer großen Kulisse fördern, lassen sich für SH aber keine Kompensationseffekte mit Hilfe des Testbetriebsnetzes berechnen, da für Nordfriesland keine Daten von geförderten Betrieben vorliegen.

Verwiesen wird daher auf Ergebnisse aus der Ex-post-Bewertung (Plankl und Dickel, 2009). Es konnte gezeigt werden, dass durch die AZ ein relativ großer und angemessener Einkommensausgleich gewährt wurde.

Auswertungen der vom MELUR zur Verfügung gestellten Zahlstellendaten zeigen (siehe **Abbildung 16**), dass die relative Bedeutung der Ausgleichszulage mit steigender Betriebsgröße abnimmt, nicht zuletzt aufgrund der betrieblichen Obergrenze. Vereinfacht wurde zur Klassifizierung der Betriebsgröße die im EU-Haushaltsjahr 2013 gewährte Höhe an Direktzahlungen gewählt. Insgesamt sind an mit der AZ geförderte Betriebe rund 4,4 Mio. Euro geflossen. Davon stammten 73 % aus dem EGFL und 20 % aus der AZ. Prämien für die Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen machten 7 % aus. Die Natura-2000-Prämie hatte einen sehr geringen Anteil, weil sie nicht mit der AZ kombinierbar ist.

Abbildung 16: Relative Bedeutung verschiedener Flächenförderung bei AZ-Betrieben im EU-HJ 2013



Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage von Zahlstellendaten (MELUR, 2016d).

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

Im Rahmen der länderübergreifenden Studie zum agrarstrukturellen Wandel wurden Gemeindedaten für den Kreis Nordfriesland ausgewertet⁴³. Der Kreis Nordfriesland verfügt sowohl über Gemeinden im nicht benachteiligten Gebiet als auch über Gemeinden im benachteiligten Gebiet ohne und mit AZ. Für die Beantwortung dieser Bewertungsfrage wird auf diese Gemeindedatenauswertung zurückgegriffen. Im Hinblick auf die Flächennutzung lässt sich sagen, dass in den geförderten Gemeinden der Rückgang der LF mit -4,5 % geringer ausfiel, als in den nicht benachteiligten Gemeinden im Kreis Nordfriesland. In diesen Gemeinden ging die LF von 2007 bis 2010 um 5,5 % zurück. Im gleichen Zeitraum nahm jedoch in den benachteiligten Gemeinden ohne Ausgleichszulage die LF um 3,8 % zu. Deutlich wird, dass der agrarstrukturelle Wandel kleinräumig sehr unterschiedlich ausfällt. Über die Entwicklung der Anzahl der Betriebe geben die Gemeindedatenauswertungen keine Informationen (Dickel und Plankl, 2016). Nimmt man den Umfang an Glöz-Flächen als einen Indikator für ein drohendes Brachfallen von landwirtschaftlichen Flächen, dann lag 2012 auf der Grundlage einer Auswertung von InVeKoS-Daten der Anteil von Glöz-Flächen im geförderten kleinen Gebiet bei 0,05 %. Der Anteil war damit deutlich niedriger als in dem nicht geförderten kleinen Gebiet (0,77 %), in der benachteiligten Agrarzone (0,18 %) und im nicht benachteiligten Gebiet (0,37 %). Verglichen mit anderen Bundesländern liegen die Anteile recht gering. Zwischen 2009 und 2012 war gemäß InVeKoS ein Rückgang der Glöz-Flächen zu verzeichnen.

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

Dieser Beitrag wurde in Literaturstudien zur Halbzeitbewertung und in den Fallstudien zur Ex-post-Bewertung des Vorgängerprogramms ZAL untersucht (Plankl et al., 2008). Aus früheren Studien ist bekannt, dass in SH durch die Existenz der landwirtschaftlichen Betriebe auf den Inseln der Entstehung von reinen Urlaubsdörfern entgegengewirkt werden soll. In Urlaubsregionen mit einem hohen Anteil an EinpendlerInnen und UrlauberInnen sind häufig außerhalb der Saison am Tage nur noch wenige Menschen anwesend. Lediglich LandwirtInnen sorgen mancherorts für den Erhalt funktionierender Dorfstrukturen (Plankl und Dickel, 2009). Der Beitrag der AZ konnte allerdings in keiner Untersuchung belegt werden (LR et al., 2010).

Frage V4: Beitrag der AZ zum Schutz der Umwelt

Obwohl mit der Förderung keine Auflagen verbunden sind, die Einfluss auf die Flächennutzung oder Bewirtschaftungsintensität nehmen, verliefen die Entwicklungen in den geförderten Gemeinden Nordfrieslands etwas positiver als in den Gemeinden im benachteiligten Gebiet ohne Förderung oder (mit Ausnahme des Silomaisanbaus) in den nicht benachteiligten Gemeinden: In den nicht benachteiligten Gemeinden lag der Viehbesatz (Rinder je 100 ha HFF) im Jahr 2010 bei

⁴³ Zur Methodik der Gemeindedatenauswertung siehe Arbeitsbericht (Dickel und Plankl, 2016).

194, in den benachteiligten Gemeinden ohne AZ bei 194 und in den geförderten Gemeinden bei 151. Im Hinblick auf die Flächennutzung lässt sich sagen, dass in den geförderten Gemeinden der Rückgang der Grünlandflächen (von 2007 bis 2010 lag der Rückgang bei -11 %) deutlich geringer ausgefallen ist, als in den nicht benachteiligten Gemeinden (-15 %) oder in benachteiligten Gemeinden ohne Förderung (-19 %).

Das Teilnahmeverhalten an Agrarumweltmaßnahmen folgt dem allgemeinen Trend, der auch schon in der Halbzeitbewertung beschrieben wurde. Mit steigender Betriebsgröße (gemessen an der Höhe der Direktzahlungen) nahm die Inanspruchnahme zu (Grajewski, 2010, Abbildung 20). Ein ähnliches Bild ergibt auch die Auswertung der Zahlstellendaten für das EU-HJ 2013 (siehe **Tabelle 28**). Mit AZ geförderte Betriebe weisen demnach keine höhere Disposition zur Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen auf im Vergleich zur Gesamtzahl der Betriebe.

Tabelle 28: Zahl der mit AZ geförderten Betriebe und deren Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen im EU-Haushaltsjahr 2013 im Vergleich zur Teilnehmerrate AUM

| Direktzahlungsklassen | Zahl Betriebe mit AZ-Förderung im EU-HJ 2013 | Anteil AZ-Betriebe mit AUM-Teilnahme im EU-HJ 2013 | Anteil Betriebe mit Direktzahlungen im EU-HJ 2007 und AUM-Teilnahme |
|-----------------------|----------------------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| < 1250 | 10 | 0% | 4% |
| 1250 < 2500 | 9 | 11% | 10% |
| 2.500 - < 5.000 | 11 | 9% | 13% |
| 5.000 - < 10.000 | 15 | 20% | 15% |
| 10.000 - < 20.000 | 38 | 16% | 20% |
| 20.000 - < 30.000 | 39 | 26% | 32% |
| 30.000 - < 40.000 | 25 | 36% | 32% |
| >= 40.000 | 12 | 58% | 54% |
| Gesamt | 159 | 23% | 23% |

Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage von Zahlstellendaten (MELUR, 2016d), Grajewski (2010, Abbildung 20).

Auch wenn kein direkter kausaler Zusammenhang zwischen Förderung und Umweltwirkungen hergestellt werden kann, kann festgehalten werden, dass die AZ nicht kontraproduktiv wirkt und zum Erhalt des Status Quo beiträgt (Dickel und Plankl, 2016).

6.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

SH hat im Laufe der Förderperiode die Förderkulisse der benachteiligten Gebiete weiter reduziert und fördert seit 2009 nur noch Flächen auf Inseln ohne feste Landanbindung. Die Förderhöhe wird nicht gestaffelt und ist ausschließlich nach der Flächennutzung differenziert. Mit der AZ soll der Strukturwandel in den geförderten Gebieten gegenüber nicht benachteiligten Gebieten ge-

bremst und die dauerhafte Nutzung der Flächen gewährleistet werden. Im Hinblick auf das Ziel *Aufrechterhaltung der Flächennutzung* kann gesagt werden, dass die Entwicklung des Grünlandes im Fördergebiet weniger negativ verlaufen ist als im nicht benachteiligten Gebiet oder im benachteiligten Gebiet ohne AZ. Ob diese Entwicklung mit der Gewährung der Ausgleichszulage zusammenhängt, kann nicht eindeutig gesagt werden, da auch andere Fördermaßnahmen und vor allem die gesetzlichen Regelungen zum Grünlanderhalt (DGL-VO 2008) Einfluss auf die Flächennutzung hatten. Fest steht aber, dass die Betriebe auf den Inseln ohne feste Landanbindung lagebedingt höhere Produktionskosten aufweisen, als Betriebe am Festland oder auf Inseln mit Landanbindung. Die gewährte AZ dient daher dem Ausgleich der höheren Transportkosten.

Empfehlungen an das Land

Durch die Fokussierung der Ausgleichszulage auf die Inseln ohne feste Landanbindung werden genau die Betriebe erreicht, die einen durch die Lage des Betriebes bedingten Nachteil gegenüber anderen Betrieben außerhalb der Förderkulisse aufweisen. Diesen Standortnachteil können die Betriebe in der landwirtschaftlichen Urproduktion nur bedingt durch Kostenreduktion oder veränderte Wirtschaftsweisen ausgleichen, höchstens durch bessere Verträge mit LieferantInnen oder HändlerInnen. Wichtig wäre auch eine Flankierung mit anderen Instrumenten, die zu einer höheren Wertschöpfung bzw. Diversifizierung beitragen (insbesondere im Blick auf den für die Inseln wichtigen Tourismussektor). Die Fortsetzung der Ausgleichszulage in ähnlicher Form in der Förderperiode 2014 bis 2020 ist daher nachvollziehbar. Auch wenn die Prüfung mit einem höheren Verwaltungsaufwand verbunden ist, sollte auch weiterhin an einer Prosperitätsschwelle festgehalten werden.

Empfehlungen an die EU

Aufgrund der Vorgaben der EU wurde die AZ in der Förderperiode 2014 bis 2020 der Priorität 4 zugeordnet. Erst spät wurde diese Vorgabe gelockert (DG Agri, 2015). Geschuldet ist dies der unklaren Zielbestimmung der EU bezogen auf die AZ. Durch die Neuabgrenzung der Gebietskulisse wird das Problem einer mangelnden theoretischen und empirischen Fundierung der AZ nicht behoben. Das Profil der AZ ist seitens der EU dringend zu schärfen.

6.3 Natura-2000-Prämie (213)

6.3.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenbeschreibung und Zielsetzung

Zur Umsetzung der EU-Richtlinien 92/43/EWG (FFH-Richtlinie) und 2009/147/EG (Vogelschutzrichtlinie) etablierte Schleswig-Holstein das Natura-2000-Schutzgebietsnetz. Naturräumlich bedingt, hat Schleswig-Holstein eine besondere Verantwortung für die durch Dauergrünland geprägten Landschaften der Küsten und Niederungen und deren Biodiversität. Die Natura-2000-

Prämie (NZP) Schleswig-Holsteins sieht die Gewährung von Zuwendungen als Ausgleich für Einschränkungen der Landwirtschaft vor, die in einem kohärenten Schutzgebietssystem Natura 2000 erforderlich sind. Die Förderkulisse umfasst Natura-2000-Gebiete und Naturschutzgebiete als Kohärenzgebiete nach Art. 10 der FFH-Richtlinie. Die Ausgleichszahlung wurde anfänglich auf 80 Euro/ha GL festgelegt und ab 2009 für ausgewählte Vogelschutzgebiete (VSG) auf 150 Euro/ha GL verbunden mit einem Beseitigungsverbot für Beet-Gruppen- bzw. Beet-Grabensysteme erhöht. Flächen in öffentlicher Hand waren grundsätzlich von der Förderung ausgeschlossen. Die Verpflichtung galt für ein Jahr.

Förderauflagen der NZP waren, unabhängig von ggf. bestehenden weitergehenden Regelungen in Naturschutzgebietsverordnungen:

- Verbot der Neuanlage von Drainagen,
- Umbruchverbot der Fläche mit tief arbeitenden und wendenden Geräten wie Pflug oder Grubber, auch bei Narbenverbesserung oder Neueinsaat,
- Anzeigepflicht von Narbenerneuerung,
- Bewirtschaftungsgebot als Weide, Mähweide, Mähfläche,
- Beseitigungsverbot bestehender Gräben und Gruppen.

Umsetzung der Maßnahme

Im Laufe des Förderzeitraums wurde das Output-Ziel wegen positiver Akzeptanz von 12.000 ha GL/Jahr (MLUR, 2007b) auf 16.285 ha GL/Jahr (MLUR, 2009a) erhöht. Dies Ziel wurde um rd. 2.000 ha übertroffen (siehe **Tabelle 29**). Ursächlich für den Förderverlauf war sowohl die Erweiterung der Natura-2000-Kulisse (bspw. Erweiterungsflächen in den EG-Vogelschutzgebieten „Eider-Treene-Sorge-Niederung“ sowie im Gebiet „Eiderstedt“) als auch veränderte Fördermodalitäten der Ausgleichszulage (AZ, Code 212), die wiederum Querbezüge zur NZP aufwies: Da NZP und AZ auf gleicher Fläche nicht zulässig waren, mussten Bewirtschafter von Natura-2000-Flächen für eine der beiden Flächenmaßnahmen optieren. Wegen des höheren Beitrags war dies i. d. R. die Ausgleichszulage. Im Laufe der Förderperiode wurden jedoch Halligen und ab 2010 Deichflächen und Vorländer aus der Förderkulisse der AZ genommen, sodass die lukrativere Option für diese Flächen entfiel und die Bewirtschafter nur auf NZP zurückgreifen konnten. Im Ergebnis erhöhte sich die Förderfläche mit 216 % zur Basis 2007 etwas stärker als die Anzahl der TeilnehmerInnen (Anstieg 191 %), sodass die durchschnittliche Förderfläche/Betrieb um rd. 2 ha zunahm und in 2014 15,7 ha betrug.

Tabelle 29: Förderfläche und geförderte Betriebe im Zeitablauf

| | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | | 2012 | | 2013 | | 2014 | |
|--------------------------|----------|--------|----------|--------|----------|--------|----------|--------|----------|--------|----------|--------|----------|--------|----------|--------|
| | Betriebe | Fläche | Betriebe | Fläche | Betriebe | Fläche | Betriebe | Fläche | Betriebe | Fläche | Betriebe | Fläche | Betriebe | Fläche | Betriebe | Fläche |
| | n | ha | n | ha | n | ha | n | ha | n | ha | n | ha | n | ha | n | ha |
| Natura-2000-Prämie (NZP) | 609 | 8.446 | 737 | 10.247 | 981 | 15.553 | 1.118 | 17.532 | 1.188 | 18.171 | 1.194 | 18.253 | 1.177 | 18.215 | 1.164 | 18.259 |

Quelle: Eigene Auswertung von InVeKoS-Daten, div. Jahre.

Am Ende der Förderperiode wurden mit der NZP knapp 19 % des in der Kulisse (Natura 2000- und Naturschutzgebiete) liegenden Grünlands erreicht.

6.3.2 Beantwortung der Bewertungsfrage

Untersuchungsansatz

Untersuchungsleitend war die Beschreibung zusätzlicher, durch die Förderung verursachter Umwelteffekte im Vergleich zur (hypothetischen) Situation ohne Förderung. Der Bewertungsansatz ergab sich aus der Bewertungsfrage 16, die auf eine Verbesserung der Umwelt ausgerichtet ist. Die Bewertungsfragestellung steht z. T. im Widerspruch zur Interventionslogik, die als Besonderheit der Natura-2000-Förderung einen Ausgleich für bestehende ordnungsrechtliche Bewirtschaftungseinschränkungen ermöglicht. Insofern die landespezifische Ausgestaltung der Natura-2000-Förderung alleinig ordnungsrechtliche Bewirtschaftungseinschränkungen finanziell ausgleicht, ist das Bewertungsergebnis vorwegzunehmen: Es wird sich durch Gewährung der Ausgleichszahlung keine unmittelbare Verbesserung der Umweltsituation einstellen, da auch ohne Ausgleich das Ordnungsrecht einzuhalten wäre. Zusätzliche Umwelteffekte wären demnach das Ergebnis von Förderbedingungen, die entweder über den ordnungsrechtlichen Rahmen hinausgehen oder aber im Sinne eines Bewirtschaftungsgebots die Fortsetzung einer naturschutzfachlich gewünschten Bewirtschaftung des Grünland gewährleisten und Bewirtschaftungsaufgabe verhindern. Darüber hinaus sind indirekte Wirkungen denkbar, wie z. B. die gesellschaftliche Akzeptanz neuer Schutzgebietsausweisungen, die jedoch schwer zu beziffern sind.

Bereits zur HZB wurde der Umwelteffekt der Förderauflagen im Rahmen eines Fallstudienansatzes geprüft. Die Fallstudie umfasste 29 Naturschutzgebiets-VO (Ordnungsrecht) durch die in Schleswig-Holstein die meisten Natura-2000-Gebiete gesichert sind. Die untersuchten NSG bildeten 28 % der Gesamt-NSG-Fläche und rd. 15 % der in Schleswig-Holstein gelegenen NSG (n = 188) ab. Sie liegen in 15 verschiedenen Natura-2000-Gebieten. Die Auswertungen können nur einen groben Anhaltspunkt für die ausgelösten zusätzlichen Umweltwirkungen geben, da die NZP nicht ausschließlich in NSG angeboten wird und auch nicht differenziert wurde, in welchen NSG (mit welchen spezifischen Auflagen) Förderung in Anspruch genommen wurde.

Ergänzend wurden flächenbezogene Bewilligungsdaten für die Natura-2000-Zahlung als ein Bestandteil des Flächennutzungsnachweises (erweiterter FNN-Datensatz) genutzt. Diese Daten wurden zur obigen Darstellung der Umsetzung der Maßnahme verwandt.

Frage 16: Verbesserung der Umwelt

Das primäre Ziel der NZP nach Artikel 38 der ELER-VO, nämlich der finanzielle Ausgleich für **bestehende ordnungsrechtliche** Bewirtschaftungseinschränkungen von Grünland in Natura-2000- sowie Kohärenzgebieten nach Art. 10 der FFH-Richtlinie wurde voll umfänglich erreicht. Aus dem finanziellen Ausgleich für ordnungsrechtliche Bewirtschaftungseinschränkungen resultieren entsprechend der obigen Definition jedoch keine zusätzlichen, durch die Förderung verursachten Umwelt- bzw. Biodiversitätswirkungen.

Umweltwirkungen wurden – wenn auch nur im geringen Umfang – durch die Förderauflagen der NZP erreicht, die über die Bewirtschaftungseinschränkungen der jeweiligen NSG-VO hinausgehen. Für die fünf Bewirtschaftungsaufgaben der NZP zeigten sich recht unterschiedliche Entscheidungen in den untersuchten NSG-VO.⁴⁴ Während in mehr als drei Viertel der Verordnungen eine zusätzliche Entwässerung untersagt war, wurde der Grünlandumbruch bzw. die tiefwendende Bodenbearbeitung nur in weniger als der Hälfte der NSG eingeschränkt. Reliefveränderungen wurden sogar nur in einem NSG verboten⁴⁵. Im Umkehrschluss traten positive Umwelteffekte auf jenen Förderflächen ein, wo NSG-VO entsprechende Bewirtschaftungsverbote nicht vorsahen. Das betraf auf Schleswig-Holstein hochgerechnet ein Entwässerungsverbot von 3.430 ha NSG-Fläche sowie ein Verbot der tief wendenden Bodenbearbeitung auf 9.040 ha. Eine Nutzungsverpflichtung sahen die NSG-VO nicht vor, sodass diese Maßnahmenauflage potenziell auf der gesamten geförderten NSG-Fläche von 15.585 ha im Durchschnitt der Förderperiode wirksam werden konnte.

Damit konnten der Natura-2000-Förderung hochgerechnet auf zehn bis 44 Prozent der NSG-Grünlandflächen⁴⁶ positive (durch die Förderung verursachte) Umwelteffekte zugeschrieben werden. Einschränkend gilt, dass die positive Umweltwirkung der Förderauflage „Umbruchverbot mit tief arbeitenden und wendenden Geräten“ im Sinne eines Umwandlungsverbots von Grünland in Acker auf den Zeitraum 2007 bis 2008 beschränkt war, da ab Ende 2008 die Dauergrünlanderhaltungsverordnung (DGL-VO 2008) und seit Ende 2013 das Dauergrünlanderhaltungsgesetz galt und hiernach jeder Grünlandumbruch unter Genehmigungsvorbehalt stand⁴⁷.

⁴⁴ Aufgrund der Darstellung/Formulierung der Auflagen in den NSG-VO mussten die Verbotstatbestände „Grünlandumbruch“ und „tief wendende Bodenbearbeitung“ zusammengefasst werden.

⁴⁵ Maßnahmenauflage nur in ausgewählten Vogelschutzgebieten wirksam und daher nicht hochrechnen- und bewertbar.

⁴⁶ Teilmenge der Natura-2000-Kulisse mit ordnungsrechtlichen Festlegungen (siehe Untersuchungsansatz).

⁴⁷ Mit Beginn des Jahres 2015 ging der Cross-Compliance (CC) Standard zum Grünlanderhalt in das Regelwerk des Greening über. Inhaltlich ist der Grünlanderhaltungsstandard nach dem Greening neu gefasst worden und im Vergleich zum

Fazit der Bewertung ist, dass die Natura-2000-Prämie vorrangig ein Instrument zum finanziellen Ausgleich wirtschaftlicher Nachteile ist, die aus naturschutzfachlich begründeten Bewirtschaftungsauflagen für landwirtschaftliche Betriebe resultieren. Der Maßnahme inhärente Wirkungen sind daher vom Grundsatz her nicht zu erwarten, konnten in der Förderausgestaltung in Schleswig-Holstein jedoch im gewissen Umfang nachgewiesen werden. Die Maßnahme hat ihre Berechtigung im Instrumentenmix aus hoheitlichen und freiwilligen Ansätzen, bildet darin eine Basis für die Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen und kann zur Akzeptanz von Schutzgebietsausweisungen beitragen. Aufgrund des komplexen Zusammenspiels aus Ordnungsrecht, Maßnahmenauflagen, Gebietstypen, Förderbeschränkung auf Grünland und Agrarumweltmaßnahmen, lassen sich diese positiven Wirkungen weder qualitativ noch quantitativ exakt fassen.

Fördereffizienz

Im Vergleich der flächengebundenen ELER-Maßnahmen fielen die Implementationskosten (IK) der NZP mit knapp 11 Euro/ha oder knapp 9 % je Euro Fördersumme zum Stand 2009 durchschnittlich hoch aus und überschritten bspw. die relativen IK der AZ nur geringfügig. Da die Antragszahlen im Verlauf nach dem Erhebungszeitraum für die IK-Berechnungen stiegen, sind Skaleneffekte und somit sinkende IK wahrscheinlich. Die - auch im Ländervergleich - vergleichsweise geringen IK der NZP begründen sich im hohen Standardisierungsgrad bei der Verwaltungsabwicklung. Positiv hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, der elektronischen Abgleich mit dem Bestandsregister der öffentlichen Flächen, um die Erfüllung der Fördervoraussetzung zu prüfen. Auf dessen aktuellen Stand sollte auch weiterhin Wert gelegt werden, um manuelle Nacharbeiten zu vermeiden. Verwaltungsintensivere Einzelfallentscheidungen traten im geringen Umfang nur im Kontext der Förderung von Trittsteinbiotopen auf.

6.3.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Einrichtung, Erhaltung und Entwicklung des europäischen Schutzgebietsnetzes Natura 2000 erforderte einen abgestimmten Instrumentenmix aus hoheitlich definierten Bewirtschaftungsauflagen in Schutzgebieten (Grundschutz) und weitergehenden Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen über freiwillige Agrarumweltmaßnahmen (214) und investive Vorhaben (323). Die NZP nahm darin die Funktion eines finanziellen Ausgleichs für ordnungsrechtlich festgesetzte Bewirtschaftungsbeschränkungen ein.

Vor diesem Hintergrund wird die Fortführung der Natura-2000-Förderung empfohlen. Die einzige an das Land gerichtete Empfehlung der Halbzeitbewertung nach der eine (weitere) Konkretisie-

zung des Begriffs „Narbenerhalt“ des Grünland gefordert wurde, ist in der Förderrichtlinie für die Förderperiode 2014 bis 2020 erfolgt. Weiterer Anpassungsbedarf besteht nach unserer Auffassung nicht.

Gerichtet an die EU wird empfohlen, den CMEF für die Natura-2000-Förderung zu überarbeiten. Der Fragenkatalog sollte auf eine Systematisierung der Förderung nach reiner Kompensation und zusätzlichen Auflagen abheben sowie eine qualitative Bewertung für die Umweltressourcen vorsehen. Auf Fragestellungen und Indikatoren zur Wirkungsquantifizierung sollte für dieses Instrument der Natura-2000-Förderung verzichtet werden.

6.4 Agrarumweltmaßnahmen (214)

Die hier zusammengefassten Ergebnisse beruhen auf den im Modulbericht (6.4_MB AUM) ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

6.4.1 Maßnahmenüberblick

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

Problembeschreibung/Kontext/Ausgangssituation

Die Umweltsituation in Schleswig-Holstein ist deutlich stärker durch die Landwirtschaft geprägt als in anderen Bundesländern, während der Waldanteil deutlich unter dem Bundesdurchschnitt liegt. Knapp zwei Drittel der Landesfläche werden landwirtschaftlich genutzt, zwei Drittel davon ackerbaulich. Infolge eines sehr starken Rückgangs des Dauergrünlands, der bereits seit den 1990er Jahren zu verzeichnen war, wurden mehrere ordnungsrechtliche Schritte zum Schutz des Grünlands unternommen (DGL-VO 2008; DGLG 2013; MLUR, 2011). Die betriebswirtschaftliche Ausrichtung wird vom Futterbau (vor allem auf den Geeststandorten und den nicht ackerfähigen Marschen, mit Viehbesatzdichten deutlich über dem Bundesdurchschnitt) und Ackerbau (besonders im Holsteiner Hügelland) dominiert.

Die Entwicklung der **biologischen Vielfalt** zeigte anhand der beiden Indikatoren für Feldvogelarten und landwirtschaftliche Flächen mit hohem Naturwert (HNV) negative Trends, bei den Feldvogelarten allerdings mit großen Schwankungen. Unter den Feldvögeln verzeichneten die Bodenbrüter in den letzten Jahren besonders starke Einbrüche. Die Erhaltungszustände der landwirtschaftlichen FFH-Lebensraumtypen, überwiegend des Grünlands, waren schlecht und haben sich im sechsjährigen FFH-Berichtszeitraum teilweise weiter verschlechtert. Kurze Bewirtschaftungs-

tervalle, Meliorationsmaßnahmen und hoher Nährstoffinput auf dem Grünland sind einige Ursachen, die seit den 1990-er Jahren zu negativen Bestandstrends bei Wiesenvögeln geführt haben.

Zu Beginn der Förderperiode wies nach Ergebnissen der ersten WRRL-Bestandsaufnahme der **Zustand von Grund- und Oberflächengewässern** in Schleswig-Holstein erhebliche Defizite auf. Bei rund der Hälfte der Grundwasserkörper bestand eine unklare/unwahrscheinliche Zielerreichung. Die Ursachen für das Verfehlen des guten Zustands lagen in erster Linie in Nitratwerten von mehr als 50 mg/l. Zu beachten ist, dass die Trinkwasserversorgung zu 100% aus dem Grundwasser erfolgt (MELUR, 2012c). Auch die Zielerreichung in den Oberflächengewässern war zum Großteil unwahrscheinlich. Neben Gewässerstrukturdefiziten waren auch die Oberflächengewässer und insbesondere die Küstengewässer der Nord- und Ostsee durch diffuse Einträge aus landwirtschaftlichen Quellen beeinträchtigt. Dabei standen Nitrat, Phosphor und Pflanzenschutzmittel im Vordergrund (MLUR, 2009b). Auch nach Ablauf des ersten Bewirtschaftungszeitraums zur Umsetzung der WRRL hat sich der Zustand von Grundwasser und Oberflächengewässern nur geringfügig verbessert. Der als emissionsseitig verwendete Indikator Stickstoffbilanzüberschuss lag in Berechnungen auf Hoftorbasis mit Daten aus 2010 bei 80 kg N/ha LF (Taube et al., 2015b).⁴⁸

Auch bei den Ressourcen Boden und Klima sind Belastungen zu verzeichnen. Vor dem Hintergrund der Zielsetzungen der AUM, die sich auf Biodiversität und Wasser beschränken, wird jedoch keine Kurzdarstellung vorgenommen.

Maßnahmenbeschreibung

Die Agrarumweltmaßnahmen des ZPLR der Förderperiode 2007 bis 2013 bestanden aus fünf Bausteinen: dem Dauergrünlandprogramm (214/1), dem Halligprogramm (214/2), der Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer (214/3), den Ökologischen Anbauverfahren (214/4) und dem Vertragsnaturschutz (214/5). Die genannten Bausteine untergliedern sich z. T. in Teilmaßnahmen. Die Maßnahmen Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer (214/3) und Ökologische Anbauverfahren (214/4) griffen auf die Fördertatbestände der NRR zurück.

Bei dem Dauergrünlandprogramm (214/1) handelte es sich um einen in der Förderperiode neu eingeführten Programmbaustein, der bereits Ende 2012 wieder eingestellt wurde. Das Auflagenniveau war korrespondierend zur relativ geringen Förderprämie von 35 Euro/ha niedrig. Das Halligprogramm (214/2) hatte mit seinem für spezifischen Förderzuschnitt für die Halligen zum Ziel, deren auf die besonderen Erfordernisse der Halligen ausgerichtete Landbewirtschaftung aufrecht zu erhalten. Mit Beginn der Förderperiode 2007 bis 2013 wurden die Vertragsnaturschutzmaßnahmen (214/5) neu strukturiert. Die Maßnahmenausgestaltung orientierte sich seit 2007 stärker an standörtlichen Gegebenheiten (Marsch, Geest, Hügelland, Moor) und den spezifischen Be-

⁴⁸ Bei Berechnungen einer Flächenbilanz ergab sich für Schleswig-Holstein im Mittel der Förderperiode ebenfalls ein Wert von rund 80 kg N/ha, allerdings mit einer ansteigenden Tendenz (siehe Indikator B6 Stickstoffüberschuss unter <http://www.lanuv.nrw.de/liki/index.php>).

triebsstrukturen in den jeweiligen Gebieten. Zum HC wurden die Vertragsmuster Dauerweide und Ackerlebensräume zusätzlich eingeführt.

Die Teilmaßnahmen lassen sich wie folgt skizzieren:

- **Dauergrünlandprogramm (214/1, DGP):** Zugangsvoraussetzungen für die Förderung sind 2/3 Grünland an der LF, keine Bodenbearbeitung oder Düngung vom 01.04 bis 15.05., Mahd ab 01.06 des Jahres.
- **Halligprogramm (214/2, HP):** An die Erfordernisse des Lebensraumes "Hallig" ausgerichtete Landbewirtschaftung in fünf Varianten. Förderfähig ist ausschließlich das Grünland der Halligen. Bewirtschaftungsentgelt als Basisvariante mit Verbot der Anwendung mineralischer Dünger und Pflanzenschutzmittel (PSM), keine Entwässerung und halligspezifischer Besatzdichte. Zusätzlich folgende Aufsattelvarianten: Mähzuschuss mit zeitlicher Nutzungseinschränkung; Beweidungsvariante mit zusätzlicher Tierbesatzgrenze; Ringelgansentschädigung für die Duldung von Gänsen/Enten. Alternativ zum Bewirtschaftungsentgelt ein genereller Nutzungsverzicht auf natürlich belassenen Salzwiesen.
- **Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer (214/3)** mit drei Teilmaßnahmen:
 - Winterbegrünung (A2): für Ackerflächen in WRRL-Gebietskulisse. Einsatz einer Winterbegrünung bei Vorgabe des spätesten Saat- (15.09.) und frühesten Umbruchtermins (ab 01.03.), keine Düngung der Zwischenfrucht bis 31.01.
 - Verbesserte N-Ausnutzung flüssiger Wirtschaftsdünger(A4): Festlegung der förderfähigen Ausbringungstechnik (Schleppschlauch,-schuh oder Injektion), zeitliche Begrenzung des Ausbringungszeitpunktes auf GL 01.02 bis 31.07, auf AF 01.02 bis 31.08 (Raps 15.09)
 - Schonstreifen (A7): Einsatz 6 bis 24 m breiter, ortsfester Streifen. Keine Düngung, keine PSM.
- **Ökologische Anbauverfahren (214/4):** Bewirtschaftung gemäß EG-Öko-VO 834/2007 im gesamten Betrieb, zusätzlich Mindesttierbesatz 0,3 RGV/ha DGL. Differenziertes Prämienniveau der Umstellungs- und Beibehaltungsförderung.
- **Vertragsnaturschutz (214/5, VNS)** mit neun Vertragsmustern; i. d. R. mit Gebietskulissen und (zeitlichen) Einschränkungen des Einsatzes von PSM, mineralischer und/oder organischer Düngung und der Bodenbearbeitung:
 - Nahrungsgebiete für Gänse und Schwäne (NG-GL) auf Grünland unter Duldung von Zugvögeln, Stand-/Umtriebsweide mit mind.1,0 Tiere/ha oder (Mäh-)Weide, BGM auf mind. 2 % der Nettovertragsfläche.
 - Rastplätze für wandernde Vogelarten (RA-AL) auf mind. 5 ha zusammenhängendem Ackerland (Wi-Raps/Wi-Getreide), Duldung der Vögel, keine Einschränkung der Düngung.
 - Weide-Landschaft (WL-G) auf mind. 10 ha zusammenhängendem Grünland, ganzjährige Beweidung mit 0,3 bis 1,0 RGV/ha, späte Mahd auf max. 20 % der Vertragsfläche zulässig.
 - Weide-Wirtschaft (WW-G): Standweide mit Ziel des Verzichts auf Mahd, mit Tierbesatzobergrenze 1 bis max. 3 Tiere/ha, kein Zufüttern der Tiere.
 - Weide-Wirtschaft Marsch (WW-M): zeitliche Beschränkung von Bodenbearbeitung und Düngung, Standweide mit (1 bis 4 Tiere/ha), Mähweide ab 21.06. ohne Tierzahlbegrenzung, BGM

auf mind. 2 % der Nettovertragsfläche.

Weide-Landschaft Marsch (WL-M): Gesamtbetriebliches (Grünland) Drei-Zonen-Konzept mit unterschiedliche strengen Bewirtschaftungsauflagen, strengste (rote) Zone mit Wasserstandsanehebung auf mind. 10 % der Vertragsflächen, BGM auf mind. 2 % der Nettovertragsfläche.

Weide-Wirtschaft Moor (WW-Moor): zeitliche Beschränkung von Bodenbearbeitung und Düngung, Standweide mit (1 bis 4 Tiere/ha), Mähweide ab 21.06. mit max. 4 Tiere/ha.

Dauerweide (DW): Ausschluss von Mahdnutzung, Mindestbeweidungszeit 01.05. bis 30.09., optional Bodenbearbeitungssperrfrist ab dem 01.04.

Ackerlebensräume (AL): lagetreue Streifen oder Flächen in den Varianten Selbstbegrünung (nur bei bedeutender Ackerbegleitflora) oder gezielte Aussaat (Sortenlisten), Mindestbreite der Streifen 9 m, Neuansaat/Selbstbegrünung nach zwei bis drei Jahren.

Zielsetzung

Die mit den Teilmaßnahmen verfolgten Ressourcenschutzziele sind **Tabelle 30** zu entnehmen. Die fünf Förderbausteine haben mit den beiden Zielfeldern Biodiversität und Wasserschutz eine klar definierte Zielstruktur. Während das Dauergrünlandprogramm (214/1), das Halligprogramm (214/2) und die Vertragsnaturschutzmaßnahmen (214/5) Biodiversitätsziele vorrangig im Grünland und Salzgrasland verfolgen, werden Gewässerschutzziele mit den Maßnahmen Reduzierung von Stoffeinträgen in Gewässer (214/3) sowie Ökologische Anbauverfahren (214/4) auch auf Ackerflächen verfolgt. AUM mit spezifischen Ressourcenschutzziele für den Boden- oder Klimaschutz gibt es in SH nicht.

Die Zielfestlegungen sind der Bewertungsmaßstab, um die durch die Förderung **intendierten** Umwelteffekte auf die jeweilige Zielressource herzuleiten⁴⁹.

⁴⁹ Im Gegensatz dazu werden bei der übergreifenden Programmbewertung sowohl intendierte als auch nicht intendierte positive und negative Effekte der Förderung bewertet.

Tabelle 30: Agrarumweltmaßnahmen und ihre Ressourcenschutzziele

| Zielfelder | Dauergrünland- programm | Hallig- programm | Reduzierung von Stoffeinträgen in Gewässer | Ökologische Anbauverfahren | Vertrags- naturschutz |
|----------------------|----------------------------|---------------------|--------------------------------------------------|-------------------------------|--------------------------|
| | 214/1 | 214/2 | 214/3 | 214/4 | 214/5 |
| Biodiversität | x | x | | | x |
| Wasser | | | x | x | |
| Klima | | | | | |
| Boden | | | | | |

x = Förderziel

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 31 stellt das Maßnahmenportfolio dar. Die Jahre bilden die Jahre ab, in denen Neuverpflichtungen eingegangen werden konnten (1. Verpflichtungsjahr), deren Verpflichtungszeitraum dann im Regelfall fünf Jahre betrug. Bei einem Verpflichtungszeitraum der AUM von fünf Jahren und einer Förderperiode von sieben Jahren, würden Neubewilligungen zum Ende der Förderperiode zu hohen Altverpflichtungen in der folgenden Förderperiode führen. Um dies zu vermeiden, ließ Schleswig-Holstein gegen Ende der Förderperiode mit Ausnahme der Ökologischen Anbauverfahren für auslaufende Bewilligungen nur Verlängerungen bis zum Erreichen des maximal sieben jährigen Verpflichtungszeitraum zu.

Tabelle 31: Förderangebot der AUM im Zeitverlauf

| Maßnahme | EU-Kofinanzierung seit | Förderangebot 2000-2014 | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------------------------------------|------------------------|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|
| | | 2000 | 01 | 02 | 03 | 04 | 05 | 06 | 07 | 08 | 09 | 10 | 11 | 12 | 13 | 2014 |
| 214/1 Dauergrünlandprogramm | 2007 | | | | | | | | | | | | | | | |
| 214/2 Halligprogramm | 1988 | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | 3) 4) | 3) 4) | 2) 4) |
| 214/3 Reduzierung Stoffeinträge Gewässer | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A2 Winterbegrünung | 2004 | | | | | | | | | **** | **** | **** | | | | |
| A7 Schonstreifen ¹⁾ | 2007 | | | | | | | | | **** | | | | | | |
| A4 N-Nutzung flüssiger organ. Dünger | 2004 | | | | | | | | | | | | | | | |
| 214/4 Ökologische Anbauverfahren | 1993 | | | | | | | | | | | | | 3) 4) | | |
| 214/5 Vertragsnaturschutz | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 832 Nahrungsgebiete Gänse u. Schwäne | 2002 | | | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | 3) 4) | 3) 4) | 2) 4) |
| 836 Rastplatz wandernde Vogelarten - AF | 2003 | | | | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | 3) 4) | 3) 4) | 2) 4) |
| 831 Weide-Landschaft | 2007 | | | | | | | | | **** | **** | **** | **** | **** | 3) 4) | 2) 4) |
| 830 Weide-Wirtschaft | 1988 | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | 3) 4) | 3) 4) | 2) 4) |
| 835 Weide-Landschaft-Marsch | 1988 | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | 3) 4) | 3) 4) | 2) 4) |
| 833 Weide-Wirtschaft-Marsch | 1988 | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | 3) 4) | 3) 4) | 2) 4) |
| 834 Weide-Wirtschaft-Moor | 1988 | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | **** | 3) 4) | 3) 4) | 2) 4) |
| 838 Dauerweide | 2010 | | | | | | | | | | | **** | **** | | | |
| 837 Ackerlebensräume | 2010 | | | | | | | | | | | | | | | |

Im jeweiligen Verpflichtungsjahr angebotene Maßnahme.

**** Maßnahme wird ausschließlich mit Gebietskulisse angeboten.

1) Schonstreifen: in 2008 nur an oberirdischen Gewässern zulässig.

2) Nur Verlängerung auslaufender Bewilligungen für ein Jahr.

3) Nur Verlängerung auslaufender Bewilligungen um ein bzw. zwei Jahre bis zum Erreichen der max. Förderzeit von 7 Jahren.

4) Erstanträge zugelassen mit Revisionsklausel bzgl. neuer Rahmenregeln.

5) ab 2014 Umstellung des Verpflichtungszeitraums auf das Kalenderjahr, Abwicklung über Budget der neuen Förderperiode.

Quelle: Eigene Darstellung.

Veränderung des Maßnahmenportfolios im Verlauf der Förderperiode

Ergänzend zu der mit Beginn der Förderperiode durchgeführten neuen Struktur der Vertragsnaturschutzmaßnahmen 214/5 notifizierte SH im Rahmen des Health Checks die Vertragsmuster Ackerlebensräume (837) und Dauerweide (838) als Vertragsnaturschutzmaßnahmen. Damit sollten unerwünschte ökologische Folgen kompensiert werden, die sich z. B. nach Auffassung des Landes durch Wegfall der konjunkturellen Flächenstilllegung der GAP-Reform ergaben. Ziel des Vertragsmusters Dauerweide war es in diesem Zusammenhang, dem Rückgang der Weidenutzung infolge der Milchquotenregelung entgegen zu wirken.

Das Dauergrünlandprogramm (214/1) wurde infolge der Ergebnisse der Halbzeitevaluierung aus dem Jahr 2010 ab 2012 geschlossen. Bereits in den Jahren 2009 bis 2011 stellten die Landwirte keine Neuansträge mehr. Die Förderung der Ökologischen Anbauverfahren (214/4) unterlag in seiner strategischen Ausrichtung gegenläufigen Fördertendenzen: während in 2010 und 2011 Neuansträge für die Beibehaltungsförderung und in 2011 zusätzlich für die Umstellungsförderung

ausgesetzt wurden, erfolgte ab 2012 eine Korrektur der beiden vorgenannten Entscheidungen durch die neue Landesregierung gepaart mit der Erhöhung der Förderprämie.

Relevanz

In SH sind alle natürlichen Ressourcen und damit auch die Ressourcen Biodiversität und Wasser, auf die AUM abzielen (siehe **Tabelle 32**), von Umweltbelastung betroffen. Ihre Beeinträchtigung ist u. a. unerwünschter Nebeneffekt (land)wirtschaftlicher Tätigkeit. Die maximal zulässige Nutzung/Beeinträchtigung von Umweltgütern ist durch europäisches und nationales Umweltrecht geregelt. Da jedoch Beeinträchtigungen häufig über unterschiedliche Wirkungspfade erfolgen und erst am bzw. im Schutzgut kumulieren, sind die umweltgutspezifischen Einzelgesetzgebungen nicht zwingend hinreichend, um eine angestrebte Schutzgutqualität zu gewährleisten. Daraus folgt, dass auch bei der auf dem Vorsorgeprinzip basierenden europäischen und deutschen Umweltgesetzgebung nicht zwangsläufig die Einhaltung der durch Rechtsnormen festgelegten Umweltqualitäten gewährleistet ist. Ziel der AUM war es, die Schutzgutbeeinträchtigungen zu verringern. Unter ökonomischen Erwägungen rechtfertigt sich die Förderung allerdings nur, wenn das angestrebte Umweltgut nicht über den „Markt“ produziert wird, also die Kriterien des öffentlichen Gutes erfüllt sind. Voraussetzung einer staatlichen Intervention ist zudem, dass die Produktion der Umweltleistung mit (Opportunitäts)Kosten⁵⁰ für den landwirtschaftlichen Betrieb verbunden ist.

Die durchgeführte Relevanzprüfung⁵¹ ergab, dass die o. g. Bedingungen für staatliche Intervention für alle im Rahmen des ZPLR geförderten AUM zutreffen. Zusammenfassend zeigt sich, dass das gewählte Instrumentarium ein richtiger Ansatz zum Schutz der Umweltgüter der Agrarlandschaft ist, jedoch durch weitere Instrumente, wie z. B. investive Maßnahmen, Beratung und Betreuung sowie Ordnungsrecht, ergänzt werden muss.

⁵⁰ Kuppelprodukte sind damit von einer Förderung ausgeschlossen.

⁵¹ Die Ex-post-Guidelines (EEN, 2014) setzten einen starken zusätzlichen Fokus auf die Prüfung der Interventionslogik, deren Vorgaben hiermit gefolgt wird.

Tabelle 32: Einordnung der Maßnahmen bezüglich der Problemlagen und Prüfung der Interventionslogik im Zielfeld Umwelt

| Prüfschritt | Prüfergebnis |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Problembeschreibung [Ist die Darstellung vollständig?] | vollständig Im ZPLR (MLUR, 2010b) werden relevante Umweltprobleme beschrieben. Handlungsbedarf im Zielfeld Biodiversität besteht im (Feucht-)Grünland- und Wiesenvogelschutz, wo Schleswig-Holstein besondere Verantwortung für 33 Vogelarten hat. Im Zielfeld Wasserschutz gibt es sowohl beim Grund- als auch bei Oberflächenwasser Handlungsbedarf zur Verbesserung der Qualität. Gefährdungsursachen sind insbesondere Nitrateinträge und morphologische Veränderungen. Die Stickstoffbilanzüberschüsse sind im Norden des Programmgebiets besonders hoch. |
| Zielbeschreibung [Sind die Ziele hinreichend beschrieben?] | vollständig Das ZPLR listet umweltrelevante Ziele in der Strategie und in den Maßnahmenbeschreibungen. Die ELER-Strategie wurde mit der EFRE-Fondsverwaltung abgestimmt. Grundsätzlich wird eine Kombination aus hoheitlichen und darüber hinausgehenden freiwilligen Maßnahmen angestrebt. Sowohl auf Maßnahmenebene (Output) als auch für Ergebnisindikatoren (Result) sind die Ziele beschrieben und quantifiziert. |
| Instrumentenprüfung [Ist das gewählte Instrument den Zielen angemessen?] | angemessen Umweltressourcen sind (i. d. R.) öffentlicher Güter, die nicht bzw. nur in Einzelfällen über Marktinstrumente erreicht werden können. Vor diesem Hintergrund erörtert die Strategie eine problemadäquate Kombination aus ordnungsrechtlichen und freiwilligen, flächenbezogenen Maßnahmen. Mit dem Instrument der Agrarumweltmaßnahmen werden nur zusätzliche Kosten und Einkommensverluste ausgeglichen, die den TeilnehmerInnen entstehen. Finanzielle Anreizkomponenten, um z. B. die Teilnahme attraktiver zu machen, sind ausgeschlossen. Solange die identifizierten Problemlagen durch Förderangebote mit freiwilliger Teilnahme bedient werden können, ist das Instrument der Agrarumweltmaßnahmen angemessen. Ein „degeneratives Politikdesign“ ⁵² im Sinne von Schneider & Ingram (EEN, 2014, S. 17) ist in diesem Ansatz als Prinzip nicht zu erkennen, wenngleich einige Maßnahmen nur ein sehr geringes Auflagenniveau vorsehen. Bei der Gewinnung von freiwilligen Teilnehmern von Maßnahmen zugunsten öffentlicher Güter ist immer eine Gradwanderung zwischen erzielbarem Umweltnutzen und hinreichender Frequentierung der Maßnahmenangebote erforderlich. Das gilt umso mehr, als das keine finanziellen Anreizkomponenten zulässig und daher lediglich Steuerungsmöglichkeiten über die Maßnahmeninhalte möglich sind. |
| Kontextprüfung [Sind die Ziele und Maßnahmen vor dem Hintergrund gegebener Bedingungen stimmig?] | stimmig Vor dem Hintergrund der Problemlagen auf der landwirtschaftlich genutzten Fläche sind Förderangebote für die zwei Umweltressourcen plausibel. Das gilt sowohl für landesweite „Basisförderungen“, wie auch für spezifische Angebote in Hot Spots der Umweltprobleme, wie z. B. WRRL-/Wasserschutz- oder Natura-2000-Gebieten. Vor dem Hintergrund knapper Finanzressourcen ist die Fokussierung auf Förderkulissen stimmig. In der Strategie wird eine logische Verknüpfung zwischen ermittelten Schwächen aus der SWOT-Analyse und strategischen Förderansätzen, hier zugeordnete Agrarumweltmaßnahmen, hergestellt. Sowohl die Maßnahmenauswahl (mit Querbezügen zum Schwerpunkt 3), als auch die |

⁵² Im Sinne von Schneider und Ingram (1997) entsprechend Kapitel 1.3, Part II der Ex-post-Guidelines. Damit ist z. B. die Bedienung von Partikularinteressen gemeint, anstelle von überwiegenden öffentlichen Interessen.

| Prüfschritt | Prüfergebnis |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Maßnahmenkombinationen (innerhalb der AUM, in Kombination mit der Natura-2000-Prämie/Code 213) sind stimmig. Die angesetzten Output-Ziele erscheinen jedoch zu gering, um anhand der Wirkungsindikatoren messbare Effekte nachweisen zu können. Vor dem Hintergrund begrenzter Finanzressourcen muss daher über zusätzliche ordnungsrechtliche Ansätze nachgedacht werden, wie es z. B. im Problemfeld Grünlandhaltung (DGL-VO 2008; DGLG 2013; MLUR, 2011) bereits erfolgt ist oder im Wasserschutz (DüngeG, DüngeV) derzeit angestrebt wird. |

Quelle: Eigene Darstellung.

Umsetzung der Maßnahme

Das Angebot an horizontalen bzw., gemessen an den potenziellen Förderflächen, flächenstarken Teilmaßnahmen wurde im Vergleich zur Vorperiode (2000 bis 2006) deutlich eingeschränkt und erfährt mit den Bausteinen 214/3 und 214/4 eine Ausrichtung auf den Wasserschutz. Die dazugehörigen Maßnahmen, die bereits in der Vorperiode angeboten wurden, nämlich Zwischenfruchtanbau (Winterbegrünung), Schonstreifen, verbesserte Nutzung flüssiger Wirtschaftsdünger⁵³, wurden im Übergang zur Förderperiode 2007 bis 2013 durch Anhebung und Ausrichtung des Auflagenniveaus deutlich stringenter auf das Ziel Wasserschutz zugeschnitten. Die inhaltlichen Anpassungen mündeten in vergleichsweise geringen Förderumfängen⁵⁴ (siehe **Tabelle 33**).

⁵³ Mit der Vorgängermaßnahme „Umweltfreundliche Gülleausbringung“.

⁵⁴ Während für Fördertatbestände der Förderperiode 2000 bis 2006, die inhaltlich fortgeführt wurden, Altverpflichtungen bei der Darstellung des Förderverlaufs inkludiert sind, erfolgt für die Teilmaßnahmen Umweltfreundliche Gülleausbringung und Winterbegrünung eine gesonderte Darstellung.

Tabelle 33: Überblick zum Förderumfang der AUM im Zeitverlauf

| Maßnahme | 2007 | | 2009 | | 2011 | | 2012 | | 2013 | | 2014 | |
|--------------------------------------------------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|
| | InVeKoS | | InVeKoS | | InVeKoS | | InVeKoS | | Jahresbericht | | Jahresbericht | |
| | Betriebe n | Fläche ha | Betriebe n | Fläche ha | Betriebe n | Fläche ha | Betriebe n | Fläche ha | Betriebe n | Fläche ha | Betriebe n | Fläche ha |
| 214/1 Dauergrünlandprogramm | | | 29 | 716 | 28 | 605 | 27 | 602 | ausgelaufen | | ausgelaufen | |
| 214/2 Halligprogramm | | | | | | | | | | | | |
| Bewirtschaftungsentgelt ¹⁾ | 48 | 1.531 | 45 | 1.472 | 46 | 1.616 | 46 | 1.693 | 45 | 1.578 | 2 | 78 |
| mit Mähzuschuss | 18 | 186 | 20 | 161 | 24 | 195 | k. A. | k. A. | 26 | 283 | 1 | 11 |
| mit Ringelgansentschädigung | 46 | 1.003 | 43 | 839 | 44 | 1.034 | k. A. | k. A. | 85 | 1.061 | 2 | 30 |
| mit Extensivierung der Beweidung | 21 | 385 | 23 | 420 | 28 | k. A. | k. A. | k. A. | 21 | 322 | 2 | 0 |
| Natürliche Salzwiesen | 15 | 92 | 14 | 98 | 13 | 89 | k. A. | k. A. | 8 | 57 | 1 | 2 |
| 214/3 Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer | | | | | | | | | | | | |
| Winterbegrünung (alt) ²⁾ | 1.680 | 27.627 | | | | | | | | | | |
| Winterbegrünung (neu) | | | 33 | 719 | 107 | 2.336 | 102 | 2.155 | 104 | 2.276 | 95 | 2.093 |
| Schonstreifen | | | 36 | 59 | 639 | 2.875 | 641 | 2.904 | 639 | 2.878 | 632 | 2.876 |
| Umweltfreundliche Gülleausbringung ²⁾ | 753 | 43.813 | | | | | | | | | | |
| N-Ausnutzung flüssiger organ. Dünger ³⁾ | | | 196 | 15.927 | 253 | 20.587 | 249 | 19.972 | 238 | 19.402 | 95 | 6.345 |
| 214/4 Ökologische Anbauverfahren | 405 | 24.293 | 393 | 26.285 | 390 | 28.575 | 386 | 28.562 | 383 | 28.911 | | 4) |
| 214/5 Vertragsnaturschutz | | | | | | | | | | | | |
| 832 Nahrungsgebiet Gänse u. Schwäne - GL | 3 | 24 | 1 | 3 | 3 | 16 | 3 | 16 | 3 | 16 | 3 | 16 |
| 836 Rastplatz wandernde Vogelarten - AF | 5 | 132 | 10 | 229 | 27 | 1.021 | 20 | 727 | 27 | 1.062 | 25 | 1.146 |
| 831 Weide-Landschaft | 2 | 37 | 5 | 123 | 6 | 144 | 6 | 147 | 6 | 140 | 5 | 103 |
| 830 Weide-Wirtschaft | 233 | 1.943 | 579 | 5.592 | 757 | 7.827 | 727 | 7.447 | 721 | 7.669 | 687 | 6.989 |
| 835 Weide-Landschaft-Marsch | 51 | 2.762 | 54 | 3.159 | 61 | 3.466 | 59 | 3.237 | 62 | 3.293 | 61 | 3.525 |
| 833 Weide-Wirtschaft-Marsch | 53 | 1.106 | 138 | 2.990 | 182 | 3.835 | 189 | 3.827 | 196 | 4.051 | 204 | 4.074 |
| 834 Weide-Wirtschaft-Moor | 1 | 57 | 7 | 123 | 14 | 186 | 18 | 219 | 22 | 258 | 24 | 279 |
| 838 Dauerweide | | | | | 293 | 4.279 | 282 | 4.043 | 303 | 4.521 | 311 | 5.116 |
| 837 Ackerlebensräume | | | | | 217 | 2.418 | 213 | 2.439 | 220 | 2.463 | 222 | 2.596 |

1) Laut Angabe des Jahresbericht insgesamt für 214/2: 3.366 ha.

2) entsprechend der Förderbedingungen der Förderperiode 2000 bis 2006, hier Altverpflichtungen.

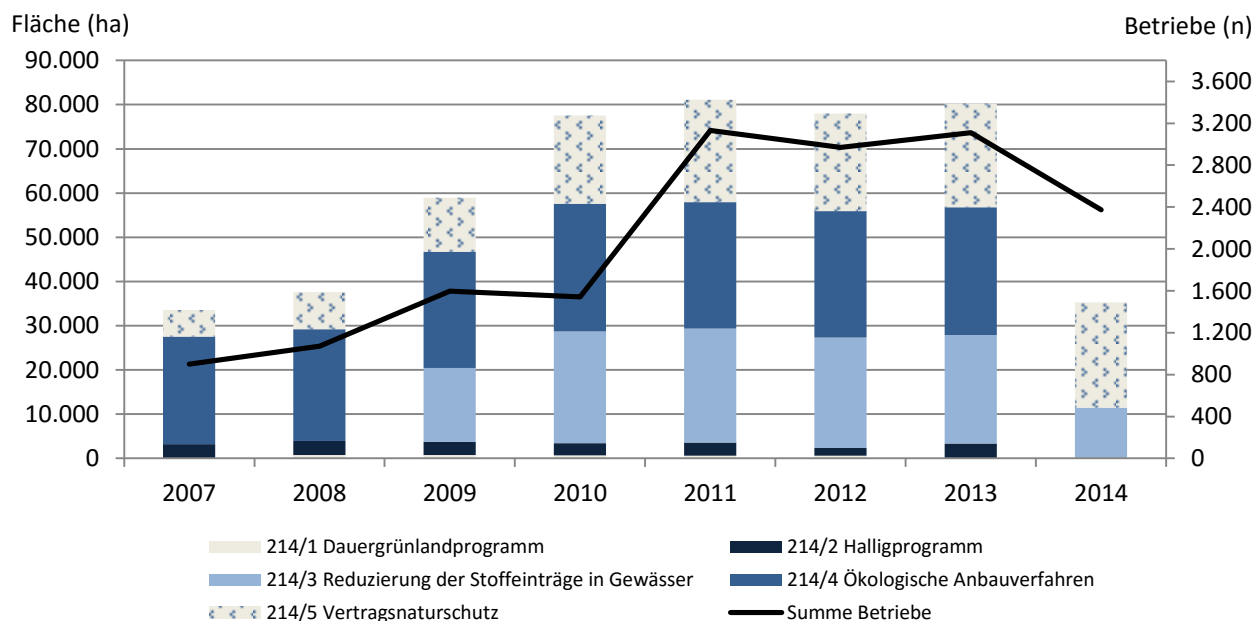
3) Angaben zum Förderumfang in Fläche (ha), Umrechnung der geförderten GVE auf Fläche, Umrechnungsfaktor 1 GVE = 0,5 ha.

4) Förderung im Rahmen des Nachfolgeprogramms.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach InVeKoS, div. Jahre.

In der grafischen Darstellung werden, um Fehlinterpretationen vorzubeugen, nur die Verpflichtungen für die beiden neu gestalteten Teilmaßnahmen dargestellt (siehe **Abbildung 17**). Ersichtlich ist, dass alle Teilmaßnahmen einen positiven Förderverlauf aufweisen.

Insgesamt werden durch AUM im Jahr 2012, dem Basisjahr für die vertiefenden Akzeptanzbewertungen knapp 78.000 ha oder 8 % der LF erreicht. Mit einem knappen Drittel entfällt dabei ein vergleichsweise hoher Anteil auf Vertragsnaturschutzmaßnahmen (214/5) sowie mit 45 % auf den Ökolandbau (siehe **Abbildung 17**).

Abbildung 17: Förderverlauf der Agrarumweltmaßnahmen in Schleswig-Holstein

Quelle: Eigene Darstellung.

Für ausgewählte AUM wurde eine vertiefte Akzeptanzbewertung durchgeführt. Sie ermöglicht u. a. durch Teilnehmer-Nichtteilnehmer- bzw. durch Vorher-Nachher-Vergleich eine Einschätzung von Mitnahmeeffekten. Mitnahmen sind definiert als der Anteil der Förderung, für den auch ohne Förderung das gewünschte, durch die Förderauflagen festgelegte Verhalten vorgelegen hat. Mitnahmen bedingen, dass keine positiven, durch die AUM verursachten (zusätzlichen) Umweltwirkungen entstehen. Die Quantifizierung von Mitnahmen bildet somit einen Baustein zur Ableitung der (Netto-)Umweltwirkung der AUM.

Die Ergebnisse der Akzeptanzbewertung werden folgend zusammenfassend dargestellt:

- Die Förderfläche für die Ökologischen Anbauverfahren betrug in 2012, dem Basisjahr der Akzeptanzanalyse, knapp 29.000 ha. Sie erhöhte sich im Laufe der Förderperiode zwischen 2007 und 2012 um rd. 4.600 ha LF (19 %). Unter Zugrundelegung der Betriebsfläche der 402 Geförderten wurden in 2012 knapp 3,3 % der LF des Landes ökologisch bewirtschaftet. Mit 55 % der Förderfläche entfällt ein etwas höherer Anteil auf Acker als auf Grünland, so dass 2,7 % der Ackerfläche des Landes und 4,6 % des DGL ökologisch bewirtschaftet wurden.

Wird zur Annäherung an die Erwerbsform, die kein originärer Bestandteil der InVeKoS-Daten ist, der Hauptfutterflächenanteil herangezogen und unterstellt, dass Betriebe mit mehr als 75 % HFF an der LF Futterbaubetriebe sind, sind dies gut die Hälfte der Geförderten. 22 Ökobetriebe mit einer landwirtschaftlichen Fläche von rd. 2.700 ha wirtschafteten viehlos bzw. mit sehr geringem Viehbesatz (< 0,1 GVE/ha LF). Mit einer durchschnittlichen LF von 82 ha übertraf die Flächenausstattung der geförderten Öko-Betriebe die der konventionell wirtschaftenden Betriebe um 25 %. Neben der generell höheren Flächenausstattung von Öko-

Betrieben resultiert der Größenunterschied aus der vergleichsweise hohen Bagatellgrenze. Im Gegensatz zu den anderen Bundesländern der 7-Länder-Evaluierung, in denen der Ökologische Landbau häufiger in Ungunstlagen anzutreffen ist, lässt die räumliche Verteilung des Öko-Landbaus kein Muster erkennen.

Zwischen 2007 und 2012 nahmen 86 Betriebe mit einer LF von rd. 5.000 ha die ökologische Produktionsweise auf. Die neu hinzugekommenen Ökobetriebe waren mit durchschnittlich 57 ha LF deutlich kleiner als der Durchschnitt der geförderten Ökobetriebe (82 ha). Gleiches gilt für Unternehmen, die sich in 2012 in der Umstellungsphase befanden (52 ha LF). Zeitgleich verließen 54 Betriebe mit rd. 3.300 ha und einer durchschnittlichen Betriebsgröße von 61 ha die Förderung, da sie entweder auf konventionelle Produktion rückumstellten, oder die neu eingeführte Bagatellgrenze von 1.000 Euro nicht mehr erreichten. Wobei letzteres auf weniger als zehn Betriebe zutrifft.

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

- Die AUM verbesserte N-Nutzung flüssiger organischer Dünger als eine Teilmaßnahme des Förderbausteins 214/3 erreichte im Jahr 2012 einen Förderumfang von 249 Betriebe oder 2,5 % der Tierhalter. Bezogen auf die LF der Teilnehmer (36.740 ha) wurden auf 5 % der LF von Tierhaltern Wirtschaftsdünger entsprechend der Förderauflagen ausgebracht. Die durchschnittliche Bezugsfläche/Betrieb, an der sich die Prämienzahlung orientiert, betrug 80 ha⁵⁵, die durchschnittliche jährliche Fördersumme somit 2.400 Euro.

Über die Förderauflagen der NRR hinausgehend, nämlich die Nennung umweltfreundlicherer Ausbringungstechnologien, beinhaltete die Maßnahmenausgestaltung eine (deutliche) Beschränkung des Ausbringungszeitraums und die Verpflichtung zur schlagbezogenen Düngplanung. Damit sollte der Ressourcenschutzeffekt nicht nur durch reine Technologieadaption wie durch die NRR vorgegeben, erfolgen.

Die Förderung adressierte mit rd. zwei Drittel der Teilnehmer Schweineproduzenten, die wiederum gut ein Viertel (27 %) der Großvieheinheiten aller Schweineproduzenten⁵⁶ halten. Im Vergleich dazu wurden jeweils nur rd. 2 % der GV von Rinderproduzenten und Gemischtbetrieben erreicht. Die Teilnehmenden zeichnet aus, dass sie zusätzlich zur Veredlung mit einer durchschnittlichen Ackerfläche 147 ha stark ackerbaulich orientiert sind. Die hohe Ackerflächenverfügbarkeit gepaart mit einem vergleichsweise geringen Viehbesatz lässt den Schluss zu, dass die Gülleausbringung überwiegend auf Ackerflächen erfolgt. Die hohe Ackerflächenverfügbarkeit und damit einhergehender vergleichsweise geringer Tierbesatz ist Voraussetzung, um die vergleichsweise lange Sperrfrist für die Ausbringung einzuhalten.

⁵⁵ Berechnung der Förderfläche auf Grundlage des in der Förderrichtlinie vorgegebenen Umrechnungsschlüssels (0,5 ha Förderfläche/GVE). Bagatellgrenze 300 Euro/Teilnehmer und Jahr entspricht 10 ha Förderuntergrenze.

⁵⁶ Die hohe Akzeptanz von Schweineproduzenten in SH deckt sich mit der in NI/HB.

60 % der Teilnehmer nahmen bereits an der Vorgängermaßnahme „umweltfreundliche Gülleausbringung“⁵⁷ teil, so dass auf 56 % der in 2012 erreichten LF bereits 2006 die Gülle umweltfreundlich ausgebracht wurde. Die untersuchten Betriebsparameter dieser Betriebe weisen für 2012 und 2006 eine weitgehende Deckung z. B. in Bezug auf GVE/ha LF, Maisanteil an LF und Betriebsgröße auf.

- In 2012 nahmen 102 Betriebe, davon zehn Ökobetriebe, mit einer Förderfläche von gesamt knapp 2.200 ha an der Teilmaßnahme A2 Winterbegrünung teil. Die Förderung beschränkte sich auf die Gebiete mit besonderem Handlungsbedarf zur Umsetzung der WRRL (WRRL-Kulisse, gefährdete Wasserkörper). Die durchschnittliche Förderfläche der konventionell wirtschaftenden Betriebe betrug gut 21 ha, die der Öko-Betriebe 18 ha.
Der Zwischenfruchtanbau in SH zeichnete sich durch Förderauflagen aus, die deutlich über die Regelungsrahmen der GAK hinausgingen, wie z. B. ein Anbauebot winterharter Zwischenfrüchte, Terminierung der Zwischenfruchtsaat⁵⁸, ein Düngungsverbot zu allen Zwischenfrüchten und die Auflage der Einsaat ohne wendende Bodenbearbeitung.
Die ambitionierte Förderausgestaltung bewirkte, dass ein „reines Aufspringen auf die Förderung“, welches zu Mitnahmeeffekten führen würde, auszuschließen ist.
Mit der AUM A2 wurden 0,8 % der in der Förderkulisse gelegenen Ackerfläche bzw. 1,5 % der Sommerungen erreicht. Die Teilnehmer bewirtschafteten insgesamt gut 11.250 ha Ackerfläche, davon - und dies ist kennzeichnend für die Teilnehmer - mit einem hohen Anteil Sommerungen (53 %). Die vorgeschriebene frühe Einsaat der Zwischenfrucht bis spätestens 15.09. bedingt, dass später räumende Kulturen wie Mais, Zuckerrüben und je nach Witterungsbedingungen und Sorte auch Kartoffeln sich (i. d. R) als Vorkultur ausschließen.
- Für das Dauergrünlandprogramm (214/1) wurde zur Ex-post-Bewertung keine Akzeptanzbewertung mehr vorgenommen, da bereits zur Halbzeitbewertung die Maßnahmen kritisch bewertet wurde und das Land die Förderung mittlerweile aussetzte (s. o.). Als Ergebnis der Analysen sind Mitnahmeeffekte für Maßnahmen 214/2, 214/3 – Schonstreifen und 214/5 auszuschließen oder als sehr gering einzustufen. Begründet ist diese Einschätzung bspw. in den ambitionierten Förderauflagen (830 - 831, 833 - 835) gepaart mit einer Ausrichtung der Maßnahmen auf Einzelflächen (214/3 – Schonstreifen, 832, 836, 837) und in der Förderung von durch Bewirtschaftungsaufgabe bedrohten Standorten, wie den Halligen (214/2).

⁵⁷ Definiert als Teilnehmer in 2012 und 2006, als letztes Förderjahr der Vorperiode, unter gleicher Betriebsnummer.

⁵⁸ Bedingt, dass Zwischenfruchtanbau nach spät räumenden Kulturen wie Zuckerrüben und Mais nicht förderfähig ist.

6.4.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Untersuchungsansatz

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

Für die unterschiedlichen Schutzgüter bestehen verschiedene Bewertungsansätze, die sich aus der Kombination aus verfügbaren Daten und Methoden ergeben (siehe **Tabelle 34**). Im Modulbericht 6.4_MB AUM werden darüber hinaus gemeinsame und programmspezifische Indikatoren mit zugeordneten Beurteilungskriterien und Datengrundlagen unterschieden. Programmspezifische Indikatoren dienen der gezielten Erfassung spezifischer Maßnahmenwirkungen, die mit gemeinsamen Indikatoren nicht oder nicht hinreichend abgebildet werden konnten.

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

Im Zielfeld Biodiversität sind statistisch gesicherte Aussagen nur mit extrem hohem Aufwand zu treffen, indem langjährige, repräsentative und umfängliche (mind. 30 Erfassungsproben je Beurteilungsgegenstand) Stichprobenraster angelegt werden. Für die Maßnahmen mit Biodiversitätszielen liegen solche Wirkungskontrollen im Regelfall nicht vor. Eine Ausnahme bilden die Dauerbeobachtungsflächen für das Halligprogramm. Häufiger wurde mit exemplarischen Wirkungskontrollen gearbeitet, die den Charakter von Fallbeispielen haben. Daher wurden diese Wirkungskontrollen durch umfangreiche systematische Literaturreviews und Analogieschlüsse aus anderen Programmgebieten ergänzt.

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

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

Tabelle 34: Eingesetzte Methoden, verwendete Datenquellen und Datensatzbeschreibung

| Evaluierungsschritt/ Methodik | Datenquelle | Datensatzbeschreibung |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Vollzug | | |
| Förderumfang im Zeitablauf nach Betriebsform und regionaler Verteilung | InVeKoS, div. Jahre | Angabe der Förderfläche (ha), Betriebe (n) |
| Charakterisierung der Teilnehmer nach Betriebsform und regionaler Verteilung | InVeKoS 2012, Auszahlungsdaten AUM 2012 | InVeKoS: Daten Flächen- und Nutzungsnachweis u. Sammelantrag (Teilnehmer, Nicht-Teilnehmer), Tierbesatz, Geometrien Feldblockkataster |
| Schätzung von Mitnahmen; Literaturreview | InVeKoS & AUM 2012; Literatur | s.o. InVeKoS |
| Biodiversitätswirkung | | |
| Mit-Ohne-Vergleiche im Gelände, z. T. zu verschiedenen Zeitpunkten | Pro Regione 2009/2013; Neumann 2011, Neumann u. Dierking 2013, Rabe 2014 | Auswertungen für ausgewählte floristische und faunistische Indikatoren |
| Fallstudien zu einzelnen Vertragsmustern | Ivens 2013, Jeromin et al. 2007, Jeromin 2009 | Auswertung für Trauerseeschwalben und Wiesenimikolen |
| Wirkungspfadanalysen ausgehend von Bewirtschaftungsvorschriften; Literaturreviews | Fachliteratur | qualifizierte und soweit möglich quantifizierte Wirkungen je Wirkungspfad |
| Analogieschlüsse aus spezifischen Studien und Projekten; Literaturreview | Fachliteratur | qualifizierte und soweit möglich quantifizierte Wirkungen je Maßnahmentyp bzw. Projektgebiet |
| Wasserschutzwirkung | | |
| Indikator Nährstoffbilanzsalden: Statistische Vergleichstests der N- und P-Salden ähnlicher Betriebsgruppen (quantitativer Mit-Ohne-Vergleich), tlw. Wirkungsabschätzung auf Basis von Experteninterviews und Literaturreview | Betriebsdaten aus Pilotbetrieben der WRRL-Beratung (LLUR), ergänzt durch Fachliteratur | Hofter- und Flächenbilanzsaldo für N und P, jeweils mit Zu- und Abgang, N-Mineraldünger, N-Org. Dünger, Betriebsstrukturparameter, Grundwasserkörper |
| Indikator Nährstoffausträge: Wirkungsabschätzung auf Basis von Experteninterviews und Literaturreview, z.T. Einbindung stat. Vergleiche von Förderflächen mit und ohne AUM | Fachliteratur, Ergänzung: Herbst-N _{min} -Daten aus Messungen auf Pilotbetrieben der WRRL-Beratung | - Herbst-N _{min} -Daten (nach Schichten) aus Pilotbetrieben der WRRL-Beratung in SH, schlagbezogene Parameter (Bewirtschaftung - Bodenbearbeitung, Düngung, AUM-, Standort) |
| Kosten-Wirksamkeit | | |
| Kosten bestehend aus öffentlichen Ausgaben (inkl. Top-ups) und Implementationskosten | Jahresberichte & Monitoringtabellen sowie Implementationskostenerhebung 2011 (absolute und relative IK) | kumulierte Ausgaben (Euro) sowie relative Implementationskosten (Prozentanteile) |
| Wirkungen, quantifiziert für Wasser (kg N), Ordinalskala für Biodiversität | Bewertungskapitel Ressourcen plus Mitnahme (vgl. oben) | individuell je Ressource (vgl. oben) |

Quelle: Eigene Darstellung.

Für alle Teilmaßnahmen gilt, dass ausschließlich unmittelbare Umweltwirkungen auf der Maßnahmenfläche erfasst werden. Sie werden als Wirkung je Hektar qualitativ oder quantitativ dargestellt. Eine produktbezogene Bewertung der Umweltwirkungen (z. B. [verminderter] Getreideertrag je [erhöhter] Biodiversitätswirkung) wurde eben so wenig wie Verlagerungseffekte (Leakage) vorgenommen. Verlagerungseffekte treten bei den AUM theoretisch bei einer Produktionsminderung z. B. durch Düngeverzicht auf, wenn dafür der Minderertrag an anderer Stelle (national, international) ausgeglichen wird. Ein denkbarer Verlagerungseffekt wäre z. B. für einen entgangenen Grünlandertrag und damit den Verlust von Tierfutter der Ersatz durch Soja-Importe aus Südamerika, für deren Produktion evtl. Regenwald gerodet wurde. Da für genannte Effekte selten einfache kausale Wirkungsketten bestehen, lassen sich die Größenordnungen kontraproduktiver Wirkungen nur näherungsweise z. B. mit Makromodellen schätzen. Diese Modelle können jedoch „geringe“ Flächeneffekte, wie durch die AUM verursacht, i. d. R. nicht singulär abbilden. Der häufig in die Diskussion eingebrachte durch AUM verursachte „Nahrungsmittelsaldo“

auf dem Weltmarkt greift sicherlich zu kurz, da dabei z. B. negative Markteffekte durch europäische Exporte in Schwellen- und Entwicklungsländer i. d. R. ebenso unberücksichtigt bleiben wie Fragen der Kaufkraft und Kaufkraftverteilung in den Nachfrageländern.

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

Beitrag von Agrarumweltmaßnahmen zur Erhaltung oder Förderung der Biodiversität

In Schleswig-Holstein wurden elf Agrarumwelt(teil)maßnahmen mit Biodiversitätszielen auf einer Förderfläche von brutto 22.188 ha (2,2 % der LF) im Durchschnitt der Förderperiode umgesetzt (siehe **Tabelle 35**). Im Ackerland wurden mit durchschnittlich 0,4 % sehr geringe und im Dauergrünland mit 5,6 % geringe Flächenanteile erreicht. Lediglich auf den Halligen wurden mit rd. 94 % der förderfähigen Fläche sehr hohe Anteile erreicht. Auf über zwei Dritteln der Förderflächen wurden hochgradig wirksame Maßnahmen umgesetzt. Für viele der Maßnahmen gab es optionale Varianten, so z. B. beim Halligprogramm (optionale Mähflächen, Viehbesatzreduzierung, Salzwiesenbrache) oder bei der Dauerweide (optionale Bodenbearbeitungssperrfrist). Mit honorierbaren Biotop gestaltenden Maßnahmen (BGM) beschreitet Schleswig-Holstein im bundesweiten Vergleich einen einmaligen Weg. BGM führen im Regelfall zu einer dauerhaften Aufwertung der Vertragsflächen. Bei den Vertragsmustern WW-M, WL-M und NG-GL sind sie auf mindestens 2 % der Nettovertragsfläche zu dulden.

Mit über 67 % (14.966 ha) der Brutto-Förderfläche überwogen die Maßnahmen mit einer sehr hohen (+++) Biodiversitätswirkung. Mittlere (++) Biodiversitätswirkungen entstanden auf Blühflächen der Ackerlebensräume und auf Dauerweideflächen (6.556 ha entspricht einem knappen Drittel der Förderflächen) und geringe (+) Wirkungen auf den Förderflächen des Dauergrünlandprogramms. Die Effizienzbetrachtungen fielen leicht unterschiedlich aus, bedingt durch divergierende Prämiensätze und unterschiedliche anteilige Implementationskosten. Am kostengünstigsten schnitt das Dauergrünlandprogramm ab, bei allerdings zu vernachlässigenden Wirkungen.

Tabelle 35: Gesamtüberblick über AUM mit Biodiversitätszielen und ihre Bewertung

| Maßnahme | Code | Biodiversitätszielsetzung ¹⁾ | Förderfläche [ha] ²⁾ | Bewertung [ordinal, Symbol] | Förderflächenanteile an [%] ³⁾ | | | Mitnahme- potenzial [%] ⁵⁾ | |
|-----------------------------------------------|---------|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------------|-------------|-------------|------------------------------------------|---|
| | | | | | AL | GL | LF | | |
| Dauergrünlandprogramm | DGP | * Schutz von Amphibien u. bodenbrütenden Vogelarten; Wiederbesiedlung verwaister Flächen | 665 | + | --- | 0,2% | 0,1% | k.A. | |
| Halligprogramm | HP | * Erhaltung des Lebensraumes für Pflanzen und Tiere der Salzwiesen | 1.644 | +++ | --- | --- | 94,0% | 0 | |
| Weidewirtschaft (Geest, Hügelland) | WW-G | * Schutz von Tier- und Pflanzenarten * Schutz natürlicher und naturnaher Lebensräume | 5.999 | +++ | --- | 1,9% | 0,6% | 0 | |
| Weidelandschaft (Geest, Hügelland) | WL-G | | 111 | +++ | --- | 0,04% | 0,01% | 0 | |
| Weidewirtschaft Marsch | WW-M | | 3.187 | +++ | --- | 1,0% | 0,3% | 0 | |
| Weidelandschaft Marsch | WL-M | | 3.217 | +++ | --- | 1,0% | 0,3% | 0 | |
| Weidewirtschaft Moor | WW-Moor | | 166 | +++ | --- | 0,1% | 0,02% | 0 | |
| Nahrungsgebiet für Gänse/Schwäne auf Grünland | NG-GL | | 16 | +++ | --- | 0,00% | 0,00% | 0 | |
| Rastplätze für Vogelarten auf Ackerland | RA-AL | | 627 | +++ | 0,1% | --- | 0,1% | 0 | |
| Dauerweide | DW | | * Erhaltung von großflächigem Dauergrünland, insbes. als Lebensraum für Wiesenvögel und | 4.359 | + / ++ | --- | 1,4% | 0,4% | 0 |
| Ackerlebensräume | AL | | * Schutz von Insekten u. höheren Tierarten * Vernetzung von Lebensräumen | 2.198 | ++ | 0,3% | --- | 0,2% | 0 |
| Summe AUM mit Biodiversitätsziel | | | 22.188 | ++ / +++⁴⁾ | 0,4% | 5,6% | 2,2% | | |

1) Laut ZPLR u. Änderungsanträgen. 2) Förderfläche Durchschnitt 2007-2014. 3) AL Ackerland, GL Dauergrünland, LF Landwirtschaftlich genutzte Fläche bzw. förderfähige Hallig-Fläche.

4) Rein informativ als flächengewichteter Mittelwert aus allen Einzelbewertungen. 5) Einschätzung. Nähere Untersuchung nur für Maßnahmen des Kap. 4.2.

Quelle: Eigene Darstellung.

Das **Dauergrünlandprogramm (214/1, DGP)** förderte die Bewirtschaftung von Grünland unter Berücksichtigung der Ansprüche ausgewählter Leitarten wie bodenbrütende Vögel und Amphibien. Die Inanspruchnahme des DGP blieb mit durchschnittlich 665 ha Förderfläche weit hinter den Zielsetzungen des Landes zurück und erreichte nur marginale Anteile der Zielkulisse. Die wesentlichen Förderauflagen lagen nahe dem Cross-Compliance-Referenzlevel und ließen für die Hauptzielarten nur geringe Wirkung erwarten, da wesentliche Stellschrauben des Wiesenvogel- und Amphibienschutzes, wie z. B. die Viehbesatzdichte und zulässige Tierarten, Wasserhaushalt oder Bewirtschaftungstechniken, nicht geregelt wurden. Insgesamt wird das DGP daher nur mit einer geringen (+) positiven Biodiversitätswirkung beurteilt. Neuanträge waren nur bis 2008 möglich, mit Ende 2012 lief das Dauergrünlandprogramm aus, das es „im Hinblick auf die Zielarten eine zu geringe Effektivität“ aufwies (MELUR, 2011).

Das **Halligprogramm (214/2, HP)** wird seit 1988 in einer Förderkulisse von rd. 1.750 ha auf sieben Halligen angeboten. Das Zielspektrum des HP reichte von der Erhaltung von Arbeitsplätzen und Einkommen in einer traditionellen Kulturlandschaft, der Sicherung des Küstenschutzes, der Förderung des Tourismus bis hin zum Naturschutz (MLUR, 2007b). Biodiversitätsziele wurden explizit für Pflanzen und Tiere der Salzwiesen genannt, dafür wurden Besatzstärke, Düngung, Bodenbearbeitung geregelt oder auf Teilflächen eine natürliche Salzwiesenentwicklung angestrebt. Das Halligprogramm erreichte im Durchschnitt 94 % der förderfähigen LF und bestimmte somit nahezu vollständig die Qualität der Arten- und Lebensraumvielfalt. Das Bewirtschaftungsentgelt wurde im Schnitt auf 1.569 ha gezahlt, davon 383 ha mit einer weiteren Extensivierung der Beweidung, die zusätzliche Entwicklungsmöglichkeiten für Flora, Vegetation und Wiesenvögel birgt. Als Er-

gebnis nahmen Vegetationstypen zu; es entstanden mehr Komplextypen und die Flächenanteile verschoben sich zugunsten heterogener Bestände. Die extensiv beweideten Bereiche nahmen dabei eine Mittelstellung zwischen den Salzwiesenbrachen und den intensiv beweideten Flächen ein. 199 ha wurden gemäht und bereicherten ebenfalls das Vegetationsspektrum. Zusätzlich zum Bewirtschaftungsentgelt wurden 88 ha der Salzwiesen einer natürlichen Entwicklung überlassen. Dort wurden die Potenziale für eine artenreiche, stabile Vogelpopulation mit hinreichenden Reproduktionserfolgen offensichtlich am besten ausgeschöpft. Auch die Vegetationsentwicklung deutete auf eine hohe Diversität hin. Dem Halligprogramm kann insgesamt eine sehr positive (+++) Biodiversitätswirkung zugesprochen werden.

Der **Vertragsnaturschutz (214/5, VNS)** wurde für die Förderperiode 2007 bis 2013 vollständig neu konzipiert und regional-naturräumlich ausgerichtet. Allerdings blieb der Ansatz „Artenschutz durch Lebensraumschutz“ erhalten. Im Laufe der Förderperiode wurden neun Vertragsmuster gefördert: Drei in der Geest und östlichem Hügelland (Weidewirtschaft, Weidelandschaft, Weidewirtschaft Moor), zwei in den Marschen an der Westküste (Weidewirtschaft Marsch, Weidelandschaft Marsch), zwei schwerpunktmäßig an der Westküste, Unterelbe mit ausgewählten Vogelschutzgebieten im Binnenland (Nahrungsgebiete für Gänse/Schwäne auf Grünland, Rastplätze für wandernde Vogelarten auf Ackerland), das Vertragsmuster Dauerweide in großen zusammenhängenden Grünlandgebieten und die Ackerlebensräume (Blühflächen/-streifen) landesweit. Die letzten beiden Vertragsmuster wurden erst zum HC eingeführt. Neu waren Vertragsmuster, die sich nicht nur auf Einzelflächen sondern auf größere, zusammenhängende Grünlandkomplexe bezogen oder das gesamte betriebliche Grünland einbeziehen. Hauptzielsetzungen bestanden für Wiesenvögel, Amphibien, Gänse/Schwäne/Enten als Gastvögel sowie für extensiv genutzte Vegetationstypen des sehr feuchten oder sehr trockenen Grünlands.

Die Vertragsmuster mit Hauptzielrichtung Wiesenvögel, Amphibien und Trauerseeschwalben (**WW-G, WL-G, WW-M, WL-M, WW-Moor**) konnten insgesamt eine sehr gute (+++) Wirkung entfalten, was allerdings nur für die Trauerseeschwalbenkolonien durch Wirkungskontrollen belegt werden konnte. Die Bewirtschaftungsaufgaben berücksichtigen mit den Wirkfaktoren Bodenbearbeitung, Düngung, Wasserhaushalt, Bewirtschaftungsart und -intensität die entscheidenden Kriterien für einen erfolgreichen Wiesenbrüterschutz. BGM waren in den Vertragsmustern WW-G, WL-G und WW-Moor freiwillig möglich und in der Marsch (WW-M, WL-M) auf mind. 2 % der Nettovertragsfläche durchzuführen (Maßnahmen für hohe Wasserstände als wesentlicher Mangel-faktor eines erfolgreichen Wiesenbrüterschutzes). Die positive Einschätzung erfolgte auch vor dem Hintergrund starker negativer Wirkfaktoren im Futterbau ohne Vertragsnaturschutz, geprägt durch vielschürige oder intensiv beweidete, meliorierte Flächen. Es wurden im Durchschnitt der Förderperiode 12.679 ha Förderfläche oder rund 4 % des Dauergrünlands erreicht und zum Förderhöchststand 2011 die gesteckten Outputziele übererfüllt. Diese fünf Vertragsmuster umfassten zusammen knapp zwei Drittel der Vertragsnaturschutzflächen mit einer annähernden Gleichverteilung von Flächen in Geest und Marsch. Positiv herauszuheben war die Weidelandschaft Marsch mit einem gesamtbetrieblichen Ansatz auf Grünland auf durchschnittlich 3.217 ha, wäh-

rend ein ähnlicher Ansatz in der Geest (Weidelandschaft mit mind. 10 ha zusammenhängenden Grünlandflächen) sehr wenig in Anspruch genommen wurde.

Den Vertragsmustern zum Schutz von Gänsen/Schwänen/Enten auf Acker- und Grünland (**NG-GL, RA-AL**) kam potenziell eine sehr positive (+++) Wirkung zum Schutz der Gastvögel zu, da die wichtigsten Voraussetzungen erfüllt wurden, nämlich die Bereitstellung von größeren, zusammenhängenden, qualitativ guten Nahrungsgebieten ohne Störeinflüsse. Wirkungskontrollen lagen nicht vor. Der tatsächliche Wirkungsbeitrag der Maßnahmen war aufgrund des niedrigen Förderflächenumfangs, insbesondere im Grünland, jedoch gering, es wurden mit weniger als 2 % nur Bruchteile der Förderkulisse erreicht. Vergleichbare Wirkungen auf Gänse/Schwäne/Enten entfalteten die übrigen VNS im Grünland, die aufgrund ihrer höheren Flächenumfänge von fast 13.000 ha eine größere Relevanz erlangten.

Die **Dauerweide (DW)** sah die aktive Bewirtschaftung des Dauergrünlandes als Stand-, Umtriebs-, Portions- oder Halbtagsweide vor, wobei der Weidegang in erster Linie mit Rindern erfolgen durfte. Verzicht auf Bodenbearbeitung (z. B. Walzen, Schleppen, Striegeln, Umbruch) war als optionale Vertragsvariante ab dem 01. April vorgesehen. Zusätzlich konnten auf freiwilliger Basis BGM durchgeführt werden, was aber nur in wenigen Verträgen realisiert wurde. Die Wirkungseinschätzung erfolgte in Abhängigkeit der realisierten Vertragsvarianten. Insgesamt wird die Basisvariante mit einer geringen positiven (+) Biodiversitätswirkung bewertet (ca. 56 % der Vertragsflächen), während die Variante mit zusätzlicher Bodenbearbeitungssperrfrist durch den erweiterten Gelege- und Kükenschutz eine mittlere positiven (++) Biodiversitätswirkung haben kann (ca. 44 % der Flächen). Nach ersten Beobachtungen (Kuno e.V., 2011) in einer Region konnte festgestellt werden, dass im Verbund mit (intensiv) genutzten Wiesen, DW-Flächen geeignete Nahrungsflächen für Kiebitzküken sind, nachdem die Wiesen als Brutplatz genutzt wurden. Darüber hinaus sind die Weiden Rückzugsräume für alle Wiesenvögel während der Mahd der Wiesen. Diese Befunde im Landschafts- und Nutzungskontext sollten jedoch durch weitere Beobachtungen, insbesondere auch zum Aufzuchterfolg der Küken, bestätigt werden.

Im Rahmen der **Ackerlebensräume (AL)** wurden zwei Varianten landesweit angeboten: Die Regelvariante sah eine Ansaat mit einer vorgegebenen Mischung aus elf verschiedenen Kulturpflanzen vor. Die geringe empfohlene Ansaatstärke mit 10 kg/ha ist positiv für die Habitatqualitäten einzuschätzen. In begründeten Fällen (z. B. Vorkommen von Ackerwildkräutern oder Feldvögeln) konnte die Variante Selbstbegrünung gewählt werden. Wirkungskontrollen lagen einerseits aus einem Pilotprojekt andererseits aus zweijährigen, begleitenden Untersuchungen für Vögel und Vegetation vor. Es wurden signifikant mehr Arten und mehr Individuen als auf konventionell bewirtschafteten Ackerflächen nachgewiesen (Neumann und Dierking, 2013). Besonders vorteilhafte Entwicklungen ergaben sich insbesondere auf grundwasserfernen und ertragsschwachen Standorten. Für die ertragreichen Ackerflächen müssen hingegen alternative Bewirtschaftungsmaßnahmen gefunden werden, um den Habitatansprüchen der Zielarten gerecht zu werden (Rabe, 2014). Im Hinblick auf die floristische Bedeutung erreichten die Flächen z. T. „HNV-Status“, d. h. ein ackerspezifisches Kennartenset war nachweisbar (Neumann, 2011). Aus dem InVeKoS ermit-

telte Blüh-/Schonstreifendichten⁵⁹ von durchschnittlich 0,8 % des Ackerlandes schließen landschaftsstrukturelle Wirkungen (Mindestanteile von 10 bis 15 % hochwertiger Flächen erforderlich) weitgehend aus. Allerdings wurden bei den Teilnehmern 31 % (im Ökolandbau 22,5 %) des Ackerlandes mit AL/SCHON bestellt. Damit wurden Schwellenwerte für strukturelle Wirkungen auf Betriebsebene deutlich überschritten. Insgesamt wurden AL mit einer mittleren positiven (++) Wirkung auf Tier- und Pflanzenarten der Feldflur bewertet.

Die **Fördereffizienz** der betrachteten Maßnahmen konnte nur relativ innerhalb der Maßnahmengruppe mit Biodiversitätszielen bewertet werden. Aufgrund der qualitativen Wirkungseinschätzung, resultiert lediglich ein dimensionsloser Kosten-Wirksamkeitsquotient aus dem Verhältnis von Kosten, Wirkung und Förderfläche. Die drei untersuchten Maßnahmen(-bündel) lagen im Ergebnis vergleichsweise dicht beieinander. Die günstigste Kosten-Wirksamkeitsrelation hatte das Dauergrünlandprogramm, bedingt durch eine sehr niedrige Prämie von 35 Euro/ha, bei allerdings nur geringen Biodiversitätswirkungen. Es folgten Halligprogramm und Vertragsnaturschutz, beide mit hohen Wirkungsgraden. Ihre Staffelung ergibt sich insbesondere aus den unterschiedlichen Prämienhöhen, bei ähnlichen (Fix-)Kostenanteilen der Verwaltungsumsetzung.

Beitrag von Agrarumweltmaßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Wasserqualität

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

In den Jahren 2007 bis 2014 wurden Maßnahmen mit Wasserschutzzielen mit insgesamt rund 40 Mio. Euro öffentlicher Mittel gefördert. Erreicht wurde im Mittel der Förderperiode eine Bruttofläche von 48.735 ha. Dies entspricht rund 5 % der LF Schleswig-Holsteins. Die flächengebundenen Maßnahmen decken gut 3 % der Ackerfläche, 4 % des Grünlands, 3,5 % der Dauerkultur- und 14 % der Gemüsebauflächen Schleswig-Holsteins ab. Da zudem die flächenungebundene Förderung verbesserter N-Ausnutzung von flüssigen organischen Düngern von Betrieben in Anspruch genommen wurde, die im Schnitt mehr als 90 % ihrer LF als Acker bewirtschaften, lag insgesamt der wasserschutzbezogenen Förderschwerpunkt auf der Ackerbewirtschaftung.

⁵⁹ Gemeinsame Auswertung der Blühstreifen der Ackerlebensräume und der Schonstreifen aus Maßnahme 214/3, da ähnliche strukturelle Wirkungen entstehen können, wenn auch mit geringerer Qualität bei den Schonstreifen.

Alle Förderangebote mit Wasserschutzzielen zeichneten sich anfänglich durch einen Flächenzuwachs aus, der aber ab 2010 stagnierte. Dies ist darin begründet, dass in 2008 bis 2010 Neuantragsverfahren angeboten wurden und danach nicht mehr.

Die Inanspruchnahme der Maßnahme 214/3 Reduzierung von Stoffeinträgen in Gewässer blieb - auch aufgrund der anspruchsvollen Förderauflagen - deutlich hinter den Erwartungen zurück (Output-Ziele für die Teilmaßnahmen waren nicht vorgegeben). Entsprechend wurde der Zielwert für AUM mit Beitrag zum Erhalt und zur Verbesserung der Wasserqualität verfehlt.

Durch Bildung der Förderkulisse für belastete Grundwasserkörper und Trinkwasserschutzgebieten sollte ein Teil der Förderung auf die spezifische Problemlage des Grundwasserschutzes im Land ausgerichtet werden. Dieses Konzept ging nicht auf, denn summiert über alle Maßnahmen mit Wasserschutzziel fiel die Inanspruchnahme innerhalb der Förderkulisse nicht höher aus als im übrigen Land, begründet vor allem in der geringen Akzeptanz der spezifisch an die Zielkulisse gebundenen Förderung der Winterbegrünung. Aus Effektivitätsgründen war die Anlage von Schonstreifen zunächst zum Schutz von Oberflächengewässern unmittelbar an Gewässer angrenzend durchzuführen. Diese Bindung wurde wegen schlechter Akzeptanz aufgehoben, der Wirkungspfad damit auf den Grundwasserschutz verlagert.

In **Tabelle 36** wird die Einschätzung des Wirkungsbeitrags der Maßnahmen mit Wasserschutzzielen hinsichtlich unterschiedlicher Wirkungspfade und Indikatoren zusammengefasst. Dabei sind Wirkungen auf der einzelnen Förderfläche dargestellt und in Verbindung mit der wirksamen Förderfläche auf landesweite Maßnahmeneffekte hochgerechnet. Die Summe der Maßnahmeneffekte wiederum stellt die Wirkung des gesamten Agrarumweltprogramms zum Wasserschutz dar und ist in den Zusammenhang mit (landesweiten) Reduktionszielen bzw. Belastungsgrößen zu setzen.

Analog zur Entwicklung der wirksamen Flächen haben bis 2010 die Minderungseffekte bei den **N-Bilanzüberschüssen und Nährstoffausträgen** zugenommen. Danach bewegten sie sich in etwa auf gleichem Niveau. Im Mittel lag der Beitrag der Maßnahmen zu Reduzierung der Stickstoffbilanz in Schleswig-Holstein bei rund 2.250 t N. Auf die gesamt LF bezogen ergibt dies rechnerisch im Mittel einen Minderungsbetrag von 2 kg N/ha oder gemessen an dem mittleren Bilanzsaldo in der Förderperiode ein Anteil von knapp 8 %⁶⁰. Der berechnete Effekt wurde zu 98 % durch den Ökologischen Landbau erzielt. Die restlichen 2 % trugen die Blühflächen und Schonstreifen bei, der Effekt der Winterbegrünung war faktisch bedeutungslos. Die MDM-Verfahren weisen keine Wirkung bei Senkung des N-Saldos auf, tragen aber zur Minderung der N-Auswaschung mit bei.

⁶⁰ Hier wird auf die Flächenbilanz Bezug genommen, da die Berechnungen zur Reduktion der Bilanzüberschüsse diesen methodisch näher sind als die von Bach et al. (2012) veröffentlichte Hoftorbilanz. Im Laufe der Förderperiode war landesweit der N-Überschuss leicht angestiegen. Aus dem Verlauf des Minderungseffektes der AUM ist zu schließen, dass diese den von gegenläufigen Treibern bestimmten Negativtrend lediglich abmildern konnten.

Tabelle 36: Wirkungsbewertung von AUM mit Wasserschutzzielen

| Maßnahme Kürzel Name | Fläche ¹⁾ Ø 2007-14 [ha] | Reduktion N-Saldo | | Kosten ²⁾ Wirksamkeit [Euro/kg] | Weitere Reduktionseffekte | | |
|---------------------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------|--------------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------------|--------------------|---------------------------------|
| | | N-Saldo je ha [kg/ha] | N-Saldo gesamt [t] | | Herbst- N _{min} [kg/ha] | P-Saldo [kg/ha] | P-Ein- ³⁾ trag OG |
| 214/3 Reduzierung Stoffeinträge in Gewässer | 21.477 | | | | | | |
| A2 Winterbegrünung | 1.999 | 20 | 40 | } 3,0 | 30 | n.e. | + |
| A4 Verbesserte N-Ausnutzung | 17.136 | 25 | 430 | | 10 | n.e. | 0 |
| A7 Schonstreifen | 2.342 | 60 | 140 | | 60 | 10 | + |
| 214/4 Ökologische Anbauverfahren | 27.258 | 60 | 1.635 | 3,1 | 30 | 15 | + / ++ |

N = Stickstoff, P = Phosphor, N_{min} = mineralischer Stickstoff n.e. = nicht ermittelt

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

²⁾ Verausgabte öffentliche Mittel 2007-14 + relative Implementationskosten (Stichjahr 2011) / N-Saldo netto

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

Quelle: Eigene Darstellung.

Die dargestellte Wirkung je Förderfläche konnte zur Ex-post-Bewertung anhand eines statistischen Teilnehmer-/Nichtteilnehmervergleichs (Mit-Ohne) signifikant nachgewiesen werden. Dazu standen betriebliche Nährstoffsalden aus Pilotbetrieben der Grundwasserschutz-Beratung in Schleswig-Holstein zur Verfügung. Die Ergebnisse sind dem Bericht zur laufenden Bewertung aus dem Jahr 2015 zu entnehmen (LR et al., 2015). Im Wesentlichen bestätigten die Auswertungen die zur Wirkungsabschätzung in der Halbzeitbewertung getroffenen literaturbasierten Annahmen (Dickel et al., 2010). Da die Daten z. T. aber keine statistisch validen Analysen zuließen, werden auch zur Ex-post-Bewertung die Werte aus Osterburg und Runge (2007) genutzt⁶¹. Bezüglich der Reduzierung von N-Austrägen in das Grundwasser konnten für den Teilindikator Herbst-N_{min} die Literaturangaben ebenfalls über Messungen auf den Pilotbetrieben in Schleswig-Holstein (LLUR, 2013) sowie über Wirkungskontrollen vergleichbarer Förderangebote im Trinkwasserschutz von Niedersachsen statistisch signifikant belegt werden (Schmidt und Osterburg, 2011).

Die **Fördereffizienz** der betrachteten Maßnahmen wurde bezogen auf die Senkung von N-Bilanzsalden quantitativ bewertet. Zwischen den beiden Maßnahmen mit Wasserschutz waren bezüglich der Kostenwirksamkeit keine gravierenden Unterschiede festzustellen. Die Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer weist mit 3,00 Euro für das eingesparte kg Stickstoff die beste Kosten-Wirksamkeitsrelation auf⁶², mit rund 3,10 Euro je kg N liegen die Ökologischen Anbauverfahren in der gleichen Größenordnung. Die Analysen bestätigen die Einschätzungen anderer Autoren

⁶¹ Die Arbeiten von Osterburg und Runge (2007) wurden durch eine auf Schleswig-Holstein bezogene Literatursynthese, die an der Universität Kiel erstellt wurde, weitgehend bestätigt (Holsten et al., 2012).

⁶² Da für die Maßnahme 214/3 die Verwaltungskosten nur im Paket erhoben wurde, konnte eine Berechnung für einzelne Teilmaßnahmen nicht vorgenommen werden.

weitgehend (Holsten et al., 2012; vgl. auch Osterburg und Runge, 2007). Die Minderungskosten bewegen sich auf dem Niveau der kostengünstigsten AUM anderer Bundesländer.

Unter den Maßnahmen mit Wasserschutzziel hatten vorsichtigen Schätzungen zur Folge die Ökologischen Anbauverfahren und die Schonstreifen Einfluss auf **Phosphorbilanzüberschüsse**. In der Summe ergab die Schätzung der Maßnahmenwirkung eine Reduktion der P_2O_5 -Salden von rund 450 t, das entspricht 0,4 kg P_2O_5 pro ha LF. Bezogen auf die von Taube et al. (2015b) veröffentlichten Bilanzüberschüsse, die im Landesmittel 2010 bei 10-15 kg/ha P_2O_5 gelegen haben, wäre ein Reduktionseffekt von 3-4 % durch die AUM erreicht worden. Keine der Fördermaßnahmen war spezifisch auf diesen Wirkfaktor ausgerichtet. Den größten Teil der AUM-Wirkung erzielten wieder die Ökologischen Anbauverfahren.

Wirkungen der AUM auf den **P-Eintrag in die Fließgewässer** wurden durch die Verringerung von Erosion und Abschwemmung erzielt, entsprechende Bewirtschaftungsauflagen mit Einfluss auf die Eintragswege in Oberflächengewässer waren bei drei Maßnahmen mit Wasserschutzziel zu finden. Insgesamt erreichte 2012 die Förderfläche mit erosionsmindernder Wirkung mit rund 22.700 ha gut 3 % der Ackerfläche in Schleswig-Holstein. Mit der Förderung konnte Wassererosion auf 5 % der nach Cross Compliance-Klassifikation 1 als gefährdete eingestuft Standorte verringert werden. In Bezug auf Winderosion sind weit mehr Flächen als gefährdet eingestuft. Durch die Maßnahmen werden davon 4 % oder rund 600 ha abgedeckt. Wegen der äußerst geringen Inanspruchnahme fiel hingegen die theoretisch gut belegte Wirkung von Schonstreifen (Langer, 2014) direkt an Gewässern marginal aus.

Auch die **Reduzierung des Pflanzenschutzmitteleinsatzes** (PSM-Einsatz) stand nicht im Fokus des Förderangebotes, ist aber aufgrund der vorhandenen Belastungen als relevantes Handlungsfeld anzusehen. Zwei Maßnahmen mit Wasserschutzzielen wiesen Bewirtschaftungsauflagen im Hinblick auf die Reduktion des Pflanzenschutzmitteleinsatzes auf. Der wichtigste positive Wirkungsbeitrag ging von Acker- und Dauerkulturflächen im Ökolandbau aus. Bilanzierend betrachtet konnte über AUM aber vermutlich in der Förderperiode keine entscheidende Reduzierung des PSM-Einsatzes bewirkt werden, denn gleichzeitig ist die PSM-Intensität aufgrund von Verschiebungen bei den vorherrschenden Kulturarten und Änderungen in der Anbautechnik auch in Schleswig-Holstein weiter angewachsen (Roßberg, 2016).

Zusammenfassende Beantwortung der Bewertungsfrage 16 Verbesserung der Umweltsituation

Im Rahmen der AUM wurden 15 Teilmaßnahmen gefördert. Innerhalb des Vertragsnaturschutzes (214/5) wurden die Vertragsmuster Dauerweide und die Ackerlebensräume zum HC neu etabliert. Die Zielausrichtung der AUM war strikt auf zwei Schutzgüter ausgerichtet, multifunktionale Zielsetzungen wurden mit den Maßnahmen nicht verfolgt. Mit dem Dauergrünland- (214/1) und dem Halligprogramm (214/2) sowie den Teilmaßnahmen des Vertragsnaturschutzes hatten insgesamt 11 Förderangebote Biodiversitätsziele. Die drei Teilmaßnahmen der Reduzierung von Stoffeinträgen in Gewässer (214/3) und die Ökologischen Anbauverfahren (214/4) waren mit Wasserzielen verbunden. Boden- und Klimaschutzziele wurden nicht vergeben.

Tabelle 37 gibt einen Überblick über die geförderten Teilmaßnahmen, ihre Zielsetzung und Wirkungsbewertung. Insgesamt wurden im Durchschnitt der Förderperiode rund 70.900 ha gefördert, das sind gut 7 % der LF. Die Inanspruchnahme des Dauergrünlandprogramms und der Reduzierung von Stoffeinträgen in Gewässer blieb deutlich hinter den Output-Zielen zurück.

Positive flächenhafte Wirkungen auf Arten und Lebensräume summierten sich im Förderdurchschnitt auf knapp 22.200 ha, das entsprach 2,2 % der LF. Auf Grünland wurden knapp 5,6 % erreicht, auf dem Ackerland waren es nur knapp 0,5 %. Es wurden brutto im Mittel der Jahre 2009 bis 2014 rund 2.250 t Stickstoffüberschüsse reduziert (entsprach 3 % der von Taube et al. für das Jahr 2010 kalkulierten Überschüsse) und einer möglichen Auswaschung in das Grundwasser entzogen. Gleichzeitig trug dieser Verzicht zur Erhaltung spezifischer Lebensräume und Arten bei und reduzierte als positive Nebenwirkung Treibhausgasemissionen. Beim P-Saldo ist von einer Reduktion des P-Überschusses von 400 bis 480 t ausgegangen, das entspricht 0,5 kg P pro ha LF.

Mitnahmeeffekte konnten insbesondere durch ressourcenspezifisch definierte Förderauflagen weitgehend vermieden werden. Die Minimierung von Mitnahmepotenzialen wirkt sich positiv auf die Kosten-Wirksamkeitsrelation der betrachteten Teilmaßnahmen aus. Eine vollständige Vermeidung von Mitnahmen ist hingegen nicht anzustreben, da im Gegenzug i. d. R. erhöhte Verwaltungskosten entstehen. Um auch zukünftig Mitnahmen zu vermeiden, müssen insbesondere Maßnahmen und ihre Ausgestaltung kritisch begleitet werden, die (ursprünglich) der Verbreitung neuer Technologien dienen (z. B. die verbesserte N-Ausnutzung flüssiger organischer Dünger).

Insgesamt kann den AUM eine auch durch Wirkungskontrollen nachgewiesene Umweltwirkung attestiert werden. Im Arten- und Biotopschutz adressierte der Maßnahmenmix ein vergleichsweise enges Spektrum an Zielobjekten, insbesondere Wiesen-/Gastvögel und Amphibien auf traditionell als Grünland genutzten Flächen. Die Förderung von Arten und Lebensräumen im Ackerland spielte demgegenüber eine flächenmäßig untergeordnete Rolle. In allen Fällen waren zwar gute bis sehr gute lokale (auf Förderflächen) und z. T. regionale (im Landschaftskontext) Wirkungen zu verzeichnen, jedoch ist es unwahrscheinlich, dass bei geringen Förderflächenumfängen landesweit negativ zu verzeichnende Biodiversitätstrends aufgehalten werden konnten.

Aus Wasserschutzsicht fiel der oben dargestellte Minderungseffekt bei N-Bilanzsalden und Nährstoffausträgen geringer aus als erwartet. Folglich konnten die wirksamen AUM den landesweiten Trend beim Stickstoffsaldo kaum beeinflussen. Eine Konzentration der Förderung von Maßnahmen mit Wasserschutzzielen auf die WRRL-Zielkulisse fand nicht statt. Auch bei der Minderung der Austräge in die Gewässer ist davon auszugehen, dass die Wirkung der AUM kaum in der Lage gewesen ist, gegenläufige Entwicklungen auf Seiten beeinträchtigender Faktoren zu kompensieren. Inwiefern sich eine Verbesserung der Gewässerqualität einstellt, kann aufgrund des Zeitverzugs ohnehin im Rahmen einer Evaluierung kaum untersucht und folglich nicht belastbar bewertet werden.

Tabelle 37: Zusammenfassender Überblick über Effektivität und Effizienz der Umweltwirkungen der Agrarumweltmaßnahmen

| Code | Maßnahme | Output | | Förderkategorie | Förderansatz | Umweltziele | Ressourcenwirkung brutto | | Mitnahmepotenzial | Kosten-Wirksamkeit netto | |
|--------------|----------------------------------------------|---------------------------|---------------------------------|-----------------|--------------|---------------|--------------------------|------------------------|-------------------|--------------------------|-----------------------|
| | | Fläche [ha] ¹⁾ | Zielerfüllung [%] ²⁾ | | | | quantitativ [pro Jahr] | qualitativ [- bis +++] | | Wert ⁶⁾ | Einheit ⁷⁾ |
| 214/1 | Dauergrünlandprogramm | 665 | 7% | ja | E | Biodiversität | | + | k.A. | 170 Euro/Wirk. | |
| 214/2 | Halligprogramm | 1.644 | 94% | ja | S | Biodiversität | | +++ | 0 | 269 Euro/Wirk. | |
| 214/3 | Reduzierung Stoffeinträge in Gewässer | 21.477 | 26% | | | | | | 0 | 3 Euro/kg N | |
| | Winterbegrünung | 1.999 | | ja | E | Wasser | 40 t N/a | | | | |
| | Mehnjährige Schonstreifen | 2.342 | | ja/nein | E | Wasser | 140 t N/a | | | | |
| | N-Ausnutzung von Wirtschaftsdüngern | 17.136 | | nein | S | Wasser | 430 t N/a | | | | |
| 214/4 | Ökolandbau | 27.258 | 91% | nein | E | Wasser | 1.635 t N/a | | 0 | 3 Euro/kg N | |
| 214/5 | Vertragsnaturschutz | 19.878 | 74% | | | | | | 0 | 446 Euro/Wirk. | |
| | Weidewirtschaft (Geest, Hügelland) | 5.999 | | ja | E | Biodiversität | | +++ | | | |
| | Weidelandschaft (Geest, Hügelland) | 111 | | ja | E* | Biodiversität | | +++ | | | |
| | Weidewirtschaft Marsch | 3.187 | | ja | E | Biodiversität | | +++ | | | |
| | Weidelandschaft Marsch | 3.217 | | ja | S | Biodiversität | | +++ | | | |
| | Weidewirtschaft Moor | 166 | | ja | E | Biodiversität | | +++ | | | |
| | Nahrungsgebiete für Gänse/ Schwäne | 16 | | ja | E* | Biodiversität | | +++ | | | |
| | Rastplätze für wandernde Vogelarten | 627 | | ja | E* | Biodiversität | | +++ | | | |
| | Dauerweide | 4.359 | 44% | ja | E | Biodiversität | | + / ++ | | | |
| | Ackerlebensräume | 2.198 | 110% | nein | E | Biodiversität | | ++ | | | |

k.A. = keine Angabe, nicht untersucht

- 1) Geförderte Fläche im Durchschnitt der Förderperiode bzw. der Laufzeit der Maßnahmen.
- 2) Zielerfüllung in Bezug auf die Förderfläche, gemessen an den Zielen nach dem Health Check (genehmigter 3. Änderungsantrag vom 15.04.2011).
- 3) Räumliches Angebot der Teilmaßnahmen begrenzt auf fachlich ausgewählte Zielgebiete oder flächendeckend im ländlichen Raum.
- 4) System- oder betriebszweigorientierte Ansätze (S) im Unterschied zu Einzelflächenansätzen (E), z. T. mit Mindestflächengrößen (E*).
- 5) Ressourcen-Kennzeichnung mit * = Hauptziel. Übrige Ziele = integrierte Ziele.
- 6) Die Effizienzbewertung wird als Kosten-Wirksamkeit ausgedrückt. Die Kostenseite umfasst öffentl. Ausgaben und Implementationskosten.
- 7) Kosten-Wirksamkeitsquotient (Kosten/Wirksamkeit) entsprechend der betrachteten Wirkungseinheiten (Stickstoff N, bei Biodiversitätswirkungen dimensionslos).

Quelle: Eigene Darstellung.

6.4.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im Durchschnitt der Förderperiode hat Schleswig-Holstein über das ZPLR 60.150 ha Förderfläche mit AUM erreicht. Das entsprach gut 6 % der LF oder 4 % des Ackerlandes und 10 % des Grünlandes. Hinzu kamen die Ausbringungsflächen für eine bessere Ausnutzung organischer Dünger im durchschnittlichen Umfang von rd. 23.600 ha. Den größten Anteil machte der Ökolandbau mit rd. 45 % der geförderten Flächen (ohne Gülleausbringungsflächen) aus, der Vertragsnaturschutz nahm ein Drittel der Flächen ein. Die Zielsetzungen der AUM beschränkten sich auf den Schutz der biologischen Vielfalt (Dauergrünland- und Halligprogramm, Vertragsnaturschutz) und auf den Wasserschutz (Ökologische Anbauverfahren und das Maßnahmenbündel zur Reduzierung von Stoffeinträgen). Gleichwohl haben alle Maßnahmen weitere Wirkungen, die bei den Untersuchungen zu den Programmwirkungen im Klima- und Wasserschutz (MB_9.7 und MB_9.8) berücksichtigt wurden. Insbesondere die Ökologischen Anbauverfahren sind mit ihrem multifunktionalen Ressourcenschutzansatz herauszuheben (s. u.).

Die AUM der Bausteine 214/3 Reduzierung von Stoffeinträgen in Gewässer, 214/4 Ökolandbau und 214/5 Vertragsnaturschutz zeichneten sich durch ambitionierte Auflagenausgestaltung aus. Das Dauergrünlandprogramm (214/1) wurde bereits während der Förderperiode u. a. wegen des geringen Aufstellniveaus eingestellt. Das Halligprogramm ist streng räumlich ausgerichtet auf die besonderen Erfordernisse der Halligen. Die gewählte strategische Ausrichtung der Programmbausteine bewirkt, dass Mitnahmen vermieden und keine finanziellen Ineffizienzen entstehen. Die ambitionierte Förderausgestaltung geht jedoch bei den Teilmaßnahmen 214/3 mit einer verhaltenen Akzeptanz einher, so dass letztlich nur ein geringer Wasserschutzbeitrag erzielt werden konnte. Dennoch sollte das hohe inhaltliche Förderniveau der AUM fortgesetzt werden. Zu prüfen ist, ob das Förderangebot von AUM zum Wasserschutz durch weitere Maßnahmenangebote ergänzt werden kann, um den Gesamtumwelteffekt zu steigern. Erscheint dies nicht sinnvoll, ist festzustellen, dass das Instrumentarium der freiwilligen flächengebundenen AUM zur Behebung der bestehenden Wasserschutzproblematik an seine Grenzen stößt.

Innerhalb des Maßnahmenpektrums mit Biodiversitätszielsetzungen fiel das **Dauergrünlandprogramm** (214/1) durch geringe Flächenrelevanz und Akzeptanz und geringe positive Wirkungsbeiträge auf. Diese Faktorenkombination führte bei bestehenden Fixkosten in der Verwaltung zu ungünstigen relativen Implementationskosten (63 % relative IK), die deutlich über dem der übrigen Maßnahmen lagen. Die Bewirtschaftungsauflagen des 2007 neu eingeführten DGP lagen nahe dem Cross-Compliance-Referenzlevel und waren ungenügend auf die Zielarten des Grünlands abgestimmt. Vor diesem Hintergrund wurde bereits zur HZB die Empfehlung ausgesprochen, die Maßnahme nicht weiterzuführen. Dem wurde im Jahr 2012 mit der Einstellung der Maßnahme gefolgt. Letzte Antragstellungen erfolgten bereits im Jahr 2008, so dass die Maßnahme mit dem Jahr 2012 ausfinanziert war.

Das 1988 eingeführte **Halligprogramm** (214/2) hat sich für die speziellen Standort- und Bewirtschaftungsverhältnisse der Halligen bewährt. Die Biodiversitätswirkungen auf Arten und Vegeta-

tionsbestände entsprechen weitgehend den Zielsetzungen für standorttypische Ausprägungen. Eine kontinuierliche naturschutzfachliche Begleitforschung, mit integrierten experimentellen Bestandteilen, ermöglicht eine sensible Steuerung im Sinne einer multifunktionalen Maßnahme, die auch touristische und Küstenschutzziele verfolgen muss. Das Halligprogramm sollte daher weitergeführt und sofern erforderlich behutsam an neue Entwicklungen angepasst werden. Die „Halligbauernversammlungen“ und die „Ortskommission“ sind dabei wichtige Bestandteile des Förderansatzes, um durch flexible und fachgerechte Umsetzung vor Ort die Akzeptanz der Hallig-Landwirte zu sichern.

Aus Sicht des **Wasserschutzes** war die Ausrichtung eines Teils des AUM-Förderangebotes auf die Anforderungen der WRRL sehr zu begrüßen. Mit diesem Ansatz wurde konsequent ein Teil der für AUM vorgesehenen Mittel auf eine aus Landessicht zentrale Problemlage ausgerichtet. Wichtig war dabei, dass AUM eng mit der Bewirtschaftungs- und Maßnahmenplanung nach WRRL und den daraus resultierenden weiteren Instrumenten wie Beratung gekoppelt wurden. Gleichzeitig wurden Förderauflagen ambitionierter ausgestaltet, was nachweisbar die Wirksamkeit der Maßnahmen verbessern konnte. Allerdings ging die Strategie nur teilweise auf. Insgesamt blieb die angestrebte Förderfläche der Maßnahmen mit Wasserschutzzielen weit hinter den Erwartungen zurück. Zudem fiel aufgrund von Akzeptanzproblemen der Wirkungsbeitrag gerade in der Zielkulisse gefährdeter Grundwasserkörper noch geringer als im übrigen Land.

Für die Förderung von AUM mit Ausrichtung auf die Zielkulisse, insbesondere für das Maßnahmenbündel der **Reduzierung von Stoffeinträgen in Gewässer**, leiten sich daraus als Empfehlungen ab: Trotz Akzeptanzproblemen sollte an der ambitionierten Förderausgestaltung festgehalten werden. Dies gilt gerade auch für die Förderung des **Zwischenfruchtanbaus** (was in der neuen Förderperiode ja auch gegeben ist), die im Gegensatz zur GAK-Variante (vgl. NAU/BAU-Variante in Niedersachsen/Bremen) weitgehend gesicherte Minderungseffekte erzielte. Im Hinblick auf Akzeptanzsteigerung sind wichtige Richtlinienanpassungen erfolgt. Die Verbreitung ambitionierter Förderangebote erfordert ggf. aber mehr Unterstützung interessierter Landwirte. Die in der neuen Förderperiode breiter aufgestellte und gleichen Schutzzielen dienende WRRL-Beratung nimmt bezüglich Akzeptanzsteigerung dabei zukünftig eine Schlüsselstellung ein.

Auch die Fortsetzung eines Förderangebotes zur **Verbesserten N-Ausnutzung aus flüssigen Wirtschaftsdüngern** wird aus Sicht der Evaluierung als sinnvoll erachtet. Die Maßnahme hatte bei guter Wirkungseffizienz in größerem Umfang in Problemregionen mit hohen Nährstoffüberschüssen Anwendung gefunden. Grundsätzlich werden von den Evaluatoren flächengebundene AUM mit dem Ziel der Verbreitung umweltfreundlicher und neuer Technologien bzw. Dienstleistungen in der landwirtschaftlichen Praxis für einen begrenzten Zeitraum befürwortet. Insofern wird die auf Ebene der GAK und im neuen Förderprogramm erfolgte Anpassung der Förderausgestaltung an den Stand der Technik als konsequente Fortsetzung dieses Ansatzes begrüßt. Die zukünftige Förderung von neuen, bisher kaum verbreiteten, nachweislich umweltschonender und innovativen Technikvarianten ist aus Wasser- und Klimaschutzsicht sinnvoll, insofern sie z. B. bezüglich

der THG-Emissionen deutliche Minderungseffekte aufweisen. Aus Sicht des Klima- und Wasserschutzes ist als explizite Förderaufgabe eine angepasste, reduzierte Düngeplanung vorzusehen.

Wegen ihres äußerst geringen Wirkungsbeitrags für den Grundwasserschutz und damit verbundener schlechter Fördereffizienz wird die Einstellung der Förderung von **Schonstreifen** begrüßt. Schonstreifen dienen in der ursprünglichen Ausgestaltung durch die Lagebindung direkt am Gewässer vor allem dem Schutz der Oberflächengewässer. Aus Sicht der WRRL-Maßnahmenplanung für die zweite Bewirtschaftungsphase wird für den Schutz der Oberflächen- und noch mehr für Küstengewässer die Anlage von Gewässerrandstreifen weiterhin als wichtiges Instrument zur Verminderung der Nährstoffausträge gesehen. Es wird empfohlen, über den Vergleich von AUM mit alternativen Umsetzungsmöglichkeiten z. B. aus dem investiven Bereich nach der effizientesten Förderoption zu suchen. Wegen fehlender Nachhaltigkeit erscheint die Anlage eines Gewässerrandstreifens über AUM eher ungeeignet.

Auch bei den **Ökologischen Anbauverfahren** bestand das primäre Umweltziel des ZPLR im Wasserschutz. Auf diesem Gebiet erzielte er in der Förderperiode von allen angebotenen Maßnahmen den größten Wirkungsbeitrag auf die Senkung der Stickstoffbilanz, des PSM-Einsatzes und den diffusen Stoffeinträgen in Gewässer. Wie die umweltbezogenen Vertiefungsthemen aufzeigen, leisten die Ökologischen Anbauverfahren für sämtliche weiteren Schutzgüter positive Beiträge, auch für den biotischen Ressourcenschutz. Beim Klimaschutz geht von den Ökologischen Anbauverfahren durch Senkung von Treibhausgasemissionen und Kohlenstoffspeicherung die größte Wirkung aller angebotenen Maßnahmen aus. Aus Sicht des Ressourcenschutzes wird empfohlen, die Förderung der Ökologischen Anbauverfahren uneingeschränkt fortzusetzen. Dass den Empfehlungen zur Halbzeitbewertung entsprechend Schleswig-Holstein die 2010 eingestellte Beibehaltungsförderung wieder in das Förderangebot aufgenommen hat, wird von Seiten der Evaluierung begrüßt. Ebenso wird die erfolgte Aufweitung des Zielsystems für die Ökologischen Anbauverfahren zur neuen Förderperiode als sinnvoll erachtet, da dies dem multifunktionalen Wirkpotenzial besser gerecht wird. Ausdrücklich befürwortet wird, die in SH vergleichsweise hohe Bagatellgrenze von 1.000 Euro für die Öko-Flächenförderung. Durch sie wird erreicht, dass keine Anreizwirkung auf Kleinstbetriebe ausgeübt wird, die, wie es Auswertungen anderer Bundesländer zeigen, ein besonders hohes Rückumstellungspotential aufweisen.

Der **Vertragsnaturschutz** (214/5, VNS) wurde umstrukturiert und neu konzipiert. Die guten Wirkungseinschätzungen beruhen überwiegend auf Analogieschlüssen anhand von umfangreichen Literaturreviews. Lediglich für die Vertragsvarianten Weidelandschaft-Marsch (WL-M) und Ackerlebensräume (AL) gibt es positive Erfolgskontrollen, sowohl aus vorangegangenen Pilotprojekten als auch aus der Förderperiode selbst. Für den Großteil der übrigen Vertragsvarianten sollten jedoch Wirkungskontrollen etabliert werden und Ergebnisse als Grundlage für die weitere Vertragsgestaltung dienen. Zu nennen sind insbesondere die Varianten Weidewirtschaft-Geest (WW-G), Weidewirtschaft-Marsch (WW-M) und die Rastplätze für wandernde Vogelarten auf Ackerland (RA-AL) sowie die ebenfalls 2010 neu eingeführte Variante Dauerweide (DW), die jeweils höhere Anteile an Förderflächen binden (zusammen im Förderdurchschnitt mit 14.171 ha mehr

zwei Drittel der VNS-Flächen). Der drastische Rückgang der bodenbrütenden Feldvogelbestände deutet darauf hin, dass die Vertragsmuster zum Wiesenvogelschutz weiterentwickelt werden sollten.

Insgesamt wird eine Fortführung des Vertragsnaturschutzes empfohlen. Kritisch zu betrachten sind Vertragsmuster mit geringer Inanspruchnahme bei gleichzeitig umfangreichen Zielkulissen. Zu nennen sind Weidelandschaft-Geest (Ø 111 ha Förderfläche, Förderkulisse Geest und östl. Hügelland), Weidewirtschaft-Moor (Ø 166 ha Förderfläche, Förderkulisse Moorniederungen) und Nahrungsgebiete für Gänse und Schwäne (Ø 16 ha Förderfläche, bei 50.400 ha Zielkulisse an der Westküste und Unterelbe). Während die Maßnahmen Weidelandschaft-Geest und Nahrungsgebiete für Gänse ihre Akzeptanz im Zeitraum 2010 bis 2014 kaum steigern konnten, hat sich die Förderfläche für die Weidewirtschaft-Moor im selben Zeitraum auf 279 ha fast verdoppelt. Für die beiden erstgenannten Maßnahmen (WL-G und NG-GL) wird daher eine Einstellung der Förderung empfohlen, während für das Vertragsmuster Weidewirtschaft-Moor angeraten wird, Akzeptanz steigernde Umgestaltungen vorzunehmen. Diese Empfehlung erfolgt auch vor dem Hintergrund, dass mit diesem Vertragsmuster bei guter Ausgestaltung (z. B. Wasserstandsführung), erhebliche Synergieeffekte zwischen Zielen des Klimaschutzes und des Arten- und Biotopschutzes erreicht werden können. Die Ausgestaltung des Maßnahmenangebots in der Förderperiode 2014 bis 2020 hat bereits einige der Empfehlungen aufgegriffen. Die fachliche Betreuung einzelner Maßnahmen durch Lokale Aktionen wird begrüßt.

Schleswig-Holstein hat sich in den Jahren 2008 und 2009 ambitionierte **Ziele** gesetzt, um den Verlust der biologischen Vielfalt zu stoppen (siehe dazu Kapitel 5.1.2). So soll der Vertragsnaturschutz ausgebaut werden und erheblich an Gewicht gewinnen und die Gruppe der Agrarvögel im Mittelpunkt zukünftiger Bemühungen stehen. Die beiden Wirkungsindikatoren Feldvögel und HNV sollten das durch ein Halten des Status quo widerspiegeln.

Der Vertragsnaturschutz im Ackerland spielte in diesem Zielansatz bislang eine untergeordnete Rolle. So wurden mit den Vertragsmustern Ackerlebensräume und Rastplätze für wandernde Vogelarten im Durchschnitt nur 0,4 % des Ackerlandes erreicht. Selbst wenn die Nebenwirkungen aus den anderen ackerbaulichen AUM miteinbezogen werden (Ökologische Anbauverfahren zur Hälfte auf Ackerland angerechnet), die geringe bis mittlere Biodiversitätswirkungen entfalten können, waren es nur rd. 4 % der Ackerflächen Schleswig-Holsteins. Die Bemühungen um naturschutzverträgliche Nutzungen im Ackerland sollten daher verstärkt werden.

In den Natura-2000-Gebieten sieht die Situation besser aus⁶³, aber auch hier hat der letzte Bericht an die EU-KOM gezeigt, dass „trotz umfangreicher Förderung (...) auf ca. 40 % der Agrarfläche (...) die landwirtschaftlich genutzten Lebensräume der Agrarlandschaft nach wie vor überwiegend in

⁶³ Auch die Natura-2000-Gebiete enthalten erhebliche Ackeranteile, insbesondere in den Vogelschutzgebieten. Das Ackerland-Grünlandverhältnis lag 2010 bei 1:1,23.

einem schlechten Erhaltungszustand (sind), teilweise haben sie sich in den letzten sechs Jahren sogar weiter verschlechtert“ (BfN, 2014). Beispiele dafür sind Mähwiesen, Binnendünen und Heiden, aber auch extensiv genutzte Äcker. „Die wichtigsten Ursachen für die Gefährdung von Vogelarten, für die europäische Schutzgebiete ausgewiesen wurden, sind der Verlust der Brut- und Nahrungslebensräume durch eine zunehmend intensive Landwirtschaft sowie die Entwässerung von Nutzflächen“ (ebd.).

Ein Teil der gesteckten Ziele wurde mit der deutlichen Steigerung der Flächen unter Vertragsnaturschutz erreicht. Seine Wirkungen auf den **Feldvogelindikator** bleiben jedoch unsicher: Der Indexwert zeigt übliche Schwankungen, bei einem leicht negativen Trend. Der derzeitige Fokus der AUM (Wiesenlimikolen, Amphibien, z. T. Flora und Vegetation) mit starker Ausrichtung auf das Grünland wird nur geringen Einfluss auf den Vogelindikator haben und somit die weitere Entwicklung in der Normallandschaft, d. h. außerhalb der Schutzgebiete, nicht beeinflussen.

Der **HNV-Indikator** als Index für Biotopqualität zeigt bei bislang zwei Erfassungen ebenfalls einen negativen Trend. Die Förderflächenanteile in der Normallandschaft sind so gering, dass vor dem Hintergrund starker Nutzungsveränderungen in der Agrarlandschaft kaum positive Gesamtwirkungen zu erwarten sind. Hierzu müssten die Flächenanteile weiter erhöht auch die Qualitäten der Flächen weiter gesteigert werden, was mit einem erheblichen finanziellen Mitteleinsatz verbunden sein dürfte. Vor diesem Hintergrund sind auch die unvermeidbaren, vergleichsweise hohen Kosten-Wirksamkeitsverhältnisse des Vertragsnaturschutzes zu sehen.

Diese Feststellung schmälert nicht die oben dargestellten **Erfolge der AUM** mit Biodiversitätszielsetzung im Hinblick auf die jeweiligen Zielgegenstände und -gebiete, zeigt aber, dass für einen umfassenden Biodiversitätsschutz in Schleswig-Holstein viel weitgehendere Anstrengungen erforderlich sind. Dazu tragen auch Schutzanstrengungen bei, die außerhalb des ELER-Programms umgesetzt werden. Inwiefern andere Bausteine, die im Rahmen des ZPLR gefördert werden dazu beitragen, wurde im Rahmen der Programmbewertung (9.3_MB Biodiversität) untersucht.

6.5 Erstaufforstung (221)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den im Modulbericht (6.5_MB Forst) ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

6.5.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenbeschreibung und Zielsetzung

Ein landesweit sehr geringer Waldanteil wurde im ZPLR als Schwäche identifiziert. Mit der Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen soll die Waldmehrung unterstützt werden. Ziel ist insbe-

sondere die Ausweitung ökologisch wertvoller Waldflächen und verbundener positiver Wirkungen auf die Schutzgüter Biodiversität, Wasser, Boden und Klimaschutz.

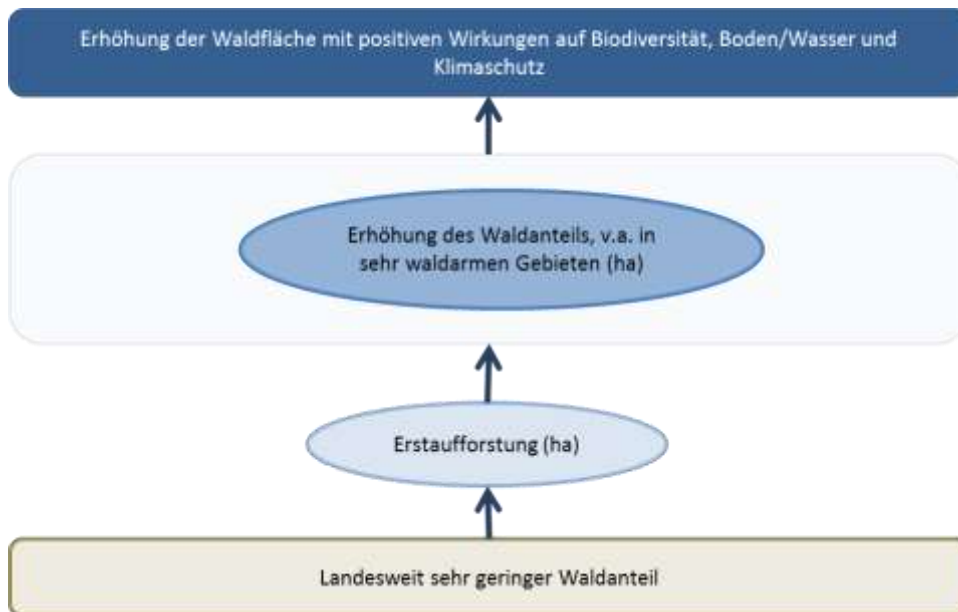
Fördergegenstand war die Kulturbegründung einschließlich Vorarbeiten, Waldrandgestaltung und Schutz, sowie Kulturpflege während der ersten fünf Jahre nach der Pflanzung. Ein Ausgleich aufforstungsbedingter Einkommensverluste bis zu 15 Jahre nach Kulturbegründung war ebenfalls förderfähig. Nachbesserungen, die aufgrund natürlicher Ereignisse – z. B. Frost, Trockenheit, Überschwemmung, aber kein Wildverbiss – innerhalb der ersten fünf Jahre nötig werden, nicht in der Verantwortung der WaldbesitzerInnen liegen und einen vorgegebenen Flächenumfang einnehmen, waren ebenfalls Fördergegenstand.

Voraussetzung für die Förderung war die Verwendung standortgerechter Baumarten aus herkunftsgesichertem und für den Standort geeignetem Saatgut; bei Verwendung eines hinreichenden Anteils standortheimischer Baumarten. Reine Nadelbaumkulturen waren nicht förderfähig. Von der Förderung ausgeschlossen waren Aufforstungen, die zu einer Beseitigung, Beschädigung oder erheblichen Beeinträchtigung von Naturschutzgebieten, Nationalparks, Natura-2000-Gebieten oder anderen gesetzlich geschützten Biotopen führen würden. Ebenfalls nicht förderfähig waren Aufforstungen auf den Marschinseln, Halligen und in den Marschbereichen der Geestinseln sowie auf Flächen unterhalb des Meeresspiegels. Erstaufforstungen sind generell genehmigungspflichtig, dem Förderantrag war eine entsprechende Genehmigung beizulegen. Des Weiteren mussten gemäß der Förderrichtlinie Forst die ordnungsgemäße Pflege und der Schutz der geförderten Flächen gewährleistet sein.

Bei der Projektförderung wurden 70 % der Kosten für Mischkulturen mit mind. 40 % Laubbaumanteil (in Natura-2000-Gebieten mindestens 60 %) und 85 % der Kosten für Laubbaumkulturen mit max. 20 % Nadelbaumarten anteilig finanziert (bei einer Zweckbindungsfrist von zwölf Jahren). Innerhalb dieser Zeit sind die geförderten Kulturen sachgemäß zu pflegen, um das Erreichen des Bestandszieles zu sichern.

Relevanz

Durch die Waldmehrung sollen die positiven Umweltwirkungen, die mit Wäldern verbunden sind, langfristig erhöht werden. In **Abbildung 18** ist die Interventionslogik skizziert. Die Maßnahme war grundsätzlich geeignet, die Ziele entsprechend der Interventionslogik zu erreichen.

Abbildung 18: Interventionslogik Erstaufforstung

Quelle: Eigene Darstellung.

Allerdings war die ZPLR-Erstaufforstung (EA) aufgrund z. B. hoher Pachtpreise für landwirtschaftliche Flächen oft nicht konkurrenzfähig (diese Flächen standen also nicht zur EA zur Verfügung). Im Vergleich mit der Möglichkeit, Erstaufforstung im Rahmen von Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahmen durchzuführen, war die ZPLR-Erstaufforstung ebenfalls deutlich unattraktiver (in diesem Fall wird EA durchgeführt, aber mit weniger Aufwand/Kontrollen und ohne verbleibende Kosten für LandeigentümerInnen). Dies wurde bereits zur HZB (LR et al., 2010) und in einem Fallstudienbericht (Bormann, 2013) herausgestellt.

Umsetzung der Maßnahme

Zu Beginn der Förderperiode wurde eine Erstaufforstungsfläche von 770 ha angestrebt. Im Programmverlauf wurde die Zielstellung dem tatsächlichen Verlauf der Inanspruchnahme angepasst, als neues Ziel wurden 300 ha Neuwald angestrebt. Tatsächlich konnten ca. 270 ha Wald begründet werden. Dass die ursprünglich anvisierte Erstaufforstungsfläche deutlich verfehlt wurde, ist auf die oben genannten Gründe zurückzuführen. Im Förderzeitraum 2007 bis 2015 wurden für das Maßnahmenpaket insgesamt ca. 8,1 Mio. Euro öffentliche Mittel (davon 5,5 Mio. Euro Altverpflichtungen) eingesetzt.

6.5.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Untersuchungsansatz

Die von der Erstaufforstung erwarteten Wirkungen treten aufgrund der langen Wachstumsprozesse von Wald überwiegend erst Jahre bis Jahrzehnte nach Maßnahmenumsetzung ein. Die Bewertung stützte sich deshalb hauptsächlich auf Dokumenten- und Literaturanalysen.

Insbesondere zu Mitnahmeeffekten und zur Zufriedenheit mit dem Förderverfahren wurden zusätzliche Befragungen durchgeführt.

Frage 16: Verbesserung der Umweltsituation

Mit der Landnutzungsänderung hin zu Wald sind vielfältige Wirkungen auf Umwelt und Landschaft verbunden. Vor dem Hintergrund der Programmbewertung interessieren v. a. die Auswirkungen der Maßnahme auf die Wirkungsbereiche Biodiversität, Boden/Wasser sowie Klima.

Biodiversität

Durch die Aufforstung ehemaliger landwirtschaftlicher Gebiete kommt es zu einer direkten Veränderung der Flächennutzung und zu einer veränderten Landschaftsstruktur. Insbesondere in waldarmen Gebieten wird dadurch die Vielfalt der Lebensräume erhöht. Die im Rahmen des ZPLR angelegten Erstaufforstungsflächen lagen zu 53 % in Gemeinden mit einem besonders niedrigen Waldanteil von weniger als 10 %, weitere 40 % lagen in Gemeinden mit einem Waldflächenanteil von 10 bis 20 %.

Nach Pfiffner und Balmer (2009) liegt die Hauptursache der Verringerung der Artenvielfalt in der Intensivierung der Landwirtschaft. Durch den Nutzungswechsel hin zu Wald kommt es zu einer Extensivierung der Landnutzung mit geringerer Bodenbearbeitung und Verzicht auf Pestizid- und Düngereinsatz. Dies gilt insbesondere für die 48 % der auf ehemaligem Ackerland angelegten Erstaufforstungen. Auf den meisten Flächen Schleswig-Holsteins, auf denen eine Erstaufforstung zulässig ist, ist Wald die potentiell natürliche Vegetation. Artenverluste durch forstwirtschaftliche Nutzung sind in der Vergangenheit insbesondere das Ergebnis des großflächigen Anbaus von standortfremden Nadelbaum-Monokulturen. Das war für Aufforstungen, die im Rahmen des ZPLR angelegt wurden, ausgeschlossen. Ca. 93 % der aufgeforsteten Flächen waren Laubmischkulturen. Damit bedeutet die Flächenumwandlung in Wald eine Erhöhung der Naturnähe.

Mögliche negative Auswirkungen einer Erstaufforstung auf die Biodiversität werden durch umfangreiche Zuwendungsvoraussetzungen minimiert (siehe Kapitel 6.5.1).

Boden/Wasser

Grundsätzlich ist Wald, insbesondere mit standortgerechter Bestockung, als extensive Landnutzungsform hinsichtlich des Schutzes von Boden und Wasser positiv zu bewerten. Der ganzjährige Bewuchs und die tiefere Durchwurzelung führen zu einer Verringerung der Bodenerosion und zu

einer verminderten Bodenverdichtung. Die tiefere Durchwurzelung wirkt hinsichtlich der Wasserspende ausgleichend. Durch die höhere Infiltration ergibt sich eine höhere Wasserspeicherkapazität und damit eine gleichmäßigere Grundwasserspende und Oberflächenabfluss. Die Neuwaldbegründung ist damit grundsätzlich positiv zu bewerten.

Dies gilt insbesondere für die Umwandlung von Ackerland in Wald. In Schleswig-Holstein waren in der zurückliegenden Förderperiode 48 % Aufforstungen von Ackerland. Jedoch sind landwirtschaftliche Flächen in der Regel durch die vorangegangene Düngung mit hohen Stickstoffmengen belastet (Rothe, Kölling und Moritz, 1998), die bei landwirtschaftlicher Nutzung im Rahmen der Ernte wieder entzogen werden. Durch die Erstaufforstung kommt es zwar nicht mehr zur Düngung, aber die Böden sind oft noch mit hohen Mengen an leicht mobilisierbarem Stickstoff belastet, der den Bedarf der jungen Bäume übersteigt. Deshalb kann es in den ersten Jahren nach einer Aufforstung ehemals landwirtschaftlich genutzter Böden zu erhöhten Nitratbelastungen im Sickerwasser kommen. Langfristig wirkt die Erstaufforstung mit standortgerechten Beständen aber positiv auf die Wasserqualität (Steinmann und Siem, 2005).

Ein standortgerechter laubholzreicher Wald ist sowohl hinsichtlich Wasserqualität als auch Wasserquantität positiver zu bewerten als nadelholzdominierte Wälder (Feger, Benning und Wahren, 2013), dazu auch Ausführungen zum Waldumbau (Kapitel 6.6). Aufgrund der Zuwendungsbedingungen war die Begründung reiner Nadelwälder nicht möglich. Die im Rahmen des ZPLR durchgeführten Aufforstungen waren zu 93 % Laubmischkulturen.

Klima

Erstaufforstungen haben durch den Aufbau von Holzbiomasse und die damit einhergehende Bindung von CO₂ Auswirkungen auf den Klimawandel. Mit diesem Ziel ist die Maßnahme auch Bestandteil des schleswig-holsteinischen Klimaschutzkonzeptes (Drucksache 17/1851).

Die Auswirkung von Erstaufforstungen auf die Kohlenstoffspeicherung im Mineralboden ist weniger eindeutig und scheint insbesondere von der Vornutzung abhängig zu sein (Paul, Weber und Mosandl, 2009). Bei Aufforstungen ehemaliger Ackerböden kann bereits in den ersten Jahren nach der Aufforstung eine Zunahme des C-Gehalts im Boden beobachtet werden (Berthold und Beese, 2002). Im Gegensatz dazu wurde auf Böden ehemaliger Weide- oder Grasflächen in den ersten Jahren nach der Aufforstung tlw. eine CO₂-Freisetzung festgestellt. Langfristig gesehen ist die Kohlenstoffbilanz des Bodens bei der Aufforstung von Grünland, selbst nach anfänglichen Verlusten, aber positiv. Die im Rahmen des ZPLR angelegten Aufforstungsflächen entstanden zu ungefähr gleichen Teilen auf ehemaligem Acker- (48 %) und Grünland (49 %).

Auf der Grundlage der bei Paul et al. (2009) angegebenen differenzierten Kohlenstoffspeicherungsdaten wurden Modellrechnungen zur Abschätzung der C-Speicherleistung durch die im Rahmen der Förderung aufgeforsteten Flächen durchgeführt. Insgesamt werden nach dieser Berechnung durch die geförderten Erstaufforstungen in den ersten 20 Jahren in der ober- und unterirdischen Biomasse rund 9,6 Tsd. t Kohlenstoff gespeichert. Bei einer angenommenen Umtriebs-

zeit von 120 Jahren können langfristig durch die geförderten Erstaufforstungen 111,2 Tsd. t Kohlenstoff bzw. 408,5 Tsd. t CO₂ gebunden werden. Aufgrund des schnelleren Wachstums und der höheren Gesamtwuchsleistung wäre die Speicherleistung auf derselben Fläche bei einem höheren Nadelholzanteil größer als bei der im Rahmen der Erstaufforstung gewählten Baumartenmischung.

Die anschließende Holzverwendung ist aufgrund unterschiedlicher Effekte klimarelevant. Zum einen wird durch eine stoffliche Nutzung die C-Speicherung des Waldes über die C-Speicherung in Holzprodukten verlängert. Zum anderen treten Substitutionseffekte auf, bei stofflicher Nutzung die sogenannte Materialsubstitution, bei der energetischen Nutzung kommt es zur Substitution fossiler Energieträger. Auf eine Berechnung der Klimaschutzleistung der Nutzung der auf der Erstaufforstungsfläche wachsenden Holzbiomasse wird an dieser Stelle verzichtet, da der Zeitpunkt der potentiellen Nutzung sehr weit in der Zukunft liegt; nämlich am Ende der angenommenen 120-jährigen Umtriebszeit.

6.5.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Maßnahme entfaltet langfristig positive Wirkungen hinsichtlich Biodiversität, Boden/Wasser und Klima. Aufgrund des geringen Flächenumfanges ist die landesweite Wirkung aber stark begrenzt.

Die mit der Erstaufforstungsförderung verbundenen Ziele bzgl. Waldmehrung konnten trotz einer deutlichen Reduzierung der Flächenziele im Vergleich zum Programmstart nicht erreicht werden.

Empfehlungen an das Land

Die Ausgestaltung der Förderung ist im Vergleich zu alternativen Flächennutzungsmöglichkeiten (z. B. Verpachtung) und Aufforstungsinstrumenten (z. B. Ausgleichs-/Ersatzmaßnahmen) finanziell nicht attraktiv genug. Unter den aktuellen Bedingungen sollte die Förderung der Erstaufforstung eingestellt werden. Eine Waldmehrung an sich ist aber durchaus positiv zu bewerten, insbesondere in den waldarmen Regionen. Es sollte geprüft werden, ob das Land die Waldmehrung nicht besser über gesteuerte Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen oder Projekte ähnlich der ‚Waldaktie‘ in Mecklenburg-Vorpommern⁶⁴ unterstützen kann.

⁶⁴ http://www.waldaktie.de/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1 (06.02.2013).

6.6 Nichtproduktive Investitionen Forst (227)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den im Modulbericht (6.5_MB Forst) ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

6.6.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenbeschreibung und Zielsetzung

Im Rahmen der Nichtproduktiven Investitionen war im ZPLR nur der Waldumbau programmiert. Ziel der Maßnahme ist die Erhöhung der Naturnähe und ökologischen Stabilität der Wälder durch den Umbau von nicht standortgerechten Beständen in stabile Laub- und Mischbestände.

Gegenstand der Förderung war der Umbau von Reinbeständen und von nicht standortgerechten Beständen sowie die Wiederherstellung naturnaher Waldgesellschaften durch Wiederaufforstung sowie Vor- und Unterbau (einschließlich Naturverjüngung). Daneben waren die Pflege der Kultur bzw. Naturverjüngung während der ersten fünf Jahre und Nachbesserungen förderfähig. Die Maßnahmendurchführung erfolgte auf der Grundlage von Standortkartierung, Forsteinrichtung bzw. forstfachlichen Stellungnahmen mit standortgerechten Baumarten aus herkunftsgesicherten Vermehrungsgut.

Die Förderung erfolgte als Anteilsfinanzierung zur Projektförderung: Mischkulturen (Laubbaumanteil mind. 40 %, in Natura-2000-Gebieten mind. 60 %) wurden mit 70 % und Laubbaumkulturen (Nadelholzanteil max. 20 %) mit 85 % der Kosten gefördert. Die Zweckbindungsfrist betrug zwölf Jahre, innerhalb dieser Zeit sind die geförderten Kulturen sachgemäß zu pflegen.

Relevanz

Abbildung 19 stellt die Interventionslogik der Maßnahme 227 dar. Grundsätzlich ist die Maßnahme geeignet, im Sinne der Interventionslogik zu wirken.

Abbildung 19: Interventionslogik Waldumbau

Quelle: Eigene Darstellung.

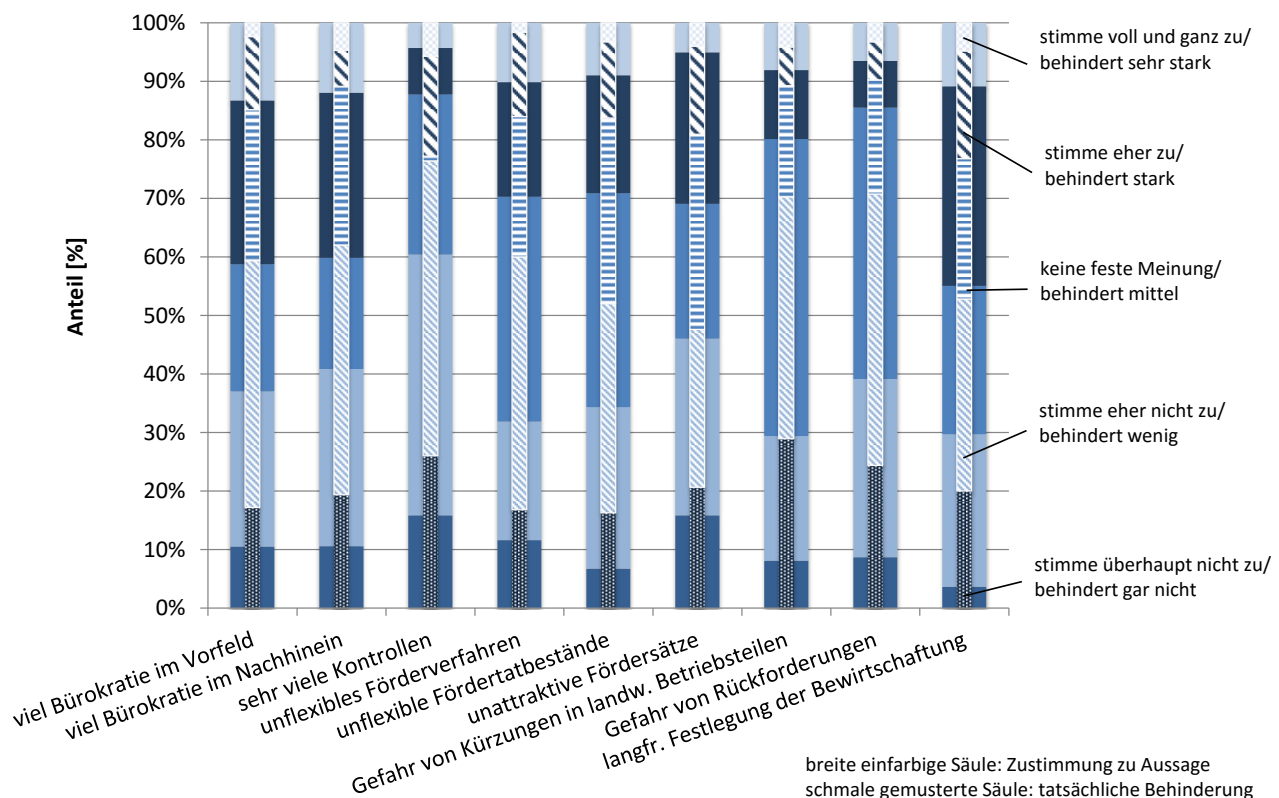
Umsetzung der Maßnahme

Im Rahmen der Maßnahmen wurden ca. 1.735 ha Waldfläche umgebaut. Damit wurde sowohl die angepasste Zielstellung (1.600 ha), als auch die ursprünglich anvisierte Fläche (931 ha) deutlich übertroffen. Im Förderzeitraum 2007 bis 2015 wurden für die Maßnahme insgesamt ca. 10,4 Mio. Euro öffentliche Mittel eingesetzt.

Für die Inanspruchnahme der Förderung und damit die Erreichung der Ziele spielt auch die Zufriedenheit mit dem Antragsverfahren eine wichtige Rolle. Diese wurden bereits in der HZB untersucht. In der Zuwendungsempfängerbefragung 2014 wurde die Bewertung des Antragsverfahrens stärker differenziert. Neben dem Grad der Zustimmung zu verschiedenen vorformulierten Eigenschaften des Förderverfahrens, wurde auch nach Hemmnissen der Inanspruchnahme von Förderung durch den jeweiligen Aspekt gefragt.

Abbildung 20 stellt das Ergebnis dar. Die größte Zustimmung erfährt die Aussage „langfristige Festlegung der Bewirtschaftung“ gefolgt von „viel Bürokratie im Vorfeld“ und „viel Bürokratie im Nachhinein“. Diesen Aussagen stimmen über 40 % der befragten ZWE voll und ganz bzw. eher zu. Die langfristige Festlegung der Bewirtschaftung behindert auch die tatsächliche Inanspruchnahme der Fördertatbestände am meisten. Gut 20 % empfinden diesen Aspekt als stark bzw. sehr stark behindernd. Als ungefähr gleich behindernd wird die Kontrollhäufigkeit empfunden. Allerdings wird dieser Aspekt auch von fast 80 % der Befragten als wenig bzw. gar nicht behindernd wahrgenommen und ist damit der abgefragte Aspekt, der als am wenigsten behindernd eingeschätzt wird.

Abbildung 20: Einschätzung verschiedener Aspekte des Förderverfahrens und tatsächliche Behinderung der Inanspruchnahme



Die geringe Behinderung durch die Aspekte „viel Bürokratie im Vorfeld“ und „viel Bürokratie im Nachhinein“ aus Sicht der WaldbesitzerInnen, obwohl das Förderverfahren andererseits von den Betreuungsförstern als sehr aufwändig angesehen wird, kann darauf zurückgeführt werden, dass sich nur ein geringer Teil der WaldbesitzerInnen (17 %) selbst mit der Abwicklung der Förderung beschäftigen. Die Förderung wird meist durch den BetreuungsförsterInnen bzw. den Forstwirtschaftlichen Zusammenschluss abgewickelt. Die hohe Bedeutung der BetreuungsförsterInnen bei der Förderabwicklung wurde bereits in der HZB deutlich.

Die BetreuungsförsterInnen standen neben den Untersuchungen zur HZB auch in den 2012 durchgeführten Fallstudien im Mittelpunkt. In beiden Untersuchungen wurde die Komplexität des Förderverfahrens kritisiert. Die immer umfangreichere und detaillierte Dokumentationspflicht im gesamten Förderverfahren stand immer weniger in Relation zu den ausgezahlten Fördermitteln (siehe dazu auch 10.2_MB Implementationskostenanalyse).

6.6.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Untersuchungsansatz

Die von der Maßnahme erwarteten Wirkungen treten aufgrund der langen Wachstumsprozesse im Wald erst Jahre bis Jahrzehnte nach der Maßnahmendurchführung ein. Die Bewertung stützt sich deshalb vorwiegend auf Dokumenten- und Literaturanalysen. Zusätzlich wurden Fallstudien durchgeführt. Somit war zu überprüfen, inwieweit geförderte Flächen die Zielbestockung erreichen können. Die Aspekte Zufriedenheit mit der Förderung bzw. dem Förderverfahren und Mitnahmeeffekte waren Thema in Befragungen von ZWE und BetreuungsförsterInnen.

Frage 16: Verbesserung der Umweltsituation

Unterschiedliche Baumartenzusammensetzungen sind mit unterschiedlichen Wirkungen auf die Umwelt verbunden. Bei der Beantwortung der Bewertungsfrage werden insbesondere die Wirkungen auf die Wirkungsbereiche Biodiversität, Boden/Wasser und Klima betrachtet.

Biodiversität

Bei den Ausgangsbeständen handelte es sich vorwiegend um instabile, nichtstandortgerechte (Nadelholz-)Bestände. Diese stellen aus ökologischer Sicht eine Störung der natürlichen Lebensgemeinschaft dar, können aber mit einer relativ hohen Artenvielfalt verbunden sein (Fritz und Jenssen, 2006). Ziel des Waldumbaus ist eine Erhöhung der Naturnähe und Standortgerechtigkeit der Bestände. Die Biodiversität kann, gemessen an der Artenzahl nach Abschluss der Umbauphase, geringer sein als in standortfremden Nadelreinbeständen. Eine Erhöhung der Naturnähe der Baumzusammensetzung ist Voraussetzung für eine naturnähere Entwicklung der gesamten Lebensgemeinschaft eines Waldökosystems. Im Rahmen des BMBF-Forschungsverbundes „Zukunftorientierte Waldwirtschaft“ konnte gezeigt werden, dass mit einer Erhöhung der Naturnähe der Baumartenzusammensetzung auch die Naturnähe der übrigen Lebensgemeinschaft steigt (Fritz und Jenssen, 2006). Allerdings ist die Entwicklung naturnaher Lebensgemeinschaften, aufgrund der Langfristigkeit der Entwicklungsprozesse im Wald, erst mittelfristig möglich.

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

Boden/Wasser

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

Durch den Waldumbau kommt es zu einer Erhöhung des Laubholzanteils auf Kosten des Nadelholzanteils. Laubholz zeichnet sich im Vergleich zu Nadelholz durch eine höhere Sickerwassermenge und damit eine höhere Grundwasserneubildung aus (Müller, 2013).

Auch hinsichtlich der Wasserqualität ist Laubholz langfristig besser zu bewerten als Nadelholz. So ist die Nitratkonzentration im Sickerwasser in Laubbeständen in der Regel geringer als in Nadelbeständen (Anders und Müller, 2006). In der zurückliegenden Förderperiode handelte es sich bei 77 % der geförderten Umbauflächen um Laubbaumkulturen, die verbleibenden 23 % waren Mischkulturen.

Klima

Bei der Bewertung des Waldumbaus spielt sowohl die Anpassung an den Klimawandel als auch die CO₂-Bindung eine Rolle.

Im Zuge des Klimawandels werden für Deutschland gebietsweise höhere Sommertemperaturen sowie niedrigere Niederschlagssummen in den Sommermonaten und eine Niederschlagszunahme im Winter vorausgesagt. Für nicht angepasste Baumarten ergeben sich daraus zum einen direkte Schädigungen bzw. Absterben durch Wassermangel und zum anderen auch indirekte Schäden v.a. durch Borkenkäferkalamitäten (Zang et al., 2011). Durch den Waldumbau soll eine Anpassung der Wälder an die zu erwarteten Klimaveränderungen erreicht werden. Der Buche, als einer wichtigen Baumart im Rahmen des Waldumbaus, wird unter Beachtung der jeweiligen standörtlichen Gegebenheiten eine Eignung zugesprochen (Zang et al., 2011)(Zang et al., 2011)(Zang et al., 2011)(Zang et al., 2011)(Zang et al., 2011)(Zang et al., 2011)(Zang et al., 2011)(Zang et al., 2011). Die Fichte zählt hingegen zu den Verlierern des Klimawandels (Beinhof-er, 2009). Mischbestände sind tendenziell besser an die Auswirkungen des Klimawandels, wie Stürme, Waldbrand und Insektenkalamitäten angepasst als Nadelreinbestände (Reif et al., 2010). In einer Befragung von Forst- und NaturschutzexpertInnen wurde die Förderung von Mischbeständen am häufigsten auf die Frage nach geeigneten waldbaulichen Maßnahmen zur Anpassung von Wäldern an den Klimawandel genannt (Reif et al., 2010). Vor dem Hintergrund der Unsicherheiten, die in Bezug auf die Auswirkungen des Klimawandels bestehen, kann man davon ausgehen, dass standortgerechte, stabile Wälder wohl am besten mit den potentiellen Gefährdungen zurechtkommen. Die Verwendung standortgerechter Baumarten war als Zuwendungsvoraussetzung Bestandteil der Förderrichtlinie.

Die C-Speicherleistung für im Rahmen der Förderung umgebaute Waldflächen kann mit Hilfe einer Modellrechnung abgeschätzt werden. Die im Folgenden angegebene Speicherleistung wurde auf der Grundlage der in Paul et al. (2009) angegebenen Kohlenstoffspeicherungsraten berechnet. In den ersten 20 Jahren können durch die Maßnahmen ca. 58 Tsd. t Kohlenstoff in der ober- und unterirdischen Biomasse gespeichert werden. Bei einer unterstellten Umtriebszeit von 120 Jahren können insgesamt 660 Tsd. t Kohlenstoff bzw. 2,4 Mio. t CO₂ gebunden werden. Aufgrund des schnelleren Wachstums und der höheren Gesamtwuchsleistung wäre die Speicherleistung

auf derselben Fläche bei einem höheren Nadelholzteil größer als bei der im Rahmen des Umbaus gewählten Baumartenmischung.

Unabhängig von der Baumartenwahl hat auch die Holzverwendung unterschiedliche klimarelevante Effekte, die aber hier nicht berechnet werden (siehe Kapitel 6.5 (Erstaufforstung)).

6.6.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Maßnahme entfaltet langfristig positive Wirkungen hinsichtlich Biodiversität, Boden/Wasser und Klima. Aufgrund des geringen Flächenumfangs ist die landesweite Wirkung aber stark begrenzt.

Die Förderung des Waldumbaus ist insgesamt geeignet, die mit ihr verbundenen Ziele zu erreichen und positiv auf die im Blick stehenden Umweltgüter zu wirken (Biodiversität, Boden/Wasser, Klima). Vor dem Hintergrund der mit dem Klimawandel verbundenen Unsicherheiten und der höheren potentiellen Kohlenstoffspeicherung ist insbesondere die Förderung von Mischbeständen positiv zu bewerten.

Empfehlungen an das Land

Die Maßnahme sollte weiterhin Bestandteil der forstlichen Förderung sein, wobei die Förderung des Umbaus von Misch- und Laubholzbeständen gleichgestellt sein sollte.

Für die forstlichen Fördermaßnahmen gilt, dass der Dokumentations- und Verwaltungsaufwand während des Förderverfahrens sehr hoch ist. Der hohe Aufwand führt zur Beeinträchtigung der Akzeptanz der Maßnahmen bei den WaldbesitzerInnen aber auch bei den betreuenden Stellen, welche für die Umsetzung der forstlichen Förderung eine hohe Bedeutung haben. Die forstliche Förderung im Rahmen der EU-Kofinanzierung sollte sich deshalb zukünftig auf den Waldumbau konzentrieren, da hier der nötige Aufwand noch in einem sinnvollen Verhältnis zu den ausgezahlten Förderbeträgen steht. Das Land sollte die Vereinfachungsspielräume, die der EU-Rechtsrahmen bietet, konsequent nutzen (dazu 10.2_MB Implementationskostenanalyse).

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

7.1 Überblick über Maßnahmen, Output und Ergebnisse

Schwerpunkt 3 wurde in Schleswig-Holstein mit einer Vielzahl von Maßnahmen programmiert (siehe **Tabelle 38**). Alle möglichen ELER-Codes wurden mit Maßnahmen belegt. Beihilferechtlich spielte die NRR eine wichtige Rolle.

Die Förderung der ländlichen Entwicklung unterlag im ZPLR einem Strategiewechsel. Durch die flächendeckende Einführung der Leader-Methode wurden alle Maßnahmen der ländlichen Entwicklung sukzessive über die AktivRegionen umgesetzt. Die in Schwerpunkt 3 mit einem eigenen Finanzansatz programmierten Maßnahmen der Integrierten ländlichen Entwicklung (ILE) waren vorrangig zur Umsetzung der in der vorherigen Förderperiode aufgestellten Ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalysen (LSE) vorgesehen. Die Projektumsetzung erfolgte bis 2009, ab 2010 sollte die Projektumsetzung vorrangig bei den AktivRegionen liegen. Dies betraf die Maßnahmen 311/2⁶⁵, 312, 313, 323/3, 322, 323/1, 331 und 341 (MLUR, 2009a).

Ein Schwerpunkt im SP 3 stellten die unter 323 programmierten Maßnahmen des investiven Natur- und Gewässerschutzes dar. Die Maßnahmen wurden im Zuge des HC inhaltlich erweitert und mit mehr EU-Mitteln ausgestattet.

⁶⁵ Entgegen der ursprünglichen Planung wurden die Projekte dieser Maßnahme nicht über die AktivRegionen umgesetzt. Die Umsetzung hat erst nach verstärkter Beratung durch die LLUR zugenommen; erst nach 2010 wurden erste Projekte bewilligt.

Tabelle 38: Überblick über die Maßnahmen und Teilmaßnahmen von Schwerpunkt 3 (Planungsstand: 2013)

| ELER-Code | Maßnahme | Maßnahmen-code | Teilmaßnahme |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 311 | Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten | 311/1 | Investitionen zur Diversifizierung (AFP/B) |
| | | 311/2 | Umnutzung landwirtschaftlicher Bausubstanz |
| 312 | Unterstützung der Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen | | Förderung von Unternehmensgründung und -entwicklung |
| 313 | Förderung des Fremdenverkehrs *) | | |
| 321 | Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung | 321/1 | Initiative Biomasse und Energie |
| | | 321/2 | Anpassung von Kleinkläranlagen an die allgemein anerkannten Regeln der Technik (Nachrüstung) |
| | | 321/3 | Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung |
| | | <u>321/4</u> | <u>Breitband-Internetinfrastrukturen im ländlichen Raum</u> |
| 322 | Dorferneuerung und -entwicklung *) | | |
| 323 | Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes | 323/1 | Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Kulturerbes |
| | | <u>323/2</u> | <u>Naturschutz und Landschaftspflege**)</u> |
| | | 323/3 | WRRL (investive Maßnahmen) – Naturnahe Gestaltung von Fließgewässern, Wiedervernässung von Niedermooren |
| 331 | Ausbildung und Information | | Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen für die Zielgruppe Wirtschaftsakteure |
| 341 | Kompetenzentwicklung, Förderveranstaltungen und Durchführung ¹⁾ | | Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung, Förderveranstaltungen und Durchführung |

Kursiv: Maßnahme wird auf der Grundlage der Nationalen Rahmenregelung (NRR) angeboten.

Blau hinterlegt: Maßnahme wurde als HC-Maßnahme gemeldet.

Unterstrichen: Es handelt sich um eine neue Maßnahme.

*) nur zum Teil NRR **) zum Teil neu (nur Moorschutzprogramm)

Quelle: Eigene Darstellung nach MELUR (2013c).

Tabelle 39 stellt die Planzahlen aus dem ZPLR (Planungsstand 2009) und dem 7. Änderungsantrag (2013) dem letztendlichen Umsetzungsstand (31.12.2015) auf Ebene der Haushaltslinien gegenüber. Die geplanten Mittelansätze (öffentliche Mittel) wurden zwischen 2009 und 2013 deutlich abgesenkt. Betroffen waren vor allem die Maßnahmen 321 und 323. Bei der Dorferneuerung (322) und der Teilmaßnahme Naturschutz und Landschaftspflege (323/2) erfolgten dagegen Planerhöhungen.

Der Umsetzungsstand 2015 verglichen mit den Planzahlen 2009 lag bei 81 %. Nur in der Dorferneuerung wurden mehr Mittel als 2009 geplant ausgegeben. Dies lag an der zusätzlichen Förderung von Sportstätten im Bereich der Dorferneuerung, die gut nachgefragt wurde. Besonders augenfällig ist die starke Mittelabsenkung bei 323. Zum einen lag dies daran, dass 323/1 ab 2010 über Leader umgesetzt wurde. Zum anderen konnten Projekte im Rahmen von 323/3 nicht wie geplant umgesetzt werden, da die erforderlichen Flächen nicht verfügbar waren (MELUR, 2016b). Es wurden daher knapp über 20 Mio. Euro weniger an öffentlichen Mitteln ausgegeben als 2009 geplant.

Tabelle 39: Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 3 (Soll-Ist-Vergleich) ¹⁾

| ELER- Code | Maßnahmenbezeichnung | ELER-kofinanzierte Maßnahmen | | | Umsetzungs- stand bis 2015 ²⁾ | Art.-89- Maßnahmen Ausgaben bis Ende 2015 (Mio. Euro) |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| | | Öffentliche Mittel (Mio. Euro) | | | | |
| | | Soll: Ausgaben geplant (Stand 2009) | Soll: Ausgaben geplant (Stand 2013) | Ist: Ausgaben bis Ende 2015 | | |
| 311 | Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten | 4,69 | 4,69 | 4,19 | 89 % | 1,08 |
| 312 | Unternehmensgründung und -entwicklung | 0,00 | 0,00 | 0,00 | - | 0,03 |
| 313 | Förderung des Fremdenverkehrs | 7,50 | 7,14 | 7,14 | 95 % | 11,49 |
| 321 | Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung | 28,21 | 21,80 | 20,05 | 71 % | 24,12 |
| 322 | Dorferneuerung und -entwicklung | 14,15 | 18,88 | 18,44 | 130 % | 42,56 |
| 323 | Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes | 81,11 | 58,39 | 59,67 | 74 % | 46,93 |
| 331 | Bildung und Informationsmaßnahmen | 0,47 | 0,43 | 0,33 | 71 % | |
| 341 | Kompetenzentwicklung, Förderveranstaltungen und Durchführung | 0,58 | 0,51 | 0,51 | 87 % | 1,26 |
| | Schwerpunkt 3 | 136,71 | 111,84 | 110,33 | 81 % | 127,48 |

¹⁾ In allen Tabellen, in denen Finanzdaten in Mio. Euro abgebildet sind, kann es zu Rundungsdifferenzen kommen.

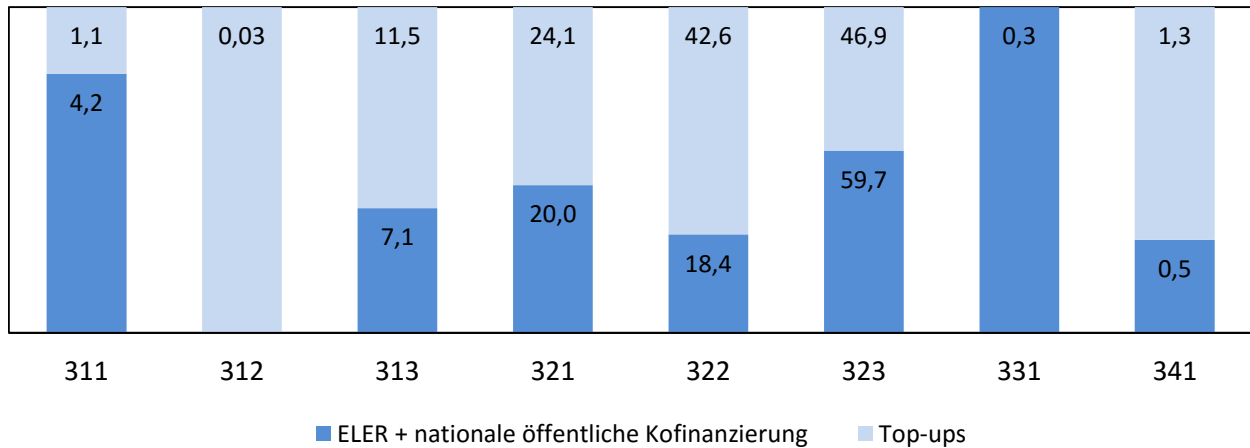
²⁾ Vergleich zwischen Ist 2015 und Soll 2009.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Programmplanungsdokumenten und Jahresberichten (MLUR, 2009a), (MELUR, 2013b; MELUR, 2016b).

Ist-Ausgaben von 110 Mio. Euro stehen 127 Mio. Euro an Top-ups⁶⁶ gegenüber (siehe **Abbildung 21**). Bei Maßnahme 322 wurde ein Mehrfaches rein national umgesetzt. Auch in den Maßnahmen 313, 321 und 323 war der Anteil an nationalen Maßnahmen recht hoch. Der Umgang mit Artikel-89-Maßnahmen unter Umsetzungsgesichtspunkten wurde in der Implementationskostenanalyse diskutiert (siehe 10.2_MB Implementationskostenanalyse, S. 43 ff).

Abbildung 21: Verausgabte öffentliche Mittel für SP-3-Maßnahmen zum 31.12.2015

Angaben in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung nach MELUR (2016b).

Zielerreichung auf Output-Ebene

Erhebliche Abweichungen nach oben und unten sind bei den verschiedenen Output-Indikatoren festzustellen (siehe **Abbildung 40**). Diese Abweichungen sind auf Veränderungen im Mitteleinsatz zurückzuführen, aber auch auf veränderte Projektvolumina (im Schnitt größer oder kleiner als geplant). Bei einigen Maßnahmen sind die Unterschiede allerdings auch damit erklärbar, dass in den 2009er Zielen die Artikel-89-Maßnahmen noch nicht mit enthalten waren.

⁶⁶ In Absprache mit dem Land wurde darauf verzichtet, Top-ups systematisch mit in die Evaluierung zu integrieren, weil sie vorrangig der Ausfinanzierung von Förderansätzen der Vorperiode dienen und der Evaluierungsschwerpunkt auf den neuen Ansatz der AktivRegionen gelegt werden sollte.

Tabelle 40: Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich (Schwerpunkt 3)

| Maßnahmen- code | Output-Indikatoren | Soll: Planungsstand 2009 | Soll: Planungsstand 2013 | Ist: 2007 bis 2015 | Zielerreichung in % Planungs- standes 2009 |
|--------------------|----------------------------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|-----------------------|--------------------------------------------------|
| 311 | Anzahl der Begünstigten | 75 | 120 | 80 | 107% |
| | Gesamtinvestitionsvolumen (1.000 Euro) | 8.890 | 22.714 | 18.157 | 204% |
| 312 | Anzahl der geförderten Kleinunternehmen | 5 | 5 | 1 | 20% |
| 313 | Anzahl der geförderten neuen Fremdenverkehrsmaßnahmen | 250 | 250 | 167 | 67% |
| | Gesamtinvestitionsvolumen (1.000 Euro) | 42.000 | 42.000 | 20.601 | 49% |
| 321 | Anzahl der Fördermaßnahmen | 207 | 663 | 438 | 212% |
| | Gesamtinvestitionsvolumen (1.000 Euro) | 121.220 | 82.000 | 63.272 | 52% |
| 322 | Anzahl der Dörfer mit Maßnahmen | 500 | 515 | 440 | 88% |
| | Gesamtinvestitionsvolumen (1.000 Euro) | 50.000 | 60.000 | 72.939 | 146% |
| 323 | Anzahl der Fördermaßnahmen | 720 | 1.466 | 1.144 | 159% |
| | Gesamtinvestitionsvolumen (1.000 Euro) | 66.260 | 96.660 | 106.817 | 161% |
| 331 | Anzahl der unterstützten Wirtschaftsakteure | 1.150 | 700 | 1.262 | 110% |
| | Anzahl der absolvierten Schulungstage | 170 | 100 | - | 0% |
| 341 | Anzahl der Fördermaßnahmen | 50 | 50 | 37 | 74% |

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Programmplanungsdokumenten und Jahresberichten (MLUR, 2009a), (MELUR, 2013bc; MELUR, 2016b).

Zielerreichung auf Ergebnisebene

Auch auf der Ergebnisebene war die Erreichung von Zielwerten zu überprüfen. Schwerpunkt 3 sind sechs Gemeinsame Ergebnisindikatoren zugeordnet. **Tabelle 41** stellt die quantifizierten Ergebnisindikatoren aus dem ZPLR (Planungsstand 2009) dem Ist aus dem Monitoring (Stand 31.12.2015) gegenüber.

Tabelle 41: Gemeinsame Ergebnisindikatoren im Soll-Ist-Vergleich (Schwerpunkt 3)

| Ergebnisindikator/Maßnahmen | | Soll: Planungsstand 2009 | Ist: 2015 |
|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|--------------|
| R7 | Zunahme der nichtlandwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung in geförderten Betrieben (in 1.000 Euro) | | |
| | • Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten (311) | 450.000 | 1.297 |
| | • Gründung und Entwicklung von Unternehmen (312) | 40.000 | 6 |
| | • Fremdenverkehr (313) | 4.200 | 272 |
| R8 | Geschaffene Bruttoarbeitsplätze | | |
| | • Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten (311) | 45 | 96,6 |
| | • Gründung und Entwicklung von Unternehmen (312) | 5 | 2 |
| | • Fremdenverkehr (313) | 50 | 25,5 |
| R9 | Zusätzliche Anzahl TouristInnen | | |
| | • Anzahl der TagesbesucherInnen | 50.000 | 131.646 |
| | • Anzahl von Übernachtungen | 3.000 | 3.451 |
| R10 | Bevölkerung in ländlichen Gebieten, der die Dienstleistungen zugutekommen | | |
| | • Dienstleistungseinrichtungen der Grundversorgung (321) | 315.000 | 352.578 |
| | • Dorferneuerung (322) | 1.000.000 | 1.308.082 |
| | • Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes (323) | 1.250.000 | 2.930.042 |
| R11 | Zunahme der Internet-Verbreitung in ländlichen Gebieten | - | 64.817 |
| R12 | Anzahl der TeilnehmerInnen, die eine Schulung erfolgreich abgeschlossen haben | 1.050 | 0 |

Quelle: Eigene Darstellung nach MLUR (2009a), MELUR (2016b).

Die Ergebnisse sind auf der Grundlage der in **Tabelle 41** dargestellten Werte kaum zu interpretieren. Dies ist auf die Schwierigkeiten der Erfassung und der geringen Eignung der Indikatoren zurückzuführen. Schon bei Vorlage der ersten Entwürfe des CMEF wurden die Ergebnisindikatoren für den Schwerpunkt 3 kritisch diskutiert. Ein wesentlicher Kritikpunkt war, dass die Ergebnisindikatoren für die im Schwerpunkt 3 vorrangig geförderten Infrastrukturinvestitionen wenig passfähig sind.

R7 – Zunahme der nichtlandwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung in den geförderten Betrieben

Unter 311 konnten Diversifizierungs- und Umnutzungsprojekte gefördert werden. Grundsätzlich gibt es bei der Erfassung wirtschaftlicher Erfolgskennziffern Schwierigkeiten, weil Diversifizierung und Umnutzung außerhalb der landwirtschaftlichen Buchführung läuft. Daher wurde im sogenannten Monitoring-Handbuch (UAG Monitoring, 2010) ein vereinfachtes Erfassungsschema vorgeschlagen. Aber nicht nur die Erfassung selbst war schwierig, auch die Berechnung (Durchschnitt

oder Gesamtentwicklung), oftmals divergieren die Einheiten. Zur Interpretation der Ergebnisindikatoren wird auf die Maßnahmenbewertungen verwiesen.

R8 – Geschaffene Bruttoarbeitsplätze

Die Erzielung von Arbeitsplatzeffekten stand nicht im Vordergrund des ZPLR. Von den drei Maßnahmen, die unter diesem Indikator aufgeführt sind, hatte die Diversifizierungsförderung (311) die höchsten Beschäftigungseffekte. Bezogen auf die 80 geförderten Projekte wurden rechnerisch in jedem Projekt 1,2 Vollzeitstellen geschaffen. Unter der Maßnahme 312 wurde nur ein Projekt gefördert. Auf dieser Grundlage lassen sich keine Aussagen ableiten. Unter 313 wurden weniger Arbeitsplätze gemeldet, als 2009 geplant. Zumindest mit EU-Kofinanzierung wurden überwiegend Infrastrukturen (insbesondere Wege) gefördert. Von Infrastrukturprojekten sind aber keine direkten Beschäftigungseffekte zu erwarten.

R9 – Zusätzliche Anzahl von TouristInnen

Die zusätzliche Anzahl von TouristInnen sollte quantifiziert werden durch die Zahl an Übernachtungen und die Zahl von Tagestouristen. Die Zahl der Übernachtungen ist nur bei der direkten Förderung touristischer Unternehmen sinnvoll. Diese Förderung war aber nachrangig im ZPLR. Die Zahl der TagestouristInnen sollte direkt bei den geförderten Projekten erhoben werden. Aufgrund der Art der geförderten Projekte ließ sich auch dieser Indikator nur schwer erheben. Radwegeausschilderungen, Wege oder öffentliche Badeplätze stehen grundsätzlich allen BesucherInnen offen, es gibt keine Besucherstatistiken. Die Ergebnisse in **Tabelle 41** spiegeln die Zahlen der Officialstatistik wider. Ein kausaler Zusammenhang zur Förderung kann daraus nicht abgeleitet werden.

R10 – Bevölkerung in ländlichen Gebieten, der die Dienstleistung zugutekommt

Dieser Indikator wurde für die Maßnahmen 321, 322 und 323 quantifiziert. Durch die größere Zahl an Vorhaben ist bei der Maßnahme 323 die Bevölkerungszahl höher als 2009 geplant. Insgesamt ist dieser Indikator aber wenig aussagekräftig.

R11 – Zunahme der Internetverbreitung in ländlichen Gebieten

Ogleich unter 321 der Breitbandausbau gefördert wurde, wurde dieser Indikator nicht ex-ante quantifiziert. Durch die geförderten Vorhaben konnte eine Verbesserung in der Internetversorgung für 64.817 Haushalte erzielt werden.

R12 – Anzahl der TeilnehmerInnen, die eine Schulung erfolgreich abgeschlossen haben

Die Maßnahmen, deren Ergebnisse mit dem Indikator R12 erfasst werden sollten, waren keine Schulungen in dem Sinn, dass ein Erfolg über ein Zertifikat o. ä. messbar gewesen wäre. Der Indikator spiegelt die Ergebnisse nur unzureichend wider. Geplant waren 1.050 TeilnehmerInnen, was der Output-Zielsetzung entspricht. Im Monitoring des Outputs wurden 1.262 TeilnehmerInnen genannt; bei R12 wurde kein Wert aufgeführt.

Gemeinsame Bewertungsfragen für den Schwerpunkt 3

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

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

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

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

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

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

Frage 19 zielt auf die Maßnahmen unter 331 und 341.

Nicht bei allen Maßnahmen im Schwerpunkt 3 stehen wirtschaftliche Aspekte und Lebensqualität im Vordergrund. Viele Teilmaßnahmen sind wesentlich stärker bzw. ausschließlich auf Umweltziele konzipiert. Dies betrifft die meisten der unter 323 programmierten Teilmaßnahmen. Diese maßnahmeninhärenten Wirkungen werden unter Frage 20 beschrieben, obgleich es sich nicht um zusätzliche Wirkungen, sondern um die Hauptwirkungen der Maßnahmen handelt.

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

Neben den beabsichtigten Wirkungen sind auch noch „unbeabsichtigte“ (Neben-)Wirkungen zu berücksichtigen, um eine Gesamtschau der Wirkungen des ZPLR zu ermöglichen. **Tabelle 42** stellt für die verschiedenen SP-3-Maßnahmen dar, welche Wirkungsbereiche im Rahmen der sogenannten Vertiefungsthemen berücksichtigt wurden.

Tabelle 42: Beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ (Neben-)wirkungen von Schwerpunkt-3-Maßnahmen

| ELER-Code | (Teil-)Maßnahme | Vertiefungsthemen | | | | | | Lebensqualität |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------|---------------|--------|-------------|----------------|----------------|
| | | Wirtschaft/Arbeit | Agrarsektor | Biodiversität | Wasser | Klimaschutz | Klimaanpassung | |
| 311/1 | Investitionen zur Diversifizierung (AFP/B) | ● | ○ | | | ○ | | |
| 311/2 | Umnutzung landwirtschaftlicher Bausubstanz | ● | ○ | | | ○ | | |
| 312 | Förderung von Unternehmensgründung und -entwicklung | ● | | | | | | ● |
| 313 | Fremdenverkehr | ● | | | | | | ● |
| 321/1 | Initiative Biomasse und Energie | ● | | | | ● | | |
| 321/2 | Anpassung von Kleinkläranlagen | | | | ● | | | ● |
| 321/3 | Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung | ● | | | | | | ● |
| 321/4 | Breitband-Internetinfrastrukturen | ● | | | | | | ● |
| 322 | Dorferneuerung und -entwicklung | ● | | | | ○ | | ● |
| 323/1 | Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Kulturerbes | ● | | | | ○ | | |
| 323/2 | Naturschutz und Landschaftspflege | | | ● | ○ | ○ | | |
| 323/3 | WRRL (investive Maßnahmen) | | | ● | ● | ○ | | |
| 331 | Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen | ● | | | | ● | | |
| 341 | Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung, Förderveranstaltungen und Durchführung | | | | | | | |

● in Maßnahmen- und Programmbewertung thematisiert

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

Quelle: Eigene Darstellung.

7.2 Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft (311/1)

7.2.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenbeschreibung und Zielsetzung

Die Maßnahme zur Förderung der Diversifizierung hin zu nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten – Teilmaßnahme: Investitionen zur Diversifizierung (AFP/B, 311/1) – wurde in Schleswig-Holstein im gesamten Förderzeitraum 2007 bis 2015 angeboten. Sie verfolgte in erster Linie das Ziel, Investitionen landwirtschaftlicher Betriebe zur Schaffung von zusätzlichem Einkommen in den Bereichen spezifische Dienstleistungen (z. B. landwirtschaftsnahe und –fremde Lohnarbeiten), Angebote im Freizeit- und Tourismusbereich (z. B. Bauernhofcafés, Pensionspferdehaltung) sowie gewerbliche oder gemeinschaftlich genutzte Raumangebote zu unterstützen (MLUR, 2009a, S. 481). Damit wurde auch eine Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum erwartet.

Rechtsgrundlage der Förderung waren die NRR (Ziffer 4.3.1.1.1: Einzelbetriebliche Förderung, Teil B, Förderung von Investitionen zur Diversifizierung) und die entsprechenden Förderungsgrundsätze der GAK in der jeweils geltenden Fassung. Die Maßnahme 311/1 zielte auf Investitionen zur Diversifizierung in folgenden Bereichen:

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

Investitionen zur Erzeugung von Anhang-I-Erzeugnissen waren – ebenso wie z. B. laufende Betriebsausgaben, Landkauf – von der Förderung ausgeschlossen. Investitionen in den Landtourismus („Urlaub auf dem Bauernhof“) konnten nur bis zu einer Gesamtkapazität von 25 Gästebetten unterstützt werden. Abweichend von der NRR wurden in Schleswig-Holstein im Rahmen dieser Maßnahme keine Biogasanlagen sowie allgemein keine Investitionen gefördert, die Stromproduktion zum Gegenstand haben (MLUR, 2009a, S. 485).

Die Zuwendungen wurden als nicht rückzahlbare Zuschüsse in Höhe von bis zu 25 % des förderungsfähigen Investitionsvolumens gewährt. Das Mindestinvestitionsvolumen betrug 10.000 Euro. Die Förderung wurde als De-minimis-Beihilfe bewilligt, was den Gesamtwert der einem Unternehmen gewährten 200.000 Euro, bezogen auf einen Zeitraum von drei Jahren, beschränkte.

Relevanz

Bei der Gestaltung des ZPLR 2007 bis 2013 in den Jahren 2005 und 2006 zeichneten sich die allgemeine Liberalisierung der Agrarmärkte und der Ausstieg aus der Milchkontingentierung bereits ab. Gleichzeitig wurden Probleme in der Flächenverfügbarkeit und negative Umweltwirkungen der Landwirtschaft intensiv diskutiert. Andererseits wurde das Einkommenspotenzial insbesonde-

re des Fremdenverkehrs, aber auch der Direktvermarktung, der Dienstleistungen und Lohnarbeiten sowie der erneuerbaren Energien für die landwirtschaftlichen Betriebe herausgestellt (MLUR, 2009a, S. 154). Während der Förderperiode stiegen die Flächennutzungs- und Flächenkaufpreise infolge der starken Flächennachfrage, die durch die Biogaserzeugung sowie die Finanzkrise in den Jahren 2007/2008 maßgeblich verstärkt wurde, in vielen Regionen deutlich an.

Die Logik der Diversifizierungsförderung lag darin, dass der Markt die Finanzierungsmittel für notwendige Investitionen nicht in ausreichendem Umfang bereitstellt. Im Vergleich zu landwirtschaftlichen Investitionen (z. B. Stallbauten), die häufig in standardisierter Form realisiert wurden und bei denen bereits viel betriebliches Erfahrungswissen vorlag, könnte es sich bei Diversifizierungsinvestitionen öfter um neuartige Geschäftsfelder für die Betriebe gehandelt haben. Dies kann zu Schwierigkeiten geführt haben, eine günstige Finanzierung für Investitionen zu erhalten, weil Banken bei neuen Betätigungsfeldern der KreditnehmerInnen im Rahmen des Ratings (Basel II) vorsichtiger agierten. Inwiefern dies tatsächlich der Fall war, kann anhand der vorliegenden Daten und Informationen nicht beurteilt werden.

Umsetzung der Maßnahme

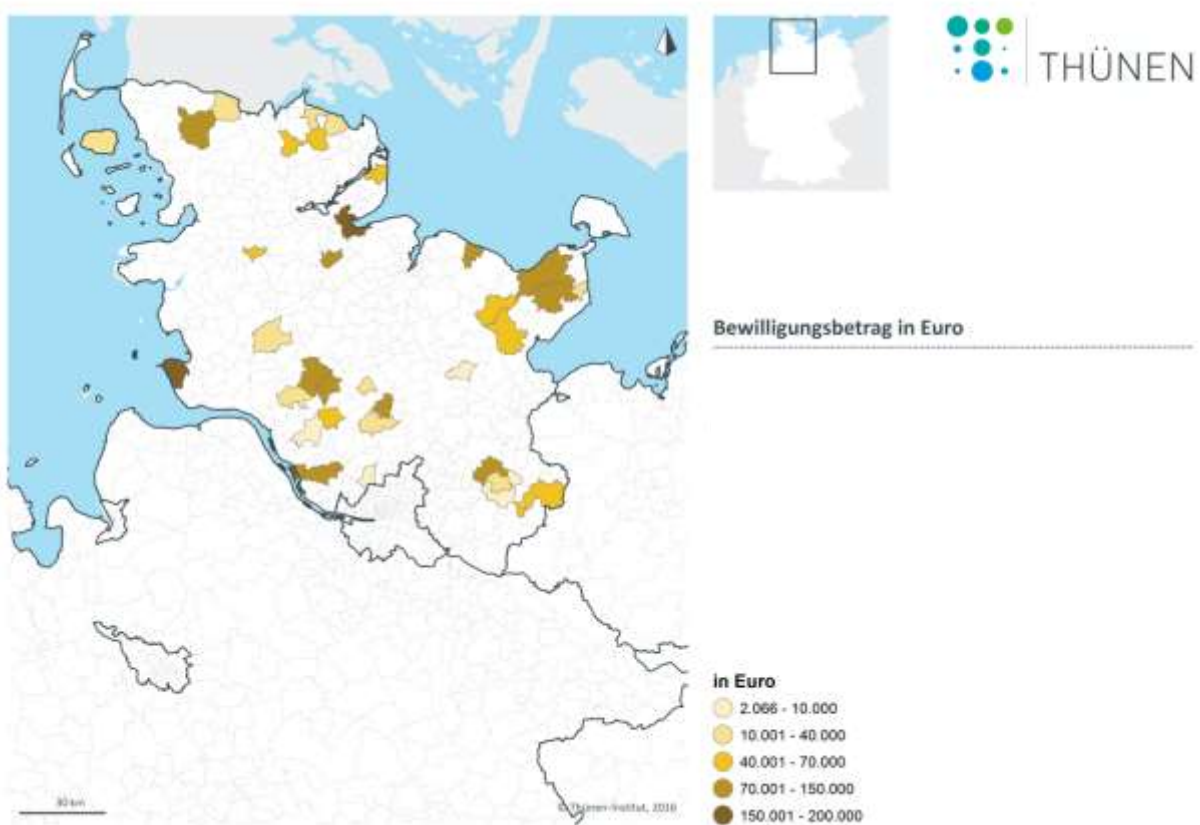
Zu Beginn der Förderperiode standen für die Maßnahmen 311/1 und 311/2 (Umnutzung land- und forstwirtschaftlicher Bausubstanz, siehe Kapitel 7.3) insgesamt 1,6 Mio. Euro ELER-Mittel für den Förderzeitraum 2007 bis 2015 zur Verfügung. Mit den für die Teilmaßnahme 311/1 vorgesehenen Mitteln sollten bis zum Ende der Förderperiode 40 Vorhaben mit förderfähigen Investitionen in Höhe von 3,2 Mio. Euro unterstützt werden. Nach Anhebung des Budgets mit dem 2. Änderungsantrag (2009) standen für beide Teilmaßnahmen insgesamt 4,7 Mio. Euro öffentliche Mittel zur Verfügung. Außerdem wurden 0,7 Mio. Euro zusätzliche nationale Fördermittel gemäß Artikel 89 der ELER-Verordnung (Top-ups) bereitgestellt. Mit den für die Teilmaßnahme 311/1 vorgesehenen Mitteln sollten nun bis zum Ende der Förderperiode 60 Vorhaben mit förderfähigen Investitionen in Höhe von 6,8 Mio. Euro unterstützt werden (MLUR, 2009a, S. 486). In den folgenden Programmänderungen wurden die Planzahlen sukzessive der Nachfrage angepasst.

Zu Beginn der Förderperiode wurde die Maßnahme 311/1 nur zögernd angenommen. Nach 2010 hatten sich die Antragszahlen infolge verstärkter Beratungstätigkeit und Öffentlichkeitsarbeit des LLUR und MELUR gesteigert. Letztendlich konnten seit Beginn der Förderung 56 Vorhaben (93 % der Planung, Stand 2009) unterstützt werden. Deren förderfähiges Investitionsvolumen summierte sich insgesamt auf 13,7 Mio. Euro (201 % der Planung, Stand 2009). In 20 Fällen handelte es sich um touristische Projekte, zwei Vorhaben wurden im Einzelhandel, eins im handwerklichen Bereich und eins im Bereich erneuerbare Energien realisiert. Die übrigen 32 Vorhaben waren der Kategorie „Sonstiges“ (land- und hauswirtschaftliche Dienstleistungen wie betreutes Wohnen, Kinderbetreuung, Pensionstierhaltung etc.) zuzuordnen. Die getätigten Zahlungen für die 311/1-Förderfälle beliefen sich auf rund 3,3 Mio. Euro, davon etwa 1,3 Mio. Euro EU-Mittel und ca. 0,8 Mio. Euro Top-ups (MELUR, 2016b, S. 61).

Die Reichweite der Maßnahme 311/1 ist als sehr gering einzuschätzen. In Schleswig-Holstein gab es laut Landwirtschaftszählung 2010 (Destatis, 2011a) rund 14.100 landwirtschaftliche Betriebe, darunter 4.300 Betriebe (30,5 %) mit Diversifizierungsaktivitäten. Mit 56 geförderten Betrieben konnten somit lediglich 0,4 % aller Betriebe und 1,3 % der Betriebe mit bestehender Einkommenskombination erreicht werden.

Die Bewilligungsdaten der mit EU-Mitteln geförderten Vorhaben zeigen, dass die Maßnahme im gesamten Bundesland angenommen wurde. Ein räumlicher Schwerpunkt war dabei nicht festzustellen (siehe **Karte 5**).

Karte 5: Verortung der mit EU-Mitteln unterstützten Förderfälle der Maßnahme 311/1



Quelle: Eigene Berechnungen nach Bewilligungsdaten des LLUR.

7.2.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Untersuchungsansatz

Der Untersuchungsansatz für die Bewertungsfrage nach dem Maßnahmenbeitrag zur wirtschaftlichen Diversifizierung der Begünstigten (EEN, 2014) beruhte auf einem Vorher-Nachher-Vergleich der relevanten Indikatoren Bruttowertschöpfung (BWS) und Arbeitskräfte im geförder-

ten Diversifizierungsbereich. Ein Vergleich der Entwicklungen geförderter Betriebe und strukturell ähnlicher, aber nicht geförderter Referenzbetriebe (Kontrollgruppe) war aufgrund fehlender Daten nicht möglich. Die zur Antragstellung einzureichenden Investitionskonzepte standen ebenfalls nicht zur Verfügung, da diese nur in Papierform archiviert wurden. Als Datenbasis verblieben die Angaben der mit ELER-Mitteln geförderten Betriebe nach Durchführung des Vorhabens (t+2) zur Entwicklung der BWS und der Arbeitskräfte im Rahmen des EU-Monitorings.

Um eine Einschätzung zur Bedeutung der Diversifizierungsförderung im Zusammenhang mit anderen Determinanten der Diversifizierungsaktivitäten vornehmen zu können, erfolgte im Juni 2014 zusätzlich eine schriftliche Erhebung von BetriebsleiterInnen landwirtschaftlicher Betriebe in Schleswig-Holstein mit Einkommenskombinationen (Fragebogen im Anhang). Von 190 angeschriebenen geförderten und nicht geförderten Betrieben konnten allerdings nur zehn ausgefüllte Fragebögen ausgewertet werden (Rücklaufquote 5,3 %).

Frage 17: Beitrag zur wirtschaftlichen Diversifizierung

Die mit den Diversifizierungsaktivitäten generierte BWS der Betriebe, die mit ELER-Mitteln gefördert wurden und im vorgegebenen Zeitrahmen Daten bereitstellten (n=33), hat im Vorher-Nachher-Vergleich von rd. 0,3 Mio. Euro deutlich auf rd. 1,1 Mio. Euro zugenommen (+247 %). Über die Hälfte (54 %) des BWS-Zuwachses war auf neu aufgenommene Diversifizierungsaktivitäten zurückzuführen, 46 % auf die Erweiterung bereits bestehender Aktivitäten. Da in der BWS die Abschreibungen von Investitionen nicht enthalten sind, kann nicht direkt auf Gewinn- und Einkommensgrößen geschlossen werden. Letztere ist nicht einfach zu erheben, und da keine Verpflichtung zur Vorlage von Jahresabschlüssen im Rahmen einer Auflagenbuchführung bestand, kann zur Gewinn- und Einkommensentwicklung auf dieser Datenbasis keine Aussage gemacht werden.

Gemäß EU-Monitoring haben die geförderten Betriebe in den Diversifizierungsbereichen insgesamt 44,8 Arbeitsplätze (Vollzeitäquivalente, FTE) geschaffen, davon 30,6 FTE (68 %) für Frauen. Möglicherweise fand lediglich eine Verlagerung von Arbeitsplätzen aus der landwirtschaftlichen Urproduktion in die Diversifizierungsaktivitäten statt, was jedoch im Rahmen des Monitorings nicht erfasst wurde.

Diese Entwicklungen waren vorrangig auf die geförderten Investitionen und nicht auf deren Förderung zurückzuführen, da insbesondere auf der Grundlage der Befragungsergebnisse in anderen Bundesländern davon ausgegangen werden kann, dass ein Teil der Vorhaben auch ohne Förderung völlig identisch, nur leicht verändert, kleiner, in mehreren Einzelschritten und/oder später umgesetzt worden wäre (Mitnahmeeffekte).

Eine Betrachtung der Förderwirkungen auf den Sektor Landwirtschaft in Schleswig-Holstein war wegen der geringen Relevanz der Maßnahme nicht sinnvoll.

Ergebnisse der Befragung von BetriebsleiterInnen

Bei der Erhebung wurden geförderte Betriebe darauf hingewiesen, dass sie laut Förderrichtlinie die für die Evaluation erforderlichen Informationen bereitzustellen haben. Dadurch kamen von geförderten Betrieben überproportional viele Fragebögen zurück: Acht der zehn Antwortenden hatten seit 2007 eine investive Förderung für die Diversifizierungsaktivitäten in Anspruch genommen.

Aus Sicht der Befragten lagen die wesentlichen Vorteile der Diversifizierungsförderung im positiven Einfluss auf die Investitionsentscheidung („Anstoßeffekt“, 44 % der Nennungen, Mehrfachantworten waren möglich), der Möglichkeit zu größerem Wachstum (28 %, „Wachstums- und/oder Qualitätseffekt“) und zur beschleunigten Projektumsetzung (17 %, „Vorzieheffekt“). Ohne investive Förderung hätten 25 % der Geförderten überhaupt nicht investiert (kein Mitnahmeeffekt), während 12,5 % in genau derselben Weise investiert hätten (volle Mitnahme der Förderung). Bei den verbleibenden Förderfällen wären die Investitionen ohne Förderung kleiner ausgefallen oder später oder in mehreren Schritten durchgeführt worden. Dies zeigt, dass die investive Förderung von Diversifizierungsinvestitionen je nach Ausgangssituation, Investitionsumfang sowie Risikoneigung und Strategie der BetriebsleiterInnen sehr unterschiedliche Wirkungen auf die Investitionsentscheidungen hatte. 75 % der befragten Geförderten waren mit der Förderung und dem Förderverfahren zufrieden oder sehr zufrieden.

Die Angaben der Befragten zur Veränderung der Beschäftigung seit 2007 bestätigen den lt. EU-Monitoring positiven Beschäftigungseffekt der Diversifizierungsaktivitäten. Allerdings deuten sie darauf hin, dass überwiegend Teilzeitarbeitsplätze (z. B. kurzfristige oder geringfügige Beschäftigung, Saisontätigkeit) geschaffen wurden. Auch die lt. Monitoring deutliche Steigerung der Bruttowertschöpfung der Diversifizierungsaktivitäten der geförderten Betriebe spiegelt sich in den Angaben zur Umsatzentwicklung in den Diversifizierungsaktivitäten bei den Befragten wider.

Aufgrund des geringen Fragebogenrücklaufs konnten für Schleswig-Holstein keine zentralen Erfolgs- und Hemmfaktoren für Diversifizierungsaktivitäten landwirtschaftlicher Betriebe identifiziert werden. Die Befragungsergebnisse und Expertengespräche in den Bundesländern Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Hessen zeigten aber Folgendes:

- Als entscheidende **Erfolgsfaktoren** kristallisierten sich die kompetente Betriebsleitung mit guter Qualifikation, großen Kommunikations- und Organisationsfähigkeiten und die Einbindung einer leistungsbereiten und flexibel einsetzbaren Betriebsleiterfamilie heraus. Viele der weiteren Erfolgsfaktoren waren im Grunde davon ableitbar: betriebswirtschaftliches Know-how und strategische Fähigkeiten, gute Marktbeobachtung, Auswahl von gutem Personal und entsprechend gute Bezahlung als Ergebnis erfolgreichen Wirtschaftens. Die Nachfrage nach den angebotenen Produkten und Dienstleistungen zu den eigenen Gunsten zu beeinflussen oder gar zu generieren, war die „wahre Kunst“, die eine zentrale Erfolgsvoraussetzung darstellte. Die Investitionsförderung war dagegen generell von nachrangiger Bedeutung als Erfolgsfaktor.

- Als wesentliche **Hemmfaktoren** von Investitionen und Wachstum in den Diversifizierungsbereichen wurden Bürokratie und Auflagen und Nachteile durch die steuerliche Einordnung als Gewerbe genannt. Als weitere Hemmfaktoren wurden die belastende Arbeitssituation, notwendige umfangreiche Investitionen bzw. ein zu hohes Risiko und vereinzelt die Konkurrenzsituation angeführt. Die Finanzierung geplanter Investitionen wurde dagegen kaum als Hemmnis gesehen.

7.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen

Reichweite und Relevanz der Maßnahme 311/1 waren in der Förderperiode 2007 bis 2013 in Schleswig-Holstein sehr gering. Der große Anteil von Betrieben mit landwirtschaftsnahen Einkommensalternativen in Schleswig-Holstein zeigt, dass es auch ohne Diversifizierungsförderung zahlreiche Aktivitäten zur Verbreiterung der Einkommensstandbeine landwirtschaftlicher Familien gibt.

Zwar wiesen die geförderten Betriebe, gemessen an der Bruttowertschöpfung, im Durchschnitt eine sehr dynamische Entwicklung auf. Auch konnten fast 45 Arbeitsplätze brutto geschaffen werden. Allerdings wären diese Entwicklungen wahrscheinlich teilweise auch ohne Förderung vollzogen worden, weil deren Finanzierung in der Regel kein knapper Faktor war.

Eine Betrachtung der Förderwirkungen auf den Sektor Landwirtschaft in Schleswig-Holstein war wegen der geringen Relevanz der Maßnahme nicht sinnvoll. Geringe Mitnahmeeffekte konnten beobachtet werden.

Die Förderung von rentablen Investitionen in Betrieben, die keine Finanzierungsschwierigkeiten haben, sollte grundsätzlich unterbleiben. Markteingriffe sind in der deutschen Wirtschaftsordnung grundsätzlich nur dann vorgesehen, wenn die Funktionsfähigkeit auf Produkt- oder Faktormärkten beeinträchtigt ist und dadurch gesellschaftliche Ziele nicht erreicht werden können. Ein Marktversagen ist im Hinblick auf potenziell rentable Investitionen für den landwirtschaftlichen Sektor nicht belegbar. Anders kann die Situation bezüglich der Bereitstellung von öffentlichen Gütern (z. B. Tier- oder Umwelt-/Klimaschutz) sein.

Der Neueinstieg in die Einkommenskombination ist zunächst häufig mit einem erhöhten wirtschaftlichen Risiko verbunden. Banken reagieren im Fall einer beabsichtigten Fremdfinanzierung bei solchen Aktivitäten mit Zinsaufschlägen oder Finanzierungszurückhaltung. Um diese Hürde zu kompensieren, kann eine Einstiegshilfe sinnvoll sein. Je nach Problemlage dürften unterschiedliche Instrumente wie Kapitalzuschüsse, Bürgschaften, laufende Prämien, Bildungs- oder Beratungsförderung geeignet sein, bzw. es wären angepasste Förderkonzepte zu entwickeln, die durch das Zusammenwirken aufeinander abgestimmter Maßnahmen wirksam werden.

Empfehlungen an das Land

Wenn es politischer Wille ist, Einkommenskombinationen zu fördern, sollten diversifizierende Betriebe in der folgenden Form unterstützt werden:

- Das Land sollte ein möglichst unbürokratisches Einstiegsprogramm anbieten (z. B. 20 % der förderfähigen Investitionen in Form eines Zuschusses, max. 20.000 Euro). Dieses sollte nur den Einstieg erleichtern und einen Ausgleich für ein erhöhtes wirtschaftliches Risiko darstellen.
- Erweiterungsinvestitionen sollten dagegen nur dann gefördert werden (in Form von Zuschüssen und anteiligen Kreditbürgschaften), wenn damit die Bereitstellung von öffentlichen Gütern (z. B. besonders tiergerechte Pferdehaltung) oder ein besonderes öffentliches Interesse (z. B. örtliche Versorgung, altersgerechtes Wohnen) verbunden sind.
- Zusätzlich ist eine Förderung von Qualifizierungs- und Bildungsmaßnahmen sinnvoll. Hier sollte die Beratung noch gezielter darauf hinwirken, dass BetriebsleiterInnen und MitarbeiterInnen die Qualifizierungsmöglichkeiten in Anspruch nehmen.

Darüber hinaus sind eine pragmatische baurechtliche Genehmigungspraxis, der Erhalt oder Aufbau regionaler Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen sowie der Ausbau einer leistungsfähigen digitalen Infrastruktur in ländlichen Räumen zu empfehlen.

Vor diesem Hintergrund ist der Verzicht auf eine eigenständige investive Diversifizierungsförderung im LPLR 2014 bis 2020 (MELUR, 2015e) kritisch zu bewerten, zumal laut sozioökonomischer und SWOT-Analyse Entwicklungspotenziale u. a. in den Bereichen Tourismus, erneuerbare Energien und Direktvermarktung bestehen (ebd., S. 83) und die Entstehung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten in ländlichen Regionen zu unterstützen ist (ebd., S. 91). Grundsätzlich ist es jedoch möglich, kleinere Vorhaben der Diversifizierung über die AktivRegionen umzusetzen, sofern die jeweilige AktivRegion im Rahmen ihrer integrierten Entwicklungsstrategie eine entsprechende Entscheidung trifft.

7.3 Umnutzung landwirtschaftlicher Bausubstanz (311/2)

7.3.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenbeschreibung

Unter 311 wurde in Schleswig-Holstein die Förderung der Umnutzung land- und forstwirtschaftlicher Bausubstanz programmiert. Sie wurde über die Richtlinie zur Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung (ILE-Richtlinie) umgesetzt. Die Umsetzung fand gemäß der NRR statt.

Zielsetzung

Zuwendungsempfänger bei der Umnutzung waren ausschließlich land- und forstwirtschaftliche Betriebe.

Die Maßnahme Umnutzung hatte folgende Ziele:

- Erschließung neuer Einkommensquellen für land- und forstwirtschaftliche Betriebe,
- Erhaltung und Nutzung ortsbildprägender, landwirtschaftlicher Bausubstanz.

Laut ZPLR sollten im Förderzeitraum 15 Maßnahmen mit 2,07 Mio. Euro Gesamtinvestitionsvolumen durchgeführt werden (MLUR, 2009a).

Relevanz

Wie bereits im Kapitel 7.2.1 der Maßnahme Diversifizierung dargestellt, wurde in der SWOT-Analyse des LPLR die große Bedeutung und die Potenziale von alternativen Einkommensmöglichkeiten in der Landwirtschaft herausgearbeitet. Insbesondere im Bereich Fremdenverkehr gab es bereits viele Aktivitäten (MLUR, 2009a). Die Besonderheit der Maßnahme Umnutzung liegt darin, dass die Erschließung von Einkommensquellen mit der Erhaltung und Nutzung von Gebäuden verknüpft sind. Der zunehmende Leerstand von landwirtschaftlichen Gebäuden ist eine Folge des Agrarstrukturwandels und Ausdruck sich verändernder Funktionen ländlicher Räume. In einem Modellprojekt zur Umnutzung landwirtschaftlicher Altgebäude und Hofanlagen hat die Leibniz Universität Hannover für Niedersachsen die verschiedenen Aspekte der Umnutzung umfassend umschrieben und dringenden Handlungsbedarf abgeleitet (Voß et al., 2011). Diese Ergebnisse dürften auch auf die Situation in Schleswig-Holstein zu übertragen sein.

Umsetzung der Maßnahme

Insgesamt wurden in den Jahren 2007 bis 2015 in SH im Rahmen der Diversifizierung 17 Projekte mit 0,8 Mio. Euro EU-Mitteln gefördert und abgeschlossen (rund 4,1 Mio. Euro förderfähige Kosten). Neben den mit EU-Mitteln geförderten Projekten wurden weitere acht Projekte rein national mit GAK-Mitteln gefördert (ca. 0,3 Mio. Euro Top-ups). Zu diesen Projekten wurden keine Projektdaten bereitgestellt; sie konnten daher in der Evaluierung nicht berücksichtigt werden.

Der durchschnittliche Fördersatz lag bei 40 % (von 25 % bis 45 %), die durchschnittliche Förderhöhe bei rund 98.000 Euro pro Projekt. Damit waren die Förderhöhe und der Fördersatz deutlich höher als in anderen Bundesländern (z. B. in Niedersachsen nur rund 45.000 Euro und 26 %). Die Projekte wurden in den Jahren 2010 bis 2013 beantragt. In den Jahren 2007 bis 2009 gab es keine Projekte. Entgegen der ursprünglichen Planung wurden die Projekte dieser Maßnahme nicht über die AktivRegionen umgesetzt. Die Antragszahlen haben erst nach verstärkter Beratung durch die LLUR zugenommen, was bei vergleichsweise kostenintensiven und komplexen Umnutzungsprojekten nachvollziehbar ist.

In den Projektdaten findet sich bei acht Projekten keine Information dazu, zu welchem Zweck die Umnutzung stattgefunden hat. Bei den restlichen neun Projekten wurden sechsmal Wohnungen geschaffen, dreimal Büroräume, einmal ein Lagerraum, einmal Schulungsräume und einmal Räumlichkeiten für eine ambulant betreute Wohngemeinschaft. Diese Vielfalt an Projekten zeigt, dass es nicht den typischen Umnutzungsfall gibt, sondern dass fast jeder Betrieb sehr individuelle Lösung für seine konkreten Gebäude und die Situation seines Betriebes findet. Räumlich waren die Projekte über ganz Schleswig-Holstein verteilt; nur in den Kreisen Dithmarschen und Plön gab es keine Projekte. Die Umsetzung mit insgesamt 25 Projekten übertraf die 2009 insgesamt geplanten 15 Projekten deutlich.

7.3.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Untersuchungsansatz

Die Analyse basiert auf der Auswertung der Förder-/Monitoringdaten und der relevanten Literatur. Aufgrund der überschaubaren Anzahl von Projekten und des zum Teil in der Förderperiode erst sehr späten Fertigstellungstermins fanden keine eigenen empirischen Untersuchungsschritte für die Umnutzung statt. Daher werden die Ergebnisse von Umnutzungserhebungen aus Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen sowie die Ergebnisse der Diversifizierungsförderung in Maßnahme 311/1 zur Wirkungsabschätzung herangezogen.

Frage 17: Beitrag zur Verbesserung der Diversifizierung der Wirtschaft

Gemäß EU-Monitoring haben die Betriebe, die mit ELER-Mitteln gefördert wurden und im vorgegebenen Zeitrahmen Daten lieferten (n=12), mit den Diversifizierungsaktivitäten folgende BWS generiert: im Vorher-Nachher-Vergleich stieg sie von rd. 22.000 Euro deutlich auf rd. 187.000 Euro. Da in der BWS die Abschreibungen von Investitionen nicht enthalten sind, konnte nicht direkt auf Gewinn- und Einkommensgrößen geschlossen werden (siehe hierzu auch Kapitel 7.2.2). Die geförderten Betriebe haben in den Diversifizierungsbereichen insgesamt 14 Arbeitsplätze (Vollzeitäquivalente, FTE) geschaffen, davon acht für Frauen. Möglicherweise fand lediglich eine Verlagerung von Arbeitsplätzen aus der landwirtschaftlichen Urproduktion in die Diversifizierungsaktivitäten statt, was jedoch nicht erfasst wurde. Die empirischen Untersuchungen bei geförderten Umnutzungsprojekten in Niedersachsen und NRW haben gezeigt, dass die Betriebe die geförderten Investitionen häufig auch ohne Förderung durchgeführt hätten (zum Beispiel haben bei der schriftlichen Befragung in NRW knapp 40 % der Zuwendungsempfänger der Umnutzungsförderung angegeben, dass sie ihr Projekt auch ohne Förderung in identischer Form durchgeführt hätten). Daher kann nur ein Teil der Effekte tatsächlich der Förderung zugeschrieben werden.

Frage 20: Weitere Wirkungen

Die weiteren Wirkungen betreffen insbesondere den Erhalt der Bausubstanz. Die Befragungen und die Analyse der Wirtschaftlichkeitskonzepte in Niedersachsen und NRW haben gezeigt, dass

der Erhalt vorher oftmals leerstehender Bausubstanz die wichtigste Wirkung der Förderprojekte war. Bei allen Projekten wurde die Gebäudesubstanz verbessert.

7.3.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen

Die Umsetzungszahlen der Maßnahme 311/2 waren mit 17 mit EU-Mitteln geförderten Projekten sehr überschaubar. Angesichts der großen Zahl der Betriebe in Schleswig-Holstein, die bereits Einkommenskombinationen betreiben, hatte die Förderung eine geringe Bedeutung.

Die Maßnahme Umnutzung hat insgesamt mit der Einordnung in den EU-Code 311 in der Förderperiode 2007 bis 2013 eine einkommens- und beschäftigungsbezogene Zielrichtung erhalten. Die Ergebnisse zeigen, dass Einkommens- und Beschäftigungseffekte vorhanden, aber überschaubar waren. Unter Berücksichtigung der Mitnahmeeffekte relativieren sich diese Ergebnisse weiter. Allen Projekten ist aber zu eigen, dass sie (in der Regel alte und häufig leerstehende) Gebäude erhalten und einer dauerhaften Nutzung zuführen. Einem geringeren Fördereffekt im Hinblick auf beschäftigungs- und wachstumspolitische Ziele steht hier der Erhalt von ländlichen Gebäuden gegenüber.

Empfehlungen an das Land:

- Das Ziel des Erhalts der Gebäude, ihrer Nutzung und der daraus gegebenenfalls entstehenden belebenden Wirkung für die dörflichen Strukturen (und damit das öffentliche Interesse an der Förderung) sollte in den Vordergrund rücken. Zukünftig ist die Umnutzungsförderung in die Förderung der Dorfentwicklung integriert. Die Zielsetzungen der Dorfentwicklung mit einem Fokus auf Innenentwicklung und Flächensparnis sind für die Umnutzung passend. Schleswig-Holstein hat die Förderung der Dorfentwicklung in den Förderperiode 2014 bis 2020 aus dem LPLR herausgenommen und führt sie rein national finanziert weiter. Hier kann die Umnutzungsförderung gut integriert werden.
- Für Umnutzungen gilt, dass es sich um komplexe bauliche Projekte handelt, die vielfältige Realisierungshemmnisse haben können. Dies hat sich auch in der abgelaufenen Förderperiode gezeigt: Die Umsetzungszahlen haben sich erst nach einer Intensivierung der Projektberatung erhöht. Daher ist einerseits eine aktive Unterstützung erforderlich: für die Projektentwicklung und -umsetzung in der Beratung, Begleitung und Unterstützung bei der Entwicklung konkreter Konzepte, zur Verbreitung guter Beispiele und Stärkung des Austausches zwischen potentiellen ProjektträgerInnen.

7.4 Unterstützung der Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen (312)

7.4.1 Maßnahmenüberblick

Unter 312 konnte in SH die Kooperation zwischen Land- und ForstwirtInnen mit anderen PartnerInnen im ländlichen Raum gefördert werden. Förderfähig waren die Investitionskosten, Vorarbeiten sowie die Betreuung der Zuwendungsempfänger. Die Umsetzung fand gemäß der NRR statt.

Maßnahmenbeschreibung und Zielsetzung

Zuwendungsempfänger konnten natürliche Personen und Personengesellschaften sowie juristische Personen des privaten Rechts sein.

Die Maßnahme hatte die Ziele Einkommensdiversifizierung und Schaffung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten. Insgesamt sollten von 2007 bis 2009 fünf Projekte mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 600.000 Euro gefördert werden, danach sollte die Umsetzung über den Schwerpunkt 4 erfolgen (MLUR, 2009a).

Umsetzung der Maßnahme

Es wurde nur die Entwicklung eines Kleinstunternehmens mit 32.000 Euro Top-ups gefördert (LR et al., 2015). Weitere Informationen liegen zum Projekt nicht vor, da es ausschließlich mit nationalen Mitteln gefördert wurde und zu diesem Projekt keine einzelfallbezogenen Daten zur Verfügung gestellt wurden.

Die sehr speziellen und eng gefassten Rahmenbedingungen dieser Maßnahme (z. B. mussten immer ein Landwirt und ein Nicht-Landwirt an der Kooperation beteiligt sein) haben dazu geführt, dass die Maßnahme nicht in Anspruch genommen wurde. Dies ist kein schleswig-holsteinisches Phänomen, in Niedersachsen wurde beispielweise auch nur ein Projekt gefördert.

7.4.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Da nur ein Projekt gefördert wurde, wird die Bewertungsfrage nicht beantwortet.

7.4.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Aufgrund der Nicht-Inanspruchnahme der Maßnahme unter den gegebenen Rahmenbedingungen macht eine Fortsetzung keinen Sinn. Die Maßnahme ist mittlerweile nicht mehr im GAK-

Rahmenplan enthalten und wird in der kommenden Förderperiode in Schleswig-Holstein auch nicht mit Landesmitteln fortgeführt.

7.5 Förderung des Fremdenverkehrs (313)

7.5.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenbeschreibung und Zielsetzung

Die Maßnahme wurde im Teil a) gemäß der NRR umgesetzt. Im Teil b) konnten kleine Infrastruktureinrichtungen, Erholungsinfrastruktur und die Entwicklung oder Vermarktung von Tourismusdienstleistungen gefördert werden. Zuwendungsempfänger konnten neben Gemeinden und Gemeindeverbänden auch natürliche Personen, Personengesellschaften sowie juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts sein.

Die Maßnahme Förderung des Fremdenverkehrs zielte darauf ab, den ländlichen Tourismus als regionalen Wirtschaftsfaktor zu stärken. Dies sollte durch die Bereitstellung einer attraktiven touristischen Infrastruktur, ein qualifiziertes einzelbetriebliches Angebot und eine professionelle Vermarktung erfolgen. Laut ZPLR sollten im Förderzeitraum 250 Projekte mit einer Gesamtinvestitionssumme von 42 Mio. Euro durchgeführt werden (MLUR, 2009a).

Relevanz

In der SWOT wurde herausgearbeitet, dass der Tourismus in Schleswig-Holstein ein Wirtschaftsfaktor mit großer Bedeutung ist. Er konzentriert sich allerdings vor allem auf die Küsten und Inseln sowie die Holsteinische Schweiz. Das Hinterland profitiert in deutlich geringerem Maße von den Besucherströmen. Die Chance wurde hier im Segment des naturnahen Aktivtourismus gesehen (Radfahren, Reiten, Wasserwandern, Nordic Walking ...) (MLUR, 2009a). Die damit eingeschlagene Richtung bleibt aktuell: Auch in der Tourismusstrategie Schleswig-Holstein 2025 ist dieses Segment ein wichtiges Thema (MWAVT, 2016). Die Übernachtungszahlen haben sich in Schleswig-Holstein seit 2006 positiv entwickelt. Allerdings war diese Entwicklung verglichen mit dem Deutschlandtrend unterdurchschnittlich und die anderen Küstenbundesländer Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern konnten ihre Marktanteile leicht ausbauen (Sparkassen- und Giroverband für Schleswig-Holstein und Tourismusverband Schleswig-Holstein e.V., 2012).

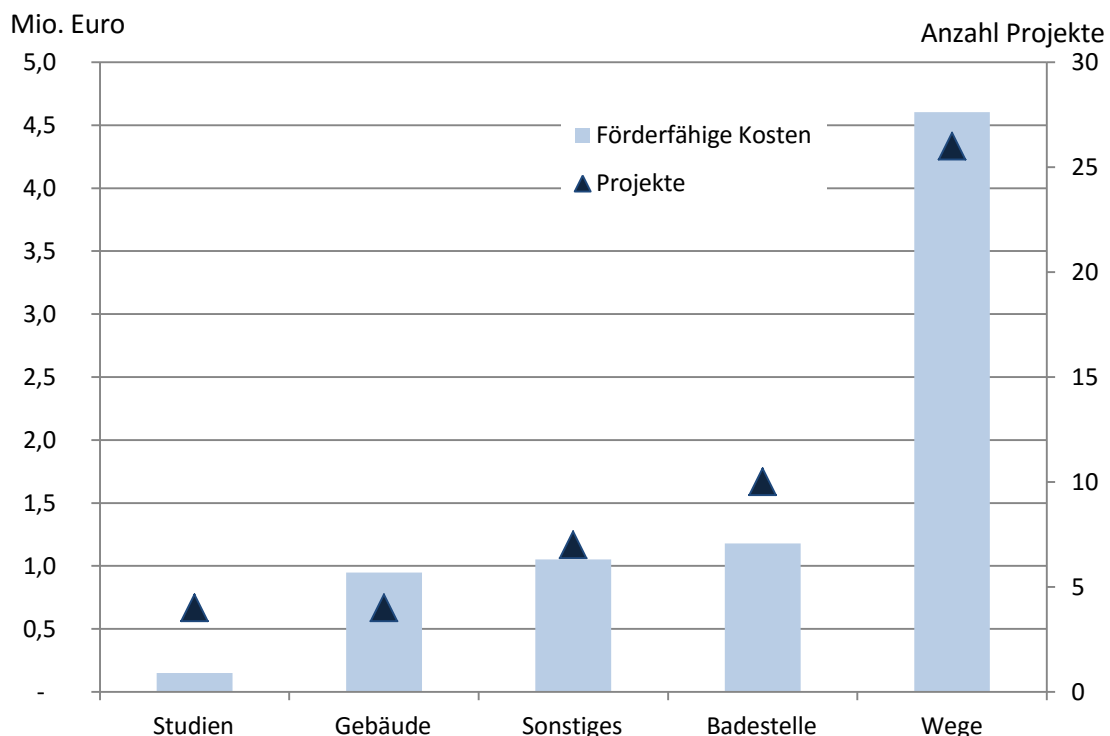
Tourismus ist ein sehr komplexes „Produkt“, das neben privatwirtschaftlichen Leistungen die Bereitstellung quasi öffentlicher Güter erfordert, z. B. Infrastruktur zur Zugänglichkeit und Erlebbarkeit von Landschaft oder Vermarktungsstrategien (Mühlenkamp, 1997). Bei solchen quasi öffentlichen Gütern kann die Intervention der öffentlichen Hand in Form von Förderprogrammen sinnvoll sein.

Umsetzung der Maßnahme

Insgesamt wurden laut Monitoring 167 Projekte mit dem Einsatz von 18,6 Mio. Euro öffentlichen Mitteln umgesetzt, davon 51 mit EU-Mitteln. Über die 116 rein national geförderten Projekte liegen keine auswertbaren Projektdaten vor. Bei den mit EU-Mitteln geförderten Projekten wurden insgesamt 7,1 Mio. Euro inklusive rund 3,6 Mio. Euro EU-Mittel investiert. Damit wurden die ursprünglich geplanten Zielzahlen nicht erreicht. In der ursprünglichen Programmplanung war bei dieser Maßnahme im Einzelfall auch eine Förderung nach 2009 über den Schwerpunkt 3 vorgesehen. Mit dem 2. Änderungsantrag (2009) wurde die Förderung ab 2010 komplett über die Aktiv-Regionen umgesetzt. In Schwerpunkt 3 wurden keine weiteren Projekte mehr umgesetzt.

Der Hauptteil der umgesetzten Projekte lässt sich unter dem Stichwort „Wege“ im weitesten Sinne zusammenfassen. Hierunter sind sowohl Geh-, Wander- und Radwege als auch zugehörige Konzepte enthalten. Die weiteren Gruppen sind deutlich weniger umfangreich (siehe **Abbildung 22**). Bis auf zwei Projekte wurden alle Projekte in den Jahren 2007 und 2008 bewilligt.

Abbildung 22: Anzahl und förderfähige Kosten der Projekte der Maßnahme 313 nach Kategorien



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten.

Bezogen auf die regionale Verteilung lag der Schwerpunkt der Projektumsetzung im Kreis Nordfriesland, der auch die höchsten Übernachtungszahlen in Schleswig-Holstein aufweist (neun Pro-

jekte, 26 % der Fördermittel). Es folgen die Kreise Plön und Schleswig-Flensburg mit zehn bzw. elf Projekten und rund 20 % der Fördermittel.

7.5.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Untersuchungsansatz

In den Jahren 2007 bis 2009 stellt die Förderung eine Ausfinanzierung des Förderansatzes der LSEn aus der vorherigen Förderperiode dar. Eine ausführliche und vertiefte Untersuchung der Wirkungen der Schwerpunkt-3-Maßnahmen wäre daher nicht sachgerecht gewesen, da der Förderansatz nicht fortgeführt und durch die Aktivitäten der AktivRegionen überlagert wurde. Daher wurden die Schwerpunkt-3-Projekte anhand der Förderdaten, Literatur sowie der Ergebnisse früherer Evaluationen bewertet.

Die Bewertungsfrage für 313 fragt nach dem Beitrag zur wirtschaftlichen Diversifizierung der ZWE. Die geförderten Projekte sind jedoch überwiegend Infrastrukturmaßnahmen öffentlicher Träger, die kaum direkte Wirkungen für die ZWE entfalten. Die Frage wird daher dahingehend operationalisiert, wie weit die Fördermaßnahme zur Förderung des Tourismus (und somit zur Diversifizierung der Regionen) beigetragen hat.

Frage 17: Beitrag zur Verbesserung der Diversifizierung der Wirtschaft

Die Erfassung der Wirkungen der geförderten Projekte für den Tourismus in ländlichen Räumen ist nach wie vor eine Herausforderung. Zum einen zielen die geförderten Projekte in erster Linie über indirekte Effekte auf eine Stärkung der Regionen als Tourismusstandorte. Darüber hinaus werden touristische Entwicklungen in erheblichem Maße von verschiedensten Rahmenbedingungen und anderen Politiken und Fördermaßnahmen beeinflusst.

In Schleswig-Holstein wurde vor allem die Steigerung der Attraktivität für den Tourismus gefördert. Es gab verschiedene Typen von Projekten, die hierauf abzielten: Badestellen, Infrastruktur für Wasserwanderer, Rastplätze, Wander- und Radwege sowie Konzepte für ihre Erstellung/Vernetzung. Dazu kommen weitere rein national finanzierte Projekte, z. B. die Umsetzung eines regionalen Reitwegekonzepts, weitere Radwege und Badestellen. Die hier verbesserten und geschaffenen Einrichtungen können aber auch von der lokalen Bevölkerung genutzt werden und steigern damit auch auf die Attraktivität des Gebiets für die Einheimischen.

Die Maßnahme hatte das indirekte Ziel, über die Stärkung des ländlichen Tourismus auf die wirtschaftliche Entwicklung einzuwirken. Im Rahmen der Ex-Post-Bewertung der vorhergehenden Förderperiode wurde der Frage nachgegangen, ob in den neun untersuchten LSE-Regionen Zusammenhänge zwischen Förderung und touristischer Entwicklung festgestellt werden konnten. Insgesamt ergab sich ein wenig einheitliches Bild. Die Förderung hat durchaus zur Entwicklung der touristischen Standortfaktoren sowohl in den stärker touristisch geprägten Regionen als auch

im Binnenland beigetragen. Es bestand allerdings kein direkter Zusammenhang zwischen dem Mitteleinsatz oder der Anzahl von Projekten und den beobachteten Wirkungen. Vor allem dürften hier auch regionsspezifische Faktoren eine Rolle gespielt haben (Bathke et al., 2008). Direkte Arbeitsplatzeffekte sind bei den mit EU-Mitteln geförderten Projekten, da es sich vor allem um Infrastrukturprojekte handelt, nicht entstanden.

7.5.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die geförderten Projekte passen sich in die Tourismusstrategie des Landes ein. Sie unterstützen das Segment des naturnahen Tourismus außerhalb der touristischen Schwerpunkorte. Die Umsetzung über die AktivRegionen ab 2010 war sinnvoll, da gerade kleinere touristische Infrastrukturangebote in regionale Konzepte eingebunden sein sollten. Diese Einbindung konnte über die AktivRegionen besser als über eine Einzelprojektförderung gewährleistet werden.

Zukünftig ist angestrebt, dass in den AktivRegionen nicht-touristische Zielsetzungen einen höheren Stellenwert einnehmen sollen. Daher ist die Wiederaufnahme einer Tourismusmaßnahme im LPLR 2014 bis 2020 sinnvoll – zumal hierüber finanziell umfangreichere Projekte mit einer Untergrenze von 100.000 Euro gefördert werden sollen, die das Grundbudget einer AktivRegion in der Regel stark binden würde.

7.6 Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung, Teilmaßnahme Biomasse und Energie (321/1)

7.6.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenbeschreibung und Zielsetzung

Mit der Teilmaßnahme 321/1 wurde das seit 2001 laufende ressortübergreifende Landesförderprogramm „Initiative Biomasse und Energie“ fortgesetzt. Gemäß Richtlinie der Initiative Biomasse und Energie sowie Ausführungen des Fachreferats (Amtsblatt SH vom 21. Mai 2007; MLUR, 2009a) waren die Zielsetzungen:

- einen wirksamen Beitrag zum Klimaschutz leisten,
- die Partizipation der Landwirtschaft am Bioenergiemarkt unterstützen, um Einkommensperspektiven zu schaffen,
- die regionalen Wirtschaftskreisläufe stärken und neue Arbeitsplätze im ländlichen Raum schaffen,

- Unterstützung innovativer Anlagen und Konzepte.⁶⁷

Mit der Maßnahme sollten gezielt Förderlücken gegenüber dem Marktanreizprogramm⁶⁸ des Bundes geschlossen werden. Daher sollten vorwiegend größere Biomasseanlagen bezuschusst werden, die stets auch ein schlüssiges Wärmekonzept beinhalten mussten. Reine Stromerzeugungsanlagen waren von der Förderung ausgeschlossen. Die Fördergegenstände und -bedingungen haben sich seit der HZB nicht verändert (Schnaut, 2010).

Flankierend wurde die Teilmaßnahme 331-II „Beratungsdienstleistungen zu allgemeinen Fragen der energetischen Biomassenutzung sowie zur Unterstützung der Fördermaßnahme ‚Biomasse und Energie‘“ angeboten. Sie verfolgte das Ziel, dem allgemeinen Beratungs- und Informationsbedarf zur energetischen Nutzung von Biomasse und dem speziellen Beratungsbedarf von potenziellen Projektträgern zu entsprechen.

Relevanz

Die Erzeugung und Nutzung von Erneuerbaren Energien (EE) ist in Schleswig-Holstein ein bedeutender Aspekt in den Klimaschutzaktivitäten des Landes. Im Jahr 2014 betrug der Anteil der EE an der Nettostromerzeugung in Schleswig-Holstein ca. 43 %. Biogas ist dabei die zweitwichtigste Quelle (Plankl, 2013b; Statistikamt Nord, 2014).

Im Laufe der Förderperiode hatte sich die Anzahl der Anlagen mehr als verdreifacht; der größte Zuwachs war in den Jahren 2010 und 2011 zu verzeichnen.

Es existiert eine Vielzahl an gesetzlichen Vorgaben und Programmen des Bundes zur Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien aus nachwachsenden Rohstoffen (siehe 9.7_MB Klima). Im Vordergrund steht das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG). Im Jahr 2011 lag der Anteil des eingespeisten Stroms aus Biomasse (inkl. Biogas-Anlagen) am gesamten eingespeisten Strom aus erneuerbaren Energien in SH bei 18,8 %. Die Vergütung durch das EEG⁶⁹ betrug dafür etwa 375 Mio. Euro (Plankl, 2013b). Die Zahlungen der EEG-Vergütung überstiegen somit die zur Verfügung stehenden Fördermittel der Initiative „Biomasse und Energie“ um ein Vielfaches. Der Beitrag der Initiative zur Steigerung der Bio(masse-)energie am Energieverbrauch kann also auch nur verhältnismäßig gering sein. Angesichts der Förderlandschaft war die Fokussierung auf „innovative“ Anlagen sinnvoll, da hiervon ein Beitrag zur Weiterentwicklung der Bio(masse-)energienutzung zu erwarten war.

⁶⁷ Diese Zielsetzung ist in den vorliegenden Dokumenten (Richtlinie und Ergänzungen zur Richtlinie) nicht beschrieben, sondern wurde in den Gesprächen mit Fachreferat und Bewilligungsstellen deutlich.

⁶⁸ Zum Marktanreizprogramm siehe <http://www.erneuerbare-energien.de/EE/Navigation/DE/Foerderung/Marktanreizprogramm/marktanreizprogramm.html>

⁶⁹ Ohne vermiedene Netznutzungsentgelte.

Die Maßnahme wurde in Kooperation vom MELUR und dem MWWV umgesetzt. Die Fachaufsicht hatte das zuständige Referat 60 des MELUR inne. Bis Ende 2009 war die Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB) mit der Verwaltungsabwicklung der Maßnahmen beauftragt. Aufgrund der geringen Fallzahlen wurde der Dienstleistungsvertrag mit der IB gelöst und die Aufgaben in 2010 dem LLUR übertragen. Seit der Übertragung der Aufgabe auf das LLUR wurden keine neuen Anträge bewilligt. Die Energieagentur der IB fungierte während der ganzen Förderperiode als zentrale Beratungsstelle, deren Beratungsspektrum ab 2011 (durch den 4. Änderungsantrag) auf das Gesamtspektrum der erneuerbaren Energien, Energieeinsparung und kommunalen Klimaschutz erweitert wurde. Im Rahmen der Beratung wurden in der Regel auch die Antragsunterlagen zur Verfügung gestellt, die nicht frei verfügbar waren. Schwerpunkte der Beratung waren Finanzierungs- und Wirtschaftlichkeitsaspekte sowie die Einhaltung der Förderbedingungen. Die Energieagentur ermittelte auch den Förderbedarf⁷⁰. Das Antrags- und Förderverfahren war, u. a. bedingt durch die Komplexität der Vorhaben, mit einem erheblichen Aufwand sowohl aufseiten der Bewilligungsstellen als auch der Begünstigten verbunden (siehe Ausführungen in 10.2_MB Implementationskostenanalyse und im Bewertungsbericht 2015 (LR et al., 2015)).

Umsetzung der Maßnahme

Im Zeitraum 2007 bis 2013 war der Einsatz von 16,8 Mio. Euro öffentlicher Mittel geplant⁷¹. Damit sollten 40 Vorhaben mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 80 Mio. Euro gefördert werden. Mit EU-Beteiligung wurden 17 Vorhaben unterstützt,⁷² also knapp die Hälfte der geplanten Vorhaben. Hierfür wurden insgesamt 6,3 Mio. Euro öffentliche Mittel eingesetzt. Das Gesamtinvestitionsvolumen betrug laut Monitoring 25,3 Mio. Euro. Das tatsächliche Gesamtinvestitionsvolumen war höher aufgrund von nicht zuwendungsfähigen Bestandteilen, Nachrüstungen und Folgeinvestitionen. Die meisten Vorhaben wurden 2007 und 2008 bewilligt. Ab 2010 standen keine Landesmittel mehr zur Kofinanzierung der ELER-Mittel zur Verfügung. Dies führte quasi zur Einstellung der Maßnahme. Seit 2010 wurde lediglich ein neues Vorhaben bewilligt. Daher wurden die angestrebten Output-Ziele nicht erreicht. Auch die Beratungsmaßnahme 331/II blieb aufgrund dessen mit 0,3 Mio. Euro verausgabter öffentlicher Mittel hinter den vorgesehenen 0,5 Mio. Euro öffentlichen Mitteln (MLUR, 2009a) zurück. Es wurden insgesamt 1.262 Beratungen durchgeführt, davon knapp 95 % Initialberatungen, der Rest waren Projektberatungen.

Etwa die Hälfte der Projekte waren Biogasanlagen mit landwirtschaftlichen Substraten, die andere Hälfte Anlagen zur Verwertung biogener Festbrennstoffe (Holz). ZWE waren zu 95 % Private (GbR, GmbH oder GmbH & Co. KG, Privatpersonen, e. V. und andere Unternehmen), lediglich in einem Fall wurde eine Gebietskörperschaft unterstützt. **Abbildung 23** gibt einen Überblick über die Art der geförderten Anlagen. In die Biogasanlagen wurden im Vergleich deutlich höhere

⁷⁰ Die Förderung erfolgte als Fehlbedarfsfinanzierung.

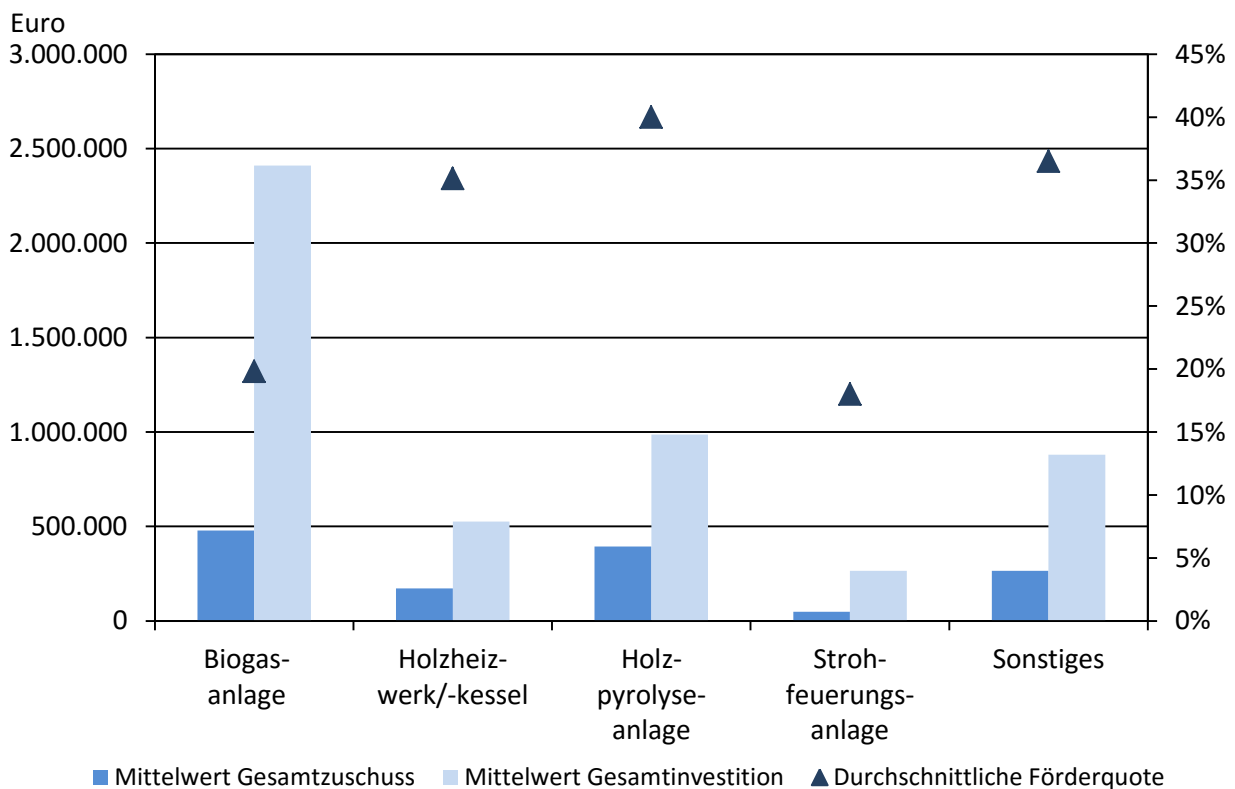
⁷¹ Außerdem zusätzliche Mittel aus dem neu eingerichteten Schleswig-Holstein-Fonds: 4,6 Mio. Euro bis Ende 2009.

⁷² Darüber hinaus fünf Projekte ausschließlich mit Landesmitteln.

Summen investiert als in holzbasierte Anlagen. Die Förderquoten sind jedoch geringer. Dies ist auf die bereits etablierte Förderung durch das EEG zurückzuführen. Die durchschnittliche **Förderquote** liegt bei 26 % und hat sich nur wenig im Vergleich zur vorherigen Förderperiode verändert (Schnaut, 2010).

Seit 2009 wurden ausschließlich holzbasierte Biomasseanlagen bewilligt, was nach Einschätzung der InterviewpartnerInnen auf das Verbot von Mais als Substrat für Biogasanlagen zurückzuführen ist.

Abbildung 23: Investitionshöhe und Zuschuss nach Art der Anlagen



Quelle: Eigene Darstellung nach Förderdaten LLUR, 2014.

7.6.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Untersuchungsansatz

Die Bewertungsfrage für Maßnahme 321 („Wie und in welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Lebensqualität der Begünstigten zu verbessern?“) zielt auf den Beitrag der Förderung der Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Räumen. Die Teilmaßnahme 321/1 „Biomasse und Energie“ kann hier nur mittelbar einen Beitrag leisten. Zentrales Ziel war die Unterstützung innovativer Anlagen und Konzepte und der Beitrag zum Klimaschutz. Diese Aspekte werden als „weitere Wirkung“ bei der Beantwortung der Bewertungsfrage 20 behandelt.

Aufgrund der Heterogenität und Komplexität der geförderten Vorhaben einerseits und der geringen Anzahl andererseits standen Expertengespräche bei der Bewertung der Maßnahme im Vordergrund. Im Einzelnen stützt sich die Bewertung auf

- Förderdaten (bereitgestellt bis 2012 durch das MELUR, ab 2013 durch das LLUR),
- förderrelevante Dokumente des MELUR (Richtlinie, Ergänzende Förderkriterien, tlw. Antragsunterlagen),
- Daten zum prognostizierten anlagenspezifischen Output (auf Basis der Antragstellung) und Daten zum erreichten Output (auf Basis von Eigenangaben der ZWE⁷³) (Energieagentur),
- Face-to-face Interviews mit dem Fachreferat, der Investitionsbank und der Energieagentur (2009 und 2010),
- Face-to-face Interviews mit Zuwendungsempfängern (2014) und
- ein Gruppeninterview mit SachbearbeiterInnen und den Abteilungsleitern im LLUR (2014).

Frage 18: Verbesserung der Lebensqualität

Über Beiträge zu den Maßnahmenzielen „Partizipation der Landwirtschaft am Bioenergiemarkt, um Einkommensperspektiven zu schaffen“ und „regionale Wirtschaftskreisläufe stärken und neue Arbeitsplätze im ländlichen Raum schaffen“ kann die Maßnahme zu den Dimensionen **materieller Wohlstand und persönliche Aktivitäten zur Erwerbsarbeit** des in Kapitel 9.9 dargestellten Konzepts der Lebensqualität beitragen.

In den Fördervoraussetzungen waren verschiedene Bedingungen festgelegt, um sicherzustellen, dass LandwirtInnen über die geförderten Anlagen Einkommen generieren können, z. B. Lieferverträge mit LandwirtInnen, Beteiligung von LandwirtInnen bei der Erbringung von Dienstleistungen oder/und Kapitalbeteiligungen landwirtschaftlicher Betriebe an den Vorhaben. Die Auswertung der Daten der Energieagentur ergab, dass diese Fördervoraussetzungen bei allen Betrieben erfüllt waren. Daneben bestand die Verpflichtung, dass mindestens 55 % der eingesetzten Primärenergie aus landwirtschaftlicher Biomasse⁷⁴ kommen muss.

Um tatsächlich zusätzliches Einkommen zu generieren, ist der nachhaltige wirtschaftliche Betrieb der Anlagen erforderlich. Angaben aus der Literatur zeigen, dass sich mit Biogasanlagen wie auch Biomassefeuerungsanlagen theoretisch Gewinne erwirtschaften lassen (FNR, 2014; 2013; Hartmann et al., 2007; Zeddies und Bahrs, 2014). Aus den verschiedenen Einschätzungen zur wirtschaftlichen Entwicklung der geförderten ZWE ergibt sich ein eher heterogenes Bild:

⁷³ Die Messergebnisse der Anlagen mussten gemäß der Richtlinie von den ZWE über fünf Jahre jährlich zur Verfügung gestellt werden. Die datenhaltende Institution war die Energieagentur. Aktualität und Plausibilität der Daten war allerdings nicht in allen Fällen gegeben. Außerdem hatten die bereitgestellten Daten der verschiedenen Institutionen keine gemeinsame Förderfall-ID, was die Auswertung beeinträchtigte.

⁷⁴ Gemäß Biomasseverordnung § 2.

- Acht geförderte Anlagen sind nach der Förderung noch so wie geplant in Betrieb, davon haben zwei ein positives und zwei ein negatives Betriebsergebnis gemeldet. Von vieren gibt es (noch) keine Angaben.
- Bei vier Anlagen sind nicht alle Förderbestandteile voll funktionsfähig, der Förderzweck wird aber weiter erfüllt. Drei davon schrieben ein positives Betriebsergebnis.
- Fünf Anlagen sind nicht mehr im Betrieb (drei Biogasanlagen und zwei Festbrennstoffanlagen).

Der ohnehin aufgrund der geringen Anlagenzahl begrenzte Beitrag zu **materiellem Wohlstand** wurde durch die fehlgeschlagenen oder nur in Teilen fortgeführten Investitionen weiter vermindert. Dies resultierte Großteils aus der auf Innovation ausgerichteten Förderung (siehe unten).

Frage 20: Weitere Wirkungen

Ein wesentliches Ziel lag in der Erprobung innovativer Ansätze der Biomassenutzung, in Ergänzung zu den „Standard“-Anlagentypen, die ohnehin mit Unterstützung des EEG realisiert werden.

Damit Innovationen als Triebfeder der ökonomischen Entwicklung wirken können (Küpper und Margarian, 2010; Solow, 1956), sind Innovatoren oder frühe Adaptoren notwendig, die ein neues Produkt als Erste nutzen und damit die Verbreitung von Innovationen in Gang setzt (Kirchgeorg, 2015). Der möglichen Pionierrente⁷⁵ bei den UnternehmerInnen, steht ein Risiko gegenüber, da die Vorteilhaftigkeit der Innovation an sich wenig getestet und wenig beobachtbar ist (first-adopter-risk).

Auf die Förderung bezogen, können zwei Typen von innovativen Prozessen unterschieden werden:

- (1) frühe Innovatoren/Adaptoren, die relativ neue Technologien anwendeten (z. B. Stroheuerung, Trocken-Nass-Fermentationsanlagen zur Grasvergärung, Holzpyrolyse oder frühe Biogasanlagen),
- (2) „Besondere kontextabhängige Konstrukte“, deren Technologien nicht direkt neu sind, sondern eher die Einbettung in den Kontext eine Besonderheit/Neuheit darstellten: z. B. Kombination aus zwei Technologien, Einbettung in eine soziale Institution mit der Aufgabe, Arbeitszusammenhänge für betreute Personen bereitzustellen. Diese sind nicht zur direkten weiteren Diffusion geeignet. Eher die Art und Weise der Einbindung könnte als Vorbild dienen.

In der ersten Gruppe lagen die Herausforderungen eher in der technologischen Weiterentwicklung, in der zweiten Gruppe eher in der Einpassung in das Gesamtsystem. In beiden Gruppen gab

⁷⁵ Die aus einer (kurzfristigen) Monopolstellung am Markt oder höheren Produktivität einer Prozessinnovation resultiert.

es Anlagen mit positiven Ergebnissen⁷⁶ wie auch Anlagen mit Problemen im Betrieb. Vier der Anlagen, die nicht mehr in Betrieb sind, sind der ersten Gruppe zuzuordnen, eine der zweiten Gruppe.

Inwiefern die Förderung dazu beigetragen hat, dass das First-adopter-risk eingegangen wurde, ist pauschal nicht zu beantworten. Auf der einen Seite wurde aus den Antragsunterlagen deutlich, dass Kosten und Risiken darin beschrieben waren und demnach den ZWE bekannt waren. Auf der anderen Seite zeigte sich in den Gesprächen, dass die beteiligten Personen (und Kreditinstitute) eine größere Sicherheit vermuteten, wenn eine Landesförderung gewährt wurde. Ebenso galt eine Kreditzusage von anderen Banken als positive Beurteilung der Tragfähigkeit für die Bewilligung. Die Vorabberaterung der Energieagentur wurde insgesamt positiv von den ZWE hervorgehoben; sie hätte aus ihrer Sicht allerdings noch fortgeführt werden sollen.

Es zeigte sich, dass die Anwendung der Technologien teilweise ein hohes Maß an weiterer Entwicklungsarbeit⁷⁷ erforderte, um den geplanten Output zu erreichen ((Herausforderungen vgl. auch LR et al., 2015). Es kam bei den Weiterentwicklungen zu Umbauten bis dahin, dass geförderte Bestandteile außer Betrieb genommen werden mussten, um die weitere Funktionsfähigkeit zu erhalten. Das erforderliche Maß an Entwicklungsarbeit konnte nicht von allen AnlagenbetreiberInnen geleistet werden. In Kombination mit weiteren Herausforderungen war dies nach Einschätzung der GesprächspartnerInnen eine wesentliche Ursache für die Umsetzungs- und Betriebsmängel bei den Vorhaben. Insgesamt waren bei den befragten ZWE die Personalressourcen zum Betreuen der Anlage nach wie vor bedeutend höher als geplant.

Es wurde in den Interviews immer wieder betont, dass für diese Entwicklungen im laufenden Betrieb eine gute Beratung sehr hilfreich sei. Allerdings seien „klassische“ Beratungsunternehmen und Ingenieurbüros kaum geeignet, da sie wenig oder keine Erfahrung mit dem spezifischen Vorhaben gehabt hätten. Die größte Expertise und Unterstützung wurde von den Herstellern erwartet. Diese Erwartungen wurden nicht immer erfüllt. So wurde berichtet, dass die Unterstützung der Herstellerfirmen im laufenden Betrieb nicht vorhanden bzw. (aufgrund von Personalwechseln) qualitativ und quantitativ schlecht gewesen sei.⁷⁸ Es kam dadurch zu sehr hohen Anforderungen an die BetreiberInnen und hohem persönlichen Einsatz,⁷⁹ was die Freizeit und das Familienleben stark beeinträchtigte. Im Nachhinein schätzen die GesprächspartnerInnen auch die Ratschläge der Firmen nicht immer als vorteilhaft ein, was auch zu Fehlinvestitionen geführt habe.

⁷⁶ Basierend auf Betriebsergebnissen lt. Eigenangaben der Betriebe bei der Abfrage der Energieagentur, Bilanz der SOLL-IST-Werte bei Energie oder Wärmegewinnung, Einschätzung der BearbeiterInnen im LLUR.

⁷⁷ Dies kann auch als Innovation am noch nicht ganz fertigen Produkt angesehen werden, denn „Innovationen sind nicht immer deutlich oder radikal, sondern [sie können] schleichend (inkrementell) sein [...]“ (Margarian, Todtling und Trippel, 2005, S. 1204). (*in Lit.verzeichnis ergänz.*)

⁷⁸ Zitat ZWE: „Da waren die überhaupt nicht imstande, uns irgendwie zu helfen.“

⁷⁹ Zum Beispiel wurde von über 100 technischen Defekten an einem Wochenende berichtet, die der Betreiber behoben hat.

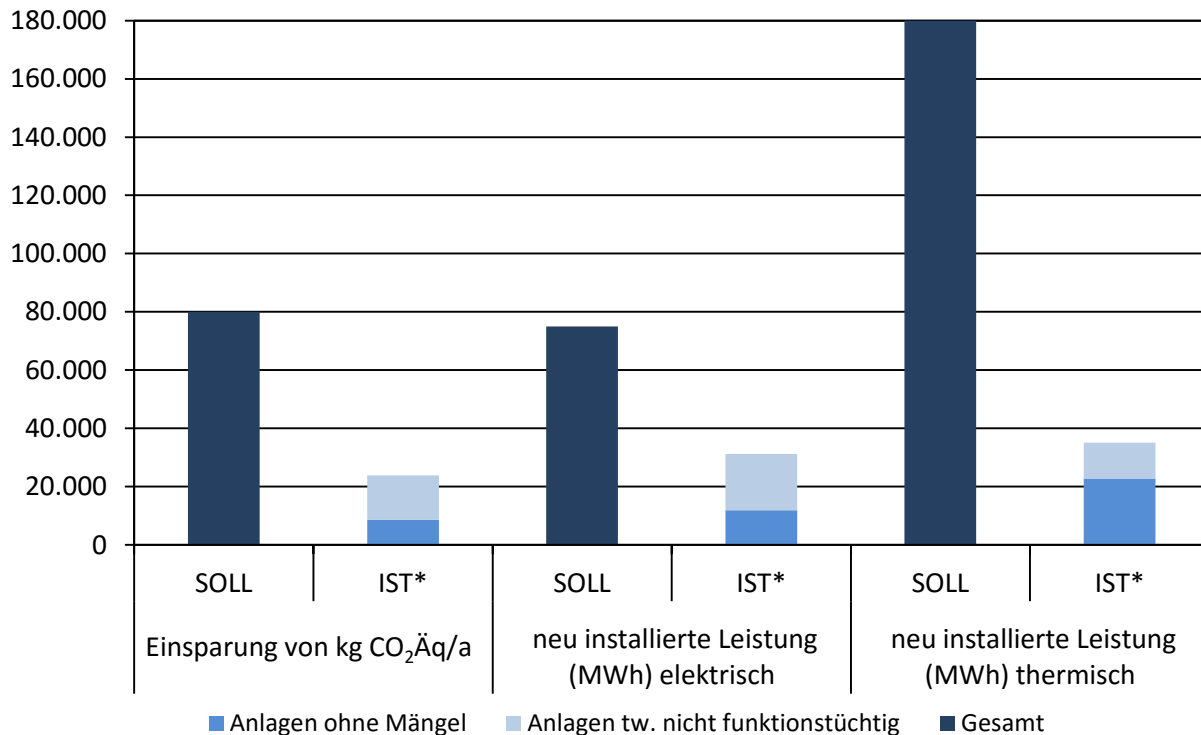
Trotz den und gerade durch die genannten Herausforderungen im Umsetzungs- und Entwicklungsprozess sei vielfältiges **Wissen und Erfahrung** generiert worden. Dabei könne auch aus den Misserfolgen gelernt werden, Fehler zu vermeiden und auszuloten, welche Technologien noch stärker entwickelt werden müssten. Die Betreiber waren tlw. verwundert darüber, wie wenig Interesse seitens des Richtliniengabers am Anlagenbetrieb und ihren Erfahrungen bestünde. Großes Interesse bestünde allerdings bei Beratungsunternehmen und Herstellerfirmen, die die Erfahrungen nun in ihre weitere Beratung und Entwicklung mit einfließen ließen.⁸⁰

Insgesamt konnte diese Maßnahme durch die Erprobung und tlw. Etablierung von Techniken zur Gewinnung von Bioenergie einen Beitrag zur Energiewende leisten. Aus wirtschaftlicher Sicht profitieren von der Energiewende eher ländliche Gebiete (Plankl, 2013b). In ländlichen Gebieten verdrängt die Bioenergieproduktion allerdings auch die landwirtschaftliche Urproduktion und die damit verbundenen Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte (Theuvsen und Emmann, 2012). Für die geförderten Biogasvorhaben galten allerdings spezifische Anbaustandards, die zumindest den Energiemaisanbau regulierten. Auch die Nutzung von Reststoffen (z. B. Knickholz) und Gras wurde mit den Anlagen forciert, was zur Entschärfung von Landnutzungskonflikten beitrug.

Einen **Beitrag zum Klimaschutz** leistete die Maßnahme durch den regenerativ erzeugten Strom und die erzeugte und genutzte Wärme (siehe auch 9.7_ MB Klima). Neun Anlagen trugen zur Energie- und 13 zur Wärmeversorgung bei.⁸¹ Wie bereits erläutert, sind nicht alle Vorhaben nachhaltig. Zwischen angestrebter Soll-Produktion der Anlagen und tatsächlich realisierter Strom- und Wärmeproduktion sind zum Teil hohe Abweichungen zu verzeichnen. Es bleiben fast alle Anlagen hinter der geplanten Wärmeproduktion und -nutzung zurück. Bei der Energieversorgung war etwa die Hälfte der Anlagen hinter dem Soll-Wert. Insgesamt blieb die Maßnahme hinter den angestrebten Beiträgen zum Klimaschutz zurück (siehe **Abbildung 24**). Durch die Anlagen wurde ein Anteil der Stromversorgung aus Biomasse in SH von ca. 1 % erreicht, der Anteil am gesamten regenerativ erzeugten Stroms in SH liegt bei etwa 0,25 %.

⁸⁰ Zum Beispiel wurden Daten zur Grasproduktion und Verwendung als Energierohstoff vom Betreiber erhoben.

⁸¹ Von 13 der 17 Anlagen lagen Daten vom laufenden Betrieb vor.

Abbildung 24: Erneuerbare Energie und Klimaschutzwirkung der Maßnahme 321/1CO₂/Äq pro Jahr bzw. neu installierte Leistung in MWh

* es fehlen Angaben von einem Betrieb

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Betriebsdaten der Energieagentur (2014).

7.6.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Grundsätzlich ist die Ausrichtung der Förderung auf neuartige Anlagen und Verfahrensgestaltung zu begrüßen.

Die komplexen und großteils neuartigen geförderten Vorhaben bergen Chancen, aber auch Risiken bei der Anwendung in der Praxis. Die größten Herausforderungen beim Betreiben der Anlagen liegen im Umfang der erforderlichen Entwicklungsarbeit und der Qualität der Unterstützung.

Hinzu kommt, dass das Verwaltungs- und Kontrollsystem des ELER wenig fehlertolerant ist und daher für komplexe und innovative Projekte nicht die erforderliche Flexibilität ermöglicht. Besonders hinderlich waren u. a. einzelne Aspekte des Vergaberechts, der Umgang mit Zweckbindungsfristen sowie die durch die zahlreichen beteiligten Gewerke sehr umfassende Verwendungsnachweisführung.

Empfehlungen an das Land

Wenn die Ausrichtung auf die Anwendung neuer Technologien oder Ansätze beibehalten werden soll, sollte diese Maßnahme zukünftig ausschließlich mit nationalen Mitteln fortgeführt werden. Dann wäre die Ausrichtung auf innovative Vorhaben stärker in der Richtlinie wie auch in der Umsetzung zu verankern.

Zur Vergrößerung der Erfolgsaussichten und zur Verringerung des Risikos sollten Beratungs- und Unterstützungsstrukturen noch verstärkt werden. Eine obligatorische Beratung und Begleitung der Träger sollte über die Antragstellung hinaus mindestens bis zum Abschluss des Projekts erfolgen. Wichtig sind dabei die Individualität der Beratung, inhaltlich-fachliche Expertise und Erfahrung, überregionale Vernetzung mit den relevanten Institutionen und der Blick auf die gesamtbetriebliche und soziale/familiäre Situation. Darüber hinaus besteht ein Unterstützungsbedarf bei den Verhandlungen und Vereinbarungen mit der Herstellerfirma bezüglich Beratung und Betreuung beim Anlagenbetrieb sowie hinsichtlich Risiko und Haftung bei Fehlentwicklungen. Das Land könnte durch Bereitstellung von rechtlichem und technischem Sachverstand die ZWE unterstützen.

In der gleichzeitigen Erprobung mehrerer gleichartiger und neuartiger Anlagen wurden vorab einige Vorteile gesehen, wie z. B. Austausch von Erfahrung und Ersatzteilen. Allerdings zeigte sich im speziellen Fall, dass bei einzelnen BetreiberInnen die Nachteile überwogen, wie z. B. aufwendige Technologie- und Anwendungsentwicklung am Bestand. Die Erkenntnisse deuten darauf hin, dass die Abwägung und Risikoanalyse vorab noch stärker erfolgen sollte, die Entwicklungsarbeit beim Betrieb der Anlage vorab mit eingerechnet werden muss und die Anwendung an einem, maximal zwei Fällen erprobt und begleitet werden sollte.

Das zuständige Fachreferat bzw. Beauftragte wie z. B. die Energieagentur sollten die Erkenntnisse aus der Umsetzung und Anwendung der Technologien stärker systematisch aufbereiten, nutzen und Dritten zugänglich machen, ggf. mit wissenschaftlicher Begleitung. Dazu gehört auch die noch konsequentere Erhebung und Analyse der Betriebsdaten. Diese sollten auch der Beratung und als „Frühwarnsystem“ dienen. Die Fälle, die gefördert werden, sollten stringent alle in ihrem System möglichen Aspekte der effizienten CO₂-Reduktion beachten (v. a. Wärmenutzung, Reststoffverwendung). Insgesamt bleibt festzuhalten, dass im Hinblick auf effektiven und effizienten Klimaschutz Optionen außerhalb des ELER relevanter sind (siehe ausführliche Abwägungen im Modulbericht des Vertiefungsthemas 9.7_MB Klima).

7.7 Anpassung von Kleinkläranlagen an die allgemein anerkannten Regeln der Technik (Nachrüstung) (ELER-Code 321/2)

7.7.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenbeschreibung und Zielsetzung

Schleswig-Holstein förderte über die Teilmaßnahme 321/2 mit Festbeträgen die Nachrüstung von bestehenden Kleinkläranlagen (KKA) an die allgemein anerkannten Regeln der Technik. Bei den KKA handelte es sich um Abwasserreinigungsanlagen mit einem Schmutzwasserzufluss von bis zu $8 \text{ m}^3/\text{Tag}$, was einem Anschlusswert von etwa 50 Einwohnerwerten (EW) entspricht. Die ELER-Kofinanzierung wurde aus Mitteln der Abwasserabgabe bereitgestellt. Die Zuschusshöhe zu einer KKA war seit Beginn der Förderung von KKA im Jahr 1988 nahezu gleichgeblieben. Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung wurde unabhängig von der Art der technischen Nachrüstung jede KKA in der Förderperiode einheitlich mit 770 Euro/Wohneinheit bezuschusst. Bei halben/kleineren Wohneinheiten unter 50 m^2 Größe wurden 385 Euro gezahlt⁸².

Zuwendungsempfänger waren die kommunalen Körperschaften (Gemeinden, Ämter, Wasser- und Bodenverbände und Zweckverbände), in deren Gebiet die Nachrüstung durchgeführt wurde. Die kommunale Körperschaft übernahm die Abwicklung der Förderung und hatte die Zuwendungen ungekürzt an die BetreiberInnen der Abwasseranlage weiterzugeben. Die Kommunen erhielten erst **nach** Abschluss **aller** vorgesehenen KKA-Vorhaben in der Gemeinde die Mittel.

Die Maßnahme zielte auf typische Entsorgungsproblemlagen dünn besiedelter Regionen und verfolgte neben der Verbesserung der Lebensqualität auch Umweltziele: Ziel war es, die 7 % der Bevölkerung mit vorhandenen KKA, für die der Anschluss an eine zentrale Ortsentwässerung unwirtschaftlich oder nicht praktikabel ist, mit einer biologischen Reinigungsstufe nachzurüsten, damit diese den allgemein anerkannten Regeln der Technik entsprechen. Ab 2007 sollten möglichst viele der restlichen Wohneinheiten mit diesen KKA ausgerüstet werden (MLUR, 2007b). Dadurch wurde eine direkte ökologische Zielsetzung, die Minderung der Nährstoffeinträge in Gewässer durch ungenügend gereinigtes Abwasser, verfolgt. Gleichzeitig sollten die hygienischen Verhältnisse der ländlichen Bevölkerung, gerade in den Außenbereichen, verbessert werden. Dies sollte auch zur Steigerung ihrer Lebensqualität beitragen.

⁸² Diese Förderhöhe war historisch begründet. Eine Nachrüstung kostete „früher“ durchschnittlich 6.000 DM. Der Zuschuss betrug damals 25 %, maximal 1.500 DM/WE. Dies entspricht der Zuwendung von 770 Euro. Für die Nachrüstung mit einer biologischen Reinigungsstufe wurden 2013 Kosten in Höhe von 2.000 bis 4.000 Euro veranschlagt (Schmitz und Volkmann, 2013). Eine Umfrage unter Herstellern im Jahr 2007 belegte Investitionskosten für komplett ausgerüstete und betriebsfertige KKA verschiedener Verfahren, für kleine Anlagengrößen (4 EW) im Mittel 5.100 Euro und für die „Größe 8 EW“ rd. 6.000 Euro, hinzukommen unabhängig von der Größe die Herstellungskosten (rd. 2.700 Euro) (Auth und Seyler, 2007).

Relevanz

KKA werden immer dort betrieben, wo ein Anschluss an die öffentliche Schmutzwasserkanalisation technisch oder wegen unverhältnismäßig hoher Kosten nicht möglich ist. Das Problem waren veraltete KKA, deren Reinigungsleistung deutlich von den Reinigungsleistungen zentraler kommunaler Anlagen wie auch den aktuellen technischen Möglichkeiten abweichen. Die vorhandenen nachzurüstenden KKA waren noch nicht mit biologisch wirkenden Reinigungsstufen ausgestattet. Das spezifische Förderangebot dieser Teilmaßnahme setzte direkt an dieser Problemlage an. Ohne Förderung würde der Nachrüstungsprozess in SH deutlich später abgeschlossen werden. Die Relevanz für eine öffentliche Förderung war damit gegeben.

Umsetzung der Maßnahme

Nachdem die Nachfrage zunächst hoch war, wurden in der zweiten Hälfte der Förderperiode insgesamt weniger Mittel in Anspruch genommen als ursprünglich geplant. Alle beantragten Vorhaben konnten daher gefördert werden. Zum Ende des Jahres 2013 lief das Förderprogramm zu KKA aus. Die Förderdaten zur Förderperiode 2007 bis 2013 (Output) enthält **Tabelle 43**. Nach den Angaben in den Projektlisten wurden in 54 Gemeinden KKA für rund 3.200 Wohneinheiten mit EU-Mitteln gefördert. Dabei wurde eine Reinigungskapazität für rund 11.700 EW geschaffen, von der rund 9.600 Haushaltsangehörige profitieren. Außerhalb dieser ELER-Maßnahme sind weitere Vorhaben mit über 3,4 Mio. Euro durchgeführt worden (92 Vorhaben gemäß Begleitbericht zum Jahr 2014) (MELUR, 2015c).

Bei der Quantifizierung der Indikatoren im ZPLR 2007 und nach dem 2. Änderungsantrag (2009), (HC-Programm) waren die zusätzlichen nationalen Mittel gemäß Art. 89 der ELER-Verordnung nicht mit berücksichtigt worden (MELUR, 2016b). Die in **Tabelle 43** ausgewiesenen Zielwerte zu den maßnahmenspezifischen Indikatoren beziehen sich daher nur auf die mit EU-Mitteln unterstützten Vorhaben. Aus dem Vergleich der erreichten Output-Daten der mit EU-Mitteln geförderten Projekte in den Jahren 2007 bis 2013 mit den Zielwerten der Output- und Ergebnisindikatoren ergeben sich die dargestellten Quoten (letzte Spalte). Bei der geschaffenen Reinigungskapazität und der Anzahl der Haushaltsangehörigen ist das gesetzte Ziel deutlich überschritten worden. Bei den Gesamtbarmitteln zu den EU-Vorhaben lag der Zielerreichungsgrad dagegen unter dem Zielwert (49 %).

Tabelle 43: Mit EU-Mitteln geförderte Vorhaben mit Output- und Ergebnisindikatoren und Erreichungsgrad

| Output- bzw. Ergebnisindikatoren Gemeinsame Indikatoren nach CMEF (a) bzw. programmspezifische Indikatoren (b) | | Zielwerte 2007-2013 | | Erreichte Werte | | Erreichungsgrad 2007-2013 (in %) | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|---------------------|-------|-----------------|-----------|----------------------------------------|--------|
| | | 2007 | 2009 | 2007-2009 | 2010-2013 | | Gesamt |
| | | (HC-Progr.) | | | | | |
| Anzahl der Gemeinden/Vorhaben (a) | | 67 | 67 | 24 | 30 | 54 | 81 |
| Anzahl der geförderten Wohneinheiten (b) | WE | 1.533 | 3.000 | 1.762 | 1.440* | 3.202* | 107 |
| Anzahl der Haushaltsangehörigen die gefördert wurden (a) | | -- | 5.000 | 5.024 | 4.580* | 9.604* | 192 |
| Geschaffene Reinigungskapazität (Einwohnerwerte) (b) | EW | 6.132 | 6.100 | 6.719 | 5.007* | 11.726* | 192 |
| Gesamtbarmittel (<u>nur</u> Vorhaben mit EU-Mitteln) (b) | Mio. Euro | 4,720 | 4,720 | 1,354 | 0,957 | 2,311 | 49 |
| davon EU-Anteil | Mio. Euro | -- | -- | 0,677 | 0,478 | 1,155 | -- |
| <i>TopUp-Mittel</i> für weitere Vorhaben <u>ohne</u> EU-Mittel | Mio. Euro | -- | -- | 2,267 | 1,241 | 3,508 | -- |
| Gesamte Zuwendungen | Mio. Euro | -- | -- | 3,621 | 2,117 | 5,738 | -- |

* = Zu diesen Indikatoren lagen zum Jahr 2013 keine Werte des MELUR vor, sie wurden daher anhand von Durchschnittswerten bestimmt. Dadurch können die Gesamtwerte von den Daten in den Monitoringtabellen abweichen.

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

Die regionale Verteilung der mit EU-Mitteln unterstützten Vorhaben zeigt **Tabelle 44**. Die fünf Kreise Dithmarschen, Nordfriesland, Ostholstein, Schleswig-Flensburg und Steinburg waren Ende 2004 noch mit einer höheren Anzahl von KKA nachzurüsten (jeweils über 2.000 Wohneinheiten) (MUNL, 2005). Der Anschlussgrad der Gemeinden an die zentrale Sammelkanalisation lag in diesen Kreisen mit rund 80 bis 90 % deutlich unter Landesdurchschnitt (94,1 %, Stand 2004) (Eberhardt, 2010b). Der Großteil der Zuwendungen fiel in vier dieser Kreise. In den Kreisen Steinburg, Dithmarschen, Nordfriesland und Schleswig-Flensburg wurden in insgesamt 29 Gemeinden rund drei Viertel der gesamten Reinigungskapazität geschaffen und der gesamten Wohneinheiten gefördert.

Tabelle 44: Verteilung der mit EU-Mitteln geförderten Vorhaben nach Kreisen

| | | Dith- marschen | Herzogt. Lauenb. | Nord- friesl. | Ost- holstein | Pinne- berg | Plön | Rendsb.- Eckernf. | Schlesw.- Flensb. | Sege- berg | Stein- burg | Summe |
|-------------------------------------------------|----|-------------------|---------------------|------------------|------------------|----------------|------|----------------------|----------------------|---------------|----------------|---------|
| Anzahl der Gemeinden/ Vorhaben | | 6 | 5 | 5 | 4 | 4 | 4 | 6 | 3 | 2 | 15 | 54 |
| Anzahl der geförderten Wohneinheiten* | WE | 584 | 25 | 540 | 243 | k.A. | 30 | 252 | 488 | 118 | 501 | 2.781* |
| Anzahl der betroffenen Haushaltsangehörigen* | | 1.940 | 70 | 1.934 | 718 | k.A. | 151 | 834 | 1.156 | 292 | 1.382 | 8.477* |
| Geschaffene Reinigungs- kapazität* | EW | 2.330 | 94 | 2.116 | 842 | k.A. | 186 | 971 | 1.789 | 278 | 2.117 | 10.723* |
| Gesamtbarmittel (Tausend Euro) | | 449 | 55 | 414 | 196 | 20 | 27 | 194 | 373 | 91 | 492 | 2.311 |

* = Zu diesem Indikator lagen zu 2013 keine Werte vor. Die angegebenen Werte betreffen den Zeitraum 2007-2012.

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

Nach Auslaufen des Förderprogramms KKA Ende 2013 wird künftig in rund 120 der 1.116 politischen Gemeinden in SH das Abwasser auf Dauer ohne den Bau einer Kanalisation dezentral in KKA behandelt. Über 85 % dieser Gemeinden befinden sich in den fünf Kreisen im Nordwesten des Landes. Die größte Gemeinde mit dezentraler Abwasserbeseitigung hat rund 780 EinwohnerInnen und damit deutlich weniger als 2.000 Einwohnerwerte. Insgesamt wird in Schleswig-Holstein von rund 150.000 EinwohnerInnen das Abwasser in ca. 57.000 KKA behandelt. Der Anteil der Bevölkerung des Landes der zentral an kommunale Abwasseranlagen angeschlossen ist, hat sich bis 2012 auf 94,8 % erhöht (MELUR, 2015a).

7.7.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Untersuchungsansatz

Die Bewertungsfrage für die Maßnahme lautet: „Wie und in welchem Umfang hat die Maßnahme zur Verbesserung der Lebensqualität beigetragen?“. Zur Operationalisierung des Begriffs Lebensqualität siehe 9.9_EM Lebensqualität. Die Bewertung stützt sich neben der Literaturanalyse auf die Förderdatenauswertung.

Frage 18: Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität

Der Beitrag der Maßnahme KKA (321/2) zur Verbesserung der Lebensqualität orientiert sich an den maßnahmenspezifischen Zielsetzungen und ihrem Beitrag zu „Wohnstandortbedingungen“ und zum „Umweltbereich“. Daher stehen die Gewässerqualität als Aspekt der Lebensqualität und die Attraktivität der betroffenen Gemeinden im Vordergrund.

KKA bestehen in der Regel aus einer Vorreinigungsstufe (Ausfaul- oder Absetzgrube), in der feste Abwasserinhaltsstoffe abgetrennt werden und einer biologischen Nachreinigungsstufe, in der ein biologischer Abbau der gelösten Abwasserinhaltsstoffe stattfindet. Über die Förderung der KKA wurde die Verbesserung der Reinigungsleistung (Nachrüstung) der KKA privater, zu Wohnzwecken genutzter Gebäude erreicht, weil danach eine mindestens zweistufige Reinigung (zweite Stufe als biologische Reinigungsstufe ausgelegt) des anfallenden Abwassers erfolgen konnte. Der Grad der Verschmutzung des häuslichen Abwassers wird insbesondere durch folgende Parameter beschrieben.

- Chemischer Sauerstoffbedarf (CSB),
- Biochemischer Sauerstoffbedarf in 5 Tagen (BSB₅),
- Gesamtstickstoff und
- Gesamtphosphor.

Eine Antwort auf die Frage, ob die Förderung dem Bedarf in den Gemeinden entsprach, geht aus der räumlichen Verteilung der Förderung hervor und den Ausführungen in Abschnitt 7.4.1 hervor.

Es wurde gezeigt, dass die Vorhaben vor allem in Gemeinden der Kreise realisiert wurden, in denen noch eine größere Anzahl von KKA nachzurüsten war.

Konkrete Zahlen zur Schadstoffeliminierung, in Form von Messergebnissen lagen zur Ex-post Bewertung nicht vor. In der Halbzeitbewertung war dargelegt worden, wie eine Eliminierungsrate rechnerisch ermittelt werden kann: Nachgerüstete Kleinkläranlagen leisten z. B. einen Beitrag zur Verbesserung der Gewässerqualität, da in jedem Fall eine gezielte Kohlenstoff-Eliminierung entsprechend dem Stand der Technik (Abwasserverordnung, Anhang 1 „Häusliches und kommunales Abwasser“: CSB = 150 mg/l und BSB5 = 40 mg/l) erfolgt bzw. mindestens einzuhalten ist. Außerdem ist eine gewisse Stickstoff-Eliminierung in den KKA zu verzeichnen. Zu den drei Stoffen ergaben die Berechnungen folgende Reduzierungsraten bei der Schadstoffentfrachtung: 75 % bei CSB, 85 % bei BSB5 und 40 % bei NH₄-N (Eberhardt, 2010b).

Über den Betrieb von KKA und die Einschätzung der Leistung von KKA geben regelmäßig festzustellende Ablaufmesswerte Aufschluss über den Leistungszustand einer KKA. Grundsätzlich muss dabei beachtet werden, dass KKA nur so gut funktionieren, wie ihre Wartung es erlaubt.

7.7.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Ein umweltschonender Betrieb von nachgerüsteten KKA erfordert auch künftig eine regelmäßige Überwachung der Anlagen und ihres Betriebs. Grundlegende Voraussetzungen sind eine regelmäßige Wartung und Beprobung durch Fachkundige und eine ordnungsgemäße Fäkalschlammensorgung. Der Einsatz von Datenprogrammen ist eine wichtige Grundlage, um diese Überwachungsaufgabe für die insgesamt über 55.000 KKA in ganz SH effektiv bewältigen zu können.

Durch die Nachrüstung von KKA in 54 Vorhaben in den Gemeinden mit ELER-Mitteln wurde die Gewässerqualität verbessert und eine langfristig bedarfsgerechte Abwasserinfrastruktur geschaffen. Die dezentrale Abwasserbeseitigung führte zu einer besseren Gewässerqualität, indirekt zu einer höheren Attraktivität der betroffenen Gemeinden und damit zu höherer Lebensqualität im ländlichen Raum. Diese Auswirkungen konnten jedoch nur qualitativ skizziert und nicht konkret quantitativ beschrieben werden.

Sollten die Wartungsprotokolle und Messergebnisse Hinweise auf einen schlechten Anlagenbetrieb bzw. -zustand enthalten, wird die Empfehlung an das Land und ggf. besonders betroffene Kreise gemacht, insbesondere aufgrund der großen Zahl von KKA zu überlegen, ob außerhalb des ELER eine Unterstützung zur Verbesserung des Betriebs von Kleinkläranlagen angeboten wird. Denkbar sind gezielte Informations- und Beratungsangebote für die EigentümerInnen zum Betrieb und für Wartungsfirmen, z. B. zur fachgerechten Wartung. Außerdem sollten das Land und die Kreise darauf hinwirken, dass nur qualifizierte Fachkundige bzw. zertifizierte Wartungsfirmen, die sich an Qualitätssicherungssystemen beteiligen, mit der Nachrüstung und Wartung beauftragt werden.

7.8 Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung (321/3)

7.8.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenbeschreibung und Zielsetzung

Im Rahmen der Teilmaßnahme Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung konnten Investitionen in dorfgemäße Gemeinschaftseinrichtungen sowie zur dezentralen Versorgung mit erneuerbaren Energien (Nahwärme- und Biogasleitungen) gefördert werden. Zuwendungsempfänger konnten Gemeinden und Gemeindeverbände, Teilnehmergeinschaften und deren Zusammenschlüsse, Wasser- und Bodenverbände sowie ähnliche Rechtspersonen sein. Die Umsetzung erfolgte gemäß der NRR.

Die Maßnahme hatte zum Ziel, die Nahversorgung zu sichern und einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität zu leisten. Insgesamt sollten 100 Projekte mit insgesamt 36,5 Mio. Euro förderfähigen Kosten gefördert werden, wobei ab 2010 die Umsetzung ausschließlich über Schwerpunkt 4 erfolgt ist (MLUR, 2009a).

Relevanz

Bereits in der SWOT des ZPLR wurde thematisiert, dass sich die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs verschlechtert. Dies bestätigen auch erstmalig vorliegende bundesweite Untersuchungen zur Erreichbarkeit von Nahversorgungseinrichtungen. In Schleswig-Holstein ist in weiten ländlichen Landesteilen keine bzw. nur eine Versorgungseinrichtung in einem Kilometer Luftlinie zu finden (untersucht wurden Supermärkte/Discounter, Hausärzte, Apotheken, Grundschulen, Haltestellen des öffentlichen Verkehrs) (Burgdorf, Krischausky und Müller-Kleißler, 2015).

Umsetzung der Maßnahme

In den Jahren 2007 bis 2009 wurden elf Projekte mit ca. 2,2 Mio. Euro EU-Mitteln und rund 4,3 Mio. Euro förderfähigen Kosten umgesetzt. Darüber hinaus fand eine Förderung von rund 50 Projekten mit rein nationalen Mitteln statt – hierzu wurden keine landesweit einheitlichen Projektdaten zur Verfügung gestellt.

Fünf der mit EU-Mitteln geförderten Projekte hatten Arbeiten an MarktTreffs zum Inhalt. Ein MarktTreff verbindet das Kerngeschäft (oftmals Lebensmitteleinzelhandel) mit weiteren Dienstleistungen und einen Treffpunkt an einem Ort. Die weiteren Projekte hatten sehr unterschiedliche Dienstleistungseinrichtungen zum Inhalt. Auch mit rein nationalen Mitteln wurden MarktTreffs unterstützt, z. B. in Form von Zuschüssen für Coaching und Controlling.

7.8.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Untersuchungsansatz

In den Jahren 2007 bis 2009 stellte die Förderung eine Ausfinanzierung des Förderansatzes der LSEn aus der vorherigen Förderperiode dar. Eine ausführliche und vertiefte Untersuchung der Wirkungen der Schwerpunkt-3-Maßnahmen wäre daher nicht sachgerecht gewesen, da der Förderansatz nicht fortgeführt und durch die Aktivitäten der AktivRegionen überlagert wurde. Daher wurden die Schwerpunkt-3-Projekte anhand der Förderdaten, Literatur sowie der Ergebnisse früherer Evaluationen bewertet.

Frage 18: Verbesserung der Lebensqualität

Die Wirkungen durch die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung auf die Lebensqualität und hier insbesondere auf die Attraktivität von ländlichen Gebieten entstehen durch Verbesserungen des Wohnumfeldes durch die Schaffung von dörflichen Gemeinschaftsgebäuden.

Durch die Unterschiedlichkeit der geförderten Projekte ergeben sich auch ganz verschiedene lokale Wirkungen. Durch den Umbau des Kanalpackhauses in Tönning und des ehemaligen Rathauses in St. Peter-Ording sind auch neue bzw. ausgebaute touristische Angebote (z. B. Kunsthandwerkermärkte in Tönning oder Tourist-Info in St.-Peter-Ording) in den Orten möglich. Weitere Projekte fanden z. B. am Herrenhaus Hagen und der Kulturhalle Rantrum (Räumlichkeiten für Veranstaltungen) oder dem Jugendzentrum Tönning (Angebote für Kinder und Jugendliche) statt.

Die MarktTreffe sind dagegen auf die lokale Versorgung der Bevölkerung ausgerichtet (siehe **Tabelle 45**). Mittlerweile gibt es insgesamt 36 Standorte in Schleswig-Holstein, weitere sind in der Vorbereitung. Im Rahmen der Maßnahme 321 wurden bei drei Standorten Investitionen gefördert:

Tabelle 45: Angebote der MarktTreffe, die mit EU-Mitteln geförderte Investitionen durchgeführt haben

| MarktTreff | | Angebot |
|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| Jörl (794 Einwohner, Amt Eggebek) | Lebensmittel | Reinigungsannahme, Wäscherei, Bügelservice, Schuhreparatur |
| | Bäckerei | E-Tankstelle |
| | Hermes PaketShop | Tourismus-Information |
| | Bistro-Bereich | |
| | Lieferservice | |
| Brodersby (481 Einwohner, Amt Südangeln) | Lebensmittel | E-Tankstelle |
| | Bistro-Ecke | Kopierservice |
| | Post | Internet-Terminal |
| | Tourismus-Information | Geldausgabeautomat der Schleswiger Volksbank (24 Std.-Service) |
| | Catering-Service | |
| Beidenfleth (843 Einwohner, Amt Wilstermarsch) | Lebensmittel | Briefmarkenverkauf |
| | wechselnder Mittagstisch | Internet |
| | Frühstücksangebot mit Kaffee und belegten Brötchen | Bankautomat/Kontoauszugsdrucker |
| | Lotto | Bücherei |
| | Hermes PaketShop | GesundheitsTreff mit Sozialstation und Therapiezentrum |
| | Quelle-Shop | |

Quelle: www.markttreff-sh.de

Der Wirkungsschwerpunkt im Bereich Lebensqualität liegt bei allen Projekten in der Verbesserung der Attraktivität des Wohnumfeldes. Darüber hinaus führen die Projekte auch zum Erhalt (z. B. in den sanierten Veranstaltungsräumlichkeiten) und zur Schaffung von Arbeitsplätzen (z. B. in den MarktTreffe).

7.8.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Durch die Entscheidung, die Einzelprojektförderung nach 2010 zugunsten der AktivRegionen nicht fortzuführen, bestand eine Förderlücke für mittelgroße Projekte wie die im Rahmen dieser Maßnahme bis 2010 geförderten Dienstleistungseinrichtungen und MarktTreffe. Für das AktivRegionen-Budget waren diese Projekte in der Regel zu umfangreich, die Förderung fand nur über Leuchtturmprojekte statt. Bereits in der Halbzeitbewertung wurde diese Lücke thematisiert. Mit der neuen Förderperiode 2014 bis 2020 können unter der Maßnahme Lokale Basisdienstleistungen in ländlichen Gebieten Nahversorgungs- und Bildungseinrichtungen mit einem Mindestzuschuss von 100.000 Euro gefördert werden, so dass diese Förderlücke dadurch wieder geschlossen wurde.

7.9 Breitband (321/4)

7.9.1 Maßnahmenüberblick

Die Teilmaßnahme Breitband-Internetinfrastrukturen im ländlichen Raum wurde im Jahr 2009 in das ZPLR aufgenommen. Die Förderung erfolgte zunächst rein national mit GAK-Mitteln (als Top-up), erst ab 2011 wurden EU-Mittel eingesetzt. Für die Teilmaßnahme wurden auch Mittel aus dem EU-Konjunkturprogramm verwendet.

Maßnahmenbeschreibung und Zielsetzung

Das Ziel der Förderung war, einen möglichst flächendeckenden Breitbandzugang im Land zu erreichen. Hierdurch sollte das Defizit von ländlichen gegenüber urbanen Regionen gemindert oder sogar ausgeglichen werden (MLUR, 2009a).

Für die Abwicklung der Breitbandförderung wurde eine eigene Breitbandrichtlinie mit Laufzeit bis 31.12.2015 erlassen. Gegenstand der Förderung konnten demnach Planungsarbeiten, die Schließung der Wirtschaftlichkeitslücke und die Verlegung von Leerrohren sein. Nur Körperschaften des öffentlichen Rechts waren als Zuwendungsempfänger bei dieser Maßnahme zugelassen. Sie konnten eine Anteilsfinanzierung in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses bis zu 75 % der zuwendungsfähigen Ausgaben erhalten. Zuwendungsvoraussetzung war, dass die fehlende und unzureichende Breitbandversorgung (≤ 2 Mbit/s im Download) im betreffenden Gebiet nachgewiesen wurde. Für die Auswahl eines geeigneten Netzbetreibers musste ein offenes und transparentes Auswahlverfahren durchgeführt werden. In diesem Auswahlverfahren musste die Leistungsbeschreibung technologieneutral abgefasst sein. Die Abwicklung der Maßnahme erfolgt über die Regionaldezernate des LLUR als Bewilligungsstelle.

Das Gesamtinvestitionsvolumen für diese Teilmaßnahme sollte gemäß ZPLR (2009) 7,8 Mio. Euro betragen. Damit sollten 50 Vorhaben gefördert werden, 50.000 Haushalte mit einer Breitbandanbindung versorgt werden und 150.000 EinwohnerInnen profitieren.

Relevanz

Wie in Kapitel 9.11 dargestellt, ist der Bedarf an einer Verbesserung des Breitbandzugangs in ländlichen Regionen groß und ohne Förderung kaum zu ermöglichen. Die Fördermöglichkeiten in der GAK waren durch die Aufgreifschwelle von zunächst zwei und später sechs Megabit pro Sekunde sehr eingeschränkt, führten zu keinem umfassenden Hochgeschwindigkeitsausbau und boten aufgrund ihrer finanziellen Ausstattung auch nur überschaubare Möglichkeiten, diesen Bedarf zu decken.

Umsetzung der Maßnahme

Insgesamt wurden 46 Projekte mit 5,1 Mio. Euro EU-Mitteln unterstützt. Laut Monitoring wurden 213 Maßnahmen mit 16,5 Mio. Euro Fördermitteln unterstützt. Für die nicht mit EU-Mitteln ge-

förderten Projekte liegen keine einzelprojektbezogenen Förderdaten vor, weswegen sie in der Evaluation nicht berücksichtigt werden konnten.

Alle mit EU-Mitteln geförderten Projekte hatten die Förderung der Wirtschaftlichkeitslücke zum Inhalt. Der eindeutige räumliche Schwerpunkt mit 35 Projekten und rund 4 Mio. Euro EU-Mitteln lag im Kreis Schleswig-Flensburg.

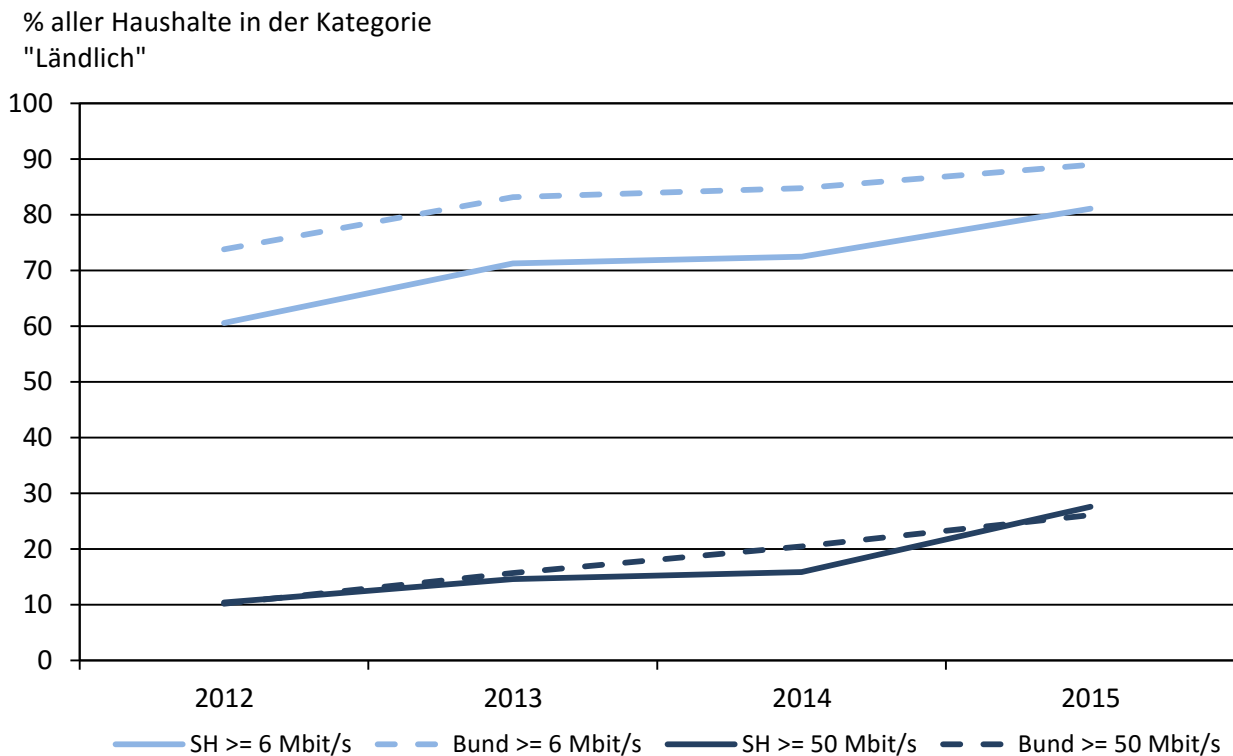
7.9.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Frage 18: Verbesserung der Lebensqualität

Der Breitbandausbau wirkt durch den verbesserten Zugang zum Internet direkt auf die Dimension Wohnstandortbedingungen (als Teil der Lebensqualität; zur Operationalisierung des Begriffs siehe 9.9_EM Lebensqualität). Hinweise auf die Bedeutung des Breitbandausbaus liefert eine im Auftrag der BITKOM durchgeführte Befragung aus dem Jahr 2010. 90 % der deutschen Internet-NutzerInnen sehen das Internet als Gewinn im Hinblick auf ihre Lebensqualität an (BITKOM, 2015). Insgesamt haben laut Angabe im Monitoring 64.817 Haushalte die Möglichkeit erhalten, einen besseren Internetanschluss zu bekommen. Angaben zum Ausbauzustand nach der Förderung liegen nicht vor, in der Regel liegen sie aber mit 16 bis 50 Mbit/s deutlich über 6 Mbit/s. Insgesamt gab es 2014 ungefähr 1,4 Mio. Haushalte in Schleswig-Holstein. Die im Monitoring angegebenen Haushalte entsprechen also ungefähr fünf Prozent der schleswig-holsteinischen Haushalte (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, 2016).

Der Blick auf die Entwicklung der Breitbandverfügbarkeit mit mehr als 6 Mbit/s bzw. mehr als 50 Mbit/s zeigt, dass sich die Verfügbarkeiten seit 2012 in der Gebietskategorie ländlich (Gemeinden mit weniger als 100 EW/km²) deutlich verbessert haben (**Abbildung 25**). Gleichwohl ist die Verfügbarkeit in Schleswig-Holstein mit dem Ausbau auf mindestens 6 Mbit/s noch geringer als im gesamten Bundesgebiet, im Hinblick auf den Ausbau auf mindestens 50 Mbit/s seit 2015 leicht höher. Die verstärkten Aktivitäten zum Ausbau des Breitbandnetzes zeigen sich in der deutlichen Steigerung seit 2012.

Abbildung 25: Breitbandverfügbarkeit über alle Technologien in der Raumprägung ‚Ländlich‘ (Gemeinden mit weniger als 100 EW/km², in % der Haushalte)



Quelle: Eigene Darstellung (2014; 2015; 2012; TÜV Rheinland, 2013).

Gleichwohl haben auch die umfangreicheren Aktivitäten im am stärksten geförderten Kreis Schleswig-Flensburg noch nicht dazu geführt, dass dort ein zufriedenstellender Ausbauzustand erreicht werden konnte, wie folgendes Zitat belegt: „Zahlreiche Gemeinden haben zwischenzeitlich erfolgreich Ausbaumaßnahmen durchgeführt. Dennoch kann von einer kreisweit flächendeckenden Grundversorgung noch nicht die Rede sein. Hinzu kommt, dass extreme Steigerungen der Breitband-Bedarfsraten dazu geführt haben, dass eine Grundversorgung von 2 Mbit/s keinesfalls als ausreichend und zukunftsfähig angesehen werden kann“ (WiREG Flensburg/Schleswig mbH, 2016). Berechnungen für den Kreis gingen 2013 von weiteren Ausbaurkosten in Höhe von mindestens 350 Mio. Euro aus, um das Ziel der Glasfaseranbindung bis in die Häuser zu erreichen (TÜV Rheinland Consulting, 2013).

7.9.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Breitbandförderung auf Grundlage der GAK hat einen Beitrag zum Ausbau der Breitbandnetze in SH geleistet. Allerdings ist der Beitrag angesichts des großen und weiter wachsenden Bedarfs, der Förderbedingungen und der Finanzausstattung der GAK überschaubar gewesen. Mittlerweile hat sich gezeigt, dass vor allem Ausbaukonzepte auf regionaler Ebene sinnvoll sind. Darüber hin-

aus sind abgestimmte Förderansätze aus den verschiedenen Ressorts (EU, Bund, Land), die Unterstützung der AntragstellerInnen und der Einsatz von zusätzlichen Mitteln gefragt. Mit dem LPLR 2014 bis 2020 wird ein landesspezifischer Förderansatz eingeführt, der wesentlich sinnvolle Ausbaumöglichkeiten bietet.

7.10 Dorferneuerung und -entwicklung (322)

7.10.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenbeschreibung und Zielsetzung

Die Maßnahme Dorferneuerung und -entwicklung war darauf ausgerichtet, eine soziale und ökonomische Verschlechterung der Lebensqualität und damit die Abwanderung aus den Dörfern zu verhindern. Die Förderung diente der Erhaltung und Gestaltung von Dörfern. Sie sollte einerseits einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität der örtlichen Bevölkerung leisten und zum anderen die touristische Attraktivität ländlicher Regionen verbessern.

Die Umsetzung der Dorferneuerung und -entwicklung war sowohl im Rahmen der NRR möglich als auch außerhalb (Maßnahmen zur Dorferneuerung und -entwicklung ländlich geprägter Orte, zur Erhaltung und Gestaltung von Dörfern, zur Verbesserung der Lebensqualität der örtlichen Bevölkerung sowie zur Verbesserung der touristischen Attraktivität der ländlichen Regionen).

Das Ziel waren 800 Projekte in 500 Dörfern mit 50 Mio. Euro Gesamtinvestitionsvolumen (MLUR, 2009a).

Relevanz

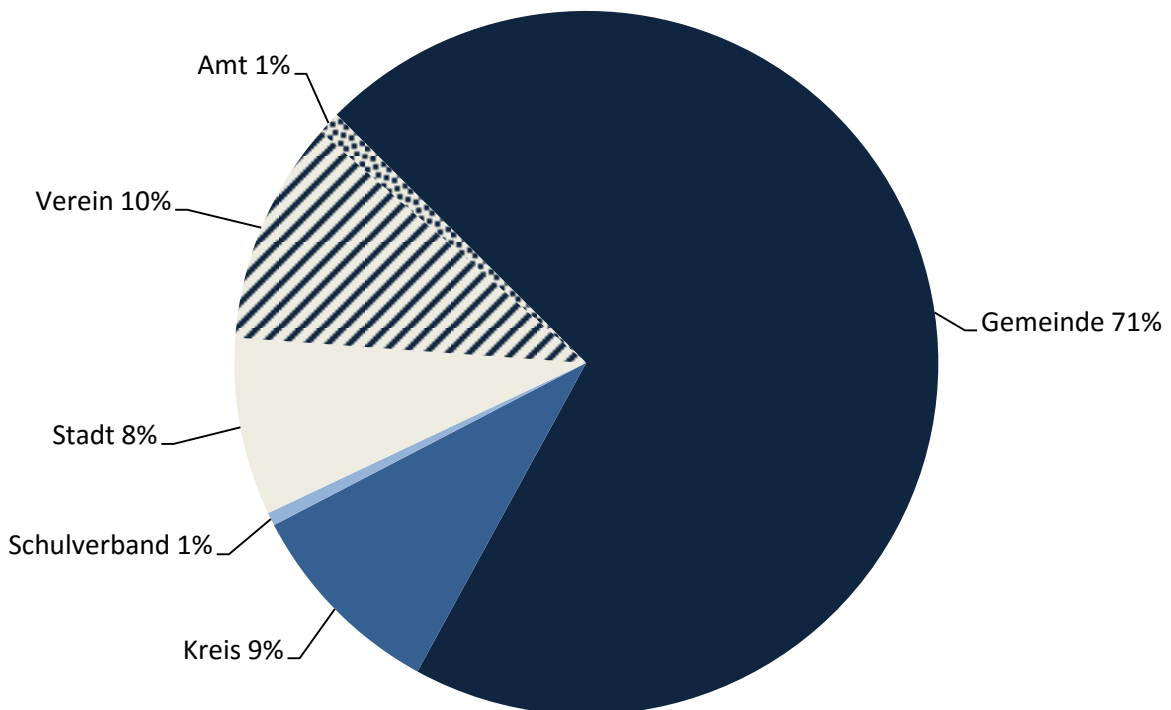
In der SWOT des ZPLR wurden der drohende Verlust der Einzigartigkeit der Dörfer bei anhaltendem Bevölkerungsrückgang und der Verlust der lokalen Identität der Bevölkerung als Risiko beschrieben (MLUR, 2009a). Die neue Landesentwicklungsstrategie 2030 betont die bisher gute Lebensqualität und hat mit der strategischen Leitlinie „Lebensqualität – Den wichtigsten Standortfaktor Schleswig-Holsteins sichern und ausbauen“ ihre Bedeutung noch einmal hervorgehoben (Der Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein, 2016).

Umsetzung der Maßnahme

Insgesamt wurden von 2007 bis 2015 1.084 Projekte mit rund 72,9 Mio. Euro Investitionsvolumen im Rahmen dieser Maßnahme umgesetzt. Damit entsprach die Inanspruchnahme der Maßnahme den erwarteten Zielen. Von den 1.084 Projekten wurden 105 Projekte mit rund 9,4 Mio. Euro EU-Mitteln unterstützt. Auf diese Projekte bezieht sich die Evaluierung, über die mit rein nationalen Mitteln unterstützten Projekte liegen keine landesweit auswertbaren Förderdaten vor, und sie konnten daher in die folgenden Darstellungen nicht mit einbezogen werden.

Zuwendungsempfänger der mit EU-Mitteln geförderten Projekte waren vor allem öffentliche Träger, insbesondere Gemeinden. Nur vereinzelt wurden Projekte von Vereinen umgesetzt (siehe **Abbildung 26**).

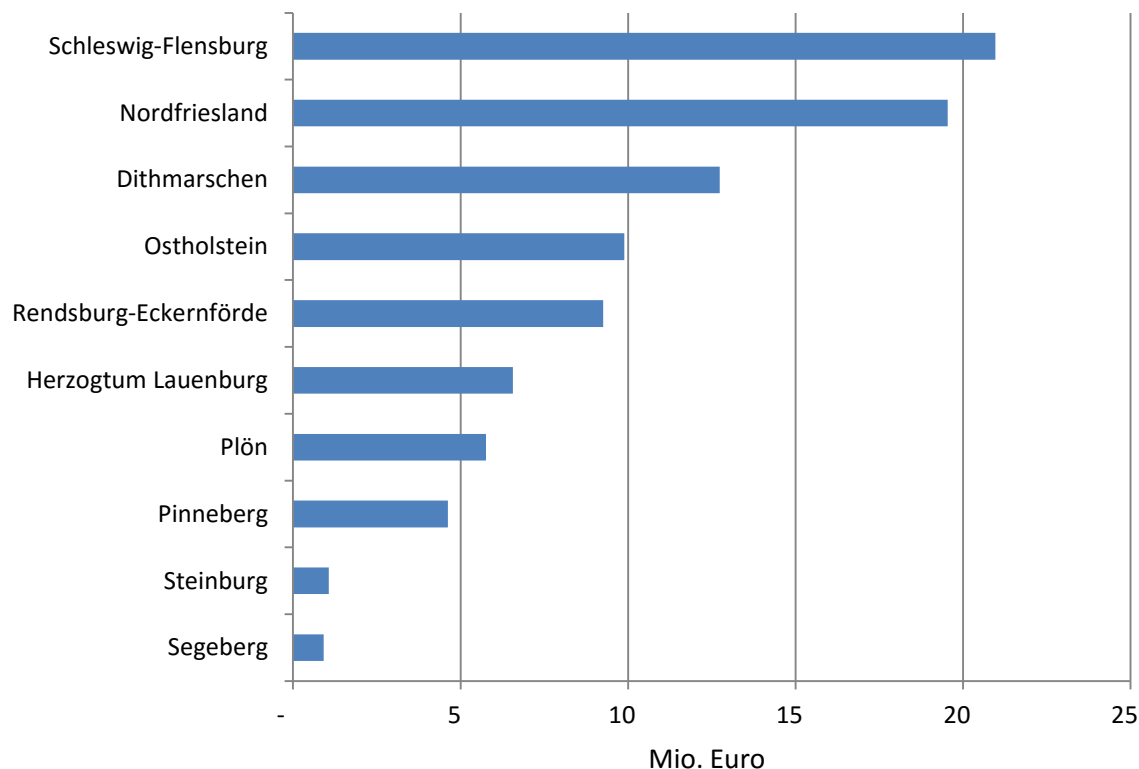
Abbildung 26: Verteilung der förderfähigen Kosten auf Zuwendungsempfängertypen



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten.

Eine Besonderheit stellt die Förderung von Sportanlagen dar. Entgegen der ursprünglichen Pläne, ab 2010 keine Einzelprojekte mehr zu bewilligen, gab es 2012 kurzzeitig die Möglichkeit, Förderanträge für Sportstätten zu stellen.

Mit Blick auf die räumliche Verteilung zeigt sich, dass – wie auch in der Förderperiode 2000 bis 2006 – vor allem die nördlichen (und im Landesvergleich besonders strukturschwachen) Kreise von der Förderung profitiert haben: Schleswig-Flensburg, Nordfriesland und Dithmarschen vereinen fast 60 % der EU-Mittel auf sich (siehe **Abbildung 27**). Damit folgt die räumliche Verteilung der Förderung den Förderschwerpunkten aus der vorherigen Förderperiode. Auch flossen die meisten Fördermittel der integrierten ländlichen Entwicklung in die nördlichen Landesteile. Dies resultierte aus den dort zeitlich früher initiierten LSEn.

Abbildung 27: Verteilung der EU-Mittel auf die Kreise

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Förderdaten.

7.10.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Untersuchungsansatz

In den Jahren 2007 bis 2009 stellte die Förderung eine Ausfinanzierung des Förderansatzes der LSEn aus der vorherigen Förderperiode dar. Eine ausführliche und vertiefte Untersuchung der Wirkungen der Schwerpunkt-3-Maßnahmen wäre daher nicht sachgerecht gewesen, da der Förderansatz nicht fortgeführt und durch die Aktivitäten der AktivRegionen überlagert wurde. Daher wurden die Schwerpunkt-3-Projekte anhand der Förderdaten, Literatur sowie der Ergebnisse früherer Evaluationen bewertet.

Für die Maßnahme ist der Aspekt „Verbesserung der Lebensqualität“ leitende Zielsetzung. Der Begriff der Lebensqualität wird für die Beantwortung der Bewertungsfrage sehr breit gefasst. Unter dem Begriff der Begünstigten werden über die Projektträger und Zuwendungsempfänger (öffentliche und private) hinaus alle DorfbewohnerInnen verstanden.

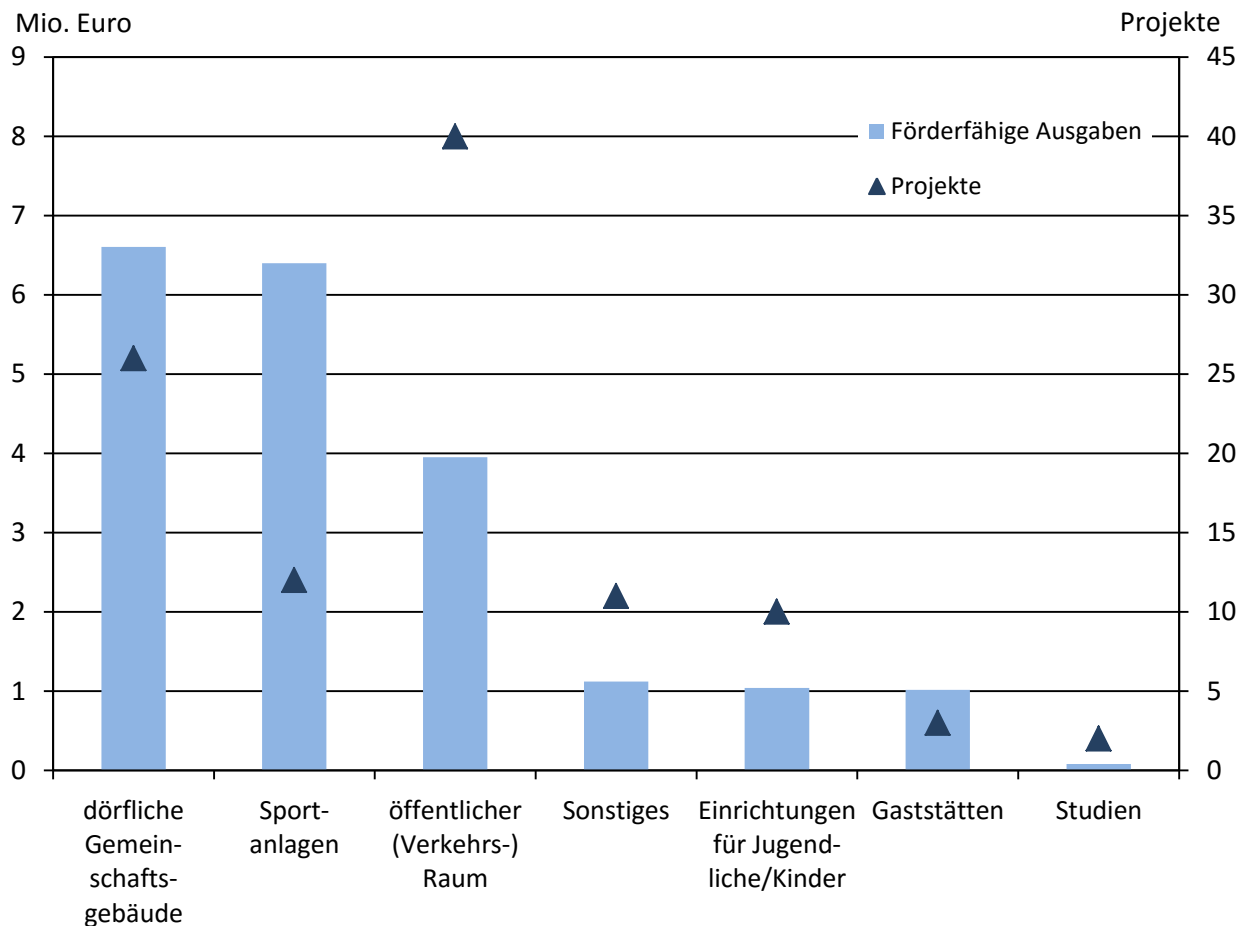
Für die Ex-post-Bewertung erfährt das Untersuchungsdesign gegenüber der HZB eine Weiterentwicklung auf Grundlage der im Vertiefungsthema Lebensqualität (9.9_MB) vorgenommenen Analysen. Die abgeleiteten Dimensionen für Lebensqualität sind: Persönliche Aktivitäten (unterteilt in

Erwerbsarbeit und Freizeit), persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit, Gesundheit, Bildung, soziale Beziehungen, politische Partizipation, Wohnstandortbedingungen und Umweltbedingungen. Sie haben ein unterschiedliches individuelles Gewicht, wobei die Nichterfüllung der Mindestbedürfnisse in einer Dimension in jedem Fall zur Beeinträchtigung der Lebensqualität führt. In Verbindung mit den in der HZB genannten Aspekten von Lebensqualität nach Zapf (1984) lassen sich für die Maßnahme 322 Wirkungen in den Dimensionen ‚soziales Leben‘, und ‚Wohnstandortbedingungen‘ identifizieren.

Frage 18: Verbesserung der Lebensqualität

Mit EU-Mitteln wurden schwerpunktmäßig Projekte gefördert, die zu einer Schaffung oder Verbesserung des Zustands von dörflichen Gemeinschaftsgebäuden führten. Von den 105 mit EU-Mitteln geförderten Projekten haben alleine 26 Projekte Arbeiten an dörflichen Gemeinschaftsgebäuden zum Inhalt (siehe **Abbildung 28**). Diese Projekte bieten in den Dörfern die Möglichkeit, das soziale Leben aufrecht zu erhalten und neue Angebote zu schaffen.

Die zwölf Projekte, die Sportanlagen zum Inhalt hatten, wurden schwerpunktmäßig im Jahr 2012 bewilligt. Den finanziellen Schwerpunkt stellten die Modernisierung und der Bau von Sporthallen dar, gefolgt von der Anlage von Kunstrasenplätzen. Zeitgleich war eine Förderung von Sportstätten aus dem Konjunkturprogramm II und über die Städtebauförderung möglich, wobei hier die (energetische) Sanierung von Sport- und Schwimmhallen im Vordergrund stand (Schleswig-Holsteinischer Landtag, 2014). Neben Wirkungen auf das soziale Leben durch gemeinsame sportliche Aktivitäten wird auch hier die Attraktivität des Wohnumfeldes durch neue Angebote erhöht.

Abbildung 28: Förderfähige Kosten und Anzahl der Projekte Maßnahme 322

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten.

Des Weiteren stellen **gestalterische Arbeiten für die Verbesserung des Erscheinungsbildes der Dörfer** den dritten Schwerpunkt der Förderung dar. Hierunter fallen Arbeiten im öffentlichen Verkehrsraum, z. B. zur Verbesserung der Aufenthaltsqualität von Straßen und Plätzen. 40 Projekte mit diesem Inhalt wurden mit EU-Mitteln gefördert. Auch die mit EU-Mitteln geförderten Projekte an Gebäuden tragen in der Regel durch ihre gestalterische Umsetzung zu einer Verbesserung des Erscheinungsbildes der Dörfer bei.

Über die Projekte mit EU-Mitteln hinaus werden im Bereich der Gestaltung viele Projekte mit rein nationaler Förderung durchgeführt, z. B. auch Reetdachsanierungen. Durch die nicht auswertbare Datengrundlage können allerdings keine Angaben zur Art, Gesamtzahl, regionalen Verteilung und den eingesetzten Mitteln bei diesen Projekten gemacht werden.

7.10.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der Gesamtblick auf die mit EU-Mitteln geförderten Projekte der ländlichen Entwicklung (Maßnahmen 313, 321/3, 322, 323) zeigt, dass sich deren Wirkungen vor allem im Bereich der dörflichen Gemeinschaftsgebäude und der weiteren, für das kulturelle und soziale Leben im ländlichen Raum bedeutsamen Einrichtungen entfalten. Die Förderung wirkt damit auf die Aspekte Attraktivität des Wohnumfeldes und soziales Leben. Hiermit wird die Entwicklung der letzten Förderperiode fortgesetzt, auch in der Zeit von 2000 bis 2006 wurden schwerpunktmäßig solche Einrichtungen gefördert. In der letzten Förderperiode hat sich gezeigt, wie vielfältig und unterschiedlich die durchgeführten Projekte waren. Dies führte zu sehr unterschiedlichen Wirkungen in den Regionen, die sich jedoch nur schwer quantifizieren lassen.

Insgesamt haben die LSEn und die Dorfentwicklungskonzepte seit Mitte der 1990er Jahre die Möglichkeit geboten, unter Einbeziehung der Bevölkerung stark auf die Regionen und Dörfer zugeschnittene Lösungen für lokale Problemstellungen zu entwickeln. Nicht in allen Regionen ist dieser Prozess gleich erfolgreich abgelaufen, aber der Schwerpunkt lag auf der Verbesserung der Lebensverhältnisse auf lokaler Ebene. Beispiele hierfür sind die aus verschiedenen Maßnahmen geförderten MarktTreffs zur besseren lokalen Grundversorgung, Gaststätten und Dorfgemeinschaftshäuser als örtliche Treffpunkte.

Um ein Gesamtbild der Förderung darstellen zu können, fehlen die mit rein nationaler Finanzierung durchgeführten Projekte. Hierdurch ergeben sich Lücken in der Wirkungsdarstellung, z. B. im Hinblick auf den Umfang und die Art der bei privaten ZuwendungsempfängerInnen geförderten Projekte.

Mit Blick auf die Zukunft werden sich auch in Schleswig-Holstein die Auswirkungen des demografischen Wandels verstärken. In der neuen Förderperiode ab 2014 wird die Dorfentwicklung komplett außerhalb des LPLR mit dem Schwerpunkt der Ortskernentwicklung weitergeführt. Da die Unterstützung einzelner Dörfer in den AktivRegionen nicht im Fokus stand (siehe 8_MB AktivRegionen), hier allerdings Bedarf besteht, erscheint dieses Vorgehen sinnvoll.

7.11 Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Kulturerbes (323/1)

7.11.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenbeschreibung und Zielsetzung

Gegenstand der Förderung waren Investitionen zur Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung des kulturellen Erbes. Diese sollten insbesondere mit dem Ziel der touristischen Inwertsetzung oder unter dem Aspekt Klimaschutz in den folgenden Bereichen gefördert werden:

- Kulturelle Merkmale der Dörfer sowie

- denkmalpflegerische und archäologisch wichtige Landschaftselemente.

Gefördert werden konnten Investitions-, Planungs- und Entwicklungskosten. Die Förderung fand außerhalb der NRR statt. ZWE konnten neben Gemeinden und Gemeindeverbänden juristische Personen und Personengesellschaften des öffentlichen Rechts sowie natürliche Personen und Personengesellschaften sowie juristische Personen des öffentlichen Rechts sein. Der Zuschuss konnte bei öffentlichen ZWE bis zu 55 % und bei privaten bis zu 35 % betragen.

Laut ZPLR sollten im Förderzeitraum insgesamt 100 Projekte durchgeführt werden. 6,4 Mio. Euro sollten insgesamt investiert werden (MLUR, 2009a).

Relevanz

In der SWOT des ZPLR wurde das vielfältige kulturelle Erbe in Form von Kulturlandschaft, Baudenkmalern und historisch und archäologisch wichtigen Landschaftselementen hervorgehoben.

Denkmäler stellen gemäß der Definition im Denkmalschutzgesetz von Schleswig-Holstein ein öffentliches Gut dar. Im Denkmalschutzgesetz ist auch die Verpflichtung zur Erhaltung von Kulturdenkmälern geregelt. Die Eigentümer und Nutzer von Baudenkmalern sind in ihrer Gestaltungsfreiheit eingeschränkt, und bauliche Arbeiten am Denkmal bedürfen der Genehmigung durch die Denkmalschutzbehörden. Auch nach baulichen Arbeiten muss der Denkmalcharakter erhalten bleiben, und es sind Auflagen der Denkmalschutzbehörden zu beachten. Dies verursacht in der Regel höhere Kosten im Vergleich zu Arbeiten an einem nicht denkmalgeschützten Gebäude.

Um diese Belastung auszugleichen, gibt es verschiedene Unterstützungsformen: Erhöhte steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten, vergünstigte Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau, wechselnde Förderschwerpunkte des Bundes sowie Landesmittel. Die Förderung im Rahmen des ZPLR war somit ein Baustein in der Unterstützung von Kulturdenkmälern.

Kirchen sind wichtige Bestandteile des kulturellen Erbes. Wenn auch die Institution Kirche insgesamt an Bedeutung verliert, nehmen Kirchen und die dazugehörenden Kirchengemeinden trotz rückläufiger Mitgliederzahlen im ländlichen Raum immer noch eine besondere Rolle ein. Sie gelten als Gemeinschaftsstifter, und vom ehrenamtlichen Engagement der Mitglieder, wie beispielsweise im Rahmen von Festen oder Freizeitangeboten für Kinder und Jugendliche, profitiert die gesamte Gemeindebevölkerung.

Umsetzung der Maßnahme

Insgesamt wurden bei dieser Maßnahme laut Monitoring 86 Projekte gefördert. Diese hatten ein Gesamtinvestitionsvolumen von 3,7 Mio. Euro, davon 0,7 Mio. Euro EU-Mittel und 2,4 Mio. Euro zusätzliche nationale Mittel. Von den mit dem ZPLR 2009 für den gesamten Förderzeitraum eingeplanten 100 Projekten und 6,4 Mio. Euro Gesamtinvestitionsvolumen wurden somit 86 % bzw. 85 % erreicht.

Mit EU-Mitteln wurden insgesamt 15 Projekte gefördert. Obwohl die Maßnahme für viele Zuwendungsempfängergruppen offen war, waren bei zwölf Projekten Kirchengemeinden die Zuwendungsempfänger, bei drei Projekten Kommunen. Entsprechend lag der Schwerpunkt der Projekte auch bei Arbeiten der EU-geförderten Projekte an kirchlichen Gebäuden. Zu den rein national geförderten Projekten liegen keine landesweit auswertbaren Förderdaten vor.

7.11.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Untersuchungsansatz

Eine ausführliche und vertiefte Untersuchung der Wirkungen der Schwerpunkt-3-Maßnahmen wäre aufgrund der überschaubaren Projektanzahl und der Umsetzung über die AktivRegionen ab 2010 nicht sachgerecht gewesen, da der Förderansatz nicht fortgeführt und durch die Aktivitäten der AktivRegionen überlagert wurde. Daher wurden die Schwerpunkt-3-Projekte anhand der Förderdaten, Literatur sowie der Ergebnisse früherer Evaluationen bewertet.

Frage 18: Verbesserung der Lebensqualität

Die größte Gruppe an Projekten bezog sich auf Arbeiten an Liegenschaften von Kirchengemeinden. Die finanziell umfangreichsten Beispiele sind die Kirchen St. Gabriel in Haseldorf, St. Anna in Tetenbüll und St. Christopherus zu Friedrichstadt. Allein in diese drei Projekte sind rund ein Drittel der Fördermittel geflossen. Diese Kirchen stellen markante ortsbildprägende Gebäude dar und sind in ein aktives Gemeindeleben eingebunden. Über die Kirchen hinaus wurden auch andere Gebäude (Gemeindehaus, Pastorat, Kirchturm, Ausstellungsraum) gefördert.

Zudem sind kirchliche Gebäude als Teil des Kulturerbes auch ein touristisches Potenzial. Ihre Inwertsetzung, z. B. über thematische Routen, nimmt zu. Ein Beispiel hierfür ist die im Rahmen eines Kooperationsprojekts von AktivRegionen entwickelte Kirchenroute (<http://www.kirchenrouten.eu/>). Darüber werden Kirchen auch verstärkt in Präsentationen im touristischen Zusammenhang (<http://www.eiderstedt.net/eguides/kirchen>, hierin ist unter anderem die im Rahmen dieser Maßnahme geförderte Kirche St. Anna in Tetenbüll enthalten) eingebunden.

7.11.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Da bei dieser Maßnahme nur ein geringer Anteil der Projekte mit EU-Mitteln umgesetzt wurde und für die rein national geförderten Projekte keine auswertbaren Einzelprojektdaten vorliegen, kann über den überwiegenden Teil der Projekte keine Aussagen getroffen werden. Eine Gesamtbetrachtung der Maßnahme ist nicht möglich.

Die rein mit EU-Mitteln geförderten 15 Projekte betrafen überwiegend kirchliche Gebäude und Liegenschaften. Aufgrund der geringen Anzahl und Größe der Projekte ist der Gesamteffekt dieser Projekte für Schleswig-Holstein überschaubar, wobei sie gleichwohl lokal einen Beitrag leisten, die kulturelle Identität und das soziale Leben in den Dörfern aufzuwerten und das touristische Potenzial zu verbessern.

Da Schleswig-Holstein über kirchliche Gebäude hinaus noch viele weitere Baudenkmäler unterschiedlichster Art aufweist, wäre für die neue Förderperiode anzustreben, auch vielfältigere Arten von Denkmälern zu fördern.

7.12 Naturschutz und Landschaftspflege (323/2)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den in dem Modulbericht (7.12_MB Naturschutz und Landschaftspflege) zusammengestellten Bewertungshintergründen und Untersuchungsergebnissen.

7.12.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenbeschreibung und Zielsetzung

Die Teilmaßnahme „Naturschutz und Landschaftspflege“ dient im Wesentlichen der Umsetzung der von der Kommission festgelegten Anforderungen an das europaweite Netz Natura 2000. Die Teilmaßnahme sieht folgende Fördergegenstände vor:

- Erstellung von Managementplänen für Natura-2000-Gebiete,
- Einrichtung und zeitlich befristete Unterstützung einer Etablierungsphase lokaler/regionaler Aktionen,
- Naturschutzinvestitionen innerhalb und außerhalb von Flurbereinigungsgebieten (Flächensicherung, biotopgestaltende Maßnahmen).

Neu eingeführt wurde die Unterstützung der sogenannten Lokalen Aktionen. Diese haben das satzungsgemäße Ziel, in Ergänzung zu den bestehenden behördlichen Strukturen durch vor Ort abgestimmte Konzepte die Umsetzung von Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen in Natura-2000-Gebieten zu ermöglichen und die Realisierung entsprechender Projekte voranzutreiben. Gefördert wurden die Lokalen Aktionen durch Zuwendungen für:

- Personalkosten einer hauptamtlichen Geschäftsführung,
- Miete, Mietnebenkosten, inkl. Heizung der Geschäftsstelle,
- alle sonstigen mit dem Bürobetrieb verbundenen Kosten (bis zu 5.000 Euro pro Jahr).

Die Bewilligung erfolgte durch das MELUR unter Einbeziehung von Stellungnahmen des LLUR. Lediglich biotopgestaltende Maßnahmen im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren wurden direkt über die LLUR bewilligt. Nach den vorliegenden Projektauswahlkriterien sollten vorrangig Projekte gefördert werden, die in FFH- und EG-Vogelschutzgebieten liegen oder einen Beitrag zum Schutz besonders gefährdeter Arten nach der FFH- oder Vogelschutzrichtlinie leisten.

Relevanz

Die Probleme hinsichtlich der Umsetzung von Natura 2000 sind im EPLR ausführlich beschrieben (MLUR, 2009a). Mit Blick auf die Ziele von Natura 2000 wurde ein Bedarf für die Umsetzung von Entwicklungs- und Schutzmaßnahmen formuliert. Dieser ergibt sich insbesondere aus dem ungünstigen Erhaltungszustand zahlreicher Lebensraumtypen, wie er im nationalen FFH-Bericht 2013 dokumentiert ist (BfN, 2016). Der Fördermittelbedarf wurde insgesamt nachvollziehbar hergeleitet.

Umsetzung der Maßnahme

Nach dem 2. Änderungsantrag (2009) war zunächst ein Gesamtinvestitionsvolumen von 21,1 Mio. Euro vorgesehen. Hierdurch sollten 120 Vorhaben gefördert werden (MLUR, 2009a). Mit dem 3. und dem 7. Änderungsantrag (2010, 2013) kam es zu einer deutlichen Erhöhung der Output-Ziele. Das Gesamtinvestitionsvolumen wurde in 2013 mit 43,7 Mio. Euro angegeben (550 Maßnahmen). Die Erhöhung des Gesamtinvestitionsvolumens mit dem letzten Änderungsantrag auf 59,0 Mio. Euro wurde durch die verspätete Genehmigung der neuen Förderperiode 2014 bis 2020 und die gewünschte Kontinuität der Förderung begründet.

Die für die Teilmaßnahme 323/2 getätigten Ausgaben summierten sich bis Ende 2015 auf insgesamt 60,3 Mio. Euro. Hiervon waren 18,7 Mio. Euro EU-Mittel und 27,7 Mio. Euro Top-ups. Insgesamt wurden 406 Vorhaben gefördert.

Im Hinblick auf die neuen Herausforderungen im Bereich „Biodiversität“ wurde ab 2010 der Moorschutz durch die Sicherung von Flächen sowie durch Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen in Mooregebieten verstärkt (HC 323/2-1). Unter den insgesamt geförderten Vorhaben waren 99 Moorschutzprojekte, die mit HC-Mitteln finanziert (9,6 Mio. Euro) wurden.

Die Inanspruchnahme der Fördermittel entsprach insgesamt den Erwartungen.

Tabelle 46 zeigt die Verteilung der eingesetzten Finanzmittel auf die verschiedenen Fördergegenstände. Etwa 63 % der eingesetzten Finanzmittel dienten der Flächensicherung. Für biotopgestaltende Maßnahmen wurden ca. 29 % der Finanzmittel eingesetzt. Die FFH-Managementplanung nahm nur knapp ein Prozent ein, dieser Fördergegenstand wurde allerdings in erster Linie auch außerhalb von ELER gefördert. Die Lokalen Aktionen wurden mit 6,6 % der eingesetzten Fördermittel unterstützt.

Tabelle 46: Verteilung der Finanzmittel auf Fördergegenstände (ohne Top-ups)

| Schwerpunkt des Vorhabens | Anteil an Fördersumme in % |
|--------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| Flächenkauf, Flächensicherung | 48,5 |
| HC Moorschutz: Flächenkauf, Flächensicherung | 14,6 |
| HC Moorschutz: biotopgestaltende Maßnahmen | 16,4 |
| Biotopgestaltende Maßnahmen außerhalb von Flurbereinigungsgebieten | 9,3 |
| Biotopgestaltende Maßnahmen in Flurbereinigungsgebieten | 3,9 |
| Förderung von Lokalen Aktionen | 6,6 |
| FFH-Managementplanungen | 0,7 |
| Gesamt | 100 |

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des MELUR (2015)

Im Einzelnen konnten folgende Ergebnisse erreicht werden:

- Flächensicherung für ca. 1.245 ha, davon für etwa 970 ha durch Flächenkauf,
 - davon Flächensicherung im Rahmen der HC-Maßnahme Moorschutz: 337 ha,
- Erstellung von zehn Managementplänen für eine Fläche von 11.351 ha,
- Umsetzung biotopgestaltender Maßnahmen auf 6.664 ha,
- Aufwertung von 12,9 km Heckenpflanzungen (Knicks),
- Anlage von Kleingewässern auf einer Gesamtfläche von 15,6 ha,
- Förderung von neun Lokalen Aktionen mit einer Betreuungsfläche von 297.799 ha.

Tabelle 47 zeigt die Verteilung der eingesetzten Finanzmittel auf Gruppen von Zuwendungsempfängern. Etwa 58 % der Fördermittel gingen an die landesweite Stiftung Naturschutz. Sonstige Stiftungen (z. B. Schrobach-Stiftung) konnten gut 4 % der Fördermittel auf sich ziehen. Etwa 14 % der Mittel wurden in Flurbereinigungsgebieten umgesetzt. Zuwendungsempfänger waren in diesen Fällen die jeweiligen Teilnehmergemeinschaften.

Tabelle 47: Verteilung der Finanzmittel auf Gruppen von Zuwendungsempfängern

| Zuwendungsempfänger | Anteil an Fördersumme in % |
|----------------------------------------------------------|----------------------------|
| Stiftung Naturschutz | 58,0 |
| Teilnehmergemeinschaften von Flurbereinigungsverfahren | 13,9 |
| Naturschutzvereine, Fördervereine | 15,6 |
| Wasser- und Bodenverbände, Gewässerunterhaltungsverbände | 0,2 |
| Sonstige Stiftungen | 4,4 |
| Städte und Kreise | 7,9 |
| Gesamt | 100 |

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des MELUR (2015)

Wasser- und Bodenverbände sowie Gewässerunterhaltungsverbände konnten im Rahmen dieser Teilmaßnahmen nur einzelne Vorhaben umsetzen. Sie wurden in erster Linie über die Teilmaßnahme 323/3 „WRRL“ gefördert.

7.12.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Untersuchungsansatz

Die Evaluierung stützt sich im Wesentlichen auf die folgenden Informationsquellen:

- Zahlstellendaten 2007-2015,
- inhaltliche Angaben des MELUR zu den bewilligten Projekten,
- Expertengespräche auf verschiedenen Ebenen (MELUR, LLUR, Stiftung Naturschutz, Förderverein Mittlere Treene, Schrobach-Stiftung, LandwirtInnen),
- allgemeine Fachliteratur,
- Monitoring-Berichte und Gutachten zu einzelnen Fördervorhaben bzw. Projektgebieten.

Wichtige Informationsquellen waren die Vor-Ort-Besichtigungen von beispielhaften Projekten. Nähere Informationen hierzu sind dem Modulbericht (7.12_MB Naturschutz und Landschaftspflege) zu entnehmen.

Frage 18: Wie und inwieweit hat die Maßnahme zur Verbesserung der Lebensqualität der Begünstigten beigetragen?

Einzelne geförderte Vorhaben sind in Bezug auf die Lebensqualität in ländlichen Räumen von Bedeutung, sofern sie das Landschaftsbild positiv beeinflussen und der Pflege und Erhaltung von Kulturlandschaften dienen. Dies sind in erster Linie Projekte, die der Neuanlage oder Pflege von

Hecken (Knicks) dienen und dadurch stark das Landschaftsbild prägen. Hierfür wurde knapp 1 Mio. Euro Fördermittel eingesetzt. Diese Vorhaben wurden aber in erster Linie über die national finanzierten Programme umgesetzt.

Ein Teilaspekt der Lebensqualität ist „Politische Partizipation“ (siehe 9.9_EM Lebensqualität). Hier ist auf die Förderung der Lokalen Aktionen hinzuweisen, die einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung landschaftspflegerischer Projekte geleistet haben, die aber auch eine Verbesserung der Zusammenarbeit von verschiedenen Akteuren des Naturschutzes und der Landwirtschaft und eine Förderung der Identifikation mit lokalen Naturschutzprojekten und dem ländlichen Raum insgesamt bewirkt haben. Dieser Aspekt von Lebensqualität wurde mit 2,2 Mio. Euro oder 6,6 % des eingesetzten Finanzvolumens unterstützt.

Frage 20: Weitere Wirkungen

Für die Bewertung der Maßnahme 323/2 ist die Frage 2 aus der HZB relevant, inwieweit die Maßnahme zur Entwicklung von Natura-2000-Gebieten sowie zum Umweltbewusstsein der ländlichen Bevölkerung beigetragen hat. Zudem sind Beiträge zum Klimaschutz zu betrachten.

Entwicklung von Natura-2000-Gebieten

Direkte (Biotopmanagement) oder indirekte positive Wirkungen (Flächenkauf, Flächensicherung) auf die Biodiversität sind (in unterschiedlichen Ausprägungen) auf allen Projektflächen zu erwarten. Die im Modulbericht beschriebenen Fallbeispiele zeigen beispielhaft, welchen Beitrag einzelne Fördervorhaben jeweils geliefert haben.

Die Fördermittel wurden zu 67 % direkt in Natura-2000-Gebieten eingesetzt. Für EU-Artenschutzmaßnahmen (Maßnahmen für Arten der Anhänge II und IV FFH-Richtlinie) wurden weitere 10 % der Fördermittel verwendet. Die Mittel wurden danach sehr konzentriert für die Umsetzung von Natura 2000 eingesetzt (zusammen ca. 80 %).

Die FFH-Managementplanungen, die allerdings zum überwiegenden Teil außerhalb von ELER umgesetzt wurde, leisten einen weiteren indirekten Wirkungsbeitrag, insofern sie die Grundlage für eine spätere effiziente und zielorientierte Maßnahmenumsetzung liefern.

Umweltbewusstsein der ländlichen Bevölkerung

Wirkungen im Bereich „Umweltbewusstsein der ländlichen Bevölkerung“ sind insbesondere durch die Arbeit der Lokalen Aktionen (6,6 %) zu erwarten. Eine nähere Beschreibung der Wirkungspfade am Beispiel der Lokalen Aktion Aukrug findet sich im Modulbericht (7.12_MB Naturschutz und Landschaftspflege).

Beitrag zum Klimaschutz

Wirkungsbeiträge zum Klimaschutz sind insbesondere auf den Projektflächen der Maßnahmen zum Moorschutz zu erwarten (HC 323/2-1). Für die Flächen, auf denen biotopgestaltende Maß-

nahmen umgesetzt wurden, lässt sich nur sehr grob quantifizieren, welche Klimaschutzwirkungen hiermit im Einzelfall verbunden sind, da die Pflegemaßnahmen sehr unterschiedlich sein können. Es wird daher hier von einem niedrig angesetzten Wert von 1 t CO₂-Äquiv. pro Hektar und Jahr ausgegangen. Bei Pflegemaßnahmen auf Moorflächen in einem Umfang von 4.303 ha sind Klimaschutzwirkungen von 4.303 t CO₂-Äquiv. pro Hektar und Jahr zu erwarten.

Für Flächen, die durch Flächenkauf oder langfristige Pacht für den Moorschutz gesichert wurden, ist davon auszugehen, dass diese mittelfristig auch stärker vernässt werden.

Nach Ergebnissen des BMBF-Projekts „Abschätzung des Klimaentlastungspotenzials, der betriebswirtschaftlichen Effekte und des volkswirtschaftlichen Nutzens von alternativen Moornutzungen“ könnten durch eine **optimale** Renaturierung von Grasland und Acker auf Niedermooren ca. 25-35t CO₂-Äquiv. pro Hektar und Jahr eingespart werden (Freibauer et al., 2009). In vielen Fällen kann aber die Vernässung aus Klimaschutzsicht nur suboptimal umgesetzt werden, da beispielsweise naturschutzinterne Zielkonflikte bestehen oder aber die Standortbedingungen die gewünschte Vernässung ohne eine gleichzeitige Überstauung großer Flächenanteile nicht zulassen. Nach umfangreichen Literaturrecherchen, die im Modulbericht zum Vertiefungsthema Klima dargestellt wurde, wird von einem anzunehmenden mittleren Wirkungsbeitrag von 12 t CO₂-Äquiv. pro ha ausgegangen. Bei einer Maßnahmenfläche von 337 ha (Umfang Flächensicherung) kann ein Wirkungsbeitrag von insgesamt ca. 4.000 t CO₂-Äquiv. pro ha und Jahr erwartet werden.

Insgesamt ergibt sich ein Wirkungsbeitrag von größenordnungsmäßig 8.000 t CO₂-Äquiv. pro ha und Jahr durch die Umsetzung der HC-Maßnahmen zum Moorschutz. Detailliertere Hinweise hierzu finden sich im Bericht zum Vertiefungsthema Klima.

7.12.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Es handelt sich bei der Fördermaßnahme „Naturschutz und Landschaftspflege“ (323/2) um ein bewährtes Förderinstrument. Vor dem Hintergrund der Zielsetzungen von Natura 2000 besteht auch weiterhin ein hoher Finanzbedarf in diesem Bereich.

Die ausgewerteten Untersuchungsergebnisse (siehe 7.12_MB Naturschutz und Landschaftspflege) belegen die positiven Wirkungen verschiedener umgesetzter biotopgestaltender Maßnahmen oder von Vorhaben zum Moorschutz.

Der gute Mittelabfluss für diese Teilmaßnahme weist insgesamt auf eine effiziente verwaltungstechnische Umsetzung der ELER-Förderung hin. Diese wird ermöglicht durch die Beschränkung auf einen engen Kreis an Zuwendungsempfängern, die über ausreichend Erfahrung mit der EU-Förderung verfügen sowie durch die starke Fokussierung auf den Flächenkauf. Die oben dargestellten Auswertungen haben gezeigt, dass für den weit überwiegenden Teil der EU-Mittel der Teilmaßnahme 323/2 die Stiftung Naturschutz als Zuwendungsempfänger auftritt. Kleinere Pro-

jekte von eher lokaler Bedeutung und ehrenamtlich geführte Naturschutzverbände als Antragsteller werden dagegen überwiegend über rein nationale Mittel bedient. Insgesamt bleibt nach unserem Eindruck das Gleichgewicht zwischen den großen landesweit bedeutsamen Projekten und den eher lokalen (aber oftmals effizienten und für die Akzeptanz für den Naturschutz hoch bedeutsamen) Vorhaben gewahrt.

Empfehlungen an das Land

Allerdings würde dieses Gleichgewicht gestört werden, wenn Landesmittel nicht mehr in ausreichendem Maße zur Verfügung stünden, um auch kleinere Projekte lokaler Akteure und Naturschutzverbände bedienen zu können. In diesem Falle wäre eine Neuausrichtung auch der EU-Förderung dringend erforderlich.

In vielen Gebieten besteht nach wie vor ein erheblicher Bedarf, die Ziele und Maßnahmen des Naturschutzes besser zu vermitteln, vor Ort zu organisieren und mit den lokalen Aktivitäten zur Regionalentwicklung zu verknüpfen. In diesem Zusammenhang haben sich in Schleswig-Holstein die Lokalen Aktionen sehr bewährt. Dieser Förderansatz wird als beispielhaft angesehen, er sollte daher weiter ausgebaut werden.

Empfehlungen an die EU

Von Seiten der Evaluation wurden bereits in der letzten Förderperiode Bedenken vorgebracht hinsichtlich des ausufernden Verwaltungs- und Kontrollaufwandes bei den EU-kofinanzierten Maßnahmen. Die Situation hat sich in der aktuellen Förderperiode weiter verschärft. Insbesondere die Prüfungsdichte ist massiv gestiegen. Der Kosten- und Zeitaufwand für die Prüfungen steht oftmals in keinem Verhältnis mehr zu den Maßnahmenkosten (DVL, 2010).

Eine sehr grundlegende Vereinfachung des Verwaltungs- und Kontrollverfahrens ist daher dringend zu empfehlen.

Die Förderung über den Artikel 57 der ELER-Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 war in der vergangenen Förderperiode das wichtigste (und in einzelnen Bundesländern das einzige) Finanzierungsinstrument zur Umsetzung von Natura 2000 und der EG-WRRL.

Von daher ist nicht nachvollziehbar, warum diesem Finanzierungsinstrument im Rahmen der ELER-Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 in der Förderperiode 2014 bis 2020 kein eigener Artikel gewidmet wurde. Auch ist nicht nachvollziehbar, warum der Förderbereich des Natürlichen Erbes im Art. 20 hinsichtlich des EU-Anteils nicht den Agrarumweltmaßnahmen gleichgestellt wurde.

Derzeit ist nicht erkennbar, dass mit der Neustrukturierung der ELER-Verordnung und der Durchführungsbestimmungen in der Förderperiode ab 2014 ein Effizienzgewinn verbunden ist, der in einer sinnvollen Relation zu dem mit der Neuprogrammierung verbundenen Aufwand steht. Hier wäre es wünschenswert, wenn in den Vorbereitungen für die Förderperiode ab 2021 berücksichtigt werden könnte, dass ein hohes Maß an Kontinuität in den Rahmenbedingungen zu einer

verwaltungstechnischen Entlastung auf allen beteiligten Ebenen führen würde, die ohne Effizienzverluste einfach umgesetzt werden könnte.

7.13 WRRL (investive Maßnahmen – Naturnahe Gestaltung von Fließgewässern, Wiedervernässung von Niedermooren (323/3))

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den in den Ergänzenden Materialien (7.13_EM) zusammengestellten Bewertungshintergründen und Untersuchungsergebnissen.

7.13.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenbeschreibung und Zielsetzung

Ziel dieser Teilmaßnahme war die Erreichung eines guten chemischen und ökologischen Zustandes der Fließgewässer gemäß den Zielen der EG-Wasserrahmenrichtlinie (EG-WRRL). Die Teilmaßnahme umfasste folgende Fördergegenstände:

- Schaffung von Gewässerentwicklungsräumen,
- Verbesserung der Durchgängigkeit und der Gewässerstrukturen,
- Verbesserung des Wasserrückhalts in der Landschaft,
- einschließlich konzeptioneller Vorarbeiten und Erhebungen.

Die Umsetzung der Förderung erfolgte gemäß der NRR sowie auf der Grundlage der „Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen der naturnahen Fließgewässer- und Seenentwicklung sowie Niedermoorvernässung“ in der jeweils geltenden Fassung (zuletzt vom 17.04.2014 (Gl. Nr. 6611.23). Bewilligungsbehörde für diese Teilmaßnahme war das MELUR/Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz (LKN). Zuwendungsempfänger waren Wasser- und Bodenverbände oder Gemeinden, sofern sie die Unterhaltungspflicht an Gewässern erfüllen.

Nach den vorliegenden Projektauswahlkriterien sollten vorrangig Projekte gefördert werden, die einen Beitrag zur Zielerreichung nach EG-WRRL an ausgewählten Vorranggewässern leisten. Als Vorranggewässer wurden diejenigen Gewässer ausgewählt, die noch gute Entwicklungspotenziale aufweisen und daher besonders kosteneffizient entwickelt werden können (Hamann, Lietz und Brunke, 2007; MELUR, 2014b). Daneben wurden Gewässer identifiziert, die besonders für Langdistanzwanderfische von Bedeutung sind.

Relevanz

Etwa 93 % der Fließgewässer-Wasserkörper und 84 % der Seen in Schleswig-Holstein verfehlten im Jahre 2015 das Ziel des guten ökologischen Zustands bzw. des guten ökologischen Potenzials⁸³. Hierbei war das Verfehlen des guten Zustands der Oberflächenwasserkörper durch die entsprechende Einstufung von mindestens einem der biologischen Qualitätskomponenten Makrozoobenthos (wirbellose Bodenlebewesen), Makrophyten/Phytobenthos (Wasserpflanzen), Phytoplankton (Algen) oder Fische, aber auch durch das Überschreiten der Nährstoff-Orientierungswerte bedingt.

Die Probleme hinsichtlich der Erreichung des guten ökologischen Zustands bzw. des guten ökologischen Potenzials der Fließgewässer sind im ZPLR ausführlich beschrieben (MLUR, 2009a). Mit Blick auf die genannten Ziele der WRRL wird ein Bedarf an der Umsetzung von Maßnahmen zur naturnahen Fließgewässerentwicklung formuliert. Der Förderansatz wird plausibel hergeleitet.

Umsetzung der Maßnahme

Nach der Programmversion 2009 waren 38,8 Mio. Euro an Fördermitteln eingeplant. Hierdurch sollten innerhalb dieser Teilmaßnahme 500 Vorhaben bezuschusst werden (MLUR, 2009a).

Mit dem 7. Änderungsantrag (2013) wurde der Mittelansatz auf 32,5 Mio. Euro für 480 Maßnahmen reduziert. Weitere 256 Vorhaben sollten mit zusätzlichen 14,5 Mio. Euro aus dem Gesundheitscheck im Rahmen der Teilmaßnahme 323/3-1 „Umsetzung der WRRL“ finanziert werden.

Die für die Teilmaßnahme 323/3 getätigten Ausgaben summierten sich auf insgesamt 42,7 Mio. Euro. Rund 12,9 Mio. Euro dieser Zahlungen wurden über HC-Mittel finanziert.

Tabelle 48: Mitteleinsatz für die Teilmaßnahmen (inkl. Top-ups)

| | 2007-2015 | | | |
|----------------------------------|------------------------|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------|---------------------|
| | EU-Mittel Mio. Euro | Nationale Mittel zur Kofinanzie- rung Mio. Euro | Zusätzliche nationale Mittel Mio. Euro | Gesamt Mio. Euro |
| 323/3 WRRL (investive Maßnahmen) | 7,6 | 7,6 | 14,5 | 29,8 |
| HC: 323/3-1 Umsetzung WRRL | 7,9 | 2,7 | 2,3 | 12,9 |
| Gesamt | 15,5 | 10,3 | 16,8 | 42,7 |

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des MELUR (2015): Monitoring-Daten.

⁸³ Länderinitiative Kernindikatoren; <https://www.lanuv.nrw.de/lik/index.php?liki=B8>

Insgesamt wurden 652 Maßnahmen umgesetzt. Diese betrafen etwa 1.120 km Fließstrecke und eine Fläche von ca. 741 ha. Auf ca. 85 ha wurde dabei neues Moorwachstum initiiert.

Unter den Vorhaben waren 179 Projekte, die mit HC-Mitteln finanziert wurden. Die im Rahmen dieser Projekte geförderte Fläche umfasst rd. 204 ha, die Fließstrecke rd. 176 km.

Die Inanspruchnahme der Fördermittel war insgesamt nicht so hoch wie ursprünglich geplant. Der schleppende Mittelabfluss war insbesondere auf die zunehmende Flächenkonkurrenz infolge der stark ausgeweiteten Energiemaisproduktion zurückzuführen. Hierdurch bestanden Schwierigkeiten, Flächen zur Umsetzung von Renaturierungs- bzw. Gewässerentwicklungsmaßnahmen zu gewinnen. Für einige Projekte ergaben sich darüber hinaus zeitliche Verzögerungen bei den Planungsverfahren. Weitere Gründe für die anfänglich geringe Inanspruchnahme lagen unserer Einschätzung nach im hohen verwaltungstechnischen Aufwand für die Zuwendungsempfänger und in dem Erfordernis der Vorfinanzierung. Dennoch konnten auch in den letzten Jahren noch zahlreiche Projekte umgesetzt werden, nachdem die Bewerbung der Maßnahme intensiviert worden war, u. a. auch durch die Veröffentlichung eines Zwischenberichts zur Maßnahmenumsetzung (MELUR, 2012c). Zu einer besseren Akzeptanz hat auch beigetragen, dass die Mehrwertsteuer komplett aus Landesmitteln finanziert wurde.

Tabelle 49 zeigt die Verteilung der eingesetzten Finanzmittel auf die verschiedenen Schwerpunktbereiche. Etwa 44 % der eingesetzten Finanzmittel dienen der Wiederherstellung der Durchgängigkeit von Fließgewässern. Für die naturnahe Gewässerentwicklung (Strukturanreicherung) wurden etwa 24 % der Finanzmittel eingesetzt, ebenso für die Nährstoffreduktion durch Ankauf von Flächen und die Einrichtung von Randstreifen. Planungsarbeiten nahmen etwa 8 % der Mittel in Anspruch. Die Zuordnung erfolgte hier nach den jeweiligen Schwerpunkten von Einzelvorhaben, die aber in der Regel zumeist mehrere Bereiche inhaltlich abdecken. Von daher ist die Abgrenzung etwas unscharf.

Tabelle 49: Verteilung der Finanzmittel auf Schwerpunktbereiche

| Schwerpunkt des Vorhabens | Anteil an Fördersumme in % |
|----------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| Wiederherstellung der Durchgängigkeit | 44,2 |
| Gewässerentwicklung | 24,1 |
| Nährstoffreduktion (überwiegend Flächenkauf, Einrichtung von Randstreifen) | 23,4 |
| Vorplanung WRRL | 8,3 |
| Gesamt | 100 |

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des MELUR (2015)

Exemplarisch konnten folgende Einzelmaßnahmen umgesetzt werden:

- Flächenkauf und Flächenbereitstellung für Gewässerentwicklungsmaßnahmen, Uferrandstreifen und bauliche Maßnahmen (z. B. Sandfänge): rd. 586 ha,
 - davon Fläche, auf der neues Moorwachstum initiiert und die Bodendegradation gestoppt wurde: rd. 85 ha,
 - davon Fläche, auf der die Retention von Nährstoffen und Sedimenten verbessert wurde: rd. 513 ha⁸⁴,
- Planung / Bau von rd. 226 Sohlgleiten und Fischaufstiegsanlagen zur Wiederherstellung der Durchgängigkeit,
- Planung / Bau von rd. 230 Sandfängen zur Reduzierung des Sedimenttransports,
- Bepflanzung von Gewässern auf einer Länge von ca. 18,8 km,
- Umsetzung von profilgestaltenden bzw. punktuellen strukturverbessernden Maßnahmen an Gewässern auf einer Wirkungslänge⁸⁵ von ca. 110 km,
- Entrohrung von Gewässern auf einer Länge von ca. 11,9 km,
- Laufverlängerung von Gewässern um ca. 5,9 km.

7.13.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Untersuchungsansatz

Die Evaluierung stützt sich im Wesentlichen auf die folgenden Informationsquellen:

- Zahlstellendaten 2007-2015,
- inhaltliche Angaben des MELUR zu den bewilligten Projekten,
- Expertengespräche auf verschiedenen Ebenen (MELUR, LLUR),
- allgemeine Fachliteratur,
- Monitoring-Berichte und Gutachten zu einzelnen Fördervorhaben bzw. Projektgebieten.

Insbesondere wurden die in den Jahren 2010 bis 2013 im Auftrag des Landesverbands der Wasser- und Bodenverbände Schleswig-Holstein durchgeführten begleitenden Wirkungskontrollen ausgewertet (BBS Büro Greuner-Pönicke & Heinzl-Gettner, 2014).

⁸⁴ Doppelfunktion ist möglich, die Summe liegt daher geringfügig höher als die oben genannte Gesamtfläche von 586 ha

⁸⁵ Die Wirkungslänge erfasst auch Teile des Gewässers, die positiv durch punktuelle Strukturverbesserungen, z. B. den Einbau von Kiessubstrat oder Totholz beeinflusst werden.

Frage 18: Wie und inwieweit hat die Maßnahme zur Verbesserung der Lebensqualität der Begünstigten beigetragen?

Ziel der Maßnahme war die Entwicklung der Fließgewässer im Sinne der EG-WRRL. Es standen damit Umweltwirkungen im Vordergrund. Hohe Biodiversität und naturnahe Fließgewässer sind zwar auf einer allgemeinen Ebene wichtige Grundlagen einer hohen Lebensqualität im ländlichen Raum, konkrete und fassbare Aspekte der Lebensqualität (Naherholungsmöglichkeiten, Teilnahme und Partizipation) werden aber von den einzelnen Fördervorhaben nicht adressiert und sind im Einzelfall auch mangels geeigneter Kriterien nicht nachweisbar.

Eine Bewertung der Fördermaßnahmen ist entsprechend der Zielsetzungen nur mit Bezug auf die Umwelt- und Klimawirkungen sinnvoll.

Frage 20: Weitere Wirkungen***Förderung der Biodiversität und Entwicklung von Natura 2000-Gebieten***

Die Maßnahme diene insgesamt der Verbesserung der Gewässermorphologie und -biologie und stabilisiert somit den Naturhaushalt. Die Projekte, die im Zusammenhang mit der Beseitigung von Querbauwerken standen, zielten vorrangig auf die Verbesserung der Lebensbedingungen für die Fischfauna und das Makrozoobenthos. Durch das Anlegen von Gewässerrandstreifen konnten der Sediment- und Nährstoffeintrag in die Gewässer gesenkt und die Wasserqualität sowie damit die Habitatbedingungen für Tier- und Pflanzengemeinschaften verbessert werden. Die Fördermaßnahme dient damit in vollem Umfang der Umsetzung der EG-WRRL.

Der Anteil der direkt in FFH-Gebieten eingesetzten Fördermittel lag zwar mit etwa 10 % relativ niedrig, insgesamt stellen die Fließgewässer aber vernetzende Elemente innerhalb der Landschaft dar und sind überwiegend auch als Orte mit hohem Naturwert einzustufen. Dies gilt insbesondere für die Vorranggewässer des Schleswig-Holsteinischen Fließgewässerschutzsystems (Hamann, Lietz und Brunke, 2007). Viele Einzelprojekte wurden zwar außerhalb von FFH-Gebieten umgesetzt, wirken aber in diese hinein.

Die Anlage von Bepflanzungen, die Einrichtung von Gewässerrandstreifen (ca. 69 km), der Bau von Sohlgleiten und naturnahen Sandfängen sowie die Umsetzung weiterer Maßnahmen führen zu einer Verbesserung der Fließgewässerqualität auf ca. 1.120 km Fließstrecke. Quantifizierungen dieser Art sind zwar problematisch, da an punktuellen baulichen Maßnahmen kein exakter Wirkungsbereich in Form einer Fließgewässerstrecke zugeordnet werden kann, die Zahlen geben aber einen ersten Anhaltspunkt für die erreichten Wirkungen.

Generell ist ein Wirkungsnachweis bei der Umsetzung punktueller Maßnahmen am Gewässer schwer zu führen, da die Wirkungen der Maßnahmen oftmals stark von anderen Wirkfaktoren überlagert werden (Sandeintrag, Gewässerunterhaltung, Besatzmaßnahmen). Besonders problematisch ist die Wirkungsabschätzung in Bezug auf die Wanderfischarten (z. B. Lachs), da eine

Wiederbesiedlung erst dann stattfinden kann, wenn die Durchgängigkeit über längere Gewässerabschnitte hergestellt ist.

Es liegt aber ein umfangreiches Erfahrungswissen bei den beteiligten Dienststellen (UWB⁸⁶, UNB⁸⁷ LLUR) sowie den Wasser- und Bodenverbänden vor und viele Standardmaßnahmen sind durch eine Vielzahl von Untersuchungen in verschiedenen Bundesländern in ihren Wirkungen hinreichend gut untersucht (Dickhaut, 2005). Dies betrifft insbesondere bauliche Anlagen zur Wiederherstellung der Durchgängigkeit, die den Schwerpunkt der Maßnahmen bilden.

Bezüglich der strukturverbessernden Maßnahmen wurden im Auftrag des Landesverbands der Wasser- und Bodenverbände Schleswig-Holstein im Rahmen eines mehrjährigen Monitorings an sieben schleswig-holsteinischen Fließgewässern die Wirkungen beispielhaft untersucht (BBS Büro Greuner-Pönicke & Heinzl-Gettner, 2014). Es handelte sich um vier sandgeprägte Tieflandbäche (Stör, Radesforder Au, Schafflunder Mühlenstrom, Grinau), zwei kiesgeprägte Tieflandbäche (Schwartau, Gölm bach) und ein Niederungsfießgewässer (Eider). Ziel war es, herauszufinden, welche strukturaufwertenden Maßnahmen sich besonders effektiv auf das Makrozoobenthos auswirken. Mit dem in 2013 vorgelegten Abschlussbericht liegen nun Ergebnisse von detaillierten Vorher-Nachher-Untersuchungen für den Bereich des Makrozoobenthos vor.

Die Ergebnisse zeigten, dass eine Aufwertung der Fauna in „Sandgeprägten Tieflandbächen“ vor allem durch eine Erhöhung des mineralischen Hartsubstratanteils (Einbringen von Kiesdepots) zu erzielen ist. Positive Wirkungen für das Makrozoobenthos waren insbesondere dann zu erwarten, wenn ein typspezifisches faunistisches Potenzial im Umfeld der Maßnahmen vorhanden war und stetige Fließbedingungen ohne allzu große Wasserstandschwankungen sowie eine gute Wasserqualität gegeben waren (BBS Büro Greuner-Pönicke & Heinzl-Gettner, 2014). Bei hoher Sanddrift im Gewässer bestand dagegen die Gefahr einer Versandung der Kiesstrecken.

Die Effekte einer Aufwertung durch Totholz waren bis zum Abschluss der Untersuchungen weniger deutlich nachweisbar, da sich die gewünschten eigendynamischen Entwicklungen erst über einen längeren Zeitraum auswirken können und das Fehlen von Kiesanteilen offensichtlich nicht kompensiert werden konnte.

Die Untersuchungsergebnisse bestätigten die bisher vorliegenden Maßnahmenkonzepte, nach denen die Einbringung von Kiesanteilen das wesentliche Element zur Verbesserung der Makrozoobenthos-Besiedlung darstellt. Die Einzelergebnisse an den verschiedenen Gewässertypen stellen eine gute Grundlage für eine noch zielgerechtere Umsetzung von strukturverbessernden Maßnahmen dar.

⁸⁶ Untere Wasserbehörden der Kreise und kreisfreien Städte.

⁸⁷ Untere Naturschutzbehörden der Kreise und kreisfreien Städte.

Generell werden die Wirkungen der Einzelvorhaben stark von anderen Wirkfaktoren überlagert (Sandeintrag, Gewässerunterhaltung, Besatzmaßnahmen). Die Förderung der investiven Maßnahmen über das ELER ist daher in andere Strategien zur Umsetzung der WRRL eingebunden.

Beispielhaft können hier das Projekt zur Beratung zur Einführung einer schonenden Gewässerunterhaltung 2011 bis 2013 (Stiller, 2013) sowie die Empfehlungen für die Einrichtung von breiten Gewässerrandstreifen (MELUR, 2014a) genannt werden.

Beitrag zum Klimaschutz

Wirkungsbeiträge zum Klimaschutz sind in einzelnen Vorhaben zur Vernässung von Niedermoo- ren auf ca. 85 ha zu erwarten. Sie ergeben sich aber als Nebeneffekt und sind nicht das vorder- gründige Ziel der Maßnahmen und lassen sich auf der Grundlage der vorliegenden Informationen nicht im Einzelnen näher quantifizieren. Sie können aber größenordnungsmäßig abgeschätzt werden. Nach Ergebnissen eines BMBF-Projekts⁸⁸ könnten durch eine **optimale** Renaturierung von Grasland und Acker auf Niedermooren ca. 25-35t CO₂-Äquiv. pro Hektar und Jahr eingespart werden (Freibauer et al., 2009). Da in vielen Fällen aber naturschutzinterne Zielkonflikte beste- hen, kann die Vernässung aus Klimaschutzsicht zumeist nur suboptimal umgesetzt werden. Bei einem angenommenen mittleren Wirkungsbeitrag von 10 t CO₂-Äquiv. pro ha und Jahr kann ein Wirkungsbeitrag von insgesamt mindestens 850 t CO₂-Äquiv. pro ha und Jahr erwartet werden.

7.13.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Es handelt sich bei der Fördermaßnahme „Fließgewässerentwicklung“ (323/3) um ein bewährtes Förderinstrument. Vor dem Hintergrund der Zielsetzungen der EG-WRRL besteht auch weiterhin ein hoher Finanzbedarf in diesem Bereich.

Bei der Umsetzung der Maßnahme 323/3 konnte auf bewährte Grundsätze zur Regeneration von Gewässern und fundierte Konzepte zur Prioritätensetzung (MELUR, 2014b) zurückgegriffen wer- den. Mit der Fortschreibung des Vorranggewässernetzes ist eine wichtige Grundlage für die Aus- wahl effizienter Maßnahmen zur Fließgewässerentwicklung geschaffen worden (Hamann; Lietz und Brunke, 2007, aktualisiert 2014).

Die ausgewerteten Untersuchungsergebnisse (siehe 7.13_EM WRRL) belegen die positiven Wir- kungen verschiedener umgesetzter Vorhaben zur Fließgewässerentwicklung auf die Gewäs- serstruktur sowie auf die Fischfauna und das Makrozoobenthos.

⁸⁸ „Abschätzung des Klimaentlastungspotenzials, der betriebswirtschaftlichen Effekte und des volkswirtschaftlichen Nut- zens von alternativen Moornutzungen“ (Freibauer et al., 2009).

Empfehlungen an das Land

Angesichts der auch in der Förderperiode 2014 bis 2020 voraussichtlich weiter steigenden verwaltungstechnischen Anforderungen an den Antragsteller sollte eine rein nationale Finanzierung insbesondere kleinerer Vorhaben oder solcher bei kleineren Unterhaltungsverbänden oder sonstigen Initiativen beibehalten und ggf. auch ausgeweitet werden.

Empfehlungen an die EU

Seitens der Evaluation wurden bereits in der letzten Förderperiode Bedenken vorgebracht hinsichtlich des ausufernden Verwaltungs- und Kontrollaufwandes bei den EU-kofinanzierten Maßnahmen. Die Situation hat sich in der aktuellen Förderperiode weiter verschärft. Insbesondere die Prüfungsdichte ist wegen möglicher Sanktionen massiv gestiegen. Der Kosten- und Zeitaufwand für die Prüfungen steht oftmals in keinem Verhältnis mehr zu den Maßnahmenkosten (DVL, 2010). Eine sehr grundlegende Vereinfachung des Verwaltungs- und Kontrollverfahrens ist unseres Erachtens daher zwingend erforderlich.

7.14 Ausbildung und Information (331)

7.14.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenbeschreibung und Zielsetzung

Die Maßnahme 331 gliederte sich in zwei Teilbereiche:

- Teilmaßnahme I Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen für die Zielgruppe Wirtschaftsakteure (331 I),
- Teilmaßnahme II Beratungsdienstleistungen zu allgemeinen Fragen der energetischen Biomassenutzung sowie zur Unterstützung und Flankierung der Fördermaßnahme „Initiative Biomasse und Energie“ (nach Code 321 I).

Die Förderung im Rahmen der Teilmaßnahme I beinhaltete Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen für die Zielgruppe Wirtschaftsakteure in den unter Schwerpunkt 3 fallenden Bereichen. Gefördert werden sollten z. B. Veranstaltungen und Schulungen, um Wirtschaftsakteuren, wie Existenzgründern, die besonderen Anforderungen eines Unternehmers, z. B. durch den Aufbau von Netzwerken, zu vermitteln. Die ursprünglichen Planungen sahen vor, 700 TeilnehmerInnen an ca. 100 Veranstaltungstagen weiterzubilden. Dieser Förderansatz wurde neu aufgenommen, und seine Umsetzung war nur in den Jahren 2007 bis 2009 über den Schwerpunkt 3 möglich. Ab 2010 wurden Projekte der Teilmaßnahme I über die AktivRegionen umgesetzt. Diese Projekte werden im Kapitel 8.1 betrachtet und bewertet.

Die Teilmaßnahme II wurde flankierend zur Teilmaßnahme Biomasse und Energie (321/1) eingesetzt. Sie verfolgte das Ziel, dem allgemeinen Beratungs- und Informationsbedarf zur energetischen Nutzung von Biomasse und dem speziellen Beratungsbedarf von potenziellen Projektträgern zu entsprechen.

Relevanz

Zur Teilmaßnahme I ist auch auf die Relevanzprüfung der Maßnahme 111 zu verweisen, ein Förderbedarf ist auch für die Aktivitäten in Schwerpunkt 3 gegeben.

Zur Teilmaßnahme II begründeten die dynamischen Entwicklungen im Bioenergiesektor, die spezifische Ausrichtung der Maßnahme sowie die Komplexität der darauf ausgerichteten Vorhaben den Bedarf. Die Fördergegenstände⁸⁹ erscheinen angemessen für die Herausforderungen.

Umsetzung der Maßnahme

Bei der Teilmaßnahme I wurde bis 2009 kein Projekt gefördert, da hier ja die Ausfinanzierung der Förderansätze aus den LSEn der Förderperiode 2000 bis 2006 erfolgte. In den LSEn waren keine zu dieser Teilmaßnahme passenden Förderprojekte entstanden. Ab 2010 wurde die Maßnahme über den Schwerpunkt 4 umgesetzt.

Die Teilmaßnahme II wurde wie vorgesehen durch die Energieagentur Schleswig-Holstein umgesetzt, die organisatorischer Bestandteil der Investitionsbank Schleswig-Holsteins war. Sie fungierte während der ganzen Förderperiode als zentrale Beratungsstelle, deren Beratungsspektrum ab 2011 (durch den 4. ÄA) auf das Gesamtspektrum der erneuerbaren Energien, Energieeinsparung und kommunalen Klimaschutz erweitert wurde.

Die Beratungsmaßnahme 331/II blieb mit 0,3 Mio. Euro verausgabter öffentlicher Mittel hinter den vorgesehenen 0,5 Mio. Euro öffentliche Mittel ZPLR (MLUR, 2009a) zurück. Eine Ursache dafür war, dass es ab 2010 kaum mehr InteressentInnen für die Maßnahmen 321/1 gab, so dass entsprechend auch die dazugehörige Maßnahme 331/II wenig nachgefragt wurde. Es wurden insgesamt 1.260 Beratungen durchgeführt.

7.14.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Für die Untersuchungen war die Frage nach dem Beitrag der Maßnahme für die Verbesserung der Lebensqualität und zu den (wirtschaftlichen) Entwicklungen der ländlichen Räume relevant. Da

⁸⁹ Impuls-/Initialberatung für potenzielle Projektträger und Nutzer von Bioenergie, Netzwerkaktivitäten, Dialog auf Landes-/Bundesebene, Projektbesprechungen mit Akteuren, Projektbegleitung während der konkreten Umsetzungsphase.

bei der Teilmaßnahme I keine Förderung bis 2009 stattfand, gab es dementsprechend bis dahin keine Beiträge. Die Beiträge im Rahmen der Umsetzung über die AktivRegionen werden im Kapitel 8.1 bewertet. Die Beiträge der Teilmaßnahme II werden aufgrund der engen Anbindung an die Teilmaßnahme Biomasse und Energie (321/1) im dem zugehörigen Kapitel 7.8. analysiert.

7.15 Kompetenzentwicklung, Förderveranstaltungen und Durchführung (341)

7.15.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenbeschreibung und Zielsetzung

Förderfähig im Rahmen dieser Maßnahme waren im Rahmen der NRR die Erarbeitung integrierter Entwicklungskonzepte und das Regionalmanagement zur Initiierung, Organisation und Umsetzungsbegleitung von ländlichen Entwicklungsprozessen. Außerhalb der NRR waren Maßnahmen zur Bereitstellung von Informationen über das Gebiet/die lokale Entwicklungsstrategie, Schulung der Personen, die an Erarbeitung und Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie beteiligt sind sowie Förderveranstaltungen und Schulungen von leitenden Akteuren zuwendungsfähig. Die Maßnahme sollte einen wesentlichen Baustein zur Einleitung und Umsetzung einer integrierten ländlichen Entwicklung darstellen (MLUR, 2009a).

Umsetzung der Maßnahme

Laut Monitoring wurden insgesamt 37 Fördermaßnahmen mit rund 1,8 Mio. Euro öffentlichen Ausgaben (Veranstaltungen sowie Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung und Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategien) unterstützt.

- Darin waren 24 Projekte mit 0,51 Mio. Euro öffentliche Ausgaben (ohne Top-ups) und 0,25 Mio. Euro ELER-Mitteln enthalten. Gefördert wurden im Rahmen dieser Projekte sowohl die Erstellung von regionalen Entwicklungsstrategien als auch das Regionalmanagement.
- Über die 13 rein national finanzierten Projekte mit 1,3 Mio. Euro öffentlichen Ausgaben (Top-ups) liegen keine detaillierten Informationen vor.

Die letzten Zahlungen erfolgten 2010, seit diesem Zeitpunkt erfolgt die weitere Umsetzung über den Schwerpunkt 4.

7.15.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Da die im Rahmen der Maßnahme durchgeführten Projekte zur Umsetzung des Leader-Ansatzes in Schleswig-Holstein beitragen sollten, findet ihre Bewertung auch im Rahmen der Evaluierung des Leader-Ansatzes statt (siehe Kapitel 8).

7.15.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Maßnahme hat einen Beitrag zur Etablierung des Leader-Ansatzes in Schleswig-Holstein geleistet. Durch die nahezu flächendeckende Fortführung des Leader-Ansatzes in der neuen Förderperiode können zukünftige Aktivitäten dieser Art als Teil der Leader-Förderung umgesetzt werden, so dass eine weitere Programmierung der Maßnahme nicht notwendig ist.

8 Schwerpunkt 4 „Leader/AktivRegionen“

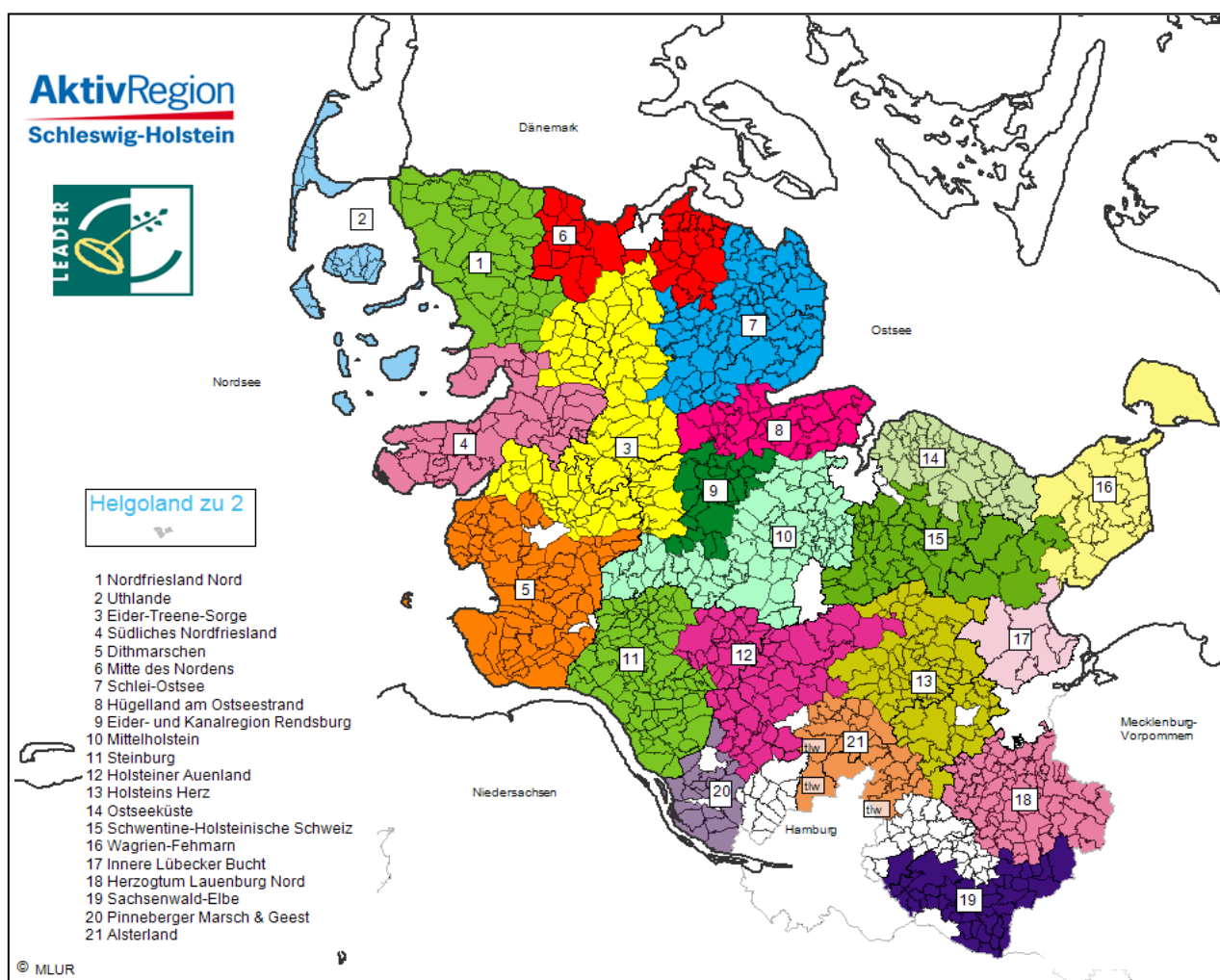
Die hier zusammengefassten Erkenntnisse basieren auf den im Modulbericht 8_MB AktivRegionen ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

8.1 Beschreibung des Schwerpunkts

8.1.1 Überblick

Im Rahmen des Schwerpunkts 4 erfolgte die Umsetzung regionaler Entwicklungsstrategien durch die 21 AktivRegionen (so die Bezeichnung der Leader-Regionen in Schleswig-Holstein), wobei eine Ausdehnung des Leader-Ansatzes auf nahezu den gesamten ländlichen Raum erfolgte (siehe Karte 6).

Karte 6: AktivRegionen in Schleswig-Holstein in der Förderperiode 2007 bis 2013



Quelle: MLUR (2010a).

Der Auswahl der Lokalen Aktionsgruppen (LAGn) als Träger der AktivRegionen lag ein Anerkennungsverfahren zugrunde. Die LAGn wurden ab dem II. Quartal 2008 vom Ministerium anerkannt. Die im Programm festgelegten Anforderungen beinhalteten insbesondere:

- Kriterien zur Gebietskulisse (z. B. 50.000 bis 100.000⁹⁰ EinwohnerInnen, ein Unterschreiten wurde nur bei Inseln und Halligen zugelassen; ein Überschreiten in Ausnahmefällen, z. B. aufgrund von Anpassungen der kommunalen Verwaltungsstrukturen),
- Mindestinhalte sowie Qualitätskriterien der Integrierten Entwicklungsstrategien (IES),
- Anforderungen an die LAGn als öffentlich-rechtliche Partnerschaft und deren zur Organisationsstruktur (z. B. Bildung einer rechtsfähigen Organisation etwa als Verein),
- Kriterienkatalog für die Projektauswahl,
- Einbindung aller für die Umsetzung der Entwicklungsstrategie relevanten Akteure.

Alle LAGn waren als eingetragener Verein organisiert, wozu eine Mustersatzung vorgegeben wurde (wo relevant⁹¹, wurde in der Satzung auch die Rolle der LAG für die Fischwirtschaftsgebiete des Europäischen Fischereifonds (EFF) definiert). Die Regularien beinhalteten auch, dass die LLUR als beratende Mitglieder in den Entscheidungsgremien der LAGn vertreten waren.

Den Regionen stand zur Umsetzung ihrer Entwicklungsstrategie insgesamt ein jährliches Budget an EU-Mitteln in gestaffelter Höhe zur Verfügung (bei 50.000 bis 75.000 EinwohnerInnen 250.000 Euro; bei 75.000 bis 100.000 EinwohnerInnen 300.000 Euro).

Ein zentrales Gremium zur Beratung und Entscheidung über Regularien der AktivRegionen und zur Auswahl der Leuchtturmprojekte war der LAG-AktivRegionen-Beirat. In diesem waren neben MELUR/LLUR vor allem alle 21 AktivRegionen mit je einer Stimme vertreten (bei insgesamt 28 stimmberechtigten Mitgliedern), die so eine ganz klare Stimmenmehrheit hatten.

Als wichtiges Element der Vernetzung fungierte auch das bei der Akademie für die Ländlichen Räume e.V. organisierte Regionen-Netzwerk der AktivRegionen (mit gemeinsamer Finanzierung durch LAGn und MELUR).

Für den Schwerpunkt 4 waren Fördermittel in Höhe von insgesamt 105,6 Mio. Euro (61,8 Mio. Euro EU-Mittel) eingeplant. Davon waren im Zuge des HC 18,1 Mio. Euro zusätzliche Mittel zur Bewältigung der neuen Herausforderungen vorgesehen, die vor allem für Projekte im

⁹⁰ Mit dem 3. Änderungsantrag erfolgte dann eine Heraufsetzung auf 120.000. Bei LEADER+ lag die Grenze bei 150.000.

⁹¹ Lokale Aktionsgruppen, die zur Gebietskulisse des Zukunftsprogramms Fischerei gehören, bildeten eine „Gruppe“ im Sinne des Europäischen Fischereifonds. Voraussetzungen für eine Förderung aus dem Europäischen Fischereifonds (EFF) war ein durch einen Arbeitskreis „Fischerei“ erstelltes Entwicklungskonzept „Fischerei“ mit Projekten zur nachhaltigen Entwicklung der „Fischwirtschaftsgebiete“. Dieses Konzept wurde Bestandteil der Integrierten Entwicklungsstrategie (MLUR, 2009a, S. 604).

Bereich „Klimawandel und Erneuerbare Energien“ sowie für Innovationen mit Bezug zu Klimawandel, Erneuerbaren Energien und biologischer Vielfalt eingesetzt werden sollten (MLUR, 2009a).

In der indikativen Mittelaufteilung des ursprünglichen ZPLR war der größte Teil der Mittel (88 %) für die Umsetzung der Entwicklungsstrategien (Maßnahmen 41) vorgesehen. Für die laufenden Kosten der LAG (Maßnahme 431) wurden gut 9 % und für Kooperationsprojekte (Maßnahme 421) rund 2 % veranschlagt (MLUR, 2009a).

Relevanz

Für die Entwicklung der ländlichen Räume in Schleswig-Holstein stellten sich regional unterschiedliche Herausforderungen. Vorhandene Problemlagen wurden im ZPLR umfassend beschrieben (MLUR, 2009a). Dazu wurden Zielsetzungen für die AktivRegionen insbesondere zur Mobilisierung der endogenen Entwicklungspotenziale, Verbesserung von regionaler Kooperation sowie der Entwicklung und Verbreitung innovativer Ansätze formuliert. Die Ziele konnten dann regionspezifisch über die IES konkretisiert werden.

Im wissenschaftlichen Diskurs⁹² besteht weitgehend Konsens, dass Politiken zur Entwicklung ländlicher Räume nicht sektoral (auf die Landwirtschaft), sondern territorial und problemorientiert ausgerichtet sein sollten (Dax, 2015; Weingarten, 2009). Um regionales Engagement als wesentliches Erfolgspotenzial zu generieren, sind aktivierende, organisatorische Kerne als Katalysatoren hilfreich (BBR, 2008; Klaering, Hachmann und Hassink, 2009; Pollermann, 2006).

Die Interventionslogik von Leader als gebietsbezogener, partizipativer Ansatz mit einem Regionalmanagement als Katalysator entspricht diesen Anforderungen. Die regionsspezifischen Entwicklungskonzepte können gezielt an den unterschiedlichen Problemlagen der Region ansetzen. Dennoch ist anzumerken, dass insbesondere aufgrund der hochkomplexen Wirkungszusammenhänge ein Beleg für eine nachhaltige Effektivität und Effizienz solcher Förderpolitiken schwer zu erbringen ist.⁹³ Da für Leader-bezogene Ziele eine sehr große Bandbreite an Themenkomplexen relevant ist, sind aufgrund der relativ geringen Mittelausstattung nicht in allen Bereichen größere Beiträge zu erwarten. Insgesamt müssen die Potenziale der Leader-Förderung realistisch eingeordnet und die Bewertung auf einige relevante Felder fokussiert werden.

Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Problemlagen in ländlichen Räumen sind die Ziele und formulierten Fördergegenstände passend gestaltet. Durch die Fokussierung auf regionsspezifi-

⁹² Prominent schlägt sich dies in der Formulierung des „New Rural Paradigm“ der OECD nieder, welches ebenfalls auf gebietsbezogene statt sektorale Förderansätze abhebt (OECD, 2006; Wellbrock, Roep und Wiskerke, 2012).

⁹³ Diesbezüglich bemerken Publikationen des Europäischen Rechnungshofes, dass der potenzielle Mehrwert von Leader in der Praxis nicht ausreichend nachgewiesen sei (EuRH, 2010; EuRH, 2012).

sche Problemlagen und eine sinnvolle Interventionslogik ist die Relevanz einer öffentlichen Förderung gegeben.

Umsetzung der Maßnahme

Die Zielerreichung der Mittelverausgabung wird in **Tabelle 50** dargestellt. Überwiegend wurden die Output-Ziele also erreicht bzw. leicht übertroffen. Deutliche Umsetzungsdefizite gab es demnach in der Maßnahme 411, die im Bereich Wegebau lagen. Der Grund für die geringe Inanspruchnahme lag in der angespannten Haushaltslage vieler Gemeinden und insbesondere in der zwischenzeitlich geänderten Rechtsgrundlage zur Verpflichtung der Erhebung von Anliegerausbaubeiträgen bzw. von wiederkehrenden Beiträgen. Zudem hatten viele Gemeinden ihre vorranglichen Wegebaumaßnahmen im Rahmen des Konjunkturpaketes II des Bundes bereits in 2009 bis 2011 umgesetzt (MELUR, 2016b). Innerhalb des Mittelansatzes der 413 wurden nur 80 % der HC-Mittel verausgabt, so dass es entsprechende Umschichtungen gab. Bei diesen Projekte gab es v. a. aufgrund der unklaren Rahmenbedingungen zum Nachweis der potenziellen Wirkungen einen zögerlichen Beginn (MELUR, 2016b).

Tabelle 51 fasst die Output-Indikatoren zusammen, die eine hohe Zielerreichung erkennen lässt. Dass die Anzahl der Projekte sehr deutlich hinter den Planungen zurückblieb, ist nicht negativ zu werten, da dies darin begründet liegt, dass die durchschnittlichen Fördersummen für Projekte höher als erwartet waren. Für die HC-Projekte gab es eigene Output-Indikatoren (60 Projekte, Stand 9. ÄA), die nicht vollständig erreicht wurden. Im Sinne der Implementationskosten ist dies sogar positiv zu sehen. Gemeinsame Ergebnisindikatoren wurden für Leader nicht quantifiziert.

Tabelle 50: Geplante und verausgabte Mittel nach Leader-Codes (2008 bis 2015)

| ELER-Code | Maßnahmenbezeichnung | ELER-kofinanzierte Maßnahmen | | | Umsetzungsstand bis 2015 ¹⁾ |
|------------------------|--------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------|-----------------------------|----------------------------------------|
| | | Öffentliche Mittel (Mio. Euro) | | | |
| | | Soll: Ausgaben geplant (Stand 2009) | Soll: Ausgaben geplant (Stand 2013) | Ist: Ausgaben bis Ende 2015 | |
| 411 | Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Wettbewerbsfähigkeit | 24,09 | 11,61 | 10,09 | 42 % |
| 413 | Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Lebensqualität | 69,23 | 79,43 | 74,30 | 107 % |
| 421 | Umsetzung von Projekten der Zusammenarbeit | 2,36 | 2,78 | 2,49 | 105 % |
| 431 | Arbeit der lokalen Aktionsgruppe sowie die Kompetenzentwicklung | 9,93 | 10,25 | 10,47 | 105 % |
| Schwerpunkt 4 - Leader | | 105,62 | 104,06 | 97,35 | 92 % |

¹⁾ Vergleich zwischen Ist 2015 und Soll 2009.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Programmplanungsdokumenten und Jahresberichten (MLUR, 2009a), (MELUR, 2016b; MELUR, 2013b).

Tabelle 51: Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich

| ELER-Code | Output-Indikatoren | Soll: Planungsstand 2009 | Soll: Planungsstand 2013 | Ist: 2007 bis 2015 | Zielerreichung in % Planungsstandes 2009 |
|------------|------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------|------------------------------------------|
| | Anzahl der lokalen Aktionsgruppen | 21 | 21 | 21 | 100% |
| 411 | Gesamtfläche des Gebiets der LAGn (km ²) | 14.000 | 14.000 | 14.256 | 102% |
| 412 | Gesamteinwohnerzahl im Gebiet der LAGn | 1.400.000 | 1.400.000 | 1.754.795 | 125% |
| 413 | Anzahl der von LAGn finanzierten Projekten | 2.100 | 2.100 | 1.001 | 48% |
| | Anzahl der Begünstigten | 1.000 | 1.050 | 800 | 80% |
| | Anzahl der geförderten Kooperationsprojekte | 21 | 21 | 26 | 124% |
| 421 | Anzahl der an der Zusammenarbeit beteiligten LAGn | 21 | 21 | 21 | 100% |
| 431 | Anzahl der Fördermaßnahmen | 50 | 50 | 23 | 46% |

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Programmplanungsdokumenten und Jahresberichten (MLUR, 2009a), (MELUR, 2013b; MELUR, 2016b).

Beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ (Neben-)Wirkungen

Leader weist schon aufgrund seines Förderansatzes ein sehr breites Wirkungsspektrum auf. **Tabelle 52** zeigt, welche Wirkungsbereiche der AktivRegionen-Projekte in den jeweiligen Maßnahmenbewertungen und in der Programmbewertung behandelt werden.

Tabelle 52: Behandlung von Wirkungsbereichen der AktivRegionen-Projekte in den Vertiefungsthemen

| ELER-Code | (Teil-) Maßnahmen | Vertiefungsthemen | | | | | | |
|-----------|--------------------------------------------------------|-------------------|--------------|----------------|--------|--------------|-----------------|-----------------|
| | | Wirtschaft/Arbeit | Agrar-sektor | Bio-diversität | Wasser | Klima-schutz | Klimaan-passung | Lebens-qualität |
| 41 | 411 (Wegebau), 413 (Lebensqualität & Diversifizierung) | ● | ● | | ○ | ● | | ● |
| | 413-II Health Check | | | | | ● | | |
| 421 | Kooperationsprojekte | ● | | | | | | ● |
| 431 | Arbeit der Lokalen Aktionsgruppe | | | | | | | ● |

● in Maßnahmen- und Programmbewertung thematisiert

○ positive/negative Nebenwirkung, in Wirkungsbetrachtung auf Programmebene berücksichtigt

Quelle: Eigene Darstellung.

8.1.2 Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie (41)

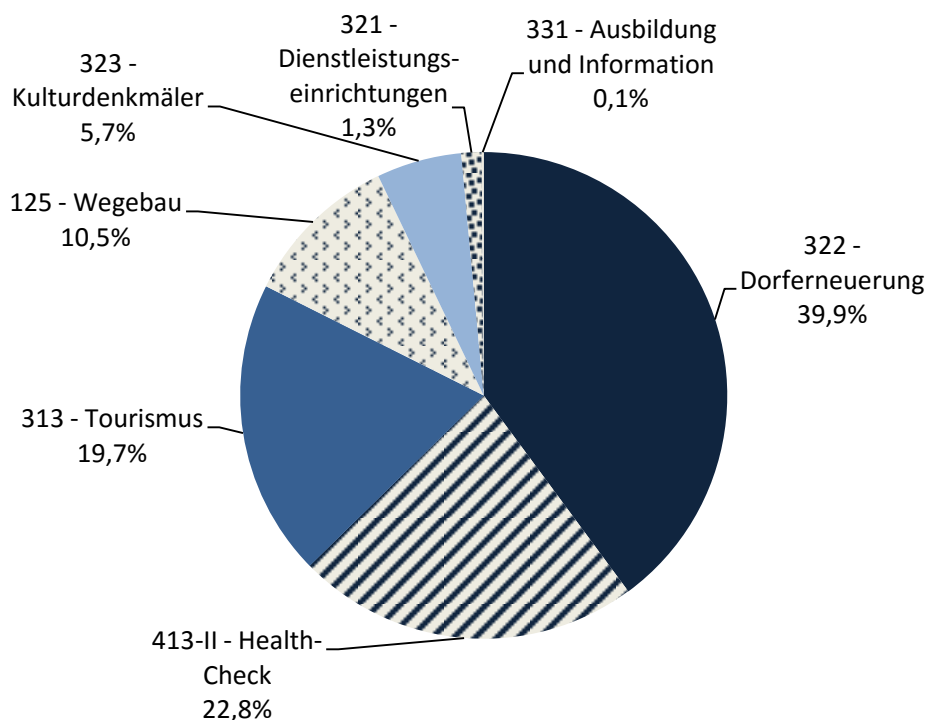
Projekthalte und Mittelverteilung

Aus Schwerpunkt 1 (ELER Code 411) wurden 51 Projekte nach der Maßnahme 125 Flurneuordnung/ländlicher Wegebau mit 10,1 Mio. Euro öffentlichem Mitteln über Leader gefördert, während es keine Projekte aus dem Schwerpunkt 2 gab. Der überwiegende Teil der Projekte mit über 90 % der Fördermittel (74,3 Mio. Euro) lässt sich also Schwerpunkt 3 (ELER Code 413) zuordnen (MELUR, 2016b).

Abbildung 29 zeigt die **Verteilung auf die einzelnen Maßnahmencodes**. Am meisten Mittel entfielen auf die Maßnahmen 322 „Dorferneuerung“. Ebenfalls hohe Anteile hatten die Maßnahmen 413-II „Health Check“ und 313 „Tourismus“. Hinter den Maßnahmencodes verbergen sich sehr vielfältige Projekte:

- So waren bei den **Dorferneuerungsprojekten** (Maßnahme 322) sowohl einige gestalterische Projekte in den Dörfern zu finden, aber auch konzeptionelle Projekte (z. B. Machbarkeitsstudien). Einen hohen Anteil hatten Gemeinschaftseinrichtungen (z. B. Mehrgenerationentreffpunkte, Bildungsstätten). Um die Vielfalt zu illustrieren, sei zudem auf einen Hundesportplatz oder die „Gläserne Produktion im Kohlosseum“ (Verarbeitung von Kohl) verwiesen. Auf den Klimaschutz bezogen sich Projekte zur energieeffizienten Straßenbeleuchtung, energetische Sanierungen oder auch Innovatives wie „Solarthermie in einem Freibad“.
- Bei den **Health-Check-Projekten** (Maßnahme 413-II) waren vor allem energetische Gebäudesanierungen (Dämmungen, Heizungsanlagen) vertreten. Weitere Projekte hatten Nahwärmenetze oder die Erprobung/Verbreitung neuer Techniken als Fördergegenstand (z. B. „Innovative Wärmeversorgung eines Schwimmbades“, „Etablierung von Elektrorädern“).
- Die **Tourismusprojekte** (Maßnahme 313) umfassten insbesondere kleinere Infrastrukturen zu Wegen oder Gewässernutzungen (Baden, Kanu). Als Besucherattraktionen wurden Projekte wie z. B. das Wattenmeerhaus, ein Klimapavillon oder der Bau eines Eisenzeitlichen Hauses gefördert. Auch hier gab es wiederum konzeptionelle Projekte (z. B. Machbarkeitsstudien zu „Reittourismus“ oder einem „Medical-Wellness-Center“).
- Die Projekte zum **Kulturerbe** (Maßnahme 323/1) bezogen sich zumeist auf Sanierungen von Gebäuden und weiteren Kulturdenkmälern. Weitere Projekte waren: „Plattdütsch för de Lütten“, ein „Digitales Heimatmuseum“ oder ein „Masterplan Orgelkultur“.

Abbildung 29: Verteilung der Mittel der AktivRegionen auf Maßnahmcodes der Projekte zur Umsetzung der Entwicklungsstrategien (41)



Quelle: Eigene Darstellung nach Förderdaten des MELUR.

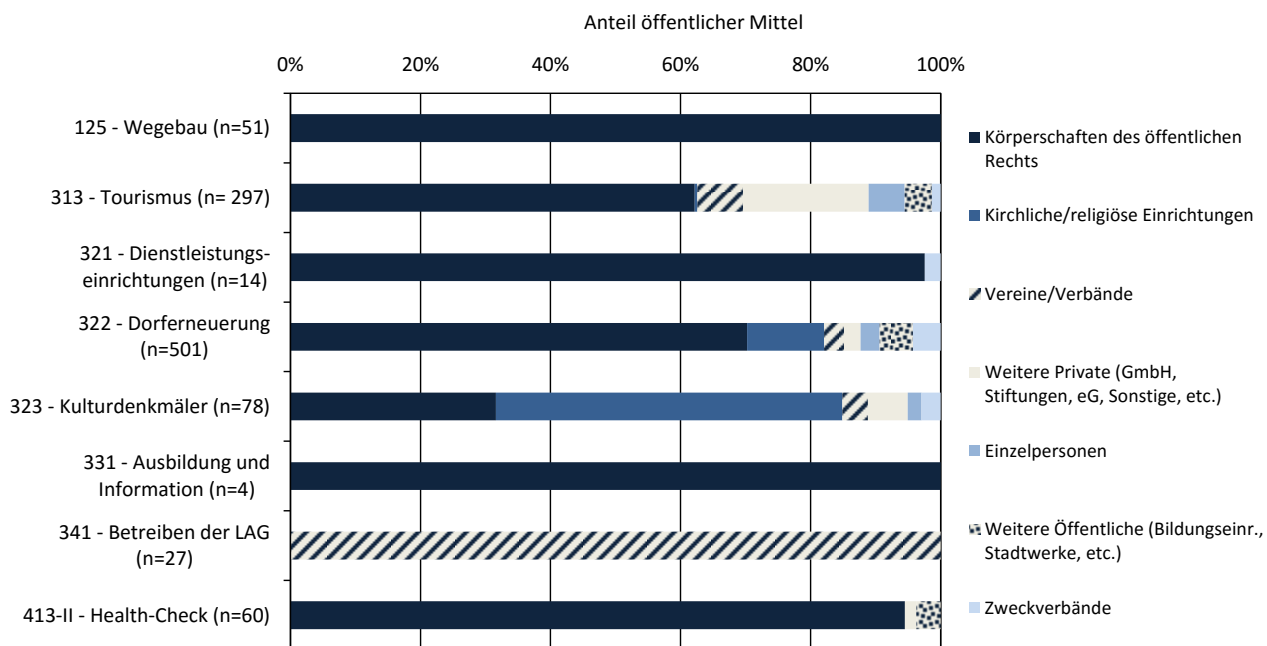
Art der Projektträger

Unter den Projektträgern überwiegen insgesamt die öffentlichen Träger in Form der Körperschaften des öffentlichen Rechts (68 %). Als private Projektträger kommen insbesondere Kirchen⁹⁴ (7 %), Vereine und Verbände (12 %) und Einzelpersonen (2 %) sowie Unternehmen (5 %) (z. B. in Form von GmbHs oder Genossenschaften) vor.

Die Art der Projektträger variiert jedoch stark nach Maßnahmcodename. Die Verteilung auf unterschiedliche Arten von Zuwendungsempfängern ist in **Abbildung 30** dargestellt.

⁹⁴ Kirchen waren zuwendungsrechtlich Private, deren Mittel waren aber Öffentlichem gleichgestellt.

Abbildung 30: Art der Zuwendungsempfänger der AktivRegionen-Projekte nach Maßnahmengencodes



Quelle: Eigene Darstellung nach Förderdaten des MELUR.

Sonderfall Leuchtturmprojekte

In Schleswig-Holstein wurden in einem landesweiten Wettbewerb durch den LAG-AktivRegionen-Beirat auf Basis von Projektauswahlkriterien Projekte ausgewählt, die über zusätzliche Mittel gefördert wurden. Insgesamt wurden 54⁹⁵ Vorhaben mit einer Fördersumme von rund 23,4 Mio. Euro (7,2 Mio. EU-Mittel, 15,7 Mio. GAK, 432 Tsd. Landesmittel) als Leuchtturmprojekte gefördert. Diese sind – sofern sie über EU-Mittel gefördert wurden – auch in den vorherigen Kapiteln enthalten. Die Fördersumme der Leuchtturmprojekte lag durchschnittlich bei knapp 385.000 Euro und damit deutlich über der der anderen AktivRegionen-Projekten (rund 57.000 Euro). Die größten Förderhöhen für einzelne Leuchtturmprojekte lagen bei 750.000 Euro.

Die Leuchtturmprojekte deckten ein breites Spektrum ab, auch hier waren insbesondere die Tourismus- und Dorferneuerungsmaßnahmen relevant. Hervorzuheben ist, dass hier der Anteil (von 54 % der Fördersumme der Leuchtturmprojekte) an nicht-öffentlichen Projektträgern deutlich höher ist als bei den anderen Projekten der AktivRegionen.

⁹⁵ Wobei der Beirat 59 Projekte ausgewählt hatte, aber nicht alle durch die Projektträger umgesetzt wurden.

8.1.3 Kooperationsprojekte (421)

Es gab 26 Projektumsetzungen als Kooperationsprojekte mit Code 421. Die Zielvorgabe im ZPLR (21 Projekte) wurde damit übertroffen. Die Mittelverausgabung (2,5 Mio. Euro) entsprach weitgehend dem Mittelansatz. Zusätzlich gab es regionsübergreifende Umsetzungen, die als normale AktivRegionen-Projekte (ELER Code 413) finanziert wurden (siehe Kapitel 8.2.2).

Thematisch wiesen die Projekte ein breites Spektrum auf, typisch waren touristische Vernetzungen oder Routen die mehrere AktivRegionen umfassten (Alte Salzstraße, Pilgerweg "Via Scandinavia", Tourismusmanagement Kreis Stormarn) oder Projekte mit modellhaften Ansätzen und Konzepten (z. B. Weiterentwicklung von erneuerbarer Elektromobilität, Vernetzung der Jugendarbeit im ländlichen Raum). Insgesamt lag der Schwerpunkt bei Freizeit und Tourismus (siehe genaue Differenzierung in Kapitel 8.2.2).

8.1.4 Laufende Kosten der LAG (431)

Für die laufenden Kosten wurden rund 10,5 Mio. Euro verausgabt.

Bei der Förderung der **Arbeit der LAG** war ein wesentlicher Teil die Einrichtung einer Geschäftsstelle bzw. eines Regionalmanagements (RM). Die Trägerstruktur und Personalausstattung wurden bereits zur HZB erörtert, ein aktualisierter Stand wurde zuletzt über die Excel-Abfrage 2012 bei den Regionalmanagements erfasst:

- Als **Trägerstruktur** des RM sind in 15 LAGn privatrechtliche Formen zu nennen. Zumeist dient die LAG selbst, die als eingetragener Verein strukturiert ist, als Träger, zwei RM sind auch bei der Eider-Treene-Sorge GmbH verankert. Demgegenüber wurde bei sechs LAGn ein externes Büro mit dem RM beauftragt (teilweise ergänzt durch eine Geschäftsstelle beim kommunalen Träger).
- Die **Personalausstattung** betrug 2012 im Durchschnitt 51 Wochenstunden bei einer Schwankungsbreite von 16 bis 88 Stunden. Dazu waren ein bis vier Personen angestellt. Die Personalausstattung war über die Förderperiode hinweg weitgehend konstant.

8.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

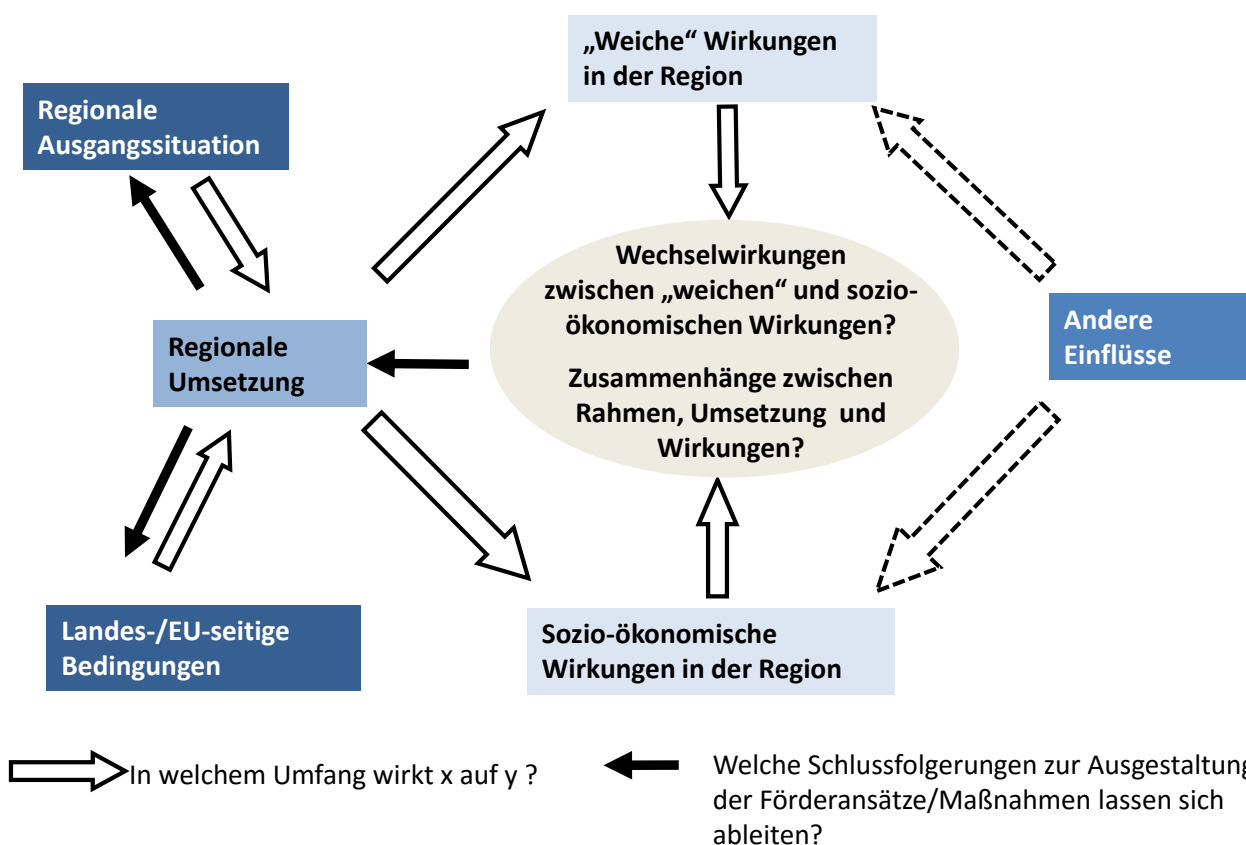
8.2.1 Untersuchungsansatz

Basierend auf dem Ex-post-Leitfaden (EEN, 2014) sind für Leader vier Bewertungsfragen relevant:

- Inwieweit wurde der Leader-Ansatz etabliert? (Frage 23⁹⁶)
- Inwieweit hat Leader zur Verbesserung von *Local Governance* beigetragen? (Frage 24)
- Inwieweit hat Leader zur Bildung lokaler Kapazitäten für Beschäftigung und Diversifizierung beigetragen? (Frage 21)
- Inwieweit haben die LAGn zur Erreichung der Ziele der Entwicklungsstrategien und des Entwicklungsprogramms beigetragen? (Frage 22)

Grundlegend ist also eine Überprüfung der Umsetzung der spezifischen Leader-Merkmale (Frage 23). Als Wirkungen werden sowohl der Zugewinn an regionaler Handlungskompetenz („Local Governance“, Frage 24) als auch sozioökonomische Wirkungen (Frage 21 und 22) untersucht. Den Analysen lag ein Wirkungsmodell zugrunde, das Rahmen, Umsetzung und Wirkungen miteinander in Beziehung setzt (siehe **Abbildung 31**). Darauf aufbauend erfolgten die Beantwortung der Fragen und die Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

Abbildung 31: Wirkungsmodell zur Evaluierung regionaler Entwicklungsprozesse



Quelle: Eigene Darstellung.

⁹⁶ Die Reihenfolge der Fragen 21, 22, 23, 24 wird hier nicht in numerischer Reihenfolge bearbeitet, sondern in eine logische Reihenfolge gebracht, dies heißt beginnend mit der Etablierung und abschließend mit der Zielerreichung.

Mithilfe von schriftlichen Befragungen, Fallstudien, Interviews und Gruppendiskussionen wurden umfangreiche Primärdaten erhoben, die in **Tabelle 53** aufgeführt sind (die jeweiligen Fragebögen finden sich im Anhang von 8_MB AktivRegionen). Die erhobenen Daten wurden in einer Datenbank zusammengeführt und statistisch analysiert. Darüber hinausgehende Arbeitsschritte waren eine Dokumenten- und Literaturanalyse.

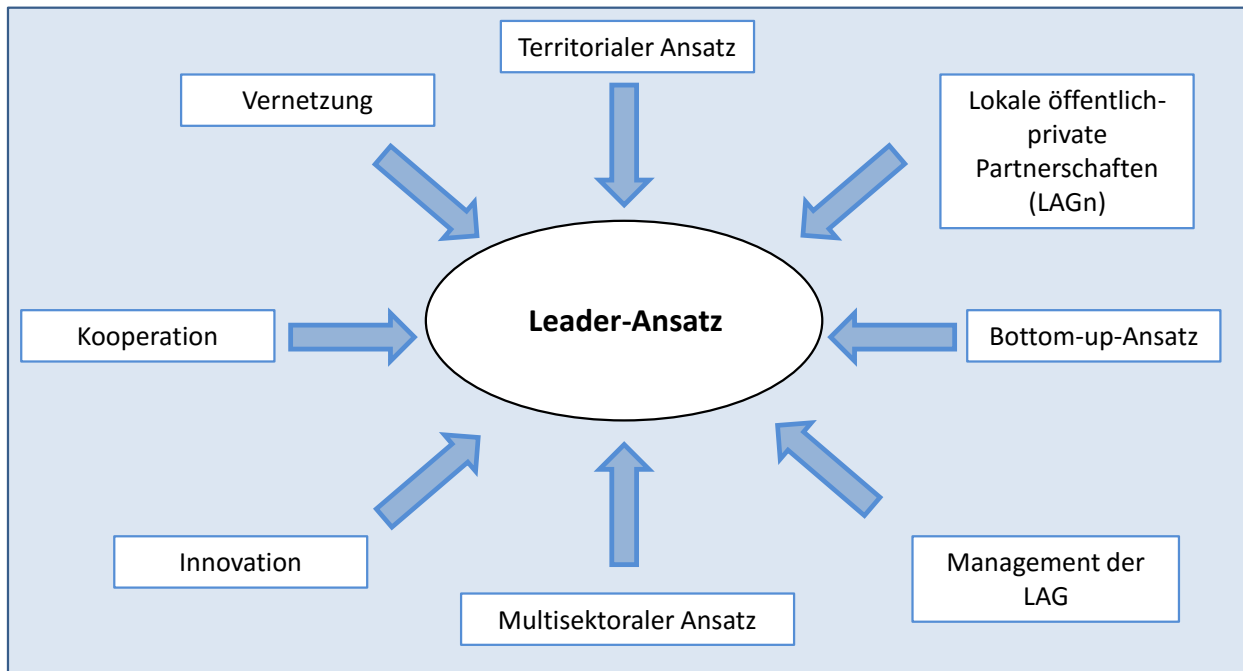
Tabelle 53: Übersicht über Verweise im Text zu Datenquellen

| Datenquelle | Verweis (Abkürzung) |
|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| Abfrage von Strukturdaten/Aktivitäten der Regionen (jährlich) | XLS* mit Angabe der Jahre 09, 10, 11, 12 |
| Befragungsergebnisse der Fallstudien 2009 | Fallstudie* |
| Schriftliche Befragung der Entscheidungsgremien LAGn, 2009 | LAG09* |
| Schriftliche Befragung der RegionalmanagerInnen, 2010 | RM* |
| Interviews mit Zuwendungsempfängern, 2011 | ZWE-Interview* |
| Schriftliche Befragung der Zuwendungsempfänger, 2012 | ZWE* |
| Schriftliche Befragung der Entscheidungsgremien LAGn, 2013 | LAG13* |

Quelle: Eigene Darstellung.

8.2.2 Etablierung des Leader-Ansatzes

Zur Bewertung der Frage „Inwieweit wurde der Leader-Ansatz etabliert?“ (Frage 23) wurde die Umsetzung der spezifischen Leader-Merkmale analysiert (siehe **Abbildung 32**), ergänzt um den Aspekt eines funktionierenden Managements der LAG.

Abbildung 32: Die Merkmale des Leader-Ansatzes

Quelle: Eigene Darstellung nach EU-KOM (2006e).

Territorialer Ansatz

Zwei Aspekte sind relevant: Die **Identifikation eines geeigneten ländlichen Gebiets** sowie die **Lokale Entwicklungsstrategie**⁹⁷ (in Schleswig-Holstein, Integrierte Entwicklungsstrategie (IES)) mit ihrer Aufgabe, Informationen zum Gebiet herauszuarbeiten, Potenziale zu identifizieren und einen handlungsleitenden Rahmen zu setzen. Hinsichtlich der Gebietsabgrenzung ist insbesondere von Bedeutung, ob die so definierte Region ausreichend Anknüpfungspunkte zur Mobilisierung von Akteuren und Potenzialen zur Umsetzung einer lokalen Entwicklungsstrategie verfügt.

Die Regionszuschnitte der abgegrenzten Gebiete passten insgesamt überwiegend gut, wobei der Blick auf die einzelnen Regionen zeigt, dass nicht alle optimal ausgestaltet waren. Die Entwicklungsstrategien erfahren ein hohes Maß an Zustimmung bei den LAG-Mitgliedern, allerdings ist deren Bekanntheitsgrad im Verlauf der Förderperiode gesunken. Insgesamt wird von den LAG-Mitgliedern eine stärkere thematische Fokussierung der Strategien gewünscht. Die AktivRegionen-Prozesse stärken den Befragungen zufolge den Blick für gemeindeübergreifende bzw. gesamtregionale Ansätze. Insgesamt wurde der territoriale Ansatz mit den beiden Kernelementen „lokale Entwicklungsstrategie“ für „passend abgegrenzte Gebiete“ erfolgreich etabliert.

⁹⁷ Im EU-Kontext wird üblicherweise der Begriff „lokal“ verwendet, wo in Deutschland der Begriff „regional“ gebräuchlich ist. „Regional“ bezeichnet auf EU-Ebene z. B. die Bundesländer.

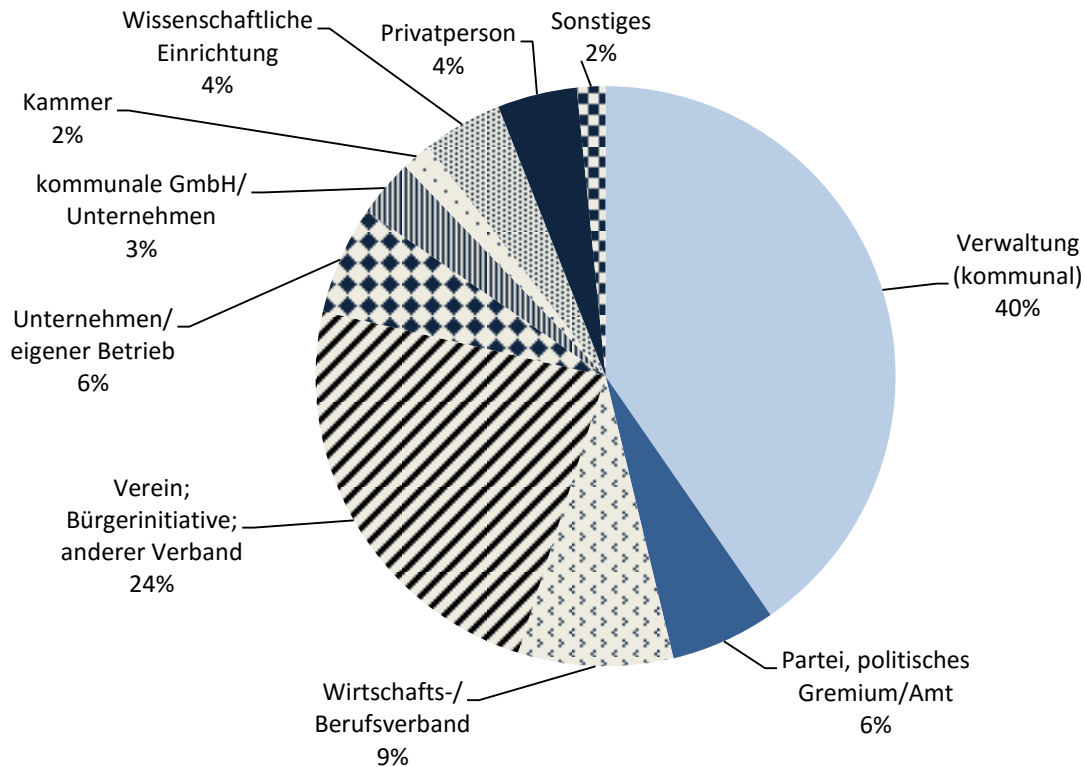
Lokale öffentlich-private Partnerschaften

Bei Leader sollen öffentliche Akteure gemeinsam mit WiSo-PartnerInnen mit der LAG eine lokale Partnerschaft bilden, die lokales Wissen aus unterschiedlichen Themenfeldern in die Prozesse bereitstellt und die Umsetzungsentscheidungen trägt.

Die Anzahl der LAGn in Schleswig-Holstein beträgt 21, in diesen waren insgesamt 329 stimmberechtigte Mitglieder vertreten (Stand 2012). In der Regel gibt es in den LAGn auch beratende Mitglieder (dies sind z. B. die VertreterInnen der Bewilligungsstellen). Die institutionelle Herkunft der LAG-Mitglieder ist breit gestreut (siehe **Abbildung 33**). Die vorgeschriebene Grenze von höchstens 50 % öffentlichen Akteuren im Entscheidungsgremium wird überall eingehalten.

Lokale Partnerschaften wurden in Schleswig-Holstein nahezu flächendeckend erfolgreich etabliert. In den Partnerschaften sind vielfältige Akteurstypen vertreten, und es gibt keine zahlenmäßige Dominanz einer bestimmten Akteursgruppe. Dennoch sollte die Art der Zuordnung zu den WiSo-PartnerInnen überprüft werden (insbesondere die Mischgruppen zwischen Staat/Wirtschaft). Die Repräsentanz unterschiedlicher sozialer Gruppen ist differenziert zu bewerten. So ist die Akteursstruktur von AkademikerInnen und Angestellten/BeamtenInnen bei einem geringen Frauenanteil geprägt. Häufig ist eine stärkere Integration von Wirtschaft und Jugend gewünscht. Hierzu wäre nach zielgruppengerechten Beteiligungsformen zu suchen. Für den Jugendbereich gibt es dazu auch erfolgversprechende Ansätze.

Abbildung 33: In den LAGn vertretene stimmberechtigte Mitglieder nach Art der Institution (Anteile in Prozent), Zusammenfassung aller Jahre



Quelle: XLS*09-12,(n=1241); eigene Darstellung.

Bottom-up-Ansatz

Der Bottom-up-Ansatz beinhaltet zwei Aspekte: Zum einen die Möglichkeit, ohne Einschränkungen „von oben“ lokale Entwicklungsstrategien zu entwickeln und umzusetzen, und zum anderen die Einbeziehung einer breiten Mitarbeit „von unten“.

Bei den Möglichkeiten für alle Interessierten zur **Beteiligung an der Erstellung der IES** wurden von den LAG-Mitgliedern ganz überwiegend keine Defizite gesehen (LAG09*). Ein positives Zeichen ist, dass es in der Einschätzung wenig Unterschiede zwischen WiSo/Öffentlichen gibt. Durch die Dokumentation des Beteiligungsprozesses in den Entwicklungsstrategien wird deutlich, dass es in der Regel auch Partizipationsangebote über den Kreis der LAG-Mitglieder hinaus gab. Hier ist in einigen LAGn auch ein sehr breiter Beteiligungsansatz bemerkenswert.

Durchschnittlich wurden 1.200 Akteure⁹⁸ in 104 Arbeits-/Projektgruppen eingebunden. Insgesamt wurden je nach regionalem Bedarf neue Gremien gegründet, während andere wieder aufgelöst wurden oder sich zunächst nicht mehr trafen. Im Durchschnitt bestanden zeitgleich jeweils fünf Arbeits- bzw. Projektgruppen pro LAG (XLS*09-12).

Insgesamt ist festzustellen, dass der Bottom-up-Ansatz weitgehend umgesetzt wurde. So verlief die Projektauswahl in der souveränen Entscheidungshoheit der LAGn, jedoch hatten erstens die Kofinanzierungsbedingungen und zweitens die Förderrichtlinien über zulässige Fördergegenstände eine beschränkende Wirkung. Die Breite der Beteiligung in Arbeits- und Projektgruppen war in Schleswig-Holstein von Beginn an sehr gut.

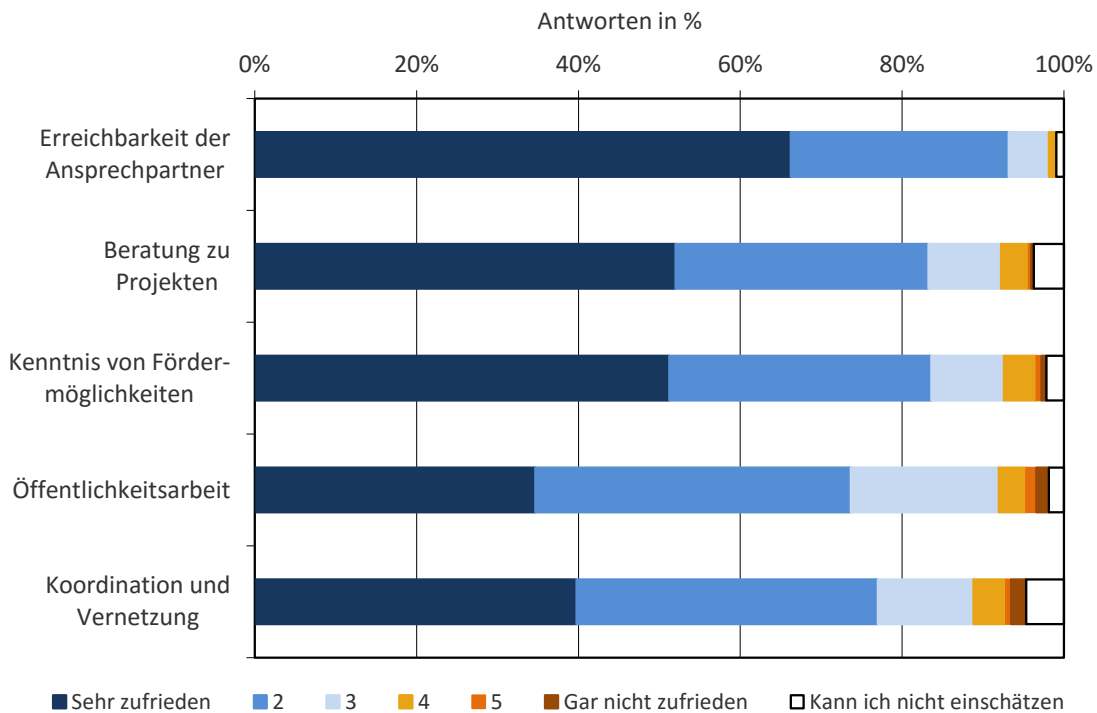
Management der LAG

Zum Management von Leader auf lokaler Ebene sind funktionsfähige Strukturen und qualifizierte Akteure erforderlich. Dies beinhaltet die LAG als Entscheidungsgremium, ein RM sowie ggf. Arbeits- und Projektgruppen. Das RM als organisatorischer Kern hat eine besondere Bedeutung.

Die Qualität des RM wird von den befragten LAG-Mitgliedern insgesamt sehr positiv bewertet (siehe **Abbildung 34**). Im Vergleich zwischen öffentlichen und privaten Akteuren zeigen sich kaum Unterschiede hinsichtlich der Zufriedenheit mit dem RM. Eine geringfügig höhere Zufriedenheit besteht auf Seiten der Privaten in den Bereichen „Beratung zu Projekten“ und Kenntnis von „Fördermöglichkeiten“, vielleicht weil diese hier stärker auf die Unterstützung des RM angewiesen sind: *„Ohne diese Funktion [...] geht das gar nicht. Das ist ja alles so kompliziert gestaltet, dass man da Hilfe braucht“* (Fallstudie*).

Durch das Einrichten/Fortführen der RMs konnte das Management der LAGn erfolgreich etabliert werden. Leichten Optimierungsbedarf gibt es insbesondere bei der Öffentlichkeitsarbeit. Alle 21 LAGn haben eine Selbstbewertung ihrer Entwicklungsstrategie durchgeführt, die Qualität und Intensität war aber unterschiedlich. Aufgrund der methodischen Herausforderungen von solchen Selbstbewertungen, empfahl die Evaluation in der Halbzeitbewertung eine weitere Unterstützung der Regionen, wobei positiv hervorzuheben ist, dass mit dem DVS-Leitfaden zur Selbstevaluation mittlerweile ein erster Schritt gemacht ist.

⁹⁸ Hier können allerdings auch Doppelnennungen enthalten sein, da jeweils die Anzahl der Beteiligten pro Arbeits- bzw. Projektgruppe erhoben wurde und Akteure auch an zwei oder mehr Gruppen beteiligt sein können.

Abbildung 34: Zufriedenheit mit der Arbeit des Regionalmanagements

Quelle: Eigene Darstellung nach LAG13* (n=324).

Multisektoraler Ansatz

Die multisektorale⁹⁹ Konzeption und Umsetzung der Strategie ist eines der wesentlichen Merkmale des Leader-Ansatzes und beinhaltet die Zusammenarbeit von Akteuren aus verschiedenen Bereichen sowohl in der Arbeit der LAG als auch bei der Umsetzung von Projekten.

Bei allen Entwicklungsstrategien liegt eine multisektorale Ausrichtung vor, zum Teil sind auch die einzelnen Schwerpunkte der Strategien auf eine Verknüpfung verschiedener Themenbereiche ausgerichtet. Auch die LAGn sind in ihrer Zusammensetzung multisektoral aufgestellt. Über die weiteren Beteiligungsgremien werden ebenfalls verschiedene Sektoren verknüpft.

Diese günstige Ausgangslage spiegelt sich auch in der Projektumsetzung wider, so wurde vielfach mit PartnerInnen mit einem anderen thematischen Hintergrund zusammengearbeitet. Auch die LAG-Mitglieder sahen eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Themenbereichen. Knapp 85 % der befragten LAG-Mitglieder vergaben hier eher positive, nur 15 % eher

⁹⁹ Im Ex-post-Leitfaden ist „multisektoral“ das wesentliche Keyword und wird dort auf Wirtschaftssektoren bezogen, im ursprünglichen CMEF ist dies noch „integrierter Ansatz“. Für diesen Bericht wird multisektoral auch auf nicht-wirtschaftliche Bereiche bezogen.

negative Bewertungen. Dennoch ist der Bewertungsdurchschnitt mit 2,4 (2013, 2009 lag der Wert bei 2,37 auf 6er Skala mit 1 als bester Wertung) auch nicht euphorisch, und der relativ hohe Anteil mittlerer Bewertungen zeigt auch, dass hier noch Optimierungspotenziale bestehen.

Insgesamt ist eine multisektorale Ausrichtung der AktivRegionen-Prozesse gelungen. Dies verdeutlichen Aussagen aus den Fallstudien: *„Die Zusammenarbeit zwischen Tourismus und Naturschutz ist erheblich besser geworden, weil man sich mehr versteht [...] früher haben auch Kleinigkeiten etwas verhindert, was nicht hätte sein müssen“* oder *„dass man einfach mal sieht, welche Zwänge die Kommunen haben [...], aber eben auch die Sichtweisen für Wirtschaft, Landwirtschaft“*.

Innovative Ansätze

Innovation wird in verschiedenen Kontexten unterschiedlich definiert. Im Leader-Kontext wird immer wieder betont, dass etwas neu für die Region sein muss. Dabei geht es nicht nur um technische Neuerungen, sondern auch um soziale Innovation (Dargan und Shucksmith, 2008; Dax et al., 2016; Schnaut, Pollermann und Raue, 2012). Da Innovation an sich in diesem Kontext kaum zu operationalisieren ist, beziehen sich die Analysen zum einen auf die Frage, ob Bedingungen zur Entstehung von Innovation gegeben waren. Zum anderen liefern Einschätzungen der befragten ZWE Hinweise darauf, ob innovative Projekte und Aktionen realisiert wurden.

Die **Bedingungen zur Entstehung** von Innovation zeigten sich in den LAGn wie folgt:

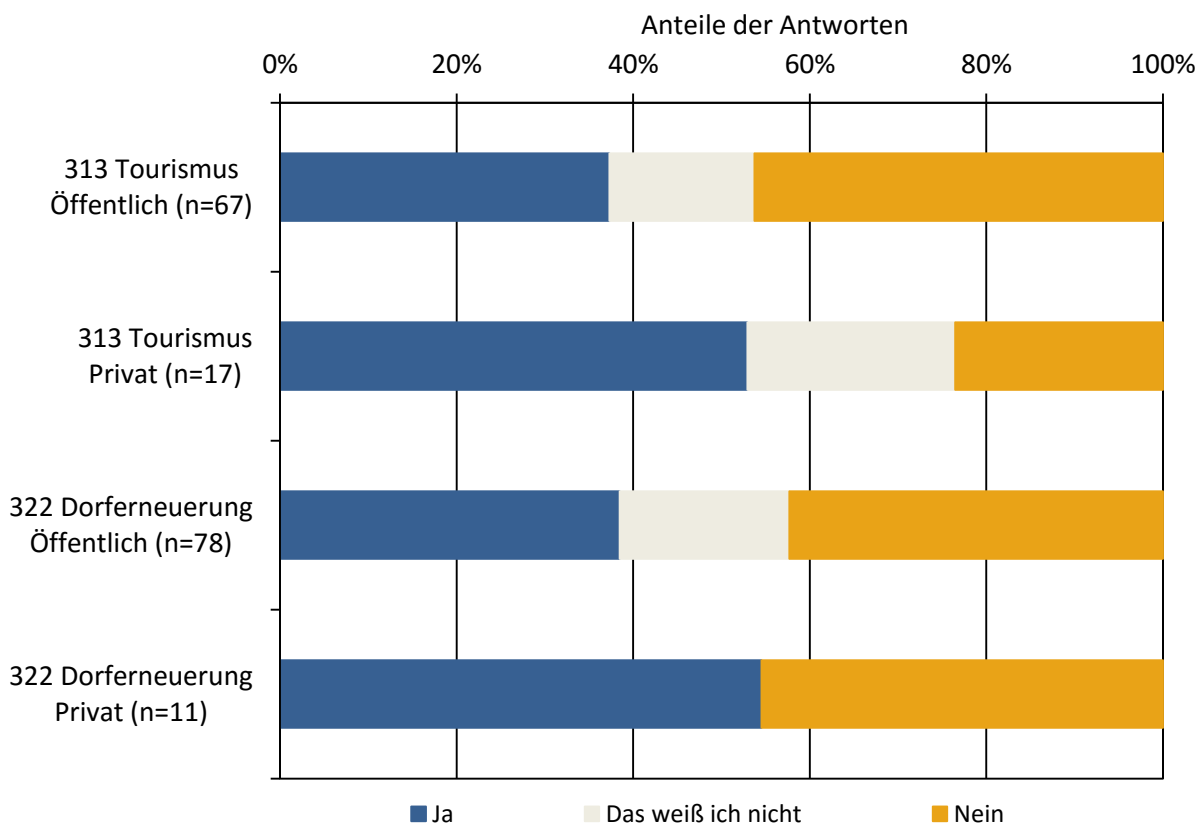
- a) Die Heterogenität als innovationsfördernde Rahmenbedingung war eher im mittleren Bereich zu sehen. Auch wenn die LAGn hinsichtlich der thematischen und institutionellen Zusammensetzung vielfältig waren, war die Zusammensetzung hinsichtlich Geschlecht, Alter und Bildungsstand eher homogen.
- b) Das Kommunikations- und Kooperationsklima in den LAGn wird von den LAG-Mitgliedern überwiegend gut beurteilt.
- c) Ein gravierendes Problem waren insbesondere die aus Sicht der RM einschränkenden Förderbedingungen.
- d) Dass die Projektideen der bis zur RM-Befragung beschlossenen Projekte (RM*) im Durchschnitt der LAGn zu einem Viertel *während* und zu über der Hälfte *nach* Erstellung der IES entstanden, zeigt, dass im Umsetzungsprozess Möglichkeiten und Freiräume zur Ideengenerierung bestanden.

Die Selbsteinschätzungen der Projektträger zur **Realisierung von innovativen Projekten** zeigt **Abbildung 35**. Insgesamt hatten gut 40 % der Befragten bejaht, dass für die AktivRegion neue Ideen oder Handlungsansätze umgesetzt wurden (42 % Nein, 17 % keine Einschätzung). Vor dem Hintergrund der relativ engen Fördermöglichkeiten, ist es positiv zu vermerken, dass durchaus

„Innovation“ stattgefunden hat. Dabei ist auffällig, dass der Anteil der als innovativ eingeschätzten Projekte bei privaten Projektträgern deutlich¹⁰⁰ höher war als bei den Öffentlichen.

Zur Frage nach der Art der Innovation war die meist genannte Antwortkategorie „Angebot neuer Produkte oder Dienstleistungen“ (38 Nennungen), jeweils 27 Nennungen entfielen auf die „Erprobung neuer Formen der Zusammenarbeit oder Organisation“ sowie insbesondere bei touristischen Nennungen die „Erschließung neuer Märkte/Kundengruppen“. „Neue technische Verfahren“ spielten erwartungsgemäß eine geringere Rolle (12 Nennungen). Die Frage zur **Diffusion** der Projektideen ergab, dass bei gut der Hälfte der befragten Projekte InteressentInnen bekannt waren, die ein ähnliches Projekt initiieren wollten.

Abbildung 35: Anteil innovativer Projekte getrennt nach Maßnahmencode und Projektträgertyp



Quelle: Eigene Darstellung nach ZWE*¹⁰¹.

¹⁰⁰ Aufgrund der relativ geringen Fallzahlen der befragten privaten Projekte ist dies statistisch nicht belastbar. Die Zahlen stellten sich wie folgt dar: bei Privaten 56 % Anteil innovativer Projekte (bei 36 Projekten) und bei staatlichen Projektträgern 35 % (132 Projekte). Die Tendenz trat aber auch bei allen in der 7-Länder-Evaluierung befragten Projekten auf: So war der Anteil innovativer Projekte 46 % bei den Privaten und 31 % bei den Staatlichen.

¹⁰¹ Frage: Wurden durch Ihr gefördertes Projekt innovative, d. h. für die AktivRegion neue Ideen oder Handlungsansätze umgesetzt?

Insgesamt konnten einige in der Innovationstheorie angenommene Bedingungen für Innovation nicht bzw. nicht optimal erfüllt werden. Dies trifft teilweise auf die Heterogenität der beteiligten Akteure und insbesondere auf die relativ engen Fördermöglichkeiten zu. Dennoch ist positiv zu vermerken, dass „Innovation“ im regionalen Kontext stattgefunden hat. Ferner ist zu erwarten, dass in der Zukunft einige der Innovationen auch in anderen Regionen umgesetzt bzw. weiterentwickelt werden könnten. Dies lässt den Schluss zu, dass der Leader-Ansatz insgesamt in der Lage war, Innovation zu generieren.

Kooperation

Kooperation zwischen den Regionen ist ein zentrales Element des Leader-Ansatzes. In Schleswig-Holstein wurden 26 Kooperationsprojekte über die Maßnahme 421 umgesetzt.¹⁰² Die Zielvorgabe im ZPLR (21 über ELER-Code 421 zu fördernden Projekte) wurde damit übertroffen. Auch die Mittelverausgabung lag im Rahmen der Planungen. Dies ist deshalb bemerkenswert, da sonst eine geringe Inanspruchnahme der Mittel für Kooperationsprojekte ein Europaweites Phänomen ist, das auch in den Bundesländern der 7-Länder-Evaluierung und auch schon in der letzten Förderperiode beobachtet werden konnte (Rau, 2005).

Die Projekte deckten thematisch ein breites Spektrum ab. Laut Förderdaten (mit bis zu drei Themenzuordnungen pro Projekt) lag der Schwerpunkt bei Freizeit und Tourismus, dies hatten 58 % bzw. 46 % der Projekte zum Thema. Weiterhin waren insbesondere Demografie/Soziales (33 %) sowie mit jeweils 21 % Kultur und Neues Wissen/Technologien relevant. Zudem spielten noch Bildung und Gemeinschaftsbildung (Community Development) mit jeweils 17 % sowie Natur-/Umwelt und Wirtschaft mit jeweils 13 % eine Rolle.

Bezüglich der beteiligten PartnerInnen lassen sich die Projekte wie folgt kategorisieren: An allen Kooperationsprojekten waren ausschließlich schleswig-holsteinische LAGn beteiligt. Bei 11 Projekten waren zwei AktivRegionen, bei 12 Projekten drei AktivRegionen und bei einem Projekt vier AktivRegionen beteiligt. Insgesamt gab es also 62 Beteiligte, die sich auf 17 AktivRegionen verteilten. Das heißt, vier AktivRegionen beteiligten sich an keinem Kooperationsprojekt, womit das Landesziel, dass alle AktivRegionen an mindestens einem Kooperationsprojekt beteiligt sein sollten, verfehlt wurde.

Insgesamt war Schleswig-Holstein im Vergleich der anderen Bundesländer der 7-Länder-Evaluierung und im internationalen Vergleich sehr erfolgreich. Als eine günstige Basis hierzu kann die gute Vernetzung der AktivRegionen angesehen werden. Probleme aus Sicht der Befragten waren insbesondere zu aufwändige Förderbedingungen.

¹⁰² Zusätzlich gab es regionsübergreifende Umsetzungen, die als normale 41er AktivRegionen-Projekte finanziert wurden.

Vernetzung

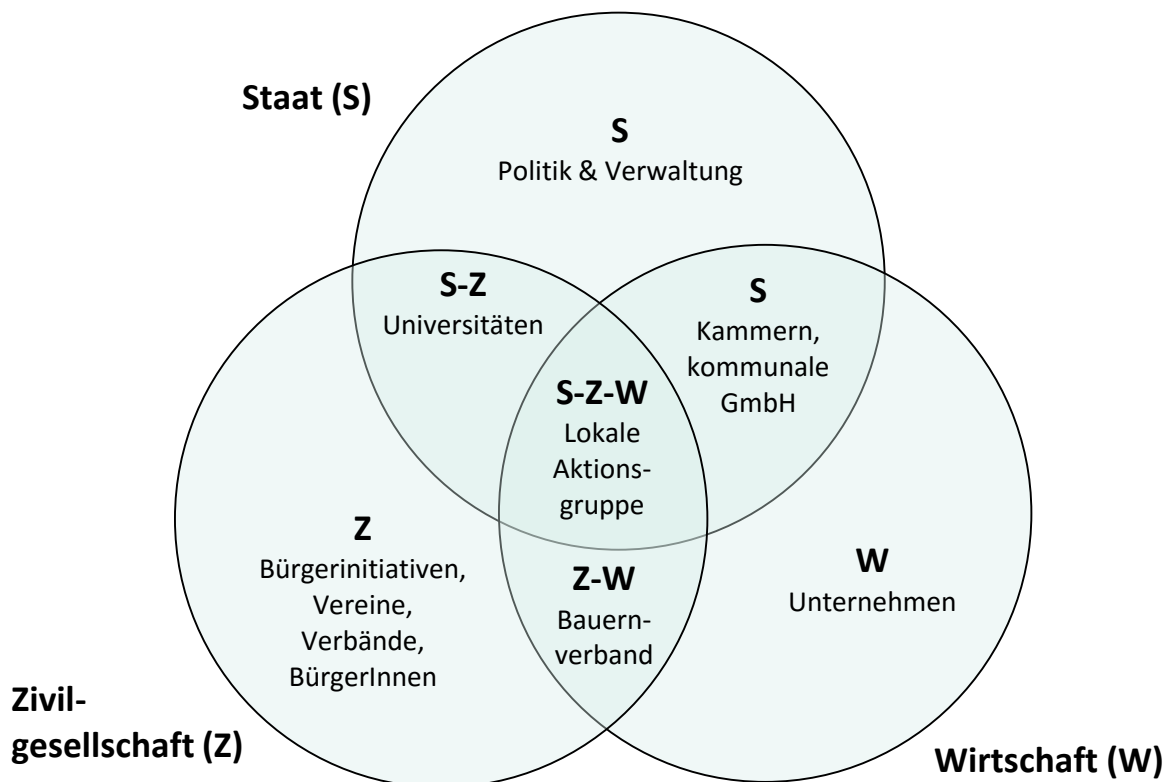
Auf Landesebene waren das Regionalmanagertreffen des Regionen Netzwerks (organisiert durch die Akademie für die Ländlichen Räume Schleswig-Holstein e.V.) und der Beirat zu den AktivRegionen (mit den LAG Vorsitzenden) wichtige Foren der Vernetzung. So konnten in direkter gemeinsamer Kommunikation aktuell relevante Sachverhalte und Bestimmungen geklärt werden. Zudem gibt es verschiedene teilregionale Treffen wie etwa Treffen der RegionalmanagerInnen mit dem zuständigen LLUR.

Zu anderen Prozessen der Regionalentwicklung besteht ganz überwiegend Kontakt und mit knapp zwei Dritteln dieser Prozesse erfolgte eine Zusammenarbeit. Die AktivRegionen bezogen sich dabei eher auf kleinere Räume als die anderen Prozesse und stellen somit eine wichtige Option für die lokale Ebene dar. Die flächendeckende Einführung der AktivRegionen hatte somit insgesamt nicht zu „zu vielen“ Prozessen geführt.

Die Vernetzung der LAGn auf Bundeslandebene ist sehr gut aufgestellt, auch die Teilhabe an bundesweiten Vernetzungsaktivitäten ist etabliert, wobei hier Verbesserungspotenziale geprüft werden sollten.

8.2.3 Verbesserung der Local Governance

Der Begriff der Governance hat in ganz unterschiedlichen Wissenschaftsdisziplinen Konjunktur und wird auch für Zielformulierungen von Politikinterventionen genutzt („Verbesserung der Governance“), wobei häufig die notwendige Operationalisierung/Konkretisierung vernachlässigt wird. Auch der Ex-post-Leitfaden greift den Begriff als „Local Governance“ auf. Da es keine allgemeingültige Definition für Local Governance gibt, erfolgt hier eine Begriffsklärung. Üblicherweise erfolgt im Kontext ländlicher Regionalentwicklung die Fokussierung auf ein Zusammenwirken staatlicher, privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure in Entscheidungsprozessen und Steuerungsstrukturen (Fürst, 2004). Beispiele für Akteursgruppen der drei unterschiedlichen gesellschaftlichen Sphären sind in **Abbildung 36** dargestellt. Dazu ist auch zu bedenken, dass es in der Realität Überschneidungen zwischen den drei Obergruppen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft gibt. Den drei Obergruppen werden auch unterschiedlich prägende Handlungslogiken zugeschrieben: dem Staat die Hierarchie, der Wirtschaft der Markt und der Zivilgesellschaft das Aushandeln (vgl. Fürst, Lahner und Pollermann, 2006).

Abbildung 36: Sphärenmodell gesellschaftlicher Teilbereiche

Quelle: Verändert nach Fürst, Lahner und Pollermann (2006).

Als Local Governance wird hier also eine Form der gesellschaftlichen Steuerung bezeichnet, die auf netzwerkartigen Kooperationen zwischen Akteuren der staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Sphäre zur Bearbeitung von Aufgaben der regionalen Entwicklung basiert. Somit wird kollektives Handeln unterschiedlicher Akteure mit unterschiedlichen Handlungslogiken ermöglicht (Fürst, 2007; Fürst, Lahner und Pollermann, 2006; Grieve und Weinspach, 2010).

Im Kontext der AktivRegionen ist die LAG inkl. dem Regionalmanagement der organisatorische Kern des zu betrachtenden Governance-Arrangements, in dem Akteursgruppen der drei unterschiedlichen gesellschaftlichen Sphären zusammenarbeiten.

Zur Bewertung der Frage „Inwieweit hat Leader zur Verbesserung von *Local Governance* beigetragen?“ (Frage 24) werden die folgenden Kriterien herangezogen:

- Qualität von Local Governance hat sich verbessert,
- Empowerment lokaler Akteure ist erfolgt,
- LAG fördert das Einbeziehen der lokalen Gemeinschaft und Öffentlichkeit,
- Koordination von verschiedenen Ebenen hat sich verbessert (Multilevel-Governance).

Qualität von Local Governance

Zur Bewertung des Kriteriums sind anknüpfend an die eben erfolgte Definition hinsichtlich der Qualität von Governance verschiedene Aspekte zu betrachten. Zentrale Indikatoren zur **Funktionalität des Governance-Arrangements** werden in **Abbildung 37** dargestellt.

Insgesamt bewegt sich die Zufriedenheit auf einem hohen Niveau. In der Befragung 2013 ließen sich relativ wenige Unterschiede zwischen den Akteursgruppen feststellen. Die **Input-Legitimation** (IES als Grundlage, Zufriedenheit mit Entscheidungsprozessen) wurde zumeist sehr positiv bewertet. Auch dort gibt es keine größeren Unterschiede zwischen den Akteursgruppen, d. h. die zivilgesellschaftlichen Akteure waren zwar am zufriedensten, aber auch die staatlichen Akteure sehen eine solche Verausgabung von öffentlichen Geldern als legitim an (LAG13*). Auch die Bewertungen zur Möglichkeit, „Probleme offen anzusprechen“ weisen auf eine vertrauensvolle Zusammenarbeit hin. Die Zufriedenheit mit ausgewählten Projekten fällt zwar im Vergleich zu den anderen Indikatoren etwas geringer aus, dennoch ist insgesamt auch dieser Aspekt (als **Output-Legitimation**) positiv zu bewerten.

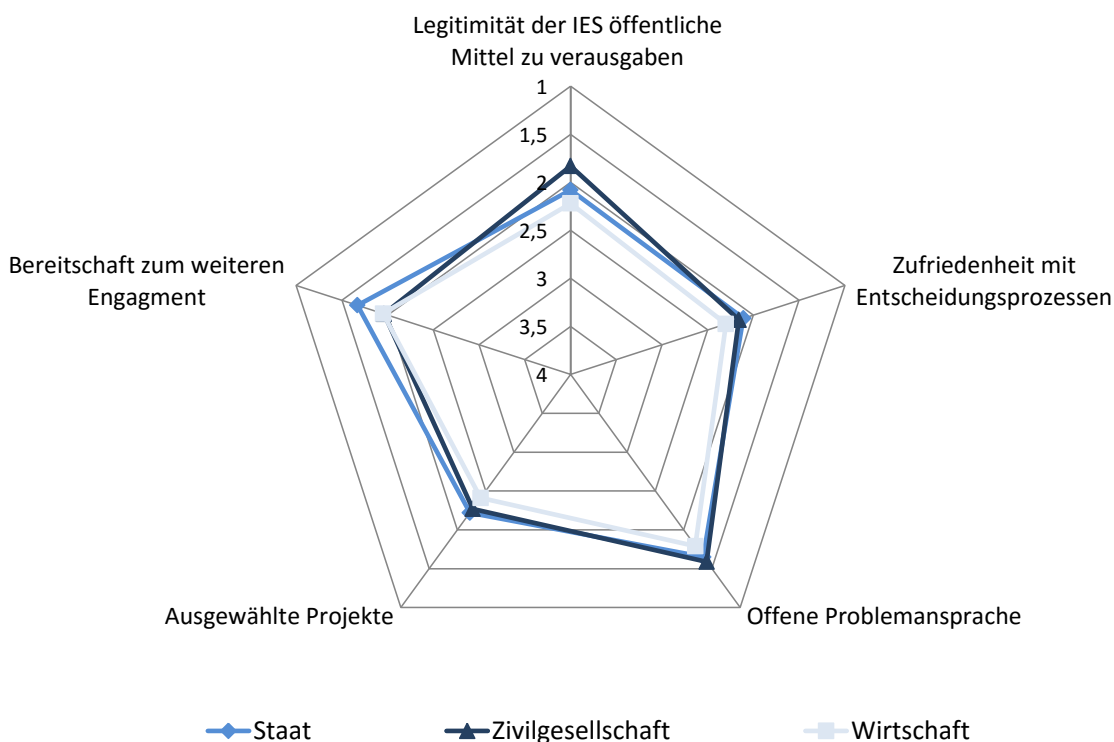
Der Vergleich mit den Befragungsergebnissen von 2009 zeigt, dass sich die Werte¹⁰³ insgesamt wenig verändert haben. Auffällige Verschiebungen sind bei den fünf Aspekten lediglich bei der Bereitschaft zum weiteren Engagement festzustellen (bei den staatlichen Akteuren verbesserte sich der Wert von 1,86 auf 1,67 und bei den Wirtschaftsakteuren von 2,19 auf 1,95).

Die in **Abbildung 37** dargestellte Bereitschaft zum weiteren Engagement ist ein wichtiges Indiz für die **Stabilität von Governance-Arrangements** (LAG13*). Auch wenn die Bereitschaft der Wirtschaftsakteure etwas geringer ist, zeigte sich aber ein insgesamt positives Bild.¹⁰⁴

Aufgrund der allgemein hohen Zufriedenheiten kann landesweit von erfolgreich etablierten Governance-Arrangements ausgegangen werden.

¹⁰³ In den folgenden Kapiteln werden teilweise zur Visualisierung die Mittelwerte genutzt. Mittelwerte allein wären aber nicht aussagekräftig, da z. B. eine polarisierte Verteilung von Einschätzungen ganz andere Schlussfolgerungen bedeuten als eine einhellige Verteilung in der Mitte. Für die Analyse wurden daher zunächst auch die Häufigkeitsverteilungen in den jeweiligen Kategorien betrachtet (in der Halbzeitbewertung waren diese zu zentralen Governance-Aspekten auch in den Abbildungen so dargestellt). Sofern sinnvoll wurden diese dann in den Abbildungen zu Mittelwerten verdichtet.

¹⁰⁴ Insbesondere bei der Beteiligung der Wirtschaft ist aber generell zu beachten, dass Akteure ihr Engagement auch unter Opportunitätskostenaspekten betrachten könnten: Sind ihre Ziele nicht umfassend über die AktivRegionen-Prozesse umsetzbar, dann steigen sie aus oder beteiligen sich gar nicht. Das bedeutet, dass ein gemeinschaftsgutorientierter Prozess für bestimmte Akteure nicht attraktiv ist. Somit prägt das Spektrum der Fördermöglichkeiten auch das Spektrum der Beteiligten.

Abbildung 37: Zentrale Governance-Indikatoren 2013 getrennt nach Sphären

Mittelwerte der Antworten aus der LAG-Befragung 2013 (Akteure getrennt nach gesellschaftlichen Teilbereichen)

Es wurde eine sechsstufige Skala verwendet (1=sehr zufrieden bis 6=sehr unzufrieden). Aufgrund der positiven Wertungen wird hier nur der Ausschnitt 1 bis 4 angezeigt.

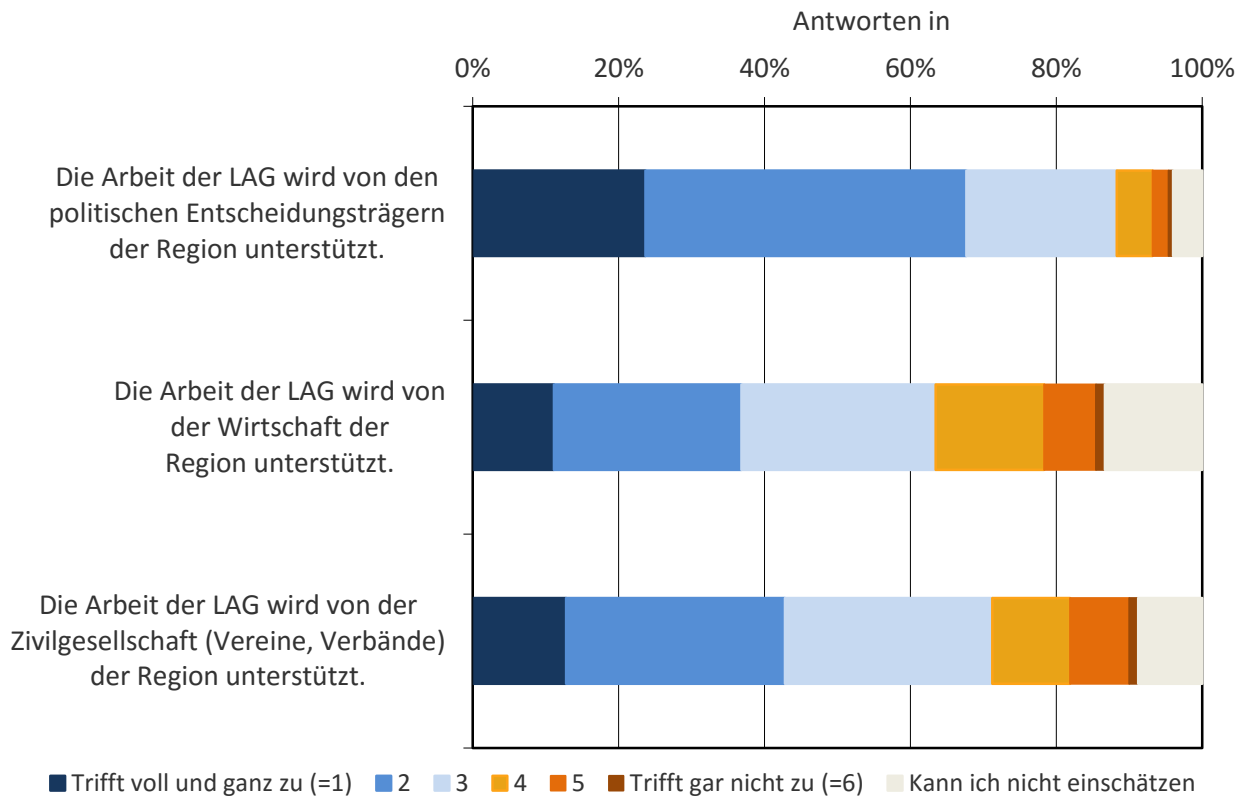
Quelle: Eigene Darstellung nach LAG13*.

Die AktivRegionen-Förderung hat in verschiedener Hinsicht zur Qualität einer Local Governance in den ländlichen Gebieten beigetragen:

- Durch die LAGn sind im ländlichen Raum Schleswig-Holsteins nahezu flächendeckend Governance-Arrangements zur Zusammenarbeit von Akteuren aus Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft etabliert, wobei die Zufriedenheiten mit den wichtigsten Aspekten der Entscheidungsprozesse insgesamt hoch sind.
- Von den befragten Akteuren gibt es auch positive Einschätzungen zur Legitimität, außerdem erfolgt eine Unterstützung aus der Region durch Sachspenden und ehrenamtliches Engagement.
- Weiterentwicklungen des Sozialkapitals haben sich durch das Kennenlernen und die Zusammenarbeit ergeben, was sich u. a. in einem verbesserten Verständnis für andere Akteursgruppen niederschlägt. Insbesondere die Beziehungen zu Vereinen/Verbänden haben sich häufig verbessert.

Die **Unterstützung durch politische Entscheidungsträger, Wirtschaft sowie Zivilgesellschaft** für die Arbeit der LAGn wird von den LAG-Mitgliedern überwiegend positiv wahrgenommen (siehe **Abbildung 38**), allerdings gibt es relativ viele Bewertungen im mittleren Bereich der 6er Skala. Insbesondere die Unterstützung der Arbeit der LAG durch die Wirtschaft der Region wird selten als optimal eingeschätzt (LAG13*).

Abbildung 38: Unterstützung für die Arbeit der LAG aus der Region



Quelle: Eigene Darstellung nach LAG13*; n=325.

Empowerment

Empowerment meint Selbstermächtigung bzw. die Befähigung von Akteuren zu eigenständigem Handeln und Artikulation sowie Durchsetzung ihrer Interessen. Empowerment beschreibt aber auch einen „fürsorglichen Ansatz“, der beinhaltet, dass marginale Bevölkerungsgruppen und Individuen befähigt werden müssen bzw. sollen, um gesellschaftliche Teilhabe zu erlangen bzw. einzufordern. Im Kontext von Leader wird im Folgenden vor allem die Repräsentanz verschiedener Akteursgruppen (z. B. junge Menschen, Frauen, PolitikerInnen, etc.) sowie die Nutzung von Mitgestaltungsmöglichkeiten zur lokalen Entwicklung betrachtet (Storey, 1999). Dazu sind einerseits Angebote zur Teilhabe und andererseits Fähigkeiten zur Teilnahme zu betrachten.

Die institutionelle und thematische Zusammensetzung der LAGn wurde bereits dargestellt. Ähnlich wie in anderen Gremien, z. B. Gemeinderäten, überwiegen in den LAGn ein bestimmter Teil der Gesellschaft – gut ausgebildet, überwiegend männlich, im mittleren Alter – und andere Gruppen sind eher über hauptamtliche Interessenvertretungen oder gar nicht präsent.

Auch für Nicht-LAG-Mitglieder gab es zahlreiche Arbeits- und Projektgruppen. Dabei sind je nach Aufgabenstellung in der Praxis gezielte Formen der Ansprache auch sinnvoller als unspezifische Einladungen „an alle“, so sollte klar sein, dass die AktivRegionen nur bedingt ein Instrument zur aktivierenden Beteiligung der gesamten Bevölkerung waren.

Insgesamt werden die AktivRegionen von den LAG-Mitgliedern als eine Möglichkeit gesehen, neue Möglichkeiten zur Entwicklung der Region aufzuzeigen, und zudem stärkt der AktivRegionen-Prozess die individuelle Handlungsfähigkeit der Akteure, insbesondere durch eine bessere Vernetzung und Austausch mit anderen Akteuren. Das Empowerment beschränkt sich aber auf bestimmte Akteure der ländlichen Entwicklung.

Einbeziehung der lokalen Gemeinschaft/Öffentlichkeit durch Leader

Dieses Kriterium basiert auf der englischsprachigen Formulierung: „LAG actively encourages the community involvement“. Mit lokaler Gemeinschaft sind hier die in der Region lebenden Menschen und deren Aktivitäten zur Mitgestaltung der Region gemeint.

Es gab umfangreiche Aktivitäten zum Einbeziehen der Öffentlichkeit, mit denen unterschiedliche Zielgruppen über die LAGn und ihr Umfeld hinaus erreicht wurden. Dazu wurde die Öffentlichkeitsarbeit der Regionalmanagements gut bewertet, dennoch sollten die Bemühungen, die AktivRegion-Projekte auch einer breiten Öffentlichkeit bekannt zu machen, verstärkt werden. Dabei hat das Land Schleswig-Holstein früh durch eine breite Presse- und Öffentlichkeitsarbeit gute Voraussetzungen geschaffen.

Koordination von verschiedenen Governance-Ebenen (Multilevel-Governance)

Für die Umsetzung von Leader sind weitere steuerungsrelevante Ebenen im Sinne einer Multilevel-Governance (Pollermann, Raue und Schnaut, 2014) von besonderer Relevanz. Dies betrifft insbesondere die verschiedenen Institutionen des „ELER-Systems“ und ihre Art der Interaktion sowie die vorgeschriebenen Verwaltungsabläufe und den daraus resultierenden Grad von Autonomie für die LAG (Grieve und Weinspach, 2010, S. 24). Im Detail beinhaltet dies insbesondere

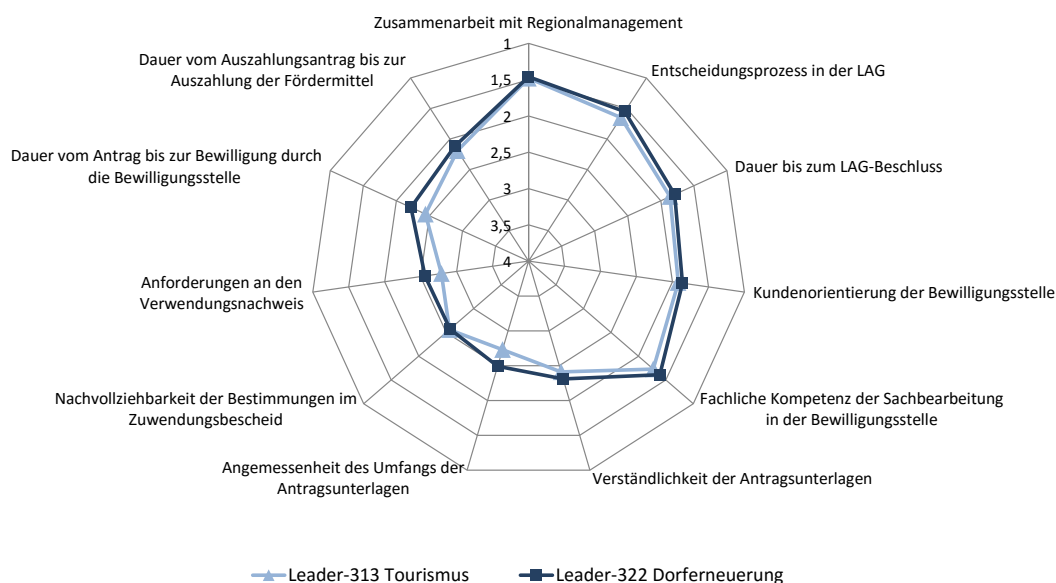
- die Kommunikation zwischen Ministerium/Fachreferat und Bewilligungsstellen bzw. LAGn sowie zwischen LAGn und Bewilligungsstellen und
- die Angemessenheit der Umsetzungsverfahren und Regelungen.

Die Einschätzungen der Regionalmanagements zur **Interaktion der LAGn mit Fachreferat und Bewilligungsstellen** wurden bereits zur HZB abgefragt. Dort wurde die prinzipiell gute Kommunikation zwischen den relevanten Akteursgruppen (RM, MELUR-Fachreferat ILE, LLUR) dargelegt.

Verbesserungsbedarfe aus Sicht der RegionalmanagerInnen zeigten sich bei der Gültigkeitsdauer von Informationen (hier ist an den Befragungszeitraum zu erinnern: 2010 gab es diesbezüglich z. B. zum Health Check Unzufriedenheiten), was auf den häufigen Wechsel bei den Durchführungsbestimmungen hindeutet.

Insbesondere die überwiegend sehr guten Bewertungen für die Beratung durch das LLUR und das positive Bild bei der Berücksichtigung von Anregungen seitens des Fachreferates des MELUR belegen ein günstiges Bild des kommunikativen Miteinanders in Schleswig-Holstein (die Bewertungen sind auch im Vergleich mit den anderen Bundesländern positiv ausgefallen). Neben dem kommunikativen und kooperativen Verhalten der Akteure spielt hier auch die geringe Größe des Landes Schleswig-Holstein sowie die kontinuierliche Arbeit der Akademie für die ländlichen Räume als Vernetzungsinstitution eine positive Rolle.

Bei der Angemessenheit der Umsetzungsprozeduren und Regelungen ist der Aspekt der Flexibilität bzw. der Offenheit für nicht standardisierbare Vorhaben und Abläufe wichtig. Daneben ist aber auch die Praktikabilität und Handhabbarkeit der verschiedenen Verfahrensschritte für die ZWE, insbesondere für nicht-öffentliche Träger, von Bedeutung. Auch hier spiegeln sich die bereits in der HZB aufgezeigten Defizite in den Ergebnissen der ZWE-Befragung. Die Ergebnisse der Zuwendungsempfängerbefragung sind in **Abbildung 39** zusammengefasst. Bezüglich der Kundenzufriedenheit zeigt sich, dass die Zuwendungsempfänger insbesondere die Zusammenarbeit mit dem Regionalmanagement, aber auch das weitere Verfahren mit der LAG positiv bewerten. Auch die Kundenorientierung und fachliche Kompetenz der Bewilligungsstellen werden positiv bewertet. Klar weniger positiv werden jedoch einzelne Aspekte des administrativen Förderverfahrens eingestuft.

Abbildung 39: Zufriedenheiten der Zuwendungsempfänger mit dem Förderverfahren

Mittelwerte der Antworten auf die Frage: *Wie zufrieden oder unzufrieden waren Sie mit den folgenden Gesichtspunkten des Förderverfahrens? (zu AktivRegionen-Projekten nach ELER-Codes)*

Es wurde eine sechsstufige Skala verwendet (1=sehr zufrieden bis 6=sehr unzufrieden). Aufgrund der positiven Wertungen wird hier nur der Ausschnitt 1 bis 4 angezeigt.

Quelle: Eigene Darstellung nach ZWE*, n=175.

8.2.4 Kapazitätsaufbau für Beschäftigung und Diversifizierung

Die Frage „Inwieweit hat Leader zur Bildung lokaler Kapazitäten für Beschäftigung und Diversifizierung beigetragen?“ (Frage 21) ist eine neue Bewertungsfrage des Ex-post-Leitfadens.

Hier werden zunächst direkte Beschäftigungseffekte im Sinne der geschaffenen Stellen in Vollzeitäquivalenten (FTE) getrennt nach Maßnahmencodes, Alter, Geschlecht und Art der Beschäftigung betrachtet. Dann erfolgt eine Betrachtung, inwieweit die AktivRegionen die Rahmenbedingungen für ökonomische Aktivitäten verbessert haben.

Um direkte Beschäftigungseffekte der AktivRegionen zu analysieren, wurden in der schriftlichen ZWE-Befragung die Beschäftigungseffekte, differenziert nach Geschlecht und Alter sowie nach der Beschäftigungsform, erhoben. Für die Beschäftigungseffekte der Maßnahme 313 wurden durch die Verschneidung der Befragungsdaten mit den Förderdaten 2007 bis 2013 die Beschäftigungseffekte hochgerechnet (bei der ebenfalls befragten Maßnahme 322 erfolgte keine Hochrechnung, da die Anzahl der Projekte mit Beschäftigungseffekten zu gering war). Hier nicht berücksichtigt werden konjunkturelle Beschäftigungseffekte, die vorübergehend z. B. durch die Baumaßnahmen entstanden sind.

Tabelle 54 zeigt den Umfang geschaffener vollzeitäquivalenter Brutto-Arbeitsplätze (FTE). Aufgrund der geringen Projektanzahl je ELER-Code zum Befragungszeitpunkt 2012 wurden für die AktivRegionen nur Projekte im Bereich Tourismus (313) und Dorferneuerung (322) befragt. Oft wird über den ELER eher die bauliche Hülle, aber nicht die Beschäftigung selbst gefördert. Dies erschwert die Zurechnung. Anzumerken ist, dass etwa die Hälfte der neuen Arbeitsplätze lediglich für geringfügig Beschäftigte geschaffen wurde. Für die Altersgruppe der unter 25-Jährigen waren sehr geringe Effekte vorhanden. Zu bedenken ist, dass die Daten durch die Erhebungsform nur wenig belastbar sind, hier werden also eher Größenordnungen als genaue Effekte dargestellt.

Zur räumlichen Verteilung der touristischen Förderungen kann zusammenfassend gesagt werden, dass auch die AktivRegionen außerhalb der touristischen Schwerpunkte an den Küsten ihre touristische Attraktivität durch zahlreiche Projekte steigern konnten. So lag der Anteil der Projekte des Maßnahmencodes 313 auch in den „Hinterlandregionen“ wie Eider-Treene-Sorge, Eider- und Kanal-Region Rendsburg, Holsteins Herz und Mittelholstein jeweils bei knapp einem Viertel. In der AktivRegion Schwentine-Holsteinische Schweiz lag der Anteil bei knapp einem Drittel. In den klassischen Tourismusregionen wie den AktivRegionen Uthlande, Wagrien-Fehmarn und Ostseeküste lag der Anteil jeweils ebenfalls bei etwa einem Drittel der Projekte.

Tabelle 54: Beschäftigungseffekte der ELER-Codes (befragte Projekte und Hochrechnung)¹⁰⁵

| | Umfang der Hochrechnung | Grundgesamt-heit Projekte (2013) | Stich- probe | Frage- bögen mit Arbeits- plätzen | Anteil der Projekte mit Arbeits- plätzen | Neue Arbeitsplätze insgesamt (in FTE) in der Befragung | Neue Arbeitsplätze (in FTE) ¹⁾ insgesamt, Hochrechnung |
|----------------------|-------------------------|----------------------------------|--------------|-----------------------------------|------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| AktivRegionen | | | | | | | |
| 313 | Projekte bis 2013 | 284 | 85 | 10 | 12% | 25,9 | 100,6 |
| 322 | keine | 338 | 89 | 9 | 10% | 17,5 | / |

1) FTE = Vollzeitäquivalent (Full-time equivalent).

Quelle: Eigene Darstellung nach Zuwendungsempfängerbefragung 2012 und Hochrechnung auf Basis der Förderdaten 2007 bis 2013.

Darüber hinaus weisen die positiven Einschätzungen der befragten LAG-Mitglieder zur Aussage „Durch AktivRegionen... wurden neue Entwicklungsmöglichkeiten für die Region aufgezeigt“ (Mittelwert 2,21 auf sechsstufiger Skala) darauf hin, dass sich Möglichkeiten für eine Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft verbessert haben könnten.

¹⁰⁵ Eine Hochrechnung erfolgte nur für die Maßnahmen mit einem größeren Maß an Beschäftigungseffekten, also der Maßnahme 313.

Für die Mehrzahl der Projekte treten eher indirekte als direkte Beschäftigungseffekte auf, wobei die Effekte kaum zu quantifizieren sind. Die indirekten Effekte basieren auf der Stärkung der Tourismusstandorte mit daraus resultierenden höheren Gästezahlen und Umsätzen. Bei der Entwicklung der Destination sind je nach regionaler Situation aber auch andere Faktoren (Initiative der Unternehmen, andere Fördergelder) ebenfalls wesentlich, so dass die Effekte der Förderung kaum zu isolieren sind.

Eine Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung erfolgte vor allem indirekt über die Verbesserung der Infrastruktur. Ein Großteil der wirtschaftsbezogenen Projekte zielt auf die Förderung des Tourismus ab. Dabei trägt die AktivRegionen-Förderung insgesamt zu einer räumlichen Entzerrung der Tourismusströme bei. Positiv zu werten ist, dass weniger eine ggf. wettbewerbsverzerrende Subventionierung einzelner Betriebe erfolgt, sondern vorwiegend die Rahmenbedingungen der Region für den Tourismus gestärkt werden. In der Folge haben idealtypisch eigene Initiativen von Unternehmen bessere Chancen. So werden letztlich Gemeinschaftsgüter wie Radwege, Ausstellungen/Museen oder gemeinsames Marketing gefördert, die andernfalls (z. B. durch einzelne Private) nicht bereitgestellt werden würden. Da für touristische Förderungen ein regionales Gesamtkonzept wichtig ist, war die Einbindung der Förderung in die AktivRegionen-Prozesse positiv zu werten.

8.2.5 Beitrag zu Zielen der Entwicklungsstrategien und des -programms

Zur Bewertung der Frage „Inwieweit haben die LAGn zur Erreichung der Ziele der Entwicklungsstrategien und des Entwicklungsprogramms beigetragen?“ erfolgen hier zunächst Analysen zu den Entwicklungsstrategien der AktivRegionen und dann zu den Beiträgen zu Zielen des Entwicklungsprogramms.

Beitrag zu Zielen der Entwicklungsstrategien

Da sowohl die **Ziele der Entwicklungsstrategien** (IES) der 21 AktivRegionen als auch die jeweiligen Kontextbedingungen höchst vielfältig sind, ist eine Einschätzung zur Erreichung der jeweils spezifischen Ziele nur regionsindividuell möglich. Dieser Aufwand ist im Rahmen der Evaluations-tätigkeiten nicht leistbar. Durch die Befragung der RegionalmanagerInnen (2010) und LAG-Mitglieder (2013) können aber Einschätzungen zum Grad der Zielerreichung der jeweiligen Strategien insgesamt sowie zu Handlungsfeldern, die einen besonders guten/schlechten Umsetzungsstand aufwiesen, dargestellt werden. Auch die Einschätzungen der LAG-Mitglieder zu hauptsächlichen Wirkungsfeldern geben Hinweise, in welchen Bereichen die LAGn wirksame Beiträge geliefert haben.

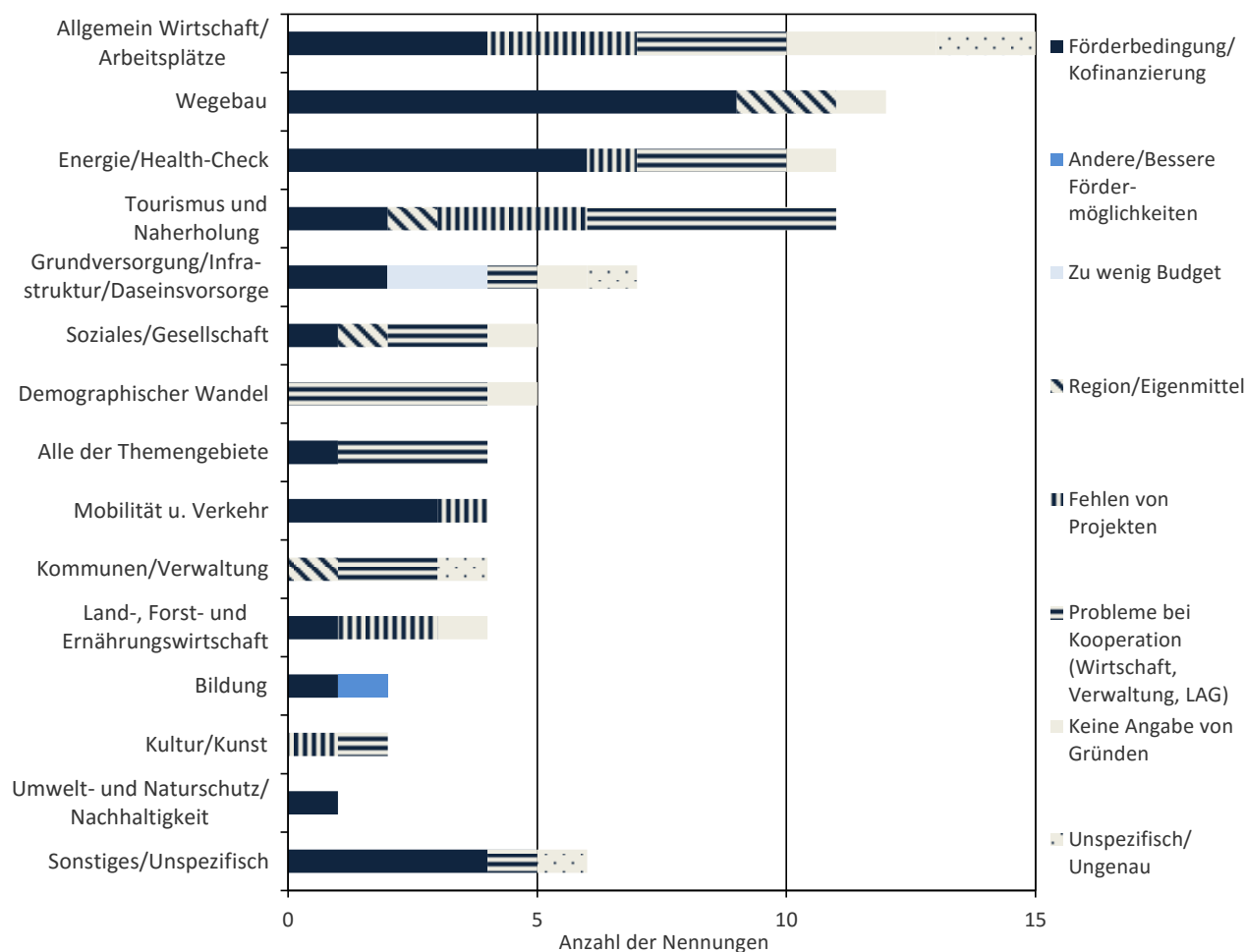
Der überwiegende Teil der befragten LAG-Mitglieder sah die Ziele der jeweiligen Entwicklungsstrategie zum Zeitpunkt der Befragung als weitgehend oder überwiegend erreicht an (zusammen 58 % der Befragten) und nur ein einzelner Befragter gab eine überwiegende Nicht-Erreichung der Ziele an.

Auf die offene Frage nach Handlungsfeldern, in denen sie eine größere Wirkung erwartet hätten, machte 2013 knapp ein Fünftel der befragten LAG-Mitglieder Angaben (61 Befragte nannten 93 Themen, wobei für 84 Themen auch insgesamt 88 Gründe für die nicht erwartungsgemäße Umsetzung genannt wurden). Die Häufigkeiten der Nennungen der Befragten sind in **Abbildung 40** zusammenfassend dargestellt.

Am häufigsten wurde Wirtschaft im Allgemeinen genannt, gefolgt von Wegebau und Energie/Health Check sowie Tourismus¹⁰⁶. Die häufigsten Begründungen, warum die erwarteten Wirkungen ausblieben, bezogen sich auf Förderbedingungen und Kofinanzierung (38 %). Darüber hinaus wurden Probleme bei der Kooperation mit anderen Akteuren (27 % der genannten Gründe) und das Fehlen von umsetzungsfähigen Projekten (12 %) häufig als Gründe angegeben. Weiterhin waren auch regional bedingte Probleme bzw. (finanzielle) Schwäche der Region (5 %) relevant. Demgegenüber wurden zu wenig Budget bei der Förderung insgesamt (2 %) oder dass andere Förderungen attraktiver/relevanter seien (1 %) kaum genannt.

¹⁰⁶ Gleichwohl gab es zu Tourismus viele Projekte. Da touristische Themen in fast allen LAGn ein Handlungsfeld waren, ist es nicht verwunderlich, dass auch hier einiges an Nennungen zusammenkam. Insofern stellt diese Auswertung auch keinen Hinweis auf einen Zielerreichungsgrad dar, da dies dazu in Relation zu den Handlungsfeldern der IES gesetzt werden müsste.

Abbildung 40: Einschätzung der LAG-Mitglieder zu schlechter als erwartet umgesetzten Themenbereichen und diesbezüglichen Gründen



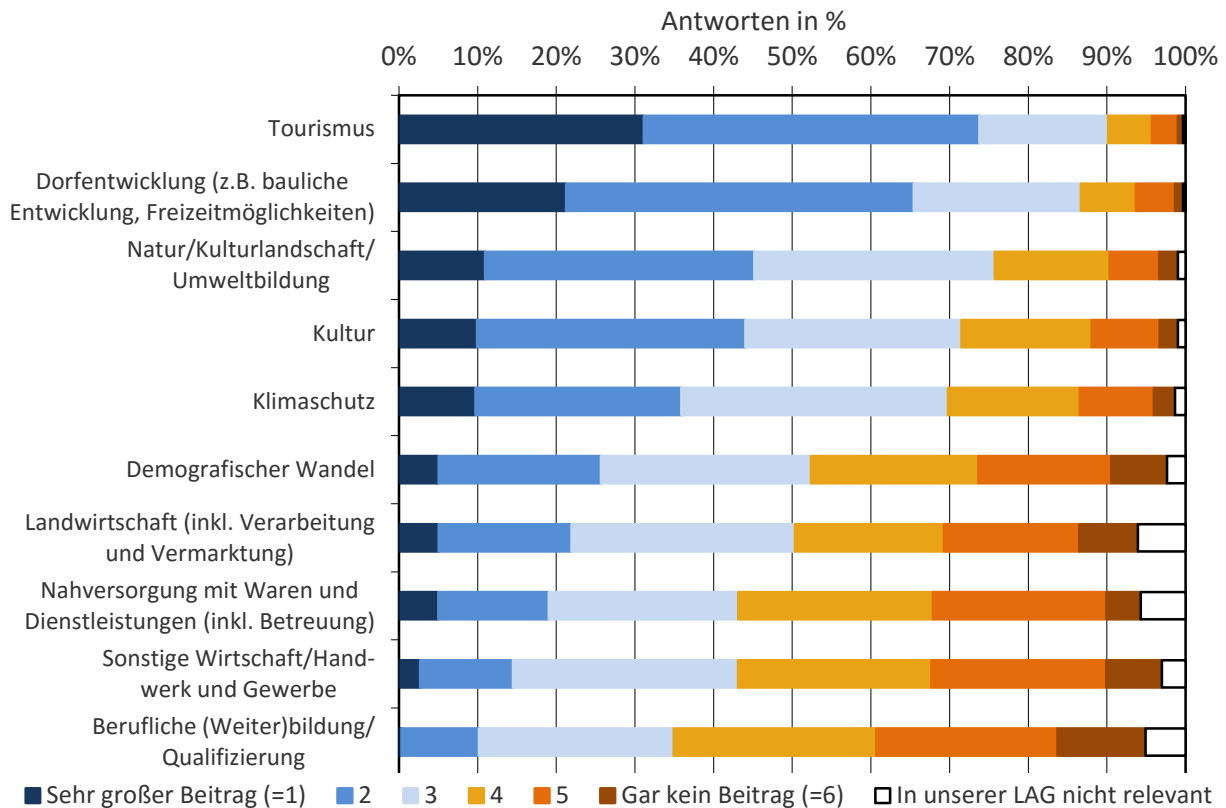
Quelle: Eigene Darstellung nach LAG13*, n=97.

Betrachtet man die Themengebiete einzeln, lässt sich beobachten, dass die o. g. Gründe für nicht erfüllte Erwartungen variieren. Probleme durch nicht passende Förderbedingungen traten v. a. bei den Themen Wirtschaft, Wegebau und Energie/Health Check auf. Hier bestätigt sich, dass die AktivRegionen als Instrument der Wirtschaftsförderung enge Restriktionen aufweisen. Im Bereich HC wurden die Förderbedingungen als zu einschränkend und zu Beginn unklar kritisiert („Es fehlte lange Zeit an belastbaren Angaben über die Förderbedingungen.“).

Eine Betrachtung der Ergebnisse aus der LAG-Befragung zum Beitrag der AktivRegionen in unterschiedlichen Handlungsfeldern illustriert die Schwerpunkte der Leader-Wirkungen (siehe **Abbildung 41**). Die höchsten Beiträge sehen die LAG-Mitglieder insbesondere in den Bereichen Tourismus und Dorfentwicklung, aber auch in den Bereichen Natur/Kulturlandschaft/Umweltbildung, Kultur und Klimaschutz. Demgegenüber hatten die AktivRegionen in Handlungsfeldern wie Qualifizierung, Landwirtschaft oder Nahversorgung deutlich weniger Relevanz. Die Ursachen sind un-

terschiedlich. Zum Teil wurden die Themenfelder in den LAGn wenig forciert, zum Teil boten, wie auch in **Abbildung 40** illustriert, die Förderkonditionen wenig passende Möglichkeiten.

Abbildung 41: Einschätzung der LAG-Mitglieder zum Beitrag der AktivRegionen nach Handlungsfeldern



Quelle: Eigene Darstellung nach LAG13*, n=306.

Die LAG-Mitglieder sehen die Ziele der Entwicklungsstrategien überwiegend als erreicht an, allerdings gab es auch Umsetzungsdefizite z. B. in den Bereichen Wirtschaft/Landwirtschaft. Zudem zeigt sich, dass schwerpunktmäßig nur bestimmte Bereiche der ländlichen Entwicklung bearbeitet wurden, während andere Bereiche wie die Nahversorgung oder Bildung kaum adressiert wurden.

Beitrag zu Zielen des Entwicklungsprogramms

Aufgrund der nicht näher definierten Zielniveaus im ZPLR erfolgt nur eine allgemeine Einstufung, inwieweit aufgrund der umgesetzten Projekte Beiträge zur Zielerreichung anzunehmen sind. Teilweise sind Aussagen zur Zielerreichung direkt aus den bisherigen Erörterungen der Bewertungsfragen möglich, in diesen Fällen erfolgt ein entsprechender Verweis. Hier werden die spezifischen Ziele des Schwerpunkts 4 erörtert (die Beiträge zu weiteren Zielen werden im Modulbericht ausführlicher thematisiert):

- **Verstärkte Mobilisierung der endogenen Entwicklungspotenziale in ländlichen Regionen:** Insgesamt kann dieses Ziel als erreicht angesehen werden, allerdings ist die Zielerreichung

aufgrund des nicht definierten Zielniveaus wenig aussagekräftig (das gilt auch für die meisten der folgenden Bewertungen). Eine nähere Darlegung erfolgt im Modulbericht 8_MB AktivRegionen in Kapitel 4.4.

- **Verbesserung von regionaler Kooperation und Stärkung der Beteiligung wesentlicher Akteure:** dies Ziel wurde erreicht, eine ausführliche Bewertung findet sich bei der Beantwortung der Bewertungsfragen zu Governance (siehe 8_MB AktivRegionen, Kapitel 4.2).
- **Entwicklung und Verbreitung innovativer Ansätze:** dies Ziel wurde erreicht, allerdings sind hier die eigentlichen Potenziale des Leader-Ansatzes noch nicht voll ausgeschöpft worden. Dies ist ausführlich bei der Beantwortung der entsprechenden Bewertungsfragen zur Etablierung des Leader-Ansatzes dargelegt (siehe 8_MB AktivRegionen, Kapitel 4.1.6).
- **Umsetzung von mindestens einem Kooperationsprojekt pro LAG:** Zwar wurden insgesamt 24 Kooperationsprojekte über die Maßnahme 421 umgesetzt, jedoch beteiligten sich vier AktivRegionen an keinem Kooperationsprojekt. Damit ist das Landesziel, dass alle AktivRegionen an mindestens einem Kooperationsprojekt beteiligt sein sollten, verfehlt (siehe 8_MB AktivRegionen, Kapitel 4.1.7).
- **Abschwächung des Klimawandels und Erleichterung einer angemessenen Anpassung an die Folgen:** die umgesetzten Projekte im Bereich Klimaschutz hatten ganz überwiegend die „Abschwächung des Klimawandels“ im Fokus, während es kaum Projekte zur „Anpassung an die Folgen“ gab. Durch die Vielzahl der klimarelevanten Projekte ist also ein relevanter Beitrag zu erwarten (siehe 8_MB AktivRegionen, Kapitel 4.4).

Die Einschätzungen zur Zielerreichung zeigten ein gemischtes Bild, wobei in den wirklich zum AktivRegionen-Ansatz passenden Bereichen insgesamt hohe Beiträge zu vermerken sind. Im Folgenden werden die Beiträge der geförderten Projekte zu den im ZPLR für AktivRegionen zentralen Themen (Endogene Potenziale, Tourismus, Lebensqualität, demografischer Wandel, Energie/Klimaschutz sowie Umwelt/Natur) näher erläutert.

Endogene Potenziale

Die erfolgreiche **Identifikation von Potenzialen** wurde bereits zur Halbzeitbewertung dargelegt. Auch die RegionalmanagerInnen stuften die Nützlichkeit der IES zur „Identifizierung von Stärken, Schwächen und Entwicklungspotenzialen“ positiv ein (RM*). Die LAG-Befragung ergab positive Bewertungen zur Frage, ob „regionale Besonderheiten“ eine größere Wertschätzung erfahren (LAG13*) und die IES „der spezifischen Situation der Region gerecht“ wird.

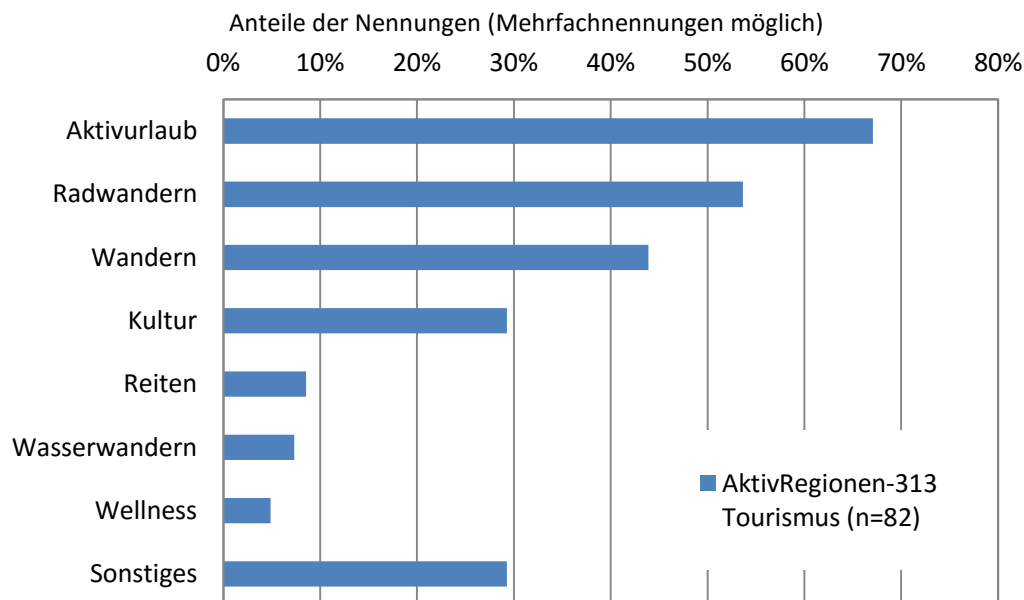
Letztlich trugen die AktivRegionen zur Verdeutlichung der endogenen Potenziale bei und auch die Nutzung und Verbesserung von endogenen Potenzialen sind gelungen, allerdings sind Defizite im Bereich der Nutzung der regionseigenen ökonomischen Ressourcen vorhanden (z. B. bei der Akquisition von Finanzmitteln) und die Neuentdeckung von Potenzialen blieb begrenzt.

Tourismus

Der Tourismus hat unter den wirtschaftlichen Themen der LAGn klar den höchsten Anteil in der Projektumsetzung. Insgesamt wurden allein knapp 20 % der Mittel über AktivRegionen-Projekte des Maßnahmencode 313 verausgabt. Einen Überblick über die touristischen Segmente der Projekte gibt **Abbildung 42**. Hier ist auffällig, dass der Bereich „Wellness“ praktisch keine Rolle spielt. Da dies aber durchaus als ein wichtiger touristischer Bereich zu sehen ist, der z. B. weniger saison- und witterungsabhängig ist, kann dies als ungenutztes Potenzial bewertet werden.

Insgesamt tragen die über AktivRegionen geförderten Projekte in ihrer Gesamtheit in vielfältiger Weise zur Aufwertung der Region als touristische Destinationen bei, wobei sich dies nicht nur auf bereits hochentwickelte Tourismusregionen, sondern auch auf weniger frequentierte Destinationen im Binnenland bezieht. Günstig ist, dass allgemeine touristische Infrastrukturen gefördert werden, die sonst wegen ihres Gemeinschaftsgutcharakters¹⁰⁷ nicht von privater Seite finanziert werden würden. Eine weitere Einordnung der touristischen Aktivitäten in den Kontext weiterer Aktivitäten zur Diversifizierung findet sich in Kapitel 8.2.4.

Abbildung 42: Tourismussegmente von AktivRegionen-Projekten



Quelle: Eigene Darstellung nach ZWE*; Mehrfachnennungen waren möglich.

¹⁰⁷ Der Gemeinschaftsgutcharakter ist schon durch die Komplexität des „Produkts“ Tourismus bedingt, das neben privatwirtschaftlichen Leistungen die Bereitstellung öffentlicher Güter (wie Weeginfrastruktur etc.) erfordert.

Lebensqualität

Eine detaillierte Herleitung der zu betrachtenden Dimensionen findet sich im VT Lebensqualität (9.9_EM Lebensqualität). Die AktivRegionen waren sehr unterschiedlich in den einzelnen Dimensionen wirksam. Projekte zur Lebensqualität wurden insbesondere aus dem Maßnahmencode zur Dorferneuerung (322) gefördert.

Die **soziale Infrastruktur** in Form von Dorfgemeinschaftshäusern, Vereinsheimen, Mehrgenerationentreffs oder Einrichtungen zur Betreuung von SeniorInnen, Jugendlichen und Kindern hatte einen großen Anteil bei den AktivRegion-Projekten. Die Zielgruppen der Projekte gestalteten sich ganz unterschiedlich, in der Regel wurden mehrere Nutzergruppen angesprochen. Ein hoher Anteil der befragten AktivRegionen zur Dorferneuerung (322) richtet sich an Kinder, Jugendliche und SeniorInnen. Dabei werden die Räumlichkeiten in der Regel durch verschiedene Organisationen (z. B. Vereine) genutzt. Die Projekte bieten nicht nur zahlreichen Organisationen einen Raum zum Treffen, sondern stellen auch wichtige Veranstaltungsorte für die Bevölkerung dar.

Im Bereich der **Ortsgestaltung** wurden über AktivRegionen einige Platzgestaltungen (z.B. Vorplatz einer Kirche, Aufwertung des Dorfkerns) und öffentliche Anlagen (z.B. Treffpunkte, Bewegungsplätze, Parkgestaltungen) realisiert. Ein spezifischer Leader-Mehrwert war in diesen Projekten aus den Befragungen jedoch nicht herauszulesen, wobei z.T. eine generationenübergreifende Gestaltung zu vermerken war. Neben den Dorferneuerungsprojekten waren auch Projekte zum Kulturerbe (323) wirksam (z. B. historische oder landschaftstypische Gartenanlagen, Kirchen, weitere kulturhistorisch bedeutsame Gebäude).

Ein für AktivRegionen passender Bereich der Infrastruktur ist eine Förderung der **Nahversorgungsinfrastruktur**. Hierzu wurden jedoch relativ wenige Projekte wie die Markttreffs umgesetzt. Auch die Bereiche Mobilität/Verkehr fanden sich nur selten in Projektumsetzungen, wobei die Erreichbarkeit von Angeboten der Daseinsvorsorge einen entscheidenden Anteil an der Lebensqualität insbesondere weniger mobiler Nutzergruppen hat.

Demografischer Wandel

Die Betrachtung der Umsetzung in unterschiedlichen Handlungsfeldern zum Demografischen Wandel zeigt,

- dass die meisten Maßnahmen dazu dienen, die **Attraktivität der Ländlichen Räume** zu verbessern. Dabei wurden generationenübergreifende Angebote, Angebote für Kinder und insbesondere für SeniorInnen gestaltet.
- Auch das Handlungsfeld **Anpassung an alternde Bevölkerung** wurde bearbeitet. Die Teilhabe von Älteren am gesellschaftlichen Leben wird so durch die Förderung verbessert. So griffen viele Projekte den Aspekt Barrierefreiheit auf. Innovative Ansätze wie zur Neuorganisation von Pflege/Wohnen im Alter kamen jedoch nur vereinzelt vor.

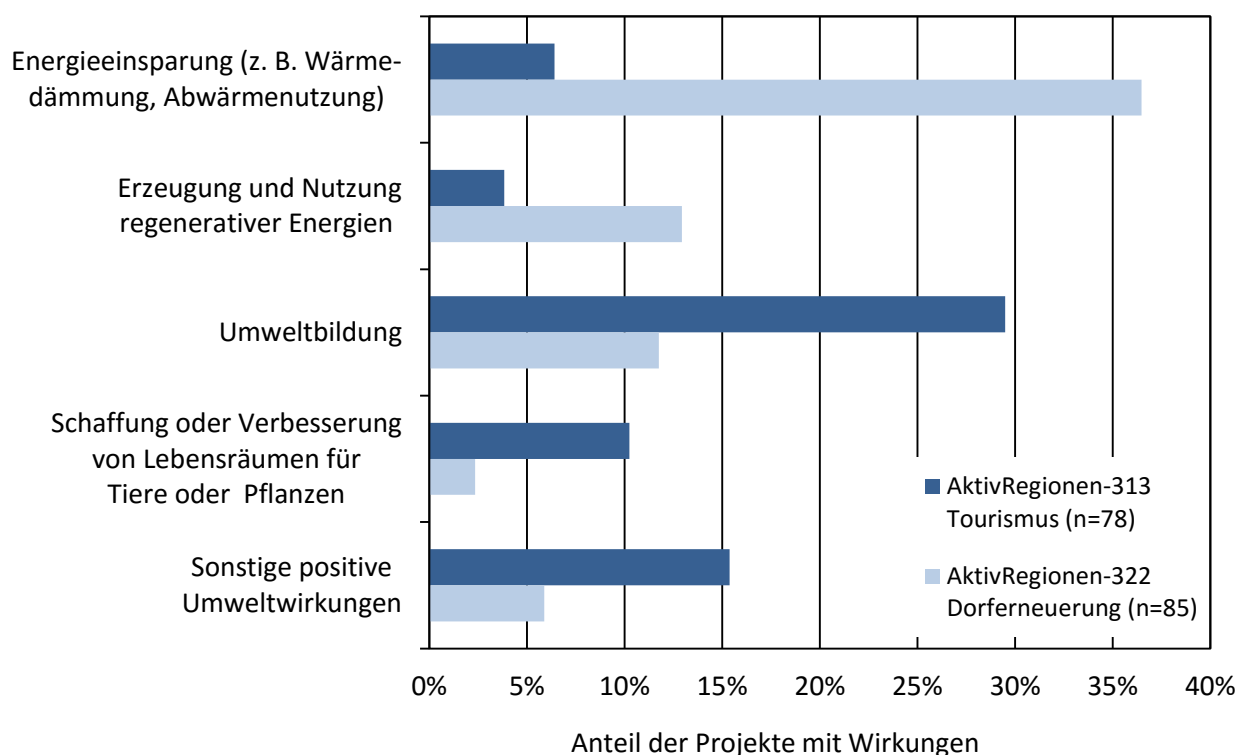
- Das Handlungsfeld **Anpassung an Bevölkerungsrückgang** wurde seltener bearbeitet. Allerdings ist hier in Schleswig-Holstein in vielen Landesteilen der Handlungsbedarf auch gering oder nicht vorhanden. Positiv hervorzuheben sind einige Initiativen zur Bündelung von Angeboten oder zur Mobilität, aber wiederum relativ wenige wirklich modellhafte Projekte.

Mögliche Gründe für den geringen Anteil an **modellhaften Projekten** können entweder eingrenzende Förderbedingungen sein, oder dass bestimmte Themen in den LAGn eher selten bearbeitet werden, was wiederum auch daran liegen kann, dass solche Themen über andere Förderprogramme/Prozesse abgedeckt werden.

Umwelt

Auch wenn keine Projekte nach dem ELER-Code 412 vorgesehen waren, hatte dennoch ein hoher Anteil der Projekte Wirkungen im Bereich Natur- und Umweltschutz. Von den befragten AktivRegionen-Projekten gaben 47 % der Tourismus- und 48 % der Dorferneuerungsprojekte an, dass ihr Projekt Umweltwirkungen habe. Die **Abbildung 43** verdeutlicht die relevanten Bereiche. Bei der Dorferneuerung wurde insbesondere die Energieeinsparung (an Gebäuden) und bei den Tourismus-Projekten die Umweltbildung häufig genannt. Demzufolge wurden im landschaftsbezogenen Tourismus Synergiepotenziale mit Naturerleben und Umweltbildung genutzt.

Abbildung 43: Wirkungsbereiche der Umweltwirkungen von AktivRegionen-Projekten



Quelle: Eigene Darstellung nach ZWE*.

Energie/Klimaschutz

Von Relevanz waren die Wirkungen der Health-Check-Projekte (413-II) und Projekte aus dem Grundbudget der AktivRegionen (siehe auch **Abbildung 43**). Bei den Health-Check-Projekten entfiel der größte Anteil auf Gebäudesanierungen/Heizungsanlagen (gut die Hälfte) sowie Konzepte/Machbarkeitsstudien und Fern-/Nahwärmenetze. Bei den Grundbudget-Projekten bezog sich knapp die Hälfte der Projekte auf die energieeffiziente Straßenbeleuchtung. Daneben gab es eine breite Streuung (inkl. Gebäudesanierungen, aber auch Nicht-Standard-Projekte wie die zu Mobilität, Schwimmbädern, Sensibilisierung oder Energieberatung). So gab es vereinzelt auch innovative oder auf Anstoßwirkungen ausgerichtete Projekte. Deutlich wird, dass die Nahwärmeprojekte und die beiden Beratungsprojekte aus den AktivRegionen zur Initiierung von Gebäudesanierungen als sehr effizient einzuschätzen waren (Schneider, 2015). Sich relativ schnell amortisierende Projekte wie energieeffiziente Straßenbeleuchtungen stellten aufgrund der Mitnahme-Effekte hingegen keine effiziente Verwendung von ELER-Mitteln dar.

Für die Zukunft wäre es eine vielversprechende Option, die AktivRegionen stärker zur Innovationsinduzierung und -verbreitung sowie für Vernetzungs- und Beratungsprojekte zu nutzen. Insgesamt sollten die organisatorischen Strukturen und die Projektauswahlkriterien eine Bevorzugung von solchen Projekten gewährleisten, die effiziente Wirkungsbeiträge liefern und die idealtypischen Vorteile des Leader-Ansatzes nutzen. Gerade bei innovativen Projekten sind die Wirkungen oft nicht genau vorhersehbar. Diese sollten nach der Umsetzung entsprechend evaluiert werden, um das Wissen um deren Effizienz weitertragen zu können.

Wirkungsanalyse zum Leader-Mehrwert und Brutto/Nettowirkungen

Bezüglich der Hinterfragung des Leader zugeschriebenen höheren Nutzens gegenüber der Regelförderung („Mehrwert“) ist folgendes hervorzuheben:

- **Projektgenese:** Zahlreiche Projektideen entstehen aus einem gemeinsamen Arbeiten heraus. Bei 37 % der Projekte war eine „gemeinsame Entwicklung in einer Gruppe von Interessierten“ relevant. Auch Anregungen durch ähnliche Beispiele waren bedeutsam: Bei 8 % der Projekte waren es Beispiele im näheren Umkreis (bis ca. 25 km) und bei 15 % der Projekte überregionale Beispiele (über ca. 25 km Entfernung). Dies bestätigt die Leader-Logik, dass Vernetzung und Partizipation zur Projektgenese beitragen.
- **Projektoptimierung:** Die Anregungen aus der LAG und die Beratungen durch das RM werden zum Großteil positiv gesehen. Durch die Inhalte der Entwicklungsstrategien wurden überwiegend neutrale und positive Einflüsse wahrgenommen, und bei den Einflüssen durch die Förderbedingungen/Bewilligungsaufgaben zeigte sich die ganze Bandbreite der Antwortmöglichkeiten (inkl. negativer Wertungen). Die Analyse von abgelehnten Projekten zeigt – neben der Bestätigung von negativ zu sehenden Restriktionen durch Förderbedingungen – auch Indizien für positive Filterwirkungen (Ablehnung von Projekten ohne Mehrwert für die Region/Allgemeinheit).

- **Projektwirkungen:** Die meisten Projekte wirkten wie erwartet oder haben die Erwartungen der Projektträger sogar übertroffen. Überwiegend gab es keine bestandsgefährdenden Probleme mit Folgekosten. Positiv zu sehen waren die durch die einzelnen AktivRegionen-Projekte erzielten Anstoßwirkungen.
- **Brutto-/Nettowirkungen:** Gut 10 % der befragten ZWE gab an, dass sie das Projekt auch ohne Förderung genauso hätten durchführen können. Demgegenüber gaben 61 % der Tourismus- und 56 % der Dorferneuerungsprojekte an, sie hätten ihr Vorhaben gar nicht umsetzen können. 25 % der Tourismus- und 31 % der Dorferneuerungsprojektträger hätten die Projekte in anderer Form umgesetzt (zumeist kleiner oder später). Auch wenn solche Fragen immer nur hypothetisch beantwortet werden können, wurde doch deutlich, dass die AktivRegionen-Förderung eine Unterstützung von Initiativen war, die sonst gar nicht verwirklicht worden wären. Auch alternative Förderprogramme sind häufig unpassend.

8.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

8.3.1 Schlussfolgerungen

Rahmensetzung durch Land und EU

Das von den Regelungen der 1. Säule der GAP geprägte **Verwaltungs- und Kontrollsystem** des ELER (wie z. B. die Sanktionsregelung) war für die Umsetzung nicht-standardisierbarer Projekte, die ein wesentliches Kennzeichen von Leader sind, ein erhebliches Hemmnis. Insbesondere für kleinere Projekte sowie für private Akteure, wie z. B. Vereine, die weniger mit dem EU-Fördergeschäft vertraut sind, wirkt diese Regelung abschreckend. Neben dem Aufwand waren im Vergleich zu LEADER+ eingeschränktere Fördermöglichkeiten problematisch. Mit der konkreten Bearbeitung in den Bewilligungsstellen (LLUR) waren die befragten ZWE überwiegend zufrieden.

Die EU-Pflicht zum Aufbringen der **nationalen öffentlichen Kofinanzierung** für die Akteure der AktivRegionen bzw. potenzielle Projektträger war ein ganz wesentliches Problem. Dies führte zu einem hohen Anteil kommunaler Akteure als Projektträger. Das Unterstützungsangebot des Landes (in den Jahren 2013 bis 2015 standen GAK- und Landesmittel zur Verfügung) konnte dem nur teilweise begegnen, da über die GAK nur eingeschränkt die passenden Fördergegenstände gegeben waren. Daher wurden die Mittel nicht voll in Anspruch genommen.

Umsetzung in den Regionen

Die **Etablierung der Leader-Merkmale** in den Regionen ist ganz überwiegend gelungen. Durch das Regionalmanagement ist regional abgestimmtes und überregional vernetztes Vorgehen möglich. Besonders positiv hervorzuheben sind auch die gute landesweite Vernetzung und die in Schleswig-Holstein große Anzahl von Kooperationsprojekten. Hinsichtlich der Partizipation waren einige Bevölkerungsgruppen unterrepräsentiert (v. a. Jugendliche). Auch gab es teilweise Prob-

leme, Wirtschaftsakteure in die Prozesse einzubinden. Zudem war der Frauenanteil in einigen LAGn sehr gering (landesweit waren es 21 %). Das Thema Innovation ist ambivalent zu bewerten: Einerseits wurden durchaus innovative Ansätze angeregt und umgesetzt; andererseits waren die Förderbedingungen insbesondere zu Beginn der Förderperiode zu einschränkend. Insgesamt wäre hier sicherlich noch ein Mehr an Innovation wünschenswert gewesen.

Sozio-ökonomische Wirkungen (inkl. Klimaschutz)

Die Projekte setzten an ganz **unterschiedlichen Problemlagen** an. Wesentliche Wirkungen waren insbesondere bei der Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum zu vermerken. Hier entstanden Wirkungen durch die geförderte Freizeitinfrastruktur und soziale Infrastruktur in Form von Dorfgemeinschaftshäusern, Mehrgenerationentreffs oder Einrichtungen zur Betreuung von SeniorInnen oder Jugendlichen. Ein hoher Anteil der Projekte zielte auch auf die Förderung des Tourismus ab. Da für touristische Förderungen ein regionales Gesamtkonzept wichtig ist, war die Einbindung der Förderung in die AktivRegionen-Prozesse positiv zu werten.

Gerade im Bereich **demografischer Wandel** bietet der Leader-Ansatz besondere Chancen. So sind auch innovative Ideen in Form von z. B. Nahversorgungs-, Gesundheits-, Pflege- oder Mobilitätsprojekten umsetzbar, für die es (anders als im Bereich Dorfentwicklung und Tourismus) oft keine passenden Standardförderinstrumente gibt. Diese Potenziale wurden noch nicht voll genutzt, ein Mehr an modellhaften Projekte wäre wünschenswert gewesen.

Nicht nur aus den Health-Check-Mitteln sondern aus dem Grundbudget wurden verschiedenste Projekte zum **Klimaschutz** gefördert. Durch die Betrachtung der eingesparten CO₂-Äquivalente pro eingesetzten Euro Fördermittel ist hier auch ein Vergleich der unterschiedlichen Projekte möglich gewesen. Hier zeigt sich, dass die AktivRegionen insbesondere über konzeptionell vernetzende, aktivierende und innovative Projekte wirksame Beiträge leisten können.

Die **Förderung der Leuchtturmprojekte** hat qualitativ hochwertige Projekte hervorgebracht, wobei auch größere Projekte ermöglicht wurden (mit Fördermitteln von bis zu 750.000 Euro bzw. zu Beginn der Förderperiode bis zu 600.000 Euro).

Prozessnutzen/Weiche Wirkungen

Durch die LAGn wurden im ländlichen Raum Schleswig-Holsteins nahezu flächendeckend **Governance-Arrangements** zur Zusammenarbeit von Akteuren aus Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft etabliert. Die Erwartung eines Prozessnutzens hat sich erfüllt. Dies zeigte sich in den Bewertungen verschiedener Aspekte der Leader-Interventionslogik.

Im Ergebnis hat sich die **regionale Kooperation** insbesondere auch zwischen öffentlichen und privaten Akteuren und über regionale Teilräume hinweg verbessert. Bezüglich einer interkommunalen Zusammenarbeit waren insbesondere im Tourismus Verbesserungen festzustellen.

Zusammenwirken von Rahmen, Umsetzung und Ergebnissen

Zur Frage, inwieweit die erfolgreiche Etablierung der Leader-Merkmale zum gewünschten **Leader-Mehrwert** beitragen konnte, bestätigen sich positive Wirkungen durch Partizipation und den regionalen Ansatz. Belege hierzu liefern auch Ergebnisse aus anderen Bundesländern, in denen aufgrund der Förderausrichtung eine Gegenüberstellung der Charakteristika und Ergebnisse der Leader-Projekte zu den Projekten der Mainstreamförderung des Schwerpunkts 3 möglich war. Die Annahme zu Leader, dass eine hohe regionale Verbundenheit zu einem hohen Engagement für die Region beiträgt, lässt sich durch die enge Korrelation der entsprechenden Angaben aus der LAG-Befragung belegen.

Bezüglich **Innovation** ist zu fragen, wie die Diffusion von Ideen (*aus* und *in* die regionalen Prozesse) noch stärker unterstützt und eingefordert werden könnte. Die Annahme, dass insbesondere auch die Projekte privater Zuwendungsempfänger Innovationen generieren können, hat sich bestätigt. Durch die Vernetzung mit anderen Regionen bestehen prinzipiell gute Chancen für einen „Good-Practice-Austausch“ und Synergieeffekte.

Dabei hatte das LAG-Prozedere (Beratung durch RM und LAG) positive Wirkungen. Insbesondere das **Regionalmanagement** hatte eine entscheidende „Kümmererfunktion“, ohne die die Prozesse nicht möglich gewesen wären. So gab es gerade für nicht-öffentliche Projektträger wichtige Hilfestellungen, und die Vernetzung mit anderen Prozessen wurde ermöglicht.

Zu einer **Anpassung der Förderung an die regionale Ausgangssituation** wäre zu überlegen, inwieweit die Förderbedürftigkeit strukturschwacher Regionen stärker berücksichtigt werden könnte.

Die **Umsetzung der Schwerpunkt-3-Maßnahmen zur integrierten Entwicklung**¹⁰⁸ über die AktivRegionen führte dazu, dass bestimmte Arten von lokal ausgerichteten Projekten weniger umgesetzt wurden. Das Land sollte anhand eigener Prioritäten festlegen, an welcher Stelle und unter welchen Bedingungen die Integration der Schwerpunkt-3-Maßnahmen zugunsten einer „Einzelprojektförderung“ gelockert werden könnte (beispielsweise im Hinblick auf Dorffinnenentwicklung, lokale Versorgung). Die Integration von Wegebau war insgesamt weniger passend.

Die Umsetzung der **Health-Check-Mittel** über die AktivRegionen war ein guter Ansatz, das Thema Klimaschutz in den Regionen zu verankern. Allerdings verhinderten die (sich zu Beginn ändernden) Vorgaben eine optimale Ausnutzung.

Auch ist zu berücksichtigen, auf **welchen räumlichen Ebenen** am ehesten erfolgversprechende Problembearbeitungen möglich sind. So zeigte sich, dass die AktivRegionen-Ebene sich für Projek-

¹⁰⁸ Insbesondere zum Tourismus (313), Dienstleistungseinrichtungen (321), Dorferneuerung (322) und ländlichem Erbe (323).

te und integrierte Ansätze im touristischen Bereich oder bestimmte Aspekte der Daseinsvorsorge und des Klimaschutzes gut eignet, während diese Regionen für Ansinnen wie eine direkte Einbeziehung von Jugendlichen eher zu großräumig sind. Hier wären aber letztlich über die AktivRegionen-Ebene Vernetzungen zu fördern und ggf. teilräumliche Handlungsräume anzusprechen.

Die **Themen der LAGn** ergeben sich aus den regionalen Handlungsbedarfen, dennoch sollte das Land auch bestimmte Themen „bewerben“, da eine regionale Sicht allein nicht unbedingt optimale Themenfindung ermöglicht. So wurden die Bereiche Mobilität, Nahversorgung, Gesundheits-/Wellnesstourismus von den LAGn relativ wenig berücksichtigt.

Angesichts der **zukünftigen Herausforderungen** im ländlichen Raum (u. a. durch den demographischen Wandel, Integration, gesamtgesellschaftliche Klimaschutzziele) bedarf eine integrierte ländliche Entwicklung ein hohes Maß an Unterstützung. Um geeignete Problemlösungen zu identifizieren, sind kreative und engagierte regionale Akteure aus ganz unterschiedlichen Bereichen der Gesellschaft notwendig. Eine Stärke der AktivRegionen ist die Ideengenerierung, die über die Vernetzung auch in andere Regionen transferiert werden könnten. Da in der nächsten Förderperiode weniger eingrenzende Förderbedingungen zu erwarten sind, sollten sich die LAGn verstärkt modellhaften und kreativen Lösungsansätzen in den verschiedenen Handlungsfeldern widmen.

8.3.2 Empfehlungen

Die folgenden Empfehlungen sind nach den Adressaten Land, Bund und EU gegliedert (in dem Modulbericht 8_MB AktivRegionen finden sich auch an die AktivRegionen adressierte Empfehlungen).

Empfehlungen an das Land

Um die Entwicklung einer „Zielkonformität statt Richtlinienkonformität“ zu ermöglichen, sollten entsprechend offene **Fördermodalitäten für Projekte** sichergestellt werden. Zugleich ist zu empfehlen, dass höhere Anforderungen an die Entwicklungsstrategien gestellt werden, damit die Zielorientierung auf einer fundierten Basis erfolgt. In der Periode 2014 bis 2020 wurde das Prinzip, dass alle Vorhaben förderfähig sind, die Zielen der IESn dienen, umgesetzt. Die Anforderungen an die Entwicklungsstrategien wurde erhöht und frühzeitig kommuniziert, und auch durch die Möglichkeit des Landes vor der Anerkennung Nachbesserungen bei den Mindestkriterien einzufordern, wurden nun alle Entwicklungsstrategien diesen erhöhten Anforderungen gerecht.

Dem dringenden Handlungsbedarf zur Entschärfung der **Kofinanzierungsproblematik** sollte durch den Einsatz von Landesmitteln (gerade für innovative und/oder gemeinnützige private Projekte) oder der Unterstützung für regionale Fonds begegnet werden. In der neuen Förderperiode unterstützt das Land mit Landesmitteln regionale Kofinanzierungstöpfe. So kommt für jeden Euro, den die Kommunen der Region einzahlen, auch ein Euro aus Landesmitteln hinzu. Dadurch wird zukünftig ein hoher Anteil von Projekten von der Suche nach Kofinanzierungsmitteln befreit. So

werden seitens des Landes jährlich 500.000 Euro für die Kofinanzierung privater Projekte bereitgestellt (inkl. anteiliger gemeinsamer Finanzierung des Regionalen Netzwerkes und weiterer Mittel für gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit/Materialien).

Zudem sollten die Vorgaben zum Regionszuschnitt flexibler gehandhabt werden: So ist die 120.000 Einwohnergrenze anzuheben (diese wurde tatsächlich auf 150.000 angehoben, wobei es eine Empfehlung für 120.000 gab). Die **Budgetzuweisung** sollte dann fließend proportional zur Einwohnerzahl gestaltet werden. Ebenfalls ist zu überprüfen, inwieweit die Finanzstärke der Regionen bei der Budgetierung berücksichtigt werden könnte, da in Schleswig-Holstein große regionale Unterschiede bestehen.

Wesentlich ist auch eine ausreichende **Personalausstattung der Regionalmanagements** sicherzustellen, hierzu ist die im CLLD-Leitfaden gesetzte Größe (zwei FTE) ein passender Richtwert (bisheriger Wert in Schleswig-Holstein waren in der Förderperiode 2007-2013 ca. 1,25 FTE).

Anknüpfend an die EU-Vorgabe von mehr als 50 % WiSo-PartnerInnen im **Entscheidungsgremium** sollte das Land Regelungen treffen, dass staatlich dominierte Institutionen (wie z. B. rein kommunale GmbHs) den Öffentlichen zugerechnet werden. Zudem sollte auf eine stärkere Beteiligung unterrepräsentierter Bevölkerungsgruppen, z. B. Nicht-AkademikerInnen, junger Menschen oder Menschen unterschiedlicher ethnischer Herkunft hingewirkt werden.

Die **Vernetzung zwischen den AktivRegionen** funktioniert auch durch die Unterstützung der Akademie für die Ländlichen Räume sehr gut. Dies könnte genutzt werden, um hier einen Austausch über erfolgreiche Ansätze aus anderen Regionen oder Bundesländern zu forcieren.

Es ist zu prüfen, wie die Initiierung von **Kooperationsprojekten** innerhalb Schleswig-Holsteins, mit anderen Bundesländern und mit dänischen LAGn unterstützt werden kann.

Eine stärkere Verankerung von **Selbstbewertungen** in den Regionen wäre sinnvoll. Deswegen sollte deren Nutzung stärker eingefordert werden. Ein gewisses Maß an Reflexion ist bereits über die Erstellung von Jahresberichten der einzelnen LAGn festgeschrieben.

Sinnvoll ist auch eine Fortführung der aktiven **Öffentlichkeitsarbeit** des Landes, die in Schleswig-Holstein (Bürgergespräche mit dem Ministerpräsidenten in den einzelnen AktivRegionen, die Kooperation mit Zeitungen zu Sonderbeilagen zur Vorstellung der AktivRegionen) auch im Vergleich der untersuchten Bundesländer sehr positiv zu werten war.

Empfehlungen an den Bund

Zur erleichterten Umsetzung gebietsübergreifender **Kooperationsprojekte** wären länderübergreifende Regelungen (Antragstellung, Abrechnung) hilfreich. Hier sollte der Bund bzw. die Bundesländer-Leader-Referenten-Sitzung stärker koordinierend tätig werden.

Zur **Verbesserung der Selbstbewertungsaktivitäten** bei der Erfassung der Wirkungen sind weitere Forschungs- und Entwicklungsprojekte zu unterstützen. Hierzu sind weitere Erkenntnisse zur Praktikabilität und Steuerungswirkung der bisher praktizierten Instrumente notwendig.

Empfehlungen an die EU

Wünschenswert ist eine frühzeitige transparente und verlässliche Rahmensetzung für die ländliche Regionalentwicklung. Eine wesentliche Empfehlung ist, die **Förderbedingungen für Projekte** (wieder) flexibler zu gestalten. Die Veränderungen gegenüber LEADER+ führten jedoch dazu, dass die meisten Länder die Vorgaben eher eng interpretierten und umsetzten. Es ist zu begrüßen, dass sich die Handlungsspielräume der Projektauswahl für Leader-Regionen in der Förderperiode 2014+ EU-seitig wieder verbessert haben.

Insbesondere sind die Förderbedingungen für innovative Projekte zu verbessern. Mit den größeren Spielräumen ab 2014 wurde den Bedingungen für **innovative Vorhaben** jedoch nur ansatzweise begegnet. Eine stärkere Berücksichtigung des inhärenten Risikos von Innovationen wäre wünschenswert (siehe hierzu die übergeordneten Empfehlungen an die EU in Kapitel 10.2.2.1 und 10.3).

Auch wenn die **Kofinanzierungsproblematiken** insbesondere durch die Länder zu lösen sind, sind auch Änderungen in den Rahmensetzungen durch die EU zu empfehlen (siehe Kapitel 10.2).

Vor dem Hintergrund, dass die Förderung von gebietsübergreifenden und transnationalen **Kooperationsprojekten** nicht erst seit dieser Förderperiode deutlich hinter den Erwartungen zurückbleibt, sollte diese Maßnahme grundsätzlich überdacht werden. Zum einen geht es um Verwaltungsvereinfachungen. Zum anderen stellt sich die Frage, ob nicht Instrumente zu einem thematisch fokussierten Austausch zwischen LAGn (z. B. Workshops von Beteiligten verschiedener LAGn zu deren Erfahrungen) genutzt werden sollten. Da Schleswig-Holstein hier überdurchschnittlich erfolgreich war, sollen die hier praktizierten Unterstützungsleistungen (=Unterstützung der Vernetzung) auch anderen Programmbehörden empfohlen werden.

Die Pflicht von mindestens 50 % WiSo-PartnerInnen im **Entscheidungsgremium** sollte als grundlegendes Element von Leader beibehalten werden. Dazu sollte die EU eine Bestimmung einfördern, die zu vermeiden hilft, dass kommunal dominierte Institutionen den WiSo-PartnerInnen zugeordnet werden. Dass die EU in der neuen Förderperiode die Bestimmung von „mindestens 50 %“ zu „mehr als 50 %“ verschoben hat, ist durchaus sinnvoll, da insgesamt eher eine Dominanz der Kommunen festzustellen war, wobei diese auch durch die Kofinanzierungsbedingungen zustande kam. Die Anforderungen an die Entscheidungsgremien sollten erhöht werden, beispielsweise durch eine Mindestanzahl von z. B. zehn Personen im Entscheidungsgremium und durch Transparenz über öffentliche Protokolle (in Schleswig-Holstein wurden z. B. bereits alle Sitzungsprotokolle auf der jeweiligen LAG Homepage veröffentlicht).

Die EU sollte für die nächste Förderperiode die Durchführung einer regionspezifischen **Selbstbewertung durch die Regionen** verbindlich vorschreiben. Die dabei zu liefernden Ergebnisse wären mit anderen Erfordernissen wie etwa Jahresberichten abzustimmen.

Hinsichtlich der dringend gebotenen **Vereinfachung des Förderverfahrens und des Kontrollsystems der EU** sei auf die Empfehlungen der Kapitels 10.2 und 11.3 sowie die ausführlicheren Hinweise im Modulbericht (8_MB AktivRegionen) verwiesen.

Mit der ESIF-VO wurde unter der Bezeichnung „**Community led local development**“ (CLLD) die Möglichkeit der fondsübergreifenden Förderung von Leader-Regionen bzw. der Förderung von Leader-ähnlichen Ansätzen in den Strukturfonds eröffnet. Wenn die EU-KOM eine fondsübergreifende Förderung von Leader wirklich anstrebt, sollte sie stärker als bisher auf eine Vereinheitlichung der Durchführungsbestimmungen hinarbeiten.

Für die **Evaluationsvorgaben** auf europäischer Ebene ist dringend eine Überarbeitung erforderlich. Das CMEF (EU-KOM, 2006c) wie auch der Evaluations-Leitfaden zur Ex-post-Bewertung (EEN, 2014) sind noch nicht ausreichend für eine Beurteilung des Leader-Ansatzes geeignet. Als Weiterentwicklung für 2014+ wäre eine stärkere Fokussierung auf die gestaltbaren Vorgaben wünschenswert. Die einzelnen Vorgaben zu Fördermodalitäten, LAG-Zusammensetzung oder den Budgets der Regionen sind demnach als Stellschrauben zur Optimierung des Leader-Ansatzes zu begreifen. Dazu müssten die Leader-Merkmale klarer systematisiert sein.

Um zu einer **evidenzbasierten Weiterentwicklung** des Leader-Ansatzes beizutragen, sollte das europäische Evaluationsnetzwerk einen stärkeren Austausch der Leader-EvaluatorInnen fördern. Auch sind mitgliedstaatenübergreifende Aktivitäten zur Untersuchung der bisherigen Umsetzungsdefizite internationaler Kooperationsprojekte zu empfehlen. Zu empfehlen ist auch eine umfassende Meta-Evaluation, die die Wirkungen der Evaluationen auf die Programmfortentwicklung als Teil eines Politik-Zyklus untersucht.

9 Programmwirkungen

9.1 Beitrag zum Wachstum der gesamten ländlichen Wirtschaft (Frage 1)

Die Maßnahmen der Schwerpunkte 1, 3 und 4 zielen auf die Steigerung der Wirtschaftskraft in Schleswig-Holstein insgesamt, insbesondere in ländlichen Räumen (Schwerpunkte 3 und 4). Das Ziel Wirtschaftswachstum im ZPLR ging zurück auf die erneuerte Lissabon-Strategie (EU-KOM, 2005), zu deren Erreichen die Ländliche Entwicklungspolitik in der EU beitragen sollte. Ziel der erneuerten Lissabon-Strategie war es, die Europäische Union bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraum der Welt zu machen.¹⁰⁹ Dem ELER wurde dabei die Aufgabe zugesprochen, Wachstum und Arbeitsplätze in ländlichen Gebieten zu schaffen, insbesondere durch zukunftsorientierte Investitionen in Menschen, Innovationen, Know-how, Informations- und Kommunikationstechnologien (IK-Technologie) sowie in die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft (EU-KOM, 2005). Der Bezug zur erneuerten Lissabon-Strategie unterstreicht, dass – neben den Wirkungen auf den Primärsektor – vor allem die gesamtwirtschaftlichen (alle Sektoren umfassenden) Effekte des Programms zu betrachten sind.

Der Beitrag des Programms zum Wachstumsziel war mithilfe der Wirkungsindikatoren des CMEF Wirtschaftswachstum (zusätzliche Wertschöpfung) und Arbeitsproduktivität (zusätzliche Wertschöpfung je vollzeitäquivalenten Arbeitsplatz) zu quantifizieren.¹¹⁰ Die zugehörige Bewertungsfrage 1 lautete: „Inwieweit hat das EPLR zum Wachstum der gesamten ländlichen Wirtschaft beigetragen?“ Die Analyse der Wirkungen des ZPLR auf das Wirtschaftswachstum ist im Modulbericht 9.1_MB Wirtschaft und Arbeit dargestellt.

Relevanz der Förderung

Das ZPLR verfolgte mit der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors (Schwerpunkt 1), von umweltbezogenen Maßnahmen (Schwerpunkt 2) und von Maßnahmen zur Stärkung ländlicher Räume (Schwerpunkte 3 und 4) ein ausgleichspolitisches Ziel. Der finanzielle Schwerpunkt der wirtschaftsbezogenen Maßnahmen lag auf außerlandwirtschaftlichen Projekten in den Schwerpunkten 3, vor allem aber im Schwerpunkt 4 (Leader/AktivRegionen). Vor dem Hintergrund der überdurchschnittlichen Wettbewerbsfähigkeit des schleswig-holsteinischen Agrarsektors und – im Landes- und Bundesvergleich – unterdurchschnittlichen wirtschaftlichen Situation der ländlichen Räume in Schleswig-Holstein, war diese Prioritätensetzung plausibel.

¹⁰⁹ Das Ziel der erneuerten Lissabon-Strategie wurde nicht erreicht. Im Jahr 2010 wurde die Nachfolgestrategie Europa 2020 (Europäischer Rat, 2010) verabschiedet.

¹¹⁰ Der Wirkungsindikator wird im Vertiefungsthema Agrarsektor (Kap. 9.1.5) quantifiziert, da er sich ausschließlich auf den Primärsektor bezieht.

Im Hinblick auf die Erreichung der Wachstumsziele der erneuerten Lissabon-Strategie, ist der ausgleichsorientierte Ansatz der Ländlichen Entwicklungspolitik der EU und des ZPLR hingegen wenig geeignet. Bereits in der ELER-VO bestand ein Zielkonflikt zwischen sektoralem und regionalem Wachstum (Ziel der ländlichen Entwicklungspolitik) und gesamtwirtschaftlichem Wachstum der EU (Ziel der erneuerten Lissabon-Strategie). Die Förderung rentabilitätsschwacher Sektoren wie der Landwirtschaft (geringe Kapitalproduktivität) bzw. wachstumsschwächerer Regionen kann deren Wertschöpfung zwar erhöhen, aber das gesamtwirtschaftliche Wachstum wird dabei nur in geringerem Maße gestärkt, als dies mit Investitionen in andere Wirtschaftsbereiche bzw. Regionen der Fall wäre.

Das ZPLR hatte im Kontext anderer wirtschaftspolitischer Instrumente (EFRE-, GRW-, KfW/ERP und Mittelstandsförderung) eine hohe finanzielle Bedeutung (siehe **Abbildungen 2 und 3**). Die inhaltliche Bedeutung des ZPLR für die Unterstützung des Wirtschaftswachstums war indes gering: Die geförderten Maßnahmen beruhten in erster Linie auf fachpolitischen Erwägungen (Agrarstruktur, Umwelt, Daseinsvorsorge im ländlichen Raum), waren jedoch nicht mit Blick auf das Ziel Wirtschaftswachstum optimiert. Für den Primärsektor hatten die Direktzahlungen der 1. Säule der GAP die größte finanzielle Bedeutung. Ihre Wirkungen dominierten die sektorbezogenen Effekte des ZPLR.

Relevante Maßnahmen

In der Wirkungsanalyse wurden alle Maßnahmen des ZPLR berücksichtigt, die ein Ziel oder eine Wirkung auf das Wirtschaftswachstum hatten. Zwischen 2007 und 2015 wurden für Maßnahmen mit Zielen und/oder Wirkungen auf die Bruttowertschöpfung 439 Mio. Euro (50 % der Programmmittel) ausgegeben. Unter den in der Wirkungsanalyse berücksichtigten Maßnahmen hatten die ILE-Maßnahmen, Leader-Projekte und Agrarumweltmaßnahmen die größte finanzielle Bedeutung.

Daten und Methoden

Die Wirkungen des ZPLR auf das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum wurden durch zwei unterschiedliche Untersuchungsansätze geschätzt: „bottom-up“ auf der Ebene der Zuwendungsempfänger und „top-down“ mithilfe eines regionalökonomischen Ansatzes.

Die Bottom-up-Analyse umfasste die Erhebung der Änderung der Bruttowertschöpfung bei den Zuwendungsempfängern und deren Hochrechnung und Aggregation auf Programmebene. Die Nettowirkungen wurden ausgehend von den Ergebnisindikatoren, zusätzlichen Schätzergebnissen aus Kontrollgruppenvergleichen und unter Berücksichtigung von Mitnahme- und Verdrängungseffekten ermittelt. Die wichtigsten Datengrundlagen hierfür waren, neben den Monitoringdaten, die maßnahmenspezifischen Förderdaten (Bewilligungsdaten, Auflagenbuchführung etc.) und die Daten der Zuwendungsempfängerbefragungen. Die Bottom-up-Analyse war mit erheblichen methodischen Schwächen behaftet, da z. B. nur unvollständige Informationen zur Situation „ohne Förderung“ oder zur Höhe der Mitnahme- und Verdrängungseffekte vorlagen.

Aus diesem Grund wurde die Bottom-up-Analyse durch eine regionalökonomische Wirkungsanalyse ergänzt. Mithilfe eines statistischen Modells wurde „top-down“ geschätzt, ob ein Zusammenhang zwischen der regionalen Entwicklung der Bruttowertschöpfung bzw. der Beschäftigung und den Ausgaben des ZPLR bestand. Für die regionalökonomische Analyse wurde ein auf Arbeitsmarktregionen bezogener Datensatz verwendet, der die Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein sowie die Untersuchungsjahre 2000 bis 2011 abbildete. Die Modellschätzung war nur im Rahmen eines bundesländerübergreifenden Ansatzes möglich, da nur so eine ausreichende Anzahl von Beobachtungen zur Verfügung stand. Der lange Untersuchungszeitraum ermöglichte darüber hinaus die Analyse langfristiger Effekte, wie sie insbesondere bei investiven Maßnahmen auftreten. Der Datensatz enthielt Informationen zur Wirtschafts-, Erwerbstätigen- und Bevölkerungsentwicklung in den regionalen Arbeitsmarktregionen sowie die Ausgaben der GAP (Zahlstellendaten für die 1. Säule und für das ZPLR, differenziert nach ELER-Codes) sowie des EFRE-Programms (MWWV, 2007).

Wirkungseinschätzung

Tabelle 55 zeigt die quantifizierbaren, dauerhaften Wirkungen des ZPLR auf das Wirtschaftswachstum der Jahre 2007 bis 2015. Durch die Förderung entstand geschätzt eine zusätzliche Wertschöpfung in Höhe von 1,5 bis 34,2 Mio. Kaufkraftstandards (KKS) pro Jahr, was einer zusätzlichen Wertschöpfung von 0,002 bis 0,06 % (bezogen auf 2007) entsprach. Die quantifizierbaren Wirkungen entstanden durch einzelbetriebliche (121, 311) und infrastrukturelle Investitionen (125) in der Landwirtschaft und im Ernährungsgewerbe (123). Dies sind vor allem „Standardmaßnahmen“, wie sie schon seit Jahrzehnten in der ländlichen Entwicklungspolitik gefördert werden. Die Förderung von Innovationen (siehe Kapitel 9.10), von Humankapital und neuen Informations- und Kommunikationstechnologien hatte nur eine untergeordnete Bedeutung im ZPLR.

Tabelle 55: Wirkungsindikator Wirtschaftswachstum (zusätzliche Bruttowertschöpfung)

| Wirkungsindikator | Einheit | Zusätzliche Bruttowertschöpfung/Jahr | |
|----------------------------|----------|--------------------------------------|----------|
| | | Bottom-up | Top-down |
| Wirtschaftswachstum, davon | Mio. KKS | 1,5-34,2 | 0 |
| Landwirtschaft | Mio. KKS | 0,8-1,5 | 1,7 |
| Forstwirtschaft | Mio. KKS | 0 | |
| Nicht-Primärsektoren | Mio. KKS | 0,7-32,8 | 0 |

Hinweise: KKS = Kaufkraftstandard (ein KKS entspricht etwa einem Euro).

Bottom-up: Wirkungen bei den Zuwendungsempfängern (ZWE), aggregiert/hochgerechnet auf alle ZWE.

Top-down: Wirkungen geschätzt auf Ebene der regionalen Arbeitsmarktregionen.

Quelle: Eigene Berechnungen (siehe 9.1_MB Wirtschaft und Arbeit, Tabellen 11, 13 und 14).

Da die Wirkungsschätzung auf Basis von unvollständigen Informationen erfolgte – insbesondere hinsichtlich der Mitnahme- und Verdrängungseffekte – wurde die Wirkung als Intervall ausgewie-

sen: Die untere Grenze des Intervalls spiegelt die Wirkung der Projekte wider, die ohne Förderung nicht durchgeführt worden wären (keine Mitnahme). Die obere Grenze des Intervalls berücksichtigte auch Wirkungen von Projekten, die ohne Förderung anders, z. B. später oder schrittweise, umgesetzt worden wären (teilweise Mitnahme). Die tatsächliche Wirkung lag vermutlich eher an der unteren Grenze des Intervalls, da auch durch modifiziert umgesetzte Projekte in der Regel nur wenige zusätzliche Effekte entstehen.

Angesichts der geringen „bottom-up“ ermittelten Wirkungen erschien es plausibel, dass in der regionalökonomischen Analyse kein signifikanter Zusammenhang zwischen den wirtschaftsbezogenen Ausgaben des ZPLR und der Bruttowertschöpfung insgesamt zu beobachten war. Eine positive Wirkung der ZPLR-Förderung auf die BWS des Primärsektors zeigte sowohl die Analyse auf Ebene der Zuwendungsempfänger als auch auf regionaler Ebene. Bezogen auf die BWS des Primärsektors ist die Wirkung jedoch als gering einzuschätzen. Weitere, nicht quantifizierbare Wertschöpfungseffekte in den Nicht-Primärsektoren entstanden durch Maßnahmen der Fremdenverkehrsförderung (313) und der AktivRegionen (411, 413). Deren Größenordnung konnte weder „bottom-up“ noch „top-down“ bestimmt werden, da die Wirkungen je Projekt und in Summe gering und vorrangig indirekter Art sind. Dabei sind die Wirkungen in AktivRegionen im Bereich Tourismus durchaus positiv zu werten, aber nicht sinnvoll zu quantifizieren (siehe Kapitel 4.3. im Modulbericht 8_MB AktivRegionen).

Die ZPLR-Förderung erhöhte die Nachfrage nach Investitionsgütern und Dienstleistungen. Hierdurch entstanden im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2015 konjunkturelle Wertschöpfungseffekte in Höhe von 86 Mio. Euro pro Jahr (Bieritz, Distelkamp und Ulrich, 2010). Bezogen auf das Jahr 2007 entsprach dies etwa 0,1 % der Bruttowertschöpfung insgesamt.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Aufgrund der geringen Wirkungen auf die Bruttowertschöpfung leistete das ZPLR einen zu vernachlässigenden Beitrag zur Umsetzung der Lissabon-Ziele. Dies ist unter anderem auf den Zielkonflikt zwischen dem Wachstumsziel der Lissabon-Strategie und dem Ausgleichsziel einer auf den Agrarsektor (sektoral), auf den ländlichen Raum (regional) und auf Umweltthemen ausgerichteten ländlichen Entwicklungspolitik in der EU zurückzuführen. Dieser Zielkonflikt sollte durch die EU-Kommission mit Blick auf die tatsächlichen Potenziale des ELER aufgelöst werden. Die Förderung von Infrastruktur, Daseinsvorsorge und regionalen Entwicklungsprozessen unterstützt die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in ländlichen Räumen. Darüber hinaus bietet die ELER-VO nur begrenzte Möglichkeiten für eine wirtschaftsorientierte Förderpolitik im ländlichen Raum.

9.2 Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze (Frage 2)

Die Beschäftigungswirkungen des ZPLR waren durch den Wirkungsindikator „Schaffung von Arbeitsplätzen“, gemessen als die Anzahl zusätzlicher vollzeitäquivalenter Arbeitsplätze (FTE) zu

quantifizieren. Die zugehörige Bewertungsfrage 2 lautete: „Inwieweit hat das EPLR einen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen geleistet?“ Die Analyse der Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des ZPLR ist im Modulbericht 9.1_MB Wirtschaft und Arbeit dargestellt.

Relevanz der Förderung

Arbeitsmarktpolitischer Handlungsbedarf in Schleswig-Holstein bestand zum Zeitpunkt der Programmplanung (2006) vor allem in den Agglomerationsräumen Schleswig-Holsteins: Die Arbeitslosenquoten in den kreisfreien Städten lagen mit 14,9 % deutlich über dem Durchschnitt ländlicher Kreise (8,9 %). Unter den ländlichen Kreisen verzeichneten Dithmarschen (11,8 %) und Nordfriesland (10 %) die höchste Arbeitslosigkeit (SÄBL, div. Jgg.). Das Ziel, neue Arbeitsplätze zu schaffen, war daher plausibel, hätte jedoch in ländlichen Regionen mit einer besonderen Problemlage priorisiert werden können.

Das ZPLR hatte im Kontext anderer beschäftigungspolitischer Instrumente, wie der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der allgemeinen Wirtschaftsförderung, eine nachrangige Bedeutung (siehe **Abbildungen 2 und 3**). Inhaltlich bot das ZPLR nur wenige Ansatzpunkte, um die direkte Schaffung von Arbeitsplätzen gezielt zu fördern. Innerhalb des Primärsektors hatten die Direktzahlungen der 1. Säule der GAP die größte finanzielle und materielle Bedeutung für den Erhalt von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft.

Die Analyse der Beschäftigungswirkungen folgte dem gleichen methodischen Ansatz wie die Analyse der Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum (siehe Kapitel 9.1, Daten und Methoden).

Relevante Maßnahmen

In der Wirkungsanalyse wurden alle Maßnahmen des ZPLR berücksichtigt, die ein Ziel oder eine Wirkung auf die Schaffung von Arbeitsplätzen hatten. Zwischen 2007 und 2015 wurden für Maßnahmen mit Zielen und/oder Wirkungen im Bereich Beschäftigung 412,2 Mio. Euro (47 % der Programmmittel) aufgewendet. Unter den in der Wirkungsanalyse berücksichtigten Maßnahmen hatten wiederum die ILE-Maßnahmen, Leader-Projekte und Agrarumweltmaßnahmen die größte finanzielle Bedeutung.

Wirkungseinschätzung

Die Beschäftigungswirkungen des ZPLR waren mit einem Saldo von 103 bis 170 neuen Arbeitsplätzen (siehe **Tabelle 56**) gering und lagen unter dem Zielwert von 450 neuen Arbeitsplätzen. Bezogen auf die Anzahl der Vollzeitbeschäftigten in Schleswig-Holstein im Jahr 2007, entsprach dies einer Zunahme um 0,01 %. Die Beschäftigungswirkungen des ZPLR waren – mit Ausnahme von AUM – zu klein, um diese mithilfe des regionalökonomischen Ansatzes messen zu können. Der ZPLR hatte demnach keinen messbaren Einfluss auf die Erwerbstatigenentwicklung in den schleswig-holsteinischen Arbeitsmarktregionen. Die methodisch weniger belastbare Bottom-up-Analyse auf Ebene der Zuwendungsempfänger zeigte, dass viele Maßnahmen mit geringen positiven bzw. negativen Beschäftigungseffekten verbunden waren.

Tabelle 56: Quantifizierter Wirkungsindikator Schaffung neuer Dauerarbeitsplätze

| Wirkungsindikator | Einheit | Neue Vollzeitarbeitsplätze | |
|------------------------|---------|----------------------------|----------|
| | | Bottom-up | Top-down |
| Neue Arbeitsplätze | FTE | 103-170 | 0 |
| Landwirtschaft | FTE | 12 bis -36 | 0 |
| Forstwirtschaft | FTE | 0 | 0 |
| Nicht-Primärsektoren | FTE | 115-221 | 0 |
| Männer | FTE | 115-221 | 0 |
| Frauen | FTE | 58-112 | 0 |
| Personen bis 25 Jahre | FTE | 57-109 | 0 |
| Personen über 25 Jahre | FTE | 24-33 | 0 |

Hinweise: FTE = Vollzeitäquivalente.

Bottom-up: Wirkungen bei den Zuwendungsempfängern (ZWE), aggregiert/hochgerechnet auf alle ZWE.

Top-down: Wirkungen geschätzt auf Ebene der regionalen Arbeitsmarktregionen.

Quelle: Eigene Berechnungen siehe 9.1_MB Wirtschaft und Arbeit, Tabellen 15, 17 und 18.

Innerhalb der Landwirtschaft sind neue Arbeitsplätze durch die Diversifizierung (311: 12 bis 38 FTE) entstanden. Durch AFP-geförderte Investitionen hat sich die Anzahl der Vollzeitarbeitsplätze – im Vergleich zu nicht geförderten Zwillingsbetrieben – um 295 FTE verringert. Nach Abzug von Mitnahmeeffekten – drei Viertel der Betriebe hätten die Investition auch ohne Förderung durchgeführt, bei den übrigen 25 % der Betriebe bewirkte die Förderung einen Vorzieh- oder Vergrößerungseffekt – verbleibt ein Beschäftigungseffekt von Null (Annahme: Vorzieh- und Vergrößerungseffekt der Förderung ist Null) bis 74 FTE entfallenen Vollzeitarbeitsplätzen. Die regionalökonomische Analyse zeigte, dass die Umsetzung von AUM mit einem erhöhten Arbeitskräftebedarf in landwirtschaftlichen Betrieben einhergeht. Die Größenordnung dieses Effektes lag bei etwa 66 gesicherten Arbeitsplätzen pro Jahr bzw. 0,2 % der Erwerbstätigen des Primärsektors. Dabei handelte es sich überwiegend um Arbeitsplätze, die für die Dauer der Förderung gesichert wurden, jedoch nicht um neue Dauerarbeitsplätze im Sinne des CMEF (EU-KOM, 2006d). Die dauerhaften Beschäftigungswirkungen des ZPLR im Primärsektor sind daher insgesamt zu vernachlässigen.

Während die Wirkungen des ZPLR auf den Primärsektor auf den unterschiedlichen Untersuchungsebenen nachweisbar waren (bottom-up, top-down), waren die Wirkungen des Programms in den Nicht-Primärsektoren bzw. in der Gesamtwirtschaft zu klein, um sie top-down zu können. Die regionalökonomische Analyse zeigte keinen Zusammenhang zwischen den Ausgaben des ZPLR und der Entwicklung der Erwerbstätigen in den Nicht-Primärsektoren Schleswig-Holsteins bzw. im Land insgesamt.

Die Wirkungsanalyse auf Ebene der Zuwendungsempfänger zeigte, dass durch die ZPLR-Förderung zwischen 90 und 196 Vollzeitarbeitsplätze in den Nicht-Primärsektoren entstanden

sind. Etwa 100 neue Arbeitsplätze entstanden allein durch die Förderung der Verbesserung von Verarbeitung und Vermarktung, vermutlich vorrangig aufgrund von Verlagerungseffekten aus der Milch verarbeitenden Industrie aus anderen Bundesländern. Weitere Arbeitsplätze entstanden durch die Fremdenverkehrsförderung (67 FTE) und die Dorferneuerung (10 bis 16 FTE) in Aktiv-Regionen (413) sowie durch die Teilmaßnahmen Biomasse und Energie (321/1: 11 FTE). Hinzu kommen indirekte Effekte von investiven Maßnahmen in die Infrastruktur, die jedoch nicht quantifiziert werden konnten. Von den neuen Beschäftigungsverhältnissen profitierten Frauen und Männer zu etwa gleichen Teilen.

Das ZPLR erhöhte kurzfristig die Nachfrage nach Investitionsgütern und Dienstleistungen. Es entstanden durch konjunkturelle Beschäftigungseffekte etwa 1.688 Vollzeitarbeitsplätzen pro Jahr (Bieritz, Distelkamp und Ulrich, 2010), die vermutlich in erster Linie gesichert wurden. Dies entsprach etwa 0,1 % aller Erwerbstätigen in SH.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Aufgrund der geringen Beschäftigungswirkungen hat das ZPLR einen zu vernachlässigenden Beitrag zur Umsetzung der Lissabon-Ziele. Grundsätzlich treffen auch hier die mit Bezug zum Ziel Wirtschaftswachstum formulierten Empfehlungen zu, da neue Arbeitsplätze in der Regel erst im Nachgang eines Bruttowertschöpfungszuwachses entstehen (siehe Kapitel 9.1).

9.3 Beitrag zum Ressourcenschutz/zur biologischen Vielfalt (Frage 3)

Die Beantwortung der Frage 3 stellt auf die Biodiversität ab, da es sowohl zu Wasser als auch Klima spezifische Fragen gibt (Fragen 7 und 8). Die Wirkungen des ZPLR auf die biologische Vielfalt, d. h. auf die Vielfalt innerhalb und zwischen den Tier- und Pflanzenarten, sowie die Mannigfaltigkeit der Lebensräume wurden im Rahmen des Vertiefungsthemas Biodiversität untersucht. Der konzeptionelle Ansatz, Daten und Analysen sowie detaillierte Ergebnisse und Schlussfolgerungen/Empfehlungen sind dem Modulbericht 9.3_MB Biodiversität zu entnehmen, der bereits 2013 fertiggestellt wurde. In den folgenden Ausführungen wurden die Daten, wo möglich und sinnvoll, aktualisiert.

Die Bewertungsfrage 3 lautet: „In welchem Umfang hat das EPLR dazu beigetragen, natürliche Ressourcen und Landschaften, einschließlich der biologischen Vielfalt und der Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert, zu schützen und zu verbessern?“ Der Schutz der Biodiversität ist eine Gemeinschaftspriorität mit Bezug zur Verpflichtung von Göteborg bzw. der nachfolgenden Biodiversitätsstrategie, den Rückgang der biologischen Vielfalt umzukehren, die zum Health Check erneut in den Fokus des EPLR gerückt wurde. Zur Beantwortung der Fragen soll u. a. auf die Wirkungsindikatoren Feldvögel und High nature value farmland (HNV) zurückgegriffen werden.

Daten und Methoden

Die wichtigsten Datengrundlagen zur Beantwortung der Bewertungsfrage waren neben den Monitoringdaten (Finanzen, Output) maßnahmenspezifische Förderdaten und Ergebnisse maßnahmenspezifischer Wirkungskontrollen aus Schleswig-Holstein, die fortlaufende Erfassung der Feldvögel mit Stand 2011 und HNV-Basisindikatoren mit Stand 2012 sowie die Programmplanungsdokumente zu verschiedenen Zeitpunkten. Methodisch wurde EU-seitig ein Bottom-up-Ansatz vorgesehen, in dem die Programmwirkungen ausgehend von den Maßnahmenwirkungen ermittelt werden.

Ausgangspunkt der Untersuchung war zunächst eine Analyse der Verankerung einer Interventionsstrategie für die biologische Vielfalt im ZPLR. Die Ergebnisse zeigten, dass die strategischen Ansätze des ZPLR die Ziele der Göteborg-Verpflichtung aufgriffen und konzeptionell bis auf die Maßnahmenebene reichten. Dabei erfolgte auch eine Ausrichtung auf das Natura-2000-Netzwerk. Allerdings waren die Vorgaben der EU-KOM für eine formale, an den vier ELER-Schwerpunkten orientierte Programmierung wenig hilfreich, einen schwerpunktübergreifenden Strategieansatz zu etablieren. Ein Querschnittsziel Biodiversität ließ sich im ZPLR nicht erkennen. Eine besondere Stellung innerhalb der Umsetzungsstrategie des ZPLR nahm die Förderung von Naturschutz und Landschaftspflege im ländlichen Erbe (323) ein. Mit der Förderung Lokaler Aktionen wurden in Gebieten mit besonderem Konflikt- und/oder Handlungspotenzial regionale Vereine unterstützt, die vor Ort Akteure aus Land-, Forstwirtschaft, Naturschutz u. a. in einem offenen, kooperativen Ansatz zusammenbrachten. Die Fallstudie im Naturpark Aukrug zeigte, dass in der Praxis die Steuerung und Kombination naturschutzfachlicher Instrumente aus unterschiedlichen Schwerpunkten – trotz des fehlenden Querschnittsziels – erfolgreich gelingen kann.

Mittels eines wirkungspotenzialbezogenen Maßnahmenscreenings wurden neun Maßnahmen mit ihren Teilmaßnahmen und Fördervarianten identifiziert, die in eine vertiefte Analyse einbezogen wurden. Darüber hinaus wurde das gesamte Maßnahmenspektrum hinsichtlich seiner Förderausgestaltung geprüft, ob negative Wirkungen von einzelnen Maßnahmen vermieden und positive Kuppelprodukte von Maßnahmen mit anderweitigen Zielen ausgelöst werden, um den Nutzen des Programms im Hinblick auf Biodiversitätsziele zu maximieren.

Dieser „Bottom-up“-Ansatz ist stark qualitativ ausgerichtet, um die Biodiversitätswirkungen sehr unterschiedlicher Maßnahmentypen (Flächenmaßnahmen, investive Maßnahmen, Informations-/Ausbildungsmaßnahmen) auf vergleichbare Weise abbilden zu können. Quantitative Analysen können für die Beschreibung der Zusammenhänge zwischen AUM und HNV-Vorkommen eingesetzt werden. Nicht für alle Maßnahmen ließen sich Aussagen zur Biodiversitätswirkung treffen, z. B. weil hypothetische Wirkungsketten sehr indirekt sind (z. B. Berufsbildung, 111) oder Wirkungen von Einzelprojekten aufgrund der Datenlage kaum zu ermitteln sind (z. B. Dorferneuerung, 322).

Wirkungseinschätzung

Positive Biodiversitätswirkungen wurden insbesondere bei Maßnahmen aus dem Schwerpunkt 2 sowie zwei Maßnahmen aus dem Schwerpunkt 3 festgestellt. Insgesamt wurden 94.000 ha Agrar- und Waldfläche mit positiv wirkenden Maßnahmen erreicht (**Tabelle 57**). Hinzu kamen 1.185 Vorhaben und Projekte zur Entwicklung von Natur und Landschaft. Von besonderer Bedeutung waren der Vertragsnaturschutz und das Halligprogramm, im Forst der Waldumbau sowie zur Erhaltung des ländlichen Erbes die Naturschutz-, Landschaftspflege- und Gewässerschutzmaßnahmen. Agrarumweltmaßnahmen erzielten auf rd. 23.900 ha (im Durchschnitt über den Förderzeitraum) hohe positive Wirkungen für Arten und Lebensräume, mit einem Schwerpunkt im Grünland (7 % des Dauergrünlands werden erreicht). Hochwertige Flächen des Vertragsnaturschutzes und des Halligprogramms trugen darüber hinaus zur Erhaltung von HNV-Beständen bei.

Geringe positive Wirkungen auf die biologische Vielfalt wurden, überwiegend als Nebenwirkung, auf rd. 36.300 ha (3,7 % der LF) von AUM ausgelöst, die vorrangig Wasserschutzziele verfolgen, wie z. B. der Ökolandbau oder zwei der Teilmaßnahmen zur Reduzierung von Stoffeinträgen. Höhere Flächendeckung erreichten die AUM in Natura-2000-Gebieten. Dort wurden brutto¹¹¹ 11,7 % der LF und 17,2 % des Grünlands mit positiv wirkenden Maßnahmen erreicht. Darüber hinaus kam die Natura-2000-Prämie mit durchschnittlich 13.900 ha in Natura-2000-Gebieten zum Einsatz. Die forstwirtschaftlichen Maßnahmen erreichten rd. 2 % des Privat- und Kommunalwaldes.

Im investiven Bereich wurden insgesamt 1.185 Investitionen mit positiven Biodiversitätswirkungen umgesetzt, darunter 652 Vorhaben zur Entwicklung von Fließgewässern (323/3), sowie Biotopegestaltungsmaßnahmen auf über 6.600 ha (323/1). Die 533 Vorhaben in der Flurbereinigung konnten dann positive Wirkungen entfalten, wenn sie der Flächenbereitstellung für den Naturschutz oder für die Wasserwirtschaft dienten. Negative Biodiversitätswirkungen konnten von Hochwasser- und Küstenschutzmaßnahmen sowie von Teilen des Wegebbaus ausgehen. Bei diesen Maßnahmen kommt es in starkem Maße auf die Umsetzung und die räumliche Verortung an.

Der Anteil der bis Ende 2014 verausgabten öffentlichen Mittel für Maßnahmen mit positiven Biodiversitätswirkungen lag bei rd. 27 % der insgesamt eingesetzten öffentlichen Mittel. Der entsprechende Anteil von Maßnahmen mit potenziell negativen Wirkungen lag bei 38 % der eingesetzten öffentlichen Mittel, maßgeblich durch den kostenträchtigen Küstenschutz bestimmt.

¹¹¹ Es bestehen Förderkombinationen innerhalb der Agrarumweltmaßnahmen sowie zu anderen Schwerpunkt-2-Maßnahmen, die nicht herausgerechnet werden konnten. Die Bruttowerte zeichnen daher ein zu positives Bild.

Tabelle 57: Zusammenfassung der Bottom-up-Wirkungsbewertung

| Wirkungsstärke | | Wirkungsumfang, gemessen in | | | | | Wirkungskosten ³⁾ Mio. Euro |
|----------------|-------------------|-----------------------------|-------------------------------|------------------|------------|----------------|-------------------------------------------|
| | | Maßnahmen ¹⁾ | Anzahl Vorhaben ²⁾ | erreichte Fläche | | | |
| | | | | gesamt (ha) | der LF (%) | des Waldes (%) | |
| -- | sehr negativ | 1 | 48 | 0 | 0,0 | 0,0 | 312,2 |
| - | negativ | 1 | 24 | 0 | 0,0 | 0,0 | 9,7 |
| 0 | keine/neutral | 0 | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| + | positiv | 4 | 533 | 50.148 | 5,1 | 0,0 | 57,9 |
| ++ | sehr positiv | 6 | 652 | 43.885 | 2,4 | 1,2 | 168,8 |
| / | keine (ohne Ziel) | 4 | 432 | 34.745 | 7,0 | 0,0 | 40,8 |
| Summe/Schnitt | | 16 | 1.689 | 128.778 | 14,4 | 1,2 | 589,4 |

Datenstand 12/2014.

1) Im Sinne von (Teil-) Maßnahmen und innerhalb der Teilmaßnahmen ggf. unterschiedliche Wirkungspfade.

2) Vorhaben bezogen auf Projekte oder betriebliche Förderungen, d. h. ohne Fördertatbestände, die als Fläche quantifiziert werden.

3) Werte können unvollständig sein, da nicht für alle Wirkungspfade belastbare Finanzdaten zugeordnet werden konnten.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Ergebnisse der Wirkungsbewertung, die auf den zwei Indikatoren Feldvögel und HNV basieren, zeigten positive Zusammenhänge zwischen der Umsetzung der AUM und der Ausprägung der Wirkungsindikatoren. Die positiven Wirkungen auf HNV-Typen waren überwiegend für Grünlandtypen und assoziierte Landschaftselemente, z. B. Gräben und Knicks, zu erwarten. Vorrangig waren Erhaltungswirkungen zu vermuten, bei biotopgestaltenden Maßnahmen aus den Schwerpunkten 2 und 3 aber auch durch die (Neu-)Entwicklung von HNV-Typen. Die statistischen Auswertungen zum HNV-Indikator konnten dies aufgrund sehr geringer Stichprobenzahlen allerdings nicht bestätigen. Die qualitative Einschätzung der Wirkung der AUM auf das Artenset des Feldvogelindikators zeigte, dass der überwiegende Anteil der Maßnahmen ausschließlich positiven Einfluss auf die Indikatorvogelarten hatte, wenn auch mit sehr unterschiedlichen Wirkungsstärken. Dabei wurden allerdings häufig nur Teilhabitate der Arten optimiert. Positive Einflüsse waren vorrangig auf die Nahrungsgrundlagen zu erwarten, weitaus seltener auf die Bruthabitate. Dem auf Wiesen- und Watvögel ausgerichteten Vertragsnaturschutz sowie dem Halligprogramm konnte hier eine bessere Wirkung zugeschrieben werden als den anderen AUM.

Sowohl die maßnahmenbasierte Bottom-up-Analyse als auch die Anwendung der zwei Wirkungsindikatoren Feldvögel und HNV zeigten, dass von den betrachteten Maßnahmen überwiegend positive Wirkungen auf die Biodiversität ausgingen. So hatten fast zwei Drittel aller untersuchten (Teil-)Maßnahmen und Fördervarianten geringfügig oder deutlich positive Auswirkungen auf Arten und Lebensräume. Fast alle AUM leisteten mehr oder weniger starke positive Beiträge zur Erhaltung von Feldvogelpopulationen. AUM liegen zu 39 % auf HNV-Flächen, womit starke Zusammenhänge zwischen Maßnahmen- und HNV-Vorkommen nahegelegt werden. Allerdings ließen sich Korrelationen zwischen Maßnahmen- und HNV-Vorkommen statistisch nicht absichern.

Die flächenhafte Wirkung des ZPLR auf die Biodiversität war sowohl in der Normallandschaft (auf 7,5 % der gesamten LF) als auch in den Schutzgebieten gering einzustufen (auf rund 17 % der LF). Der Anteil der *dark-green*-Wirkungen lag bei knapp der Hälfte der mit positiven Wirkungen erreichten LF. Die investiven Maßnahmen waren lokal von sehr hoher Bedeutung, wobei die Wirkungen vom Waldumbau und der Erstaufforstung auf die Biodiversität schwer einzuschätzen sind. Zum Teil wirkten die investiven Maßnahmen auch weit über das Projektgebiet hinaus, so z. B. bei Vorhaben zur Verbesserung der Durchlässigkeit von Fließgewässern. Im Optimalfall wirkten sie synergistisch, wie z. B. Maßnahmen zur Erhaltung des ländlichen Erbes (323) mit den AUM und der Natura-2000-Prämie (213). Als Wirkungsinitiator, aber auch als Garant für eine bessere Maßnahmenumsetzung dienten die Lokalen Aktionen (323/2) in synergistischer Wirkung mit AUM und investivem Naturschutz (323).

27 % der verausgabten öffentlichen Mittel wurden für Maßnahmen mit positiven Biodiversitätswirkungen eingesetzt. Davon floss ein Großteil mit rd. 20 % an den gesamten öffentlichen Mitteln in Maßnahmen mit anspruchsvolleren Regelungen (*dark-green*-Maßnahmen), maßgeblich durch den Vertragsnaturschutz und die Maßnahmen im ländlichen Erbe (323) bedingt.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Betrachtung der beiden Wirkungsindikatoren (Flächen mit hohen ökologischen Wertigkeiten (HNV) und Feldvögel) zeigte, dass die aus dem ZPLR kommenden Beiträge zur Erhaltung der Biodiversität in Schleswig-Holstein nicht ausreichten, um die Entwicklung der Indikatoren umzukehren. So zeigten sich für die Feldvögel und für die HNV-Bestände weiterhin negative Trends in der Programmlaufzeit. Die geschilderten Zusammenhänge deuten allerdings darauf hin, dass ohne die Umsetzung des ZPLR noch stärkere negative Trends bei den Wirkungsindikatoren zu verzeichnen wären. Die verfehlte Trendumkehr bei den Indikatoren scheint einerseits durch die zu geringe Flächenrelevanz der hochgradig wirksamen Maßnahmen bedingt, andererseits spielten starke externe Wirkungsfaktoren, wie der Grünlandverlust, Intensivierung der Landnutzung durch verengte Fruchtfolgen, vielschüriges Grünland oder Energiepflanzenanbau, eine erhebliche Rolle bei der Entwicklung der Basisindikatoren. Daraus ergeben sich nachfolgende Empfehlungen, die im Modulband ergänzend ausgeführt werden:

- Die wichtigsten Empfehlungen an Schleswig-Holstein adressieren eine höhere finanzielle Ausstattung biodiversitätsrelevanter Maßnahmen aus allen Schwerpunkten. Der Instrumentenmix als solcher ist sinnvoll und sollte beibehalten werden, auch in Kombination mit einem weitgehenden Grundschutz über ordnungsrechtliche Maßnahmen auf der einen Seite und bottom-up orientierten Ansätze wie die Lokalen Aktionen auf der anderen Seite.
- Teilnahmebereitschaft und Umsetzungsqualität freiwilliger Instrumente scheinen zu steigen, wenn eine dauerhafte Beratung vorhanden ist. Die Lokalen Aktionen, als kooperative Ansätze, können diese Aufgabe gut übernehmen und sollten hinsichtlich ihrer Beratungs- und Betreuungskapazitäten weiter ausgebaut werden.
- Die Anteile von *dark-green*-Maßnahmen in Schutzgebieten sollten erhöht und eine sinnvolle Kombination aus fünfjährigen Flächenmaßnahmen, investiven Maßnahmen und dauerhaft

begleitender Beratung etabliert werden. Besonderer Handlungsbedarf besteht in den Wiesenvogelschutzgebieten.

- *Light-green*-Maßnahmen mit hohen Mitnahmepotenzialen sollten gestrichen oder soweit möglich durch zusätzliche Auflagen für den Biodiversitätsschutz deutlich aufgewertet werden. Biodiversitätsziele sollten bei zukünftigen Förderstrategien als Querschnittsziele etabliert und konkurrierende Ziele transparent gemacht werden.

9.4 Beitrag zur Bereitstellung erneuerbarer Energien (Frage 4)

Der Beitrag des ZPLR zur Bereitstellung erneuerbarer Energien wurde im Rahmen des VT Klima zusammen mit den Fragestellungen zu Treibhausgaseinsparungen und Klimafolgenanpassungen untersucht. Entsprechend den Klimazielsetzungen des Programms waren die meisten der angebotenen Maßnahmen jedoch auf die Reduzierung von THG-Emissionen gerichtet. Die Ergebnisse werden ausführlich in Kap. 9.7 dokumentiert, wo auch Strategie, Interventionslogik und Gesamtwirkungen diskutiert und Empfehlungen ausgesprochen werden. Hier wird als Exzerpt ein Fokus auf die Bewertungsfrage 4 gesetzt: „In welchem Umfang hat das EPLR zur Bereitstellung von erneuerbaren Energien beigetragen?“

Die Erzeugung erneuerbarer Energien wurde in Schleswig-Holstein direkt über die Teilmaßnahme Initiative Biomasse und Energie (321/1) gefördert. Darunter fielen die Förderungen von Biogasanlagen (BGA), Biomasseheizwerken und Biomasseheizkraftwerken. Insgesamt konnten 17 Vorhaben dieser Art über das ZPLR realisiert werden, davon neun Biogasanlagen. Das entsprach einem Anteil von ca. 1 % aller im Land vorhandenen Biogasanlagen (Stand 2013). Die Anlagen produzierten Strom und/oder Wärme und substituieren fossile Energieträger. Durch die über ELER-Mittel umgesetzten Vorhaben wurden insgesamt 30.411 MWh Strom (netto) produziert; der Großteil davon durch BGA (ca. 29.000 MWh). Das entsprach einem Anteil von ca. 1 % der durch Biogas erzeugten Strommenge in Schleswig-Holstein im Jahr 2013.

Das jährliche THG-Einsparpotenzial durch die produzierten Strom- und Wärmemengen der über 321/1 geförderten und in der Evaluation berücksichtigten Projekte lag bei etwa 24 kt CO₂Äq pro Jahr, überwiegend durch BGA (ca. 20,5 kt CO₂Äq pro Jahr). Die Kosten-Wirksamkeit der eingesetzten öffentlichen Mittel von 0,03 Euro/kg eingespartem CO₂Äq ist eine der günstigsten im betrachteten Maßnahmenspektrum. Allerdings handelt es sich bei den dargestellten Effekten um Bruttoeffekte; Mitnahmepotenziale konnten bei den als innovativ deklarierten Vorhaben nicht quantifiziert werden. Die Effekte der ELER-Förderung wirkten zudem mit den geförderten Einspeisevergütungen über das EEG zusammen. Dadurch konnten Investitionsentscheidungen beeinflusst werden, auch wenn mit der Maßnahme gezielt Förderlücken in den Anreizprogrammen des Bundes bedient werden sollten und reine Stromerzeugungsanlagen von der Förderung ausgeschlossen waren.

Flankierend zur Maßnahme 321/1 wirkte die Teilmaßnahme 331-II mit Beratungsdienstleistungen der Energieagentur der Investitionsbank Schleswig-Holstein. Im Rahmen des Health Check wurde die zuvor auf die Biomasseberatung beschränkte Teilmaßnahme auf das gesamte Spektrum erneuerbarer Energien, Energieeinsparung und Effizienzsteigerung und den kommunalen Klimaschutz ausgeweitet. Für alle ZWE der Maßnahme 321/1 war die Teilnahme an der Biomasseberatung der Energieagentur verpflichtend.

Eine weitere Folge des Einsatzes erneuerbarer Energien war die Förderung des Ausbaus von Nahwärmenetzen, die heizöl- oder gasbetriebene Wärmeversorgung durch nachwachsende Rohstoffe substituieren können. Je nach Wärmequelle (Scheitholz, Hackschnitzel, Pellets; Biogas), Rohstoffquelle oder Kapazität der Anlagen ergeben sich sehr unterschiedliche Wirkungsgrade im Hinblick auf die THG-Einsparpotenziale. Die Projekte wurden in Schleswig-Holstein über den Bereich Leader Health Check (413-II) verwirklicht. Über die vier geförderten Projekte wurden als Beitrag zur Verwendung erneuerbarer Energien nach sehr groben Abschätzungen jährlich ca. 1,5 kt CO_{2Äq} an THG-Emissionen eingespart.

9.5 Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Primärsektors (Frage 5)

Der Beitrag des ZPLR zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Primärsektors (Bewertungsfrage 5: „Inwiefern hat das EPLR zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in den Sektoren Land- und Forstwirtschaft beigetragen?“) ist durch den Wirkungsindikator „Arbeitsproduktivität“ unterlegt, gemessen als Bruttowertschöpfung (BWS) je vollzeitäquivalent Beschäftigtem. Die mit dieser Frage in Verbindung stehenden Wirkungsindikatoren „Wirtschaftswachstum“ und „Beschäftigung“ werden in Kapitel 9.1 und 9.2 betrachtet. Die Analyse der Determinanten und Wirkungen des ZPLR auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors ist Gegenstand des länderübergreifenden Modulberichts 9.5_MB Agrarsektor.

Die Ländliche Entwicklungspolitik strebt an, einen wesentlichen Beitrag zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors zu leisten. Insbesondere Investitionen in Human- und Sachkapital sollen eine Umstrukturierung und Modernisierung des Sektors bewirken. Dies unterstreicht, dass sektorale Effekte des ZPLR im Mittelpunkt der Betrachtung stehen.

Allerdings operiert die Ländliche Entwicklungspolitik nicht isoliert. Die Wirkung des ZPLR auf die sektorale Wettbewerbsfähigkeit wird durch eine Vielzahl verschiedener Determinanten beeinflusst. Die zu Beginn durchgeführten explorativen Datenanalysen haben gezeigt, dass kein monokausaler Zusammenhang zwischen der Veränderung der Wettbewerbsfähigkeit und der Höhe der Förderintensitäten besteht. Zu anderen Determinanten wie Betriebsgröße und Pachtstrukturen bzw. Pachtaufwendungen konnten deutlich stärkere Zusammenhänge nachgewiesen werden. Regionalspezifische Agrarstrukturen und Entwicklungspfade der sektoralen und ökonomischen Entwicklung spielen eine zentrale Rolle (Margarian, 2010; Midmore et al., 2010; Schrader et al.,

2001). Daher sind insbesondere regionale Einflussfaktoren zu identifizieren und die Wirkungen des ZPLR durch einen regionalökonomischen Ansatz zu prüfen.

Grundsätzlich ist die Arbeitsproduktivität im schleswig-holsteinischen Agrarsektor im nationalen Vergleich relativ hoch. Wenn es auch regionale Unterschiede in der Entwicklung der sektoralen Wettbewerbsfähigkeitsindikatoren gibt, lässt sich hieraus nur bedingt Handlungsbedarf ableiten. Bedarf bestand allerdings bei der Instandhaltung und Verbesserung ländlicher Infrastruktur (Wege und Brücken). Aber auch auf betrieblicher Ebene waren Anpassungen notwendig, um dem bestehenden Wachstums- und Rationalisierungsdruck und den gesellschaftliche Anforderungen an einen modernen und wettbewerbsfähigen Agrarsektor (z. B. Ressourceneffizienz, Klimaschutz und Tierwohl) gerecht zu werden.

Im Verhältnis zu den Direktzahlungen der 1. Säule der GAP hat das ZPLR eine geringe finanzielle Bedeutung, bietet allerdings die Möglichkeit, zielgerichtet ländliche Infrastruktur und Humankapital zu fördern. Neben Investitionen in Human- und Sachkapital wurden in der Wirkungsanalyse alle Maßnahmen berücksichtigt, die ein Ziel oder eine Wirkung auf die Arbeitsproduktivität haben. In der Förderperiode 2007 bis 2013 wurden für Maßnahmen mit Zielen und/oder positiven Wirkungen im Bereich Wettbewerbsfähigkeit ca. 54 Mio. Euro (6,2 % der Programmmittel) ausgegeben. Unter diesen Maßnahmen haben die Förderung von Verarbeitung und Vermarktung (V&V) (123), die Flurbereinigung (125/1) und der ländliche Wegebau (125/2 und 411) die größte finanzielle Bedeutung, während das AFP (121), die Diversifizierung (311) und die Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen (111) finanziell von geringerer Bedeutung sind.

Daten und Methoden

Als Datengrundlage zur Darstellung der Indikatoren auf sektoraler und regionaler Ebene wurde auf die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) sowie die Erwerbstätigenrechnung zurückgegriffen. Die VGR bietet einen konsistenten Datensatz für die landwirtschaftliche BWS, Erwerbstätige und den Arbeitskräfteeinsatz in Vollzeitäquivalenten sowie daraus resultierend für die sektorale Arbeitsproduktivität. Weitere wichtige Datengrundlagen zur Beantwortung der Bewertungsfrage sind Agrarstrukturdaten, Monitoringdaten (Finanzen, Output, Ergebnis) sowie die maßnahmenspezifischen Förderdaten.

Zur Beantwortung der Bewertungsfrage wurden statistische Ansätze mit vertiefenden qualitativen Untersuchungen in Fallstudienregionen kombiniert. Der gewählte „Mixed-methods-case-study“-Ansatz baut auf Studien zur Bewertung ländlicher Entwicklungspolitiken in der EU auf (z. B. Midmore et al., 2010; Midmore et al., 2008; Terluin und Roza, 2011). Die Grundlage bildete eine explorative statistische Analyse der Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors unter Berücksichtigung der Förderintensitäten auf regionaler Ebene. Darin wurden wesentliche regionale Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit identifiziert und deren Einfluss auf die Wirkungen des ZPLR mithilfe von vertiefenden Interviews mit LandwirtInnen, BeraterInnen und weiteren ExpertInnen untersucht.

Die durch das ZPLR induzierten Änderungen und Anpassungen auf betrieblicher Ebene wirkten sich in der Gesamtheit auf die sektorale Wettbewerbsfähigkeit aus. In der Analyse müssen Verdrängungseffekte auf nicht-geförderte Betriebe in die sektorale Betrachtung einbezogen werden. Allerdings wurde unter Abwägung fehlender Informationen für Betriebe ohne Förderung und Schwächen der kontrafaktischen Ansätze sowie der daraus resultierenden geringen Aussagekraft eines quantitativen Bottom-up-Ansatzes nur eine qualitative Bewertung der Wirkungsrichtungen und -intensitäten aus Maßnahmensicht vorgenommen.

Parallel dazu wurden mit einem statistischen Schätzmodell (regionalökonomischer Ansatz eines dynamischen Panelmodells: siehe 9.1_MB Wirtschaft und Arbeit) Top-down-Analysen durchgeführt, um quantitative Aussagen zu den Wirkungen des ZPLR auf den Wirkungsindikator Arbeitsproduktivität zu ermöglichen.

Wirkungseinschätzung

Grundsätzlich wird die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors maßgeblich durch Marktpreisentwicklungen, Kosten für Produktionsfaktoren und Marktstrukturen beeinflusst. Wichtige regional-spezifische Einflussfaktoren sind die Biogas- und Windenergieproduktion, die geografische Lage (z. B. Nähe zu Ballungsgebieten), der Flächenverbrauch für außerlandwirtschaftliche Nutzungen und neue Managementanforderungen. Da es sich überwiegend um Faktoren handelt, die außerhalb des Handlungsfeldes der ELER-Förderung angesiedelt sind, ist das Potenzial des ZPLR, die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors zu fördern, insgesamt gering. **Tabelle 58** fasst die Wirkungseinschätzung relevanter Maßnahmen im Rahmen der qualitativen Bottom-up-Bewertung des ZPLR zusammen.

Tabelle 58: Bottom-up-Wirkungseinschätzungen relevanter Maßnahmen

| Code | Relevante Maßnahme | Ziel Wettbewerbs- fähigkeit | Bewertung | | | | Öffentliche Ausgaben 2007-2015 (inkl. Artikel 89 Maßnahmen, in Mio. Euro) | |
|-------|-------------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------------|--------------------------------------------|--------------------|---------|------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|
| | | | Mitnahme- effekte (%) ¹⁾ | Verdrängungs- effekte (%) ³⁾ | Wirkungs- dauer | Wirkung | Verausgabte Mittel | Wirksame Mittel ⁴⁾ |
| 111 | Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen | ja | 50 | | ---> | + | 1,7 | 0,9 |
| 121 | Agrarinvestitionsförderung | ja | 75 | 20 | ---> | 0 | 12,5 | 2,5 |
| 123 | Verarbeitung & Vermarktung | ja | 12 | 20 | ---> | + | 22,1 | 15,5 |
| 125/1 | Flurbereinigung | ja | 0 | 0 | ---> | + | 12,6 | 12,6 |
| 125/2 | Ländlicher Wegebau | ja | 0 | 0 | ---> | ++ | 6,2 | 6,2 |
| 212 | Ausgleichszulage | nein | 0 | 0 | --- | / | 9,5 | 0,0 |
| 213 | Natura 2000 | nein | 0 | 0 | --- | / | 13,3 | 13,3 |
| 214 | Agrarumweltmaßnahmen | nein | 0 ²⁾ | 0 | --- | / | 117,9 | 117,9 |
| 311/1 | Diversifizierung (Ldw. Betriebe) | ja | 15 | 0 | ---> | + | 3,3 | 2,8 |
| 311/2 | Umnutzung | ja | 33 | 0 | ---> | + | 2,0 | 1,3 |
| 411 | Leader Wettbewerbsfähigkeit | ja | 0 | 0 | ---> | ++ | 10,1 | 10,1 |

1) Anteil der Ist-Ausgaben mit 100 % Mitnahme.

2) Anteil Förderfläche mit Mitnahme.

3) Verdrängung innerhalb Schleswig-Holsteins

4) Ohne Mittel für Projekte mit 100 % Mitnahme und Verdrängung.

Bewertung: ++ leistet im Rahmen des vorhandenen Budgets einen klar erkennbaren Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors,

+ trägt in geringem Umfang zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors bei,

0 Wirkung zu vernachlässigen trotz Ziels,

/ Wirkung zu vernachlässigen, ohne Ziel,

- ist in seinen Auswirkungen eher negativ einzuschätzen,

-- ist in seinen Auswirkungen eindeutig negativ einzuschätzen.

Wirkungsdauer: ---> = dauerhaft/langfristig, ---| nicht dauerhaft/begrenzt auf die Dauer der Förderung.

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Zustand des Wegenetzes und der Brücken wurde in den Fallstudien als wesentlicher Einflussfaktor für die zukünftige Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors hervorgehoben. Die Breite der Wege ist für neue Maschinen nicht mehr ausreichend und der Unterbau der Wege ist nicht stabil genug für die größeren Gewichte. Viele Brücken sind nicht für die höheren Gewichte neuer Maschinen ausgelegt und in einem schlechten Zustand. Der Ausbau vorhandener Wegtrassen und die Verbesserung der Tragfähigkeit als Ergebnis der Wegebauförderung (125/2 und 411) leisten einen klar erkennbaren Beitrag zur Verbesserung der BWS und der Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft. Der Arbeitsaufwand und die Effizienz der Flächennutzung wurden durch den Wegebau verbessert. Schätzungen der Wirkungen des geförderten Wegebaus deuten Senkungen der Produktionskosten von fast 0,45 Mio. Euro pro Jahr an (siehe auch Kapitel 5.5 und 5.6). Der geringere Arbeitsaufwand per Hektar und eine Erhöhung der Wertschöpfung durch den ermöglichten Einsatz von modernen und größeren Maschinen resultiert in einer Erhöhung der Arbeitsproduktivität.

Der besondere Beitrag der Flurneuordnung (125/1) entsteht aus der Kombination der Verbesserung des Wegenetzes mit einer Verbesserung der Schlagstrukturen und Infrastruktur sowie einer Verbesserung der Rechtssicherheit auf dem Bodenmarkt. Damit adressiert die Maßnahme wichtige Einflussfaktoren (Zustand des Wegenetzes und der Brücken sowie die Streulage der Schläge)

für die zukünftige Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors. Die Flurbereinigung mit Wegebau leistet einen erkennbaren Wirkungsbeitrag auf die BWS und Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft. Die Kostenvorteile der Landwirtschaft durch die Flurbereinigung wurden auf 0,3 Mio. Euro pro Jahr geschätzt (siehe auch Kapitel 5.5). Den positiven Wirkungen der Verbesserungen der Schlagstrukturen und des Wegebaus steht eine negative Wirkung des Landabzugs gegenüber, der für die aktiven LandwirtInnen aber zumeist von untergeordneter Bedeutung ist, da aufgebende LandwirtInnen Flächen zur Verfügung stellen.

Ausbildung und Beratung wurden als wichtige Einflussfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit identifiziert. Schlüsselaspekte sind hierbei die Ausbildung und Beratung von JunglandwirtInnen und die Integration neuer Herausforderungen in das Betriebsmanagement durch Wachstumsdruck und neue gesellschaftliche Anforderungen (Energieeffizienz, klimarelevante Aspekte und Tierwohl) in einem modernen und wettbewerbsfähigen Agrarsektor. Veränderte Managementherausforderungen an die BetriebsleiterInnen resultieren aus dem Betriebswachstum vom klassischen Familienbetrieb zum Lohnunternehmen. Personalmanagement und die Koordination der Tätigkeiten insbesondere von schnell gewachsenen Betrieben stellen neue Herausforderungen für die Betriebsleitung dar.

Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen (111) im ZPLR leisteten einen positiven Beitrag zur qualitativen Verbesserung des Humankapitals. Die Maßnahmen führten bei teilnehmenden Personen zu höherer Motivation und besseren Kenntnissen und erhöhten somit die Managementfähigkeiten für notwendige Anpassungen im Betriebsmanagement zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Bessere Kenntnisse und Fähigkeiten der BetriebsleiterInnen und MitarbeiterInnen lassen auch positive Wirkungen auf die Arbeitsproduktivität durch Veränderungen im betrieblichen Management und Umstrukturierungen von Arbeitsbereichen erwarten, die allerdings nur schwer quantifizierbar sind. Positive Effekte auf die betriebliche Wertschöpfung lassen sich nur begrenzt ableiten.

Zwar lässt sich ein geringer positiver Einfluss der einzelbetrieblichen Investitionen im AFP auf die betrieblichen Strukturen (z. B. höhere Tierbestandsgrößen), Rationalisierung und Produktivitätssteigerung der geförderten Betriebe (z. B. eine höhere BWS/AK) identifizieren, ob aber dieser Effekt angesichts des hohen realisierten Mitteleinsatzes effizient im Hinblick auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors ist, bleibt offen. Außerdem sind relativ hohe Mitnahme- und Verdrängungseffekte zu berücksichtigen, sodass die positiven Wirkungen des AFP auf sektoraler Ebene insgesamt als gering zu bezeichnen sind.

Zwar lässt sich belegen, dass einzelbetriebliche Investitionen im AFP zu Wachstum, Rationalisierung und Produktivitätssteigerung der geförderten Betriebe (z. B. höhere Tierbestandsgrößen) geführt haben, aber unter Berücksichtigung hoher Mitnahme- und Verdrängungseffekte sind in der „bottom-up“ durchgeführten Wirkungseinschätzung die positiven Wirkungen des AFP auf sektoraler Ebene insgesamt als vernachlässigbar einzuschätzen. Ähnlich wie beim AFP lassen sich auch für die Investitionen innerhalb der Diversifizierungsförderung (311) geringe positive Wir-

kungen auf Wachstum und Wertschöpfung der geförderten Betriebe ableiten. Allerdings sind auch hier die eingetretenen Änderungen vorrangig auf die Investition und nicht auf die Förderung zurückzuführen, und Mitnahmeeffekte müssen berücksichtigt werden. Auf sektoraler Ebene war die Relevanz der Maßnahme durch die niedrige Nachfrage gering.

Während die Investitionen der Maßnahme V&V (123) eine positive Wirkung auf die BWS der geförderten Unternehmen hatten, konnte eine positive Wirkung der Maßnahme auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors nicht belegt werden. Aufgrund der relativ geringen Reichweite der Förderung und unter Berücksichtigung von Mitnahme- und Verdrängungseffekten ist allerdings insgesamt nur von einer relativ geringen positiven Wirkung der Maßnahme auszugehen.

Die Ergebnisse der Top-down-Analysen mit dem **statistischen Schätzmodell** zeigen ein ähnliches Bild wie die Bewertungen der Wirkungen aus der Maßnahmensicht („bottom-up“). Für die Maßnahmen im Schwerpunkt 1 ergeben sich insgesamt sektorale Wirkungen von 3,8 Mio. Euro zusätzlicher Arbeitsproduktivität pro Jahr des Untersuchungszeitraumes. Im Mittelwert je vollzeitäquivalent Beschäftigtem entspricht dies einem geringen Anstieg der Arbeitsproduktivität von 344 Euro. Diese Wirkungen sind überwiegend der Förderung der ländlichen Infrastruktur (125/1 und 125/2) und (auch bedingt durch den relativ hohen Mitteleinsatz) der Förderung von Verarbeitung und Vermarktung (V&V) (123) zuzuordnen. Allerdings hat die Förderung der ländlichen Infrastruktur eine höhere Wirkung je Mitteleinsatz und als einzige Maßnahme mit positiven Wirkungen kaum Mitnahme- und Verdrängungseffekte.

Für den Schwerpunkt 2 ergeben sich in den regionalökonomischen Analysen im jährlichen Durchschnitt des Untersuchungszeitraumes negative Wirkungen auf die Arbeitsproduktivität von 5,1 Mio. Euro. Aber die Modellschätzungen zeigen, dass die negativen Wirkungen nur kurzfristig auftreten und langfristig nicht signifikant sind. Daher lassen sich keine langfristigen und strukturellen Effekte mit dauerhaftem Einfluss auf die Arbeitsproduktivität ableiten.

Insgesamt lässt sich nur ein geringer Einfluss des ZPLR auf die Entwicklung der Arbeitsproduktivität und BWS des Primärsektors ableiten. Diese Einschätzung wird auch durch die Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Analyse (siehe Kapitel 9.1) bestätigt, die auch Wirkungen des ZPLR auf die BWS des Primärsektors quantifiziert hat.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im Kontext einer zukünftigen Förderung eines modernen und wettbewerbsfähigen Agrarsektors sollte die ELER-Förderung auf die zielgerichtete Unterstützung von Humankapital und auf die Bereitstellung öffentlicher Güter (Tierschutz, Umwelt, Infrastruktur) konzentriert werden. Einzelbetriebliche Förderansätze haben u. a. aufgrund hoher Mitnahme- und Verdrängungseffekte nur eine geringe Wirksamkeit bezogen auf die Ziele Arbeitsproduktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors. Allerdings werden auch zukünftig Wachstums- und Rationalisierungsdruck und gesellschaftliche Anforderungen an einen modernen und wettbewerbsfähigen Agrarsektor neue Herausforderungen an das Betriebsmanagement (z. B. Personalmanagement durch Be-

triebswachstum) stellen. Dazu wird empfohlen, die Entwicklung und Umsetzung konzeptioneller Ansätze zu prüfen, die zielgerichtet Investitionsanreize zur Verbesserung der Ressourceneffizienz, klimarelevanter Aspekte und des Tierwohls sowie regionaler Wertschöpfungsketten mit Beratungsmaßnahmen verknüpfen.

Ein besonderes Augenmerk und ein Schwerpunkt sollten auch zukünftig auf die Förderung der ländlichen Infrastruktur gelegt werden. Eine Verbesserung des Zustandes der Wege und Brücken bleibt ein wichtiger Faktor für die weitere Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors.

9.6 Beitrag zur Umstrukturierung des Milchsektors (Frage 6)

Die Umstrukturierung des Milchsektors wurde in Deutschland vor dem Hintergrund der Marktliberalisierung schon zum Zeitpunkt der Programmerstellung ‚Ländlicher Raum‘ diskutiert. Bereits mit der GAP-Reform im Jahr 2003 war beschlossen worden, dass sich der Staat aus der Milchmarktstützung weitgehend zurückzieht und dies durch entkoppelte Prämien begleitet. Die Milchquotenregelung wurde damals letztmalig bis zum 31.03.2015 verlängert (BMELV, 2006). Der wesentliche Schritt zum Ausstieg aus der Milchmengenregelung war, nach dem Abbau der Marktstützung, die kontinuierliche Erhöhung der Referenzmengen im Rahmen des HC (EU-KOM, 2008a). Mit dem HC wurden auch die ELER-Mittel aufgestockt, um damit geeignete Maßnahmen zur Reaktion auf die „Neue Herausforderung“ Umstrukturierung des Milchsektors zu finanzieren.

Die zusätzlichen EU-Mittel, die für Schleswig-Holstein im Rahmen des HC und des Europäischen Konjunkturprogramms (KP) zur Verfügung standen, umfassten 58,7 Mio. Euro (MLUR, 2010c). Von diesen Mitteln wurden 17,1 Mio. Euro zur Bewältigung neuer Herausforderungen im Milchsektor eingesetzt (Fährmann et al., 2010). Hierfür wurde mit dem 2. Änderungsantrag ein spezielles Investitionsförderungsprogramm für Milchviehbetriebe (MFP, 121/2) eingeführt. Für die Agrarinvestitionsförderung standen nun insgesamt rund 32,6 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln (d. h. inkl. Top-ups) zur Verfügung (MLUR, 2010c).

Zur förderpolitischen Begleitung der Milchmarktliberalisierung durch das ZPLR enthält der Evaluationsleitfaden (EEN, 2014) die Bewertungsfrage 6: „In welchem Umfang hat das EPLR die Umstrukturierung des Milchsektors begleitet?“ Die folgende Analyse zeigt auf, a) welche Rahmenbedingungen den Milchsektor in der Programmperiode prägten, b) welche EPLR-Maßnahmen wie auf den Milchsektor wirkten und c) welche Empfehlungen sich aus den Erkenntnissen der Analyse für die Begleitung des Milchmarktes in den kommenden Jahren ableiten lassen.

Rahmenbedingungen und Entwicklungen des Milchsektors im Förderzeitraum

In einem Gutachten, das im Jahr 2008 im Auftrag des MELUR durchgeführt wurde, kamen die Experten des Informations- und Forschungszentrums der Ernährungswirtschaft e.V. (ife) für die Milcherzeugung in Schleswig-Holstein zu dem Ergebnis, dass bis 2020 ein großes Wachstumspo-

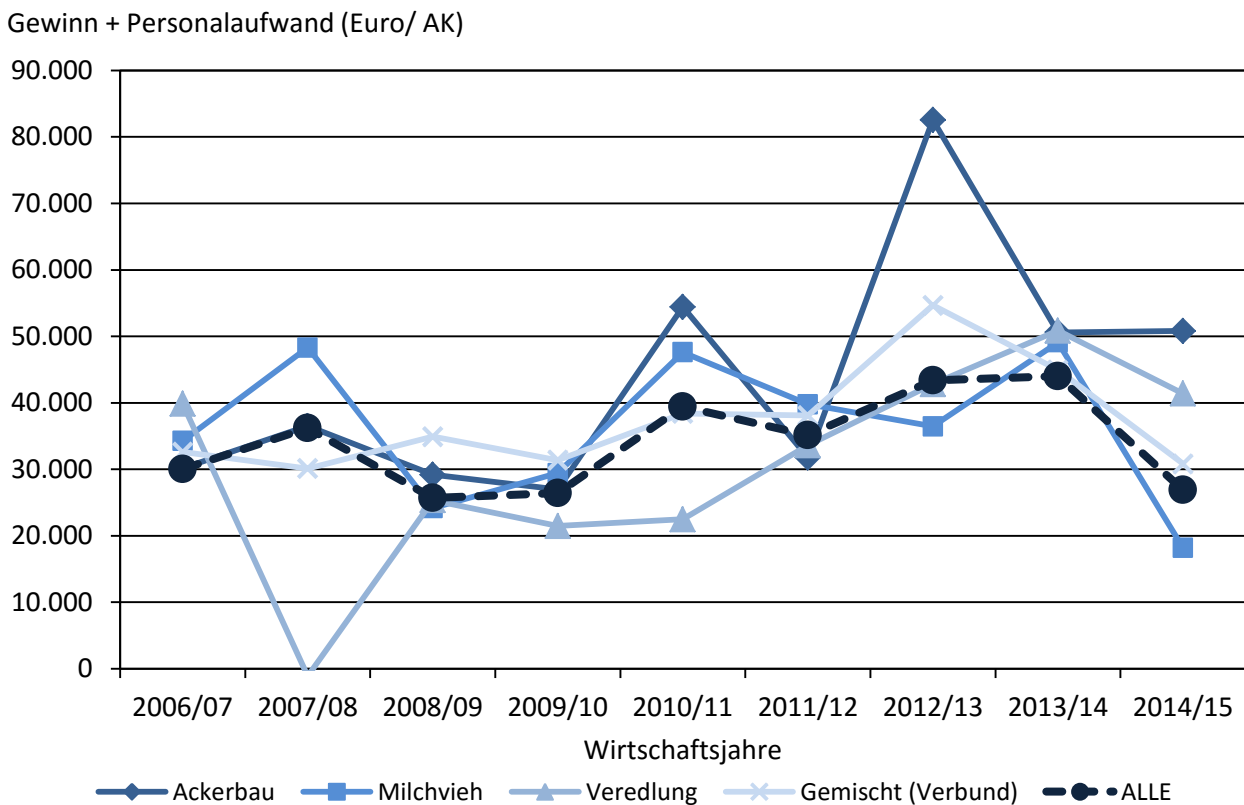
tenzial bestünde (Thiele und Richarts, 2009). Das potenzielle Wachstum wurde im Zeitraum von 2007 bis 2020 auf +65 % geschätzt. Die Produktionsmenge würde demnach von 2,3 Mio. t auf 3,8 Mio. t Milch ansteigen. Handlungsempfehlungen waren die Erschließung des vorhandenen Wertschöpfungspotenzials durch die verstärkte Nutzung von vorhandenen freien Stallkapazitäten und Investitionen in Erweiterungen und Neubauten seitens der Milcherzeuger und der Milchverarbeiter. Eine höhere Wertschöpfung bei den Milchverarbeitern wird als Voraussetzung für höhere Milchpreise für die Milcherzeuger gesehen. Diese sollte durch Investitionsförderung unterstützt werden. Hingewiesen wurde u. a. auf die Nutzung von Agglomerationsvorteilen (zur Kostensenkung), Verbesserung der Exportchancen und die Bildung von strategischen Allianzen (zur Wertschöpfungssteigerung durch gezielte gemeinsame Investitionen).

Tatsächlich hat die Milcherzeugung in Schleswig-Holstein von 2005 bis 2015 deutlich zugenommen (+26 %) und lag im Jahr 2015 bei 2,9 Mio. t Milch pro Jahr. Insbesondere ab 2007/2008 ist die erzeugte Milchmenge stark angestiegen, während in Deutschland insgesamt im gleichen Zeitraum eine Zunahme der Produktion um rd. 15 % zu beobachten war.

Die Milchpreise wiesen während dieser Zeit starke Schwankungen auf, die auf die Öffnung des EU-Milchmarktes und Entwicklungen auf dem Weltmarkt zurückgeführt werden konnten. In den Jahren 2009 und 2015 war auf Erzeugerseite ein starker Preiseinbruch gegenüber den Vorjahren zu verzeichnen. Der durchschnittlich gezahlte Milchpreis in Schleswig-Holstein lag in den Jahren 2007 bis 2013 in etwa auf dem Niveau von Niedersachsen, aber deutlich unter dem Durchschnittsniveau von Deutschland (-0,75 ct/kg Milch) (AMI, 2015; AMI, 2016), was bei Unternehmen mit 1.000 t Milch pro Jahr einen Einnahmeunterschied von ca. 7.500 Euro pro Jahr ausmachte. Auch gegenüber dem Durchschnittspreis in Nordrhein-Westfalen fehlten 0,96 ct/kg Milch und gegenüber Mecklenburg-Vorpommern 0,36 ct/kg.

Im Mittel der Wirtschaftsjahre seit 2006/07 wiesen die Milchviehbetriebe in Schleswig-Holstein mit durchschnittlich 36.366 Euro je AK überdurchschnittliche Unternehmensgewinne (alle Betriebsformen: 34.133 Euro/AK) auf. Diese lagen deutlich unter denen der Ackerbaubetriebe (43.664 Euro/AK), aber über denen der Veredlungsbetriebe (31.915 Euro/AK). Die jährlichen Unternehmensgewinne der Milchviehbetriebe variierten insgesamt weniger als die der Veredlungs- und der Ackerbaubetriebe, wenngleich die jüngste Entwicklung bei den Milchviehbetrieben diesem Befund entgegensteht. Das Wirtschaftsjahr 2014/15 wies für Milchviehbetriebe massive Einkommenseinbußen im Vergleich zu den Vorjahren auf (siehe **Abbildung 44**). Es ist davon auszugehen, dass sich diese Entwicklung im Wirtschaftsjahr 2015/16 fortsetzen wird.

Abbildung 44: Einkommensentwicklung (Gewinn plus Lohnaufwand je AK) in Schleswig-Holstein (WJ 2006/07 bis 2014/15)



Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage des BMEL-Testbetriebsnetz (BMEL, 2014).

In die Förderperiode 2007 bis 2013 fiel der schrittweise Übergang zu landeseinheitlichen Flächenprämien für Acker- und Grünland. Die bis dato gewährten betriebsindividuellen Prämien, wie die Bullen- und Milchprämie, wurden in dieser Zeit zugunsten der einheitlichen Flächenprämien abgeschmolzen. Von diesem Abschmelzen waren insbesondere größere Betriebe mit intensiver Milchviehhaltung negativ betroffen, während Betriebe mit extensiver Grünlandbewirtschaftung tendenziell profitierten (Kleinhanß und Hüttl, 2004).

Gleichzeitig erlebte die Erzeugung erneuerbarer Energien (v. a. Biogas und Photovoltaik) in der Förderperiode 2007 bis 2013 infolge der günstigen Gestaltung des EEG eine Phase mit hohem Anlagenzubau, der dynamischer verlief als in den benachbarten Bundesländern. Im Jahr 2014 gab es in Schleswig-Holstein 711 Biogasanlagen mit 319 MW installierter elektrischer Leistung (Fachverband Biogas e.V., 2015). Auch viele Milchviehbetriebe dürften damit ihr Einkommen diversifiziert und zusätzlich stabilisiert haben. Andererseits führt der gestiegene Gärsubstratbedarf der Biogasanlagen zu einer verstärkten Flächenkonkurrenz.

Die baulichen Investitionen (Ställe, Hallen) haben in vielen Fällen aufgrund der EEG-bedingten hohen Einspeisevergütungen zu begleitenden Investitionen in Photovoltaik-Anlagen auf den neu

geschaffenen Gebäudedächern geführt, da die potenziellen Energieerträge im Nordwesten des Landes günstig sind. Die finanziellen Überschüsse der PV-Anlagen trugen wiederum einen großen Teil der Investitionskosten der Gebäude. Die Investitionen in die PV-Anlage bieten bei Milchviehbetrieben eine Möglichkeit zur Diversifizierung bzw. Risikoverteilung und binden keine Arbeitskräfte.

Vor diesem Hintergrund fand in der schleswig-holsteinischen Milchviehhaltung weiterhin ein starker Strukturwandel statt. Nach Angaben von DESTATIS sank die Anzahl Milchvieh haltender Betriebe im Betrachtungszeitraum 2007 bis 2013 um etwa 13 %, während die Anzahl der Milchkühe deutlich anstieg (+15,5 %). Die durchschnittliche Herdengröße wuchs von ca. 62 auf rd. 82 Milchkühe. Im Bundesdurchschnitt gab es im Jahr 2013 52 Milchkühe je Halter (D-West: 45 Kühe; D-Ost: 173 Kühe).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich im Laufe der Förderperiode 2007 bis 2013 die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft und insbesondere für Milchvieh haltende Betriebe erheblich veränderten und die Märkte volatiler wurden.

Relevante Maßnahmen

Die wesentlichen Maßnahmen zur Begleitung der Umstrukturierung des Milchsektors waren das AFP (121/1), das MFP (121/2, ab 2009) und die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (V&V; 123). Andere Maßnahmen, die einen Einfluss auf Milchvieh haltende Betriebe hätten ausüben können, wie z. B. die extensive Grünlandbewirtschaftung (214/1) oder die Diversifizierung hin zu nicht-landwirtschaftlichen Tätigkeiten (311), wurden von den Milchviehbetrieben in Schleswig-Holstein kaum in Anspruch genommen.

Die **AFP/MFP-Förderung (121/1 und 121/2)** war prioritär auf Investitionen in der Milchviehhaltung ausgerichtet und somit eine der zentralen Maßnahmen zur Abfederung des Milchquotenausstiegs (siehe Kapitel 5.3). Die öffentlichen Mittel betragen insgesamt rd. 12,5 Mio. Euro (ca. 2 % des EPLR-Finanzrahmens) zuzüglich 4,7 Mio. Euro Zuckerdiversifizierungsbeihilfe. Die für die neue Herausforderung gezahlten Fördermittel (6,1 Mio. Euro) wurden vollständig für Investitionen in der Milchviehhaltung im Rahmen des MFP (121/2) ausgegeben. Mit den Mitteln der Maßnahme 121 konnten Investitionen von insgesamt 123,5 Mio. Euro (davon 72,6 Mio. Euro AFP und 50,9 Mio. Euro MFP) unterstützt werden. Kurz nach der Einführung des MFP im Jahr 2009 wurden beide Maßnahmen im Jahr 2010 ausgesetzt. Insgesamt gab es 639 AFP/MFP-Förderfälle (inkl. Zuckerdiversifizierungsbeihilfe), 76 % davon konnten dem Investitionsschwerpunkt Rindviehhaltung zugeordnet werden. Damit wurden 6,1 % der schleswig-holsteinischen Betriebe mit Rindviehhaltung bzw. 9,6 % der Betriebe mit Milchviehhaltung gefördert.

Wirkungseinschätzung

Die mit der Förderung durchgeführten Investitionen hatten im Hinblick auf Wachstum, Produktivität und Bruttowertschöpfung der Betriebe einen positiven Effekt (siehe Kapitel 5.3). Inwieweit diese Investitionen auch ohne Förderung durchgeführt worden wären, ist schwer einzuschätzen.

Da die gewährten Fördersätze sehr niedrig waren, kann von hohen Mitnahmeeffekten ausgegangen werden.

Die Wirkungen der zusätzlichen HC-Mittel lassen sich nicht von den im Kapitel 5.3 (AFP) für die Milchviehbetriebe dargestellten Wirkungen separieren. Insgesamt ist jedoch belegbar, dass Betriebe mit sehr umfangreichen Investitionen in den Jahren mit hohen Milchpreisen tendenziell sehr positive Ergebnisse erzielten, wohingegen sie im zuletzt vorliegenden Wirtschaftsjahr 2014/15 besonders starke Ergebnisrückgänge hinnehmen mussten. Hinzuweisen ist auch auf die Marktwirkungen der aufstockenden und leistungssteigernden Betriebe, die zum derzeitigen starken Milchangebot und dem daraus resultierenden aktuellen Preistief überproportional beitragen dürften.

Auch wenn keine HC-Mittel eingesetzt wurden, trug die Maßnahme **Verarbeitung & Vermarktung (123)** ebenfalls zur Anpassung des Milchsektors bei. Im Rahmen der V&V-Förderung wurden in der Förderperiode 2007 bis 2013 mit öffentlichen Mitteln von 22,1 Mio. Euro 46 Projekte in 30 Unternehmen unterstützt¹¹². Das geförderte Investitionsvolumen betrug 126 Mio. Euro.

Der Schwerpunkt der Förderung lag nach Auswertung der Projektlisten eindeutig bei Investitionen in Meiereien. Dafür wurden 24 Projekten (52 %) in 12 Unternehmen Zuschüsse in Höhe von 16,7 Mio. Euro (82 %) gewährt; die geförderten Investitionen beliefen sich auf 102,6 Mio. Euro (87 %).

Die geförderten Investitionen zielten darauf ab, die erwartete Mehrproduktion im Land verarbeiten zu können (z. B. Milchtrocknungswerk), die Wertschöpfung zu steigern und eine Diversifizierung der Produktpalette zu erreichen (z. B. Molkeveredlung, Käseherstellung, Bioprodukte). Durch die teils in Kooperation von mehreren Molkereien durchgeführten Investitionen konnte sich die Milchverarbeitung breiter aufstellen und so zu einer Risikostreuung beitragen. Die Erwartungen bezüglich Exportmöglichkeiten und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Milchverarbeitungs- und Milcherzeugungsunternehmen konnten bislang aufgrund der schwierigen Marktlage in den Jahren 2015 und 2016 noch nicht erfüllt werden, wie insbesondere die Entwicklung der Milchauszahlungspreise zeigt. Dennoch ist zu konstatieren, dass ein Großteil der Meiereien in Schleswig-Holstein infolge der mit öffentlichen Hilfen durchgeführten Investitionen im Vergleich zu Situationen vor 2007 diversifizierter und mit modernerer Technik ausgestattet sind (siehe Kapitel 5.4 (V&V)). Davon dürften bei einer Verbesserung der Marktlage auch die Milcherzeuger profitieren.

¹¹² Die Zahl zu Projekten und Unternehmen beruhen auf Angaben in den Projektlisten, im Monitoring werden 50 Projekte ausgewiesen da hier Teilzahlungen als getrennte Projekte gezählt wurden.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im Laufe der Förderperiode 2007 bis 2013 änderten sich die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen insbesondere für Milchvieh haltende Betriebe erheblich. Ein starker Strukturwandel hin zu weniger Milchviehhaltern mit größeren Herden war die Folge. Die für die Begleitung der Umstrukturierung relevanten Maßnahmen AFP und MFP verursachten kaum Wirkungen auf diesen Prozess, weil die gewährten Fördersätze sehr niedrig waren, sodass größtenteils von Mitnahmen ausgegangen werden kann. Die Produktionskapazitäten der Betriebe wären auch ohne Förderung modernisiert oder erweitert worden. Das EEG stützte diese Entwicklung insbesondere durch die Installierung von umfangreichen PV-Anlagen auf den Dächern der neu geschaffenen Wirtschaftsgebäude. Die in Deutschland und anderen wichtigen Erzeugungsländern gestiegenen Milcherzeugungsmengen, besonders in den Milchwirtschaftsjahren 2014/15 und 2015/16, führten zu deutlichen und existenzgefährdenden Preisrückgängen. Die Wirkungen der zusätzlichen HC-Mittel (für das MFP) auf die sektorale Entwicklung dürften zu vernachlässigen sein. Die V&V-Förderung dürfte dagegen zu deutlichen Rationalisierungs- und Diversifizierungseffekten geführt haben, die sich künftig positiv auswirken könnten. Dennoch ist zu beachten, dass andere Entwicklungen, wie vor allem das EEG, einen deutlich stärkeren Einfluss auf die Entwicklungsfähigkeit vieler Milchviehbetriebe gehabt haben dürften, als die ELER-Maßnahmen (siehe Kapitel 5.3). Damit zeigt sich, dass mit förderpolitischen Instrumenten der 2. Säule der GAP nur sehr eingeschränkt gegen die Kräfte der Märkte gewirkt werden kann.

9.7 Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel (Frage 7)

Die Bewertungsfrage 7 bezieht sich auf Klimaschutz und die Klimafolgenanpassung. Zu deren Beantwortung wurden die Wirkungen des ZPLR auf die Erzeugung erneuerbarer Energien (siehe Kapitel 9.4), die Reduktion von THG-Emissionen, die Kohlenstoff-Sequestrierung sowie die Anpassung an die Folgen des Klimawandels im Rahmen des VT Klima untersucht. Der konzeptionelle Ansatz des VT Klima, Daten und Analysen sowie detaillierte Ergebnisse und Schlussfolgerungen/Empfehlungen werden im Modulbericht 9.7_MB Klima erläutert.

Die programmbezogene gemeinsame Bewertungsfrage 7 lautet: „In welchem Umfang hat das EPLR zur Minderung des Klimawandels und zur Anpassung an ihn beigetragen?“ Der Klimaschutz ist eine Gemeinschaftspriorität mit Bezug zu den Zielen des Kyoto-Protokolls zur Begrenzung des Klimawandels, die beim Health Check verstärkt in den Fokus des ZPLR gerückt wurde.

Daten und Methoden

Die wichtigsten Datengrundlagen zur Beantwortung der Bewertungsfragen waren maßnahmen-spezifische Förderdaten, Projektlisten, InVeKoS-Daten für die AUM und die Programmdokumente für Schleswig-Holstein zu verschiedenen Zeitpunkten. Methodisch wird EU-seitig ein Bottom-up-Ansatz vorgesehen, in dem die Programmwirkungen ausgehend von den Maßnahmenwirkungen

ermittelt werden. Für alle Maßnahmen gilt, dass nur unmittelbare Klimaschutzwirkungen erfasst wurden, mögliche Verlagerungs- und Reboundeffekte konnten nicht berücksichtigt werden. Bei den AUM betrifft das z. B. eine Produktionsminderung durch Düngeverzicht, wenn dafür der Minderertrag an anderer Stelle (national, international) ausgeglichen wird. Da bei Rebound- und Verlagerungseffekten selten einfache kausale Wirkungsketten bestehen, lassen sich die Größenordnungen kontraproduktiver Wirkungen kaum quantifizieren. Das gilt insbesondere auch für Maßnahmen, die Klimaschutzeffekte als Nebenwirkungen produzieren und deren Hauptziele woanders liegen (z. B. Wasserschutz bei Maßnahmen in den Schwerpunkten 2 und 3).

Ausgangspunkt der Untersuchung war die Analyse hinsichtlich der Verankerung einer Interventionsstrategie für den Klimaschutz im ZPLR. Die Ergebnisse zeigen, dass die strategischen Ansätze des Programms die Ziele des Kyoto-Protokolls aufgreifen. Allerdings waren die Vorgaben der EU-KOM für eine formale, an den vier ELER-Schwerpunkten orientierte Programmierung wenig hilfreich, einen schwerpunktübergreifenden Strategieansatz zu etablieren. Die Prüfung der Interventionslogik zeigte daher auch wenig Stringenz zwischen strategischer- und Maßnahmenebene. Gleichwohl waren in allen Schwerpunkten Maßnahmen mit Klimazielen vertreten, die jedoch unterschiedlich gut begründet wurden. Indikatoren waren nur z. T. vorhanden und Zielquantifizierungen die Ausnahme.

In die Analyse der Programmwirkungen wurden auch Maßnahmen ohne Klimaziel einbezogen, die entweder positive oder unbeabsichtigte negative Nebenwirkungen auf den Klimaschutz haben. Schließlich wurden 31 relevante (Teil-)Maßnahmen und Fördervarianten identifiziert. Die meisten bewirkten eine Reduktion von THG-Emissionen. Einen Beitrag zu erneuerbaren Energien leistete das Programm durch die Förderung der Strom- und Wärmeherzeugung durch Biogasanlagen und Biomasseheizwerke (321) sowie durch den Ausbau von Nahwärmenetzen (siehe Kapitel 9.4). Zur Klimafolgenanpassung sind insbesondere der Hochwasser- und Küstenschutz (126) sowie der Waldumbau geeignet (227). Für fast alle (Teil-)Maßnahmen ließen sich quantifizierte Aussagen zur Klimawirkung treffen, in wenigen Fällen waren nur qualitative Einschätzungen möglich. Datenqualität und Analysemethodik variieren jedoch erheblich, sodass unterschiedlich belastbare Ergebnisse vorliegen.

Wirkungseinschätzung

Insgesamt war das Programm mit Maßnahmen aus allen Schwerpunkten breit aufgestellt. Maßgebliche Wirkungen waren im SP 2 zu erwarten, einerseits durch die Reduktion von Lachgasemissionen aufgrund verbesserter Stickstoffeffizienz, andererseits durch Kohlenstoffbindung in Holzvorräten und im Boden. Im SP 3 sind besonders die Nutzung erneuerbarer Energien, aber auch der Moorschutz zu nennen.

Soweit es die Datengrundlagen zuließen, wurden die Wirkungen in Kilotonnen CO₂-Äquivalente angegeben. Besonders große positive Klimawirkungen entfalteten die AUM mit Verzicht auf Stickstoffdünger, N-Effizienzsteigerung und Humusaufbau, die waldbaulichen Maßnahmen und Biomassenanlagen (**Tabelle 59**). Aber auch der Moorschutz kann unter optimalen Bedingungen

erheblich THG-Emissionen reduzieren. Im Best-guess-Szenario (Mittel) wurden durch alle betrachteten Maßnahmen jährlich insgesamt 130 kt CO_{2Äq}-Emissionen (brutto) vermieden. Das entsprach 0,5 % der THG-Emissionen Schleswig-Holsteins im Jahr 2012 bzw. 1,3 % der landwirtschaftlichen THG-Emissionen im Jahr 2010. Im Minimalszenario wurden ca. 122 kt CO_{2Äq}-Emissionen vermieden (0,5 % der Gesamt- bzw. 1,2 % der landwirtschaftlichen THG-Emissionen). Der im Rahmen des HC zusätzlich über Leader finanzierte Klimaschutzansatz konnte durch energetische Gebäudesanierungen, Nahwärmenetze und Modernisierung von Straßenbeleuchtungen Wirkungsbeiträge im geschätzten Umfang von gut 4 kt CO_{2Äq} eingesparten THG-Emissionen leisten. Bei dem Umbau auf energiesparende Straßenbeleuchtungen waren allerdings größere Vorzieh- und Mitnahmeeffekte zu verzeichnen.

Da bei der Wirkungsermittlung große Unsicherheitsspannen auftraten, erlauben die Szenarien-Ergebnisse vorrangig einen relativen Vergleich zwischen den betrachteten Maßnahmen. Mögliche Mitnahmeeffekte wurden nicht quantitativ berücksichtigt, im Text aber diskutiert.

Tabelle 59: Übersicht der Szenarien-Ergebnisse zu den Klimaschutzbeiträgen

| ELER-Code | Maßnahme | Szenarien-Ergebnisse THG-Einsparungen (kt CO _{2Äq/a}) | | |
|------------------|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-----------------|------------|
| | | Minimum | Mittel | Maximum |
| 111 | Berufsbildung | + | + | + |
| 121 | AFP | - | 0 | + |
| 123 | Verarbeitung u. Vermarktung | 0 | + | + |
| 125/1 | Flurbereinigung | + | + | + |
| 125/2 | Ländl. Wegebau | + | + | + |
| 126/1 | Hochwasserschutz | | Folgenanpassung | |
| 126/2 | Küstenschutz | | Folgenanpassung | |
| 213 | Natura-2000-Prämie | 0,03 | 0,08 | 0,16 |
| 214 | Agrarumweltmaßnahmen | 62,31 | 68,03 | 77,48 |
| 221 | Erstaufforstung landw. Flächen | 4,23 | 4,23 | 4,23 |
| 227 | Nichtprod. Invest. Forst | 20,48 | 20,48 | 20,48 |
| 321/1 | Initiative Biomasse | 23,90 | 23,90 | 23,90 |
| 322 | Dorferneuerung | 0,02 | 0,08 | 0,13 |
| 323/2 | Naturschutz u. Landschaftspflege | 7,41 | 8,24 | 11,71 |
| 323/3 | Gewässerschutz | 0,41 | 0,77 | 2,03 |
| 331-II | Beratung Biomasse | + | + | + |
| 41 Leader | | | | |
| 322, 413-II | Dorferneuerung, Nahwärmenetze | 2,34 | 3,94 | 5,53 |
| 322 | Straßenbeleuchtung | 0,23 | 0,23 | 0,23 |
| Gesamt | | 121 | 130 | 146 |

Quelle: Eigene Darstellung.

Als besonders effizient für die Einsparung von THG-Emissionen mit Kosten unter 0,1 Euro/kg CO_{2Äq} haben sich die Initiative Biomasse und Energie (321/1), die Forstmaßnahmen (227) sowie die AUM (214) ökologischer Landbau, umweltverträgliche Gülleausbringung und Winterbegrü-

nung erwiesen. Eine Ausnahme stellen die Förderbausteine dar, bei denen Mitnahmeeffekte anzunehmen sind. Mit rund 96 Euro/kg CO₂Äq ist die energetische Gebäudesanierung im Rahmen der Dorferneuerung die teuerste Maßnahme im Hinblick auf den Klimaschutz. Allerdings entstanden hier, wie bei vielen weiteren Maßnahmen, fast alle Klimaschutzeffekte als positive Nebenwirkung, sodass die Effizienz de facto günstiger zu werten ist. Kosten im einstelligen Euro-Bereich sind bei den übrigen Maßnahmen zu erwarten.

Bei den AktivRegionen (413) gab es neben den Standardprojekten wie energetischen Gebäudesanierungen/Straßenbeleuchtungen auch vereinzelt innovative oder auf Anstoßwirkungen ausgerichtete Projekte. Diese konnten aber aufgrund der spezifischen Interventionslogiken mit z. T. indirekten Wirkungen hier nicht im Detail bewertet werden, wobei die beiden Beratungsprojekte aus den AktivRegionen zur Initiierung von Gebäudesanierungen als sehr effizient einzuschätzen waren (Schneider, 2015).

Die Beiträge des ZPLR zur Reduktion von THG-Emissionen werden insgesamt als marginal eingeschätzt. Die Beiträge zu erneuerbaren Energien sind etwas höher einzuschätzen und die Anpassung an die Folgen des Klimawandels ist im Bereich des Hochwasser- und Küstenschutzes erheblich.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Vor dem Hintergrund bestehender Instrumente zum Klimaschutz (z. B. Energieeinsparverordnung) und zur Förderung erneuerbarer Energien (z. B. EEG) sowie weiterer Optionen mit z. T. wesentlich höheren Wirkungspotenzialen (z. B. *EU Emissions Trading System*, Abgaben auf Düngemittel, konsequente Umsetzung der Düngeverordnung) wird empfohlen, das ELER-Programm nicht vorrangig als strategisches Instrument für den Klimaschutz auszubauen. Andere Instrumente sind effektiver und vermutlich auch effizienter. Gleichwohl sollte der Klimaschutz auch bei der Förderung des ländlichen Raums weiterhin Beachtung finden. Positive Nebenwirkungen können z. T. ausgebaut werden. Handlungsfelder, die sinnvoll über den ELER adressiert werden können, sind die Klimafolgenanpassung sowie die Berufsbildung und die betriebliche Beratung. Eine Option wäre auch, die AktivRegionen zur Innovationsinduzierung und -verbreitung sowie für Vernetzungs- und Beratungsprojekte zu nutzen. Forst- und Moorschutzmaßnahmen stellen wichtige Aktivitätsbereiche dar, bei denen auch erhebliche Synergien zu anderen Bereichen (Biodiversität, Wasserschutz, Boden- und Kulturlandschaftsschutz) genutzt werden können.

9.8 Beitrag zur verbesserten Wasserbewirtschaftung (Frage 8)

Zur Wasserbewirtschaftung sind europäische Leitlinien, auf die auch die Förderung des ELER Bezug zu nehmen hat, im Regelungsrahmen der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) niedergelegt. Die Frage 8 nach Verbesserung der Wasserbewirtschaftung beinhaltet zum einen den Aspekt der Gewässerqualität und zum anderen den Einfluss der Intervention auf Wasserverbrauch und Wassermenge. Sie greift damit Teilziele der WRRL auf, allerdings wird der Aspekt der Wassermenge wegen seiner geringen Bedeutung in Schleswig-Holstein nur im Modulbericht 9.8_MB Wasser dargestellt. Dort findet sich auch die Darstellung des konzeptionellen Ansatzes, der verwendeten Daten und Analysen sowie Ergebnisse im Detail.

In der Interventionsstrategie des ZPLR ist unter dem Oberziel Erhalt und Verbesserung der Umweltqualität als ein Unterziel der Gewässerschutz programmiert worden. Als besondere Herausforderung in Schleswig-Holstein wird die Einhaltung der Zielsetzungen der WRRL gesehen, sowohl hinsichtlich des Grundwassers als auch der Oberflächengewässer. Die Programmziele nehmen explizit auf die erheblichen Defizite Bezug, die im Rahmen der Bestandaufnahme zur WRRL beim chemischen und ökologischen Zustand von Grund-, Oberflächen- und Küstengewässern in Schleswig-Holstein festgestellt worden sind.

Im ZPLR sind dem Ziel Gewässerschutz Maßnahmen aus allen drei Schwerpunkten zugeordnet. Der Verringerung von Nährstoffüberschüssen und -einträgen in Gewässer soll vor allem mit Flächenmaßnahmen aus dem Schwerpunkt 2 (AUM, Natura-2000-Prämie und Forstmaßnahmen), mit der Förderung der Modernisierung von Kleinkläranlagen (321/2) sowie mit der Förderung zur Humankapitalbildung (111) entgegengewirkt werden. Die Förderung der Fließgewässerentwicklung (323/3, in geringem Umfang auch über 323/2) und als unterstützendes Instrument die Flurbereinigung (125) dienen der Verbesserung der Gewässerstruktur und -durchgängigkeit. Die Maßnahmen fügen sich ein in den Kontext der landesweiten Bewirtschaftungsplanung zur WRRL, die neben ordnungsrechtlichen Instrumenten und den ELER-Maßnahmen auch auf wichtige, rein landesseitig finanzierte Bausteine (z. B. die WRRL- und Trinkwasserschutzberatung) setzt. Die Relevanz der Förderung ist damit gegeben und die Interventionslogik erscheint schlüssig.

Daten und Methoden

Die Abschätzung der Programmwirkungen erfolgt bottom-up auf Grundlage der Maßnahmenbewertungen. Maßnahmen mit Wasserschutzzielen stehen im Vordergrund. Betrachtet werden aber auch Maßnahmen, die relevante Nebenwirkungen bezogen auf das Förderziel erwarten lassen. Soweit möglich werden Wirkungen quantitativ abgeschätzt. Besonders um Wirkungen sehr unterschiedlicher Maßnahmentypen (Fläche, Investition, Wissen) vergleichbar zu machen, werden für einzelne Aspekte auch qualitative Bewertungen vorgenommen. Alle quantitativ berech-

neten oder der Literatur entnommenen¹¹³, einzelflächenbezogenen Effekte werden mithilfe von Förderdaten zu landesweiten Schätzwerten extrapoliert. Die Summe der Maßnahmeneffekte wiederum stellt die Wirkung des ZPLR insgesamt dar und ist im Zusammenhang mit (landesweiten) Reduktionszielen bzw. Belastungsgrößen zu bewerten.

Zur Bewertung der Wirkung von ZPLR-Maßnahmen für die Verbesserung der Wasserbewirtschaftung werden Wirkungsindikatoren genutzt, die emissionsseitig die wichtigsten Wirkungspfade für Beeinträchtigungen der Gewässerqualität abbilden. Durch das CMEF ist auf Programmebene der Wirkungsindikator „Veränderung von Nährstoffbilanzen“ vorgegeben, der für Stickstoff (N) und Phosphor (P) zu bearbeiten ist. Im Folgenden werden auch weitere Wirkungspfade bzw. -ansätze betrachtet, die über die Minderung von Nährstoffbilanzsalden hinausgehen.

Wirkungseinschätzung

In **Tabelle 60** ist das Ergebnis der geschätzten mittleren Wirkungsbeiträge der relevanten Maßnahmen in Bezug auf die Minderung von Nährstoffbilanzen und von Nähr- und Schadstoffausträgen in Gewässer zusammenfassend dargestellt. Es zeigt sich, dass die relevanten Maßnahmen in sehr unterschiedlicher Höhe einen Beitrag zur Verbesserung der Wasserqualität und damit zu den Zielen der WRRL geleistet haben. Insgesamt stehen rund 200 Mio. Euro und damit 23,7 % der verausgabten Programmmittel mit Wirkungen bezogen auf Erhaltung und Verbesserung der Gewässerqualität in Verbindung. Im jährlichen Durchschnitt wurde allerdings der Zielwert für erfolgreiches Landmanagement zur Verbesserung der Wasserqualität mit 58 % Zielerreichung deutlich verfehlt. Ursache war die zum Teil erheblich geringer als erwartet ausgefallene Inanspruchnahme relevanter AUM. Auch die Forstmaßnahmen mit Wasserschutzwirkung haben das Ziel für erfolgreiches Forstmanagement nur zu 77 % erreicht.

Zur Ex-post-Bewertung wurden für den CMEF-Wirkungsindikator Veränderungen von Nährstoffbilanzen die Wirkungsannahmen der Halbzeitbewertung für Maßnahmen mit Wasserschutzzielen anhand eines statistischen Vergleichs betrieblicher Bilanzsalden von TeilnehmerInnen- und Nicht-TeilnehmerInnen verifiziert. Dazu standen Daten aus den Pilotbetrieben der WRRL-Beratung zur Verfügung. Im Ergebnis konnten für die analysierten AUM bei den Auswertungen der Nährstoffbilanzen die Annahmen der Literatur bestätigt werden.¹¹⁴

¹¹³ Grundlage aller Wirkungsabschätzungen sind systematische Literaturlauswertungen und Expertenbefragungen, die auch in der Halbzeitbewertung Grundlage für die Berechnung von Schätzwerten waren (Osterburg und Runge, 2007).

¹¹⁴ Für Maßnahmen mit Nebenwirkungen (Halligprogramm, Vertragsnaturschutz) oder geringem Einfluss auf betriebliche Nährstoffüberschüsse (Schonstreifen, Erstaufforstung) wurde die Wirkung auf Basis von Literatur- und Expertenangaben oder mittels Analogieschlüssen aus den Nährstoffvergleichsdaten abgeschätzt.

Tabelle 60: Wirkungsbeitrag von ZPLR-Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässerqualität

| Titel | Maßnahmen | Input | | Reduktionseffekt | | | Erläuterung |
|---------|-------------------------------------------------------|------------------------|-------------------|------------------|---------------------------|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | Öffent-liche Ausga-ben | Wirk-samer Anteil | N-Saldo brutto | Nähr-/Schad-stoff-austrag | Mit- ¹⁾ nahme | |
| | | 1.000 | % | [t] | | % | |
| 111 | Berufsbildung | 1.721 | 1 | n.e. | i. | 7 | 433 TN in 11 Kursen zum Thema N-Düngung, Nährstoffmanagement, 386 TN in Kursen zum Pflanzenschutz, 793 TN in Cross Compliance-Kursen |
| 123 | Verarbeitung und Vermarktung | 22.054 | n.e. | n.r. | + | 12 | 2 Projekte Verbesserung der Abwasserqualität über gesetzliche Vorgaben hinaus, 10 Projekte Effizienzverbesserung im Wasserverbrauch |
| 125/1 | Flurbereinigung | 12.583 | 2 | n.r. | + | 0 | Flächenbereitstellung: 5 % Naturschutz, 0,1 % überörtliche Wasserwirtschaft, Eigenleistungen TG: 4 km Randstreifen, 2 km Renaturierung, 2 km Beseitigung Verrohrung, 5 ha Stillgewässer |
| 213 | Zahlungen Natura 2000 | 13.253 | 1 | n.r. | ++ | 0 | ca. 200 ha Vermeidung Grünlandumwandlung, 9.040 ha Grünlanderneuerung ohne Umbruch |
| 214/2 | Halligprogramm | 2.456 | 100 | 52 | + | 0 | 1.657 ha wirksame Flächen (MW 2007-2014) |
| 214/3 | Reduzierung von Stoffeinträgen in Gewässer | 12.924 | 100 | 610 | + / ++ | 0 | 21.477 ha wirksame Fläche (MW 2007-2014) |
| 214/4 | Ökol. Anbauverfahren | 33.413 | 100 | 1.635 | 0 | 0 | 27.258 ha wirksame Flächen (MW 2007-2014) |
| 214/5 | Vertragsnaturschutz | 52.026 | 93 | 441 | + / ++ | 0 | 14.877 ha wirksame Flächen (MW 2007-2014) |
| 221/223 | Erstaufforstung | 8.104 | 100 | 16 | ++ | 19 | 270 ha Neuwaldflächen (Kulturbegründung) |
| 227 | Nichtproduktive Investitionen Forst | 10.371 | 100 | n.r. | + | 16 | 1.735 ha Waldumbau (nur Kulturbegründung, ohne Pflege und Nachbesserung) |
| 321/2 | Kleinkläranlagen | 5.734 | 100 | n.r. | ++ | 0 | Bis 2012: 2.781 Wohneinheiten, geschaffene Reinigungskapazität 10.723 Einwohnerwerte, Schadstoffentfracht. 75 % CSB, 85 % BSB ₅ , 40 % NH ₄ -N |
| 323/2 | Naturschutz und Landschaftspflege | 60.248 | 63 | 27 | + | 0 | 1.245 ha Flächenerwerb/-sicherung (815 ha innerhalb FFH) mit anschließender Extensivierung, z. T. Wiedervernässung, Anlage Kleingewässer 15,6 ha |
| 323/3 | Fließgewässerentwicklung WRRRL | 42.670 | 100 | n.r. | ++ | 0 | 137 km naturnah entwickelte Gewässerstrecke, 586 ha Randstreifen und Entwicklungsflächen, Bau von 226 Sohlgleiten u. 230 Sandfängen, Verbesserung der Gewässerqualität auf 1.120 km |
| 413 | Leader - Lok. Entwicklungsstrategien - Lebensqualität | 74.302 | 1 | n.r. | n.r. | 10 | Verrbesserung Gewässerqualität durch Nutzerlenkung, 16 Bade- und 6 Bootsanlegestellen, 2 x Seensanierung |

MW = Mittelwert n. e. = nicht ermittelbar n. r. = Indikator nicht relevant i. = indirekt

1) Die Prozentangaben beziehen sich bei Maßnahmen des SP1 und SP3 auf den Mittelanteil, der in Projekte mit 100%-Mitnahme geflossen ist, bei Maßnahmen aus dem SP2 hingegen auf den Flächenanteil.

Quelle: Eigene Darstellung.

Summarisch lag der Beitrag der quantifizierbaren Maßnahmen zur Reduzierung **der Stickstoffbilanz** in Schleswig-Holstein im Mittel der Förderperiode (Brutto-Reduktion) bei rund 2.750 t N. Auf die gesamte LF bezogen ergibt dies rechnerisch einen Minderungsbetrag von im Mittel 2,8 kg N/ha LF. Gemessen an dem von Taube et al. (2015b) in 2010 berechneten landesweiten Saldo in Höhe von 80 kg N/ha bedeutet dies einen Anteil von 3,4 %. Die Minderungswirkung bei den Nährstoffsalden wurde fast ausschließlich durch die AUM erzielt. Lediglich die Erstaufforstung hat einen weiteren (minimalen) Beitrag zur Senkung landesweiter Nährstoffüberschüsse

beigesteuert. Unter den AUM leisteten die Ökologischen Anbauverfahren mit Abstand den höchsten Wirkungsbeitrag, gefolgt von der Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer, die jedoch infolge geringer Inanspruchnahme weit hinter den Erwartungen zurückblieb. Nebenwirkungen von Vertragsnaturschutz und Halligprogramm tragen zur Senkung der Nährstoffsalden auf Grünlandstandorten bei. Landesweit ist der Stickstoffüberschuss im Laufe der Förderperiode laut Berechnungen einer Bund-Länder-AG angestiegen. Den Trendverlauf haben exogene Treiber bestimmt, AUM-Wirkungen haben den Anstieg also nur geringfügig abfedern können.

Abhängig von der Akzeptanz der wirksamen Maßnahmen sind beträchtliche regionale Unterschiede bei der Minderung der N-Salden gegeben. Hervorzuheben ist der Anteil wirksamer Maßnahmenflächen in den Kreisen mit hohen Stickstoffüberschüssen im Norden des Landes, zu dem die Förderung der verbesserten N-Ausnutzung flüssiger organischer Dünger maßgeblich beiträgt. Negativ anzumerken ist, dass in der Zielkulisse der WRRL der Minderungseffekt für N-Austrag ins Grundwasser nicht besser ausfiel als im übrigen Land, was vor allem auf die geringe Akzeptanz der spezifisch auf die Kulisse ausgerichteten Winterbegrünung zurückzuführen ist.

Der Minderungseffekt bei den **Phosphorbilanzen** konnte im Förderzeitraum geringfügig gesteigert werden, analog zur Förderflächenentwicklung wirksamer AUM. Für das Mittel der Förderperiode wird eine mögliche Reduktion des P-Überschusses von 400 bis 480 t geschätzt, das entspricht 0,4 kg P_2O_5 pro ha LF bzw. einem Minderungseffekt beim P_2O_5 -Bilanzsaldo von 3-4 %, also ähnlich dem des N-Saldos. Unter den AUM tragen nur wenige Förderangebote in nennenswertem Umfang zur Saldominderung bei. Zu nennen sind in erster Linie die Ökologischen Anbauverfahren und die Schonstreifen, vermutlich aber auch der Vertragsnaturschutz¹¹⁵.

Die Minderung der **N-Austräge ins Grundwasser** wird über den Teilindikator Herbst- N_{min} bewertet. Anhand der Daten aus den Pilotbetrieben der WRRL-Beratung sowie Daten aus den niedersächsischen Trinkwasserkooperationen (Schmidt und Osterburg, 2011) konnten signifikante Reduktionseffekte für die Förderangebote innerhalb der AUM nachgewiesen werden, die spezifisch auf die Konservierung des Stickstoffs im Boden während der Sickerwasserperiode abstellen. Der Umfang der wirksamen Förderflächen ist aus oben genannten Gründen deutlich geringer als erwartet. Auf Forstflächen konnten durch Waldumbaumaßnahmen die Herbst- N_{min} -Werte verbessert werden. Nitratausträge wurden zudem durch die Modernisierung von Kleinkläranlagen und durch die Verhinderung des Grünlandumbruchs in Natura-2000-Gebieten verringert. Für Bildung waren indirekte Wirkungen zu erwarten. Da aber das Problem der Stickstoffüberschüsse nicht entscheidend verringert wurde und gleichzeitig der Anbau von Kulturarten mit hohem N-Austragspotenzial (insbesondere Mais) zugenommen hat, haben sich die Grundwasserbelastun-

¹¹⁵ Zum Zeitpunkt der Berichtserstellung lagen zu den AUM keine betrieblichen Nährstoffbilanzen für Berechnungen eines Minderungseffektes vor. Hier können nur Annahmen auf Grundlage der Förderauflagen sowie Auswertung der Daten anderer Länder getroffen werden. Literaturangaben sind kaum vorhanden.

gen in Schleswig-Holstein laut der 2014 am Ende des ersten Bewirtschaftungszeitraum erfolgten WRRL-Bestandaufnahme nicht verbessert (LLUR, 2014).

Nährstoffeinträge in Oberflächengewässer über Erosion und Abschwemmung, die insbesondere einen Teil der Phosphorfracht verursachen (Wendland et al., 2014), konnten durch AUM mit Wasserschutzziel vermindert werden. Minderungseffekte traten in Gebieten mit besonders hoher Erosionsgefährdung, die zu rund 5 % durch wirksame Maßnahmen erreicht wurden, auf sowie bei Phosphor auf drainierten, landwirtschaftlich genutzten Moor-, Gley- und Marschböden. AUM mit Retentions- und Pufferwirkungen direkt angrenzend an Fließgewässer wurden dagegen geringfügig in Anspruch genommen und trugen nur marginal zum Gewässerschutz bei. Viel entscheidender für die Minderung direkter Nährstoffeinträge waren ohnehin Gewässerrandstreifen, Pufferzonen und Sandfänge, die im Rahmen des investiven Gewässerschutzes (323/3) und in geringem Umfang durch Teilnehmergeinschaften in Flurbereinigungsgebieten (125/1) angelegt wurden.

Verbesserung des ökologischen Zustands der Oberflächengewässer: Außer zur Reduzierung von Nähr- und Schadstoffeinträgen in Oberflächengewässer trugen Maßnahmen des ZPLR dazu bei, auch deren strukturelle Defizite zu beheben und die Durchgängigkeit zu verbessern und damit das WRRL-Ziel des guten ökologischen Zustands bzw. des guten ökologischen Potenzials sukzessive zu erreichen. Der Großteil der relevanten Fördermittel wurde dabei über die Maßnahme 323/3 Fließgewässerentwicklung im Sinne der WRRL umgesetzt (42,66 Mio. Euro). Damit konnten auf rund 137 km Fließgewässer naturnah entwickelt werden, durch Flächensicherung (586 ha) Gewässerrandstreifen und Entwicklungsflächen eingerichtet werden und durch bauliche Maßnahmen Strukturverbesserungen erreicht und Stoffeinträge reduziert werden. Insgesamt wurde auf geschätzt 1.120 km eine Verbesserung der Gewässerqualität erzielt, wodurch auch Schadstofffrachten in die Küstengewässer reduziert werden konnten.

Unterstützt werden die relevanten Förderprojekte durch Flächenbereitstellung oder direkte bauliche Maßnahmen im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren. Die über die AktivRegionen umgesetzten Projekte mit positiven wasserschutzbezogenen Effekten kamen alle der Verbesserung der Wasserqualität von Oberflächengewässer zugute, wobei primär der ökologische Zustand von Seen durch Besucher lenkende Maßnahmen profitieren sollte. Insgesamt standen rund 43,8 Mio. Euro oder knapp 5 % der verausgabten Programmmittel im Zusammenhang mit der Verbesserung des ökologischen Zustands von Oberflächengewässern.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schleswig-Holstein steht heute stärker als zu Beginn der letzten Förderperiode vor dem Problem, Nährstoffüberschüsse senken und Stoffeinträge in die Gewässer vermindern zu müssen. Dieses Problem ist regional sehr unterschiedlich ausgeprägt, aber insgesamt zählt Schleswig-Holstein zu den Bundesländern mit den höchsten Nährstoffüberschüssen in Deutschland. Die Zielsetzung der WRRL wurde in der ersten Bewirtschaftungsperiode deutlich verfehlt.

Zum Zeitpunkt der Berichtslegung können andererseits nur sehr eingeschränkt Schlussfolgerungen und Empfehlungen in Bezug auf Senkung der Nährstoffüberschüsse formuliert werden, da wegen der ausstehenden Novellierung der Düngeverordnung (DüV) die zukünftige Baseline unklar ist. Da in Schleswig-Holstein die Strategie zur Erreichung von WRRL-Zielen zum Grundwasserschutz explizit dem Ordnungsrecht einen wichtigen Wirkungsbeitrag zuschreibt, sollte das Land voraussichtlich entstehende Gestaltungsspielräume in der reformierten DüV sehr offensiv nutzen.

Im ZPLR dienten ausschließlich die AUM dazu, Nährstoffüberschüsse zu senken und Nährstoffausträge ins Grundwasser zu vermeiden. Die Wirksamkeit des AUM-Maßnahmenangebots auf der Einzelfläche konnte eindeutig belegt werden. Allerdings wurde trotz Fokussierung eines Teils des Förderangebotes auf die WRRL-Zielkulisse diese mit dem gegebenen Maßnahmenportfolio nur in durchschnittlichem Umfang erreicht. Soll der Beitrag der AUM in der WRRL-Kulisse gesteigert werden, wäre zum einen nach Wegen für eine Akzeptanzsteigerung bestehender Maßnahmen zu suchen. Hier nimmt die spezifisch für die WRRL-Zielsetzung eingerichtete Wasserschutzberatung nicht nur bezogen auf die Winterbegrünung eine Schlüsselstellung ein.

Zum anderen wäre anzustreben, das Maßnahmenspektrum auszudehnen und adäquater auf die Problemlage auszurichten. Dadurch kann auch der Effekt der WRRL-Beratung gesteigert werden. Maßnahmenvorschläge mit Bewertungen der zu erwartenden Wirkungen und Kosten sind von verschiedenen Institutionen erarbeitet worden, spezifisch für Schleswig-Holstein sei auf Holsten et al. (2012) verwiesen. Wie gerade das Beispiel des kooperativen Trinkwasserschutzes in verschiedenen Bundesländern zeigt, kann aus fachlicher (z. B. wegen größerer Flexibilität) eine Finanzierung rein aus Landesmitteln vorteilhaft sein, wenngleich dieser Option in Schleswig-Holstein finanziell engste Grenzen gesetzt sind. Für die Erprobung und Umsetzung neuer und innovativer Maßnahmen sollten weiterhin Modell- und Pilotprojekte durchgeführt werden. Problemangepasste Maßnahmen müssen sich dabei nicht auf den Bereich der Flächenförderung beschränken. Zu begrüßen sind entsprechende Ansätze, die im neuen EPLR über die Innovationsförderung getestet werden sollen. Abhängig von der Ausgestaltung einer reformierten DüV kann auch das Thema „ergebnisorientierte Maßnahmen“ wieder interessant werden.

Neben der Klärung der Fragen, wie hoch insgesamt der Minderungsbedarf ist und welche Bedarfsdeckung über welches Instrument erreicht werden soll, sind zur sachgerechten Bewertung auch differenzierte Wirkungsnachweise aller Instrumente für den Grundwasserschutz – nicht nur in der WRRL-Kulisse – erforderlich. Es wird angeraten, vergleichbar mit Ansätzen anderer Bundesländer ein integriertes Wirkungsmonitoring einzurichten, das in der Lage ist, Effekte der ELER-Maßnahmen (AUM) von denen der Beratung oder des Ordnungsrechts abzugrenzen.

Die Förderung über den Artikel 57 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 war in der vergangenen Förderperiode das wichtigste Finanzierungsinstrument zur Erreichung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie in Bezug auf den ökologischen Zustand der Fließgewässer. Aus fachlicher Sicht handelt es sich bei der Fördermaßnahme Fließgewässerentwicklung um ein bewährtes

Instrument. Vor dem Hintergrund der WRRL-Zielsetzungen besteht auch weiterhin ein hoher Finanzbedarf. Die Fortsetzung der Förderung in der neuen Förderperiode ist zu begrüßen.

9.9 Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität und Förderung der Diversifizierung (Frage 9)

Die Verbesserung der Lebensqualität war ein erklärtes Ziel der Entwicklungspolitik für den ländlichen Raum im Rahmen der ELER-Verordnung und eine strategische Priorität der Europäischen Union (EU).

Die für die Ex-post-Bewertung neu formulierte Bewertungsfrage 9 lautet: „Inwiefern hat das EPLR dazu beigetragen, die Lebensqualität im ländlichen Raum zu verbessern und die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft zu fördern?“ (EEN, 2014). Im Rahmen des VT Lebensqualität wurde der Begriff Lebensqualität für die Bewertung des ZPLR operationalisiert und das multidimensionale Konzept der Lebensqualität, wie es seit den 1970er Jahren vornehmlich in den Sozialwissenschaften entwickelt und verwendet wird, in ein theoriegeleitetes Untersuchungskonzept umgesetzt. In einem als Ergänzendes Material zusammengestellten Anhang zu diesem Kapitel findet sich eine ausführliche Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der Lebensqualitätsforschung zur Begriffsklärung und theoretischen Herleitung sowie zur methodischen Vorgehensweise (siehe 9.9_EM Lebensqualität).

Das ZPLR beschreibt die Lebensverhältnisse im ländlichen Raum im Hinblick auf die geringe Bevölkerungsdichte, niedrigere Einkommen im Bundesdurchschnitt sowie eine schlechte Erreichbarkeit/periphere Lage. Dargestellt werden die regionalen Disparitäten innerhalb der ländlichen Räume Schleswig-Holsteins und die stark ausgeprägten Unterschiede: Vor allem die Kreise im prosperierenden Umland von Hamburg profitierten von der starken Wirtschaftskraft der Metropole und zeichnen sich durch Bevölkerungszuwachs aus, während die peripheren, eher strukturschwachen Kreise eine eher negative Bevölkerungsentwicklung mit einer Verschiebung der Altersstruktur hin zu mehr älteren EinwohnerInnen kennzeichnen. Viele ländliche Regionen in Schleswig-Holstein sind von der Schließung von Versorgungseinrichtungen und vom Abbau sozialer wie auch medizinischer Infrastruktur betroffen. Auch die fehlende Auslastung technischer Infrastruktur stellt sich als Problem dar. Das Programm stellt das hohe naturräumliche und landschaftliche Potenzial der ländlichen Räume in Schleswig-Holstein heraus und die damit verbundene hohe Lebensqualität (MLUR, 2009a). Dargestellt wird die große Bedeutung des Naturraum-Potenzials für die Tourismus-Entwicklung und in diesem Zusammenhang, der hohe Stellenwert der Landwirtschaft. Vor allem die Chancen und Potenziale des Tourismus im Land sowie seiner Entwicklung werden hervorgehoben.

Die Verbesserung und der Erhalt der Lebensqualität war im ZPLR verbindender Leitgedanke für die Entwicklung der ländlichen Räume. Eine Definition oder Begriffserklärung wurde dabei nicht vorgenommen, aber das Programm legt die Problematik dar, ein Verständnis von Lebensqualität

anhand von Indikatoren zu entwickeln. In der Strategie wird Lebensqualität und die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft verbunden mit den Zielen Stabilisierung der Bevölkerungszahlen und Anpassung der Infrastruktur. Es sollten die Lebensverhältnisse verbessert und eine nachhaltige Entwicklung der Dörfer und ländlichen Räume unter wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen und kulturellen Gesichtspunkten unterstützt werden. Verfolgt wurde ein integrierter Entwicklungsansatz über die Bildung von Lokalen Aktionsgruppen (AktivRegionen) mit dem Ziel der Mobilisierung endogener Entwicklungspotenziale, um die zukünftigen regionalen Anforderungen zu gestalten. Vor allem in den Schwerpunkten 3 und 4 adressierten Maßnahmen die Verbesserung der Lebensqualität in Verbindung mit den spezifischen Unterzielen ‚Schaffung von Beschäftigung und Steigerung der wirtschaftlichen Entwicklung‘, ‚Verbesserung der Lebensverhältnisse durch ausreichende Grundversorgung‘ und ‚Sicherung des ländlichen Erbes‘ sowie ‚Aufbau integrierter regionaler Netzwerke‘.

Daten und Methoden

Der Bewertung wurde das Konzept der Dimensionen von Lebensqualität nach der SSF-Kommission (Stiglitz, Sen und Fitoussi, 2009) mit entsprechenden Anpassungen zugrunde gelegt (siehe 9.9_EM Lebensqualität). **Tabelle 61** stellt die als relevant ausgewählten Maßnahmen dar und ordnet sie in das verwendete Set der Lebensqualitätsdimensionen ein.

Einer als Inzidenzanalyse durchgeführten Analyse der räumlichen Verteilung der Förderung liegen die verausgabten Fördermittel bezogen auf die Einwohnerzahl (pro-Kopf) sowie sozio-ökonomische Indikatoren als Zielgrößen der Lebensqualität auf Ebene der Kreise zugrunde (siehe 9.9_EM_Lebensqualität). Ziel der Analyse war die Untersuchung der Fragen, inwieweit mit der räumlichen Verteilung der Fördermittel Nachteile in den Lebensqualitätsdimensionen ausgeglichen wurden, und ob sich eine Zielorientierung darin widerspiegelte. Die Maßnahmenwirkungen wurden nach den Ergebnissen der Maßnahmenbewertungen, insbesondere deren Auswertung der Förderdaten, bewertet. Zudem konnten die Ergebnisse aus Befragungen der Zuwendungsempfänger sowie Fallstudien genutzt werden.

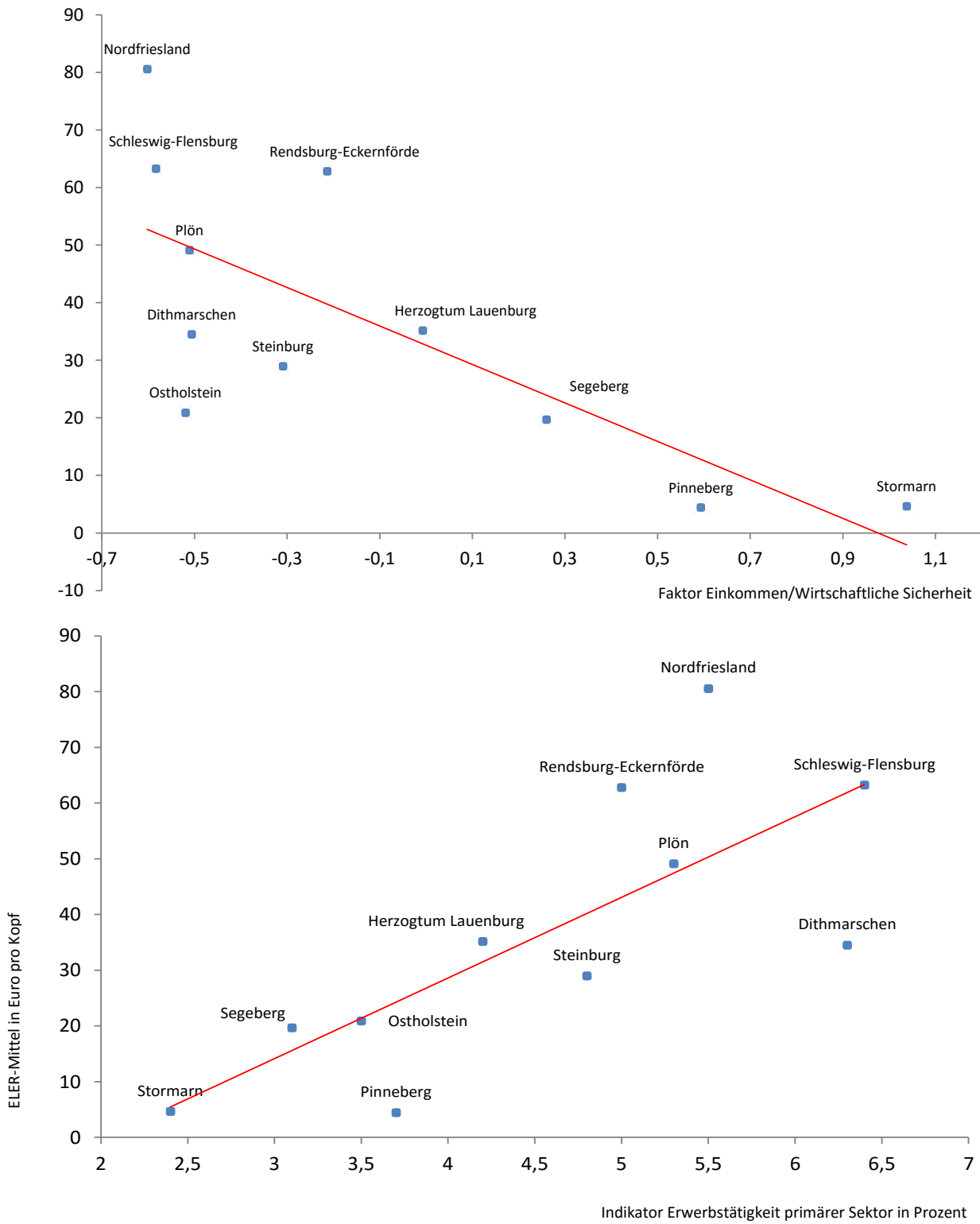
Wirkungseinschätzung

Räumliche Verteilung der Förderung (Inzidenzanalyse)

In die quantitative Analyse der regionalen Verteilung der Fördermittel wurden die Förderbeträge der von 2007 bis 2012¹¹⁶ abgeschlossenen Projekte ohne Artikel-89-Maßnahmen einbezogen. Dies erklärt die eher niedrigen Fördersummen: Die Pro-Kopf-Förderung variierte zwischen 4,45 Euro im Kreis Stormarn und 80,57 Euro im Kreis Nordfriesland.

¹¹⁶ Die qualitative Analyse wurde im Jahr 2013 umgesetzt und abgeschlossen, so dass nicht der gesamte Förderzeitraum bis 2015 mitberechnet wurde.

Abbildung 45: Zusammenhang zwischen Einkommen und regionaler Verteilung der Fördermittel¹¹⁷



¹¹⁷ In die Analyse wurden alle Kreise (inkl. der kreisfreien Städte) einbezogen.

Quelle: Eigene Berechnung.

Die Ergebnisse der Analyse zeigen, dass die Verteilung der Mittel zwischen den Regionen die Problemlagen im Hinblick auf die Indikatoren der Lebensqualität recht gut widerspiegeln. Allerdings fiel die Passgenauigkeit bei den einzelnen, unterschiedlichen LQ-Indikatoren unterschiedlich aus. Am deutlichsten stimmte die Verteilung der Mittel mit dem regionalen Einkommensgefälle zwischen den Kreisen und mit der landwirtschaftlichen Beschäftigung (Indikator Erwerbstätigkeit primärer Sektor) überein, wie **Abbildung 45** zu entnehmen ist. Der Indikator Erwerbstätigkeit primärer Sektor stellte keinen Lebensqualitätsindikator dar; er wurde als Kontrollvariable eingesetzt, um der Hypothese nachzugehen, dass die regionale Verteilung der Fördermittel weniger von Zielgrößen der Lebensqualität, als vielmehr von der regionalen Bedeutung der Landwirtschaft beeinflusst wurde.

Auch wenn die räumliche Verteilung der Mittel in Schleswig-Holstein eine relativ hohe Passgenauigkeit zu den Lebensqualitätsindikatoren ergab, legt das Ergebnis der Kontrollvariablen nahe, dass die Zusammenhänge teilweise zufällig sein könnten, je nachdem welche Indikatoren mit anderen Parametern korrelieren. Insofern bietet diese Analyse erste Orientierungspunkte, ist aber für eine abschließende Bewertung nicht hinreichend.

Maßnahmen- und Programmwirkungen

Die Wirkungsanalyse auf Maßnahmenebene beruht auf den Ergebnissen der Maßnahmenbewertungen. In **Tabelle 61** ist die Wirkungsintensität der einzelnen Maßnahmen auf die Dimensionen von Lebensqualität dargestellt. Da Beschäftigungswirkungen nur für wenige Maßnahmen ermittelt wurden, wurde der Aspekt „Erwerbsarbeit“ in die Dimension „Materieller Wohlstand“ eingeordnet, d. h., Beschäftigungswirkungen werden hier abgebildet.

Tabelle 61: Zuordnung zu den Dimensionen von Lebensqualität und öffentliche Ausgaben

| ELER-Code | Maßnahmenbezeichnung | Öffentliche Ausgaben 2007-2015 in Mio. Euro* | Materieller Wohlstand (Erwerbsarbeit) | Persönliche Aktivitäten (Freizeit etc.) | Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit | Gesundheit | Bildung | Soziale Beziehungen | Politische Partizipation | Wohnstandortbedingungen | Umweltbedingungen |
|-----------|--------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------------|------------|---------|---------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------|
| 125/1 | Flurbereinigung | 12,58 | ○ | | | | | | | ○ | |
| 125/2 | Ländlicher Wegebau | 6,16 | | ● | | | | | | ○ | |
| 313 | Fremdenverkehr | 18,63 | | ○ | ○ | | | | | ○ | |
| 321/2 | Kleinkläranlagen | 5,73 | | | | | | | | ● | ○ |
| 321/3 | Grundversorgung | 15,67 | | ● | | | | | | ● | |
| 321/4 | Breitband-Internetinfrastrukturen im ländlichen Raum | 21,02 | | | | | | | | ● | |
| 322 | Dorferneuerung und -entwicklung | 60,99 | | ● | | | | | | ● | |
| 323/1 | Kulturerbe | 3,68 | | | | | | | | ● | |
| 323/2 | Naturschutz und Landschaftspflege | 60,25 | | | | | | ○ | ○ | ○ | |
| 411 | Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Wettbewerbsfähigkeit | 10,09 | | ○ | | | | | | ○ | |
| 413 | Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Lebensqualität | 74,30 | ● | ● | ○ | | ○ | ○ | | ● | |
| 421 | Umsetzung von Projekten der Zusammenarbeit | 2,49 | | ● | | | | | | ● | |
| 431 | Arbeit der lokalen Aktionsgruppe sowie Kompetenzentwicklung | 10,47 | | | | | | | ● | | |

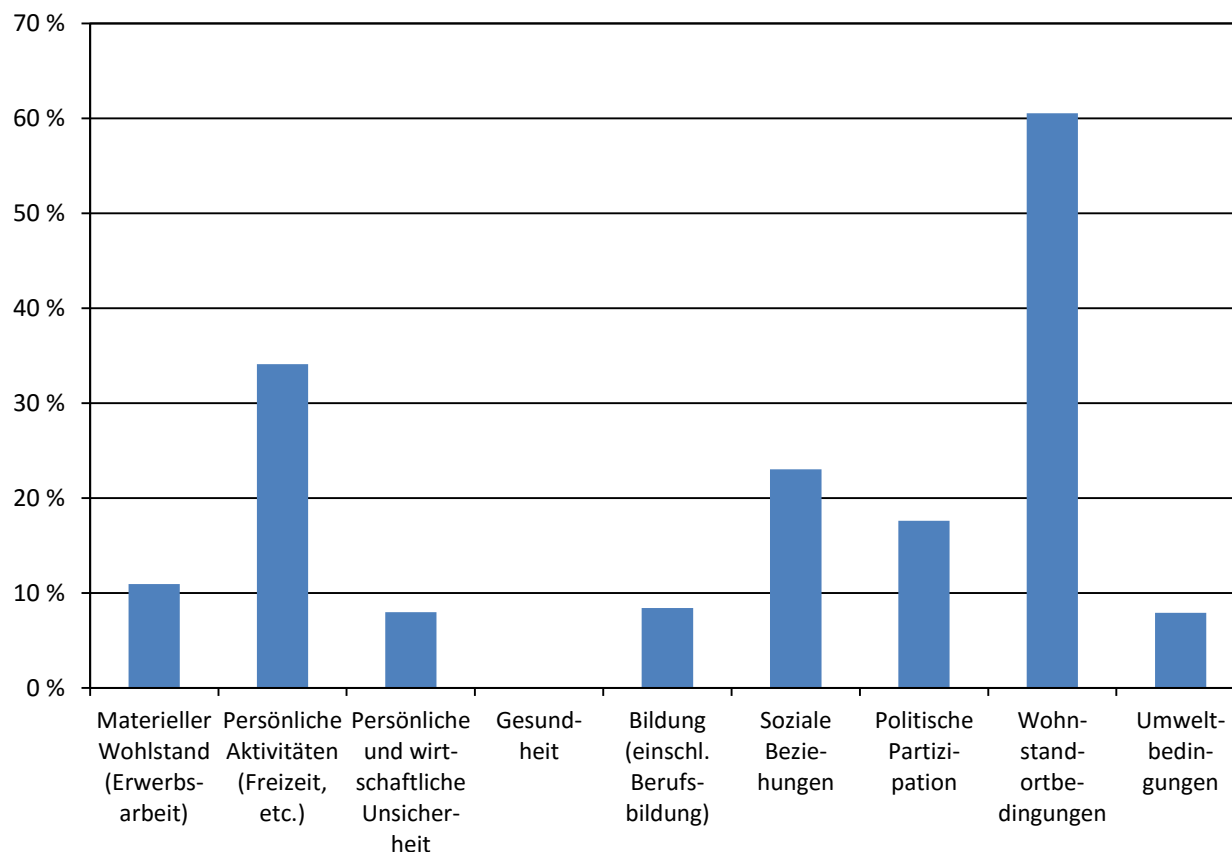
* Öffentliche Mittel bis Dez. 2015 inkl. Art. 89

● starke Wirkung ○ teilweise Wirkung □ geringe/keine Wirkung

■ Ziel/Wirkung/positiver Beitrag laut ZPLR

Quelle: Eigene Darstellung.

Für die Anwendung des Lebensqualitätskonzeptes der SSF-Kommission wurden die Ergebnisse der Förderdatenauswertungen der Maßnahmenbewertungen verwendet. **Abbildung 46** zeigt als Ergebnis die zu den Dimensionen aggregierten Anteile der Fördermittel 2007 bis 2015. Die verausgabten Fördermittel wurden dabei z. T. auch mehreren Dimensionen sowie auch nur anteilig zugeordnet, eben entsprechend der Maßnahmenbewertung.

Abbildung 46: Anteile der in den Dimensionen aggregierten Fördermittel 2007 bis 2015

Quelle: Eigene Darstellung nach Förderdaten.

Die SSF-Kommission gibt keine Empfehlung zu einem „Ranking“ der Dimensionen im Hinblick auf ihre Bedeutung im Kanon der Lebensqualität ab. Für die relevanten, als Kernmaßnahmen für Lebensqualität identifizierten Fördermaßnahmen des ZPLR liegt das Hauptgewicht in der Dimension „Wohnstandortbedingungen“, zu der so gut wie alle Maßnahmen zugeordnet wurden. Hier wurde mit 61 % der größte Anteil der Fördermittel eingesetzt. Die zentrale Maßnahme war hier die Umsetzung der 413 in AktivRegionen. Die für den Erhalt und die Verbesserung der Lebensqualität relevanten Maßnahmen haben einen weiteren Schwerpunkt in der Dimension „Persönliche Aktivitäten (Freizeit)“ (hier wurde ein Großteil aus der Maßnahme 125/2 und wiederum aus der 413 zugeordnet). Die Dimension „Gesundheit“ hatte keine Bedeutung.

Die Beiträge der relevanten Maßnahmen in der Dimension „Wohnstandortbedingungen“ betreffen die Grund- und Nahversorgung sowie die soziale Infrastruktur und die Aufenthaltsqualität und Wohnattraktivität.

- Die in der Teilmaßnahme 321/3 Dienstleistungseinrichtungen geförderten MarktTreffe stellen die Nahversorgung mit Waren des täglichen Bedarfs sicher; zudem bieten sie neben ihrem Kerngeschäft (oftmals Lebensmitteleinzelhandel) weitere Dienstleistungen an. Als sozialer Treffpunkt sind sie auch für das soziale Leben von Bedeutung.

- Mit den geförderten Gemeinschaftseinrichtungen in den Maßnahmen 322 (bis 2009) und 413 wurde auf Ortsebene die soziale Infrastruktur verbessert. Für eine größere landesweite Wirkung insgesamt wären noch deutlich mehr Finanzmittel erforderlich gewesen. Die Maßnahmen der Freiflächengestaltung (Gestaltung von Dorf- und Spielplätzen, Sportanlagen, Kirchenumfeld) haben darüber hinaus die Aufenthaltsqualität und damit auch die Wohnattraktivität verbessert.
- Der Beitrag der Teilmaßnahme 323/2 Naturschutz und Landschaftspflege durch die Förderung von Lokalen Aktionen liegt in der verbesserten Aufenthaltsqualität und Wohnattraktivität und damit in der Dimension „Wohnstandortbedingungen“. Bei den Landschaftspflegeverbänden konnten Strukturen für die Umsetzung von Naturschutzprojekten aufgebaut werden, mit denen Natur erlebbar ist und die Möglichkeiten der Naherholung bieten. In der Teilmaßnahme 323/1 wurden vorrangig Kirchen gefördert. Kirchen sind als Teil des Kulturerbes markante ortsbildprägende Gebäude und haben auch ein touristisches Potenzial. Ihr Erhalt trägt zur Wohnattraktivität bei. Eingebunden in ein aktives Gemeindeleben sind sie zudem für das soziale Leben in ländlichen Räumen zumeist von Bedeutung.
- Die Förderung der AktivRegionen zielte auf die Entwicklung einer gesamten Region, setzte auf das Expertenwissen regionaler Akteure und förderte das Selbstentwicklungspotenzial in den Regionen. Die geförderten sozialen Gemeinschaftseinrichtungen (Jugendtreffs, Dorfgemeinschaftshäuser u. ä.) sind zentral für den Erhalt und die Verbesserung der sozialen Infrastruktur. Durch die Ansätze der ländlichen Entwicklung in Leader (411, 413, 421) waren die Maßnahmen an die regionalen Bedarfe angepasst. Gleichzeitig wirkten sich das Auslaufen der ILE-Förderung und die Einstellung der Maßnahme 321 und 322 ab 2009 dahingehend aus, dass eine Förderlücke für größere investive Projekte mit eher lokaler Ausrichtung und Bedeutung entstand. Mit den sogenannten Leuchtturmprojekten (AktivRegionen-Projekte, die in einem landesweiten Wettbewerb durch den AktivRegionen-Beirat ausgewählt wurden) konnten Investitionen mit einem zumeist innovativen Charakter gefördert werden.
- Der Beitrag zu der Dimension „Wohnstandortbedingungen“ der Teilmaßnahme 321/2, mit der die Nachrüstung bzw. der Neubau von Kleinkläranlagen gefördert wurden, betrifft eher die technische Infrastruktur. Hier konnte der technische Standard der dezentralen Abwasserbeseitigung erhöht und die Gewässerqualität verbessert werden. Die verbesserte Wegeinfrastruktur im Rahmen von Flurbereinigung und Wegebau (125/1, 125/2, 411) entfaltete einen Beitrag zu der Dimension „Wohnstandortbedingungen“; gefördert wurden Wege mit überregionaler Bedeutung sowie Verbindungswege.

Die Beiträge zu den Dimensionen „Persönliche Aktivitäten (Freizeit)“ und „Soziale Beziehungen“ beziehen sich auf

- die Umnutzungs-, Erweiterungs- und Sanierungsmaßnahmen von Gemeinschaftseinrichtungen (321, 322, 413) durch die sich die Ausstattung mit Räumen für das soziale Leben und gemeinschaftliche Aktivitäten verbesserte. Dabei bestätigte die ZWE-Befragung der AktivRegionen-Projekte die vielfältige Nutzung durch unterschiedliche Organisationen und die Nutzung für Veranstaltungen, die auch der gesamten Bevölkerung offen standen.

- die über die Maßnahmen 125/2 und 411 geschaffenen multifunktionalen Wege, die als Verbindungswege dienen. Sie werden immer auch als Fahrradwege genutzt und verbessern die Möglichkeiten für Freizeitaktivitäten.
- die in der Maßnahme 313 geförderten Projekte, wie z. B. Museen, Rad- und Gehwege, Erlebnispfade. Mit ihnen wurden auch für die Bevölkerung das Angebot für Naherholung und Freizeitaktivitäten verbessert.

Wirkungen in den Dimensionen „Politische Partizipation“ betrafen die Möglichkeiten der Teilhabe und Beteiligung durch die Lokalen Aktionsgruppen der AktivRegionen sowie über die Lokalen Aktionen in der Teilmaßnahme 323/2.

Auch weitere Dimensionen wie Bildung (z. B. durch den Kinder- und Jugendcircus Ubuntu, Umweltbildung) oder Gesundheit (Pflege für Demenzkranke, Telemedizin) wurden mit effektiven Projekten adressiert, diese machten aber einen relativ geringen Anteil der Projekte aus und hatten sehr heterogene, nicht durch quantitative Indikatoren zu bewertende Wirkungspfade.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Anhand des mehrdimensionalen Konzepts konnte das Ziel „Verbesserung der Lebensqualität“ für die Politik operationalisiert werden. Mit dem Prozess zur Landesentwicklungsstrategie Schleswig-Holstein 2030 hat das Land eine Diskussion um die Frage „Was ist gutes Leben im ländlichen Raum?“ eingeleitet (Der Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein, 2016). Dies wird von Seiten der Evaluation begrüßt, da so der Begriff Lebensqualität und seine Implikationen für die Entwicklung in den ländlichen Räumen präzisiert werden kann.

Die vorgenommene quantitative Analyse stützte sich anhand der ausgewählten Indikatoren für Lebensqualität ausschließlich auf statistische Daten zu objektiven Lebensbedingungen. Sie bietet erste Orientierungspunkte. Zukünftige Evaluierungen sollten für eine weitere Wirkungsanalyse auf Kreisebene geeignete Indikatoren erfassen und auch die subjektiven Bewertungen untersuchen und über Befragungen Lebenszufriedenheit als Indikator in Dörfern und Gemeinden erheben.

Schleswig-Holstein hat die breit angelegten Fördertatbestände gut genutzt. Mit dem Maßnahmenpektrum und der Umsetzung über AktivRegionen konnten in einigen Lebensqualitätsdimensionen gute Beiträge zur Verbesserung und zum Erhalt der Lebensqualität erreicht werden. Wirkungen entfalteten sich besonders auf Projekt- und Regionsebene. Dennoch blieb die Bedeutung des ZPLR zur Verbesserung der Lebensqualität im Vergleich zu den zentralen Politikfeldern Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik und deren Handlungsmöglichkeiten und Finanzausstattung gering. Vor dem Hintergrund der zukünftigen Anforderungen ist die Finanzausstattung der Kommunen, ohne die eine nachhaltige Verbesserung der Lebensqualität nicht möglich ist, eine entscheidende Rahmenbedingung.

9.10 Beitrag zur Einführung innovativer Ansätze (Frage 10)

Zu Beginn der Förderperiode war Innovation noch nicht Bestandteil des CMEF. Erst mit dem neuen Leitfaden der EU (2014) kam die neue programmbezogene Bewertungsfrage 10 hinzu: „In welchem Umfang hat das Programm zur Einführung innovativer Ansätze beigetragen?“ Die folgende Analyse soll aufzeigen,

- welche Innovationsansätze mit dem ZPLR in SH angedacht waren,
- bei welchen Maßnahmen welche Innovationspotenziale identifiziert wurden sowie
- in welchem Umfang innovationsrelevante Vorhaben umgesetzt wurden.

Was sind innovative Ansätze im ELER-Kontext?

Innovation und Innovationsprozesse werden je nach Kontext (bspw. sozialen, kulturellen, organisatorischen oder Umweltkontexten) unterschiedlich definiert. Ein gemeinsames Verständnis liegt darin, dass es sich um einen Prozess aus verschiedenen Schritten handelt, der, wenn er abgeschlossen wird, eine Neuerung in Anwendung bringt. Da der Prozess aus verschiedenen Schritten besteht, können die Maßnahmen bei den unterschiedlichen Schritten und in unterschiedlicher Weise beitragen. Offen ist die Definition und Beurteilung der „Anwendung“ der Innovation. Die EU-KOM definiert Innovation als Fähigkeit, „[...] neue Ideen aufzugreifen und sie durch die Verwendung neuer Verfahren, Produkte und Dienstleistungen besser und schneller als die Konkurrenz in kommerzielle Ergebnisse umzusetzen“ (EU-KOM, 2010a). Daneben gibt es Innovationen, die nicht unmittelbar auf neue Produkte und Märkte, Einkommensschaffung oder ökonomische Inwertsetzung abzielen.

Für die unterschiedlichen Ansätze der ELER-Förderung ist ein an einzelne Maßnahmen(-typen) angepasstes Innovationsverständnis notwendig. Es gibt unterschiedliche Ansatzpunkte, Zielsetzungen und Definitionen.¹¹⁸ Der Innovationsprozess im engeren Sinn umfasst lediglich die Aktivitäten, die für die Markteinführung der Produkte bzw. für die Prozesseinführung im landwirtschaftlichen Betrieb/Unternehmen notwendig sind. Das Produkt bzw. das Verfahren ist aufgrund von Aktivitäten in Forschung und Entwicklung (F&E) bereits verfügbar. Innovation im weiteren Sinn bezieht neben der eng gefassten Sichtweise die F&E sowie weitere Aktivitäten mit ein. Dieser Innovationsprozess beinhaltet den Entstehungszyklus (F&E und Produktionseinführung) und den Marktzyklus (Markteinführung, Marktdurchsetzung und Konkurrenzentstehung) (Borchert und Hagenhoff, 2003; Stummer, Günther und Köck, 2006). Dabei spielen vier Innovationstypen eine Rolle: organisatorische, geschäftsfeldbezogene, institutionelle und soziale Innovationen.

¹¹⁸ Zum Beispiel anhand der Frage, für wen die Innovation neu sein soll, bzw. wer davon profitiert (gesellschaftliche Teilgruppen, Betrieb, Organisation, Region).

Tabelle 62: Maßnahmen mit Innovationsansätzen im ZPLR

| ELER-Code | Titel der Maßnahme | Innovationsansätze in Maßnahmenbeschreibung im ZPLR | Projektauswahlkriterien zu Innovation |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| SP 1 | | | |
| 111 | Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen | <i>Output-Indikator:</i> Anzahl Teilnehmende nach Themenbereichen der Veranstaltungen, u. a. zu „neuen technologischen Prozessen, neuen Maschinen und innovativen Praktiken“ | -- |
| 121/1 | Agrarinvestitionsförderung (AFP) und für | Fördergegenstand sind u. a. Ausgaben für den Kauf von neuen Maschinen und Anlagen der Innenwirtschaft | -- |
| 121/2 | Milchviehbetriebe (MFP)* | <i>(Hinweis: Maßnahme 121 wurde ab 01.02.2010 eingestellt)</i> | |
| 123 | Erhöhung der Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftl. Erzeugnissen (Verarbeitung & Vermarktung) | Keine. (Neben den allgemeinen Projektauswahlkriterien gibt es zusätzliche Auswahlkriterien, die aber nur im Falle eines Antragsüberhangs zum Tragen kommen (s. rechts) | zusätzliches Kriterium zum Ranking der Anträge: 3. Innovationsgehalt der Produkte |
| 126/2-II | Küstenschutz - Untermaßnahme „Klimaprofil“ | <i>Neue Untermaßnahme ab 2012:</i> Im Rahmen der Deichverstärkungsmaßnahme „Klimaprofil“ sollen besonders innovative und zukunftssträchtige Küstenschutzmaßnahmen umgesetzt werden (besonderes Deichprofil). | -- |
| SP 3 | | | |
| 311 | Diversifizierung hin zu nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten | <i>Herausforderung für Maßnahme:</i> Unausgeschöpfte Marktpotenziale liegen auch in der innovativen Nutzung nachwachsender Rohstoffe und erneuerbarer Energiequellen. | -- |
| 321/3 | Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung | <i>Art und Höhe der Förderung:</i> Bei besonders innovativen Vorhaben mit Modellcharakter können notwendige Vorarbeiten mit bis zu 100 % der Kosten gefördert werden. | -- |
| 322 | Dorferneuerung und -entwicklung | Siehe 321/3 | -- |
| SP 4 | | | |
| 411-413 | Leader – Lokale Entwicklungsstrategien | Leader-Methode umfasst u. a. das folgende Element: 4. Umsetzung innovativer Konzepte (optionales Element) Gefördert wird u. a. die Umsetzung innovativer Maßnahmen , die den Zielen der ELER-Verordnung dienen. Ziel: Entwicklung und Verbreitung innovativer Ansätze . | Die Projektauswahlkriterien der einzelnen AktivRegionen enthalten z. T. Boni für innovative Projekte. Die landesweite Projektauswahl von sog. „Leuchtturmprojekten“ erfolgt anhand von Projektauswahlkriterien, u. a. mit folgendem Ziel: „Projekt ist innovativ/modellhaft“. Bepunktung: 0 = nicht innovativ/modellhaft; 2 = innovativ/modellh. in der AktivRegion, 4 = innov./mod überregional, 6 = innov./mod. in SH |

*= Im Jahr 2009 war die Teilmaßnahme „Agrarinvestitionsförderung für Milchviehbetriebe“ (MFP 121/2) mit zusätzlichen Mitteln aus dem HC neu zur Unterstützung des Milchsektors eingeführt worden.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des ZPLR (MLUR, 2007b), sechster Programmänderungsantrag (MELUR, 2013a) und Projektauswahlkriterien (MLUR, 2010e).

Relevante Maßnahmen

Tabelle 62 zeigt Maßnahmen, zu denen Innovationsansätze in den Maßnahmenbeschreibungen im ZPLR enthalten sind bzw. in den Projektauswahlkriterien berücksichtigt wurden.

Wirkungseinschätzung

Ein Ziel des SP 1 war die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft. Die eingesetzten Fördermittel sollten zu einem starken und dynamischen Agrarsektor beitragen, indem sie auf Wissenstransfer, Modernisierung, Innovation und Qualität sowie Investitionen in Sach- und Humankapital konzentriert werden. Innovationsansätze im SP 1 betrafen die (Teil-) Maßnahmen 111, 121, 123 und 126/2-II.

Berufliche Weiterbildung (111) bietet die Möglichkeit, z. B. Anstöße für nachhaltiges Wirtschaften oder Entwicklung und Innovation zu geben. Die Maßnahme setzt auf der persönlichen und betrieblichen Ebene an. Insgesamt wurden nach den Angaben in den jährlichen Projektlisten 1.230 Veranstaltungen mit rund 12.600 Teilnehmenden gefördert. An Veranstaltungen zu den Themenbereichen „Neue technische Verfahren/Maschinen, innovative Praktiken“ und „Neue Normen“ hat nach den Angaben im Monitoring knapp ein Viertel der Personen teilgenommen (rd. 2.850). Bei rd. 19 % der Kurse betrug die Dauer mindestens fünf Tage.¹¹⁹ Immerhin rd. ein Fünftel der Befragten in diesen längeren Kursen gab einen großen Nutzen hinsichtlich der „Veränderungen im betrieblichen Management“ an. Des Weiteren gaben dies auch rd. zwei Fünftel zu „Erweiterung des Produktangebots“ bzw. „Ausweitung des bestehenden Dienstleistungsangebots“ an. Inwieweit dabei innovative Aspekte vermittelt und in den Betrieben umgesetzt wurden, ist nicht erhoben worden.

Im Rahmen der **Investitionsförderung** (AFP 121/1 und MFP 121/2) wurden bei allen geförderten Investitionen neue Techniken auf den Betrieben eingeführt. Bei den umgesetzten Vorhaben der Teilmaßnahme „Agrarinvestitionsförderung für Milchviehbetriebe“ (MFP 121/2) handelte es sich um Investitionen in die Erweiterung oder den Neubau von Liegeboxenlaufställen einschließlich Melkzentrum bzw. Melkhaus oder mit Einbau von Melkrobotern. Beide Teilmaßnahmen trugen neben einer Optimierung der innerbetrieblichen Arbeitsabläufe zu Verbesserungen im Bereich des Tierkomforts, der Tiergesundheit sowie zu artgerechteren Haltungsbedingungen bei. Diese betrieblichen Neuerungen stellen allerdings lediglich den Stand der Technik dar und keine sektoralen/regionalen Innovationen.

Mit der Maßnahme **Verarbeitung und Vermarktung** (V&V, 123) wurden im gesamten Förderzeitraum insgesamt etwa 34 Unternehmen mit ca. 50 Projekten unterstützt, mit dem Schwerpunkt Meiereiwirtschaft. Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass der Aspekt Innovation eher ein Nebenziel der geförderten Investitionen darstellte (8,5 % Zielgewichtung). Zudem waren die Investi-

¹¹⁹ Über 60 % aller Veranstaltungen waren eintägige Informationsveranstaltungen (Dauer bis zu acht Stunden). Lang anhaltende nachhaltige Wirkungen sind von kurzen Veranstaltungen mit Informationscharakter nur bedingt zu erwarten.

tionen nur in 20 % der Fälle auf die Entwicklung neuer Produkte, Prozesse und Technologien ausgerichtet. Entsprechend gering fallen die Investitionseffekte auf Basis der untersuchten Indikatoren aus: F&E, Anzahl von neuen Produkten und -linien sowie die Anzahl neu eingeführter Technologien auf Branchenebene. Insgesamt wurden in 62 % der ausgewerteten Abschlussbögen neue Technologien im Rahmen der Investitionen eingeführt, die überwiegend „nur“ eine Neuerung für das Unternehmen waren. Zusammenfassend ist der Innovationsgehalt der geförderten Investitionen auf Basis der Indikatoren des Erhebungsbogens sowie durch Einschätzungen von Zuwendungsempfängern als gering einzustufen. So wurde größtenteils lediglich der neueste Stand der Technik eingeführt und keine sektoralen/regionalen Innovationen.

Als neue Untermaßnahme zum Küstenschutz war im Jahr 2012 die **Deichverstärkungsmaßnahme „Klimaprofil“** (126/2) eingeführt worden. Mit Health-Check-Mitteln wurden zwei Vorhaben gefördert (Deichverstärkung in Büsum und Nordstrand). Im Rahmen dieser innovativen Küstenschutzmaßnahme wurde erstmals das Deichprofil nach einem neuen Konzept „Baureserve“ ausgelegt und mit einer breiteren Deichkrone sowie einer flacheren Außenböschung ausgestattet. Die Deiche werden mit einer Klimareserve von 50 cm konzipiert und das Deichprofil wird so angepasst, dass diese später nochmals um 1,5 Meter erhöht werden könnten, wenn der Meeresspiegel stärker ansteigt als bislang prognostiziert. Die neue Bauweise hat u. a. den Vorteil, dass die Kosten für den Deichausbau in der Gesamtrechnung reduziert werden. Den zunächst entstehenden Mehrkosten in Höhe von rund 25 % stehen später erheblich höhere Ersparnisse bei einer ggf. erforderlich werdenden weiteren Deicherhöhung entgegen.

Im Bereich der **Diversifizierungsförderung (311/1)** gab es nur ein Projekt im Bereich erneuerbare Energien, sodass auf der Hinweis auf das nicht-ausgeschöpfte Marktpotential (siehe **Tabelle 62**) nur sehr eingeschränkt zum Tragen kam. Bei den übrigen Projekten handelte es sich um Standardprojekte der Diversifizierung, wobei sie für den jeweiligen lokalen oder regionalen Kontext durchaus neu gewesen sein können.

Bei den **Maßnahmen 321/3** und **322** wurden schwerpunktmäßig in den Jahren 2007 bis 2009 Projekte gefördert, die der Ausfinanzierung des Förderansatzes der LSEn aus der vorherigen Förderperiode dienten. Entsprechend dem breiten Verständnis und den vielfältigen Inhalten der LSEn waren auch die umgesetzten Projekte sehr verschieden. Der Innovationscharakter der Projekte hat dabei eine untergeordnete Rolle gespielt, wobei innovative Elemente bei den Projekten durchaus enthalten sein können.

Mit dem **Schwerpunkt 4 Leader** wurde unter anderem die Entwicklung und Verbreitung innovativer Ansätze angestrebt. Dem **Leader-Ansatz** wurde im ZPLR eine erhebliche Bedeutung für Innovationen zugemessen, da integrierte regionale Entwicklungsansätze als wichtige Ansatzpunkte gelten. Lokale Kenntnisse und Potenziale sollten in Form von lokalen integrierten Entwicklungsstrategien herausgearbeitet und unter anderem in innovative und kooperative Projekte umgesetzt werden. Außerdem sollten mit Health-Check-Mitteln umgesetzte Projekte in der Maßnahme 413-II einen Beitrag zu „Innovationen mit Bezug zum Klimawandel, zu erneuerbaren Energien, zur

Wasserwirtschaft und zur biologischen Vielfalt“ leisten. Innovation wird – wie oben skizziert – in verschiedenen Kontexten unterschiedlich definiert. Im Leader-Kontext wird immer wieder betont, dass die Innovation neu für die Region sein muss. Dabei geht es nicht nur um technische Neuerungen, sondern auch um soziale Innovation.

Gut 40 % der 2012 befragten Zuwendungsempfänger (n=173) der Leader-Projekte zu Dorferneuerung und Tourismus gaben an, dass mit den Projekten neue Ideen oder Handlungsansätze für die jeweilige Region umgesetzt werden konnten. Um die Art der Innovation näher zu beschreiben, nannten die befragten Zuwendungsempfänger beispielsweise (siehe 8_MB AktivRegionen):

- **Zu neuen Angeboten:** „Förderung der Elektromobilität, Schaffung von neuer Infrastruktur (E-Tankstelle)“, „Verknüpfung von Landwirtschaft zum Anfassern + Gastronomie“, „Urlaub speziell für Gäste mit Behinderung anbieten, ist an sich schon sehr selten, die Kombination mit Erleben und Erfühlen von vom Aussterben bedrohten Haustieren ist meines Wissens nach einzigartig“;
- **zu neuer Zusammenarbeit:** „Zusammenarbeit der Kommunen über Kreisgrenzen und AktivRegionen hinweg“, „Einbindung der BürgerInnen über Workshops in Entscheidungsprozesse“ oder „Vielzahl der beteiligten Akteure aus Kirchen, Kommunen und Privatpersonen“;
- **zu neuen Märkten/Kundengruppen:** „internationales Jugendgästehaus z. T. barrierefreie Seminarräume, Gästezimmer“ oder einfach „Es wurden neue Vermarktungsansätze erprobt“.
- **zu neuen technischen Verfahren:** „Ersteinsatz von LED-Technik in der Region“, „neue Projektionsmöglichkeiten in einem Planetarium: Fulldome-Show“ oder „die Machbarkeitsstudie bezieht sich auf den ersten Kindergarten/Kinderkrippe als Energie-Plus-Gebäude in SH“.

Viele der Nennungen entfielen also auf die Innovationsdefinition „neu in der Region“ (die genannten Neuerungen sind zumeist keine Weltneuheiten) und seltener auf „neu in Schleswig-Holstein“. Die vertiefte Betrachtung einzelner Projekte in der Fallstudie, die Interviews mit Projektträgern lieferten weitere Einblicke in umgesetzte Projekte. In einigen Fällen konnten modellhafte Ansätze entwickelt werden (z. B. neues Dienstleistungsangebot in der Telemedizin, Wohnprojekt für Demenzkranke, Zirkus als Beschulungseinrichtung). Auch die Leuchtturmprojekte der AktivRegionen (die durch den landesweiten Beirat ausgewählt wurden, wobei der Innovationsgehalt zu den Projektauswahlkriterien gehörte) wiesen einen hohen Innovationsgehalt auf.

Insgesamt ist es gelungen, neue Themen in die regionale Diskussion einzuspeisen und damit auch Impulse zu setzen. So erfuhren in der LAG-Befragung 2013 die Aussagen, dass durch den AktivRegionen-Prozess insgesamt neue Möglichkeiten zur Entwicklung der Region (Mittelwert 2,21) aufgezeigt wurden und dass AktivRegionen neue Themen auf die Agenda der Region bringen (Mittelwert 2,18), breite Zustimmung.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Innovationsansätze im ZPLR konnten in den Maßnahmenbeschreibungen zu mehreren (Teil-) Maßnahmen (111, 123, 126/2-II, 311/1, 321/3, 322 und Leader (SP 4) identifiziert werden. In den maßnahmenbezogenen Förderrichtlinien war Innovation bei einigen Maßnahmen als zusätzliches Kriterium bei der Projektauswahl (123 und Leader) vorgesehen.

Die Einordnung und Bewertung des Gesamtkomplexes Innovation war nur mit Einschränkungen möglich, weil sich das Verständnis von Innovation bei den Maßnahmen unterscheidet und auf Maßnahmenebene keine klaren bzw. überhaupt keine Definitionen vorlagen. Zu den Projekten der unterschiedlichen Maßnahmen fehlten nähere Informationen, um erkennen zu können, inwieweit vom Titel her potenzielle Projekte zumindest in Teilen oder sogar in ihrer Gesamtheit tatsächlich eine Neuerung bzw. Innovation darstellen. Eine entsprechende Benennung oder Kennzeichnung für Projekte war nicht vorgesehen. Bei Leuchtturmprojekten im Rahmen von Leader-Vorhaben erfolgte die Bepunktung nach der regionalen Bedeutung (siehe **Tabelle 62**).

Ein weiteres Problem war die schwierige Einstufung und Differenzierung zwischen Produkt- oder Prozessinnovation im Betrieb, in der Branche oder in der Region. Diese Einstufung kann sich zudem im Laufe der Förderperiode ändern, weil bestimmte Lösungen nur noch den neuen Stand der Technik und keine Innovation im engeren Sinne mehr darstellen. Sie erfordert außerdem sehr gute Kenntnisse über die regionale bzw. landesweite Situation. Dabei hängen die Ergebnisse stark von der Person ab, die diese Einstufung vornimmt. Erschwerend kommen unterschiedliche Zuständigkeiten für die verschiedenen Maßnahmeninhalte und -ziele hinzu. Obwohl in einigen Maßnahmen Innovationen planmäßig eine wichtige Rolle beigemessen worden ist, wurden vorwiegend „Standardprojekte“ mit geringem Innovationsgehalt umgesetzt.

In der Ausrichtung der Innovationsförderung wird generell in den Ländern zwischen den Zielgruppen Land- und Forstwirtschaft und gewerblicher Wirtschaft zumeist trennscharf unterschieden. Diese Trennung kann den Prozess der Innovation beeinträchtigen, da (technologische) Innovationen vielfach gerade an den Schnittstellen der vor- und/oder nachgelagerten Bereiche der Wertschöpfungskette erfolgen. In diesen Prozessen sind Akteure unterschiedlicher Bereiche involviert. Ein Ausschluss bspw. eines Sektors von den Förderrichtlinien erschwert damit insgesamt den Innovationsprozess. Insgesamt bedarf es verstärkt einer integrierten Sichtweise (problem- und zielorientiert) anstelle der rein sektoralen Zielgruppensegmentierung. So sollte eine Weiterentwicklung der Bildungs- und Beratungsangebote für Innovation insbesondere durch einen Übergang von sektoralen auf problem- und zielorientierte, kooperative und regionale Ansätze (z. B. entlang von Wertschöpfungsketten, regionales Lernen etc.) angestrebt werden.

Der Ansatz in der neuen ELER-Förderperiode, z. B. der Maßnahme Europäische Innovationspartnerschaften (EIP) mit Kooperation aus Praxis und Wissenschaft, betont stärker das Ziel einer Innovation. Dabei geht es um die Lösung ausgewählter Probleme, zu denen im Vorfeld die Problemlage und die angestrebte Innovation konkret darzulegen sind. Dies scheint eine gute und zielgerichtete Herangehensweise zu sein.

9.11 Beitrag zur Schaffung von Zugang zum Breitbandinternet (Frage 11)

Die Versorgung von ländlichen Räumen mit Breitbandinternet wurde in der SWOT des ZPLR bereits thematisiert. Eine Bewertungsfrage zur Thematik wurde erst mit dem neuen Leitfaden zur Ex-post-Bewertung (EEN, 2014) formuliert: „In welchem Umfang hat das EPLR zur Schaffung von Zugang zum Breitbandinternet beigetragen?“ Die folgende Analyse soll aufzeigen,

- welche Relevanz das Thema hat und wie es sich in den politischen Rahmen einordnet und
- in welchem Umfang relevante Maßnahmenbestandteile umgesetzt wurden.

Relevanz des Themas und Einordnung in den politischen Rahmen

Breitbandnetze haben sich zu einer Grundvoraussetzung für unsere Wissens- und Informationsgesellschaft entwickelt. Neben der privaten Nutzung sind sie auch für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für die Schaffung von hochwertigen Arbeitsplätzen von hoher Bedeutung. Digitale Anwendungen finden sich in nahezu allen Branchen, z. B. im Gesundheitswesen (Stichwort „eHealth“), im Bildungsbereich, in der öffentlichen Verwaltung und auch in der Landwirtschaft usw..

Mit der zunehmenden Komplexität und Multimedialität der Internetanwendungen steigt auch die benötigte Bandbreite. Dieser Trend wird sich fortsetzen, denn Anwendungen wie Fernsehen über das Internet oder Cloud-Computing werden immer stärker nachgefragt und benötigen Anschlüsse mit hohen Übertragungsraten. Der Begriff „Breitband“ ist nicht abschließend definiert. Er wird heute pauschal für schnelle Internetanschlüsse verwendet. Eine allgemein gültige Abgrenzung, welche Übertragungsraten bei Breitband gegeben sein müssen, liegt nicht vor. Das aktuelle Breitbandziel der Bundesregierung liegt bei mindestens 50 Mbit/s, die ab 2018 flächendeckend verfügbar sein sollen (Bundesregierung, 2014).

Langfristig gibt es zu dem flächendeckenden Ausbau einer Glasfaserinfrastruktur keine tragfähige Alternative. Die Weiterentwicklung der Mobilfunktechnologie bietet hierzu eine sinnvolle Ergänzung, weil gerade für die mobile Internetnutzung eine Verbesserung von Verfügbarkeit und Bandbreite erreicht werden kann.

Der wachsende Bedarf an schnelleren Datenverbindungen kann nur durch einen kontinuierlichen Ausbau der Breitbandnetze gedeckt werden. In städtischen/verdichteten Räumen erfolgt dieser Ausbau zumeist marktgetrieben durch private Netzbetreiber. Durch die hohe Anzahl der NutzerInnen können sich die Investitionskosten für den Ausbau schneller amortisieren. In ländlichen/dünn besiedelten Räumen sind die Ausbauraten pro Anschluss deutlich höher. Der Ausbau ist allein aus wirtschaftlicher Sicht nicht rentabel, und daher wird keine flächendeckende Versorgung geschaffen (Belson, 2014; LfULG, 2013; Sietmann, 2014).

Im Hinblick auf den Zugang zu schnellem Internet liegt Deutschland im internationalen Vergleich höchstens im Mittelfeld. In vielen Ländern (z. B. Schweiz, Niederlande, Schweden, Finnland) ha-

ben mehr Haushalte schnellere Internetverbindungen (Lischka und Reißmann, 2013). Grund hierfür ist die Dominanz von DSL-Anschlüssen und die vergleichsweise geringe Glasfaserquote in Deutschland (TÜV Rheinland, 2015). Innerhalb von Deutschland und auch von Schleswig-Holstein sind es insbesondere die ländlichen Regionen, die deutlich weniger Breitbandverfügbarkeit haben (siehe **Tabelle 63**).

Tabelle 63: Anteil Breitbandverfügbarkeit bezogen auf Haushalte über alle Technologien

| | ≥ 6 Mbit/s | | ≥ 16 Mbit/s | | ≥ 30 Mbit/s | |
|---------------|------------|------|-------------|------|-------------|------|
| | D | SH | D | SH | D | SH |
| Städtisch | 99,6 | 99,8 | 95,8 | 97,4 | 90,2 | 91,2 |
| Halbstädtisch | 96,5 | 96,8 | 77,6 | 77,1 | 66,0 | 61,8 |
| Ländlich | 89,0 | 81,1 | 57,3 | 45,3 | 42,5 | 27,6 |

Quelle: Eigene Darstellung nach TÜV Rheinland (2015).

Der Bedarf für den Ausbau der Breitbandinfrastruktur ist weiterhin groß. Der flächendeckende Ausbau von Glasfasernetzen bis in die Gebäude ist die zukunftsfähigste Lösung und sollte mit allen Mitteln vorgebracht werden. Schleswig-Holstein hat sich im Gegensatz zu allen anderen Bundesländern dies auch als Ziel seiner 2013 veröffentlichten Strategie „Breitband 2030“ gesetzt: Bis 2030 sollen flächendeckend Glasfasernetze bis in die Gebäude bzw. Haushalte verfügbar sein (MWAVT, 2013).

Neben der Frage des Ausbaus des Breitbandnetzes stellt sich auch die Frage, wie die Nutzung unterstützt werden kann. Ein neu vorhandenes oder leistungsfähigeres Breitbandnetz stellt nicht automatisch sicher, dass auch eine breite wirtschaftliche und gesellschaftliche Nutzung stattfindet. Untersuchungen zeigen, dass das Internet z. B. von älteren Menschen, sozial Schwächeren und auch von Frauen deutlich weniger genutzt wird (Frees und Koch, 2015).

Relevante Maßnahmen

Mit dem ZPLR und der ELER-Kofinanzierung wurden im Rahmen der Maßnahme Dienstleistungseinrichtungen (321/4) in Kombination mit der GAK der Ausbau der Breitbandverfügbarkeit gefördert. Für die Förderung der GAK galt in der Förderperiode 2007 bis 2013 eine Aufgreifschwelle mit einem Wert von zwei Megabit pro Sekunde (Mbit/s) im Download. Das heißt, Förderung kam nur in Gebieten infrage, die unterhalb dieses Wertes lagen. Wie **Tabelle 63** zeigt, haben auch 2015 noch knapp 20 % der ländlichen Gebiete Schleswig-Holsteins weniger als sechs Mbit/s zur Verfügung. Gebiete, die eine geringfügig bessere Breitbandverfügbarkeit als zwei Mbit/s haben, konnten nicht gefördert werden, obwohl auch hier keine zukunftsfähige Breitbandverfügbarkeit vorliegt. Im Rahmen von Maßnahme 321/4 wurden 46 Projekte mit 5,1 Mio. Euro EU-Mitteln unterstützt. Insgesamt wurden laut Monitoring 213 Maßnahmen mit 21,0 Mio. Euro Fördermitteln unterstützt. Durch diese 213 Maßnahmen haben laut Angabe im Monitoring 64.817 Haushalte die Möglichkeit erhalten, einen besseren Internetanschluss zu bekommen. Insgesamt gab es 2014

ungefähr 1,4 Mio. Haushalte in Schleswig-Holstein. Die im Monitoring angegebenen Haushalte entsprechen also ungefähr fünf Prozent der schleswig-holsteinischen Haushalte (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, 2016).

Über den reinen Ausbau von Breitbandinfrastruktur hinaus bot das ZPLR auch die Möglichkeit, die Nutzung des Internets durch die Bevölkerung zu unterstützen. Hier gab es z. B. in der Maßnahme Berufsbildung Ansatzpunkte: Es gab 76 Veranstaltungen (überwiegend von kurzer Dauer, bis zu zwei Tage), die indirekt einen Bezug zur Internetnutzung haben, weil für die Anwendung des Erlernten im Betrieb ein Breitbandanschluss von Vorteil ist. Daran haben rund 850 Personen teilgenommen. Kurse, die ausschließlich die Nutzung des Internets zum Inhalt hatten, wurden nicht durchgeführt. Im Rahmen der AktivRegionen wurden sieben¹²⁰ Projekte gefördert, deren Hauptinhalt die Internetnutzung war, dies waren vor allem Erstellung und Verbesserung von Internetportalen sowie ein Telemedizinprojekt.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Förderung hat einen Beitrag zum Ausbau der Breitbandnetze in Schleswig-Holstein geleistet. Allerdings ist der Beitrag angesichts des großen und weiter wachsenden Bedarfs überschaubar. Um im weltweiten Vergleich mithalten zu können, wäre ein Gesamtansatz zum Ausbau der Breitbandinfrastruktur auf Bundesebene die sinnvollste Lösung. Die Restriktionen der Förderung über die GAK mit u. a. einer Aufgreifschwelle von zwei bzw. mittlerweile sechs Mbit/s sind sehr niedrig. Beim Ziel der Versorgung mit mindestens 50 Mbit/s sind noch viele weitere Gebiete schlecht versorgt, die bei dieser Förderung nicht berücksichtigt werden können.

Neben dem Ausbau der Netze ist auch die bessere Nutzung durch Wirtschaft und Bevölkerung ein Thema, das bearbeitet werden muss. Hier wurden im Rahmen des ZPLR nur wenige Ansätze realisiert; dies kann bei der Umsetzung der Förderung in Zukunft noch verstärkt werden (z. B. im Bildungsbereich oder in den AktivRegionen).

9.12 Programmspezifische Frage Tierschutz: Tierschutzwirkungen des ZPLR

Die Begriffe Tiergerechtigkeit und Tierwohl umfassen die Aspekte Gesundheit, Verhalten und Emotionen. Während es beim Tierwohl um den Zustand des Tieres selbst geht, bezieht sich der Begriff Tiergerechtigkeit auf das Haltungsumfeld des Tieres, also das Haltungsverfahren und das Management. Unter Tierschutz werden die Aktivitäten verstanden, die zu tiergerechter Haltung und tiergerechtem Management führen sollen (z. B. Erlass von Tierschutzgesetzen). Im Folgenden werden die drei Begriffe der Einfachheit halber weitgehend synonym verwendet.

¹²⁰ Diese Zahl basiert auf der Sichtung der Projekttitle, sodass die tatsächliche Anzahl höher liegen könnte.

Für große Teile der Gesellschaft ist die Tiergerechtigkeit der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung ein wichtiges Thema. In aktuellen Umfragen geben 60 bis 96 % der Befragten an, dass eine tiergerechte Nutztierhaltung wichtig sei, und dass die Tierhaltung diesen Anforderungen nicht entspreche (EFSA und EU-KOM, 2010; EU-KOM, 2016; TNS Emnid, 2012; Wippermann, 2014). In wissenschaftlichen Untersuchungen wird die Tiergerechtigkeit anhand von Indikatoren gemessen. Hierbei wurde eine Vielzahl an Problemen, wie bspw. hohe Anteile lahmer Tiere bei Milchkühen, Verhaltensstörungen und Verletzungen bei Sauen und Schwanzspitzennekrosen bei Mastbullen festgestellt (EFSA, 2005; EFSA, 2008).

Relevante Maßnahmen

Die Politik kann grundsätzlich mit verschiedenen Instrumenten auf eine Verbesserung der Tiergerechtigkeit der Nutztierhaltung einwirken. Hierunter fallen die Verschärfung rechtlicher Rahmenbedingungen, die Unterstützung von Entscheidungshilfen für den Kauf tiergerecht erzeugter Produkte wie Produktkennzeichnungen (Tierschutz-Label) und die Förderung von F&E Vorhaben. Im ELER bestand in der Förderperiode 2007 bis 2013 die Möglichkeit der Förderung einer tiergerechten Haltung durch tierbezogene Prämien (215) und Investitionsbeihilfen (121), die Verbesserung der Kompetenzen durch Bildungs- und Beratungsangebote (111/114) und die Information von BürgerInnen und VerbraucherInnen (331), die Schaffung geeigneter Verarbeitungs- und Vermarktungswege für tiergerecht erzeugte Produkte (123) und indirekt über die Förderung des ökologischen Landbaus (214).

Von den oben genannten Maßnahmen hat SH im Förderzeitraum 2007 bis 2015 Maßnahmen im Bereich der investiven Förderung (121 und 123), Bildungsmaßnahmen (111) sowie die Förderung des Ökologischen Landbaus (214/4) angeboten und damit Verbesserungen der Tiergerechtigkeit angestrebt.¹²¹ Von keiner der Maßnahmen wurde allerdings gezielt Gebrauch gemacht, um Verbesserungen der Tiergerechtigkeit der Nutztierhaltung zu erreichen:

- 111: Die in SH angebotenen Bildungsmaßnahmen (durchschnittlich ca. 150 pro Jahr) decken ein breites Spektrum an Inhalten ab. Maßnahmen die einen Tierwohlbezug haben, können nur in Einzelfällen und nur in einzelnen Jahren identifiziert werden (z. B. im Jahr 2012 „Kuhkomfort in Theorie/Praxis“).

¹²¹ 121 (AFP): „Die angestrebten Verbesserungen in der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe sind auch immer mit Verbesserungen im Bereich des Umwelt- und Tierschutzes verbunden. Letztgenannte sind Voraussetzungen für qualitativ hochwertige Produkte. Im Bereich der Tierhaltung kommt den Verbesserungen im Tierkomfort (z. B. Vergrößerung/Verbesserung des Platzangebotes, wie z. B. der Bewegungsflächen/Lauf- und Liegeflächen oder der Licht- und Luftverhältnisse etc.) eine große Bedeutung zu [...]“ (MLUR, 2007b, S. 265).

123 und 111: "Bezüglich des Tierschutzes leisten sowohl die Maßnahme Verarbeitung und Vermarktung mittels kurzer Transportwege zu nahe gelegenen Schlachthöfen als auch die Berufsbildung mit Seminaren zum Thema Tierschutz einen Beitrag" (MLUR, 2007, S. 180).

214: „Mit seinem systematischen und gesamtbetrieblichen Ansatz wird der ökologische Landbau einen Beitrag zur Entlastung aller abiotischen Umweltgüter sowie zum Tierschutz [...] leisten“ (MLUR, 2007, S. 186).

- 121: Im AFP wurde die Möglichkeit, über den gesetzlichen Standard hinausgehende Anforderungen an die Tiergerechtheit zu fordern und mit einem erhöhten Fördersatz zu fördern (der Anlage 1 „besonders tiergerechte Haltungsverfahren“) nicht genutzt. Die mit der Fördermaßnahme gebauten Rinder- und Schweineställe entsprechen daher zwar dem „Stand der Technik“, sind aber nicht notwendigerweise tiergerecht. Dies trifft z. B. für Vollspaltenbuchten in der Rinder- und Schweinemast zu. Gleichzeitig wurden mit der Förderung Boxenlaufställe für Milchkühe gebaut, die in Verbindung mit Weidegang hohen Ansprüchen an das Tierverhalten gerecht werden.
- 123: Im Rahmen der Maßnahme „Förderung der Verarbeitung und Vermarktung“ wurden insbesondere Molkereien in ihren Investitionen unterstützt. Der Schwerpunkt der Förderung lag auf der Bereitstellung von Verarbeitungskapazitäten für die Milchpulverherstellung. Tierwohleffekte können von dieser Förderung nicht abgeleitet werden. Die Fleischverarbeitung und -vermarktung hatte nur einen geringen Umfang an der Förderung, und aus den Förderdokumenten kann ebenfalls kein Zusammenhang zu einer Förderung tiergerechter Haltungsverfahren hergestellt werden.
- 214/4: Tierhaltende Betriebe des Ökologischen Landbaus halten in Bezug auf die Haltungsverfahren höhere als die gesetzlich vorgegebenen Standards ein, sodass den Tieren hinsichtlich der Tierwohlaspekte Verhalten und Emotionen bessere Bedingungen geboten werden. Tiergesundheitsprobleme werden aber auch auf ökologisch wirtschaftenden Betrieben regelmäßig festgestellt (Brinkmann et al., 2011). Die Förderung im Rahmen der Maßnahme 214/4 ist eine reine Flächenförderung, die auch Ackerbaubetriebe erhalten konnten.

Entsprechend der geringen Lenkung von potenziell bedeutsamen Maßnahmen auf Tierschutzaspekte sind die effektiv erzielten Tierschutzwirkungen des Programms als gering zu bewerten.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

An das Land SH

Das Thema Tierschutz wird die Landwirtschaft und damit die Agrarpolitik in den kommenden Jahren weiter herausfordern. SH hat für die Förderperiode 2014 bis 2020 Veränderungen vorgenommen, die diesen Bereich betreffen. So wurde bspw. die Investitionsförderung auf die Förderung tiergerechter Haltungsverfahren ausgerichtet. Aus Sicht der Evaluation stellt diese Entwicklung einen Schritt in die richtige Richtung dar. Um substantielle Veränderungen zu erreichen und die Förderung effektiver zu gestalten, wären weitere Maßnahmen sinnvoll:

- Um Verbesserungen in der Tiergerechtheit für **alle Nutztierarten** zu erreichen, sollte für jede Tierart und Nutzungsrichtung ein Konzept entwickelt werden, mit welchen Maßnahmen die bestehenden Probleme am besten adressiert werden können. Während Bildungs- und Beratungsmaßnahmen gezielt zur Verbesserung des Managements eingesetzt werden sollten, wäre im Falle der Investitionsförderung zu prüfen, ob das Instrument der „nicht produktiven Investitionen“ genutzt werden könnte, um Tierschutz-Investitionen zu induzieren, die Vorteile für das Tierwohl, aber keine Verbesserung der Rentabilität für die Betriebe zur Folge haben

(z. B. weiche Liegematten für Buchten mit Vollspaltenböden in der Bullenmast). Damit wären höhere Beihilfeintensitäten möglich.

- Manche Tierwohlprobleme können am ehesten über eine **Kombination** verschiedener Maßnahmen gelöst werden. Wenn die Umstellung auf ein tiergerechtes Verfahren neben Investitionskosten auch mit höheren laufenden Kosten verbunden ist (z. B. die Umstellung auf ein Strohhaltungsverfahren in der Schweinemast), sollte mit einer koordinierten Förderung von AFP und Prämien gearbeitet werden. Lassen sich Tierwohlprobleme nur durch Veränderungen im Management angehen, so sind neben Prämien auch Qualifizierungsmaßnahmen sinnvoll.
- Bei rein handlungsorientierten Maßnahmen (z. B. Vorgaben zu Weidegang und Stallfläche) kann zwar die Ausführbarkeit des Normalverhaltens gewährleistet und damit der Teilaspekt „Verhalten“ des Tierwohls berücksichtigt werden. Die Tiergesundheit lässt sich so aber nicht einbeziehen. **Ergebnisorientierte Honorierungsansätze**, bei denen das Tierwohl anhand von tierbezogenen Indikatoren¹²² gemessen wird, bieten die Möglichkeit, die Tiergerechtheit umfassend zu verbessern.
- Langfristig sollte die vorhandene Zahlungsbereitschaft von KonsumentInnen für tiergerecht erzeugte Lebensmittel (vgl. z. B. Deimel et al., 2010) genutzt werden, damit die höheren Kosten dieser Verfahren nicht nur über Steuergelder (Fördermaßnahmen), sondern auch über höhere Erzeugerpreise finanziert werden. Hierfür sind neben geeigneten Produktkennzeichnungen umfangreiche **Informationsmaßnahmen** notwendig. Die Maßnahme 16 (Zusammenarbeit, Artikel 35 der ELER-VO) bietet die Möglichkeit solche Maßnahmen umzusetzen.

An die EU

Obwohl die Tiergerechtheit der Nutztierhaltung europaweit ein gesellschaftlich relevantes Thema ist (EFSA und EU-KOM, 2010), spielt die Förderung tiergerechter Haltungsverfahren im ELER eine untergeordnete Rolle. Dies spiegelt sich in dem sehr begrenzten Maßnahmenspektrum, der „Freiwilligkeit“ der Umsetzung von Tierschutzmaßnahmen (im Umweltbereich ist eine Programmierung von 25 % der Mittel verpflichtend) und nicht zuletzt im Fehlen entsprechender Evaluationsfragen wider. Dies hat sich in der Förderperiode 2014 bis 2020 nicht geändert, in der Tiergerechtheit kein eigener Schwerpunktbereich wurde.

Die EU hat die ELER-Förderung für die Programmperiode 2014 bis 2020 stark an der Strategie „Europa 2020“ (Europäischer Rat, 2010) ausgerichtet, in der Ziele für die Bereiche Beschäftigung, Innovation, Bildung, soziale Integration und Klima/Energie formuliert wurden. Dadurch werden Themen, zu denen der ländliche Raum und der Agrarsektor nur einen geringen Beitrag leisten können, betont, während primär landwirtschaftliche Themen wie die Tiergerechtheit der Nutz-

¹²² Infrage kommen sowohl Indikatoren, die anhand von vorliegenden Daten wie z. B. den Zellzahlen in der Milchleistungsprüfung (als Indikator für Eutererkrankungen) ermittelt werden, als auch bei Kontrollen zu erfassende Indikatoren (z. B. Lahmheit).

tierhaltung ohne Stellenwert bleiben. In den strategischen Überlegungen zum Thema Tierschutz, der „Strategie der Europäischen Union für den Schutz und das Wohlergehen von Tieren 2012-2015“ (EP, 2012), spielen wiederum die ELER-Fördermaßnahmen keine Rolle. Hier liegt der Schwerpunkt der geplanten Maßnahmen auf der verbesserten Ausgestaltung und Umsetzung rechtlicher Rahmenbedingungen.

Empfohlen wird die Entwicklung einer umfassenden Tierschutzstrategie auf EU-Ebene, die nicht nur den rechtlichen Bereich umfasst, sondern auch im Bereich der Förderung zu einer konzertierten Nutzung der zur Verfügung stehenden Instrumente und Mittel führt. Dies sind Bildungs- und Beratungsmaßnahmen, die Förderung von investiven Vorhaben, die Auszahlung von Prämien und Informationsmaßnahmen für BürgerInnen und KonsumentInnen. In diesem Zusammenhang sollten klare Regelungen für mögliche Schnittstellen zwischen den Maßnahmen formuliert werden. Nur so können die Anlastungsbedenken der Länder wegen einer möglichen „Doppelförderung“ zerstreut werden und sinnvolle Kombinationen zwischen Prämien (Deckung höherer laufender Kosten) und Investitionsförderung ausgeschöpft werden. Zudem sollten geeignete Rahmenbedingungen geschaffen werden, um neue Förderinstrumente wie die ergebnisorientierte Honorierung von Tierschutzleistungen erfolgreich umsetzen zu können. Eine Prämiendefinition auf der Basis von entgangenen Nutzen und höheren Kosten, wie sie für die handlungsorientierten Maßnahmen vorgegeben wird, ist für ergebnisorientierte Maßnahmen nicht geeignet.¹²³

9.13 Beitrag zum Querschnittsziel Gleichstellung

Im Gesamtpaket „Zukunftsprogramm Schleswig-Holstein“ wurden im Februar 2006 gemeinsame Prinzipien verabschiedet, nach denen bei der Umsetzung der Programme u. a. das Querschnittsziel der Gleichstellung und das Prinzip des Gender-Mainstreaming (GM) zu berücksichtigen sind (MLUR, 2009a, S. 732). Vor diesem Hintergrund wird der Beitrag des ZPLR beleuchtet.

Klassifizierung der Maßnahmen nach ihrer Gleichstellungsrelevanz

Bereits im Rahmen der HZB des ZPLR (Fährmann et al., 2010) wurde eine Methode entwickelt, um den Beitrag eines ländlichen Entwicklungsprogramms zu gleichstellungspolitischen Zielen abbilden zu können. Sie beruht im Wesentlichen auf der Klassifizierung der Maßnahmen nach ihren Wirkungspotenzialen für gleichstellungsrelevante Wirkungsfelder und der Intensität der Ausrichtung der Maßnahmen. Berücksichtigte Wirkungsfelder sind:

¹²³ Bei ergebnisorientierten Maßnahmen sind die Betriebe in der Wahl der Maßnahmen, die sie zur Erreichung der Fördervorgaben einsetzen, völlig frei. Um bspw. Schweine mit intakten Ringelschwänzen halten zu können, werden manche Betriebe mit eingestreuten Verfahren arbeiten, andere mit Flüssigmistverfahren und einem großen Angebot an Beschäftigungsmaterial sowie einem hohen Platzangebot. Die Kosten dieser unterschiedlichen Vorgehensweisen lassen sich nicht analog zu den handlungsorientierten Maßnahmen mit ihren Platz- und Managementvorgaben anhand von Faustzahlen berechnen.

- Beschäftigung, Qualifizierung und berufliche Weiterentwicklung,
- Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch Mobilität, verbesserte Betreuungsmöglichkeiten für Kinder, Nah- und Grundversorgung sowie Telekommunikationsinfrastruktur,
- Teilhabe an Entscheidungsprozessen,
- Gleichstellung in der Umsetzung sowie Kapazitätsaufbau von Akteuren für Fragen der Gleichstellung und des Gender-Mainstreaming.

Die Intensität der Ausrichtung wird danach differenziert, ob die Maßnahmen

- gleichstellungsneutral sind, da sie nicht auf gleichstellungsrelevante Wirkungsfelder abzielen,
- potenziell gleichstellungsorientiert sind, d. h. Wirkungen in einem gleichstellungsrelevanten Wirkungsfeld entfalten,
- gleichstellungssensibel sind, d. h. Wirkungen in einem gleichstellungsrelevanten Wirkungsfeld entfalten und gleichstellungspolitische Ziele und Auswahlkriterien formulieren,
- gleichstellungsaktiv sind, d. h. gezielt die Verbesserung der Gleichstellung als Ziel verfolgen.

Gleichstellungspolitische Potenziale wären demnach sowohl in den sektorbezogenen Maßnahmen (Schwerpunkt 1) als auch in den Schwerpunkten 3 und 4 gegeben. Tatsächlich ließen sich nur bei wenigen Maßnahmen des ZPLR gleichstellungspolitische Ansätze finden. So wurde zwar im ZPLR der Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen insbesondere für Jugendliche und Frauen eine hohe Bedeutung für die Entwicklung der ländlichen Gebiete zugemessen. Ansatzpunkte wurden in erster Linie in den Schwerpunkt-3-Maßnahmen gesehen. Eine gezielte Lenkung oder Zielausrichtung auf Frauen fand aber nicht statt.

Tabelle 64 ordnet die Maßnahmen und die ausgezahlten Fördermittel den vier Intensitätsstufen zu.

Tabelle 64: Gleichstellungsrelevanz der ausgezahlten öffentlichen Mittel 2007 bis 2015

| Ausrichtung in Bezug auf Gleichstellung | Maßnahmen ZPLR (ELER-Codes) | Anteil an Gesamtausgaben in % |
|-----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| gleichstellungsneutral | 125, 126, 212, 213, 214, 221, 227, 321/1/2, 323, 331/2 | 70,7 |
| potenziell gleichstellungsorientiert | 121, 123, 311, 312, 313, 321, 311, 321/3, 321/4, 322, 341, Leader | 29,1 |
| gleichstellungssensibel | 111, 331/1* | 0,2 |
| gleichstellungsaktiv | keine | 0 |

* wurde nicht über Schwerpunkt 3 umgesetzt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Allein für die Maßnahmen 111 und 331 wurden frauenspezifische Output-Ziele genannt: 33 % Teilnehmerinnen (111) und 50 % Teilnehmerinnen (331). Gleichstellungsaktive Maßnahmen gab es keine. Durch das im Förderverlauf angewachsene finanzielle Gewicht der Maßnahmen mit Bezug zu den o. g. gleichstellungspolitischen Wirkungsfeldern ist der Anteil der potenziell gleichstellungsorientierten Maßnahmen gemessen an ihrem Anteil am Mittelvolumen gegenüber der HZB von 24 auf 29 % gestiegen. Nach wie vor überwiegen aber mit dem Küstenschutz, den flächenbezogenen Maßnahmen sowie dem investiven Gewässer- und Naturschutz (126, 212, 213, 214, 323) Interventionstypen ohne Relevanz für gleichstellungspolitische Ziele.

Wirkungseinschätzung

Beschäftigung, Qualifizierung und berufliche Weiterentwicklung

Im Rahmen der Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen nahmen im betrachteten Zeitraum an 1.230 geförderten Veranstaltungen rund 12.600 Personen teil. Der Frauenanteil an den Teilnehmenden betrug je nach Jahr zwischen 31 und 46 % (Durchschnitt in der Förderperiode rund 35 %). Der bei Programmbeginn angestrebte Zielwert von 30 % wurde damit übertroffen.

Ein Schwerpunkt der Kurse waren Angebote für Frauen bzw. zu Einkommensalternativen (ca. 180 Kurse, beispielsweise Kurse zur Büroagrarfachfrau, Bauernhof- und Reitpädagogik, Arbeitskreise Fit für den Gast oder Direktvermarktung). Die höchsten Anteile von Frauen an den Teilnehmenden waren generell in Kursen zu den Themengebieten Diversifizierung und Gartenbau/Floristik zu verzeichnen. Positiv war das Ergebnis aus den Lehrgangsbewertungen zum Themengebiet Frauen/Einkommensalternativen: Über 90 % der Befragten konstatierten eine hohe Zufriedenheit in Bezug auf ihre persönlichen Erwartungen an die Lehrgangsinhalte. Sie sahen ihre Erwartungen als „erfüllt“ an.

In die Maßnahme 331 flossen insgesamt nur 0,06 % der Programmmittel (ohne Top-ups). Baustein 331/1, der gleichstellungspolitisch von Relevanz gewesen wäre, wurde ausschließlich über AktivRegionen umgesetzt und somit aus SP 4 finanziert. Vor 2010 wurden hierüber keine Vorha-

ben gefördert, da eine solche Förderung in den alten LSEn und DE-Plänen nicht vorgesehen war. Über die AktivRegionen wurden dann vier Projekte umgesetzt. Aus dem Monitoring geht hervor, dass der Frauenanteil der unterstützten Wirtschaftsakteure nur bei gut 6 % lag (MELUR, 2016b). Unter Baustein 331/2 wurde die Energieberatung für Betriebe, die an der Maßnahme 321/3 teilgenommen haben, gefördert. Die vorliegenden Daten über die Beratungsaktivitäten lassen eine Auswertung nach Männern und Frauen nicht zu. Damit konnte die Maßnahme insgesamt weder ihre quantitativen noch qualitativen Ziele (Frauenanteil von 50 %) erreichen.

Vom EU-Monitoring waren für alle beschäftigungsrelevanten Maßnahmen die geschaffenen Arbeitsplätze (ELER-Codes 311, 312, 313 und Leader) in Vollzeitstellen (FTE) geschlechterdifferenziert zu erfassen.¹²⁴ Die Daten zu den Beschäftigungseffekten wurden nicht zentral erfasst, sondern von den einzelnen LLUR auf Anfrage der VB zum Monitoring zugeliefert. Eine Plausibilitätsprüfung unsererseits war hierdurch nur schwer möglich. Dies betrifft insbesondere die Maßnahme 311.¹²⁵ Daher werden für diese Maßnahme nur die als gesichert geltenden Angaben von 44,8 FTE berücksichtigt, da für diese Maßnahme die wenig belastbaren Monitoringdaten aufgrund der geringen Rückläufe bei der Befragung (siehe Kapitel 7.2) nicht validiert werden konnten.

Nach den Auswertungen der Monitoringangaben sowie der ZWE-Befragungen (Leader) und der Schlusserhebungsbögen (123) wurden insgesamt 335 Vollzeitäquivalente (FTE) geschaffen.¹²⁶ Der Frauenanteil betrug insgesamt 41 %.

Die Tourismusförderung (sowohl unter SP 3 als auch in den AktivRegionen) war demnach die Maßnahme mit dem höchsten Frauenanteil an den geschaffenen Arbeitsplätzen. Knapp 80 % der insgesamt 126 geschaffenen FTE wurden von Frauen besetzt. In der im Rahmen der Befragung näher untersuchten Stichprobe (siehe Kapitel 8) lag dabei der Anteil der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse jedoch bei 54 % der FTE, sozialversicherungspflichtig waren nur 23 %.

Eine weitere Schlüsselmaßnahme für Beschäftigungsperspektiven für Frauen – wenn auch auf niedrigem Niveau – war die Diversifizierungsmaßnahme 311. Gemäß den Datenlieferungen des LLUR lag der Frauenanteil der geschaffenen Vollzeitstellen bei knapp 70 %. Durch die Ergebnisse

¹²⁴ Bei den programmspezifisch zu erfassenden gesicherten Arbeitsplätzen (Codes 322, 321/3) wurde keine Unterscheidung nach Frauen und Männern vorgenommen. Hier wurden aber laut Monitoring trotz Zielsetzungen keine neuen Arbeitsplätze geschaffen.

¹²⁵ Allein die Angaben zwischen den Ergebnisindikatoren 8.1 und 8.2 weichen stark voneinander ab:

R.8(1): Maßnahme „Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten“, 96,6 Brutto-FTE, davon 47,1 Frauen-FTE.

R.8(2): 90,1 geschaffene Brutto-FTE im Idw. Betrieb, davon 44,1 Frauen-FTE, 61,5 geschaffene Brutto-FTE außerhalb des Idw. Betriebes, davon 38 Frauen-FTE.

Lieferung LLUR: M311/1 (Diversifizierung): 44,8 geschaffene Brutto-FTE, davon 30,6 Frauen-FTE

¹²⁶ Bei den Werten handelt es sich um Bruttoangabe, ohne Berücksichtigung von Mitnahme und Verdrängung (siehe zu den Nettowerten Kapitel 9.1 und 9.1_MB Wirtschaft und Arbeit).

der Betriebsbefragung 2014 in allen Bundesländern, deren Erkenntnisse auf Schleswig-Holstein übertragen werden können,¹²⁷ wurde aufgezeigt, dass die Diversifizierungsleistung zu überwiegenden Teilen von weiblichen Familienarbeitskräften und familienfremden Frauen in Teilzeitbeschäftigung erbracht wurde. Damit bietet die Maßnahme 311 einerseits eine Chance für zusätzliche Beschäftigungsperspektiven, die sich zudem mit anderen (familiären) Anforderungen vereinbaren lassen. Andererseits verfestigt sie ähnlich wie die Tourismusförderung die strukturellen Geschlechterunterschiede in Bezug auf den hohen Anteil von Frauen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen.

In den mit Maßnahme 123 geförderten V&V-Unternehmen ist die Zahl der FTE inklusive der neu gegründeten Betriebsstätten laut den Angaben in den Schlusserhebungsbögen um 38,7 % (+ 146 FTE) auf insgesamt 522 FTE gestiegen. Die Rationalisierungseffekte der Investitionen konnten durch Wachstumsimpulse überkompensiert werden. Knapp 30 % (+43 FTE) der entstandenen FTE wurden durch Frauen besetzt. Damit stieg der Frauenanteil in den geförderten Unternehmen von 23,4 auf 25,8 %. Über die Art der Beschäftigungsverhältnisse lässt sich keine Aussage treffen.

Beim AFP/MFP (121) überwogen Rationalisierungseffekte, sodass mit negativen Beschäftigungseffekten zu rechnen ist (siehe hierzu Kapitel 5.2 und 9.2). Der Frauenanteil der Antragstellenden für das AFP/MFP lag bei 1,6 %.¹²⁸ Damit lag deren Teilhabe an der Förderung noch deutlich unter dem Anteil der weiblichen Betriebsleiterinnen in SH von 8,3 % (Destatis, 2013).

Die Maßnahme 312 wurde so gut wie gar nicht umgesetzt und hat ihre Ziele insgesamt verfehlt.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Kinderbetreuung, Nah- und Grundversorgung sowie Telekommunikationsinfrastruktur, Mobilität)

Eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie die Verwirklichung eigener Lebensentwürfe sind von gesellschaftlichen Faktoren abhängig, die nur bedingt durch die ELER-Förderung beeinflusst werden können. Ansatzpunkte in einem EPLR können jedoch Projekte zum Mobilitätsangebot, der Breitbandversorgung, zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge (Betreuungseinrichtungen, Altenpflege u. ä.) sowie zur Nahversorgung und zu weiteren Aspekten der Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen sein.

Über die AktivRegionen wurden vielfältige Projekte zur verbesserten Ausstattung ländlicher Regionen gefördert; in erster Linie zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur.

¹²⁷ Aufgrund des schlechten Rücklaufs in SH wurde auf vergleichbare Erkenntnisse aus den anderen Bundesländern zurückgegriffen (siehe hierzu Kapitel 7.2).

¹²⁸ Gemäß den Angaben aus der Monitoringtabelle waren unter den 384 natürlichen Personen nur sechs Frauen.

Relevant waren insbesondere Projekte der Dorferneuerung und der Dienstleistungseinrichtungen im Rahmen von Leader.¹²⁹ Auf die Frage „Wer hat den größten Nutzen durch das geförderte Projekt?“ gaben bei der Befragung der ZWE immerhin 14 % die Zielgruppe „Frauen“ sowie 39 % „Kinder und Jugendliche“ an. Die Bandbreite der relevanten Projekte reichte von sozialen Einrichtungen, z. B. Kinderbetreuung, Jugendtreffs, Begegnungsstätten über verbesserte (medizinische) Betreuung durch ärztliche Grundversorgung/Telemedizin bis hin zu Nahversorgungseinrichtungen (Markttreffs). Diese Projekte schafften Räume für die Freizeitgestaltung und soziale, gemeinschaftliche Aktivitäten. Die Förderung im Rahmen der Maßnahmen verbesserte die soziale Infrastruktur in ländlichen Räumen und damit die Rahmenbedingungen für die Gestaltung der Lebensverhältnisse.

Die Verbesserung der Mobilität spielte im ZPLR mit Ausnahme des Baus touristischer Radwege und einiger weniger Projekte der AktivRegionen zur Elektromobilität eine stark untergeordnete Rolle. Der Ausbau der Breitbandversorgung wurde hingegen 2009 mit der Maßnahme 321/4 in das ZPLR aufgenommen und überwiegend mit GAK-Mitteln umgesetzt. Insgesamt haben laut Angabe im Monitoring 64.817 Haushalte die Möglichkeit erhalten, einen besseren Internetanschluss zu bekommen. Das entspricht ungefähr fünf Prozent der schleswig-holsteinischen Haushalte (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, 2016). Ein Beitrag zum Ausbau der Breitbandnetze wurde folglich geleistet. Allerdings ist der Beitrag, angesichts des großen und weiter wachsenden Bedarfs, der Förderbedingungen und der Finanzausstattung der GAK als überschaubar zu bewerten.

Teilhabe an Entscheidungen und Prozessen

Die Repräsentanz von Frauen und Männern in Führungspositionen und Entscheidungsfunktionen ist ein verbreiteter Gradmesser für Gleichstellung. Die EU spricht im Zusammenhang mit Leader vom Ziel einer „ausgewogenen Mitwirkung von Frauen und Männern am Entscheidungsprozess“, wobei „ausgewogen“ nicht definiert wird. Die meisten EU-Länder sehen einen Anteil von 30 Prozent als „kritische Masse“ für eine wirksame Einflussnahme von Frauen bzw. Männern an. In der Strategie für Gleichstellung von Frauen und Männern 2010 bis 2015 der EU-KOM (2010b) wird der Zielwert von einem Frauenanteil von 40 % der Mitglieder von Ausschüssen und Expertengruppen genannt.

Teilhabe an partizipativen Maßnahmen und an der Programmsteuerung war im Rahmen des ZPLR an mehreren Stellen möglich. Positiv für den Bereich der Teilhabe an Entscheidungsprozessen ist

¹²⁹ Vor der Integration der Maßnahmen in den Leader-Ansatz wurden unter 321/3 und 322 in den Jahren 2007 bis 2009 Projekte gefördert, die dem Abschluss der in der vorhergehenden Förderperiode angestoßenen LSEn dienten. Diese Projekte waren in vielfältiger Weise auf die soziale Infrastruktur ausgerichtet. Insgesamt gab es zwölf Projekte bei 321/3 und 104 Projekte bei 322. Davon bezogen sich 47 auf Investitionen in soziale Infrastrukturen (u. a. elf Projekte an Räumen und Gebäuden für Kinder und Jugendliche).

die hohe Bedeutung regionalisierter partizipativer Ansätze, über den gerade die gleichstellungspolitisch relevanten Maßnahmen abgewickelt werden.

Bei einem Frauenanteil von 21 % (Stand 2012) der stimmberechtigten Mitglieder in den Entscheidungsgremien der LAGn sind allerdings im Hinblick auf die oben genannten Zielwerte noch Entwicklungsmöglichkeiten und -erfordernisse gegeben (bei vier AktivRegionen lag der Frauenanteil unter 10 %, bei über 40 % lag er lediglich bei zwei LAGn). Der geringe Anteil wird in erster Linie auf die hohe Mitgliederzahl aus dem Bereich der Kommunalverwaltungen zurückgeführt. Bei den KommunalvertreterInnen überwiegen in SH die Männer (siehe 8_MB AktivRegionen).

Ein Motor für eine stärkere Berücksichtigung gleichstellungspolitischer Ziele könnte im Bereich des Regionalmanagements liegen. Der Frauenanteil lag bezogen auf die „HauptmanagerInnen“ der Regionen bei 33 %.¹³⁰ Die im Vergleich zu den Anteilen bei den LAG-Mitgliedern bessere Sichtbarkeit von Frauen in Schlüsselpositionen des regionalen (Förder-)Managements könnte die gezielte Ansprache von Frauen und die Bearbeitung gleichstellungsrelevanter Themen aufgrund der eigenen Erfahrungswelt unterstützen.

Die Geschäftsordnung des Begleitausschusses formuliert den Anspruch, dass die stimmberechtigten Mitglieder bei der Auswahl ihrer VertreterInnen für eine jeweils angemessene Beteiligung von Männern und Frauen Sorge zu tragen haben. Mit einem Anteil von knapp 17 % der stimmberechtigten Mitglieder im Jahr 2015 ist der Frauenanteil gegenüber der HZB (20 %) noch weiter gesunken. Damit liegt SH weiterhin deutlich unter dem Durchschnitt der im Rahmen der 7-Länder-Evaluation untersuchten Begleitausschüsse. Dem selbstformulierten Anspruch und übergeordneten Zielwerten wird damit nicht Rechnung getragen.

Gleichstellung in der Umsetzung und Kapazitätsaufbau für Gleichstellungsfragen

Das Verhältnis von Frauen und Männern in Gremien und Umsetzungsstrukturen ist nur ein indirekter Indikator für die Berücksichtigung spezifischer Belange in der Förderung bzw. in Entscheidungsprozessen. Über 40 % der befragten LAG-Mitglieder (n=233) in 2010 waren darüber hinaus der Auffassung, dass frauenspezifische Themen und Interessen bei der Umsetzung der IES zu wenig berücksichtigt wurden. Das war neben den Themen Jugend und Wirtschaft das „schlechteste“ Ergebnis.

Im Rahmen der Maßnahmenumsetzung ist keine speziell auf Frauen ausgerichtete Beratung oder Öffentlichkeitsarbeit aufgefallen.

Ein gezielter Kompetenzaufbau und eine Sensibilisierung von Akteuren der ländlichen Entwicklung wurde bisher wenig als mögliches Handlungsfeld zur Stärkung des Gleichstellungsbeitrags

¹³⁰ XLS-Abfrage, (siehe 8_MB AktivRegionen).

der ELER-Förderung genutzt. Spezifische Angebote zu gleichstellungspolitischen Zielen (bzw. Genderkompetenz) gab es nicht.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- Trotz des förderpolitisch begrenzten Potenzials des ELER zur Umsetzung gleichstellungspolitischer Ziele gibt es Ansatzpunkte, Gleichstellungsaspekte zukünftig stärker zu berücksichtigen:
- Die Maßnahmen mit Gleichstellungspotenzial sollten konsequenter durch spezifische (qualitative) Ziele, Indikatoren oder Auswahlkriterien für das Querschnittsziel profiliert werden, um Bewertungsmaßstäbe sichtbar zu machen und die aktiven Bemühungen in den Verwaltungen zu intensivieren.
- Es sollten stringenteren Vorgaben für die Beteiligungsgremien, v. a. bei Leader, eingeführt werden. Die Zielwerte der EU liegen bei 40 % Frauenanteil in Entscheidungsgremien. Zudem sollte gezielt die Frauenperspektive durch externe ExpertInnen eingeholt werden. Das bedeutet u. a., dass bei bestimmten Themen (ärztliche Versorgung, Versorgung täglicher Bedarf usw.) eine explizite Berücksichtigung unterschiedlicher Lebenswelten von Männern und Frauen, Familien und deren Bedürfnissen in der Konzeptions- und Planungsphase von Projekten erfolgt.
- Zusätzliche Möglichkeiten liegen in einer frauenspezifischen (Investitions-)Beratung und Öffentlichkeitsarbeit. Durch entsprechende Trainings oder gezielten Wissenstransfer aus anderen Ländern und Politikfeldern sollte sowohl in den umsetzenden Verwaltungen als auch bei BeraterInnen, Planungsbüros, Regionalmanagements und Vorständen der LAGn die Genderkompetenz und -sensibilität gestärkt werden. Zur Finanzierung könnten Mittel der Technischen Hilfe eingesetzt werden.

10 Programmdurchführung

10.1 Technische Hilfe (Frage 13)

Mit den Leitlinien zur Ex-post-Bewertung (EEN, 2014) wurde die Frage zum Einsatz der Technischen Hilfe (TH) auf ihren Beitrag zur Erreichung der Programmziele verkürzt. „In welchem Umfang hat die technische Hilfe dazu beigetragen, die Ziele des LE Programms zu erreichen?“ Wir möchten die Aspekte der ursprünglichen CMEF-Frage „Inwieweit hat die technische Unterstützung die Kapazitäten der Verwaltungsbehörden und anderer an der Durchführung, Verwaltung, Kontrolle und Bewertung von Programmen zur ländlichen Entwicklung beteiligter Partner verstärkt?“ und die im ZPLR genannten Handlungsfelder (MLUR, 2009a) zur Operationalisierung nutzen. Demnach ist der Beitrag der TH zu folgenden Handlungsfeldern zu berücksichtigen:

- effiziente Umsetzung des ZPLR,
- Einrichtung und Anwendung von Begleit-, Bewertungs- und Kontrollsystemen,
- Koordination der Interventionen des ELER mit denen der Strukturfonds und komplementärer Fördermaßnahmen,
- Information und Publizität.

Zur Umsetzung dieser Handlungsfelder hatte Schleswig-Holstein u. a. Maßnahmen zur Erstellung, Änderung und Überprüfung des Förderprogramms, zum Monitoring und zur Evaluierung, zur Unterstützung des Netzwerkes der Wirtschafts- und Sozialpartner und des Begleitausschusses sowie Publizitätsmaßnahmen für die breite Öffentlichkeit und Fachpublikum. Mit der 5. Änderung des ZPLR wurden auch Vorhaben zur Vorbereitung der Förderperiode 2014 bis 2020 zusätzlich in den Maßnahmenkatalog aufgenommen (MLUR, 2012).

Grundlage für die Bewertung war eine von der VB zur Verfügung gestellte Übersicht der im Rahmen der TH finanzierten Projekte (MELUR, 2016c). Enthalten sind ausschließlich die Nettobeträge, die der ELER-Förderung zugrunde lagen. Die Mehrwertsteuer wurde aus dem Landeshaushalt finanziert.

10.1.1 Umsetzung der TH

SH verfügte für die TH über einen Ansatz von 2,8 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln. Das entsprach 0,5 % des Programmvolumens (MLUR, 2009a). Dieser Ansatz wurde mit dem 7. Änderungsantrag 2013 geringfügig auf knapp über 3 Mio. Euro erhöht (MELUR, 2013b). Damit plante SH im Bundesvergleich einen recht geringen Anteil der zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel für die TH ein (BMEL, 2015b). Der Ausgabenstand betrug zum 31.12.2015 2,39 Mio. Euro (MELUR, 2016b) und lag damit bei 85 % des Planansatzes von 2009.

Im Wesentlichen bezog sich der Einsatz der TH-Mittel auf die Förderperiode 2007 bis 2013 (84 % der TH-Mittel). Aufgrund der Überlappung der Förderperioden wurden zu Beginn noch Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Vorgängerprogramm abgewickelt (6 % der TH-Mittel). Ein Teil der TH floss in den Jahren 2012 bis 2015 auch in die Vorbereitung der neuen Förderperiode 2014 bis 2020 (10 % der TH-Mittel).

Das Gros der TH-Mittel hat SH für Evaluierung eingesetzt (siehe **Tabelle 65**). An zweiter Stelle folgen die Kosten für Datenbanksysteme mit 21 % der öffentlichen Ausgaben.

Tabelle 65: Öffentliche Ausgaben und relative Anteile nach Fördergegenständen

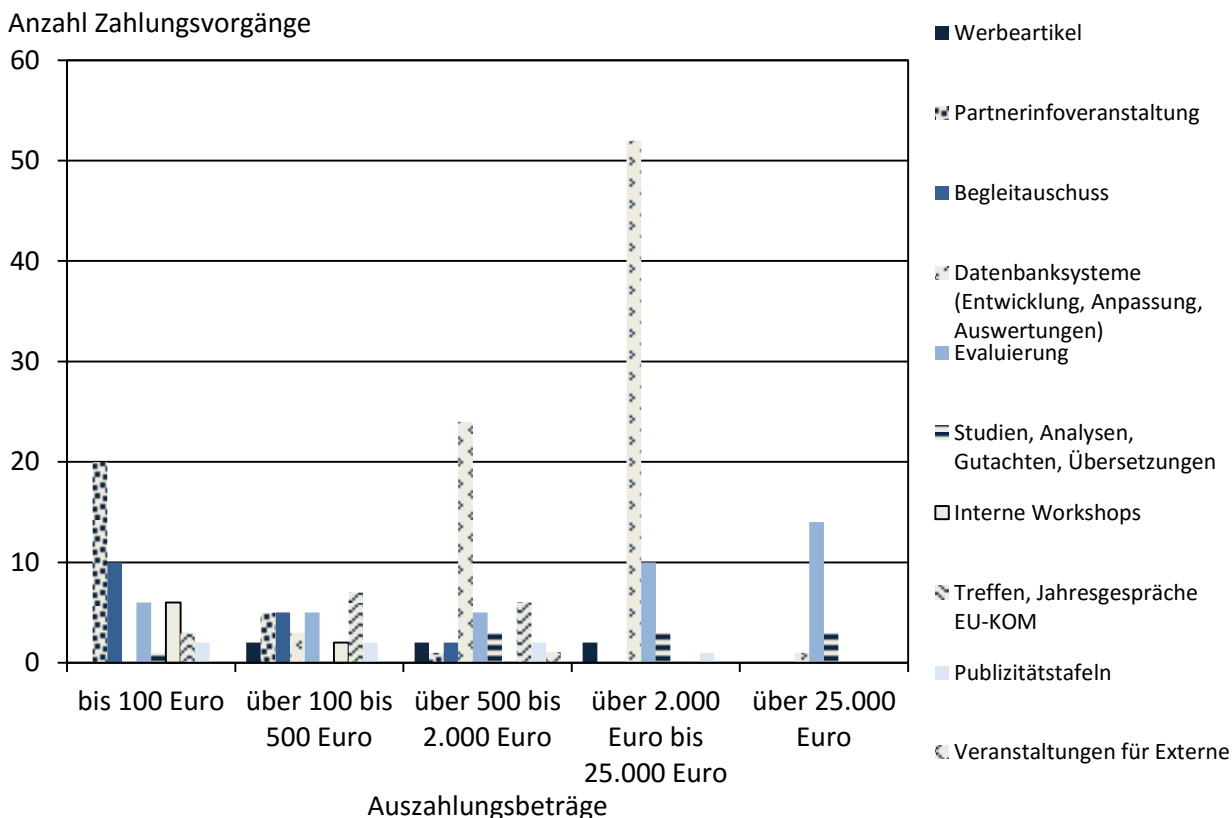
| | Öffentliche Ausgaben | Anteil in % |
|---------------------------------------------------------|----------------------|----------------|
| Evaluierung | 1.711.583 | 71,48% |
| Datenbanksysteme (Entwicklung, Anpassung, Auswertungen) | 499.667 | 20,87% |
| Studien, Analysen, Gutachten, Übersetzungen | 149.771 | 6,25% |
| Werbeartikel | 11.594 | 0,48% |
| Treffen, Jahresgespräche EU-KOM | 7.561 | 0,32% |
| Publizitätstafeln | 5.886 | 0,25% |
| Begleitausschuss | 2.906 | 0,12% |
| Partnerinfoveranstaltungen | 2.827 | 0,12% |
| Veranstaltungen für Dritte | 1.944 | 0,08% |
| Interne Workshops | 762 | 0,03% |
| Gesamt | 2.394.500 | 100,00% |

Rundungsdifferenzen treten auf.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Projektdaten (MELUR, 2016c).

Die finanzielle Spannweite der einzelnen Vorhaben, die aus der TH finanziert wurden, war sehr hoch.

Abbildung 47: Anzahl der Zahlungsvorgänge nach Auszahlungsgruppen und Fördergegenständen



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Projektdaten (MELUR, 2016c).

Die Zahlungsvorgänge von bis zu 100 Euro bezogen sich überwiegend auf Bewirtungskosten (Partnerinfoveranstaltungen, BGA) sowie Reisekosten (Lenkungsausschuss, Jahrestreffen). **Tabelle 66** zeigt die Verteilung der Zahlungsvorgänge und Mittelvolumen auf Klassen von Auszahlungsbeträgen, die allerdings nicht immer mit dem Finanzvolumen des Vorhabens korrespondieren, weil es sich um Teilauszahlungen handelt.

Tabelle 66: Prozentuale Verteilung von Zahl und Höhe der Auszahlungsvorgänge in der TH

| Auszahlungsbetrag | bis 100 Euro | über 100 bis 500 Euro | über 500 bis 2.000 Euro | über 2.000 Euro bis 25.000 Euro | über 25.000 Euro |
|-------------------------|--------------|-----------------------|-------------------------|---------------------------------|------------------|
| Anteil Mittelvolumen | 0,1% | 0,3% | 2,1% | 23,3% | 74,2% |
| Anteil Zahlungsvorgänge | 22,7% | 14,7% | 21,8% | 32,2% | 8,5% |

Rundungsdifferenz treten auf.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Projektdaten (MELUR, 2016c).

Konnte die TH in der Förderperiode noch mit relativ wenig Aufwand umgesetzt werden, ist zukünftig ein Verwaltungs- und Kontrollsystem zu implementieren, das dem der investiven Maßnahmen ähnelt. Damit sind die Kleinstauszahlungsbeträge hinsichtlich ihres Aufwandes ggf. kritischer zu sehen.

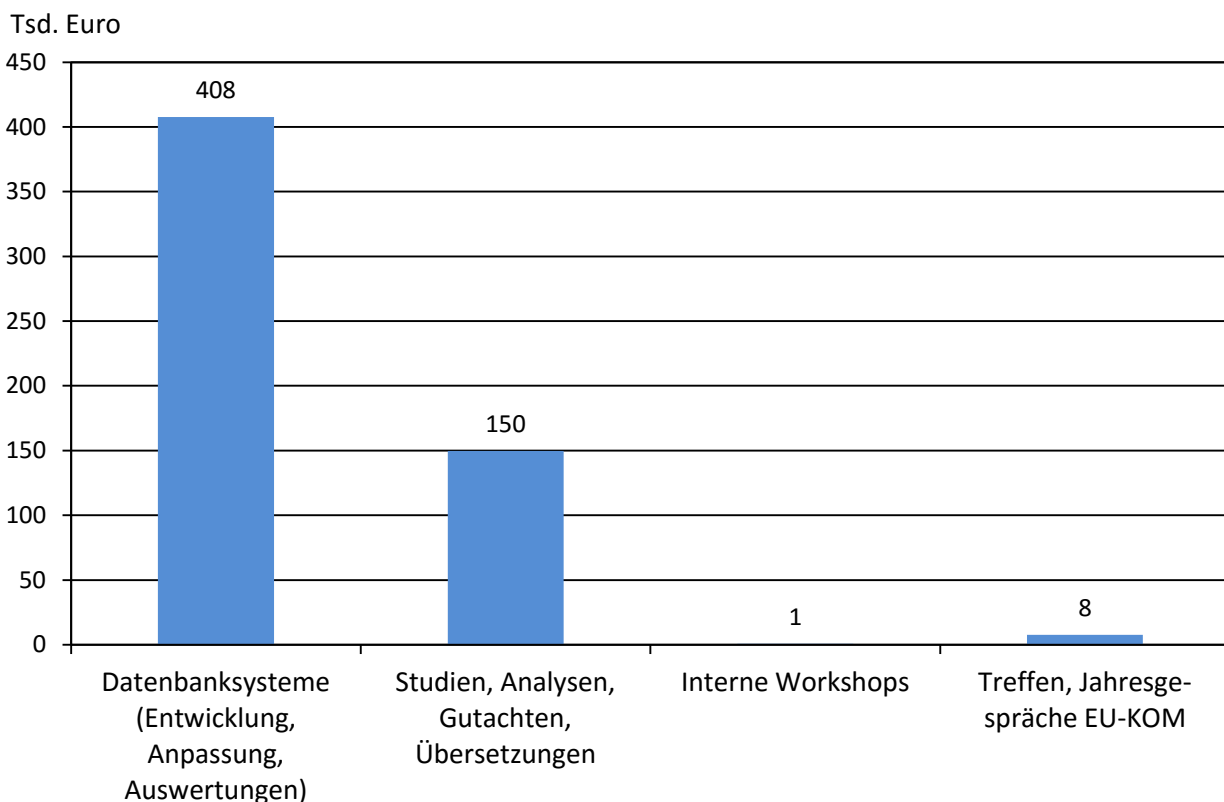
10.1.2 Handlungsfelder der TH

Im Folgenden wird dargestellt, wie die TH in den vier am Beginn des Kapitels genannten Handlungsfeldern eingesetzt wurde.

Effiziente Umsetzung des ZPLR

24 % der öffentlichen Mittel wurden für dieses Handlungsfeld bereitgestellt, vorrangig im Bereich IT (siehe **Abbildung 48**).

Abbildung 48: Öffentliche Ausgaben im Handlungsfeld „Effiziente Umsetzung des ZPLR“ nach Fördergegenständen



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Projektdaten (MELUR, 2016c).

Für die Umsetzung des Programms sind funktionale und aktuelle Datenbanksysteme eine wesentliche Voraussetzung. Dem Handlungsfeld „Effiziente Umsetzung des ZPLR“ wurden mit 408.000

Euro die Leistungen von Dataport¹³¹ zugeordnet. Damit stellten die aus der TH finanzierten IT-Kosten allerdings nur einen Bruchteil der tatsächlich angefallenen IT-Kosten dar. Allein für das Jahr 2010 wurden im Rahmen der IK-Analyse die IT-Kosten auf 1,15 Mio. Euro geschätzt (siehe 10.2_MB Implementationskostenanalyse, Tabelle 4).

Ein Teil dieser Zahlungen, die sich auf die Entwicklung, Wartung und Pflege des IT-Systems profil c/s durch die Data Experts GmbH (DEG) bezogen, die als Dienstleister für Dataport tätig sind, wurden nach einer EU-Prüfung in Sachsen-Anhalt von der EU-Finanzierung ausgeschlossen. Davon betroffen waren alle Bundesländer, die profil c/s aus der TH finanziert haben. Die EU hatte Fehler im Vergaberecht bemängelt. Diese kritische Wertung führte dazu, dass SH ab 2014 keine IT-Kosten mehr aus der TH finanzierte und aufgrund des Anlastungsverfahrens die EU-Mittel, die bis zu dem Zeitpunkt gezahlt wurden, durch nationale Mittel ersetzt werden mussten.

Rund 150.000 Euro sind in die Erstellung von Studien, Analysen, Gutachten und Übersetzungsleistungen geflossen, in erster Linie zur Unterstützung der VB im Zuge der Erstellung des neuen Programms 2014 bis 2020. So hatte die VB sich Unterstützung für die Erstellung des Programmplanungsdokuments eingekauft. Die sozio-ökonomische Analyse und die Stärken-Schwächen-Analyse waren extern vergeben. Daneben wurden Workshops mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern zur Diskussion der Förderstrategie für 2014 bis 2020 finanziert. In geringem Umfang wurden die Kosten für die Jahresgespräche bei der EU-KOM und Abstimmungsgespräche in der EU-KOM in Verbindung mit der Programmerstellung 2014 bis 2020 aus der TH finanziert.

Personalkosten zur Unterstützung der VB, Zahlstelle oder anderer mit der Umsetzung betrauten Einrichtungen wurden nicht aus der TH finanziert, obgleich auch in SH in einigen Bereichen ausgewiesene Engpässe bestanden (siehe 10.2_MB Implementationskostenanalyse). Die Finanzierung von Personal wird u. a. vom Europäischen Rechnungshof kritisch gesehen. In seiner Studie zum Einsatz der TH-Mittel wies er darauf hin, dass die Trennung zwischen ELER- und EGFL-verursachten Arbeitsaufwänden teilweise schwierig sein kann (EuRH, 2015). Auch bei der anteiligen Finanzierung von Planstellen ist nachvollziehbar zu dokumentieren, mit welchen Arbeitsanteilen ELER-Aufgaben übernommen werden. Aus Gründen der Risikovermeidung hat SH darauf verzichtet, Personal aus der TH zu finanzieren.

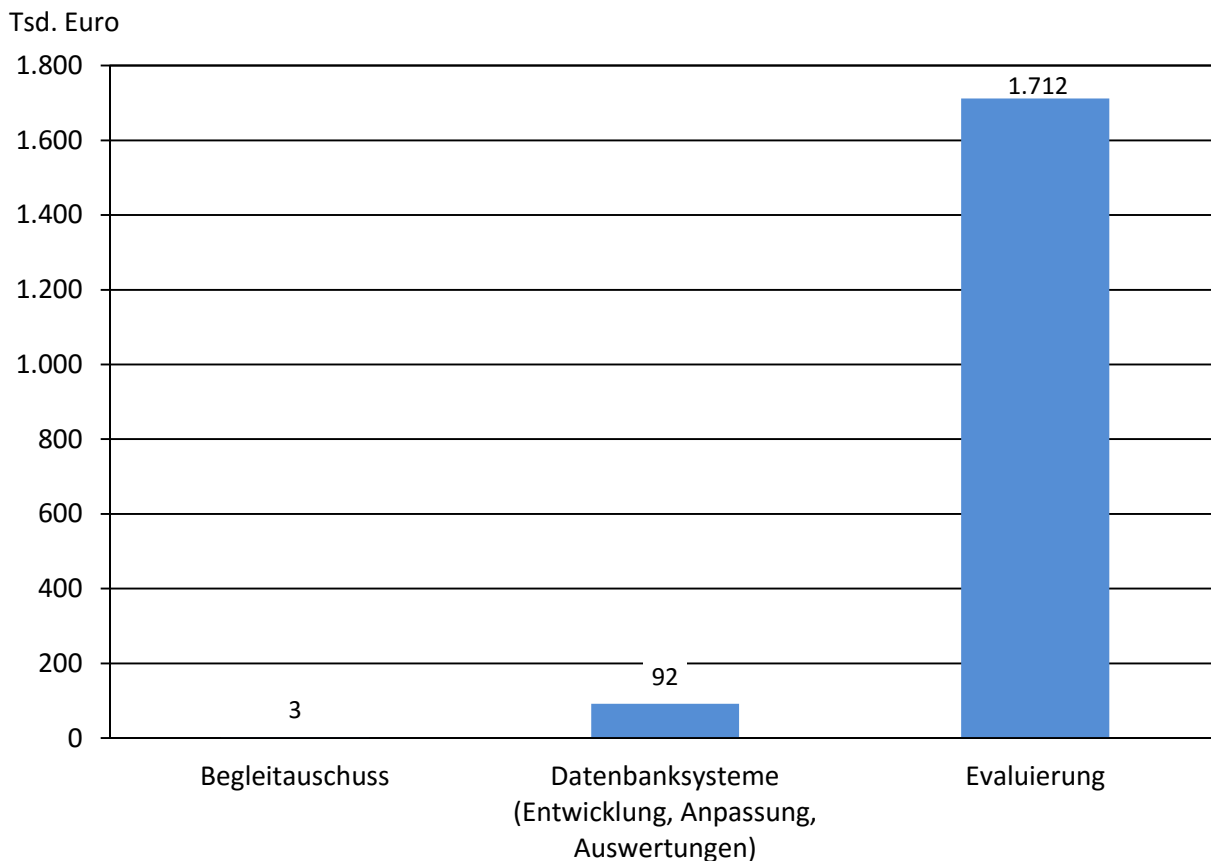
Einrichtung und Anwendung von Begleit-, Bewertungs- und Kontrollsystemen

75 % der öffentlichen Mittel, in erster Linie im Zusammenhang mit Evaluierung, wurden in diesem Handlungsfeld verausgabt (siehe **Abbildung 49**). Der Posten Evaluierung beinhaltet sowohl die externe Durchführung der Evaluierung als auch, in geringem Umfang, vorbereitende (Vergabe) und begleitende Aktivitäten (Lenkungsausschuss). Die speziell auf das Monitoring bezogenen

¹³¹ Dataport ist ein Full Service Provider für Informationstechnik der Verwaltung. Träger sind die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein sowie der kommunale "IT-Verbund Schleswig-Holstein". Dataport ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts.

IT-Kosten in Höhe von rund 92.000 Euro wurden diesem Handlungsfeld zugeordnet. Dienstleister war in erster Linie Dataport. Kosten für die Begleitausschusssitzungen lagen bei rund 3.000 Euro. Die Kosten beinhalteten ausschließlich Raummieten und Catering.

Abbildung 49: Öffentliche Ausgaben im Handlungsfeld „Einrichtung und Anwendung von Begleit-, Bewertungs- und Kontrollsystemen“ nach Fördergegenständen



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Projektdaten (MELUR, 2016c).

Eine Finanzierung von Personal für Kontrollaufgaben, z. B. beim Internen Revisionsdienst (IR) oder der Bescheinigenden Stelle (BS), war nicht vorgesehen.

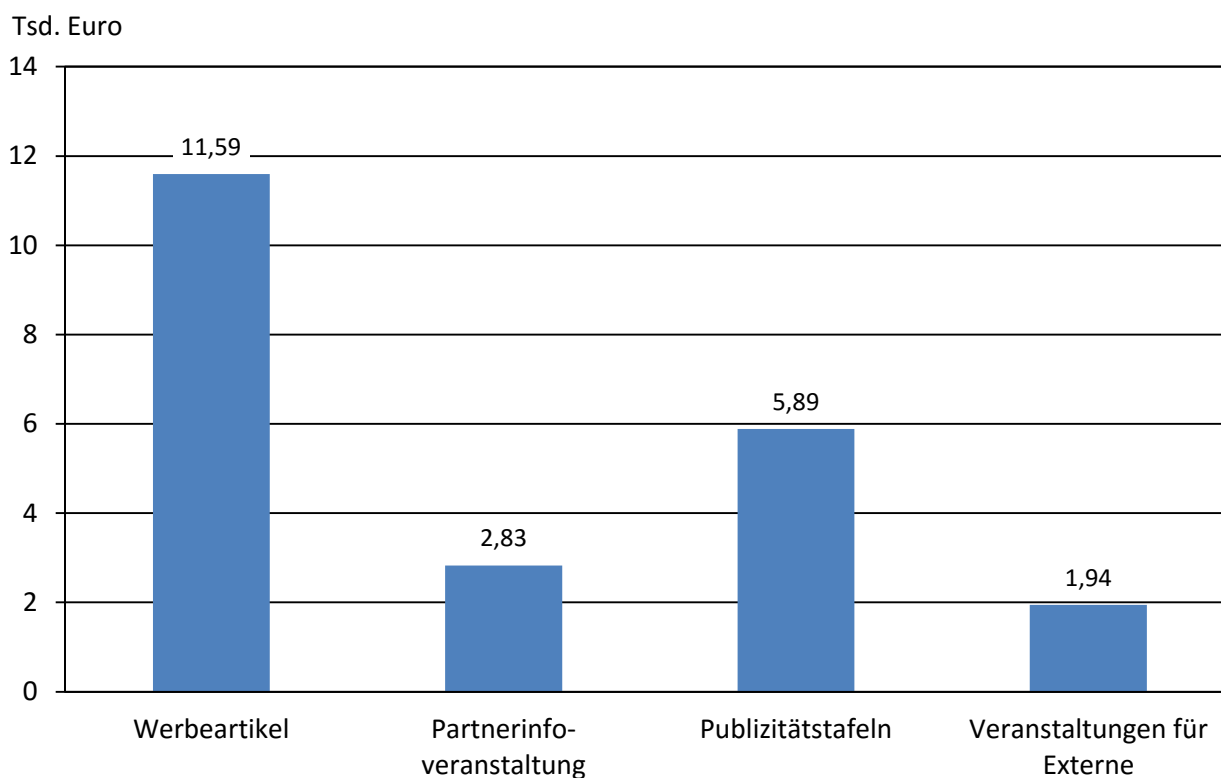
Koordination der Interventionen des ELER mit denen der Strukturfonds und komplementärer Fördermaßnahmen

Zu diesem Handlungsfeld haben keine spezifischen aus der TH finanzierten Aktivitäten stattgefunden. Zu erwähnen ist die gegenseitige Beteiligung der Verwaltungsbehörden der verschiedenen Fonds in den Begleitausschüssen.

Information und Publizität

Nur 1 % der öffentlichen Mittel der TH ließen sich dem Handlungsfeld „Information und Publizität“ zuordnen. Davon stellten Werbeartikel den größten Kostenposten (siehe **Abbildung 50**). Bei den Werbeartikeln entfiel der größte Anteil auf einen 2012 erstellten ZPLR-Kalender, der ausgewählte Projekte vorstellte. Die Partnerinfoveranstaltungen wurden diesem Handlungsfeld zugeordnet, weil in diesen Sitzungen die Informationsvermittlung über den Stand der Programmumsetzung und die Diskussion über die Neuausrichtung im Vordergrund standen. Für das Design von Publizitätstafeln wurden rund 6.000 Euro aufwendet. Das Design musste einige Male angepasst werden, weil sich Landeslogo und Ministeriumsbezeichnungen geändert hatten.

Abbildung 50: Öffentliche Ausgaben (in Tsd. Euro) im Handlungsfeld „Information und Publizität“ nach Fördergegenständen



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Projektdaten (MELUR, 2016c).

Eine Veranstaltung für Externe wurde unter Beteiligung des Ministerpräsidenten zur Anerkennung der LAGn 2008 durchgeführt.

10.1.3 Maßnahmenbezug der TH

Der Einsatz der TH-Mittel zielte überwiegend auf das Programm insgesamt ab (rund 90 % der TH-Mittel). Dies ist vor allem auf den großen Anteil der Evaluierung zurückzuführen, die sich auf das ZPLR insgesamt richtet. Spezifischer konnten z. T. die IT-Kosten zugeordnet werden, die bei ELER-InVeKoS etwas stärker zu Buche schlugen. Den InVeKoS-Maßnahmen konnten rund 9 % der TH-Ausgaben zugeordnet werden, während auf die investiven Maßnahmen nur ein Prozent der Mittel entfiel.

10.1.4 Beantwortung der Bewertungsfrage

Inwieweit der Einsatz der TH zum Kapazitätsaufbau beitrug, hängt davon ab, welchen Beitrag der Evaluierung beigemessen wird. Rund 70 % der TH-Mittel sind in diesen Fördergegenstand geflossen. Der Nutzen von Evaluierung zum Kapazitätsaufbau hängt von vielen Faktoren ab, die zum größten Teil außerhalb der eigentlichen Evaluierung liegen (Balthasar, 2007). Unterstützende Elemente lagen aber sicher im begleitenden Charakter der Evaluierung und dem Fokus auch auf umsetzungsrelevante Aspekte. Durch dieses begleitende Setting konnten nach Bedarf – unabhängig von den formal vorgegebenen Berichtsterminen – Diskussionsbeiträge eingespeist werden (vgl. beispielsweise Grajewski, Fähmann und Pollermann, 2012). Der Fördergegenstand Datenbanksysteme folgte mit 21 % der Mittel. Funktionalen und nutzerfreundlichen Datenbanksystemen kommt eine ganz wichtige Funktion in der Umsetzung der Programme zu, weil sie die Arbeit der Beschäftigten in den Bewilligungsstellen unterstützen und leiten. Das Gros der IT-Kosten wurde allerdings vom Land selbst getragen. Die Förderung von Personal hatte SH von vorneherein nicht vorgesehen, obgleich im Rahmen der IK-Analyse durchaus personelle Engpässe festgestellt werden konnten. Wegen Abgrenzungs- und Dokumentationspflichten und um mögliche Anlastungen zu vermeiden, war die risikovermeidende Strategie der VB nachvollziehbar. Des Weiteren lagen die personellen Engpässe vor allem in koordinativen Aufgabenbereichen, die mit befristet aus TH finanziertem Personal ohnehin nicht nachhaltig hätten besetzt werden können.

Von den vorgesehenen vier Handlungsfeldern wurden nur drei bedient. Im Handlungsfeld „Effiziente Umsetzung des ZPLR“ ist erkennbar, dass die VB mit der neuen Programmperiode auch den Einsatz der TH stärker nutzt, zum einen zur Unterstützung des eigenen Aufgabenbereichs und zum anderen, um neue Maßnahmen wie die EIP mit entsprechenden Unterstützungsstrukturen auszustatten. Dies ist sinnvoll, weil a) die VB einen großen Engpass darstellt und mit der Abwicklung der alten und dem Start der neuen Förderperiode periodisch stark überlastet ist und b) gerade neue Maßnahmen einen hohen Unterstützungsbedarf zu Beginn haben. Das Handlungsfeld „Einrichtung und Anwendung von Begleit-, Bewertungs- und Kontrollsystemen“ fokussierte im Wesentlichen auf die Finanzierung der Evaluierung. Bedarf für ein besser aufgesetztes Monitoringsystem hätte es durchaus gegeben, aber nicht zwingend mit TH-Mitteln finanziert. Ansatzpunkte im Handlungsfeld „Koordination der Interventionen des ELER mit denen der Strukturfonds und komplementärer Fördermaßnahmen“ würden wir durchaus sehen, gerade vor dem Hinter-

grund, dass SH auch mit einer gemeinsamen Landesstrategie gestartet war. Denkbar wären gemeinsame Veranstaltungen oder fondsübergreifende Studien in ausgewählten Themenfeldern (z. B. Tourismus) gewesen. Solche Aktivitäten scheitern aber oftmals daran, dass die TH einen klaren Fondsfokus aufweist und das Herausrechnen der einzelnen Finanzierungsbeiträge der Beteiligten aufwändig ist. Das Handlungsfeld „Information und Publizität“ erhielt nur wenig Mittel aus der TH. Dies ist auch sinnvoll, weil sich der Bekanntheitsgrad des EPLR vor allem über gezielte Ansprache und eine gute Pressearbeit steigern lässt. Maßnahmenbezogen gab es gute Beispiele.

10.1.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Es werden auch zukünftig durchaus Erfordernisse im Kapazitätsaufbau gesehen, die sich aus einem (1) weiterhin inhaltlich ambitioniertem ELER-Programm mit einem vielfältigen Maßnahmen-spektrum, aus (2) der Verringerung der in der IK-Analyse diskutierten Probleme, und (3) dem wachsenden Aufwand aufgrund der Verschränkung der 1. und 2. Säule, der Anforderungen in Bezug auf die Senkung der Fehlerquoten, des Leistungsrahmens, der strategischen Berichterstattung etc. ergeben. Dafür sind Personal in ausreichender Qualität und Quantität, eine leistungsfähige EDV und partiell externe Unterstützungsstrukturen für neue Maßnahmen erforderlich. Ob diese Handlungsfelder allerdings – neben den verpflichtenden Elementen wie Evaluierung und Publizität – aus der TH finanziert werden sollten oder vom Land selbst zu stemmen sind, ist einem Abwägungsprozess zu unterziehen. SH hat zwar eine deutliche Aufstockung der TH-Mittel auf rund 16 Mio. Euro an öffentlichen Mittel geplant (gegenüber 2,4 Mio. Euro verausgabten Mittel 2007 bis 2013). Damit steigt auch der Anteil der TH an den Programmmitteln insgesamt (ohne Berücksichtigung der Top-ups) deutlich (rund 2,6 %). Die EU-KOM hat im Zuge der Programmerstellung 2014 bis 2020 neue Leitlinien zur TH veröffentlicht (DG Agri, 2014). Die Umsetzung wird dadurch deutlich komplizierter, da die TH zwar keine Maßnahme ist, aber im Hinblick auf das Verwaltungs- und Kontrollsystem sinngemäß wie eine „investive Fördermaßnahme“ angesehen wird. Der Verwaltungs- und Kontrollaufwand wird zunehmen. Zum einen sollte überlegt werden, ob man „risikobehaftete“ Personal- und IT-Unterstützung tatsächlich aus TH finanziert. Zum anderen sollte man die sehr geringen Beträge, die in der Vergangenheit z. B. für Bewirtungskosten entstanden sind, lieber unbürokratischer aus dem Landeshaushalt bezahlen. Unter den neuen, wesentlich formelleren Rahmenbedingungen sollte auch für die TH über eine Bagatellregelung bzw. Pauschalen oder – wenn möglich – ein ähnliches Konstrukt wie die „Umbrella-Lösung“ bei Leader nachgedacht werden.

10.2 Bewertung der Effizienz des Ressourceneinsatzes (Frage 14)

Bereits zur HZB wurde durch die Evaluierung die Frage zur Realisierung der Vereinfachung und der Stärkung der Fördereffizienz untersucht. Ein zentrales Ergebnis war, dass das Ziel der Vereinfachung für diese Förderperiode im Wesentlichen als verfehlt angesehen werden kann und der

Durchführungsrahmen zahlreiche Ineffizienzen im Umsetzungssystem verursacht hat (Fährmann et al., 2010).

Durch den Ex-post-Leitfaden (EEN, 2014) wurde mit Frage 14 der Aspekt des effizienten Ressourceneinsatzes explizit adressiert. Für die Bearbeitung der Fragestellung wurden die wesentlichen Erkenntnisse aus der HZB in einer Implementations(kosten)analyse vertieft untersucht. Der Beantwortung der Bewertungsfrage liegt dabei ein umfassendes Verständnis des Ressourceneinsatzes zugrunde. Die Ressourcen beziehen sich sowohl auf die verwendeten öffentlichen Fördermittel als auch die Kosten für die Umsetzung (Implementationskosten). Zudem werden hierunter auch Aspekte von Mitnahmen oder Synergien betrachtet, da diese die Effizienz der eingesetzten Mittel beeinflussen. Daraus ergeben sich vier Dimensionen für die Beantwortung der Frage:

- Effizienz der Förderabwicklung: Implementationsstrukturen und -kosten (IK),
- Ausmaß von Mitnahmeeffekten, fehlender Additionalität und Fehlallokationen,
- Auftreten von Synergieeffekten,
- Effizienz der Förderung: Diskussion von Kosten im Verhältnis zu den erzielten Wirkungen.

10.2.1 Effizienz der Förderabwicklung: Implementationsstrukturen und -kosten

Daten und Methoden

Im Folgenden wird im Wesentlichen auf die Ergebnisse der Implementationskostenanalyse (IKA) zurückgegriffen (siehe 10.2_MB Implementationskostenanalyse). Diese stützt sich auf zwei methodische Herangehensweisen:

- Quantitative Analysen der Kosten für die Leistungserstellung: Hierzu wurden die Daten zu den absoluten Implementationskosten (IK) sowie die relativen IK im Verhältnis zu den ausgezahlten Fördermitteln analysiert und diskutiert. Letztere dienen als eine Kenngröße für die Umsetzungseffizienz des Programms und seiner Maßnahmen. Die IK der Programmumsetzung wurden für das Jahr 2010 ermittelt und umfassten alle relevanten Verwaltungs- und beauftragten Stellen auf Maßnahmenebene und auf Ebene des Programm-Overheads. Die Kostenermittlung umfasst im Wesentlichen Personal- und IT-Kosten.¹³²
- Qualitative Analysen (Interviews) zu Erklärungsgründen der Höhe der (relativen) IK sowie der Stärken und Schwächen des Umsetzungsrahmens.

Zur besseren Einordnung der Ergebnisse wurde auch ländervergleichend gearbeitet.

¹³² Im Gegensatz zu den anderen Bundesländern, für die die IK-Analyse durchgeführt wurde, wurden die Daten durch die Zahlstelle des Landes SH bereitgestellt und nur in Teilen selbst erhoben.

10.2.1.1 Kostenstruktur des ZPLR

In der Analyse wurden zum einen zwischen den maßnahmen- und programmbezogenen sowie den absoluten und den relativen IK unterschieden. **Tabelle 67** bildet die absoluten und die relativen IK in Bezug auf die durchschnittlich ausgezahlten öffentlichen Fördermittel der Jahre 2009 bis 2011 ab, untergliedert nach Maßnahmen-, Programmoverhead- und Gesamtkosten des ZPLR. Auf Maßnahmenebene werden zudem die Maßnahmengruppen ELER-InVeKoS und ELER-Investiv aggregiert dargestellt. Aufgrund des starken Einflusses der Maßnahme „Küstenschutz“ auf die Kostenstruktur des ZPLR werden die Ergebnisse zusätzlich unter Ausschluss dieser Maßnahme dargestellt.

Absolute IK

Insgesamt wurden 2010 für die Umsetzung des ZPLR 210 volle Stellen (Arbeitskräfte, AK) innerhalb der Landesverwaltung bzw. den beauftragten Einrichtungen sowie den geförderten Regionalmanagements der AktivRegionen eingesetzt. Die hiermit verbundenen Kosten lagen bei 9,45 Mio. Euro. Auf den Programmoverhead entfielen mit 2,3 Mio. Euro und 12,5 AK rund 24 % der IK.

Eine Auswertung nach Kostenstellen (siehe 10.2_MB Implementationskostenanalyse) ergab, dass im Betrachtungszeitraum mit gut 2,2 Mio. Euro rund 31 % der maßnahmenbezogenen IK auf Ebene der Fachreferate im MELUR entstanden sind. Auf das LLUR entfielen 38 % der maßnahmenbezogenen IK. Rund 18 % der Kosten entstanden durch die Abwicklung des Vertragsnaturschutzes durch die Landgesellschaft (LGSH). Rund 10 % der IK waren den Regionalmanagements der AktivRegionen (Leader) und 2 % bei der LWK für die Abwicklung der forstlichen Maßnahmen zuzuordnen. Der Landesbetrieb Küstenschutz (LKN) fiel mit 0,3 % der IK kaum ins Gewicht, setzte aber rund ein Viertel des Programmvolumens um.

Die fünf größten Kostenträger innerhalb des ZPLR waren 2010 der ökologische Anbau innerhalb der Maßnahmen 214, das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP/MFP), die Maßnahme zur Umsetzung WRRL (323/3), Leader und der Vertragsnaturschutz. Auf diese Maßnahmen entfielen gut zwei Drittel der IK, aber nur 38 % der Fördermittel.

Tabelle 67: Kostenstruktur des ZPLR

| Verhältnis der IK zu den öffentlichen Fördermitteln nach Maßnahmentypen | absolute IK in Mio. Euro ¹⁾ | öffentl. Fördermittel in Mio. Euro ²⁾³⁾ | | relative IK in % Ø 2009 - 2011 |
|----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------|---------------|-----------------------------------|
| | | Ø 2009 - 2011 | Ø 2009 - 2011 | |
| | [1] | [2] | [1]/[2]*100 | |
| 111 Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen | 0,02 | 0,214 | | 7,8 |
| 121/1, 2 Agrarinvestitionsförderung (AFP) | 0,38 | 6,020 ⁴⁾ | | 6,4 |
| 123 Verarbeitung und Vermarktung | 0,07 | 2,603 | | 2,6 |
| 125/1 Flurbereinigung n. GAK | 0,16 | 0,787 | | 20,1 |
| 125/2 Ländlicher Wegebau | 0,18 | 0,512 ⁵⁾ | | 35,0 |
| 126/1 Hochwasserschutz | 0,02 | 0,002 | | 853,8 |
| 126/2 Küstenschutz | 0,04 | 16,670 | | 0,2 |
| 227 Waldumbau | 0,13 | 0,498 | | 25,2 |
| 311/1 Investitionen zur Diversifizierung (AFP/B) | 0,04 | 0,257 | | 16,7 |
| 311/2 Umnutzung | 0,04 | 0,022 | | 169,3 |
| 312 Unternehmensgründung und -entwicklung | 0,02 | 0,000 | | |
| 313 Förderung des Fremdenverkehrs | 0,06 | 1,265 ⁵⁾ | | 4,9 |
| 321/1 Initiative Biomasse und Energie | 0,12 | 0,623 | | 19,9 |
| 321/2 Anpassung von Kleinkläranlagen | 0,07 | 0,473 | | 14,4 |
| 321/3 Dienstleistungseinr./Grundversorgung | 0,03 | 1,419 ⁵⁾ | | 2,2 |
| 321/4 Breitband-Internet-Infrastruktur | 0,09 | 1,080 | | 8,6 |
| 322 Dorferneuerung und Dorfentwicklung | 0,10 | 3,187 | | 3,0 |
| 323/1 Ländliches Kulturerbe | 0,02 | 0,406 ⁵⁾ | | 6,1 |
| 323/2 Naturschutz und Landschaftspflege (inkl. Moorschutz) | 0,29 | 4,173 ⁴⁾ | | 7,0 |
| 323/3 WRRL (inkl. HC) | 0,88 | 3,334 ⁴⁾ | | 26,4 |
| 331 Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen | 0,01 | 0,153 | | 3,3 |
| 341 Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung | 0,02 | 0,159 | | 13,1 |
| 411 u. 413 AktivRegion (inkl. HC) | 1,41 | 6,260 ⁴⁾ | | 22,5 |
| 421 Gebietsübergreifende/transnationale Zusammenarbeit | 0,10 | 0,678 | | 14,6 |
| 431 Laufende Kosten der LAG | 0,12 | 0,990 ³⁾ | | 12,2 |
| Summe ELER-Investiv | 4,41 | 51,78 | | 8,5 |
| Summe ELER-Investiv ohne 126 | 4,41 | 35,11 | | 12,6 |
| 212 Ausgleichszulage | 0,07 | 0,95 | | 7,7 |
| 213 Natura-2000-Prämie | 0,19 | 2,26 | | 8,3 |
| 214 AUM-gesamt | 2,42 | 12,64 | | 18,6 |
| 221 Erstaufforstung | 0,07 | 0,84 | | 8,3 |
| Summe ELER-InVekoS | 2,74 | 16,68 | | 16,4 |
| Gesamtkosten Maßnahmen | 7,15 | 68,47 | | 10,4 |
| Gesamtkosten Programmoverhead | 2,30 | | | 3,4 |
| Gesamtkosten Programm | 9,45 | 68,51 | | 13,8 |
| Gesamtkosten Programm ohne 126 | 9,41 | 51,84 | | 18,2 |

1) Auf der Grundlage der Datenlieferung des Referats Leitung der Zahlstelle im MELUR.

2) Berechnung auf der Grundlage der Angaben des MELUR, ohne Artikel-89; inkl. Zuckerdiversifizierungs- und HC-Mittel.

3) Abzüglich der anteiligen Mittel zur Förderung des Regionalmanagements für Projektentwicklung/Projektmanagement.

4) Für die (Teil)maßnahmen, die zum HC eingeführt wurden, wurde der Durchschnitt der Jahre 2010/2011 zugrunde gelegt.

5) Für SP-3-Maßnahmen, die ab 2010 über LEADER umgesetzt wurden, wurde der Durchschnitt der Jahre 2009/2010 verwendet.

Quelle: Eigene Darstellung.

Relative Implementationskosten

Die relativen IK beschreiben den Aufwand der Verwaltung, der erforderlich ist, um Fördermittel für eine bestimmte Maßnahme ausbezahlen (Umsetzungseffizienz). Die Werte treffen keine Aussage über die Vorzüglichkeit oder die Effektivität von Fördermaßnahmen.

Bezogen auf die durchschnittlichen öffentlichen Fördermittel der Jahre 2009 bis 2011 lagen die relativen IK des ZPLR bei knapp 14 % der ausgezahlten Fördermittel (ohne Küstenschutz bei 18,2 %). Die maßnahmenbezogenen IK entsprachen einem Anteil von rund 10,4 % der ausgezahlten öffentlichen Fördermittel. Die Kosten für den Programmoverhead lagen bei rund 3,4 %.

Die Spannweite der relativen IK war zwischen den Maßnahmen und Maßnahmengruppen sehr hoch. Die relativen IK der InVeKoS-Maßnahmen waren mit gut 16 % etwa doppelt so hoch wie die der Maßnahmengruppe ELER-Investiv.

Überdurchschnittlich hohe relative IK wiesen bei den investiven Maßnahmen der ländliche Wegebau, der Waldumbau, die Maßnahmen zur Umsetzung der WRRL sowie Leader auf. Für Leader ist das sicherlich auf die zum Zeitpunkt der Erhebung noch unterdurchschnittliche Umsetzung (Auszahlungsstand) der Maßnahme bei gleichzeitig hohem Aufwand für die Anschubphase zu erklären. Bis Ende 2011 waren in SP 4 nur 17 % der eingeplanten Mittel ausgezahlt (MELUR, 2012b). Forstliche Fördermaßnahmen lagen aufgrund immanenter Faktoren in allen Bundesländern über dem Durchschnitt der maßnahmenbezogenen relativen IK.

Um die Kostenstruktur der flächenbezogenen Maßnahmen (ELER-InVeKoS) und insbesondere der AUM näher zu beleuchten, schlüsselt **Tabelle 68** die Maßnahme 214 nach Teilmaßnahmen auf und setzt zusätzlich die IK in das Verhältnis zur geförderten Fläche (IK/ha). In dieser Gruppe waren es insbesondere die kleinvolumigen und teilweise auslaufenden Maßnahmen (Dauergrünland- und Halligprogramm) sowie der Vertragsnaturschutz, die über dem Kostendurchschnitt lagen. Deutlich darunter lagen die Ausgleichszulage (AZ), die Maßnahme Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer¹³³ sowie die ökologischen Anbauverfahren. Auffällig ist dennoch, dass die AZ anders als in den anderen Bundesländern mit den relativen IK nicht deutlich unter den AUM lag, sondern auf etwa gleicher Höhe. Dies ist auf den geringen Förderumfang innerhalb einer auf tatsächliche Benachteiligungen zugeschnittenen Fördergebietskulisse zurückzuführen.

¹³³ Die Kostenstruktur der Maßnahme 214/3 wird von der flächenstarken Untermaßnahme „N-effiziente Gülleausbringung“ dominiert, die 80 % der Förderfläche 214/3 bindet. In Anbetracht des geringen Förderumfangs und einer geringen Durchschnittsfläche je TeilnehmerIn dürften für die Untermaßnahme „Schonstreifen“ die IK/ha deutlich über dem in der Tabelle ausgewiesenen Durchschnittswert liegen. Bei der vergleichbaren Maßnahme „Uferrandstreifen“ in NRW liegen die IK/ha bei rund 90 Euro/ha (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2014b).

Tabelle 68: Relative IK und Gesamtkosten der flächenbezogenen Maßnahmen und Teilmaßnahmen (ELER-InVeKoS)

| Flächenbezogene Maßnahmen und Teilmaßnahmen | IK in | öffentl. Förder- | relative IK (%) | Förderumfang | IK/ha in Euro | Gesamtkosten |
|-------------------------------------------------|-----------|-------------------------|-----------------|---------------------|---------------|---------------|
| | Mio. Euro | mittel in | | in ha ²⁾ | in Euro | je ha in Euro |
| | 2010 | Mio. Euro ¹⁾ | Ø 2009- 2011 | | Ø 2009 - 2011 | |
| | [1] | [2] | [1]/[2]*100 | [3] | [1]/[3] | [1]+[2]/[3] |
| 212 Ausgleichszulage | 0,07 | 0,95 | 7,7 | 9.633 | 7,5 | 106 |
| 213 Natura 2000 | 0,19 | 2,26 | 8,3 | 17.200 | 10,9 | 142 |
| Agrarumweltmaßnahmen (AUM) | | | | | | |
| 214/1 Dauergrünlandprogramm | 0,01 | 0,02 | 63,0 | 657 | 21,5 | 56 |
| 214/2 Halligprogramm | 0,08 | 0,31 | 26,1 | 3.065 | 26,7 | 129 |
| 214/3 Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer | 0,14 | 1,81 | 7,7 | 22.553 | 6,2 | 86 |
| 214/4 Ökologische Anbauverfahren | 0,33 | 4,25 | 7,8 | 29.055 | 11,4 | 158 |
| 214/5 Vertragsnaturschutz | 1,79 | 6,25 ³⁾ | 28,6 | 18.433 | 97,1 | 436 |

1) Berechnung nach MELUR (2013b).

2) Berechnung auf der Grundlage der Angaben der Jahresberichte 2009 bis 2011.

3) Für die (Teil-)Maßnahmen, die zum HC eingeführt wurden, wurde der Durchschnitt der Jahre 2010/2011 zugrunde gelegt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Natura-2000-Förderung schnitt hinsichtlich ihrer relativen Kosten und bezogen auf den Hektar recht günstig ab. Es handelt sich um ein Massenverfahren, welches relativ einfach zu administrieren ist, da keine „individuellen“ Bewirtschaftungsauflagen zu überprüfen waren. Der Vertragsnaturschutz war mit rund 97 Euro/ha bzw. knapp 29 % relativen IK die teuerste flächenbezogene Maßnahme. Sie wurde in vielen Vertragsvarianten angeboten. Der ökologische Landbau war auch in SH eine AUM-Teilmaßnahme mit IK im unteren Bereich (wenn auch nicht wie in den anderen Bundesländern die günstigste), die standardisiert und mit langer Fördererfahrung auf beiden Seiten umgesetzt werden konnte.

Entwicklung der IK gegenüber der Erhebung 2005

Insgesamt hat sich das Niveau der relativen IK in Schleswig Holstein gegenüber 2005 (Fährmann und Grajewski, 2008) erhöht, wobei zu beachten ist, dass zum Zeitpunkt der Untersuchung 2005 Leader nicht im Rahmen des ELER-Programms ZAL abgewickelt wurde. Somit waren weder der Aufwand noch die für die Fördermaßnahme ausgezahlten Mittel in der Analyse enthalten.

Zudem lag das gemittelte jährliche Fördermittelvolumen trotz der Integration von Leader in das ZPLR für die IKA 2010 deutlich unter dem der IKA 2005.

Des Weiteren belegen die Analysen einen gewachsenen Aufwand für die Förderumsetzung sowohl im Bereich der maßnahmenbezogenen als auch der übergeordneten Aufgaben. So waren beispielsweise die Kosten für den Programmoverhead absolut höher bei insgesamt deutlich geringem Programmvolumen. Der Kostenanstieg begründet sich in einem deutlichen Anstieg der eingesetzten AK der Verwaltungsbehörde (VB) sowie der Bescheinigenden Stelle (BS) für die E-

LER-Prüfungen. Herauszustellen ist, dass im Gegensatz dazu die AK-Ausstattung der Zahlstelle (Referat 18) gegenüber 2005 deutlich zurückgegangen ist.

Die Entwicklung zwischen den beiden betrachteten Zeitpunkten auf Ebene ausgewählter Maßnahme stellt **Abbildung 51** dar.

Abbildung 51: Entwicklung der IK 2010 ausgewählter Fördermaßnahmen gegenüber 2005

| | Maßnahmen | Mittelvolumen | absolute IK | relative IK |
|------------|-------------------------------------------------|---------------|-------------|-------------|
| 121 123 | AFP Verarbeitung & Vermarktung | | | |
| 125 212 | Flurneuordnung Ausgleichszulage | | | |
| 321/1 | Biomasse | | | |
| 321/2 | Kleinkläranlagen | | | |
| 323/3 | Naturnahe Entwicklung von Fließgewässern (WRRL) | | | |
| 322 | Dorfentwicklung | | | |
| 214 | AUM-Gesamt | | | |
| 323/2 | Naturschutz und Landschaftspflege | | | |

Gemessen in AK-Anteilen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Bei einer Reihe von Maßnahmen ist der Anstieg der relativen IK in erster Linie durch den Rückgang der ausgezahlten Fördermittel zu erklären (Biomasse, Flurbereinigung). In der Regel stand dem Rückgang von Fördermitteln kein entsprechender Rückgang des Verwaltungsaufwandes gegenüber. Besonders kritisch ist die Entwicklung im Bereich der Maßnahme WRRL (323/3) zu werten. Hier stieg der Verwaltungsaufwand in der Förderperiode 2007 bis 2013 um ein Mehrfaches, sodass selbst bei dem deutlich angestiegenen Mittelvolumen der gestiegene Aufwand pro Förderfall diesen Effekt dominierte und insgesamt zu weit höheren relativen IK führte. Anders sieht es für die Maßnahmen Vertragsnaturschutz sowie Naturschutz und Landschaftspflege aus, deren relative IK durch den starken Mittelanstieg insgesamt gesunken sind. Bei dieser Maßnahme ist es sogar gelungen, trotz steigender Fördermittel die absoluten Kosten der EU-Förderung zu verringern.

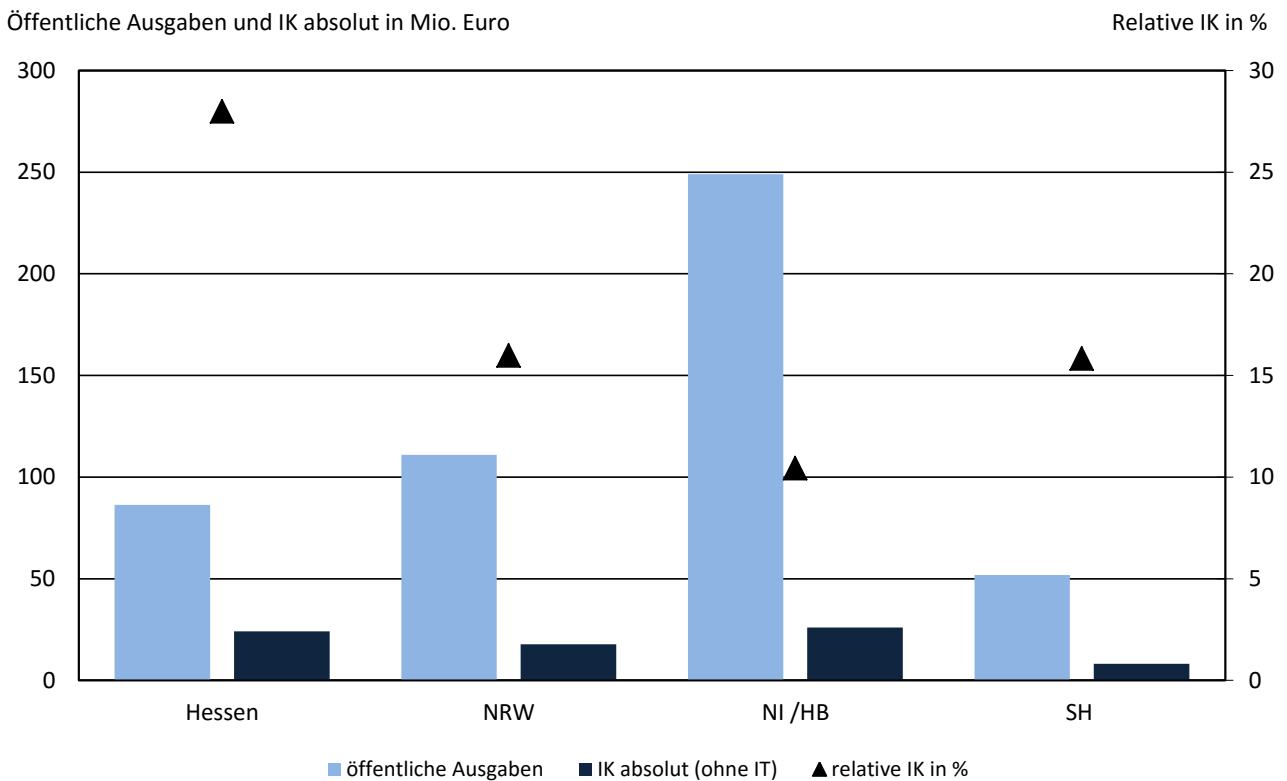
IK im Ländervergleich

Abbildung 52 verdeutlicht die großen Unterschiede zwischen den untersuchten Programmen im Hinblick auf das Fördervolumen sowie die damit verbundenen absoluten und relativen IK. Die

relativen IK des ZPLR lagen ungefähr gleich auf mit denen des NRW-Programms Ländlicher Raum. Bei der gemeinsamen Betrachtung zeigten sich zwischen den vier Programmen keine Korrelationen und eindeutigen Skaleneffekte der absoluten IK mit der Programmgröße bzw. den ausgezahlten Mitteln.

Diese Spannweite spiegelt sich auch im Fördermittelumsatz pro AK wider. Dieser lag in NI/HB bei ca. 0,67 Mio. Euro, in NRW bei 0,54, in SH 0,47 Mio. und in HE bei ca. 0,31 Mio. Euro. Die Programmgröße führte zwar zu Verdünnungseffekten der hohen Fixkosten eines EU-Förderprogramms, insbesondere auf der Ebene des Programmoverheads. Weitere wesentliche Einflussfaktoren auf die Höhe der IK waren beispielsweise der Umsetzungsrahmen sowie die Förderstrategie und die Maßnahmenstruktur. Da Letztere auch unmittelbar Auswirkungen auf die Effizienz der eingesetzten Fördermittel hatte, wird hierauf näher unter Kapitel 10.2.4 eingegangen.

Abbildung 52: Absolute und relative IK in vier Bundesländern sowie die öffentlichen Ausgaben im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012



Ohne die Maßnahme Küstenschutz und die IT-Kosten in SH beziehen sich die IK auf das Jahr 2010 und die ausgezahlten Mittel auf den Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2011, ohne Artikel-89-Maßnahmen. Zur Vergleichbarkeit der empirischen Daten in den Bundesländern siehe 10.2_MB Implementationskostenanalyse, Kapitel 4.

Quelle: Eigene Darstellung.

EU-induzierte Verkomplizierung oder „Gold-Plating“

Im Rahmen der Analysen wurde versucht, den Anteil der auf EU-spezifischen Anforderungen basierenden IK zu identifizieren, um empirische Erkenntnisse über die „Verursacher“ steigender Kosten zu erlangen. In aktuellen Diskussionen werden überwiegend die EU-Institutionen als Auslöser für einen „überbordenden“ Bürokratismus gesehen. Aufgrund der unklaren Grenzen von Verantwortung für bestimmte Regelungen im System des „shared management“ zwischen EU-Mitgliedstaat und Region konnte diese Einschätzung nicht eindeutig belegt oder verworfen werden.

Von Seiten der EU-Institutionen wird in diesem Zusammenhang vermehrt auf das Phänomen des „Gold-Plating“ als Erklärungsgrund verwiesen. Der Begriff des „Gold-Plating“ zielt darauf ab, dass aus EU-Sicht EU-Regularien nicht 1 zu 1 umgesetzt, sondern im nationalen Kontext über das erforderliche Maß hinaus verschärft werden. Darin wird eine zentrale Ursache für einen wachsenden Verwaltungs- und Erfüllungsaufwand gesehen. Eine Expertengruppe der EU-KOM kommt in ihren Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass fast ein Drittel der Verwaltungslasten, die auf EU-Rechtsetzung zurückgehen, auf die ineffiziente nationale Umsetzung des Rechts zurückzuführen ist (High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens, 2011, S. 4).

Im Umfeld der EU-Förderregularien mit einer hohen Anzahl unbestimmter Rechtsbegriffe, für die erst im Laufe der Zeit durch übergeordnete Prüfinstanzen wie der BS oder der Europäischen Finanzkontrolle durch Rechtsauslegung das Maß des Erforderlichen festgelegt wird, kann diese Trennlinie zwischen Erforderlichkeit und „Gold-Plating“ nicht a priori gezogen werden. Das Anlastungsrisiko besteht sehr konkret und kann aufgrund der Methode der Anlastungsberechnung der Europäischen Finanzkontrolle zu sehr großen Beträgen zu Lasten des Landeshaushalts anwachsen (LRH BW, 2015). Allein aus diesem Grund muss „die Bearbeitung jedes Einzelfalls (...) unabhängig von den Verwaltungskosten unangemessen genau sein“ (LRH BW, 2015, S. 60).

Nach den Ergebnissen der IK-Analyse geht die Diskussion um „Gold-Plating“ in weiten Teilen an den Problemursachen vorbei (siehe mehr unter Kapitel 10.2.1.2). Eine solche „Verantwortungszuweisung“ lenkt von den strukturellen Problemen einer von Fehlerratediskussionen getriebenen Verwaltung und eines hoch komplexen und gleichzeitig stark sanktionsbewehrten Rechtsrahmens ab. Zum Schutz der Landesinteressen reagieren Zahlstellen auf neue Rechtsauslegungen mit neuen Verfahrensregeln, deren Selbstbindungskraft – neben dem zusätzlichen Aufwand für die Bewilligungsstellen – wiederum zu einer neuen Fehlerquelle werden kann. Die Abschwächung dieser Dynamik sollte im Mittelpunkt zukünftiger Überlegungen zum Rechtsrahmen stehen.

10.2.1.2 Stärken und Schwächen des Durchführungsrahmens

Im Rahmen der qualitativen Analysen der IKA wurden die Einflussgrößen auf die IK in den Bereichen Rechtsrahmen (EU, Bund, Land), Organisationsstruktur der Umsetzung einschließlich der IT-Systeme, Personalressourcen sowie Finanzmanagement (EU, Bund, Land) untersucht. Im Folgen-

den werden die zentralen Punkte zusammengefasst. Es konnten nur wenige Schwächen in der schleswig-holsteinischen Umsetzungsstruktur identifiziert werden.

Rechtsrahmen

Die zentralen Probleme im Hinblick auf Ineffizienzen in der Förderumsetzung waren und sind die Unbeständigkeit, kontinuierliche Ausdifferenzierung und rückwirkende Inkraftsetzung von Änderungen des europäischen Rechtsrahmens und seiner Auslegung durch Prüffeststellungen und Gerichtsurteile. U. a. durch Änderungen der Kontrollverordnung, den Health Check und die Zuckerdiversifizierung mussten in der letzten Förderperiode die Verwaltungs- und Kontrollpfade inkl. der IT-Systeme wiederholt nachjustiert und zahlreiche Vorgänge wiederholt überarbeitet werden. Damit gingen hohe Anforderungen an das Personal in der ZS-Koordinierung, die Bewilligungsstellen und die Programmsteuerung einher. Diese Anpassungserfordernisse waren aber nicht nur EU-bedingt. Auch Förderrichtlinien wurden teilweise jährlich angepasst, z. B. durch Änderungen im Rahmenplan der GAK.

Die Vielfalt an Kontrollen und Kontrollinstanzen erforderte einen hohen Zeitaufwand für Vorbereitung, Prüfungstage und Nacharbeiten. Gleiches galt für die wachsenden Anforderungen an Dokumentation, Datenhaltung und Berichte. Ein Mehrwert durch die Prüfungen war v. a. im Hinblick auf die zunehmende Detailorientierung der Prüfdienste nicht immer gegeben. Zunehmend wird eine Selbstblockade der Umsetzungssysteme durch Detailregelungen kritisiert. Eine Art „Alarmismus“ zwischen den Ländern, gegenseitig vorseilend verschärfte Regelungen zu übernehmen, führe zudem zu einer Blockierung der Umsetzungssysteme, so die Einschätzung von VerwaltungsvertreterInnen. Folgen innerhalb der Förderverwaltung sind eine wachsende Misstrauenskultur, Demotivation und Verunsicherung sowie zahlreiche Rückversicherungsschleifen in den Arbeitsprozessen. In der Außenwahrnehmung werden Antragsunterlagen, beizubringende Belege und Nachweise immer umfassender und Bewilligungsbescheide hoch komplexe Schriftstücke.

Die Anforderungen an die Dokumentation der Verwaltungs- und Kontrollvorgänge sind parallel zum ansteigenden Kontrollniveau gewachsen. Alle Vorgänge, die die Umsetzung eines Projektes betreffen, müssen, beginnend mit dem Auswahlverfahren bis zum Schlussverwendungsnachweis, auch für Außenstehende nachvollziehbar dokumentiert werden. Diese Vorgabe reibt sich an einer Verwaltungspraxis, die stark von fachlichen Erwägungen getragen ist und daran, dass sich Anpassungen beispielsweise im Projektverlauf aus der Sache heraus ergeben. Die Dokumentation hat sich, auch durch entsprechende Checklisten, deutlich verbessert, bleibt aber eine Herausforderung.

Neu in der Förderperiode 2007 bis 2013 war die Übernahme einer Sanktionsregelung aus dem InVeKoS-Bereich für ELER-Investiv bei Abweichungen in den Auszahlungsanträgen von mehr als 3 % der bewilligten Kosten. Für investive Maßnahmen wurde von der Mehrzahl der befragten Bewilligungsstellen die Sanktionsregelung kritisch gesehen, da sie nicht zu dem System einer gestaltenden und aktivierenden Förderung passe und zu einer „Kriminalisierung“ der Antragstellen-

den führe. Angesichts der Komplexität der Bewilligungsbescheide sahen die Bewilligungsstellen eine Fürsorgepflicht in der Beratung der Antragstellenden. Der EFRE mit ähnlich gelagerten Förderfällen verfügte über keine Sanktionsregelung.

Deutlich wurde gerade bei der ländervergleichenden Analyse aber auch der Spielraum, den die umsetzenden Verwaltungen bei der operativen Umsetzung von Vorgaben haben. Schleswig-Holstein hat in Teilbereichen deutlich pragmatischere Lösungen für Problemfelder gewählt, die in anderen Bundesländern für „Dauerfrust“ und hohen Aufwand in der Umsetzung gesorgt haben. Seitens der EU wurde beispielsweise in der Förderperiode 2007 bis 2013 keine Bagatellgrenze für Rückforderungen (Hauptforderungen und Zinsen) in den entsprechenden Rechtstexten verankert. Dies stellte für alle Bundesländer ein großes Problem und Mehraufwand dar. Nach Prüfung der Rechtslage konnte in SH die Bagatellregelung im Rückforderungsvollzug weiter angewendet werden. Damit senkte Schleswig-Holstein den Aufwand für Kleinstückforderungen erheblich.

Zu den europäischen Vorgaben traten einige „hausgemachte“ Probleme, die weitgehend von der Anwendung nationaler Bestimmungen herrührten. Diese lagen in erster Linie im Bereich der Prüfung der Vorsteuerabzugsberechtigung sowie der Überprüfung der Einhaltung vergaberechtlicher Bestimmungen. Für einen effektiven und rechtssicheren Fördervollzug ist es unabdingbar, dass der operativen Ebene zeitnah hinreichend konkrete Dienstanweisungen zur Verfügung gestellt und geltende Regelungen thematisch übersichtlich aufbereitet, zusammengefasst und regelmäßig aktualisiert und konsolidiert werden. Dies kann über Fördersynopsen oder die entsprechend thematisch aufgebaute und gepflegte Intranetseite des Referates Leitung der Zahlstelle erfolgen. Das setzt ausreichende Kapazitäten sowohl für die entsprechende rechtliche Vorarbeit als auch für die inhaltliche Betreuung der Seite voraus. Da das Referat Leitung der Zahlstelle EGFL/ELER auf rahmensetzende Grunderlasse setzt, kommt es auf Ebene der Bewilligungsstellen im EU-Fördervollzug v. a. darauf an, wie klar und handlungsleitend die Vorgaben der Fachreferate bzw. Zentraldezernate des LLUR sind. Zu diesen Aspekten wurde mehrfach von den Bewilligungsstellen Kritik geäußert. Dies ist nicht zuletzt auf fehlende Personalressourcen in den Stellen mit Bündelungs- und Koordinierungsfunktion zurückzuführen.

Organisationsstruktur und personelle Ressourcen

In der Organisationsstruktur des ZPLR waren die Aufgaben- und Kompetenzen klar verteilt und die Abläufe insgesamt effektiv organisiert. Es traten im Rahmen der Analyse keine neuralgischen Schnittstellen zwischen Institutionstypen zutage, die größere Kommunikationsprobleme oder dauernde Reibungsverluste verursachen würden. Anders als in NRW oder Hessen haben sich in SH zum Zeitpunkt der Analyse damit keine grundlegenden strukturellen Schwachstellen manifestiert. Vielmehr zeichnete sich die Organisationsstruktur durch „qualitätsbestimmende“ Merkmale aus mit nur wenigen dringlichen Optimierungsbedarfen.

Prägend war das sowohl horizontal als auch vertikal schlanke Organisationsgerüst, dessen Bewilligungsstränge sich durch strukturelle und personelle Kontinuität auszeichnen. Daran hat auch die Gründung des LLUR im Jahr 2009 nichts Wesentliches verändert. Hinzu kam die Homogenität der

involvierten Institutionstypen, da das Programm zum weitaus überwiegenden Teil durch Institutionen der Landesverwaltung umgesetzt wurde. Eine – auch in SH immer wieder diskutierte – Kommunalisierung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Förderung wurde nicht vorgenommen. Damit wurde langen Implementationsketten und Reibungsverlusten zwischen Institutionstypen vorgebeugt.

Auf der Bewilligungsebene kam dem LLUR eine starke Bündelungsfunktion zu, da hier das Gros der ZPLR-Maßnahmen abgewickelt wurde. Durch die den vier Regionaldezernaten vorgeschalteten Zentraldezernate sind die strukturellen Voraussetzungen geschaffen, einen homogenen und vergleichbaren landesweiten Verwaltungsvollzug zu gewährleisten und den Informationsfluss zwischen Fachreferat und Bewilligungsstellen zu bündeln und zu effektivieren. Gleichzeitig ermöglichen die Regionaldezernate eine ausreichende Ortsnähe zur Berücksichtigung regionaler Spezifika. Die Funktionsfähigkeit und Potenziale dieser Struktur wurden jedoch durch personelle Engpässe sowohl in den Fachreferaten als auch den Zentralreferaten geschwächt.

Für die Abwicklung des Vertragsnaturschutzes war die LGSH mit Sitz in Kiel zuständig¹³⁴. Die Schnittstellen (LLUR, LGSH, Fachreferat) sind, seitdem die LGSH EDV-technisch in das profilmittels eingebunden ist, gut organisiert und funktionieren. Gleichwohl verursachen Schnittstellen Koordinationsarbeit und Reibungsverluste im Hinblick auf integrierte Beratungsleistung für die AntragstellerInnen.

Die Abläufe und der Umsetzungsprozess insgesamt waren in SH – gerade im Vergleich zu den anderen Bundesländern – überwiegend von Kooperation und weniger von Spannungen zwischen den Akteuren (VB, BS, ZS, Bewilligungsstellen, Fachreferate) und deren primären „Interessen“ (agile Steuerung, anlastungsfreies Handeln, Erreichen der Förderziele) gekennzeichnet. Das Verständnis für die jeweiligen Ziele und Werte der „andere Seite“ wurde durch vergleichsweise intensiv gepflegte und lang gewachsene Kommunikationsstränge erzielt. Gerade die programmbezogenen Steuerungseinheiten (VB und Referat Leitung der ZS) sind eher vom Grundsatz der Sensibilisierung für Themen geleitet bei gleichzeitiger Eigenverantwortung der Fachbereiche.

Die VB war in einem Referat in Abteilung 1 verankert und damit nicht innerhalb der Agrarabteilung. Dies entspricht ihrer „überfachlichen“ Aufgabe und Funktion im Rahmen der ZPLR-Umsetzung. Die 2010 vorgenommene Integration des vormals eigenständigen VB-Referates in ein Referat, das zugleich auch Fördergeschäfte wahrnimmt, entspricht ihr weniger. Sowohl aus der Sicht der VB selbst sowie der BS wäre eine stärker herausgehobene Position, die die Stellung und Aufgabenbewältigung der VB angemessener abbildet, von Vorteil.

¹³⁴ Das „Outsourcing“ an die LGSH ist historisch bedingt. Die LGSH verfügt über eine langjährige Expertise in der Abwicklung von Vertragsnaturschutzprogrammen für das Land Schleswig-Holstein. Diese geht auf das Jahr 1986 zurück.

Die ZS samt Leitung war im MELUR verankert und wurde nicht aus der Landesverwaltung ausgelagert. Anders als in Hessen oder NRW mit jeweils ausgelagerten ZS waren die Fachreferate in SH Teil der ZS. Daher entstand keine Schnittstelle zwischen Richtlinienggebung, operativen Steuerungsaufgaben und verfahrenstechnischen Anforderungen. Die Einbindung der Fachreferate ermöglichte eine integrative Sicht- und Handlungsweise bezüglich Förderzweck und Regelkonformität bereits bei der Richtlinienerstellung und im Rahmen der Fachaufsicht.

Das Referat Leitung der Zahlstelle im MELUR war im Ländervergleich knapp ausgestattet: Die knappen personellen Ressourcen spiegelten auch die Aufgabenteilung zwischen dem Referat Leitung der Zahlstelle EGFL/ELER und den Fachreferaten wider. Stärker als in den anderen Bundesländern konzentrierte sich das Referat auf Kernbereiche der ZS-Koordination, regelte den Aufbau der allgemeinen Kontroll- und Verwaltungssysteme und legte allgemeinverbindliche Regelungen zu bestimmten Themen fest. Diese dienten den Fachbereichen insgesamt als Werkzeug, das für den jeweiligen Anwendungsbereich spezifiziert wurde. Es fehlte der ZS allerdings an verfügbaren juristischen Kapazitäten, um mit einer höheren Schlagkraft insbesondere auch die immer komplexer werdenden neuen Regelungen und Anforderungen vonseiten der EU würdigen und bewerten und auch die fachbereichsspezifischen Adaptionen der Regelungen systematisch begleiten zu können.

Steuerungskritisch sind weniger die Strukturen als auftretende personelle Engpässe in den vertikalen Bezügen (Fachreferate und nachgeordnete Bereiche). Auch die stärkere Eigenverantwortlichkeit der Fachreferate und die nicht immer zeitnah mögliche tiefere und breitere Regelungsdichte durch das Referat Leitung der Zahlstelle EGFL/ELER und die VB können zu heterogenen maßnahmenpezifischen Lösungen führen. Hier wäre zu prüfen, ob bestimmte rein fördertechnische Aspekte ggf. besser durch eine stärkere Anleitung bzw. Zentralisierung von Aufgabenwahrnehmungen innerhalb der Zahlstellenstruktur erfüllt werden könnten, um der Anforderung eines noch einheitlicheren Fördervollzugs besser begegnen zu können. Für eine solche Zentralisierung wäre eine entsprechende Personalaufstockung erforderlich.

Die personelle Situation zeichnet sich in SH als der zentrale Engpassfaktor für die nachhaltige Sicherstellung einer reibungsfreien Förderabwicklung ab, sodass sich die Frage stellt, ob die in Teilen (Schwerpunkt 3) geringen IK nicht durch „Mangel“ eingekauft werden. Dieser Aspekt beinhaltet mehrere Facetten. Insbesondere betroffen ist das LLUR. Eine Kontinuität in der Aufgabenwahrnehmung kann kaum sichergestellt werden. Konkrete Auswirkungen treten bereits im Bereich der Kontrollen auf. Aufgrund des knappen Personals können VOKn nicht in allen Fällen rechtzeitig durchgeführt werden; dadurch verzögert sich die Auszahlung.

Der Stellenabbaupfad der Landesverwaltung wird in Teilen zu einer Überalterung der Verwaltung mit dem Risiko eines zukünftigen Verlustes von Erfahrungswissen führen. Eine heute schon zu geringe personelle Ausstattung und Kontinuität in der Aufgabenwahrnehmung sind gerade vor dem Hintergrund des komplexen Rechts- und Handlungsrahmens der EU-Förderung ein sehr kritischer Faktor. Neues Personal bedarf langer Einarbeitungszeiten.

Der zunehmenden (quantitativen und qualitativen) personellen Knappheit steht ein zunehmender Aufwand durch den hohen Formalisierungsgrad der Förderabwicklung entgegen. Die Erledigung der Verwaltungsarbeit erfolgt aus Sicht der Befragten dabei zu Lasten der inhaltlichen Arbeit vor Ort. Damit verstärkt sich die allgemeine Tendenz, dass der inhaltliche Bezug, sprich das „Warum“ von Förderung, immer weiter in den Hintergrund rückt.

Als problematisch stellte sich im Rahmen der Analyse die Schnittstelle des LLUR zu den Kreisen für die Förderung investiver Maßnahmen heraus. Der überwiegende Teil der geförderten Vorhaben bedurfte einer fachlichen Stellungnahme, die entweder bei den Kreisen oder der GMSH (Gebäudemanagement SH) eingeholt werden mussten. Für die Qualität und die Bearbeitungsdauer gibt es aus Sicht des LLUR keine hinreichenden landesweiten Standards oder Vorgaben.

IT-Systeme

Eine adäquate und nutzerfreundliche EDV bildet die Basis der Programmabwicklung. Gerade die Flächenmaßnahmen sind nur EDV-gestützt abzuwickeln. Bei den investiven Maßnahmen sind die Vorteile einer EDV-gestützten Bewilligung vom Ausmaß der Standardisierung der Vorhaben abhängig.

Schleswig-Holstein hat sich für eine externe Lösung für die EDV-gestützte Abwicklung der EU-Förderung der 1. und 2. Säule entschieden. Dabei arbeitet es mit mehreren Bundesländern zusammen (Mehrländerkooperation „Zahlstellen- und InVeKoS-Agrarförderung“ (ZIAF)). Die Anwendungssoftware ist modular aufgebaut. Wesentliche Module sind profil c/s zur Bearbeitung der Anträge und ravel c/s zur Verbuchung. Durch den Nutzerverbund über mehrere Bundesländer wird das Gesamtsystem recht schwerfällig. Anpassungen in den Programmen erfolgen oft nur relativ langsam. Der Behändigkeit der Verbundlösung standen allerdings die eingerichteten Fachgruppen über alle Bundesländer gegenüber, die durch einen kontinuierlichen fachlichen Austausch zu einem Mehr an Know-how beitrugen.

Ein Problem wurde von den befragten Dienststellen im Zeitmanagement der IT-Anpassungen gesehen. Die Zeit für Testläufe war – angesichts der geringen Personalressourcen und der Vielzahl möglicher Fallgestaltungen – oftmals viel zu kurz, sodass in Einzelfällen Fehler erst erkannt wurden, wenn das System schon produktiv gegangen ist.

Das IT-System muss nicht nur generell die fehlerfreie Zahlbarmachung sicherstellen, sondern auch die Daten für das Monitoring liefern. Während die Zahlbarmachung sichergestellt war, besteht bei Letzterem noch Optimierungsbedarf. Das Monitoring-Tool, das ursprünglich vorgesehen war und von dem eine Grundversion eingekauft wurde, ist in der Förderperiode 2007 bis 2013 nicht angelaufen.

10.2.1.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Umsetzungskosten des ZPLR lagen im Vergleich der Länder im Mittelfeld. Negative Organisationseffekte konnten dabei kaum ausgemacht werden. Im Gegenteil, Aufbau- und Ablauforganisation (einschließlich Kommunikations- und Austauschkultur) haben eher dazu geführt, die aus dem in Teilen unangemessenen EU-Regelungsrahmen resultierenden Probleme abzumildern. Dagegen zeichnete sich die personelle Situation in SH als der zentrale Engpassfaktor für die nachhaltige Sicherstellung einer reibungsfreien Förderabwicklung ab.

Neben einigen kleineren Empfehlungen an den landesspezifischen Umsetzungsrahmen sind insbesondere im Bereich des Regelungsrahmens grundlegende Empfehlungen auch an die EU zu adressieren (zu weiteren Empfehlungen siehe 10.2_MB Implementationskostenanalyse sowie unter Kapitel 11.3).

Empfehlungen zum Rechtsrahmen 2014 bis 2020 an die EU-KOM

- Die Bagatellgrenze für Rückforderungen sollte wieder eingeführt werden.¹³⁵ Darüber hinaus ist die Sanktionsregelung für ELER-Investiv zu überdenken. Für Fördermaßnahmen ist dieses Element aus der 1.-Säule wesensfremd und in Teilen kontraproduktiv.¹³⁶
- Die Vorgaben für Kontrollen, Dokumentations- und Berichtspflichten sollten kritisch geprüft werden, da teilweise die Qualität der Berichte (z. B. der Kontrollstatistiken) fraglich und ihre Auswertung wegen ihrer „Quantität“ kaum mehr leistbar sind.
- Die rechtlichen Rahmenbedingungen sollten in der kommenden Förderperiode stabil gehalten werden. Änderungen auf EU-Ebene, z. B. in den Kontrollvorgaben, ziehen Anpassungsnotwendigkeiten bis auf die Ebene der Bewilligungsstellen nach sich. Änderungen sollten nur im absolut erforderlichen Maß vorgenommen werden. Untergesetzliche Regelungen, wie z. B. Leitlinien, sollten auf ein Mindestmaß reduziert, Arbeitspapiere und Prüfmitteilungen auf ihren empfehlenden Charakter reduziert werden.
- Wenn die Kontrollstatistiken auch zukünftig zur Ermittlung von Fehlerquoten genutzt werden, sollte ihre Aussagefähigkeit verbessert und darüber hinaus auch diskutiert werden, wie Fehlerquellen reduziert werden können, z. B. durch höhere Toleranzen bei Flächenmessungen.

Empfehlungen zum Rechtsrahmen an Schleswig-Holstein

- Ein Handlungsschwerpunkt sollte auf dem Feld des Vergaberechts liegen. Hier bieten sich viele Ansätze: weitere Vereinfachung in der Anwendung der Vergabevorgaben für private An-

¹³⁵ Dies ist mit der Horizontalen Verordnung VO (EU) Nr. 1306/2013 erfolgt.

¹³⁶ Trotz der massiven Kritik vieler Mitgliedstaaten an der Sanktionsregelung wurde sie für den ELER für die Förderperiode 2014 bis 2020 beibehalten, wenn auch unter Anhebung der zu sanktionierenden Abweichungsschwelle auf 10 %. Der EFRE-Rechtsrahmen sieht weiterhin von einer entsprechenden Regelung ab.

tragstellerInnen, intensive Beratung und Sensibilisierung von ZWE im Rahmen der Bewilligung, weitere Schulungen der SachbearbeiterInnen in den Bewilligungsstellen sowie Verstärkung und weitere „Optimierung“ des Handwerkszeugs des Referates Leitung der ZS.

- Aufwand und Nutzen einer EU-kofinanzierten Mehrwertsteuer sind sachgerecht abzuwägen. Nach der ESIF-Verordnung ist zukünftig die Mehrwertsteuer nur dann erstattungsfähig, wenn sie im Rahmen der nationalen Rechtsvorschriften zur Mehrwertsteuer nicht rückerstattet wird. Demzufolge sind öffentliche ZWE nicht mehr, wie bisher, generell ausgeschlossen. Die Prüfung ist allerdings analog zu den Privaten aufgrund der diversifizierten Struktur öffentlicher Einrichtungen ebenso kompliziert. Aufgrund des Anlastungsrisikos sollte das Land weiter darauf verzichten und vorzugsweise über die Variation von Beihilfesätzen oder die rein nationale Finanzierung nachdenken.
- Zahlstellendienstanweisung und maßnahmenbezogene Dienstanweisungen sind in SH schlank gehalten. Viele Aspekte sind in Einzelerlassen geregelt. Es sollte überlegt werden, wie durch eine Optimierung sach- und themenbereichsbezogener Zusammenfassungen und konsistenter Aufbereitungen z. B. auf der Intranetseite des Referates Leitung der ZS, den Bewilligungsstellen eine noch bessere Orientierung gegeben werden kann.
- Um eine Konformitätsprüfung gerade bei der großen Heterogenität der Leader-Projekte zu erleichtern, sollten das Fachreferat und die Zentraldezernate die Bewilligungsstellen des LLUR stärker handlungsorientierend unterstützen. Hilfreicher wäre u. a. die konkrete Benennung förderfähiger und nicht nichtförderfähiger Kosten in den geplanten Förderrichtlinien.

Empfehlungen an SH zur Organisationsstruktur und zu Personalressourcen

Hier gilt es zu allererst die Stärken zu sichern. Dazu gehören die folgenden Aspekte:

- Eine große Stärke der Organisationsstruktur des ZPLR ist die weitgehende Homogenität der involvierten Institutionstypen. Diese sollte erhalten bleiben und auf Verlagerungen von Aufgaben aus der Landesverwaltung heraus verzichtet werden.
- Insbesondere auf eine Kommunalisierung anlastungsrelevanter Aufgaben (z. B. Bewilligung von Fördermaßnahmen) sollte aufgrund der grundsätzlichen verwaltungswissenschaftlichen Bedenken und Erfahrungen in anderen Bundesländern verzichtet werden.
- Veränderungen durch Umstrukturierungen sollten nur nach umfassenden Abwägungen der Implikationen für alle an der Umsetzung Beteiligten und für alle Dimensionen von Förderung (Ziele, Akzeptanz etc.) erfolgen.

Optimierungsansätze werden in den folgenden Punkten gesehen:

- Im Sinne der stärkeren Bündelung von Ressourcen, der Homogenität des fördertechnischen Vollzugs und der Nutzung von Synergieeffekten sollte erwogen werden, bestimmte Zahlstellenaufgaben innerhalb der Zahlstellenstruktur zu bündeln. Dies könnte auch zu einer Entlastung der Fachreferate führen. Eine solche Zentralisierung wird mit personellem Mehrbedarf verbunden sein.

- Ein weiterer Punkt ist der Bedarf nach einer stärkeren Wahrnehmung der Koordinierungs- und „Filterungsfunktion“ der Zentraldezernate im LLUR als Bindeglied zwischen Fachreferaten und regionalen Bewilligungsstellen. Diese sind derzeit personell nicht ausreichend ausgestattet, um die Informationskoordination und -aufbereitung zufriedenstellend ausüben zu können. Dies gilt auch für die Fachreferate selbst.
- Ähnliches gilt für die VB, die über die Koordination und Initiierung von Kommunikationsprozessen hinaus in zentralen Feldern verstärkt Vorgaben (z. B. zur Gestaltung von Auswahlkriterien) machen sollte. Diese Anforderung an die VB sollte auch durch eine organisatorisch herausgehobene Stellung, beispielsweise als eigenständiges Referat ohne gleichzeitige Zuständigkeit für Fördermaßnahmen, unterstützt werden.
- Die Zuständigkeit der LGSH für den Vertragsnaturschutz sollte sowohl aus fachlicher Sicht als auch aus Gründen der Verwaltungsökonomie fortgesetzt werden. Gewisse Defizite wurden im Bereich des Schnittstellenmanagements (u. a. Organisation der VOK) zwischen Ministerium/LLUR/Landgesellschaft identifiziert. Es sollten Wege gefunden werden, diese auszuräumen.
- Für die fachlichen Stellungnahmen sollten zur Verfahrensoptimierung, beispielsweise im Zentralreferat des LLUR, Kapazitäten aufgebaut oder für die Kreise verbindliche Standards und Fristen für deren Erstellung eingeführt werden.

Wesentliche Empfehlungen zur IT-Landschaft in SH

- Ein gemeinsames Vorgehen im ZIAF-Verbund hat sich für ELER-InVeKoS als sehr hilfreich erwiesen. Je spezieller die Maßnahmen werden, desto geringer wiegen aus Sicht der betroffenen Fachbereiche die Vorteile aus dem gemeinsamen Verbund und dem zentralen System. Zukünftig sollten die Vorzüge des einheitlichen und umfassenden IT-Systems profil c/s für die revisionssichere einheitliche Abwicklung und fachliche Steuerung mit einem für alle Maßnahmenbereiche angemessenen Aufwand-Nutzen-Verhältnis weiter ausgebaut werden. Schnittstellen zu anderen parallelen (Fach-)Systemen sollten insbesondere aus Sicht des Referates Leitung der ZS vermieden werden. Dieser Aspekt sollte mittel- bis langfristig auch für den Vertragsnaturschutz nochmals erwogen werden.
- Falls sich Anpassungsbedarf ergibt, z. B. aufgrund geänderter EU-Regularien oder RL-Änderungen, sollten notwendige EDV-Anpassungen schneller vorgenommen werden. Dies erfordert teilweise eine größere Schlagkraft der Fachreferate für dieses Aufgabenfeld. Zudem ist ein ausreichender Vorlauf und Personal für die Testphasen neu erstellter Module vorzusehen, damit Fehlerbehebungen nicht im laufenden Betrieb vorgenommen werden müssen.
- Da die Kommunikation zwischen den fachlich Zuständigen und den ProgrammierInnen davon abhängig ist, wie sehr sich beide Seiten in die Denkweise des jeweils anderen hineinversetzen können, wäre es sinnvoll, die Kommunikation an dieser Schnittstelle zu optimieren.

Alle Statistiken und Berichte sollten automatisiert erstellt werden können (einschließlich der in das Monitoring zu integrierenden nationalen Förderung). Dazu zählen auch verbesserte und erweiterte IT-Module für das verlässliche Finanzmonitoring.

10.2.2 Mitnahmeeffekte, Additionalität und Fehlallokationen

Mitnahmeeffekte, fehlende Additionalität und Fehlallokation vermindern die Effizienz des Fördermitteleinsatzes, da sie die Nettoeffekte der Förderung reduzieren (Clausen und Trettin, 2003). Die eingesetzten Mittel und der mit ihnen verbundene Verwaltungsaufwand lösen keine zusätzlichen, ggf. sogar negativen Wirkungen aus und stehen nicht für wirksamere Maßnahmen zur Verfügung. Während die Effekte bereits in die Wirkungsbewertungen der einzelnen Maßnahmen bzw. Wirkungsfelder (siehe Kapitel 9) eingeflossen sind, geht es an dieser Stelle um eine Gesamtschau der Effekte und deren Einfluss auf den effizienten Ressourceneinsatz.

10.2.2.1 Mitnahmeeffekte bei privaten ZWE

Mitnahmeeffekte liegen vor, wenn ein Projekt oder eine bestimmte Art der Flächenbewirtschaftung ganz oder teilweise auch ohne die ELER-Förderung durchgeführt worden wäre. Diese Effekte sind im Rahmen von Förderung nicht gänzlich zu vermeiden. Ihr Ausmaß ist aber über die Förderausgestaltung beeinflussbar. Im CMEF werden Mitnahmeeffekte vor allem mit Blick auf private ZWE definiert (EU-KOM, 2006b). Die Evaluation folgt diesem Ansatz. Vergleichbare Effekte bei der Förderung öffentlicher ZWE werden unter dem Begriff der mangelnden Additionalität beleuchtet. Im Zusammenhang mit einzelbetrieblichen Förderungen führt Mitnahme erstens zu Wettbewerbsvorteilen gegenüber Konkurrenten und zweitens zur Substitution privater Mittel durch öffentliche Mittel. Bei fehlender Additionalität im öffentlichen Bereich geht es eher um die Verschiebung von Haushaltsmitteln zwischen Finanzierungsebenen.

Ob Mitnahmen toleriert werden können, bemisst sich an der fachlichen „Wichtigkeit“ einer Maßnahme und an den Kosten, die für ihre Vermeidung entstünden. Dabei sind auch förderpolitisch gewollte Effekte, wie beispielsweise Vergrößerungs-, Vorzieh- oder Anpassungseffekte, zu berücksichtigen, die mit teilweisen Mitnahmen verbunden sind. Daher wird im Rahmen der Evaluation zwischen den Fällen mit vollständiger Mitnahme und denen mit teilweiser Mitnahme differenziert. Methodisch ist die Identifizierung von Mitnahmeeffekten nach wie vor eine Herausforderung. Die meisten Maßnahmenbewertungen haben den Weg von ZWE-Befragungen zu hypothetischen Handlungsoptionen ohne Förderung gewählt. Deren Ergebnisse wurden mit anderen Methoden (Experteneinschätzungen, Literaturanalysen etc.) validiert. **Tabelle 69** stellt für die Maßnahmen mit privaten ZWE die Ergebnisse nach Maßnahmengruppen zusammen.

Tabelle 69: Anteil ausgezahlter Fördermittel für private ZWE mit vollständiger Mitnahme nach Maßnahmengruppen

| Maßnahmengruppen | | Maßnahmen mit privaten ZWE | öffentliche Fördermittel | öffentliche Fördermittel für private ZWE mit vollständiger Mitnahme | |
|---------------------------------------------|-----|---------------------------------|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|------------|
| | | | 2007 - 2015 für private ZWE in Euro | in % | in Euro |
| Produktive betriebliche Investitionen | [1] | 121, 123, 311, 312, 313, Leader | 43.250.811 | 31 | 13.540.347 |
| Private Investitionen ländliche Entwicklung | [1] | 322, 323/1, Leader | 26.469.761 | 27 | 7.038.963 |
| Berufliche Qualifizierung | [1] | 111, 331 | 2.052.026 | 6 | 120.495 |
| Flächenbezogene Maßnahmen | [2] | 212, 213, 214, 221, 227 | 159.092.475 | 2 | 3.313.277 |

[1] Auf der Grundlage von ZWE-Befragungen. Im Fall des AFP auf Experteneinschätzungen.

[2] AUM (214): Ergebnisse der betriebsgruppenbezogenen und regional differenzierten Akzeptanzanalyse nach Teilnehmerprofil; AZ (212): Einschätzung folgt der Maßnahmenbewertung auf der Grundlage der Auswertung der Agrarstrukturerhebung, der Testbetriebsdaten und weiterer Gemeindedaten (siehe Kapitel 6.2).

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der maßnahmenbezogenen Ergebnisse.

Insgesamt wurden von 2007 bis 2015 ca. 230 Mio. Euro öffentliche Mittel an private Zuwendungsempfänger ausgezahlt. Das waren nur rund 26 % des Programmvolumens. Davon waren 10,4 % (24 Mio. Euro)¹³⁷ mit vollständiger Mitnahme verbunden, d. h. die Flächenbewirtschaftung bzw. die Projekte wären in identischer Weise auch ohne Förderung erfolgt, sodass von der Förderung keine zusätzlichen Effekte ausgegangen sind. Damit zeichnet sich SH im Vergleich der untersuchten Länder durch niedrige Mitnahmen aus. Das ist zum einen auf die Dominanz der öffentlichen Ausgaben (u. a. Küstenschutz) zurückzuführen, aber auch auf die Ausgestaltung der an Private adressierten Maßnahmen, insbesondere im Bereich der Flächenförderung.

Die Gruppe der **produktiven betrieblichen Investitionen** war mit 31 % am deutlichsten von Mitnahmen betroffen. Hier lag das AFP aufgrund der Ausgestaltung (sehr geringe Fördersätze) mit eingeschätzten 75 % vollständigen Mitnahmen über denen der anderen Bundesländer. Dies ist der Ausgestaltung der „Ausschleichphase“ aus der klassischen Investitionsförderung geschuldet. Da das AFP aber insgesamt nur ein geringes Mittelvolumen aufwies, schlugen diese förderpolitisch bedingten Effekte insgesamt weniger zu Buche. Bei der Diversifizierung (311) wurde z. B. über Prosperitätsprüfung, Mindestinvestitionsvolumen und zielorientierte Förderausrichtung versucht, die Mitnahmen gering zu halten. Auch bei V&V (123) sind entsprechende Ansätze vorhanden. Beide Maßnahmen wiesen mit 15 bzw. 12 % vollständigen Mitnahmen ähnliche Effektstärken auf. Hier dominieren deutlich teilweise Mitnahmen (um die 70 % der Fälle), da zwar auch ohne Förderung investiert worden wäre, aber später kleiner oder mit anderen Standards. Die

¹³⁷ Das waren insgesamt knapp 3 % der ausgezahlten Fördermittel in der Programmlaufzeit.

betrieblichen Investitionen unter Leader und der Tourismusförderung weisen mit rund zehn Prozent Mitnahmen, die aufgrund der Befragungsergebnisse ermittelt wurden, geringe Werte auf.

Die **privaten Investitionen für die ländliche Entwicklung** spielten im Programm insgesamt keine bedeutende Rolle. Die auftretenden Mitnahmeeffekte sind insbesondere auf die privaten Investitionen im Rahmen der Dorferneuerung zurückzuführen. Hier lagen die Angaben der Befragten bei 34 %, die auch ohne Förderung die gleiche Maßnahme durchgeführt hätten. Zusätzlich traten teilweise Mitnahmen auf: „man hätte ohne Förderung auch, aber anders gebaut“. Diese Mitnahmen sind jedoch häufig unmittelbar mit dem Förderziel bzw. den Förderauflagen verbunden: z. B. Einhalten ortstypischer Bauweisen und der Denkmalschutzanforderungen, energetische Sanierung etc. Da die Förderung insbesondere die Mehrkosten durch die besonderen Anforderungen an die Art und Weise des Vorhabens abdeckt, waren diese teilweisen Mitnahmen von geringer Relevanz für die Beurteilung der Fördereffizienz.

Besonders auffällig im Ländervergleich ist der geringe Anteil an Mitnahmen bei der Gruppe der **flächenbezogenen Maßnahmen** mit nur zwei Prozent. Diese werden lediglich bei der forstlichen Förderung (16 % bei 227) und der Teilmaßnahme Dauergrünlandprogramm unter 214 hervorgehoben. Aufgrund der ansonsten inhaltlichen anspruchsvollen Konzeption (Kulissen, Förderauflagen etc.) bei den AUM traten darüber hinaus keine Mitnahmen auf (siehe Kapitel 6.4). Das Dauergrünlandprogramm (214/1) wurde zudem bereits während der Förderperiode u. a. wegen des geringen Auflagenniveaus eingestellt. Durch die Fokussierung der AZ (212) auf die Inseln ohne feste Landanbindung werden genau die Betriebe erreicht, die einen durch die Lage des Betriebes bedingten Nachteil gegenüber anderen Betrieben außerhalb der Förderkulisse aufweisen. Zusätzlich wird die Effektivität der Förderung durch die Bindung an die Prosperitätsschwelle für außerlandwirtschaftliches Einkommen erhöht. Diese Treffsicherheit wiesen die anderen EPLR in Bezug auf die AZ nicht auf (siehe Kapitel 6.2).

Bei der **Qualifizierung** (111) wurde nach der Stärke der Anreizfunktion der Angebotsverbilligung für die Teilnahme bzw. Inanspruchnahme gefragt. Mit 7 % war die Einschätzung, auch ohne Verbilligung teilgenommen zu haben, im Ländervergleich sehr niedrig. Für den weit überwiegenden Teil der Teilnehmenden war die Verbilligung ausschlaggebend für die Inanspruchnahme der Maßnahme. Bei der Energieberatung unter 331 sind keine Mitnahmen zu vermuten.

10.2.2.2 Fehlende Additionalität oder Fehlallokation bei öffentlichen ZWE

Das Prinzip der Additionalität („Zusätzlichkeit“) besagt, dass Finanzmittel nur unter der Voraussetzung bereitgestellt werden, dass hierdurch keine öffentlichen Strukturausgaben eines Staates ersetzt werden. Mit der zunehmend angespannten Lage der öffentlichen Haushalte, insbesonde-

re der Kommunen, haben sich die Forderungen nach Additionalität der Mittel relativiert.¹³⁸ Auch wenn die Zusätzlichkeit ein Grundprinzip der EU-Förderpolitik darstellt, werden in der Praxis vermutlich öffentliche Beihilfen oder ähnliche strukturelle Ausgaben der Mitgliedstaaten durch die EU-Mittel verdrängt.¹³⁹

Die Bewertung dieses Verdrängungsprozesses im Hinblick auf die Fördereffizienz des Programms hängt von der Systemgrenze der Betrachtung ab. Die jahrelang zurückgestellten Investitionen in die Daseinsvorsorge und Basisinfrastruktur engen den aktuellen finanziellen Spielraum gerade der Kommunen in Schleswig-Holstein stark ein, sodass nur das Notwendige – und bereits Geplante – finanziert werden kann. Förderung kann unter diesen Rahmenbedingungen von der öffentlichen Hand strategisch unterschiedlich genutzt werden bzw. mit unterschiedlichen positiven bzw. negativen Effekten verbunden sein. Additionalität und die Gefahr von Fehlallokationen (Fehlallokation) liegen dabei dicht beieinander. Folgende Aspekte und Wechselwirkungen sind zu berücksichtigen:

- Einsatz der ELER-Mittel für die Vorhaben, die das Programm ermöglicht, und Einsatz der „freierwerbenden“ Mittel für andere ebenso dringende Handlungsfelder, für die keine Fördergelder zur Verfügung stehen. In der Summe könnte hierdurch ein Mehrwert entstehen („externe Additionalität“).
- Fehlallokation aufgrund des Drucks, dass Fördermittel „abfließen müssen“. Gerade in der Anfangsphase eines Förderprogramms kann es zu „second-best-“ oder Schubladenlösungen zu Lasten der Fördereffizienz kommen. Fördermittel können durch eine „verschobene Risikobewertung“ dazu verleiten, „überflüssige“ oder überdimensionierte Projekte unter Abkehr von regionalen Zielvorstellungen und Bedarfen durchzuführen. Solche Fehlallokationen durch unterschiedlichste Politikinstrumente werden gerade im Hinblick auf schrumpfende Regionen bzw. eine nachhaltig finanzierbare Infrastruktur etc. thematisiert (Oberndörfer, 2014).

Eine umfassende Analyse dieser Zusammenhänge würde einen systemischen Bewertungsansatz erfordern, der über die Bewertung des ZPLR deutlich hinausginge. Hinweise zu den verschiedenen Aspekten von Additionalität bzw. Fehlallokationen konnten zwar aus den Untersuchungsansätzen der Maßnahmenbewertungen herausgearbeitet werden; eine eindeutige Bewertung des effizienten Ressourceneinsatzes ist nicht möglich.

Für den Aspekt der **Additionalität** wurden analog zum Vorgehen für die Mitnahmen auch die öffentlichen Vorhabenträger im Rahmen der Maßnahmenbewertungen nach der Zusätzlichkeit der geförderten Vorhaben befragt. Daneben wurden andere Untersuchungen und Literatur herange-

¹³⁸ So ist z. B. in der Programmplanungsperiode 2014 bis 2020 für Deutschland keine Prüfung der Additionalität vorgesehen (BMW, 2014).

¹³⁹ Dieser Verdrängungseffekt wird von Ederveen et al. (in Woon Nam und Wamser, 2010) auf 17 % der Mittel geschätzt.

zogen. Die Einschätzung der ZWE, inwieweit die Vorhaben auch ohne Förderung realisiert worden wären, hing stark von der Betrachtungsweise und den oben genannten Zusammenhängen ab.

Insgesamt spielte das Problem fehlender Additionalität eine untergeordnete Rolle. Nur 2 % der öffentlichen Mittel, die an öffentliche Vorhabenträger ausgezahlt wurden (1,5 % der gesamten Programmmittel), waren nach diesen Einschätzungen mit fehlender Additionalität verbunden. Diese wurde bei den Maßnahmen 313, 322, 323/1 und Leader thematisiert. Bei insgesamt einem Zehntel der Fördermittel gaben die Befragten an, dass sie das Vorhaben aufgrund der Dringlichkeit auch ohne Förderung umgesetzt hätten.

Statt einer fehlender Additionalität wurde in den Befragungen die gegebene Zusätzlichkeit und die Anstoßwirkung der Förderung herausgestellt, insbesondere für die Tourismusförderung (313). Durch die Förderung wurden oftmals überhaupt kritische Größen für (regionale) Effekte erreicht. Nach Einschätzung einer Vielzahl von befragten VertreterInnen aus Kommunalverwaltungen wären Projekte ohne Förderung nicht oder viel später, kleiner oder einfacher möglich gewesen wären, weil die Gemeinden die Mittel nicht aufbringen können (siehe 8_MB AktivRegionen). Durch die ELER-Förderung haben sich die Handlungsspielräume der Kommunen vergrößert, gerade für Vorhaben, für die trotz Bedarf keine Finanzierung möglich gewesen wäre. Dies betrifft in Schleswig-Holstein insbesondere Projekte für die Zielgruppe der Jugendlichen.

Auch Fälle mit nur teilweiser Additionalität (das Vorhaben wäre zwar auch realisiert worden, aber anders) wurden häufiger genannt. Bei den AktivRegionen wären laut Angaben der ZWE ohne die Förderung 16 % der Vorhaben später, 20 % schrittweise und 25 % kleiner durchgeführt worden (Mehrfachnennungen waren möglich). Gerade bei den Vorhaben, die größer dimensioniert wurden, sollte nach einer gewissen Zeit noch einmal überprüft werden, ob sie wirklich ausgelastet und langfristig tragfähig sind, um Schlussfolgerungen ziehen zu können. Bisherige Befragungen zeigten, dass gravierende Probleme mit der Finanzierung von Folgekosten selten waren (siehe 8_MB AktivRegionen, Kapitel 4.5).

Im Rahmen der Evaluation wurde ebenfalls versucht, sich dem Aspekt der **Fehlallokationen durch Fehlanreize** zu nähern. Zusammenfassend lässt sich aus den empirischen Erkenntnissen der Maßnahmenbewertungen auf folgende Grundprobleme der Förderausrichtung des ZPLR sowie der ELER-VO insbesondere in den Schwerpunkt-3 und -4-Maßnahmen schließen:

- Wesentliche Bedarfe sind nach Auffassung einiger Akteure durch das Programm und den ELER nicht förderfähig. In ländlichen Kommunen gibt es einen hohen Bedarf für Ersatzinvestitionen bzw. Sanierungsinvestitionen der bestehenden Infrastruktur (Nah- und Grundversorgung) als Voraussetzung für den Erhalt und die Entwicklung der Funktionsfähigkeit ländlicher Kommunen. So ist die zunehmende Lücke aus der Leistungsfähigkeit kommunaler Finanzen und dem gegebenen Sanierungsbedarf ein grundsätzliches Problem. Förderung soll prinzipiell Neues schaffen – die kommunalen Finanzen reichten teilweise aber noch nicht einmal aus, um das Alte zu erhalten.

- Die erwähnte prekäre Haushaltslage vieler Kommunen gekoppelt mit der im ELER verankerten Notwendigkeit der öffentlichen Kofinanzierung der Projekte erhöhte generell die (räumlichen und inhaltlichen) Fehlallokationsrisiken. Es zeigten sich hinsichtlich der Kofinanzierung bei Leader deutliche Probleme. Zum einen wurden teilweise Projekte privater Träger nicht realisiert, weil die Gemeinden nicht bereit waren, Mittel für die Kofinanzierung bereitzustellen, und auch keine anderen Quellen zur Verfügung standen. Damit verhinderte das zwingende Erfordernis der öffentlichen Kofinanzierung der ELER-Mittel aus Sicht der regionalen Akteure Projekte, die für die Regionen wichtig gewesen wären. Vor allem finanzschwächere Kommunen haben Probleme, die Kofinanzierung und die personellen Ressourcen für die Umsetzung aufzubringen. Gleichzeitig würden z. T. die Kommunalverwaltungen eher mehr umsetzen wollen, aber die Gemeindepolitik verweist auf die leeren Kassen in den kommunalen Haushalten.

10.2.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Mitnahmeeffekte haben die Effizienz des Ressourceneinsatzes in geringem Maße reduziert. Insgesamt waren rund ein Zehntel (24 Mio. Euro)¹⁴⁰ der an private ZWE ausgezahlten Mittel mit vollständiger Mitnahme verbunden. Damit zeichnet sich SH im Vergleich der untersuchten Länder durch niedrige Mitnahmen aus. Einen wesentlichen Anteil an den aufgetretenen Mitnahmen hatten die einzelbetrieblichen Investitionsförderungen. Bei den AUM konnten Mitnahmen bis auf das Dauergrünlandprogramm (214/1) weitestgehend ausgeschlossen werden, da die Maßnahmenausgestaltung (Auflagenniveau und Kulissenbindung) anspruchsvoller als die nationale Rahmenregelung (GAK) ausfiel.

Im Programm 2014 bis 2020 sollte Schleswig-Holstein die Ausrichtung der Förderung im investiven Bereich an öffentlichen Gütern weiter fokussieren. Wesentlich zur Mitnahmevermeidung sind die klare Zielformulierung der Maßnahmen und darauf abgestimmte konsistente Förderbedingungen und -auflagen. Daher sollte mit dem AFP der bereits seit 2014 eingeschlagene Weg auf zielgerichtete Investitionsanreize für die Bereitstellung von hohen Tier- oder Umweltschutzstandards weiterverfolgt werden. Diese Aspekte werden von den Betrieben unter gegebenen Marktverhältnissen nicht in ausreichendem Maß berücksichtigt. Bei der V&V-Förderung sollte ebenfalls angesichts des derzeit günstigen Zinsniveaus und der Kreditkonditionen die auf Wachstum und Rationalisierung ausgerichtete Kapitalförderung ausgesetzt werden. Im Fall von fehlenden Sicherheiten bei grundsätzlich rentablen Investitionen könnten Ausfallbürgschaften als Alternative in Erwägung gezogen werden, um hohe Mitnahmeeffekte zu verringern. Zudem sollte erwogen werden, die Förderung auf gesellschaftlich erwünschte Investitionen mit erhöhten Risiken (z. B. Innovationen) gezielter zu fördern, z. B. durch stärkere Priorisierung von Innovationsaktivitäten in Projektauswahlkriterien.

¹⁴⁰ Das waren insgesamt knapp 3 % der ausgezahlten Fördermittel in der Programmlaufzeit.

Für die AUM sollte der bereits eingeschlagene Weg einer ambitionierten Maßnahmenausgestaltung fortgesetzt werden, wodurch u. a. sichergestellt wird, dass sich die Förderung vom Stand der Technik und den regional ohnehin praktizierten Wirtschaftsweisen abhebt. Gegebenenfalls sind regionale Differenzierungen des Angebots erforderlich. Die AZ sollte mit der Beschränkung auf Inseln ohne feste Landanbindung fortgeführt werden, da damit klare Standortnachteile kompensiert werden (siehe Kapitel 6.2). Zudem sollte auch weiterhin an einer Prosperitätsschwelle festgehalten werden.

Die Ausführungen zu den Aspekten Additionalität und Fehlallokation zeigen deren Vielschichtigkeit und das Erfordernis systemischer Betrachtungen, die im Rahmen einer Programmbewertung nicht zu leisten sind. Wesentliche Schlussfolgerungen lassen sich aber dennoch ziehen.

- Die Additionalität der eingesetzten Mittel ist hoch, da die Lage der öffentlichen Haushalte bei gleichzeitig wachsenden Aufgaben und Investitionsdruck sehr angespannt ist und damit auch Bereiche der Daseinsvorsorge über Förderprogramme abgedeckt werden müssen. Im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes sollten Politik und Verwaltung zwei grundlegenden Fragestellungen nachgehen: Erstens, ob einige Maßnahmen vor dem Hintergrund der hohen IK- und Transaktionskosten und Unsicherheiten in den „Zumutungen des Zuwendungsrechts“ (Gürtler, 2013) richtig aufgehoben sind. Das betrifft insgesamt Maßnahmen zur Förderung der Infrastruktur zur Versorgung der ländlichen Bevölkerung (Wegebau, Hochwasserschutz etc.). Diese Maßnahmen sind absolut notwendig, es sollte aber die Trennlinie zwischen steuer- bzw. zuweisungsfinanzierter Daseinsvorsorge und der Entwicklung innovativer Lösungen und neuer Handlungskonzepte über Förderung und Modellvorhaben von der Politik kritisch überprüft und neu gezogen werden. Die zweite Frage zielt in die gleiche Richtung. Eine strukturelle Lücke zwischen Sanierungsbedarf und Leistungsfähigkeit kommunaler Finanzen sollte (nicht ausschließlich) über Fördermaßnahmen geschlossen werden. Ohne Sanierung und Erhalt vorhandener Infrastruktur macht der Anreiz für neue Einrichtungen über Förderung nur bedingt Sinn.
- An die EU ist die folgende Empfehlung zu adressieren: Die im ELER festgeschriebene Begrenzung auf die Kofinanzierung öffentlicher Mittel hat sich als ein Hemmnis gerade für die effiziente Umsetzung bottom-up entwickelter regionaler Strategien erwiesen. Diese Beschränkung ist im EFRE und ESF nicht gegeben. Im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes sollte der ELER die Regelung in den anderen ESI-Fonds nachvollziehen und ebenfalls private Kofinanzierungsmöglichkeiten eröffnen, um den Handlungsspielraum zu vergrößern. Das heißt aber nicht, dass der öffentliche Sektor sich von den öffentlichen Aufgaben gerade im Bereich der Daseinsvorsorge zurückziehen soll. Ein positives Beispiel für die Förderperiode 2014 bis 2020 stellen diesbezüglich die AktivRegionen dar. Hier unterstützt das Land mit Landesmitteln regionale Kofinanzierungstöpfe. So kommt für jeden Euro, den die Kommunen der Region zur Verfügung stellen, auch ein Euro aus Landesmitteln hinzu. Dadurch werden die gemeinsame Verantwortung verdeutlicht und Projekte privater Träger erleichtert.

10.2.3 Effizienzsteigerung durch Synergieeffekte

Das mehrstufige Untersuchungskonzept zu den Aspekten Komplementarität und Synergien wurde in der HZB entwickelt (Fährmann et al., 2010) und konzentrierte sich in dieser Phase auf die Untersuchung der Bedingungen und Voraussetzungen für die Entstehung von Synergien. Diese liegen u. a. im Angebot komplementärer Fördermaßnahmen für bestimmte Wirkungsfelder und einer strukturellen Kohärenz. Strukturelle Kohärenz bezieht sich auf den organisatorischen Rahmen (Akteure und Verfahren der Abwicklung), der den Einsatz komplementärer Maßnahmen optimiert. Dazu gehören die gegenseitige Kenntnis, eine proaktive Abstimmung sowie die gegenseitige Berücksichtigung bei Priorisierungen. Besonders gestärkt werden diese Aspekte durch integrierte Maßnahmenumsetzungen sowie (räumlich) bündelnde Fachplanungen und Konzepte.

Für die wesentlichen Wirkungsfelder des ZPLR wurde im Rahmen der Vertiefungsthemen untersucht, welche (komplementären) Maßnahmen mit ihren jeweiligen Wirkungsmechanismen und Wirkungsbeiträgen zu den übergeordneten Zielen beitragen. Inwieweit diese komplementären Maßnahmenangebote als schlüssig und vollständig gewertet wurden, ist den Ausführungen in den Modulberichten der Vertiefungsthemen sowie deren Zusammenfassungen unter Kapitel 9 und der Gesamtbetrachtung unter Kapitel 11.1 zu entnehmen. Im Folgenden geht es um synergetisch bzw. multifunktional wirkende Maßnahmen und Synergien zwischen Maßnahmen.

Synergetisch bzw. multifunktional wirkende Maßnahmen

Bei den Maßnahmen Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen (111) und Flurbereinigung (125/1) sowie Leader (41) handelte es sich um querschnittsorientierte Instrumente, mit denen sowohl sozio-ökonomische als auch umweltbezogene Wirkungen erzielt wurden. Damit haben diese Maßnahmen ein hohes **Synergiepotenzial**, da sie andere Maßnahmen des ZPLR flankieren und unterstützen konnten. **Multifunktionalität** spielte im ZPLR in erster Linie im Bereich der umweltbezogenen Maßnahmen eine Rolle. Viele Teilmaßnahmen der AUM (214) erzielten ein Mehrfaches an Wirkung durch ihre Multifunktionalität, da sie gleichzeitig positive Effekte auf mehrere Schutzgüter (v. a. Wasser, Biodiversität und Klimaschutz) hatten (siehe 6.4_MB AUM). Dies gilt insbesondere für den Ökolandbau. Neben den AUM sind auch der Waldumbau unter 227 sowie 323/2 Naturschutz und Landschaftspflege (inkl. Moorschutz) und 323/3 WRRL (inkl. HC) zu nennen. Letztere haben sowohl eine Bedeutung für die Biodiversität, den (Oberflächen-)Gewässerschutz als auch für den Klimaschutz. Die für diese Maßnahmen eingesetzten Mittel (ca. 17 % der gesamten ZPLR Mittel) waren mit Wirkungen für mehrere Wirkungsfelder verbunden. Hier sollte nach Wegen gesucht werden, um die Akzeptanz der Maßnahmen weiter zu stärken.

Synergien zwischen Maßnahmen

Im Verständnis der EU-KOM geht es bei Synergien um das Zusammenwirken von verschiedenen Instrumenten oder Maßnahmen, d. h. die Wirkungen von Maßnahmen werden beeinflusst und insgesamt verstärkt. Von besonderem Interesse sind dabei schwerpunktübergreifende Synergien (EU-KOM, 2006c). Synergiewirkungen können über unterschiedliche Mechanismen erzeugt wer-

den. Wesentlich im Zusammenhang mit der Umsetzung und Steuerung der Fördermaßnahmen waren folgende:

- Effekt der kritischen Masse (Kumulationseffekt): Ein Projekt/eine Fördermaßnahme allein würde keine Wirkung (auf betrieblicher Ebene) oder keine (zusätzlichen), z. B. regionalwirtschaftlichen Wirkungen in der Fläche erzielen.
- Befreiungseffekt/Verstärkungseffekt: Die Realisierung eines Projektes beseitigt Hemmnisse anderer Projekte (Verfügungsrechte, Qualifizierung); auch eine Verstärkung bzw. Sicherung der Wirkungen einer anderen Maßnahme kann hierdurch erreicht werden (z. B. Qualifizierung parallel zur Investition, Verbreitung von Arten der Blühstreifen in Flächen des Ökolandbaus).

Im Rahmen der Ex-post-Bewertung wurde versucht, über einzelne Fallstudien und Analogieschlüsse Synergien zwischen komplementären Maßnahmen zu identifizieren (siehe **Tabelle 70**). Wesentlich für die Beurteilung der Wahrscheinlichkeit und der Stärke der eintretenden Synergiewirkungen ist die Art der Synergiegenese. Es wurden unterschieden:

- nachfrageinduzierte „ungelenkte“ Synergieeffekte (S_N),
- förderstrategisch konzipierte Effekte in Richtlinien (Verknüpfungen, Kumulationen, Stärkung durch entsprechende Auswahlkriterien und deren Gewichtung etc.) (S_{SK}),
- planerisch gesteuerte Effekte durch zeitliche und räumliche Koordination anhand von Planungen mit Bündelungsfunktion und/oder Gremien/Akteure vor Ort (S_G).

Die Tabelle 71 enthält beispielhafte Entstehungszusammenhänge für die in der obigen Matrix abgebildeten Synergien.

Tabelle 70: Synergieeffekte zwischen Maßnahmen für die unterschiedlichen Wirkungsfelder

| Code | Kurzbezeichnung | SP 1: Wettbewerbsfähigkeit | | | | | SP 2: Umwelt und Landschaft | | | | | | | | SP 3: Lebensqualität und Diversifizierung | | | | | | | | | | Leader | | | | | | | |
|----------|--------------------------------------------------------|----------------------------|-----|-----|-------------|-------------|-----------------------------|-----|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------------------------------|-----|-------|-------|-----|-----|-------|-------|-------|-------|--------|--------------|--------------|-------|-----|------------|-------------|--|
| | | 111 | 121 | 123 | 125/1 | 125/2 | 126/1, 2 | 212 | 213 | 214/1 | 214/2 | 214/3 | 214/4 | 214/5 | 221 | 227 | 311/1 | 311/2 | 312 | 313 | 321/1 | 321/2 | 321/3 | 321/4 | 322 | 321/1 | 323/2 | 323/3 | 331 | 341 | 4... | |
| 111 | Berufsbildung, Information | | | | | | | | | | | Bio | Bio | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 121 | AFP | | | | W/B Wett | W/B Wett | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | W/B Wett | |
| 123 | Erhöhung Wertschöpfung | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 125/1 | Flurbereinigung | | | | W/B | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | K, Bio, W | K, Bio, W | | | | | |
| 125/2 | Ländlicher Wegebau | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | LQ, W/B | | |
| 126/1, 2 | Hochwasser- und Küstenschutz | | | | | | | | KA | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 212 | Ausgleichszulage | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 213 | Natura-2000-Ausgleichszahlung | | | | | | | K | K | | | K | K | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 214/1 | Dauergrünlandprogramm | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | Bio | | | | | |
| 214/2 | Halligprogramm | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 214/3 | Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer | | | | | | | | | | | Bio | | | | | | | | | | | | | | | | Bio | | | | |
| 214/4 | Ökologische Anbauverfahren | | | | | | | | | | | | Bio | | | | | | | | | | | | | | | Bio | | | | |
| 214/5 | Vertragsnaturschutz | | | | | | | | | | | | Bio | | | | | | | | | | | | | | | Bio | | | | |
| 221 | Mulch- und Direktsaat-Verfahren | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 227 | Nichtproduktive Investitionen Forst | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 311/1 | Diversifizierung (Ldw. Betriebe) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 311/2 | Umnutzung | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 312 | Unternehmensgründung und -entwicklung | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 313 | Fremdenverkehr | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | W/B | | LQ | | |
| 321/1 | Initiative Biomasse Energie | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 321/2 | Kleinkläranlagen | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | Bio | | LQ | | |
| 321/3 | Grundversorgung | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | LQ | | |
| 321/4 | Breitband-Internetinfrastrukturen | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | LQ | | |
| 322 | 322 Dorfneuerung und -entwicklung | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | LQ | | |
| 321/1 | Kulturerbe | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | LQ | | |
| 323/2 | Naturschutz und Landschaftspflege + Lokale Aktionen | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | Bio | | LQ | | |
| 323/3 | Fließgewässer WRRL | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 331 | 331 Bildung und Informationsmaßnahmen | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 341 | Kompetenzentwicklung | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 4.. | Leader | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

| | | |
|-----------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|
| förderstrategisch konzipierte Synergien | planerisch gesteuerte Synergien | nachfrageinduzierte Synergien |
|-----------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|

Bio: Biodiversität, **K:** Klimaschutz, **LQ:** Lebensqualität, **W:** Wasserschutz, **W/B:** Wachstum und Beschäftigung, **Wett:** Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors, **sonst:** andere Wirkungszusammenhänge

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 71: Beispiele für Synergieeffekte im Sinne wirkungsverstärkender Interaktionen

| Kombinationen | Beispiele für Synergieeffekte | Art der Genese/ Interaktion | Quelle |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| Biodiversität | | | |
| AUM (214), Lokale Aktion (323/2), Gewässerschutz (323/3), Stiftungsmittel, Landesmittel | Die Lokalen Aktionen sorgen im Wesentlichen für „Befreiungseffekte“ bei LandnutzerInnen, insbes. in Gebieten, die stark verhärtete Fronten zwischen Naturschutz und Land-/Forstwirtschaft aufweisen. Die GeschäftsführerInnen der Lokalen Aktionen motivieren, betreuen, planen, koordinieren und bündeln Aktivitäten, insbesondere auch aus dem Fundus anderer ZPLR-Maßnahmen aber nicht nur. Sie beziehen auch Initiativen Dritter, Landesmittel, eigene Mittel mit ein. Dadurch können auch in den Gebieten Kumulationseffekte auftreten. | S _{SK} + N Befreiungseffekt und Kumulationseffekte | MB_9.3 |
| Lebensqualität | | | |
| 125/2, 313, 321/3, 322, 323/1+Leader | Die Verbesserung der Lebensqualität dient den genannten Maßnahmen des ZPLR als Leitgedanke, in erster Linie über die Sicherung der Versorgungsinfrastruktur, um eine Verschlechterung der Lebensqualität zu verhindern. Ziel Lebensqualität durch Maßnahmenspektrum abgedeckt: Infrastruktur und Wohnumfeld erreicht Dimensionen Wohnstandortbedingungen, Freizeit; Partizipation durch AktivRegionen Die überwiegend gebündelte Umsetzung über die AktivRegionen bewirkt, dass Projekte nicht unverbunden als separate Einzelprojekte in einer Region nebeneinander stehen, sondern abgestimmt und bedarfsorientiert eingesetzt werden. Das hat insgesamt zu einer Verbesserung der Wohnstandortbedingungen beigetragen. | S _{SK} + N Verstärkungseffekt | Experten-einschätzung; Förderdaten-auswertung |
| Wachstum und Beschäftigung | | | |
| Leader + 313, 321/3 und 322 | Zwischen den einzelnen Maßnahmen gibt es innerhalb von Leader Synergien. Synergien zwischen Schwerpunkt 3 und Leader traten im Wesentlichen zwischen der vorherigen und der Förderperiode 2007 bis 2013 auf, da Leader auch genutzt wurde, um die Ideen aus den LSEn der Vorgängerperiode umzusetzen. Diese Synergie ist nicht in der Matrix enthalten, da sie nur innerhalb von Leader in der Förderperiode 2007 bis 2013 auftaucht. | S _G Kumulationseffekt | regionalisierte Förderdatenanalyse; RM-Befragung |
| 321/1 und 331 | Durch 331 wurde die Beratung für die unter 321/1 geförderten Anlagen finanziert. Diese Beratung war verpflichtend für die Stellung eines Förderantrags. Durch die Beratung, wurden auch Projekte im Voraus ausselektiert. Diese Beratung führte zu einer besseren Ausrichtung der geförderten Anlagen auf den Klimaschutz und zur Reduzierung von Mitnahmeeffekten. Für eine optimale Unterstützungsleistung der Projekte fehlte der Beratung jedoch der begleitende Charakter. Sie erfolgte oft nur zur Antragstellung. | S _{SK} + Verstärkungseffekt | Kapitel 7.6 |
| Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors | | | |
| 121+125/1 und 125/2 + 111 | Die Flurbereinigung und der Wegebau verstärken den verbesserten Einsatz von Produktionsfaktoren (Kostensenkung). Synergien mit Förderfällen im AFP sind eher Einzelfälle und zufällig. Ähnliches gilt für die Bildung, die zur Optimierung von Betriebsabläufen führt und hierüber den Einsatz von Produktionsfaktoren verbessern und die Wertschöpfung erhöhen kann. | S _N Verstärkungseffekt | Experten-einschätzung |

Quelle: Eigene Darstellung.

Für die Verbesserung der Gewässerqualität lag dem ZPLR ein komplementäres Maßnahmenbündel (siehe Kapitel 9.8) zugrunde. Zentrales Instrument waren im Hinblick auf den Grundwasserschutz (Minderung von N-Austrägen) allein die AUM und punktuell die Maßnahme zur Modernisierung der Kleinkläranlagen. Von der Berufsbildungsmaßnahme 111 konnten nur rund 1 % der öffentlichen Ausgaben für Kurse mit Relevanz für das Wasserschutzziel angerechnet werden. Synergetische Wirkungen zwischen Maßnahmen für den Grundwasserschutz konnten empirisch nicht belegt werden.

Biodiversitätsziele wurden im ZPLR von einem Bündel aus Maßnahmen unter allen drei Schwerpunkten verfolgt und zum Teil interaktiv umgesetzt: Bildung und Sensibilisierung (111, 323/2), Landbeschaffung (125/1), Natura-2000-Ausgleichszahlung (213), AUM (214), investiver Naturschutz (323/2) sowie Waldumbaumaßnahmen (227). Ein besonderes Augenmerk verdient die Maßnahme 323/2 Lokale Aktionen. Über diese ist es gelungen, eine hohe Akzeptanz sowie gute Umsetzungsqualität der AUM und eine bessere Identifizierung der Akteure und der Bevölkerung mit den lokalen Ressourcenschutzziele zu erreichen. Dieser Förderansatz wird als beispielhaft angesehen, er sollte daher weiter ausgebaut werden. Die Wirkungspotenziale der Maßnahmen wurden – gerade vor dem Hintergrund der schwierigen gesellschaftlichen/landwirtschaftlichen Situation in SH – strategisch sehr gut erschlossen. Von Relevanz waren auch Synergien zwischen der Flurbereinigung und der Maßnahme 323/2, da die Verfahren die Umsetzung gezielter Maßnahmen erheblich vereinfachen. Rund 14 % des umgesetzten Fördervolumens von Maßnahme 323/2 wurde direkt über die Teilnehmergeinschaft der Flurbereinigung abgewickelt.

Das größte Potenzial im ZPLR für Synergien für regionale Entwicklungsimpulse und die Verbesserung der Lebensqualität lag in der Stärkung des AktivRegionen-Ansatzes (Leader) und der vollständigen Integration aller ILE-Maßnahmen in diese regionalen Prozesse. Grundsätzlich haben sich der Leader-Prozess und die IES als geeignet gezeigt, Vorhaben auf regionaler Ebene zu bündeln und durch das Gremium der LAG einen kohärenten Abstimmungs- und Entscheidungsrahmen herzustellen. Sowohl Schwerpunkt 2 als auch die sektorbezogenen Maßnahmen wurden, trotz der prinzipiellen Öffnung, nicht mit einbezogen. Die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Wegebaumaßnahme über den Leader-Ansatz (siehe Kapitel 5.6) haben aber auch die Grenzen einer sinnvollen Integration von Maßnahmen aufgezeigt, zumal, wenn deren Umsetzung nicht den integrierten Konzepten der Regionen, sondern anderen konzeptionellen Planungen und Erfordernissen folgt.

Die Bündelungs- und Anstoßkraft wurde im Rahmen der Erhebungen zu Leader insgesamt bestätigt. Neben den ZPLR-Vorhaben wurden von 17 Regionen 153 Projekte¹⁴¹ weitere Projekte genannt, die zur Umsetzung der IES auf den Weg gebracht wurden. Als wesentliche „zusätzliche“ Finanzierungsquellen wurden an erster Stelle GAK- und Landesmittel genannt. EFRE und ESF

¹⁴¹ Aufgrund des Spielraums der RegionalmanagerInnen und der Freiwilligkeit bei der Beantwortung dieser Fragen, sind die Daten lückenhaft, weshalb hier kein vollständiges Bild gegeben ist (siehe 8_MB AktivRegionen, Kap. 4.5.3).

spielten auf dieser Ebene keine große Rolle. Zum EFF gab es hingegen enge Verknüpfungen: Die AktivRegionen, die zur Gebietskulisse des Zukunftsprogramms Fischerei gehören, erstellten in einem Arbeitskreis "Fischerei" ein Entwicklungskonzept mit Projekten zur nachhaltigen Entwicklung der Fischwirtschaftsgebiete, welches als Basis für die Förderung aus dem EFF diente.

Zusätzlich zu den in der Matrix enthaltenen Themen wirkten viele Maßnahmen im Hinblick auf die Qualitätssteigerung des Tourismusstandorts Schleswig-Holstein zusammen. Insbesondere die Maßnahmen 125/1 und 125/2, 313, 323/1, Leader und 331 (innerhalb von Leader) spielten eine Rolle. Besonders positiv zu bewerten ist, dass im Rahmen der Befragungen der AktivRegionen insbesondere der Tourismus als das Handlungsfeld bewertet wurde, für dessen effektive Förderung die regionale Ebene besonders gut geeignet ist, und hier aus Sicht der Akteure viel umgesetzt und angestoßen wurde (siehe Kapitel 8.2.5). Allein knapp 20 % der AktivRegionen-Mittel wurden für Projekte des Maßnahmcodes 313 verausgabt. Typischerweise tragen auch andere Maßnahmcodes zum Tourismus bei. So haben insbesondere Projekte zur Dorferneuerung (322) oder zum Kulturerbe (323) positive Wirkungen auf den Tourismus. Der Rückzug des EFRE aus der Fläche und dessen Konzentration auf High-Light-Projekte an der Küste hat bewirkt, dass dieser Topf für die Umsetzung regionaler Tourismuskonzepte nur sehr schwierig bis gar nicht zugänglich war. Daher erklären sich auch die geringen Nennungen von EFRE-Mitteln. Umso wichtiger erscheint es, dass der ELER die touristische Attraktivität im „Hinterland“ durch konzeptbasierte Projektvielfalt stärkt. Die Strukturen in Schleswig-Holstein mit dem LAG-Beirat und dem implementierten Leuchtturmwettbewerb schaffen durch den Austausch, Wettbewerb und Wissenstransfer gute Voraussetzungen für Synergiewirkungen unter dem Gesichtspunkt von Beispiel- und Vorbildwirkung bzw. Stimulation und Impulsgebung.

Um regionale und synergetische Effekte auch zukünftig realisieren zu können, ist es erforderlich, die begrenzten Leader-Budgets durch weitere Schwerpunkt-3-Maßnahmen-Mittel oder die Aufrechterhaltung des Leuchtturmwettbewerbs zu flankieren, um auch großdimensionierte Projekte zur Umsetzung regionaler und landesweiter Ziele zu ermöglichen. Dies ist erforderlich, da diese Projekte trotz eventuellen Bedarfs nicht über die regionalen Budgets umgesetzt werden können. Das haben die Erfahrungen mit der stark reduzierten MarktTreff-Förderung nach der Integration der Maßnahmen 321/3 in Leader gezeigt

Eine bündelnde und damit Kohärenz sichernde Funktion nehmen in Schleswig-Holstein die LLUR mit den Regionaldezernaten ein, über die der überwiegende Teil der Maßnahmen abgewickelt wird. Damit hier ein intensiverer Austausch zwischen den Dezernaten erfolgen kann, müssen Kapazitäten für einen Austausch vorhanden sein. Der derzeitige knappe Personalbestand lässt dies nur in eingeschränkter Form zu.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Synergieeffekte zwischen Maßnahmen konnten identifiziert werden, deren Umfang einen positiven Effekt auf die Fördereffizienz hat, ohne dass dieser näher quantifiziert werden kann. Ein großes Potenzial liegt im Angebot synergetisch wirkender, sogenannter multifunktionaler Maßnah-

men wie dem Ökolandbau und der Moorrenaturierung sowie der Realisierung integrierter Konzept basierter Förderansätze.

Im Sinne einer Effizienzsteigerung sollten die folgenden Aspekte erwogen werden:

- Für Leader ist es wichtig, die bisherigen Stärken wie die gute Vernetzungsarbeit der AktivRegionen weiter zu unterstützen. Die IES sollten in ihrer Bündelungsfunktion weiter gestärkt werden. Die Regionalmanagements als wichtige Kümmerer müssen über ausreichende Personalressourcen verfügen, hierzu ist die im CLLD-Leitfaden gesetzte Größe (zwei FTE) ein passender Richtwert (bisheriger Wert in Schleswig-Holstein ca. 1,25 FTE).
- Wenn – was sinnvoll ist – Beratung zur Begleitung von investiven Förderungen angeboten wird, sollte diese Förderung integriert in der jeweiligen Maßnahme erfolgen und begleitend angelegt sein, nicht nur punktuell. Dies gilt zum Beispiel für die Förderung innovativer Anlagen zur Energiegewinnung, aber auch der Diversifizierungsförderung. Eine flankierende Beratung wurde bisher nicht angeboten, ist aber für den nachhaltigen Erfolg der Förderung ange raten (siehe Kapitel 7.2)
- Die Ressourcenschutz-Synergien könnten durch eine intensivere Steuerung der Maßnahmen noch erhöht werden. Auf bestimmten Standorten, z. B. auf organischen Böden, entlang von Gewässern, auf Flächen mit geringem Grundwasserflurabstand, auf sehr leichten und ertragsarmen Böden usw., sind diese besonders gut zu erzielen. Sie sollten daher vorrangig adressiert bzw. besonders gefördert werden. Durch die entstehenden Synergien multifunktionaler Maßnahmen ließen sich im Sinne eines Ökosystemdienstleistungsansatzes auch höhere Prämien rechtfertigen (public money for public goods).
- An die EU-KOM ist die Empfehlung zu richten, das Berechnungssystem für Prämien für AUM stärker an den erbrachten Leistungen auszurichten und nicht nur an den zusätzlichen Kosten und Einkommensverlusten zu messen. Auf diese Weise könnten insbesondere Maßnahmen mit Synergieeffekten bei mehreren Ressourcen für freiwillige TeilnehmerInnen attraktiver gestaltet werden.
- An die GAK richtet sich die Empfehlung, über eine profilierte Ausgestaltung der AUM deren Multifunktionalität für die Biodiversität zu stärken. Dazu sollten einerseits die Förderbestimmungen (z. B. hinsichtlich Düngereinsatz) strenger gefasst, andererseits zusätzliche freiwillige Module für bestehende Maßnahmen angeboten werden (siehe auch 9.3_MB Biodiversität).

10.2.4 Effizienz des Fördermitteleinsatzes

Die Effizienz der Förderung kann nur umfassend bewertet werden, wenn den Gesamtkosten der Förderung – bestehend aus Fördermitteln und IK – ein Nutzen bzw. quantifizierte Wirkungen gegenübergestellt werden können. Damit sind zwei wesentliche Herausforderungen verbunden:

- Zum einen sind bei der Bewertung von Umwelt- und sozioökonomischen Wirkungen der Nutzenmonetarisierung bzw. der indikatorgestützten Wirkungsquantifizierung enge methodische

Grenzen gesetzt (Fährmann und Grajewski, 2013). Daher war eine (vergleichende) Bewertung der Effizienz verschiedener Maßnahmen themenfeldbezogen nur ansatzweise möglich. Im Bereich der Biodiversität wurden die Kosten der wirksamen Maßnahmen den Wirkungsintensitäten auf einer Ordinalskala gegenübergestellt (siehe 9.3_MB Biodiversität). Für den Grundwasserschutz und den Klimaschutz konnten die Kosten vor dem Hintergrund des Zusammenspiels aus Ressourceneinsatz und Zielerreichung ausgewiesen werden (siehe Kapitel 10.2.4.1).

- Zum anderen weisen sowohl zurückliegende Untersuchungen (Fährmann und Grajewski, 2013) als auch die aktuellen Ergebnisse der IKA darauf hin, dass zwischen der Höhe der IK, den Gesamtkosten und der Intensität der erzielten Wirkungen enge Wechselwirkungen bestehen. Niedrige (relative) IK einzelner Maßnahmen sind daher nicht gleichzusetzen mit einer hohen Effizienz der Förderung im Sinne einer bestmöglichen Wirkung der eingesetzten Fördermittel. Sie sind ein Indikator für eine kostenminimierende Umsetzung von Fördermaßnahmen, nicht aber für einen effektiven Einsatz der Fördermittel. Hohe IK bei Maßnahmen aufgrund eines proaktiven Agierens der Verwaltung durch gezielte Ansprache potenzieller MaßnahmenträgerInnen oder die Ausweisung dezidierter Zielkulissen sind als „Investition“ in die Verbesserung der Wirkung anzusehen.

Bei Optimierungen der Kosten oder der Förderwirkung sind folglich die Gesamtsimplikationen zu berücksichtigen. Das ist insbesondere dann schwierig und mit Risiken von Fehlinterpretationen verbunden, wenn die Wirkungen im Gegensatz zu den Kosten nicht quantifiziert werden können. Führt diese „Erkenntnisschieflage“ dazu, die Ausgestaltung nur auf die Reduzierung von Umsetzungskosten auszurichten, besteht die Gefahr, dass mit dem Mitteleinsatz nur eine geringe Wirkungsintensität einhergeht, da z. B. eine geringe Zielausrichtung (Treffgenauigkeit)¹⁴² der Maßnahme und hohe Mitnahmeeffekte in Kauf genommen werden. Gemäß einer Untersuchung aus England zum Thema „Kosten der Vereinfachung“ können durch die Vereinfachung der Förderansätze hohe Zielverfehlungskosten entstehen. Untersucht wurden Programme zum Schutz und zur Verbesserung der Biodiversität. Übliche Ansätze zur Politikvereinfachung (u. a. regionale und betriebsbezogene Einheitsprämien) gehen demzufolge mit 49 % bis 100 % reduziertem Biodiversitätsnutzen – gemessen in Artenvielfalt, Artendichte und Artenreichtum – der eingesetzten Mittel einher. Es überwiegen Mitnahmen und Überkompensation. Armsworth et al. (2012) kommen zu dem Schluss, dass hohe relative IK in Kauf zu nehmen sind, um diese Effekte zu vermeiden, und die Reduzierung von IK über einfaches Maßnahmendesign durch hohe Zielverfehlungskosten um ein Mehrfaches übertroffen wird.

Im Folgenden wird der Zusammenhang von Kosten und Wirksamkeit anhand der Fördereffizienz von Maßnahmen in den Wirkungsfeldern Biodiversität, Wasser- und Klimaschutz sowie der gesamten Förderstrategie des ZPLR diskutiert.

¹⁴² Als wesentliche Instrumente zur Erhöhung der Treffsicherheit gelten beispielsweise hohe Förderauflagen, strikte inhaltliche bzw. räumliche Auswahlkriterien und differenzierte Förderprämien.

10.2.4.1 Fördereffizienz in den Wirkungsfeldern Biodiversität, Wasser- und Klimaschutz

Die Aussagen zur Fördereffizienz zu den einzelnen Feldern stützen sich auf die Ergebnisse der jeweiligen Vertiefungsthemen (9.3_MB Biodiversität, 9.8_MB Wasser und 9.7_MB Klima).

Biodiversität – enger Zusammenhang aus Kosten und Wirkungsintensität

Tabelle 72 lässt die weite Spanne von ZPLR-Maßnahmen mit Relevanz für Biodiversität in Bezug auf deren relative IK, IK pro ha, Gesamtkosten sowie Wirksamkeit erkennen. Die dargestellten Ergebnisse können als Anhaltspunkt in Bezug auf die Vorzüglichkeit von Maßnahmen im Sinne des effizienten Ressourceneinsatzes dienen. Für die Letztentscheidung über das Maßnahmenangebot sind jedoch weitere Differenzierungen erforderlich, als das im Rahmen des Vertiefungsthemas Biodiversität angewandte fünfstufige Verfahren zulässt. Gerade in diesem Wirkungsfeld spielt es eine wesentliche Rolle, für welche Zielarten die Maßnahme konzipiert wurde.

Tabelle 72: Wirkungsstärke und Kosten von ZPLR-Maßnahmen mit Relevanz für die Biodiversität

| Code | Maßnahmen Kurzname | Biodiversitätsziel | Wirkung | | Implementationskosten | | |
|----------------------------------|-------------------------------------------|--------------------|---------------|----------------------|----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|------------------------------------------------|
| | | | Wirkungsdauer | Wirkungsstärke | bezogen auf öffentl. Fördermittel im Ø 2009-2011 in % | IK je ha oder Vorhaben in Euro | Gesamtkosten je ha in Euro ¹⁾ |
| Flächenbezogene Förderung | | | | | | | |
| 213 | Natura-2000-Prämie | ja | ---- | 0 | 8 | 11 | 142 |
| 214/1 | Dauergrünlandprogramm | ja | ---- | + | 63 | 21 | 56 |
| 214/2 | Halligprogramm | ja | ---- | ++ | 26 | 27 | 129 |
| 214/3 | Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer | nein | ---- | + / ++ ²⁾ | 8 | 6 | 86 |
| 214/4 | Ökologische Anbau- | nein | ---- | + | 8 | 11 | 158 |
| 214/5 | Vertragsnaturschutz | ja | ---- | ++ | 29 | 97 | 436 |
| Forstliche Förderung | | | | | | | |
| 212 | Erstaufforstung | ja | ---> | ++ | 8 | 1.770 | 23.214 |
| 227 | Waldumbau | ja | ---> | ++ | 25 | 524 | 2.599 |
| Investive Umweltmaßnahmen | | | | | | | |
| 125/1 | Flurbereinigung | ja | ---> | + | 20,1 | keine Aussage | |
| 323/2 | Naturschutz und Landschaftspflege | ja | ---> | ++ | 7,0 | 403 ³⁾ | 5.360 ³⁾ |
| 323/3 | Wasserrahmenrichtlinie | ja | ---> | ++ | 26,4 | keine Aussage | |

Wirkungsdauer: ---> = dauerhaft/permanent, ----| = nicht dauerhaft/temporär.

Wirkungsstärke (positiv/negativ): +/- = gering, ++/-- = bedeutsam, 0 = Wirkung zu vernachlässigen trotz Ziel

1) Summe aus durchschnittlich gezahlter Förderprämie und Implementationskosten.

2) Untermaßnahmen: Winterbegrünung +, Schonstreifen ++, Wirtschaftsdünger /.

3) Bezogen auf die Teilmaßnahmen Biotopgestaltende Maßnahmen (BGM) und Grunderwerb; ohne Managementplanung.

Quelle: Eigene Darstellung nach 9.3_MB Biodiversität und 10.2_MB Implementationskostenanalyse.

Zudem sind bei der Einordnung der Ergebnisse im Sinne von Präferenzen und Vorzüglichkeit weitere Aspekte zu berücksichtigen:

- (1) Differenzierung der Maßnahmen nach ihrer Zielausrichtung auf die Biodiversität: Die Differenzierung nach Zielausrichtung ist notwendig, da diese bei den abgebildeten Maßnahmen eine unterschiedliche Rolle spielt und daher ein unterschiedlicher Bewertungsmaßstab angelegt werden muss. Aus fachlicher Sicht sollten Maßnahmen mit alleinigem Hauptziel Biodiversität eine bedeutsame Wirkung (++) erzielen. Wirkungsgrade, die darunterliegen, sind mit Zielverfehlungen verbunden.
- (2) Differenzierung nach der Nachhaltigkeit der erzielten Wirkungen: Bei den flächenbezogenen Maßnahmen 213 und 214 handelt es sich insgesamt um temporäre Effekte, die auf den Zeitraum der Zahlungen oder Teilnahme beschränkt sind. Die dargestellten Kosten sind die Kosten, die in einem Wirkungsjahr entstehen. Bei den investiven Maßnahmen handelt es sich um dauerhafte Wirkungen, die mit den abgebildeten Kosten erzielt werden. Diese Kosten sind zwar um ein Vielfaches höher, fallen aber in der Regel zu überwiegenden Anteilen nur einmalig an (mit Ausnahme der Kosten für Zweckbindungskontrollen etc.). Im ZPLR lag – gerade im Vergleich mit anderen Bundesländern – ein deutlicher Schwerpunkt auf investiven Maßnahmen.

Bei den **flächenbezogenen Maßnahmen** und Teilmaßnahmen, denen das Ziel „Erhalt und die Verbesserung der Biodiversität“ zugeordnet ist, erreichten das Halligprogramm und der Vertragsnaturschutz jeweils bedeutsame Wirkungen (++) . Ihre relativen IK lagen etwa auf gleichem Niveau, während die IK pro ha beim Halligprogramm wesentlich geringer ausfielen. Die hohen relativen IK wurden durch die im Vergleich zum Vertragsnaturschutz geringen Prämienzahlungen pro ha beeinflusst. Mit keinen bzw. nur geringen Wirkungen sind dagegen die Natura-2000-Ausgleichszahlung (213) und das Dauergrünlandprogramm (214/1) verbunden. Während Ersteres durch die Interventionslogik und den Bewertungsansatz begründet werden kann (siehe Kapitel 6.3), lag die geringe Wirkungsintensität des Dauergrünlandprogramms an der geringen Auflagenspezifität. Trotz der geringen Gesamtkosten/ha ist die bereits 2012 erfolgte Einstellung dieser Maßnahme im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes zu begrüßen.

Auch AUM-Teilmaßnahmen ohne Biodiversitätsziel, wie die Reduzierung von Stoffeinträgen und der Ökolandbau, waren mit positiven Wirkungen für die Biodiversität verbunden. Für die Bewertung ihrer Fördereffizienz ist allerdings das Kosten-Wirkungsverhältnis im Bereich der Hauptziele der Maßnahmen für den Wasserschutz ausschlaggebend (siehe unten).

Eine besondere Rolle unter den flächenbezogenen Maßnahmen nimmt die Erstaufforstung ein. Als einzige Maßnahmen sind ihre (hohen) Wirkungen dauerhafter Natur. Nicht zuletzt aufgrund der hohen Fixkosten durch den sehr geringen Förderumfang waren die IK/ha mit 1.770 Euro/ha Förderfläche mit Abstand die Höchsten und ca. viermal so hoch wie für Maßnahmen des investiven Naturschutzes.

Alle in **Tabelle 72** enthaltenen **investiven Maßnahmen** (Flurbereinigung 125/1, Naturschutz und Landschaftspflege 323/2, Umsetzung der WRRL 323/3 und Waldumbau 227) verfolgten Biodiversitätsziele. Mit ihnen sind dauerhafte positive Wirkungen verbunden, wenn auch unterschiedlicher Wirkungsintensität. Unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit sind sie positiver zu bewerten als die flächenbezogenen Maßnahmen. Insbesondere mit den Maßnahmen 323/2, 323/3 und dem Waldumbau konnten gezielt hoch wirksame Vorhaben umgesetzt werden. Die Bewertung der Flurbereinigung für Biodiversitätsziele ist vielschichtig. So wurden über die Flurbereinigung Maßnahmen des Naturschutzes umgesetzt, die über 323/2 finanziert werden. Diese wurden bei der Evaluation über 323 erfasst und dort bewertet. Die IK der Flurbereinigung zur Umsetzung von Naturschutz und Landschaftspflege wurden ebenfalls unter 323/2 erfasst. Die Flurbereinigung konnte darüber hinaus aber auch noch andere positive Wirkungen für den Naturschutz bewirken, die sich aus der lagegerechten Zuordnung von Flächen anderer Akteure für Zwecke des Naturschutzes ergeben sowie durch eine Nutzungsentflechtung. Dies sind indirekte Wirkungen, die sich nicht quantifizieren lassen und die auch nur verbal beschrieben werden können. Diese Effekte waren für die Biodiversität im Vergleich der anderen Maßnahmen eher gering, aber der Flurbereinigung selbst zuzuschreiben.

Vergleicht man die Kostenstruktur des Vertragsnaturschutzes mit denen des investiven Naturschutzes (323/2), so schneidet die investive Maßnahme in Bezug auf die IK/ha dann gut ab, wenn man die Kosten für die gesamte 5-jährige Laufzeit der Verträge betrachtet. Diese liegen mit knapp 500 Euro über denen der Maßnahme 323/2. Deren Gesamtkosten/ha sind aber deutlich höher als die des VN – auch bei einer 5-jährigen Vertragslaufzeit. Der Break-even zwischen den beiden Maßnahmen liegt bei rund 12 Jahren Vertragslaufzeit.

Wasser – Reduzierung von Stoffeinträgen und Ökologischer Landbau am effizientesten

Für die Reduktion von Stickstoffausträgen ins Grundwasser wurde für mehrere Maßnahmen und Teilmaßnahmen des ZPLR eine Effizienzberechnung durchgeführt (zu Methodik und Ergebnissen siehe 9.8_MB Wasser). Berechnet wurden die Kosten für die Reduktion eines Kilogramms Stickstoffaustrags unter Berücksichtigung der Fördermittel und der IK.

Nach den im Vertiefungsthema dargestellten Ergebnissen wiesen die AUM-Teilmaßnahmen Reduzierung von Stoffeinträgen in Gewässer (214/3) und der Ökologische Landbau mit 3,0 bzw. 3,10 Euro für das eingesparte kg Stickstoffaustrag die beste Kosten-Wirksamkeitsrelation auf.¹⁴³ Insbesondere die Untermaßnahme „Schonstreifen“ unter 214/3 kann hohe synergetische Wirkungen für Gewässer- und Biodiversitätsschutz erzielen. Die Kostenstruktur der Maßnahme

¹⁴³ Die Kostenstruktur der Maßnahme 214/3 wird von der flächenstarken Untermaßnahme „N-effiziente Gülleausbringung“ dominiert, die 80 % der Förderfläche 214/3 bindet. In Anbetracht des geringen Förderumfangs und einer geringen Durchschnittsfläche je TeilnehmerIn dürften für die Untermaßnahme „Schonstreifen“ die IK/ha deutlich über dem in der Tabelle ausgewiesenen Durchschnittswert liegen. Bei der vergleichbaren Maßnahme „Uferrandstreifen“ in NRW liegen die IK/ha bei rund 90 Euro/ha (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2014b).

214/3 wird von der flächenstarken Untermaßnahme „N-effiziente Gülleausbringung“ dominiert, die 80 % der Förderfläche 214/3 bindet. In Anbetracht des geringen Förderumfangs und einer geringen Durchschnittsfläche je TeilnehmerIn dürften für die Untermaßnahme „Schonstreifen“ die IK/ha deutlich über dem in der Tabelle ausgewiesenen Durchschnittswert liegen. Bei der vergleichbaren Maßnahme „Uferrandstreifen“ in NRW lagen die IK/ha bei rund 90 Euro/ha (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2014).

Damit lag das Niveau des Ökolandbaus bezüglich der Kosten-Wirksamkeit auf dem Niveau anderer Bundesländer. In einer ähnlichen Größenordnung lag die kalkulierte Kostenwirksamkeitsrelation der mit Wasserschutzzielen verbundenen forstlichen Maßnahmen Erstaufforstung und Waldumbau, allerdings stark beeinflusst von der Höhe der einberechneten Verzinsung. Damit waren außer der Natura-2000-Ausgleichszahlung alle ZPLR Maßnahmen mit einem expliziten Wasserschutzziel auch die mit der besten Wirkungs-Kostenrelation. Dies weist auf einen effizienten Ressourceneinsatz und Förderansatz für den Wasserschutz hin.

Alle anderen in die Analyse einbezogenen Maßnahmen waren primär mit Biodiversitätszielen verbunden, weisen also positive Nebeneffekte bezogen auf Minderung von Stickstoffausträgen auf. Mit Ausnahme des Halligprogramms fielen die Kosten für das eingesparte kg Stickstoff auch weit mehr als doppelt so hoch aus wie in der zuvor beschriebenen Gruppe.

Tabelle 73 verdeutlicht, dass sich je nach Betrachtungsweise (Wirkungsintensität/ha, Umsetzungseffizienz, Kosten-Wirksamkeitsverhältnis) unterschiedliche und in Teilen ökonomisch nachteilige Präferenzen abbilden lassen. Ausschlaggebend für das Angebot einer Maßnahme sollte bei sonstiger Vergleichbarkeit das Kosten-Wirksamkeitsverhältnis (Fördereffizienz) sein.

Tabelle 73: Umsetzungs- und Fördereffizienzranking von Maßnahmen bezogen auf den Indikator ‚Minderung von N-Bilanzen‘

| ZPLR Maßnahmen | Wasserschutzziel | Wirkungseinheit [kg N/ha] | Wirkungsintensität '[kg N/ha] | Ranking nach | |
|----------------|------------------------------------|------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------------|
| | | | | Umsetzungseffizienz [€ IK/ha] | Kosten-Wirksamkeitsverhältnis [€/kg N] |
| 213 | Natura 2000 Ausgleichszahlung | ja | 60 | 2 | 7 |
| 214/1 | Dauergrünlandprogramm | | 0 | 10 | n.b. |
| 214/2 | Halligprogramm | | 30 | 5 | 5 |
| 214/3 | Reduzierung von Stoffeinträgen | ja | 26 | 6 | 1 |
| 214/4 | Ökolandbau | ja | 60 | 2 | 1 |
| 214/5 | Vertragsnaturschutz | | 22 | 7 | 6 |
| 221 | Erstaufforstung | ja | 60 | 2 | 10 |
| 227 | Waldumbau | ja | 10 | 9 | 4 |
| 323/2 | NuL Flächenkauf - Extensivierung | | 20 | 8 | 7 |
| 323/2 | NuL Flächenkauf - Wiedervernässung | | 100 | 1 | 7 |

n.b.: nicht berechenbar

Quelle: Eigene Darstellung nach 9.8_MB Wasser und 10.2_MB Implementationskostenanalyse.

Klimaschutz – teilweise kosteneffizient aber Gesamteffekte gering

Die Klimaschutzwirkungen des ZPLR wurden im Rahmen des Vertiefungsthemas Klimaschutz anhand des Indikators „eingesparte Mengen von Treibhausgasen (THG) gemessen in CO₂-Äquivalenten“ erfasst (siehe 9.7_MB Klima). Die errechneten Effizienzkennwerte variierten zwischen wenigen Cent eingesetzte öffentliche Mittel pro eingespartem kg CO₂Äq bis 96 Euro/kg CO₂Äq. Die Initiative Biomasse als günstigste Maßnahme hat ein Klimaziel, während andere Maßnahmen positive Klimaeffekte als Nebenwirkungen ohne Zielsetzung produzierten. **Tabelle 74** stellt ausgewählte Ergebnisse zusammen.

Unter den Maßnahmen mit expliziten Klimaschutzzielen haben geförderte Biogas-/Biomasseanlagen, der Waldumbau und auch die Modernisierung der Straßenbeleuchtung in der Brutto-Betrachtung die günstigsten Kostenwirksamkeitsverhältnisse von eingesetzten öffentlichen Mitteln zur eingesparten THG-Menge. Auch die Berücksichtigung der IK trägt nicht zur Verschlechterung der Effizienz dieser Maßnahmen bei. Allerdings sind bei den Maßnahmen 321/1 Initiative Biomasse und den Straßenbeleuchtungen (Maßnahme 322 über Leader) Mitnahmeeffekte bzw. fehlende Additionalität zu berücksichtigen, die die Bruttowirkungen deutlich reduzieren und damit auch die Effizienz der Förderung in Frage stellen. Anders sah es bei Waldumbau, der Erstaufforstung und dem Fließgewässer/Moorschutz (323/3) aus, wobei z. T. aber auch höhere CO₂-Vermeidungskosten anfielen. Die Unterschiede in den Effizienzwerten zwischen den Maßnahmen 323/2 und 323/3, beide auch mit Moorschutzanteilen, sind auf projektindividuelle Besonderheiten zurückzuführen; allerdings waren die IK bei 323/3 deutlich höher.

Weiterhin ist bei Maßnahmen aus dem SP 3 und Leader zu beachten, dass die Anzahl der relevanten Projekte zum Teil gering ist, wodurch evtl. Verzerrungen bei der Effizienzbewertung aufgetreten sind. Darüber hinaus besteht bei Nahwärmenetzen das Problem, diese unabhängig von der Energiequelle zu beurteilen. Die Ergebnisse sind daher mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Positiv hervorzuheben sind bei den AktivRegionen vereinzelt innovative oder auf Anstoßwirkungen ausgerichtete Projekte. Auch wenn aufgrund der spezifischen Interventionslogiken nicht immer eine Detailbetrachtung erfolgen konnte, zeigten sich z. B. die beiden Beratungsprojekte zur Initiierung von Gebäudesanierungen als sehr effizient (Schneider, 2015). Bei den Gebäudesanierungen sind Klimaschutzwirkungen zu großen Teilen als Kuppelprodukte zu vermuten und z. T. als Mitnahmeeffekte (Bestimmungen der EnEV), so dass auch bei den relevanten Maßnahmen 322, 323/1, 413-II erhebliche Unsicherheiten in der Effizienzbetrachtung bestehen.

Tabelle 74: Fördereffizienz ausgewählter Maßnahmen mit Klimaschutzzielen bzw. zu berechnenden Klimaschutzwirkungen

| ELER-Code | Maßnahme | Klimaziel | relevante | Klimaschutz- | Klimaschutzeffizienz | |
|-------------|-------------------------------------------------|-----------|---------------------------|-------------------------|---------------------------|----------------------|
| | | | öff. Mittel ¹⁾ | wirkung ²⁾ | ohne IK | mit IK ³⁾ |
| | | | kumuliert | kt CO _{2äq} /a | Euro/kg CO _{2äq} | |
| | | | Mio. Euro | | | |
| 213 | Natura-2000-Prämie | | 13,3 | 0,08 | 20,49 | 22,18 |
| 214 | Agrarumweltmaßnahmen | | | | | |
| 214/2 | Halligprogramm | | 2,46 | 0,7 | 0,5 | 0,6 |
| 214/3 | Reduzierung von Stoffeinträgen | | | 13,9 | 0,11 | 0,12 |
| | Winterbegrünung | | 1,3 | 3,3 | 0,05 | n. b. |
| | Schonstreifen | | 7,3 | 1,9 | 0,65 | n. b. |
| | Umweltfreundl. Gülleausbringung | | 4,0 | 8,7 | 0,06 | n. b. |
| 214/4 | Ökolandbau | | 33,4 | 47,7 | 0,09 | 0,09 |
| 214/5 | Vertragsnaturschutz | | 45,3 | 5,8 | 0,90 | 1,16 |
| 221 | Erstaufforstung (landw. Flächen) | ja | 7,7 | 4,2 | 1,37 | 1,78 |
| 227 | Nichtprod. Invest. Forst (Waldumbau) | ja | 10,4 | 20,48 | 0,08 | 0,10 |
| 321/1 | Initiative Biomasse u. Energie | ja | 6,3 | 23,90 | 0,03 | 0,03 |
| 322 | Dorferneuerung | | 7,1 | 0,1 | 92,96 | 95,75 |
| 323/2 | NuL/Moorschutz | | 57,8 | 8,2 | 0,51 | 0,54 |
| 323/3 | Fließgewässerentwicklung/Moorschutz | ja | 29,1 | 0,8 | 4,35 | 5,50 |
| 41 | Leader | ja | | | | |
| 322, 413-II | Dorferneuerung, Nahwärmenetze 4) | ja | 6,5 | 3,9 | 1,64 | 1,69 |
| 322 | Modernisierung Straßenbeleuchtung ⁵⁾ | ja | 1,0 | 0,2 | 0,48 | 0,49 |

1) Summe öffentlicher Mittel der relevanten quantifizierten Vorhaben/Projekte bis einschließlich 2014.

2) Brutto-Wirkung, ohne Berücksichtigung von möglichen Mitnahmeeffekten (siehe Kapitel 10.2.2)

3) Implementationskosten aus 10.2_MB Implementationskostenanalyse.

4) Einschließlich weniger Projekte aus 323/1 Kulturerbe.

5) Quelle für eingesetzte öffentl. Mittel und Wirkungsstärke: Schneider, 2015. Effizienzwerte aus eigener Berechnung.

n. b. = nicht bestimmt

Quelle: Eigene Darstellung nach 9.7_MB Klima und 10.2_MB Implementationskostenanalyse.

Die übrigen Maßnahmen, vom Wirkungsumfang her insbesondere die AUM mit 67 % Anteil an den gesamten quantifizierbaren Wirkungen (wobei mögliche Verlagerungseffekte nicht berücksichtigt werden konnten), reduzieren THG-Emissionen als Nebenwirkung. Die Natura-2000-Prämie als Ausgleichszahlung kann pro forma kaum (eigene) Wirkungen erzielen, sondern ist ein Ausgleich für bestehende, einzuhaltende ordnungsrechtliche Bewirtschaftungsbeschränkungen mit Zielen in den Bereichen biologische Vielfalt und Kulturlandschaft.

Ein Vergleich mit Effizienzwerten aus der Literatur ist kaum möglich, da in fast allen Studien jeweils unterschiedliche Eingangsparameter berücksichtigt wurden. Daneben spielen z. B. bei der energetischen Gebäudesanierung häufig weitere Förderquellen eine wesentliche Rolle (siehe Kapitel 2.2) oder bei Nahwärmenetzen die Vergütung aus dem EEG (sofern in Kombination mit einer Energiequelle aus erneuerbaren Energien). Bei den investiven Maßnahmen, z. B. im Waldumbau, hat die Verzinsungshöhe des Kapitals erheblichen Einfluss auf die Effizienzwerte. Bei Um-

triebszeiten von 120 Jahren ergeben sich schnell verzinste Investitionen in der 100-fachen Höhe der ausgezahlten öffentlichen Mittel.

Insgesamt ist festzuhalten, dass viele Maßnahmen Klimaschutzeffekte als Nebenwirkung realisieren. Unter diesem Gesichtspunkt ist die Effizienz deutlich positiver zu beurteilen und sind die angegebenen Minderungskosten entsprechend vorsichtig zu interpretieren.

10.2.4.2 Fördereffizienz des ZPLR

Wie unter Kapitel 10.2.4 erläutert, ist eine quantifizierte Bewertung des effizienten Ressourceneinsatzes nicht für alle Zielbereiche auf Programmebene möglich. Daher wurde zur Beurteilung der Fördereffizienz eine Verteilung der Gesamtkosten (Fördermittel und IK) auf Leistungsträger und Zielverfehlungen vorgenommen. Zudem wurde analysiert, inwieweit die förderstrategischen Entscheidungen die Fördereffizienz beeinflusst haben.

Verteilung der Gesamtkosten (Fördermittel und IK) auf Leistungsträger und Zielverfehlungen

Im Rahmen der Maßnahmenbewertung bzw. der Vertiefungsthemen für die programmrelevanten Wirkungsfelder wurden Maßnahmen mit einem sicheren Wirkungszusammenhang und besonderen Wirkungsintensitäten und Zielverfolgung ermittelt. Mit diesen sogenannten Leistungsträgern¹⁴⁴ ist es gelungen, hohe Zielerreichungsgrade zu verwirklichen und bedeutsame Wirkungen (auch auf lokaler Ebene) zu erreichen.

Eine „Zielverfehlung“ lag hingegen bei Maßnahmen vor, die trotz Zielsetzung keine oder zu vernachlässigende Wirkungen erreicht haben. Die für die entsprechenden Maßnahmen eingesetzten Fördermittel und IK sind bezogen auf das jeweilige Ziel als Zielverfehlungskosten zu bewerten. Es wird hierbei unterschieden, ob es sich um originäre Maßnahmenziele oder um Ziele handelt, die auf Ebene der Programmstrategie für die Maßnahme festgelegt wurden.

Maßnahmen können je nach der Zielstruktur gleichzeitig für ein Wirkungsfeld als Leistungsträger gelten, während sie in einem anderem beispielsweise aufgrund nicht ausgeschöpfter Potenziale oder „inflationärer“ Zielsetzungen als Zielverfehlungen eingestuft wurden.

¹⁴⁴ Leistungsträger sind Maßnahmen mit einem expliziten Ziel für ein Wirkungsfeld, einem sicheren Wirkungszusammenhang und einer hohen Wirksamkeit je zugrundegelegter Bezugsgröße (z. B. pro Flächeneinheit, Vorhaben etc.). Die Einstufung bezieht ein, dass der Wirkungsbeitrag an zentralen Handlungsfeldern des Problemfelds und identifizierter Handlungsbedarfen ansetzt (hierzu gehören beispielsweise auch Gebietskulissen). Bezogen auf das Gesamtproblem (gemessen in Globalindikatoren) kann der Wirkungsbeitrag trotzdem gering sein. Somit können hierunter sowohl Nischenmaßnahme mit hohem Potenzial als auch Hauptmaßnahmen mit großem Finanzvolumen fallen.

Zwischen den beiden Maßnahmeneinstufungen liegen Maßnahmen, deren Wirkungsintensität als gering bis mittel bedeutsam eingestuft wurde bzw. deren Wirkzusammenhänge nicht eindeutig waren. Auf diese Maßnahmen wird an dieser Stelle nicht weiter eingegangen.

In **Tabelle 75** werden die ZPLR-Maßnahmen den jeweiligen Kategorien Leistungsträger und Zielverfehlung zugeordnet. Eine Berechnung der pro Kategorie eingesetzten Fördermittel und IK ergibt die in der **Tabelle 75** dargestellten „Effizienzwerte“ des ZPLR. Da die Maßnahme Küstenschutz (126) aufgrund ihres großen Anteils am Fördervolumen (37 %) und ihrer Einstufung als Leistungsträger für das Ziel Klimaanpassung einen großen Einfluss auf diese Werte hat, erfolgt die Anteilsberechnung von Leistungsträgern und Zielverfehlungen an ZPLR-Mitteln sowohl mit als auch ohne Berücksichtigung der Maßnahme 126. Bei der Berechnung der IK-Anteile ist diese Differenzierung nicht erforderlich, da die Umsetzungskosten für den Küstenschutz äußerst gering waren (siehe Kapitel 10.2.1).

Tabelle 75: Verteilung der eingesetzten Ressourcen auf „Leistungsträger“ und Maßnahmen mit Zielverfehlungen

| Maßnahmenmerkmale in einzelnen Wirkungsfeldern | Wirkungsfelder | | | | | | | | Anteil an den Fördermitteln 2007-2015 ¹⁾ in (%) | | Anteil an den IK ²⁾ in % |
|---------------------------------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------------|-------------|--------------------------------------|---------------------|-------------------|----------------|-----------------------------|------------------------------------------------------------|----------|-------------------------------------|
| | Wirtschaftswachstum | Schaffung von Arbeitsplätzen | Agrarsektor | Biodiversität | Wasser | Klimaschutz | Klimaanpassung | Lebensqualität | mit 126 | ohne 126 | |
| Leistungsträger | keine | keine | 125/2, 411 | 214/2, 214/5, 221, 227, 323/2, 323/3 | 214/4, 321/2, 323/3 | 214/4, 214/5, 227 | 126 | 125/2, 321/3, 322, 411, 413 | 80,5 | 69,5 | 76 |
| Maßnahmen ohne Wirkung in einzelnen Feldern trotz Zielsetzung | 121, 312, 221, 227, 322, 323/1 | 311/2, 312, 323/1, 111, 121, 227, 322, | 121 | 214/1 | keine | keine | keine | keine | 11 | 18 | 12 |
| <i>Originäres Maßnahmenziel</i> | 121, 312 | 311/2, 312, 323/1 | 121 | 214/1 | | | | | 1,5 | 3 | 7,2 |
| <i>Ziel auf Ebene der Programmstrategie</i> | 221, 227, 322, 323/1 | 111, 121, 227, 322 | | | | | | | 9,5 | 15 | 4,8 |

* Laut Programmstrategie wurde die Maßnahmen diesem Ziel zugeordnet; die Maßnahme selbst enthielt keine entsprechende Zielsetzung.

1) Ohne die Mittel für die Technische Hilfe.

2) Bezogen auf die maßnahmenbezogenen IK, 10.2_MB Implementationskostenanalyse.

Quelle: Eigene Darstellung.

Leistungsträger konnten in erster Linie für die umweltbezogenen Wirkungsfelder und die Verbesserung der Lebensqualität identifiziert werden. Für die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors stellt der Wegebau (zunächst unter Schwerpunkt 1, später unter Leader) eine Maßnahme mit besonderer Wirksamkeit dar. Insgesamt sind mit dem Küstenschutz 80 % der ZPLR-Mittel in hochwirksame Maßnahmen geflossen – ohne Berücksichtigung des Küstenschutzes waren es rund 70 % der Mittel. Für die Umsetzung der sogenannten Leistungsträger-Maßnahmen wurden 75 % der IK aufgebracht.

Zielverfehlungen häuften sich insbesondere bei den politisch hoch relevanten Wirkungsfeldern Wachstum und Beschäftigung. Hier wurden in erster Linie auf Ebene der Programmstrategie Ziele formuliert, die teilweise die Potenziale der Maßnahmen weit überschritten und die nicht im Fokus der agierenden Maßnahmenverantwortlichen und der Maßnahmenumsetzung standen. Originäre Maßnahmenziele erreichten lediglich die Maßnahmen 121, 312, 311/2, 323/1 sowie 321/3 nicht. Als einzige flächenbezogene Maßnahmen hat das Dauergrünlandprogramm (214/1) seine Maßnahmenziele nicht erreicht. Insgesamt waren 12 % der Programmmittel (19,2 % ohne den Küstenschutz) mit Zielverfehlungen verbunden, wobei der überwiegende Teil auf die Verfehlung übergeordneter strategischer Ziele entfiel. Nur 2,3 % (bzw. ohne Küstenschutz 3,7 %) der Mittel blieben für originäre Maßnahmenziele wirkungslos. Insgesamt flossen 12 % der IK in Maßnahmen, die mit Zielverfehlungen für einzelne Wirkungsfelder verbunden waren.

Zu den einzelnen Einstufungen der Maßnahmen, zu den einzelnen Wirkungsfeldern und den entsprechenden Empfehlungen siehe Kapitel 9, 11.1, 11.3.

Einfluss von Förderstrategie und Maßnahmenstruktur auf die Fördereffizienz

In der IK-Analyse sollte herausgearbeitet werden, welchen Einfluss die Merkmale der Förderstrategie und Maßnahmenstruktur des ZPLR sowohl auf die Höhe der IK als auch die Wirksamkeit hatten. **Tabelle 76** fasst die wesentlichen Merkmale und deren Auswirkungen auf die IK und die Wirksamkeit zusammen.

Tabelle 76: Einfluss von Förderstrategie und Maßnahmenstruktur auf die Fördereffizienz

| Merkmale der Förderstrategie, Maßnahmenstruktur und Maßnahmengestaltung | Auswirkungen auf | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-------------|
| | IK | Wirksamkeit |
| Gesamtprogramm | | |
| Das ZPLR enthielt zahlreiche Kleinmaßnahmen, die nicht die Untergrenze von einer Million jährlichem Finanzvolumen erreichten. Ihr Anteil lag bei 31 % der Maßnahmen. ¹⁴⁵ Aufgrund der größeren finanziellen Planungssicherheit ist es ein Ziel der Fachabteilungen, möglichst eine Vielzahl von Maßnahmen in ein EU-Programm einzubringen, auch wenn z. B. aufgrund geringer Fallzahlen das Aufsetzen eines spezifischen IT-Systems kaum wirtschaftlich erscheint. Die Maßnahmenvielfalt hat aber insgesamt auch die Wirksamkeit des ZPLR für viele Wirkungsfelder gestärkt. | ↗ | ↗ |
| Insgesamt verfolgte das ZPLR ein anspruchsvolles Programmdesign mit einer differenzierten Förderausgestaltung und hoher Treffsicherheit. Das spiegelt sich auch in den vergleichsweise geringen Werten bei den Mitnahmen und dem hohen Anteil an Fördermitteln für Maßnahmen mit hoher Wirksamkeit wider (siehe 10.2.2 und 10.2.4.2 oben). Eine Klassifizierung der Maßnahmen nach den Typen: individuelle (einzelfallspezifische) oder standardisierte Umsetzung ergab, dass das ZPLR von allen verglichenen Länderprogrammen den höchsten Anteil an öffentlichen Mitteln aufwies, die individuell umgesetzt wurden. Das gilt sowohl für den Bereich ELER-Investiv als auch ELER-InVeKoS. | ↗ | ↗ |
| ELER-Investiv | | |
| Insgesamt zeichneten sich die Schwerpunkt-3- und 4-Maßnahmen in SH durch einen ambitionierten Förderansatz und eine proaktive und „ermöglichende“ Verwaltung aus. Zudem wurde fast der komplette Schwerpunkt 3 über verwaltungstechnische aufwändigere Leader-Prozesse in den AktivRegionen umgesetzt, was aber die Passfähigkeit und Zielgerichtetheit der Vorhaben gestärkt hat. | ↗ | ↗ |
| Durch die Umsetzung der ILE-Maßnahmen über den Leader-Ansatz überwiegen kleinere Projekte. Sehr kleinteilige Maßnahmen sind mit hohen Fixkosten belastet. Bei den AktivRegionen lag die Investitionssumme um die 20.000 Euro; größere Vorhaben waren selten. Zudem lag die Bagatellgrenze bei 7.500 Euro für kommunale ZWE und bei 1.000 Euro für private ZWE. Diese Grenze ist im Vergleich zu anderen Ländern niedrig und wurde auch von VerwaltungsvertreterInnen kritisch gesehen. Der Verwaltungsaufwand bei Maßnahmen mit durchschnittlich kleinen Zuwendungen sei unverhältnismäßig hoch. Auch für die ZWE standen Aufwand, Ertrag und Risiko (z. B. durch lange Zweckbindungsfristen) oftmals in keinem ausgewogenen Verhältnis. Als Beispiel wurden die geförderten Melkhäuser ¹⁴⁶ genannt. Insgesamt sind die kleinen Projekte aber wirkungsseitig positiv zu bewerten. Auch vor dem Hintergrund des insgesamt verhältnismäßig geringen Budgets der Regionen waren sie für die Regionen ein Ansatz, vielfältige Projekte auch Privater anzustoßen. | ↗ | ↗ |
| Aus den AktivRegionen kamen vielfältige Projektvorschläge, die über die gewohnte Mainstream-Förderung der Integrierten Ländlichen Entwicklung hinausgingen. Dies entsprach der Zielsetzung von Leader, stellte aber die Bewilligungsstellen vor größere Herausforderungen. Diese sehen sich grundsätzlich als „Ermöglicher“, was aber zu aufwändigen Diskussions- und Begleitprozessen führte, um ein eher Förder-RL fernes Vorhaben förderfähig auszugestalten. Das LLUR ist zwar fachlich schon sehr breit aufgestellt. Je breiter der Ansatz der ländlichen Entwicklung aber gelebt wird, desto öfter stoßen die LLUR-MitarbeiterInnen bei der fachlichen Beurteilung der zur Bewilligung anstehenden Projekte an Grenzen, da die inhaltlichen Anforderungen außerhalb der Kernkompetenzen einer Agrarstrukturverwaltung liegen. Darüber hinaus musste die erforderliche fachliche Expertise in den Bewilligungsstellen aufgebaut und zum Teil bei HC-Projekten von außen eingeholt werden (Investitionsbank, Energieagentur). Vor dem Hintergrund der Erfordernisse der Entwicklung ländlicher Räume ist die Vielfalt der Projekte als sinnvoll zu bewerten. | ↗ | ↗ |
| Die investiven ZPLR-Maßnahmen richteten sich insgesamt an eine Vielzahl von Institutionen/Personen im | ↗ | ↗ |

¹⁴⁵ Dieser Schwellenwert wurde auf der Grundlage der Analyseergebnisse als Benchmark gesetzt. Bei Kleinmaßnahmen, die nicht gebündelt mit anderen umgesetzt werden können, sind die Fixkosten der Einrichtung eines Verwaltungs- und Kontrollsystems und der Abbildung in der IT sehr hoch.

¹⁴⁶ In diesen Gebäuden werden an touristisch interessanten Routen Milchprodukte zum Verkauf angeboten.

| Merkmale der Förderstrategie, Maßnahmenstruktur und Maßnahmenausgestaltung | Auswirkungen auf | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|--------------------------|------------|
| | IK | Wirk-samkeit | |
| ländlichen Raum mit unterschiedlicher Fördererfahrung und -expertise. Daraus erwachsen für die Bewilligungsstellen ebenso unterschiedliche Anforderungen an die Intensität der Beratung und Betreuung. Auch wenn Teile dieser Beratung/Betreuung in die Regionalmanagements verlagert wurden, haben die Bewilligungsstellen in der Antragsbearbeitung und der Prüfung der Schlussverwendungsnachweise dennoch mehr Arbeit mit unerfahrenen ZWE, will man diese nicht aus Unwissenheit in die „Sanktionsfalle“ laufen lassen. | | | |
| Mit Richtlinien wird versucht, die Maßnahmen sehr detailliert auf ihren Förderzweck ausgerichtet zu steuern. Dies beinhaltet beispielweise die kleinteilige Festlegung von förderfähigen Kostenpositionen. In der Prüfung des Verwendungsnachweises erfordert dies einen hohen Abrechnungsaufwand seitens der Antragstellenden und Prüfaufwand seitens der Verwaltung. Die Komplexität zu reduzieren, ist beispielsweise bei der Maßnahme der Lokalen Aktionen gelungen. Neben Personalkosten für die Geschäftsführung waren auch laufende Geschäftskosten gemäß der ersten Richtlinie mit max. 5.000 Euro förderfähig. Dies ist ein Beispiel für Optimierung im Verwaltungsablauf, ohne inhaltliche Abstriche an der Maßnahme vorzunehmen. | ↘ | → | |
| Der Vergleich der investiven Naturschutz- und Wasserschutzmaßnahmen in SH verdeutlicht, dass Umsetzungskosten über finanzstrategische Entscheidungen gesenkt werden konnten, ohne die Maßnahmenwirksamkeit zu schwächen. Größere Projekte mit hohen Flächenkaufanteilen wurden über die ELER-Förderung umgesetzt. Weitergehende gestaltende und erhaltende Maßnahmen, die teilweise von kleineren Naturschutzverbänden umgesetzt werden, wurden über nationale Mittel (z. B. Stiftung Naturschutz) realisiert. Die Maßnahme war dadurch deutlich kostengünstiger als in anderen EPLR. | ↘ | → | |
| ELER-InVeKoS | | | |
| Die Ausgestaltungskomplexität der Flächenmaßnahmen ist ein wesentlicher Erklärungsfaktor für die Höhe der IK. Neben dem Vertragsnaturschutz (s. o.) wird beispielsweise in SH eine Maßnahme zur N- effizienten Gülleausbringung angeboten, die wesentlich komplexer ausgestaltet ist als wirtschaftsdün- gerbezogene Maßnahmen in anderen Länderprogrammen und die dadurch einen höheren Aufwand in der Umsetzung nach sich zieht. Geringe Antragszahlen, kleine Flächen je ZWE, eine junge Förderhistorie und eine höhere Betreuungsintensität führen darüber hinaus dazu, dass die Bewilligungsstellen nur wenig Routine aufbauen können. | ↗ | ↗ | |
| Im Bereich der Flächenmaßnahmen lag ein Schwerpunkt auf dem Vertragsnaturschutz, der in allen Bun- desländern aufgrund seiner vielfältigen Ausgestaltung zu den teuersten Maßnahmen gehört. Während im ZPLR rund die Hälfte der öffentlichen AUM-Mittel in den Vertragsnaturschutz fließt, sind es in NI/HB nur rund 22 %, in NRW 27 %, in HE 35 %. Diese Maßnahme zeichnet sich durch eine große Treffsicherheit durch Flächenspezifität aus. | ↗ | ↗ | |
| Die AZ, die von allen Flächenmaßnahmen am ehesten den Direktzahlungen der 1. Säule ähnelt, wurde in SH auf wenige Gebiete innerhalb der großen benachteiligten Gebietskulisse beschränkt. Aus Sicht der Maßnahmenlogik ist dies zu begrüßen. Durch die geringe Zahl an Betrieben und Flächen schlagen aber die Fixkosten stärker zu Buche, sodass die relativen IK höher als in anderen Bundesländern ausfallen. | ↗ | ↗ | |
| ● negative Auswirkung | ↘ senkend | → gleichbleibend/neutral | ↗ erhöhend |
| ● positive Auswirkung | | | |

Quelle: Eigene Darstellung.

Es überwiegen Merkmale, die zwar zu höherem Umsetzungsaufwand geführt, aber gleichzeitig die Wirksamkeit der Fördermittel und damit die Fördereffizienz gestärkt haben. Dies gilt für alle Maßnahmengruppen. Eine Bewertung der verfolgten Strategie ist davon abhängig, wie relevant die erzielten Wirkungen förderpolitisch sind, und ob vor diesem Hintergrund die verursachten (Mehr-)Kosten in einem angemessenen Verhältnis stehen. Wie die tabellarische Auflistung zeigt, wurden auch vereinzelt förderstrategische bzw. fördertechnische Entscheidungen getroffen, die

zu einer Senkung der IK geführt haben, ohne die Maßnahmenwirkung negativ zu beeinflussen. Diese können Ansatzpunkte für weitere Vereinfachungsansätze bieten.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass die vergleichsweise geringen relativen IK des ZPLR im Bundesländervergleich (siehe Kapitel 10.2.1) nicht durch inhaltliche Abstriche, sondern trotz des ambitionierten Programmdesigns und die Programmstruktur realisiert werden konnten. Dieses Ergebnis stützt die Aussagen zur Effizienz der Umsetzungsstrukturen und die Hypothese, dass die geringen IK in Teilen durch eine starke Beanspruchung des geringen Personalbestands erzielt wurden.

10.2.4.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Deutlich wurde, dass bei Effizienzbewertungen Wirksamkeit, Mitnahmen, Höhe der Fördermittel und IK gemeinsam betrachtet werden müssen, um zu belastbaren Aussagen zu gelangen. Für einige Maßnahmen und Wirkungsfelder konnte dies mit quantifizierten Werten erfolgen, für andere nur über die Auswertung der qualitativen Einschätzungen zur Förderstrategie.

Gezeigt wurde zudem, dass in der Tendenz höhere IK für eine bessere Wirksamkeit und einen insgesamt effizienten Ressourceneinsatz in Kauf genommen werden müssen. So haben förderstrategische Entscheidungen in vielen Fällen gegenläufige Auswirkungen auf die IK und die Wirksamkeit. Für das Programm 2014 bis 2020 werden die folgenden Empfehlungen zur Effizienzsteigerung des Fördermitteleinsatzes abgeleitet:

- Eine wesentliche Empfehlung, die für fast alle EPLR in Deutschland gilt, ist die Abkehr von der Sicherung der Maßnahmenfinanzierung durch Einbindung in EU-Programme. Daher richtet sich diese Empfehlung auch in starkem Maße an die Länderfinanzministerien. Es sollte geprüft werden, ob notwendige und sinnvolle Maßnahmen für eine EU-Kofinanzierung geeignet sind. Ein wesentliches Kriterium ist ihr Mittelumfang. Mit der Einrichtung von Verwaltungs- und Kontrollpfaden sind hohe Fixkosten verbunden. Gleichzeitig sind die entstehenden Kosten auf Seiten des Programmoverheads nur bedingt vom Umfang einer Maßnahme abhängig. Aus diesen Gründen eignen sich finanziell gering ausgestattete Maßnahmen weniger für eine EU-Kofinanzierung. Das Angebot von Kleinstmaßnahmen und Förderangeboten ohne ausreichende Masse im Programm sollte kritisch geprüft werden. Bei Kleinstmaßnahmen sollte ein Angebot aus nationalen Mitteln erwogen werden. Neue Fördervarianten sollten zunächst mit nationaler Finanzierung erprobt werden. Dies gilt sowohl für AUM als auch investive Maßnahmen.
- Dieser Weg ist aus Sicht der Evaluierung konsequent zu verfolgen und über die gesamte Programmlaufzeit einzuhalten. Das gilt auch, wenn auf EU-Ebene neue Mittel bereitgestellt oder neue Programmausrichtungen eingefordert werden. An dieser Stelle ist an die EU die Forderung zu richten, bei programmatischen Neuausrichtungen in einer laufenden Förderperiode den Nutzen und die Kosten auch der umsetzenden Verwaltungen in den Mitgliedstaaten besser abzuwägen. Gerade technisch unausgereifte und in ihren Auswirkungen auf Umsetzungs-

modalitäten nur bedingt abschätzbare Ad-hoc-Umsteuerungen (HC, Zuckerdiversifizierung) verteuern und verkomplizieren die EU-Förderung.

- Nach Möglichkeit sollte in der EU-Förderung bei investiven Vorhaben ein Fokus auf die Förderung von größeren Vorhaben gesetzt werden. Über die Bagatellgrenzen sollte daher eine offene Diskussion geführt werden. Es sollten die möglichen Trade-off-Beziehungen zwischen Verwaltungsökonomie, Wirksamkeit der Maßnahmen und deren Akzeptanz maßnahmenspezifisch herausgestellt und vor dem Hintergrund der jeweiligen Ziele bewertet werden. Ggf. sollte statt einer rigiden Erhöhung der Bagatellgrenze eher der Umsetzungsmodus der vielen, kleineren Vorhaben optimiert werden, z. B. über eine bessere Bündelung von Einzelvorhaben zu größeren Gesamtprojekten.

Für eine Aufrechterhaltung bzw. weitere Verbesserung der Wirksamkeit der eingesetzten Fördermittel sollten insbesondere die folgenden Aspekte berücksichtigt werden, auch wenn hierdurch die IK ansteigen sollten:

- Die Maßnahmen, die im Programm verbleiben, sollten weiterhin auf spezifische Ziele ausgerichtet sein. Dies erfordert allerdings ein Bewusstsein, dass profilierte Maßnahmen mit einem effektiven Fördermitteleinsatz auch mit höheren Umsetzungskosten verbunden sind. Für einen ambitionierten Förderansatz sind auch entsprechende Personalressourcen notwendig, gerade auch im LLUR. Mit dem Leader-Ansatz entsteht aufgrund der oft spezifischen Konstellation der Projekte und der ZWE den Bewilligungsstellen ein Mehraufwand bei der Abwicklung von Projekten. Wichtig ist daher, dass das Regionalmanagement gut aufgestellt ist, um die Verwaltungen nach Möglichkeit bei der Mehrbelastung zu entlasten. Zudem bietet die zukünftige Förderlogik, dass die maßgebliche Fördervoraussetzung allein in der Passfähigkeit zu den Zielen der Entwicklungsstrategie der AktivRegionen liegt, weitere Vereinfachungspotenziale, da Prüfungen zur Übereinstimmung mit den Maßnahmenregularien entfallen.
- Die betrieblichen Investitionsförderungen sollten in ihrem Profil weiter geschärft und auf öffentliche Güter ausgerichtet werden (siehe Empfehlungen zu Mitnahmen unter Kapitel 10.2.2).
- Die Inanspruchnahme der AUM zur Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer (214/3) blieb trotz des Bedarfes des Landes hinter den Erwartungen zurück. Die Frage ist, ob es gelingt, andere Maßnahmen zu entwickeln, deren Akzeptanz höher ist. Ansonsten muss grundsätzlich die Austarierung von freiwilligen Instrumenten und Ordnungsrecht überdacht werden.

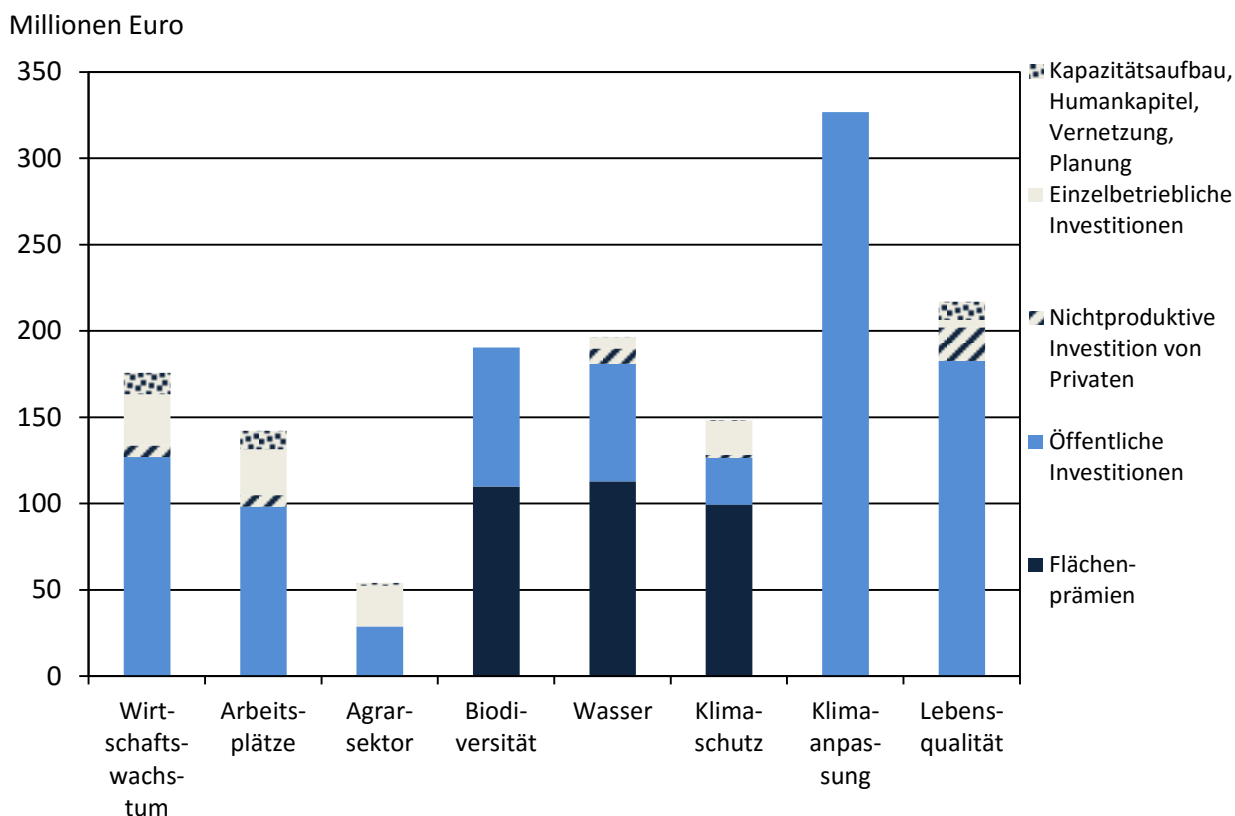
11 Gesamtbetrachtung und übergeordnete Empfehlungen

11.1 Programmwirkungen

Mit dem ZPLR wurde ein breites Zielspektrum verfolgt. Dementsprechend entstanden in vielen Bereichen Wirkungen, die hinsichtlich ihrer Relevanz und Intensität stark variieren. In diesem Kapitel werden die Wirkungen des ZPLR mit Blick auf die prioritären Ziele der ELER-Förderung und die übergeordnete Programmstrategie dargestellt und diskutiert.

Abbildung 53 bildet vereinfacht die Wirkungspfade des ZPLR ab. Dargestellt sind die öffentlichen Ausgaben für Maßnahmen mit positiven Wirkungen in den vertieft untersuchten Wirkungsfeldern, differenziert nach Interventionstypen. Dabei wird nicht nach hohen und niedrigen Wirkungsintensitäten differenziert. Berücksichtigt wurden für die einzelnen Fördermaßnahmen nur die tatsächlich für das Wirkungsfeld wirksamen öffentlichen Ausgaben, abzüglich der öffentlichen Mittel für Projekte, bei denen Mitnahmeeffekte identifiziert werden konnten (zum Konzept der Berücksichtigung von Mitnahmen, siehe Kapitel 10.2.2).

Abbildung 53: Öffentliche Mittel (2007 bis 2015) mit positiven Wirkungen nach Wirkungsfeldern und Interventionstypen



*

Inklusive Artikel-89-Mittel; ohne Mittel der Technischen Hilfe (511).

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Wirkungsschwerpunkt des ZPLR lag in den Wirkungsfeldern Biodiversität, Wasser und Lebensqualität. Für Biodiversitäts- und Wasserschutz wirksame Maßnahmen wurden jeweils etwa 215 Mio. Euro (25 % der Programmmittel) verausgabt. Etwa 218 Mio. Euro (25 % der Programmmittel) verbesserten die Lebensqualität in ländlichen Räumen, insbesondere hinsichtlich der Dimension „Wohnstandortbedingungen“.

Wirksame Maßnahmen im Bereich Klimaschutz (151 Mio. Euro, 17 % der Programmmittel) waren überwiegend nicht für Klimaschutzziele konzipiert; die Reduzierung von Treibhausgasemissionen war lediglich ein positiver, jedoch marginaler Nebeneffekt vieler Maßnahmen. Die einzigen ZPLR-Maßnahmen zur Klimafolgenanpassung waren der Hochwasser- und der Küstenschutz (126), für die 327 Mio. Euro (37 % der Programmmittel) aufgewendet wurden. Ein wirksamer Hochwasser- und Küstenschutz ist eine notwendige Voraussetzung für alle sozio-ökonomischen Aktivitäten in Schleswig-Holstein, für die Lebensqualität und die Wirtschaftskraft des Landes. Um die Sonderstellung des Hochwasser- und Küstenschutzes von den Beiträgen der übrigen ZPLR-Maßnahmen auf die Wirkungsfelder Wirtschaft, Arbeit, Agrarsektor und Lebensqualität zu trennen, werden die Mittel der Maßnahme 126 nicht jedem dieser Wirkungsfelder zugordnet.

Unter den wirtschaftsbezogenen Themen hatte – gemessen an den wirksamen Ausgaben – die Unterstützung der Wirtschafts- bzw. Beschäftigungsentwicklung in den ländlichen Räumen die größte Bedeutung. Für die Wirkungsfelder waren jeweils etwa 176 Mio. Euro (ca. 20 % der Programmmittel) bzw. 142 Mio. Euro (ca. 16 % der Programmmittel) wirksam. Ein Großteil dieser Mittel entfiel auf Maßnahmen mit indirekten und überwiegend nicht quantifizierbaren Wirkungen der Schwerpunkte 3 und 4. Nur durch einen geringen Teil der Programmmittel wurde die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors (54 Mio. Euro, 6 % der Programmmittel) verbessert.

Dominanter Interventionstyp in den sozio-ökonomischen Wirkungsfeldern waren öffentliche Investitionen in die Infrastruktur und die Daseinsvorsorge. Andere Bundesländer setzten in diesem Bereich stärker auf die Förderung einzelbetrieblicher, produktiver Investitionen, deren direkte ökonomische Wirkungen zwar höher, jedoch immer mit hohen Mitnahme- und Verdrängungseffekten verbunden sind. Erwartungsgemäß konzentrierten sich die flächenbezogenen Interventionen auf die Umweltthemen, wenngleich auch hier die öffentlichen Investitionen, insbesondere für den Flächenkauf, eine hohe Bedeutung hatten. Im Unterschied zu investiven Maßnahmen wirkt die Flächenförderung nur zeitlich befristet, d. h. die erzeugten Wirkungen haben überwiegend nur für die Dauer der Förderung Bestand. Mitnahmen wurden hier jedoch weitgehend durch die anspruchsvolle Ausgestaltung der AUM vermieden. Nichtproduktive Investitionen von Privaten und Investitionen in Humankapital spielten eine untergeordnete Bedeutung.

Die rein monetäre Hinterlegung der Wirkungspfade des ZPLR in **Abbildung 53** vermittelt einen ersten Gesamteindruck der mit dem Programm verfolgten Förderstrategie. Sie sagt aber noch nichts über die Wirkungsintensität und die Bedeutsamkeit der einzelnen Wirkungspfade aus. Daher werden in einem zweiten Schritt die erzielten Programmwirkungen in den Wirkungsfeldern vor dem Hintergrund folgender Kriterien bewertet:

- Der **Handlungsbedarf**, der sich aus einer entsprechenden Problemlage im Programmgebiet ergibt. Dies ist als grobe Einordnung zu verstehen. Da die Wirkungsfelder selbst und die normativen Grundlagen der Problemdefinitionen sehr unterschiedlich sind, bedeutet dies keinen Hinweis auf prioritäre Finanzbedarfe im Vergleich der betrachteten Wirkungsfelder.
- Der **Beitrag des ELER zur Problemlösung** beurteilt, inwieweit das Interventionsfeld des ELER (z. B. Instrumente und Inhalte der Förderung) geeignet ist, zur Problemlösung beizutragen. Eine niedrige Bewertung deutet darauf hin, dass der ELER entweder nur Teilbereiche des Wirkungsfeldes adressiert (z. B. bei der Lebensqualität) oder nur gering wirksame Instrumente zur Problemlösung anbietet bzw. diese Instrumente die Problemregionen nur unzureichend erreichen (können).
- Die **Wirkung des ZPLR im Verhältnis zum Basistrend** bewertet, ob die Wirkungen des ZPLR ausreichend waren, um den allgemeinen Basis- bzw. Entwicklungstrend (siehe ausgewählte **Basisindikatoren**) zu beeinflussen.
- Die **finanzielle Bedeutung des ZPLR im Verhältnis zu anderen Finanzierungsquellen** gibt Aufschluss darüber, ob das **ZPLR** ein zentrales Finanzierungsinstrument für dieses Wirkungsfeld ist, oder ob weitaus mehr Finanzmittel aus anderen Quellen (andere Förderprogramme, Haushaltsmittel der zuständigen Ressorts, Abgabemittel) in diesem Wirkungsfeld eingesetzt werden.
- Der **Maßnahmenmix im ZPLR vor dem Hintergrund der Wirkungen** beurteilt, ob mit dem gleichen Geld mehr erreicht worden wäre, wenn wirksamere Maßnahmen angeboten oder besonders wirkungsvolle Maßnahmen in größerem Umfang gefördert worden wären.




Die Zusammenschau dieser Kriterien in **Tabelle 77** ermöglicht eine Gesamtbewertung des ZPLR, vor dem Hintergrund seiner Relevanz, seines Wirkpotentials und der tatsächlichen Wirkungen. Zu beachten ist, dass eine vergleichende Bewertung der Effizienz auch wegen der fehlenden Vergleichbarkeit beispielsweise von umwelt- und sozio-ökonomischen Wirkungen nicht möglich ist.

Die Bewertung basiert auf den Ergebnissen der Analysen in den Vertiefungsthemen und wird in drei Stufen vorgenommen. Darüber hinaus sind die Leistungsträger¹⁴⁷ und Maßnahmen mit Zielverfehlung¹⁴⁸ in den einzelnen Wirkungsfeldern dargestellt (siehe hierzu Definition und Aussagen in Kapitel 10.2.4). Im Folgenden werden die vorgenommenen Einstufungen für jedes Wirkungsfeld diskutiert.

¹⁴⁷ Leistungsträger sind Maßnahmen mit einem expliziten Ziel für ein Wirkungsfeld, einem sicheren Wirkungszusammenhang und einer hohen Wirksamkeit je zugrunde gelegter Bezugsgröße (z. B. pro Flächeneinheit, Vorhaben etc.). Die Einstufung bezieht ein, dass der Wirkungsbeitrag an zentralen Handlungsfeldern des Problemfelds und identifizierter Handlungsbedarfe ansetzt (hierzu gehören beispielsweise auch Gebietskulissen). Bezogen auf das Gesamtproblem (gemessen in Globalindikatoren) kann der Wirkungsbeitrag trotzdem gering sein. Somit können hierunter sowohl Nischenmaßnahme mit hohem Potenzial als auch Hauptmaßnahmen mit großem Finanzvolumen fallen.

¹⁴⁸ Maßnahmen mit Ziel und zu vernachlässigender bzw. negativer Wirkung.

Tabelle 77: Gesamtbetrachtung im Hinblick auf vertieft untersuchte Wirkungsfelder

| | Wirtschaftswachstum | Schaffung von Arbeitsplätzen | Agrarsektor | Biodiversität | Wasser | Klimaschutz | Klimaanpassung | Lebensqualität |
|--------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|---------------------------|-------------------------|----------------|-----------------------------------------|
| Handlungsbedarf | | | | | | | | |
| Eignung des ELER zur Problemlösung | | | | | | | | |
| Entwicklung ausgewählter Basisindikatoren | ↑ ¹⁾ ↑ ²⁾ | ↑ ³⁾ ↓ ⁴⁾ | ↑ ⁵⁾ | ↓ ⁶⁾ ↓ ⁷⁾ | ↑ ⁸⁾ | 9) | | |
| Wirkung ZPLR im Verhältnis zum Basistrend | | | | | | | | |
| Bedeutung ZPLR im Verhältnis zu anderen Finanzquellen | | | | | | | | |
| Maßnahmenmix ZPLR vor dem Hintergrund der Wirkungen | | | | | | | | |
| Leistungsträger | keine | keine | 125/2, 411 | 214/2, 214/5, 221, 227, 323/2, 323/3 | 214/4, 321/2, 323/3 | 214/4, 214/5, 227 | 126 | 125/2, 321/3, 322, 411, 413 |
| Maßnahmen mit Ziel, aber keiner bzw. zu vernachlässigender Wirkung | 121, 221*, 227*, 312, 322*, 323/1* | 111*, 121*, 227*, 311/2, 312, 322*, 323/1* | 121 | 214/1, | keine | keine | keine | keine |
| Legende |  |  |  | | | | | |
| | gering/schlecht | | | | mittel/moderat | | | hoch/gut |

* Kein originäres Maßnahmenziel, sondern Ziel wurde durch die Programmstrategie zugeordnet.

1) B1 – BIP/Kopf in KKS (Index EU28=100) – 2006: 102 %, 2011: 106 % .

2) B9 – BWS Primärsektor in Mio. Euro – 2006: 923 Mio. Euro, 2011: 1.152 Mio. Euro

3) B2 – Erwerbstätigenquote (in % der Bevölkerung 15-64 Jahre) – 2006: 68.5 %, 2014: 74,2 % .

4) B3 – Arbeitslosenquote – 2006: 10,0 %, 2011: 7,2 %.

5) B7 – Arbeitsproduktivität Landwirtschaft (GVA/JAE) – 2006: 31,7 Tsd. Euro/JAE, 2011: 33,2 Tsd. Euro/JAE

6) B17 – Bestand der Feldvögel 100 % (2004), 77 % (2006), 98 % (2012), 61 % (2014), insbesondere der Bestand der Bodenbrüter zeigte in den letzten Jahren starke Abnahmen.

7) B18 – Ökologisch wertvolle Fläche in % der LF – 9,8 % der LF (2010), 9,3 % der LF (2013), nicht so starke Rückgänge, wie in anderen BL, aber bereits auf niedrigem Niveau bei der Ersterfassung.

8) B20 – Indikator Stickstoffbilanzüberschuss lag in Berechnungen auf Hoftorbasis mit Daten der Landwirtschaftszählung 2010 bei 80 kg N/ha LF (Taube et al., 2015), aktuelle Bestandsaufnahme WRRL: Bei 22 Grundwasserkörpern Zielverfehlung wegen Nitratwerten von mehr als 50 mg/l (Indikator B21).

9) B26 – THG-Emissionen aus der Landwirtschaft 6.000 kt CO₂Äq (2012) (ohne LULUCF), 10.200 kt CO₂Äq (2010) (mit LULUCF), landwirtschaftlicher Anteil in SH überdurchschnittlich hoch mit 22 (ohne) bzw. 32 % (mit LULUCF) im Vergleich zum Bund mit 13,3 % (ohne LULUCF).

Quelle: Eigene Darstellung.

Wirkungsfeld Wirtschaftswachstum

Die erneuerte Lissabon-Strategie und die aktuelle Strategie „Europa 2020“ zielen auf ein integratives und nachhaltiges, gesamteuropäisches Wachstum. Die Wirtschaftskraft der ländlichen Räume in SH liegt unter dem Bundes- und EU-Durchschnitt. Vor diesem Hintergrund ist die Zielsetzung des ZPLR, das Wirtschaftswachstum in ländlichen Räumen zu unterstützen, nachvollziehbar. Grundsätzlich war aber bereits in der ELER-VO ein Zielkonflikt zwischen sektoralem bzw. regionalem Wachstum (Ziel der ländlichen Entwicklungspolitik) und gesamteuropäischem Wachstum (Ziel der erneuerten Lissabon-Strategie) inhärent. Die Förderung des Agrarsektors hat im ZPLR nur eine untergeordnete Bedeutung. Die Förderung wachstumsschwächerer, ländlicher Regionen kann deren Wertschöpfung zwar erhöhen, dabei wird das gesamtwirtschaftliche Wachstum aber in geringerem Maße gestärkt als mit Investitionen in anderen Regionen. Das ZPLR hatte im Kontext anderer wirtschaftspolitischer Instrumente (EFRE-, GRW-, KfW/ERP und Mittelstandsförderung) eine hohe finanzielle Bedeutung; die inhaltliche Bedeutung war aufgrund der Art der durch die ELER-VO förderfähigen Maßnahmen aber gering.

Die quantifizierbaren Wirkungen des ZPLR auf das Wirtschaftswachstum waren gering und entsprachen einem Zuwachs von etwa 0,002 % bis 0,06 %, bezogen auf die Bruttowertschöpfung des Jahres 2007. Die Wirkungen entstanden überwiegend im Ernährungsgewerbe (123) und zu einem geringen Teil in der Landwirtschaft (125, 311, 411). Weitere, überwiegend indirekte Wertschöpfungseffekte außerhalb der Landwirtschaft hatten Maßnahmen zur Förderung der Infrastruktur (313, 413) und der Daseinsvorsorge (321, 413). Deren Umfang konnte nicht quantifiziert werden. Eine regionalökonomische Analyse zeigte keinen signifikanten Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Bruttowertschöpfung und den Ausgaben des ZPLR. Umweltbezogene Maßnahmen hatten sowohl einen negativen Effekt (214) als auch einen gering positiven Effekt (212) auf die BWS des Primärsektors. Die Wirkung dieser Maßnahmen bestand überwiegend nur für die Dauer der Förderung und wurde deshalb nicht berücksichtigt.

Die geringen Wirkungen auf die Bruttowertschöpfung und der ausgleichsorientierte Ansatz der ländlichen Entwicklungspolitik der EU legen nahe, dass das ZPLR einen zu vernachlässigenden Beitrag zur Umsetzung der Lissabon-Ziele leistete.

Wirkungsfeld Schaffung neuer Arbeitsplätze

Arbeitsmarktpolitischer Handlungsbedarf in Schleswig-Holstein bestand zum Zeitpunkt der Programmplanung (2006) vor allem in städtischen Gebieten. Unter den ländlichen Kreisen verzeichneten die peripher gelegenen Kreise Dithmarschen und Nordfriesland die höchste Arbeitslosigkeit. Das Ziel, neue Arbeitsplätze zu schaffen, war daher plausibel, hätte jedoch in ländlichen Regionen mit einer besonderen Problemlage priorisiert werden können. Das ZPLR hatte im Kontext anderer beschäftigungspolitischer Instrumente, wie der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der allgemeinen Wirtschaftsförderung, eine nachrangige Bedeutung. Auch inhaltlich bot das ZPLR nur wenig Ansatzpunkte, um direkt neue Arbeitsplätze zu schaffen, da mit den angebotenen Maßnahmen überwiegend andere fachpolitische Ziele verfolgt wurden.

Die Beschäftigungswirkung des ZPLR war mit einem Saldo von 103 bis 170 neuen Arbeitsplätzen gering und lag unter dem Zielwert von 450. Neue Arbeitsplätze sind fast ausschließlich außerhalb der Landwirtschaft entstanden, insbesondere durch die V&V-Förderung (123) und die Förderung von AktivRegionen. Die Beschäftigungswirkungen des ZPLR waren zu klein, um diese mit Hilfe eines regionalökonomischen Schätzansatzes quantifizieren zu können. Dies erscheint in Anbetracht der geschätzten Größenordnung der Beschäftigungswirkung – 0,01 % bezogen auf alle vollzeitäquivalenten Erwerbstätigen in SH – plausibel. Der Beitrag des ZPLR zur Erreichung der Lissabon-Ziele war daher zu vernachlässigen.

Wirkungsfeld Agrarsektor

Grundsätzlich ist die Arbeitsproduktivität im schleswig-holsteinischen Agrarsektor im nationalen Vergleich relativ hoch. Wenn es auch regionale Unterschiede in der Entwicklung der sektoralen Wettbewerbsfähigkeitsindikatoren gibt, lässt sich hier nur bedingt Handlungsbedarf ableiten. Bedarf bestand allerdings bei der Instandhaltung und Verbesserung ländlicher Infrastruktur (Wege und Brücken). Aber auch auf betrieblicher Ebene waren Anpassungen notwendig, um dem bestehenden Wachstums- und Rationalisierungsdruck und den gesellschaftliche Anforderungen an einen modernen und wettbewerbsfähigen Agrarsektor (z. B. Ressourceneffizienz, Klimaschutz und Tierwohl) begegnen zu können.

Da wichtige Einflussfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit außerhalb des Handlungsfeldes der ELER-Förderung liegen, ist das Potenzial des ZPLR, die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors zu fördern, insgesamt begrenzt. Positive Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors sind etwa 6 % der Gesamtmittel zuzuschreiben. Die Mittel entfielen überwiegend auf öffentliche und einzelbetriebliche Investitionen. Investitionen in Humankapital haben mit einem Anteil von unter einem Prozent an den Gesamtmitteln eine aus budgetärer Sicht untergeordnete Bedeutung.

Positive Wirkungen des ZPLR auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors resultierten aus dem ländlichen Wegebau (125/2 und 411) und in einem geringeren Maße auch aus der Flurbereinigung (125/1), einzelbetrieblichen Investitionen (123 und 311) und den Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen (111). Aufgrund hoher Mitnahme- und Verdrängungseffekte lassen sich für das AFP auf sektoraler Ebene keine positiven Wirkungen zuordnen. Im Rahmen der Förderung von Agrarumweltmaßnahmen war nur die Förderung ökologischer Anbauverfahren (214/4) teilweise mit dauerhaften BWS-Wirkungen verbunden. Für AUM insgesamt lassen sich keine langfristigen und strukturellen Effekte mit dauerhaftem Einfluss auf die Arbeitsproduktivität ableiten.

Insgesamt lässt sich nur ein geringer Einfluss des ZPLR auf die Entwicklung der Arbeitsproduktivität und Bruttowertschöpfung des Primärsektors ableiten. Im Vergleich zur 1. Säule der GAP hatte das ZPLR eine relativ geringe finanzielle Bedeutung. Allerdings werden auch zukünftig Wachstums- und Rationalisierungsdruck sowie gesellschaftliche Anforderungen an einen modernen und wettbewerbsfähigen Agrarsektor neue Herausforderungen an das Betriebsmanagement stellen. Dazu wird empfohlen, die Entwicklung und Umsetzung konzeptioneller Ansätze zu prüfen, die

zielgerichtete Investitionsanreize zur Verbesserung der Ressourceneffizienz, des Tierwohls sowie regionaler Wertschöpfungsketten mit Beratungsmaßnahmen verknüpfen. Ein besonderes Augenmerk und ein Schwerpunkt sollten auch zukünftig auf die Förderung der ländlichen Infrastruktur gelegt werden, da eine Verbesserung des Zustandes der Wege und Brücken ein wichtiger Faktor für die weitere Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors in Schleswig-Holstein bleibt.

Wirkungsfeld Biodiversität

Vor dem Hintergrund der anhaltend negativen Entwicklung der biologischen Vielfalt und der Verpflichtung von Göteborg, den Verlust der biologischen Vielfalt bis 2010 zu stoppen und umzukehren, besteht ein hoher Handlungsbedarf zum Schutz der Biodiversität. Der Schutz des öffentlichen Gutes Biodiversität erfordert staatliches Handeln durch eine Kombination aus ordnungsrechtlichen und freiwilligen Maßnahmen. Das Potenzial freiwilliger Maßnahmen – wie die des ELER – ist allerdings beschränkt, da Anreizsysteme nicht zulässig sind und so relevante Gebiete in erforderlichem Umfang nicht nachhaltig erreicht werden können. Das stellt insbesondere in den Hot Spots der Biodiversität ein Problem dar, wie negative Trends beim Grünlandumfang, den Wiesenvögeln oder HNV-Beständen zeigen. Verglichen mit anderen öffentlichen Naturschutzinvestitionen außerhalb der ELER-Förderung kam dem ZPLR eine erhebliche Bedeutung zur Verwirklichung von Naturschutzziele zu.

Einzelne Maßnahmen aus den Schwerpunkten 2 und 3 entfalteten lokal sehr hohe positive Wirkungen auf die Arten- und Lebensraumvielfalt. Von den rund 27 % gesamten öffentlichen Mitteln für Maßnahmen mit positiven Biodiversitätswirkungen, ging mit 20 % ein Großteil an den gesamten öffentlichen Mitteln in Maßnahmen mit anspruchsvolleren Regelungen (*dark-green*-Maßnahmen). Leistungsträger waren das Halligprogramm (214/2) und der Vertragsnaturschutz (214/5), im Forst der Waldumbau (227) und in geringem Umfang die Erstaufforstung (221) sowie ein vielfältiges Maßnahmenpaket aus dem Ländlichen Erbe (323/2 und 323/3). Maßnahmenakquisition, -konzipierung und -umsetzung im Naturschutz wurde in neun Regionen durch Lokale Aktionen (ebenfalls 323/2) maßgeblich initiiert und flankiert.

Allerdings sind die flächenhaften Wirkungen des ZPLR als gering einzustufen, nämlich auf ca. 7,5 % der LF und 2 % des Privat-/Kommunalwaldes¹⁴⁹. Nicht nur aufgrund der geringen Flächenbedeutung konnte der anhaltende Verlust der biologischen Vielfalt durch die ELER-Förderung nicht gestoppt werden. Ursachen, wie die Intensivierung der landwirtschaftlichen Flächennutzung aufgrund von Treibern wie Globalisierung der Märkte und Produktion erneuerbarer Energien, können durch die ELER-Förderung nicht beeinflusst werden.

¹⁴⁹ Zuzüglich 4 % des Agrarlandes und Waldes im Besitz der Stiftung Naturschutz Schleswig-Holstein. Der Flächenerwerb wurde über viele Jahre ebenfalls über EU-Mittel realisiert.

Wirkungsfeld Wasserschutz

Auch beim Wasserschutz besteht ein hoher Handlungsdruck. Schleswig-Holstein weist bundesweit die dritthöchsten Nährstoffüberschüsse auf. Entsprechend werden rund 50 % der Grundwasserkörper und fast alle Küstengewässer im Land als belastet eingestuft, in der Hauptsache aufgrund diffuser Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft. Beim ökologischen Zustand der Oberflächengewässer wiederum bestehen vor allem bezüglich der Hydromorphologie große Defizite. Der strategische Förderansatz sieht für den Wasserschutz eine Kombination aus ordnungsrechtlichen und freiwilligen Maßnahmen vor. Bei den Nährstoffüberschüssen sind die Möglichkeiten freiwilliger Maßnahmen des ELER aber eher begrenzt, weil deren Ursache zu wesentlichen Teilen in Umsetzungsdefiziten bzw. Lücken auf Seiten des Ordnungsrechts zu suchen sind.¹⁵⁰

Der umgesetzte Maßnahmenmix zur Erreichung der WRRL-Ziele zur Verringerung von Nährstoffüberschüssen und -austrägen ist insgesamt als schlüssig einzuschätzen, wobei zentrale Bausteine wie die WRRL-Beratung rein landesseitig finanziert wurden. Das ZPLR sollte mit ausgewählten Maßnahmen zur Erreichung der WRRL-Ziele beitragen. In der ELER-Förderung setzt man vor allem auf Agrarumweltmaßnahmen (wirksamer Mittelumfang 118 Mio. Euro). Die AUM mit einem Anteil von 99 % der erzielten Minderungswirkung bei Stickstoffüberschüssen sind der wichtigste Leistungsträger. Innerhalb der AUM wurde der größte Wirkungsbeitrag durch den ökologischen Landbau erzielt. Hingegen blieb der Beitrag der Maßnahmen mit dem Primärziel der Reduzierung von Stoffeinträgen (214/3) wegen der vergleichsweise geringen Inanspruchnahme hinter den Erwartungen zurück. Einen Anteil von rund 16 % der errechneten Minderungswirkung wurde durch positive Nebenwirkungen des Vertragsnaturschutzes beigetragen. Eine Konzentration der Förderung von Maßnahmen mit Wasserschutzzielen auf die WRRL-Zielkulisse fand nicht statt.

Aus Wasserschutzsicht fiel der dargestellte Minderungseffekt bei Stickstoff-Bilanzsalden und Nährstoffausträgen geringer aus als erwartet. Folglich konnten die wirksamen AUM den landesweiten Trend beim Stickstoffsaldo kaum beeinflussen und waren nicht in der Lage, gegenläufige Entwicklungen auf Seiten beeinträchtigender Faktoren zu kompensieren.

Zur Verbesserung des ökologischen Zustandes der Fließgewässer ist der wichtigste Baustein die Förderung der naturnahen Fließgewässerentwicklung durch öffentliche Investitionen (323/3), die in Schleswig-Holstein komplett über das ZPLR finanziert ist. Komplementär wirkt die Flurbereinigung, die durch die Flächenbereitstellung die Umsetzung entsprechender Projekte ermöglicht.

Wirkungsfeld Klimaschutz

Auf dem Weltklimagipfel in Kyoto einigte man sich 1997 auf eine Reduzierung der THG-Emissionen in den Industrieländern um durchschnittlich 5,2 % im Vergleich zu 1990 im Zeitrah-

¹⁵⁰ An dieser Stelle ist auf die verschiedenen Aktivitäten zur Verbesserung des Ordnungsrechtes zu verweisen, vor allem auf die immer noch ausstehende Novellierung der Düngeverordnung.

men von 2008 bis 2012. Deutschland verpflichtete sich, bis 2012 seine THG-Emissionen um 21 % gegenüber 1990 zu senken. Schleswig-Holstein hat sich für Klimaschutzrelevante Handlungsfelder (Aktiv im Klimaschutz - Aktionsprogramm; 2008), für die Produktion und Bereitstellung erneuerbarer Energien (2011) und mit dem Fahrplan Anpassung an den Klimawandel (2011) eigene Ziele gesetzt. Darüber hinaus bestehen bereits vielfältige ordnungsrechtliche Anreiz- und sogar marktwirtschaftliche Instrumente. Die ELER-Förderung stellt in diesem Kontext einen sehr kleinen Baustein dar, selbst wenn man die positiven (zumeist marginalen) Nebenwirkungen von Maßnahmen ohne explizite Klimaschutzziele einrechnet.

Wirkungsfeld Klimaanpassung

Zur Klimafolgenanpassung, werden in den Bereichen Schutz gegenüber Hochwasser, Sturmfluten und steigendem Meeresspiegel auch Mittel aus dem ELER eingesetzt. Die finanzielle Bedeutung des ZPLR wird in **Tabelle 77** aber nur deswegen als sehr hoch eingeschätzt, weil umfangreiche nationale Top-ups die ELER-Maßnahme ergänzen. Auf den Halligen wirken Küstenschutzmaßnahmen und Halligprogramm synergistisch. Darüber hinaus wird das Handlungsfeld durch positive Nebenwirkungen des Waldumbaus (227) oder durch Stärkung des Humankapitals (111) tangiert.

Wirkungsfeld Lebensqualität

Die ZPLR-Förderung zur Verbesserung der Lebensqualität ist insbesondere in den dünnbesiedelten und von Schrumpfungprozessen betroffen ländlichen Regionen Schleswig-Holsteins relevant, zudem bestehen landesweit Herausforderungen durch die alternde Gesellschaft. Sie kann hier die Aufrechterhaltung und Bereitstellung der Daseinsvorsorge sowie den Erhalt von Wohnattraktivität unterstützen.

Die Verbesserung der Lebensqualität war im ZPLR ein Leitgedanke für die Entwicklung der ländlichen Räume, die mit dem Unterziel, wie u. a. „angepasste Infrastruktur“, verbunden wurde. Verfolgt wurde ein integrierter Entwicklungsansatz für die Gestaltung der zukünftigen regionalen Anforderungen. Mit dem Ziel der Mobilisierung endogener Entwicklungspotenziale wurden Lokale Aktionsgruppen (AktivRegionen) gebildet. Der Maßnahmenmix des ZPLR leistete unter den verschiedenen Dimensionen von Lebensqualität vor allem in den Dimensionen „Persönliche Aktivitäten (Freizeit)“, „Politische Partizipation“ und „Soziale Beziehungen“ sowie „Wohnstandortbedingungen“ einen Beitrag.

Die Wirkungen in der Dimension „Wohnstandortbedingungen“ betrafen überwiegend die Versorgung mit Waren des täglichen Bedarfs sowie mit sozialen Dienstleistungen und sozialer Infrastruktur (Maßnahmen 321, 322, 413). Gerade im Bereich sozialer Infrastruktur entstanden mit den geförderten Umnutzungs-, Erweiterungs- und Sanierungsmaßnahmen an Gemeinschaftseinrichtungen punktuell effektive Projekte, wobei für eine größere landesweite Wirkung insgesamt noch deutlich mehr Finanzmittel erforderlich gewesen wären. Diese Förderung von Gemeinschaftseinrichtungen verbesserte die Ausstattung mit Räumen für das soziale Leben und gemeinschaftliche Aktivitäten in den Dörfern und wirkte somit in der Dimension „Soziale Beziehungen“.

Hier waren auch die in der Maßnahme 321 geförderten sogenannten MarktTreffs von Bedeutung. Weitere wesentliche Aspekte der Dimension „Wohnstandortbedingungen“ umfassten die Wohnattraktivität und die Aufenthaltsqualität durch die Freiflächengestaltung (Gestaltung von Dorf- und Spielplätzen, Kirchengrund). Die Ansätze der ländlichen Entwicklung mit den AktivRegionen (411, 413, 421) trugen ebenfalls zur Verbesserung der Wohnattraktivität bei, da die Maßnahmen auf die regionalen Bedarfe angepasst waren und das endogene, regionale Potenzial gefördert wurde. Wirkungen in den Dimensionen „Politische Partizipation“ betrafen die Möglichkeiten der Teilhabe und Beteiligung in den AktivRegionen. Darüber hinaus entfalteten sich Wirkungen in der Dimension „Persönliche Aktivitäten (Freizeit)“ aus der Tourismus-Förderung (313) sowie der verbesserten Wegeinfrastruktur im Rahmen von Flurbereinigung und Wegebau (125/1, 125/2, 411).

Die Ebene der AktivRegionen stellte sich für wesentliche Bereiche der Daseinsvorsorge als gut geeignet dar. Sie zielten auf die Entwicklung einer gesamten Region, setzten auf das Expertenwissen regionaler Akteure und förderten das Selbstentwicklungspotenzial in den Regionen.

Entscheidend ist dabei die Finanzausstattung der Kommunen, ohne die eine effektive und dauerhafte Umsetzung nicht möglich ist. Vor allem die Politik auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene kann auf die Verbesserung der Lebensqualität Einfluss nehmen. Zentrale Politikfelder sind die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik sowie die Sozialpolitik. Verglichen mit deren Instrumenten und Handlungsmöglichkeiten sowie deren Finanzausstattung war die Bedeutung des ZPLR zur Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Räumen gering.

Fazit

Zusammenfassend betrachtet besteht in Schleswig-Holstein ein hoher Handlungsbedarf für die umweltbezogenen Themen Biodiversität, Wasser sowie Klimaschutz und -anpassung. Mit Ausnahme des Klimaschutzes, war das ZPLR eines der wichtigsten Finanzierungsinstrumente für Maßnahmen in diesen Wirkungsfeldern. Dies unterstreicht die hohe Bedeutung des ZPLR zur Umsetzung von Biodiversitäts- und Wasserschutzzielen sowie eingeschränkt für die Klimaanpassung.¹⁵¹ Für die Wirkungsfelder Klimaschutz, Wirtschaft, Agrarsektor und Beschäftigung sowie für die Lebensqualität in ländlichen Räumen war das ZPLR nur eine unter vielen möglichen Finanzquellen und Instrumenten. Für die Realisierung dieser Ziele waren andere Instrumente besser geeignet als die ZPLR-Förderung. Dies war vorrangig auf die begrenzten Förderinhalte der ELER-VO zurückzuführen.

Vor dem Hintergrund der Basistrends und der zugehörigen übergeordneten politischen Ziele (Europa 2020, Göteborg-Strategie, WRR, Kyoto-Protokoll) ist die Wirksamkeit des ZPLR sehr gering (Wirtschaftswachstum, neue Arbeitsplätze, Agrarsektor, Wasser). Hiervon ausgenommen sind

¹⁵¹ Der für die Klimaanpassung wirksame Küstenschutz (126) wurde zu 63 % durch nationale Artikel-89-Mittel finanziert.

Maßnahmen zum Schutz der Biodiversität, die einen moderaten – wenn auch zur Trendumkehr nicht ausreichenden Wirkungsbeitrag – leisteten. Die Ursachen für die in Teilen eingeschränkte Effektivität des ZPLR sind vielfältig: Zum einen liegen die relevanten Stellschrauben zur Erreichung der Ziele außerhalb des Einflussbereiches des Programms, zum anderen gibt es auch im ZPLR noch Optimierungspotenzial bei einzelnen Maßnahmen, die in den jeweiligen Maßnahmenbewertungen empfohlen werden.

11.2 Durchführung und Fördereffizienz

11.2.1 Implementationskosten und deren Erklärungsgründe

Die Analysen zu den Implementationsstrukturen und den IK haben gezeigt, dass das ZPLR über effiziente Umsetzungssysteme verfügte. Im Ländervergleich lagen das Gesamtprogramm und die mit den anderen Ländern vergleichbaren Maßnahmen im unteren bis mittleren Bereich der IK.

Bei der Diskussion und Bewertung der IK von Förderprogrammen sind verschiedene Komponenten zu unterscheiden, deren Ausprägungen im Hinblick auf die Fördereffizienz und abzuleitende Handlungsempfehlungen mit unterschiedlichen Implikationen verbunden sind (**Abbildung 54**).

Abbildung 54: Implementationskosten-Komponenten und deren Erklärungsgründe



Quelle: Eigene Darstellung.

„Eh da“-Kostensockel

Die unvermeidlichen Kosten sind in einem EU-finanzierten Programm höher als unter einem nationalen Förderregime. Das liegt insbesondere an den aufzusetzenden Verwaltungs- und Kontrollsystemen sowie den hohen Anforderungen an die IT-Systeme. Da einige Maßnahmen mit ihren Merkmalen (Vorhabenarten, -größe, -träger, zeitliche Restriktionen, Prämienberechnung) besonders mit dem Anforderungsprofil bzw. dem EU-spezifischen Rechtsrahmen kollidierten, ist die teilweise oder vollständige Überführung in nationale Förderregime zu überprüfen (z. B. Kleinstprojekte sowie Projekte von Vereinen unter 323, ggf. auch 322 sowie AUM-Teilmaßnahmen). Die „Überprüfungs- und „Konzentrationsempfehlung“ gilt grundsätzlich auch für (Teil-)Maßnahmen des ZPLR mit einem Finanzvolumen von unter 1 Mio. Euro/Jahr.

EU-Rahmen und Organisationseffekte

Die zweite IK-Komponente sind die Kosten, die sowohl auf durch die EU wie auf das Land gesetzte Rahmenbedingungen zurückzuführen sind. So hat die stark angewachsene Ausdifferenzierung und Rigidität des ELER-spezifischen Rechtsrahmens teilweise zu unverhältnismäßigem Aufwand geführt. Hier konnten plakative Beispiele genannt und Verbesserungsvorschläge formuliert werden. Der Einfluss dieses Aspektes auf Akzeptanz und Ausgestaltung der Programme sollte nicht unterschätzt werden. Daher werden explizite Empfehlungen für die EU-Ebene und den anzustrebenden Durchführungsrahmen unter Kapitel 11.3 formuliert.

Es ließen sich nur wenige Schwächen in der Umsetzungsstruktur und den schleswig-holsteinischen Rahmenbedingungen identifizieren. Prägend war das sowohl horizontal als auch vertikal schlanke Organisationsgerüst, dessen Bewilligungsstränge sich durch strukturelle und personelle Kontinuität auszeichneten. Aufgaben und Kompetenzen waren klar verteilt und die Abläufe insgesamt effektiv organisiert. Zudem hat Schleswig-Holstein auch in der Rechtsanwendung in Teilbereichen deutlich pragmatischere Lösungen für Problemfelder gewählt und so zur „Entschärfung“ praxisferner EU-Rahmensetzungen beigetragen und Fehlentwicklungen in der Förderpraxis vorgebeugt. „Hausgemachte“ Probleme traten teilweise bei der zeitnahen übergreifenden Begleitung komplexer Fragestellungen und Regelungen auf. Es fehlten hier teilweise die notwendigen Ressourcen in den koordinierenden und übergeordneten Stellen, um stärker und frühzeitig handlungsanleitend zu agieren. Insgesamt ist die personelle Situation von den Fachreferaten bis zum LLUR als angespannt zu bezeichnen und als zunehmend begrenzender Faktor für das anspruchsvolle Programmdesign zu sehen.

Kostenreduzierender Optimierungsbedarf wird für diese IK-Komponente daher vor allem auf der europäischen Ebene gesehen, während SH eher verstärkt in eine nachhaltige und adäquate Personalentwicklung „investieren“ sollte.

Wirkungskosten

Die dritte Komponente der IK ist der Anteil, der als Investition in eine höhere Wirksamkeit der Förderung verstanden werden kann. Die Analysen auf den verschiedenen Ebenen haben gezeigt, dass Maßnahmen mit höheren IK tendenziell eine bessere Wirksamkeit sowie geringere Mitnahmen aufweisen.

Das ZPLR war ein ambitioniertes Programm, das weitgehend Mitnahmen vermied und über 80 % der Mittel in Maßnahmen mit bedeutsamen Wirkungen einsetzte. Viele Fördermaßnahmen des ZPLR zeichneten sich sowohl im Bereich der Flächenförderung als auch im Bereich der investiven Förderung durch eine zielorientierte und anspruchsvolle Ausgestaltung aus. Die Maßnahmenumsetzung erfolgte zudem über eine „ermöglichende“ und lösungssuchende Verwaltung. Trotz dieser eher „kostentreibenden“ Merkmale der Förderstrategie, des geringen Anteils an sektorbezogener Mainstreamförderung, die hohe Bedeutung des personalintensiver umzusetzenden AktivRegionen-Ansatzes und die Integration neuer weicher Förderansätze wie die Lokalen Aktionen gelang es, die IK vergleichsweise gering zu halten. Insgesamt kann von einem guten Umsetzungskosten-Wirkungs-Verhältnis gesprochen werden. Zielverfehlungen bzw. fehlende Wirkungseffekte waren insgesamt gering und zum überwiegenden Teil auf die auf programmstrategischer Ebene inflationäre Zielsetzung zu Wachstum und Beschäftigung für die SP-3-Maßnahmen zurückzuführen.

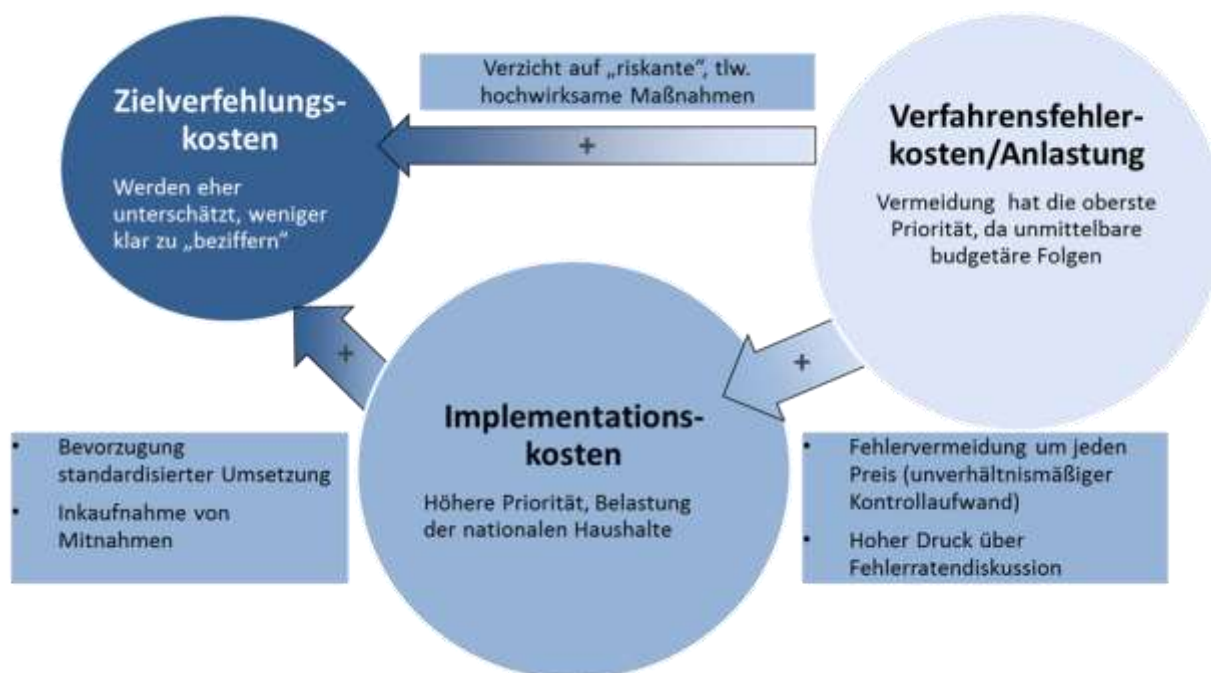
Für die zukünftige Weiterverfolgung dieses ambitionierten Förderansatzes in der Förderperiode 2014 bis 2020 werden entsprechende Personalressourcen auf allen Ebenen erforderlich sein. Maßnahmenansätze fern des Mainstream müssen beworben und mit Beratungsangeboten begleitet, die Förderverwaltung geschult und koordiniert werden. Auch auf Seiten der Zielgruppen wurden fehlendes Know-how sowie fehlende Zeit- und Personalressourcen, um einen Förderantrag mit allen damit verbundenen Bedingungen und Konsequenzen zu stellen, thematisiert. Dies galt insbesondere für Maßnahmen, mit denen neue Akteure für die ländliche Entwicklung und den Umwelt- und Naturschutz gewonnen werden sollten. Viele maßnahmenbezogene Empfehlungen beinhalten daher auch eine Stärkung der Ressourcen und Kapazitäten in der Förderverwaltung und den AktivRegionen sowie eine stärkere flankierende Beratung und Betreuung potenzieller AntragstellerInnen. Gerade bei Investitionsförderungen, die auf öffentliche Güter (z. B. Tierschutz, Innovation) oder Diversifizierung ausgerichtet sind, sollten (obligatorische) Beratungsangebote etabliert werden, die die Investitionen in der Konzeptionsphase, aber auch begleitend in der Betriebsphase optimieren. Dies kann entweder über entsprechende ELER-Förderungen erfolgen oder über Beratungsstrukturen des Landes. Diese müsste dementsprechend gut mit den Fördermaßnahmen verzahnt werden. Dieser Ansatz könnte sowohl die Inanspruchnahme der Maßnahmen als auch die Nachhaltigkeit ihrer Wirkungen stärken.

11.2.2 Regelungsrahmen als limitierender Faktor

Es gibt deutliche Hinweise, dass für die Förderperiode 2014 bis 2020 über Kontrollstatistiken, Fehlerquoten und Rechenschaftslegungen noch mehr Druck im Umsetzungssystem aufgebaut werden wird. Gleichzeitig ist nach Auffassung vieler Akteure der Förderverwaltungen der Regelungsrahmen der Förderperiode 2014 bis 2020 selbst aufgrund seiner Komplexität eine wachsende Fehlerquelle. Die Ergebnisse zur Ex-post-Bewertung weisen auf vielschichtige Implikationen eines als nicht mehr angemessen empfundenen Regelungsrahmens hin. Dieser bindet Ressourcen, die einer fachlich ausgerichteten Förderung nicht mehr zur Verfügung stehen. Darüber hinaus hat er bereits den Programmaufstellungsprozess 2014 bis 2020 verkompliziert, stark verzögert und zu einem weiter gestiegenen Absicherungsbedürfnis auf den verschiedenen Ebenen der Verwaltung geführt. Die Vermeidung von Verfahrensfehlern und eine damit verbundene Anlastung haben gegenüber fachpolitischen Förderzielen gerade in den Verhandlungsprozessen mit der EU-KOM weiter an Gewicht gewonnen. Der „better spending Prozess“ auf europäischer Ebene ist allzu oft auf fehlerfreies, zügiges Ausgeben und weniger auf wirkungsvollen Mitteleinsatz ausgerichtet.

Diese Rahmenbedingungen können zu einer ungünstigen Dynamik innerhalb der Förderverwaltungen führen, die insgesamt die Fördereffizienz belastet. **Abbildung 55** stellt vereinfacht die potenziellen Wechselwirkungen dar: Verfahrensfehler werden um jeden Preis vermieden, auch durch den A-priori-Verzicht auf fehleranfällige, aber ggf. hochwirksame Maßnahmen. Dies geht zu Lasten der Zielerreichung (steigende Zielverfehlungskosten). Gleichzeitig werden für die Fehlervermeidung höhere IK in Kauf genommen. Diese werden über die Bevorzugung standardisierbarer, wenig ausdifferenzierter Maßnahmen gegenfinanziert, was die Zielverfehlungskosten weiter steigen lässt.

Abbildung 55: Dynamik zwischen Vermeidung von Verfahrensfehlerkosten, Implementationskosten und Zielverfehlungskosten



Quelle: Eigene Darstellung.

Diese schematisch dargestellte Dynamik kollidiert insbesondere mit der in SH verfolgten Strategie, das ELER-Programm deutlich auf investive Vorhaben für öffentliche Güter und eine auf regionalisierte Prozesse basierende passgenaue Förderung zu fokussieren.

Ohne einen angemessenen Umsetzungsrahmen, der klare, aber in ihrer Detailtiefe dem Subsidiaritätsgrundsatz der EU-Verfassung entsprechende Regelungen enthält, sowie eine Veränderung der Fehlerbewertung und Berechnungsmethoden der Anlastung wird mit der EU-Förderung kein effizienter Ressourceneinsatz erfolgen, noch werden die formulierten Förderziele erreicht.

11.3 Übergeordnete Empfehlungen

Zu den einzelnen Maßnahmen bzw. Themen der Programmbewertung finden sich die Empfehlungen in den jeweiligen Kapiteln 2 bis 9 in diesem Bericht. An dieser Stelle werden übergeordnete Empfehlungen für Schleswig-Holstein sowie die EU formuliert, die eine Relevanz für das Gesamtprogramm bzw. die zukünftige Förderstrategie und Durchführung haben.

Empfehlungen an Schleswig-Holstein im Hinblick auf prioritäre Ziel- und Wirkungsfelder

- Die ELER-Förderung in Schleswig-Holstein ist für Maßnahmen zum Biodiversitäts- und Wasserschutz das wichtigste Finanzierungsinstrument bei einem gleichzeitig sehr hohen Hand-

lungsbedarf und einer mittleren bis hohen Wirksamkeit der relevanten Maßnahmen. Dieses hohe Wirkpotenzial des ZPLR für den Biodiversitäts- und Wasserschutz sollte in der zukünftigen Programmplanung angemessen berücksichtigt werden.

- Bezogen auf den Agrarsektor sollte die ELER-Förderung auf die Bereitstellung öffentlicher Güter (Tierschutz, Umwelt, Infrastruktur) konzentriert werden. Dies gilt vor allem für einzelbetriebliche Förderansätze (121, 123, 311), die u. a. aufgrund hoher Mitnahme- und Verdrängungseffekte nur eine geringe Wirksamkeit bezogen auf die Ziele Wirtschaftswachstum, Arbeitsproduktivität und Schaffung neuer Arbeitsplätze hatten.
- Das Angebot von Beratung und Bildung sollte die Förderziele des Programms nachvollziehen (Managementanforderungen, Tier- und Ressourcenschutz etc.). Eine gezielte Kompetenzentwicklung durch Beratungs- und Bildungsangebote beseitigt Hemmnisse für investive Fördervorhaben und verstärkt deren nachhaltige Effekte. Einzelbetriebliche Investitionen zur Diversifizierung sowie für den Tier- und Umweltschutz sollten durch zielgerichtetes Bildungs- und Beratungsangebot flankiert werden.
- Ein besonderes Augenmerk sollte auch zukünftig auf der Verbesserung der ländlichen Infrastruktur liegen, da der Zustand der Wege und Brücken ein wichtiger Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors bleibt. Die hierfür zur Verfügung stehenden Mittel decken den aktuellen Bedarf nicht ab. Neben der Förderung von Infrastrukturmaßnahmen sind alternative Finanzierungsmodelle für den Wegebau zu entwickeln, auch um nicht nur Weganlieger, sondern auch Wegnutzer adäquat an den Kosten zu beteiligen.
- Der Schaffung von Arbeitsplätzen in ländlichen Räumen wird im ZPLR eine hohe Bedeutung beigemessen. Vor dem Hintergrund der günstigen Entwicklung des Arbeitsmarktes, ansteigender Erwerbstätigenzahlen und der – im Vergleich zu den nicht ländlichen Kreisen günstigen Arbeitsmarktsituation – ist die zukünftige Relevanz dieses Ziels neu zu diskutieren. Sofern diesem Ziel weiterhin eine hohe Bedeutung beigemessen wird, sollte es durch Maßnahmen mit nicht nur marginalen Beschäftigungswirkungen untermauert werden. Hierfür böten sich z. B. die Bereiche Tourismus, soziale Infrastruktur/Daseinsvorsorge und Diversifizierung an. In allen Bereichen ist auf eine effiziente Förderlogik zu achten: Im Rahmen einzelbetrieblicher Ansätze sollten eher Existenzgründungen als Erweiterungsinvestitionen gefördert werden, um das mit der Gründung verbundene erhöhte wirtschaftliche Risiko auszugleichen. Zudem ist eine räumliche Differenzierung/Konzentrierung des Förderangebotes anzudenken, da es in ländlich-peripheren Regionen einen deutlich höheren Problemdruck gibt als im Hamburger Umland.
- Lebensqualität ist ein umfassendes, mehrdimensionales Konzept, das im ZPLR mit den genutzten Indikatoren und Begrifflichkeiten nicht umfassend dargestellt werden konnte. Der Beitrag der Förderung umfasste vor allem die Dimensionen der Lebensqualität „Wohnstandortbedingungen“, „Politische Partizipation“ und „Persönliche Aktivitäten (Freizeit)“. Zentrale Dimensionen der Lebensqualität, wie „Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit“, „Materieller Wohlstand“, „Bildung“ und „Gesundheit“ wurden durch die ZPLR-Förderung aber kaum beeinflusst. Für eine stärkere Zielausrichtung der Förderung sollte die Frage „Was ist Gutes

Leben (Well-being) im ländlichen Raum?“ in allen Bereichen der ländlichen Entwicklung diskutiert werden.

- Das ZPLR legte in der Programmstrategie fest, welche Maßnahmen einen Wirkungsbeitrag zu den einzelnen programmbezogenen Ober- und Unterzielen leisten sollten. Auf Maßnahmenebene spiegelten sich die programmseitig festgelegten Ziele nur teilweise wider. Eine Programmsteuerung über Ziele bietet die Chance, ein in sich stimmiges, kohärentes Programm aufzustellen und umzusetzen. Dies setzt allerdings voraus, dass das Wirkpotenzial der einzelnen Maßnahmen realistisch eingeschätzt und ggf. durch geeignete Auswahlkriterien unterstützt wird.
- Im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes sollten Politik und Verwaltung zwei grundlegenden Fragestellungen nachgehen. Erstens ist zu klären, ob einige Maßnahmen vor dem Hintergrund der hohen IK- und Transaktionskosten (siehe Kapitel 10.2) und der Unsicherheiten des Zuwendungsrechts in der ELER-Förderung richtig aufgehoben sind. Das betrifft alle Maßnahmen zur Förderung der Infrastruktur und zur Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen. Auch wenn diese Maßnahmen aufgrund ihrer positiven strukturellen Wirkungen an sich förderwürdig sind, sollte die Trennlinie zwischen steuer- bzw. zuweisungsfinanzierter Daseinsvorsorge und der Entwicklung innovativer Lösungen und neuer Handlungskonzepte über Förderung und Modellvorhaben von der Politik kritisch überprüft und neu gezogen werden. Die zweite Frage zielt in die gleiche Richtung: Die strukturelle Lücke zwischen Sanierungsbedarf und Leistungsfähigkeit kommunaler Finanzen kann nicht über Fördermaßnahmen geschlossen werden. Ohne Sanierung und Erhalt vorhandener Infrastruktur macht der Anreiz für neue Einrichtungen über Förderung nur bedingt Sinn.

Empfehlungen an die EU-Ebene im Hinblick auf prioritäre Ziel- und Wirkungsfelder

Grundsätzlich besteht ein Zielkonflikt zwischen dem Wachstumsziel der gesamteuropäischen Strategie Europa 2020 (früher Lissabon-Strategie) und dem Ausgleichsziel einer sektoralen, regionalen und auf Umwelthemen ausgerichteten ländlichen Entwicklungspolitik in der EU. Der ELER hat zwar ein geringes Potenzial, das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum des Primärsektors bzw. ländlicher Regionen zu unterstützen. Dabei wird das gesamtwirtschaftliche Wachstum aber in geringerem Maße gestärkt als mit Investitionen in anderen Wirtschaftsbereichen bzw. Regionen. Dieser Zielkonflikt sollte mit dem Blick auf die tatsächlichen Potenziale und Stärken des ELER aufgelöst werden.

Empfehlungen an die EU-Ebene im Hinblick auf den Durchführungsrahmen

Für die Förderperiode 2021 bis 2027 müssen jetzt grundlegende Veränderungen angedacht werden. Nach Einschätzung der umsetzenden Akteure reichen Verbesserungen und kleinere Veränderungen in dem für die Förderperiode 2014 bis 2020 geschaffenen System nicht aus. Ein grundlegender Systemwechsel im Rahmen der Implementierung der in Artikel 59 der EU-Haushaltsordnung festgelegten geteilten Mittelverwaltung ist erforderlich, insbesondere wenn umfassende, bottom-up entwickelte Konzepte der AktivRegionen effizient umgesetzt werden sollen. Hierzu gehören insbesondere die folgenden Punkte:

- Das Single-Audit-Prinzip, wie es bereits im Bereich der Struktur-, des Fischerei- und des Kohäsionsfonds gemäß Artikel 148 der VO (EU) Nr. 1303/2013 gilt, sollte auch für den ELER umgesetzt werden. Das Prinzip ist Ausdruck einer angemessenen Kontrolldichte von der EU-Ebene bis zur Region. Die bestehenden und bewährten Systeme und Verwaltungsverfahren der Mitgliedstaaten müssen dabei stärker anerkannt werden.
- Dem in Artikel 5 Absatz 4 des Vertrages der Europäischen Union festgeschriebenen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sollte ein stärkeres Gewicht beigemessen werden, sowohl für die EU-Rechtsetzung als auch für die Prüfungstätigkeit der EU-KOM. Letzteres ist in Artikel 59 Absatz 2 der EU-Haushaltsordnung ausdrücklich festgelegt. Für die Rechtsetzung bedeutet dies insgesamt weniger und weniger detaillierte Vorgaben sowie die Stärkung der Flexibilität durch Ermessensgebrauch und Eigenverantwortung der umsetzenden Verwaltungen.
- Die Wesentlichkeitsschwelle für ein tolerierbares Fehlerrisiko sowohl für die BS als auch die EU-KOM sollte – dem Konzept der EU-KOM von 2008 folgend (EU-KOM, 2008b) – auf bis zu 5 % angehoben werden. Diesem erhöhten Schwellenwert sollte sich auch der EuRH anschließen. Dies würde den Druck im System erheblich verringern und die „Kontrollspirale“ unterbrechen.
- Das Verwaltungs- und Kontrollsystem der flächenbezogenen und investiven Maßnahmen sollten nicht weiter harmonisiert werden, da Ungleiches nicht gleich behandelt werden sollte. Während bei den flächenbezogenen Maßnahmen aufgrund der großen Zahl und der einfacheren Zuordnung von Auflagen ein strengerer Maßstab angewandt werden kann, sind die investiven Maßnahmen differenzierter zu behandeln. Das bezieht sich auch auf die Auswahl, den Zeitpunkt und den jährlich zu erbringenden Umfang an Vor-Ort-Kontrollen.
- In der zurückliegenden Förderperiode 2007 bis 2013 haben die rückwirkend geltenden Änderungen und Interpretationen von Regelungen zu Verunsicherung und Ineffizienzen geführt. Daher sollte der Grundsatz des Rückwirkungsverbots auch im EU-Recht festgeschrieben werden. Änderungen der Verordnungen sowie der Leitlinien, Arbeitshilfen oder sonstiger Dokumente der EU-KOM mit unmittelbarer und mittelbarer Außenwirkung, aber auch Interpretationen geltender Bestimmungen durch Organe und Einrichtungen der EU sowie der BS und der ZS sollten erst für die Zukunft gelten.

Literaturverzeichnis

- ALR SH, Akademie für die Ländlichen Räume Schleswig-Holsteins e. V. (2012): AktivRegionen gestalten - gewußt wie? Zusammenfassung der Ergebnisse des Workshops am 13.06.2012 in Rendsburg. Internetseite ALR SH: http://www.aktivregion-shs.de/fileadmin/download/Sonstiges/Dokumentation_Workshopergebnisse_Rendsburg_13062012.pdf. Zitiert am 6.8.2012.
- ALR SH, Akademie für die Ländlichen Räume Schleswig-Holsteins e. V., Bauernverband Schleswig-Holstein e.V. und Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag (2008): "Wege mit Aussichten" Studie zur Zukunftsfähigkeit des ländlichen Wegenetzes in Schleswig-Holstein, Abschlussbericht. Flintbek.
- ALR SH, Akademie für die Ländlichen Räume Schleswig-Holsteins e. V., Bauernverband Schleswig-Holstein e.V. und Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag (2011): "Wege mit Aussichten", Studie zur Zukunftsfähigkeit des ländlichen Wegenetzes in Schleswig-Holstein, Handlungsleitfaden für Kommunen. Flintbek.
- AMI, Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH (2011): AMI-Milchpreisvergleich Schleswig-Holstein. Bonn.
- AMI, Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH (2015): AMI Markt Bilanz Milch 2015. Bonn.
- AMI, Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH (2016): AMI Marktbilanz Milch 2016. Bonn.
- Amtsblatt SH vom 21. Mai 2007: Initiative „Biomasse und Energie“, Richtlinie zur Förderung der energetischen Nutzung von Biomasse im ländlichen Raum durch das Land Schleswig-Holstein. Erlass des Ministeriums für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes
- Anders, S. und Müller, J. (2006): Die Ressource Wasser im zweischichtigen Nadel-Laub-Mischwald. In: Fitz, P (Hrsg.): Ökologischer Waldumbau in Deutschland. München. S. 152-183.
- Armsworth, P. R., Acs, S., Dallimer, M., Gaston, K., Hanley, N. und Wilson, P. (2012): The cost of simplification in conservation incentive programs. *Ecology Letters* 15, H. 5, S. 406-414.
- Auth, S. und Seyler, F. (2007): Was kostet eine Kleinkläranlage? Ergebnisse einer Herstellerbefragung. Internetseite Bayrisches Landesamt für Umwelt: https://www.rzkka.bayern.de/downloads/ArtikelkostenKKA_2.pdf. Zitiert am 3.6.2013.
- Balthasar, A. (2007): Institutionelle Verankerung und Verwendung von Evaluationen, Praxis und Verwendung von Evaluationen in der schweizerischen Bundesverwaltung. Zürich/Chur.
- Bathke, M. (2007): SH-Fallstudie zum Materialband Ländlicher Wegebau, Anlage zur Ex-post Evaluation des schleswig-holsteinischen Entwicklungsprogramms "Zukunft auf dem Land" 2000-2006.
- Bathke, M., Koch, B., Peter, H., Raue, P. und Tietz, A. (2008): Materialband zu Kapitel 9. Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten - Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: VTI, Johann Heinrich von Thünen-Institut (Hrsg.): Ex-post-Bewertung des Programms "Zukunft auf dem Land" (ZAL) gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig.
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung Hrsg. (2008): Erfolgsbedingungen von Wachstumsmotoren außerhalb der Metropolen. Werkstatt:Praxis, H. 56. Bonn.
- BBS Büro Greuner-Pönicke & Heinzl-Gettner (2014): Untersuchung der Veränderung der Besiedlung (Makrozoobenthos) ausgewählter Bäche nach strukturverbessernden Maßnahmen, Endbericht 2013, Gutachten im Auftrag des Landesverband der Wasser- und Bodenverbände Schleswig-Holstein, Bearbeiter: A. Bruens & K. Heinzl.

- Beinhofer, B. (2009): Zur Anwendung der Portfoliotheorie in der Forstwissenschaft – Finanzielle Optimierungsansätze zur Bewertung von Diversifikationseffekten. Dissertation (TU München). Internetseite mediaTUM - Dokumenten- und Publikationsserver der Technischen Universität München: <http://mediatum.ub.tum.de/doc/681747/681747.pdf>. Zitiert am 10.6.2015.
- Belson, D. (2014): State of the Internet. Akamai's State of the Internet Report, H. Q1 2014. Cambridge, Massachusett. Internetseite Akamai: <https://content.akamai.com/PG2629-State-of-the-Internet-Report-Q1-2014.html>. Zitiert am 17.9.2014.
- Berthold, D. und Beese, F. (2002): Kohlenstoffspeicherung in Böden nach Aufforstungen in Abhängigkeit von der Bewirtschaftungsform. Forst und Holz 57, H. 13/14, S. 417-420.
- BfN, Bundesamt für Naturschutz (2014): Die Lage der Natur in Deutschland. Ergebnisse von EU-Vogelschutz- und FFH-Bericht. 17 S. und zusätzliches Material online, Bonn. Internetseite Bundesamt für Naturschutz (BfN): http://bfm.de/fileadmin/MDB/documents/presse/2014/Die_Lage_der_Natur_in_Deutschland_neu.pdf. Zitiert am 15.7.2014.
- BfN, Bundesamt für Naturschutz (2016): Nationaler Bericht 2013 gemäß FFH-Richtlinie. https://www.bfn.de/0316_bericht2013.html. Zitiert am 20.4.2016.
- Bieritz, L., Distelkamp, M. und Ulrich, P. (2010): Modellgestützte Analyse der Effekte auf Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit in ausgewählten ländlichen Entwicklungsprogrammen für die Jahre 2007 bis 2009. Anhang 3 der Halbzeitbewertung von PROFIL, Teil III Programmbewertung. Braunschweig. Internetseite Thünen-Institut: http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publikationen_de/Projektberichte_de/2010/NI_HB/DE/Ni_Teil_III_Programmbewertung_und_ANHAENGE.pdf. Zitiert am 6.9.2016.
- BITKOM, Bundesverband Informationswirtschaft Telekommunikation und neue Medien e. V. (2015): Internet ist großer Gewinn für die Lebensqualität. www.bitkom.org/62275_63364.aspx+&cd=1&hl=de&ct=clnk&gl=de. Zitiert am 15.5.2015.
- BMEL, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2014): Buchführungsergebnisse. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. Internetseite BMEL: <http://www.bmel-statistik.de/landwirtschaft/testbetriebsnetz-landwirtschaft-buchfuehrungsergebnisse/>. Zitiert am 8.5.2014.
- BMEL, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2015a): Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung. Gutachten Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. Internetseite BMEL: http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/Gutachten_Nutztierhaltung.pdf;jsessionid=0641B9B6934BDF30979D3D56E03A6D28.2_cid358?__blob=publicationFile. Zitiert am 3.11.2016.
- BMEL, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2015b): Dritter Fortschrittsbericht 2014 zum Nationalen Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 bis 2013. <http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaeume/Fortschrittsbericht2014Strategieplan.html>. Zitiert am 24.11.2015.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Die EU-Agrarreform - Umsetzung in Deutschland. Bonn.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2007-2010. Bonn.

- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2012): Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume (8. Änderung 11.05.2012). Internetseite BMELV: http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Foerderung/NationaleRahmenregelungen-ELER.pdf?__blob=publicationFile. Zitiert am 9.6.2016.
- BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014): Partnerschaftsvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der ESI-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen in der Förderperiode 2014 bis 2020. <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/P-R/partnerschaftsvereinbarung-zwischen-deutschland-und-der-eu-kommision-fuer-die-umsetzung-der-esi-fonds-unter-dem-gemeinsamen-strategischen-rahmen-in-der-foerderperiode-2014-2020-teil-1,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>. Zitiert am 27.1.2016.
- Borchert, J. E. und Hagenhoff, S. (2003): Operatives Innovations- und Technologiemanagement: Eine Bestandsaufnahme. Arbeitsbericht des Institutes für Wirtschaftsinformatik der Georg-August Universität Göttingen, H. 14/2003. Göttingen.
- Bormann, K. (2013): Zwischenbericht zur Evaluation der forstlichen Förderung - Abschlussbericht zu Fallstudien mit Schwerpunkt Waldumbau (ELER-Code 227) (ZPLR 2007-2013). Anhang zum Bewertungsbericht 2013. Internetseite Thünen-Institut: http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publikationen_de/Projektberichte_de/2013/Bewertungsbericht_2013_Schleswig-Holstein.pdf. Zitiert am 9.12.2016.
- Brinkmann, J., March, S., Barth, K., Drerup, C., Isselstein, J., Klocke, D., Krömker, V., Mersch, F., Müller, J., Rauch, P., Schuhmacher, U., Spiekers, H., Tichter, A., Volling, O., Weiler, M., Weiß, M. und Winckler, C. (2011): Status quo der Tiergesundheitsituation in der ökologischen Milchviehhaltung in Deutschland - Ergebnisse einer repräsentativen bundesweiten Felderhebung. Beiträge zur 11. Wissenschaftstagung zum Ökologischen Landbau, S. 162-169.
- Bromma, R. (2014): Konzeption und Umsetzung eines ländlichen Kernwegenetzes in der Allianz "Fränkischer Süden". Mitteilungen der Gesellschaft für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Landesverband Bayern, H. 4. S. 379-390.
- Bundesregierung (2014): Digitale Agenda 2014-2017. Internetseite Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/digitale-agenda-2014-2017,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>. Zitiert am 5.9.2016.
- Burgdorf, M., Krischausky, G. und Müller-Kleißler, R. (2015): Indikatoren zur Nahversorgung. BBSR-Analysen KOMPAKT, H. 10/2015.
- BVE, Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie (2016): BVE, Jahresbericht 2015_2016. Internetseite BVE: <http://www.bve-online.de/presse/infothek/publikationen-jahresbericht/jahresbericht-2016>. Zitiert am 30.11.2016.
- BVerfG, Bundesverfassungsgericht (2014): Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 2104/10. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/06/rs20140625_1bvr066810.html. Zitiert am 1.8.2016.
- Clausen, H. und Trettin, L. (2003): Förderung von Demonstrationsvorhaben im Umweltbereich - Mitnahmeeffekte und Finanzierungsoptionen. RWI Materialien, H. 1. Essen.
- Dargan, L. und Shucksmith, M. (2008): LEADER and Innovation. *Sociologia Ruralis* 48, H. 3, S. 274-291.
- Dax, T. (2015): The evolution of European Rural Policy. In: Copus, A. und De Lima, P. (Hrsg.): *Territorial Cohesion in Rural Europe: The Relational Turn in Rural Development*. Oxon.

- Dax, T., Strahl, W., Kirwan, J. und Maye, D. (2016): The Leader programme 2007-2013: Enabling or disabling social innovation and neo-endogenous development? Insights from Austria and Ireland. *European Urban and Regional Studies* 23, H. 1, S. 56-68.
- Deimel, I., Franz, I., Frentrup, M., von Meyer, M., Spiller, A. und Theuvsen, L. (2010): Perspektiven für ein Europäisches Tierschutzlabel. Göttingen.
- Der Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein (2016): Landesentwicklungsstrategie Schleswig-Holstein 2030. Internetseite Der Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein - Staatskanzlei: www.schleswig-holstein.de. Zitiert am 1.7.2016.
- Destatis, Statistisches Bundesamt (2011a): Einkommenskombinationen - Landwirtschaftszählung/Agrarstrukturerhebung 2010 - Fachserie 3, Reihe 2.1.7.
- Destatis, Statistisches Bundesamt (2011b): Landwirtschaftszählung /Agrarstrukturerhebung 2010: Land- und Forstwirtschaft, Fischerei - Sozialökonomische Verhältnisse, Fachserie 3 Reihe 2.1.5. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/LandForstwirtschaft/Betriebe/SozialoekonomischeVerhaeltnisse2030215109004.pdf?__blob=publicationFile. Zitiert am 21.3.2016.
- Destatis, Statistisches Bundesamt (2013): Agrarstrukturerhebung 2013 - Arbeitskräfte in landwirtschaftlichen Betrieben; Fachserie 3, Reihe 2.1.8. <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/LandForstwirtschaft/Betriebe/Arbeitskraefte.html>. Zitiert am 25.5.2016.
- Destatis, Statistisches Bundesamt (2014): Indikatorenbericht 2014, Nachhaltige Entwicklung in Deutschland.
- DG Agri (2014): Technical Assistance of the Member States. Guidance fiche (Version: January 2014). Brüssel.
- DG Agri (2015): Measure fiche Payments to areas facing natural or other specific constraints Measure 13 (Articles 31 and 32 of Regulation No 1305/2013). Brüssel.
- DGLG 2013: Gesetz zur Erhaltung von Dauergrünland (Dauergrünlanderhaltungsgesetz - DGLG) vom 7. Oktober 2013. *GVBl.2013*, 387, B 7847-29. <http://www.gesetzesrechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=DGr%C3%BCnErhG+SH&psml=bssshoprod.psml&max=true&aiz=true>. Zitiert am 10.4.2014.
- DGL-VO 2008: Landesverordnung zur Erhaltung von Dauergrünland (Dauergrünland-Erhaltungsverordnung - DGL-VO SH) vom 13. Mai 2008. *GVOBl.Schl.-H.2008*, S.233.
- Dickel, R. und Plankl, R. (2016): Agrarstrukturelle Unterschiede und Veränderungen in benachteiligten und nicht-benachteiligten Gebieten von Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern - Eine Analyse von Landkreis- und Gemeindedaten. *Thünen Working Paper*, H. 55. Braunschweig. http://www.thuenen.de/de/lr/publikationen/?no_cache=1. Zitiert am 9.6.2016.
- Dickel, R., Reiter, K., Roggendorf, W. und Sander, A. (2010): Halbzeitbewertung des ZPLR: Zukunftsprogramm Ländlicher Raum 2007 - 2013 im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Teil II - Kapitel 11: Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214). 100 S. + Anhang, Braunschweig.
- Dickhaut, W. (2005): Fließgewässerrenaturierung heute, Forschung zu Effizienz und Umsetzungspraxis, Abschlussbericht zum BMBF Forschungsvorhaben FKZ: 1703203.
- Drucksache 17/1851: Integriertes Energie- und Klimakonzept für Schleswig-Holstein 2011., Bericht der Landesregierung Schleswig-Holsteinischer Landtag S. 8.

- DVL, Deutscher Verband für Landschaftspflege e. V. (2010): Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) für die Zeit nach 2013: Entwicklung vielfältiger Kulturlandschaften - eine zentrale Aufgabe. Standpunkte des Deutschen Verbandes für Landschaftspflege e.V. http://www.lpv.de/uploads/media/DVL-Stellungnahme_zur_GAP.pdf. Zitiert am 8.12.2016.
- Eberhardt, W. (2010a): Halbzeitbewertung des ZPLR. Teil II - Kapitel 2. Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen (ELER-Code 111). Zielgruppenspezifische Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen. Braunschweig.
- Eberhardt, W. (2010b): Teil II - Kapitel 16. Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung (ELER-Code 321). Anpassung von Kleinkläranlagen (Nachrüstung) (Code 321/2). In: Johann Heinrich von Thünen-Institut (Hrsg.): Halbzeitbewertung des ZPLR Schleswig-Holstein. Braunschweig.
- Eberhardt, W. (2013): Schriftliche Panelbefragung von Teilnehmenden in längeren Kursen zur beruflichen Weiterbildung zur Fördermaßnahme "Berufsbildung und Informationsmaßnahmen" (ELER-Code 111) in den Bundesländern Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern (Panel 2). Thünen-Institut für Ländliche Räume (TI-LR), Braunschweig.
- EEN, European Evaluation Network for Rural Development (2014): Capturing the success of your RDP: Guidelines for the Ex Post Evaluation of 2007-2013 RDPs. Internetseite European Evaluation Network for Rural Development: http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/app_templates/enrd_assets/pdf/evaluation/epe_master.pdf. Zitiert am 9.7.2014.
- EFSA, European Food Safety Authority (2005): Scientific Report: The welfare of weaners and rearing pigs: effects of different space allowances and floor types. Parma.
- EFSA, European Food Safety Authority (2008): Effects of farming systems on dairy cow welfare and disease. Report of the Panel on Animal Health and Welfare. Parma.
- EFSA, European Food Safety Authority und EU-KOM, Europäische Kommission (2010): Special Eurobarometer Food-related risks. Eurobarometer, H. 354. Brüssel.
- ENRD, European Evaluation Network for Rural Development (2014): Guidelines for the Ex post Evaluation of 2007-2013 RDPs. Internetseite European Commission: http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/guidelines/2007-2013-ex-post_en.pdf. Zitiert am 5.5.2016.
- EP, Europäisches Parlament Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (2012): Bericht über die Strategie der Europäischen Union für den Schutz und das Wohlergehen von Tieren 2012-2015. Straßburg.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission DG AGRI (2002): Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 mit Fördermitteln des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (VI/33002/02). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2003): Empfehlung vom 06.05.2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen. Brüssel.

- EU-KOM, Europäische Kommission (2005): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung: Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft. Internetseite Europäische Kommission: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0330:FIN:DE:PDF>. Zitiert am 25.11.2009.
- EU-KOM, Europäische Kommission DG AGRI (2006a): Guidance Note I - Result Indicator Fiches. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission DG AGRI (2006b): Guidance Note N - Glossary of terms. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission DG AGRI (2006c): Rural Development 2007-2013. Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, Guidance Document, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission DG AGRI (2006d): Guidance Note J - Impact Indicator Fiches. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission DG AGRI (2006e): Fact sheet "Der LEADER-Ansatz". Ein grundlegender Leitfaden. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2006f): Rural Development 2007-2013. Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, Guidance Document, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2008a): "Gesundheitscheck" der Gemeinsamen Agrarpolitik. Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_de.htm. Zitiert am 21.3.2016a.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2008b): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors, Towards a common understanding of the concept of tolerable risk of error (Commission document COM (2008) 866 final). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2010a): Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Überarbeitung der Innovationspolitik der Gemeinschaft in einer Welt im Wandel. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AUTO/?uri=COM:2009:0442:FIN>. Zitiert am 27.4.2015a.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2010b): Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern. 2010-2015, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament den Rat den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Brüssel.
- EU-KOM, European Commission DG AGRI (2010c): Working paper on the CMEF gross value added indicators. Brüssel. Internetseite ENRD: <http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/fms/pdf/84053593-C697-FF89-ED5C-51797D9754FD.pdf>. Zitiert am 30.11.2016.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2016): Attitudes of Europeans towards Animal Welfare. Special Eurobarometer. Brüssel.
- EuRH, Europäischer Rechnungshof (2010): Umsetzung des LEADER-Konzepts zur Entwicklung des ländlichen Raums (Sonderbericht 5). Luxemburg.

- EuRH, Europäischer Rechnungshof (2012): Stellungnahme Nr. 7/2011 (gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV) zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 (2012/C 47/01). Luxemburg.
- EuRH, Europäischer Rechnungshof (2015): Technische Hilfe: Welchen Beitrag hat sie in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums geleistet? Sonderbericht Nr.04. Luxemburg.
- Europäischer Rat (2010): Europa 2020: eine neue europäische Strategie für Beschäftigung und Wachstum. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/10/st00/st00013.de10.pdf>. Zitiert am 6.8.2014.
- Fachverband Biogas e.V. (2015): Branchenzahlen 2014 und Prognose der Branchenentwicklung 2015. Internetseite Fachverband Biogas e.V.: [http://www.biogas.org/edcom/webfvb.nsf/id/DE_Branchenzahlen/\\$file/15-11-19_Biogas%20Branchenzahlen-2014_Prognose-2015_final.pdf](http://www.biogas.org/edcom/webfvb.nsf/id/DE_Branchenzahlen/$file/15-11-19_Biogas%20Branchenzahlen-2014_Prognose-2015_final.pdf). Zitiert am 30.3.2016.
- Fährmann, B. und Grajewski, G. (2008): Studie 2: Untersuchung und Bewertung der Implementationskosten von ZAL vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen. In: LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI (Hrsg.): Materialband zu Kapitel 10 Kapitelübergreifende Fragestellungen Ex-post-Bewertung des Programms "Zukunft auf dem Land" (ZAL). Braunschweig. S. 79-158. Internetseite Institut für Ländliche Räume des vTI: http://www.vti.bund.de/de/institute/lr/publikationen/sonstige/zal/sh_zal/zal_sh_kap10_mb_de.pdf. Zitiert am 6.9.2010.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2013): How expensive is the implementation of rural development programmes? Empirical results on implementation costs and their consideration in the evaluation of rural development programmes. *European Review of Agricultural Economics* 40, H. 4, S. 541-572. <http://erae.oxfordjournals.org/cgi/content/full/jbs045?ijkey=0tQGRiXYI8P1roD&keytype=ref> Zitiert am 19.2.2016.
- Fährmann, B., Fitschen-Lischewski, A., Forstner, B., Grajewski, R., Moser, A., Pitsch, M., Pufahl, A., Reiter, K., Roggendorf, W., Sander, A. und Tietz, A. (2010): Halbzeitbewertung des ZPLR Teil III - Programmbewertung. Braunschweig.
- Fährmann, B., Grajewski, R. und Reiter, K. (2014): Ex-post-Bewertung NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen, Modulbericht 9.1_MB_IKA im Rahmen der begleitenden Evaluierung. http://www.eler-evalui-rung.de/fileadmin/dam_uploads/Projektordner/Publikationen_de/Projektberichte_de/2014/TI_NRW_Modulbericht_IKA_24_02_2015_endg.pdf. Zitiert am 6.1.2016.
- Feger, K.-H., Benning, R. und Wahren, A. (2013): Die Bedeutung der Waldböden für Wassermenge und -qualität in Einzugsgebieten. In: WSL, Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald Schnee und Landschaft (Hrsg.): Bodenschutz im Wald: Ziele - Konflikte - Umsetzung. WSL-Berichte, H. 6. S. 91-98. Internetseite Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL: <http://www.wsl.ch/dienstleistungen/publikationen/pdf/13097.pdf>. Zitiert am 03.03.2015.
- Fitschen-Lischewski, A. (2010): Halbzeitbewertung der Maßnahme Verarbeitung und Vermarktung (V&V) für den Förderzeitraum 2007 - 2013 in Schleswig Holstein. Internetseite <https://www.thuenen.de/de/bw/publikationen>:
- Flick, U. (2004): Triangulation - Eine Einführung. Wiesbaden.

- FNR, Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe (2014): Leitfaden Feste Biobrennstoffe. Gülzow. Internetseite FNR.de: Zitiert am 8.12.2016.
- Frees, B. und Koch, W. (2015): Internetnutzung: Frequenz und Vielfalt nehmen in allen Altersgruppen zu. Internetseite ARD/ZDF-Medienkommission: www.ard-zdf-onlinestudie.de. Zitiert am 4.8.2016.
- Freibauer, A., Drösler, M., Gensior, A. und Schulze, E.-D. (2009): Das Potenzial von Wäldern und Mooren für den Klimaschutz in Deutschland und auf globaler Ebene. *Natur und Landschaft*, S. 20-25.
- Fritz, P. und Jenssen, M., Hrsg. (2006): *Ökologischer Waldumbau in Deutschland. Fragen, Antworten, Perspektiven*. München.
- Fürst, D. (2004): Regional Governance. In: Benz, A. (Hrsg.): *Governance - Regieren in komplexen Systemen. Eine Einführung*. Wiesbaden. S. 45-64.
- Fürst, D. (2007): Regional Governance - Implikationen für Leader. *LEADER Magazin* H. 8, S. 8-11.
- Fürst, D., Lahner, M. und Pollermann, K. (2006): Entstehung und Funktionsweise von Regional Governance bei dem Gemeinschaftsgut Natur und Landschaft: Analysen von Governance- und Place-making-Prozessen in Biosphärenreservaten in Deutschland und Großbritannien. *Beiträge zur räumlichen Planung*, H. 82. Hannover.
- GAK-Rahmenplan 2011-2014: Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2011-2014.
- GD Agri, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (2006): Handbuch für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen (CMEF Common Monitoring and Evaluation Framework). Brüssel. Internetseite Europäische Kommission, Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index_de.htm. Zitiert am 4.2.2010.
- Gömann, H., de Witte, T., Peter, G. und Tietz, A. (2013): Auswirkungen der Biogaserzeugung auf die Landwirtschaft. *Thünen Report*, H. 10. Braunschweig.
- Grajewski, R. (2010): Halbzeitbewertung des ZPLR Teil I - Kapitel 1 Einleitung. Internetseite Thünen-Institut: http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publikationen_de/Projektberichte_de/2010/SH/DE/SH_Teil_I_Kap_01_Einleitung.pdf. Zitiert am 30.8.2016.
- Grajewski, R., Fähmann, B. und Pollermann, K. (2012): Stellungnahme des Instituts für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts (vTI) zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN "Strukturfonds zukunftsfähig für Schleswig-Holstein gestalten" (Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 17/3531). Internetseite Landtag Schleswig-Holstein: <http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl17/umdrucke/3500/umdruck-17-3531.pdf>. Zitiert am 4.9.2012.
- Grieve, J. und Weinspach, U. (2010): Working paper on Capturing impacts of LEADER and of measures to improve Quality of Life in rural areas (Findings of a Thematic Working Group established and coordinated by the European Evaluation Network for Rural Development). Brüssel.
- Gürtler, K. (2013): Zumutungen des Zuwendungsrechts . Erwartungen an eine kooperative Kulturförderung in Niedersachsen. *Fachzeitschrift Kulturpolitische Mitteilungen (KuMi)* 2013, H. 142/III. <http://www.kupoge.de/kumi/kumi142.html> Zitiert am 22.3.2016.
- Hamann, U., Lietz, J. und Brunke, M. (2007): Das neue Vorranggewässernetz. Infobrief zur Wasserrahmenrichtlinie 1/2007.
- Hartmann, H., Reisinger, K., Thuenke, K., Höldrich, A. und Roßmann, P. (2007): *Handbuch Bioenergie-Kleinanlagen*. Gülzow.

- High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens (2011): Europe can do better. Report on best practice in Member States to implement EU legislation in the least burdensome way. http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/docs/bp_report_signature_en.pdf. Zitiert am 7.9.2016.
- Hofstede, J. (2009): Küstenschutz in Schleswig-Holstein. http://www.bau.uni-siegen.de/fwu/wb/veranstaltungen/mustok/tag_1_beitrag_hofstede.pdf. Zitiert am 12.7.2016.
- Holsten, B., Ochsner, S., Schäfer, A. und Trepel, M. (2012): Praxisleitfaden für Maßnahmen zur Reduzierung von Nährstoffausträgen aus dränierten landwirtschaftlichen Flächen. Kiel. http://www.ecosystems.uni-kiel.de/bilder/218_150/praxisleitfaden_interaktiv.pdf. Zitiert am 23.8.2016.
- ILE-Richtlinie: Richtlinie zur Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung in Schleswig-Holstein. Amtsblatt für Schleswig-Holstein, 2009.
- IVV, Fraunhofer-Institut für Verfahrenstechnik und Verpackung und WZW, Technische Universität München Wissenschaftszentrum Weihenstephan (2010): Studie zum Innovationssektor "Lebensmittel und Ernährung". Internetseite BIOCOM AG: Zitiert am 7.9.2016.
- Kirchgeorg, M. (2015): Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Innovator. Internetseite Springer Gabler: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/3518/innovator-v7.html>. Zitiert am 12.12.2016.
- Kirchweger, S und Kantelhardt, J (2015): The dynamic effects of government-supported farm-investment activities on structural change in Austrian agriculture. Land Use Policy 48, S. 73-93. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837715001453>. Zitiert am 14.3.2016.
- Klaerding, C., Hachmann, V. und Hassink, R. (2009): Die Steuerung von Innovationspotenzialen - die Region als Handlungsebene. In: BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Innovationsförderung und europäische Regionalentwicklung. Informationen zur Raumentwicklung, H. 5.2009, S. 295-304.
- Kleinhanß, W. und Hüttl, S. (2004): Auswirkungen der MTR-Beschlüsse im Milchbereich. Berichte über Landwirtschaft 82, H. 4, S. 529-550.
- KTBL, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V. (2006): Online-Recherchesystem Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren. Darmstadt.
- Kuno e.V., Kulturlandschaft nachhaltig organisieren (2011): Naturschutzfachliche Stellungnahme zum Vertragsnaturschutzprogramm Dauerweide am Beispiel zweier Wiesenvogelbrutgebiete in der Eider-Treene-Sorge-Niederung. Schriftliche Stellungnahme.
- Küpper, P. und Margarian, A. (2010): Versteckte Dynamik - wirtschaftliche Innovationen in ländlichen Räumen. Europa regional, H. 18 (2-3). S. 79-94.
- Langer, M. (2014): Abschätzung der ökologischen Wirkungen ausgewählter Maßnahmen im „Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013“ (PROFIL) auf die diffusen Phosphoreinträge in die Fließgewässer Niedersachsens und Bremens - Bachelorarbeit im Studiengang Geoökologie an der Technischen Universität Braunschweig. Braunschweig.
- LfULG, Landesamt für Umwelt Landwirtschaft und Geologie des Freistaats Sachsen, Hrsg. (2013): Breitbanderschließung im ländlichen Raum Sachsens. Dresden.

- Lischka, K. und Reißmann, O. (2013): Zukunftsbremse langsames Internet: Die Schmalband-Republik. Internetseite Spiegel Online: [Http://www.spiegel.de/netzwelt/web/schmalband-deutschland-warum-unser-internet-immer-noch-zu-langsam-ista-901508.html](http://www.spiegel.de/netzwelt/web/schmalband-deutschland-warum-unser-internet-immer-noch-zu-langsam-ista-901508.html). Zitiert am 9.9.2014.
- LLUR, Landesamt für Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume (2013): Ergebnisse der Auswertung der im Rahmen der LW-Beratung erhobenen Erfolgsparameter - Nmin/Bilanzen. schriftliche Mitteilung.
- LLUR, Landesamt für Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume (2014): Nährstoffe in Gewässern Schleswig-Holsteins - Entwicklung und Bewirtschaftungsziele. Flintbek. Zitiert am 28.8.2016.
- LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, BW, Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, OEF, Institut für Ökonomie der Forst und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (2010): Halbzeitbewertung des ZPLR Schleswig-Holstein. Zukunftsprogramm Ländlicher Raum 2007 - 2013 im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Internetseite Institut für Ländliche Räume: <http://www.eler-evaluierung.de/publikationen/laufendes-projekt/projektberichte/2010-halbzeitbewertung/2010-sh/>. Zitiert am 23.1.2012.
- LR, Thünen-Institut für Ländliche Räume, BW, Thünen-Institut für Betriebswirtschaft, entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie und WF, Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie (2015): Bericht 2015 zur laufenden Bewertung des Zukunftsprogramm ländlicher Raum (ZPLR) in Schleswig-Holstein 2007-2013. Braunschweig. Internetseite Thünen-Institut für ländliche Räume: www.eler-evaluierung.de.
- LRH BW, Rechnungshof Baden-Württemberg (2015): Beratende Äußerung Kontrollsystem und Verwaltungskosten bei EU-Förderverfahren in den Bereichen EGFL und ELER. Bericht nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung. Internetseite Landesrechnungshof Baden-Württemberg: http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/media/978/fre0207B%C4SIP_ELER.pdf. Zitiert am 10.8.2015.
- Margarian, A. (2010): Die regionale Spezifität des Agrarstrukturwandels: Eine theoretische und empirische Analyse. Institutional Change in Agriculture and Natural Resources (ICAR), H. 41. Aachen.
- Margarian, A., Bergschmidt, A., Dirksmeyer, W., Ebers, H., Fitschen-Lischewski, A., Forstner, B. und Heuer, J. (2008): Ex-Post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) für den Förderzeitraum 2000 bis 2006 Schleswig-Holstein. Internetseite Institut für Betriebswirtschaft des vTI: http://www.vti.bund.de/de/institute/bw/publikationen/sonstige/ex_post/schleswig-holstein_bericht_de.pdf. Zitiert am 6.7.2010.
- MASG, Ministerium für Arbeit Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein (2007): Zukunftsprogramm Arbeit. Operationelles Programm des Landes Schleswig-Holstein für den Europäischen Sozialfonds im Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in der Förderperiode 2007 - 2013. Internetseite MASG: <http://www.schleswig-holstein.de/cae/servlet/contentblob/264744/publicationFile/operationellesProgramm.pdf>. Zitiert am 30.6.2010.
- MELUR, Ministerium für Energiewende Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2011): 4. Änderungsantrag (2011) für das Zukunftsprogramm Ländlicher Raum (ZPLR) des Landes Schleswig-Holstein (Deutschland für den Programmplanungszeitraum 2007 - 2013. Stand 09.11.2011. 105 S., Kiel.
- MELUR, Ministerium für Energiewende Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2012a): Fachgespräch mit den Evaluatoren zur Fördermaßnahme "Verarbeitung und Vermarktung" am 25.07.2012 in Kiel.

- MELUR, Ministerium für Energiewende Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein, Hrsg. (2012b): Jährlicher Zwischenbericht 2011 gemäß Art. 82 der VO (EG) Nr. 1698/2005 - ELER-Verordnung. Kiel. Zitiert am 5.9.2016.
- MELUR, Ministerium für Energiewende Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2012c): Zwischenbilanz 2012 über die Umsetzung der Maßnahmenprogramme, Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie in Schleswig-Holstein, Infobrief Sonderausgabe, 47 S.
- MELUR, Ministerium für Energiewende Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2013a): 6. Änderungsantrag (2012) für das Zukunftsprogramm Ländlicher Raum (ZPLR) des Landes Schleswig-Holstein (Deutschland) für den Programmplanungszeitraum 2007-2013. Kiel.
- MELUR, Ministerium für Energiewende Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2013b): 7. Änderungsantrag (2013) für das Zukunftsprogramm Ländlicher Raum (ZPLR) des Landes Schleswig-Holstein (Deutschland) für den Programmplanungszeitraum 2007 - 2013. Kiel.
- MELUR, Ministerium für Energiewende Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2013c): 8. Änderungsantrag (2013) für das Zukunftsprogramm Ländlicher Raum (ZPLR) des Landes Schleswig-Holstein für den Programmplanungszeitraum 2007 - 2013. Kiel.
- MELUR, Ministerium für Energiewende Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2013d): Generalplan Küstenschutz des Landes Schleswig-Holstein. Fortschreibung 2012. Kiel.
- MELUR, Ministerium für Energiewende Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2014a): Allianz für Gewässerschutz: Empfehlungen für die Einrichtung von breiten Gewässerrandstreifen. http://wbv-neustadt.de/uploads/images/pdf/Randstreifenbroschuere_2014.pdf. Zitiert am 3.8.2016.
- MELUR, Ministerium für Energiewende Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2014b): Ermittlung der Kosteneffizienz und Prioritätensetzung für Maßnahmen in Schleswig-Holstein, Erläuterungen zur Umsetzung der WRRRL in Schleswig-Holstein, Stand Dezember 2014. Kiel.
- MELUR, Ministerium für Energiewende Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2015a): Beseitigung von kommunalen Abwässern in Schleswig-Holstein. Lagebericht 2014. Kiel.
- MELUR, Ministerium für Energiewende Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2015b): ELER 126/1, Abschlussübersicht Hochwasserschutz 2007-2014 - Projektliste. Mail vom 22.7.2015.
- MELUR, Ministerium für Energiewende Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2015c): Jährlicher Zwischenbericht 2014. Kiel.
- MELUR, Ministerium für Energiewende Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2015d): Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums (Stand: 27.04.2015) (CCI 2014DE06RDRP021). http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/F/foerderprogramme/MELUR/LPLR/Downloads/Entwicklungsprogramm_2014_7_14.pdf?__blob=publicationFile&v=2. Zitiert am 1.11.2015.
- MELUR, Ministerium für Energiewende Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2016a): Informationen zur zukünftigen Umsetzung der Flurbereinigung in Schleswig-Holstein. Telefonat vom 8.7.2016.

- MELUR, Ministerium für Energiewende Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2016b): Jahreszwischen- und -schlussbericht 2015 gemäß Art. 82 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 über die Umsetzung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein (Deutschland) für den Programmplanungszeitraum 2007 - 2013 (incl. Anhänge). Kiel.
- MELUR, Ministerium für Energiewende Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2016c): Projektbeschreibungen zur Technischen Hilfe 2007-2015. Email vom 5.8.2016.
- MELUR, Ministerium für Energiewende Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2016d): X-Liste der Zahlstelle Schleswig-Holstein für die EU-Haushaltsjahre 2007 bis 2015 (EGFL- und ELER-Zahlungen), mehrere Datenlieferungen auf cd. Email.
- Michalek, J (2012): Counterfactual impact evaluation of EU rural development programmes - Propensity Score Matching methodology applied to selected EU Member States. Internetseite Joint Research Center: <http://ipts.jrc.ec.europa.eu/publications/pub.cfm?id=5360>. Zitiert am 16.3.2016.
- Michalek, J (2014): Evaluation of investment support measures under RDP (years 2007-2012). Application of counterfactual econometric analysis for the case study Germany (Hessen); (internes Papier (14 S., bereitgestellt vom HMUELV).
- Midmore, P., Langstaff, L., Lowman, S. und Vaughan, A. (2008): Evaluating Pillar 2 Employment Impacts: Case Study Methodology and Results for East Wales. Paper presented at 2008 International Congress, August 26-29, 2008, Ghent, Belgium. Internetseite Research in Agricultural & Applied Economics (AgEcon): <http://purl.umn.edu/43959>. Zitiert am 10.2.2016.
- Midmore, P., Partridge, P. D., Olfert, M. R. und Ali, K. (2010): The Evaluation of Rural Development Policy: Macro and Micro Perspectives. EuroChoices 9, H. 1, S. 24-29.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2007a): Generalplan Binnenhochwasserschutz und Hochwasserrückhalt Schleswig-Holstein. Kiel.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2007b): Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein (Deutschland) für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 - Zukunftsprogramm Ländlicher Raum (ZPLR). Kiel. Internetseite Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein: <http://www.schleswig-holstein.de>. Zitiert am 14.4.2008b.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2008): 1. Änderungsantrag 2008 für das Zukunftsprogramm Ländlicher Raum (ZPLR) des Landes Schleswig-Holstein (Deutschland) für den Programmplanungszeitraum 2007-2013. Kiel.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2009a): Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein (Deutschland) für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 - Zukunftsprogramm Ländlicher Raum (ZPLR) in der mit Entscheidung der Kommission vom 04-XII-2007 K(2007)6167 genehmigten Fassung. 2. Änderungsantrag (2009). Kiel.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2009b): Bewirtschaftungsplan nach Artikel 13 der Richtlinie 2000/60/EG für die Flussgebiets-einheit Eider. Kiel. Zitiert am 15.9.2010b.

- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2010a): Karte mit der Übersicht der AktivRegionen. Kiel.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2010b): Entwicklungsprogramm des ländlichen Raums des Landes Schleswig-Holstein (Deutschland) 2007-2013. 3. Änderungsantrag (2010). Kiel.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2010c): Jährlicher Zwischenbericht 2009 gemäß Art. 82 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 über die Umsetzung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein (Deutschland) für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 (unter Mitarbeit von entera). Kiel.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2010d): Programm des Landes Schleswig-Holstein zur Gewährung der Diversifizierungsbeihilfen im Rahmen der Zuckermarktordnung, Fortschrittsbericht gem. Art. 24 der VO (EG) Nr. 968/2006, Wirtschaftsjahr 2008/2009 (1.10.2008-30.9.2009). Kiel.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2010e): Projektauswahlkriterien für das Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein (Deutschland) für den Programmplanungszeitraum 2007 - 2013 gemäß Artikel 71 Abs. 2 der Verordnung (EG) 1698/2005 (Stand: 31.5.2010). Kiel.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2011): Grünlanderlass: Verlust von Dauergrünland; Auswirkungen auf Populationen der Wiesenvögel; Bewirtschaftungsvorgaben nach § 44 Abs. 4 Satz 3 BNatSchG. 9 Seiten + Anhänge, Kiel.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2012): 5. Änderungsantrag (2012) für das Zukunftsprogramm Ländlicher Raum (ZPLR) des Landes Schleswig-Holstein /Deutschland) für den Programmplanungszeitraum 2007 - 2013 (Stand 2.8.2012). Kiel.
- Mühlenkamp, H. (1997): Notwendigkeit und Alternativen der öffentlichen Tourismusförderung. *Tourismus Journal* 1, H. 2, S. 239-268.
- Müller, J. (2013): Die Bedeutung der Baumarten für den Landschaftswasserhaushalt. Vortrag auf der 15. Gumpensteiner Lysimetertagung. Zitiert am 12.3.2015.
- MUNL, Ministerium für Umwelt Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein (2005): Abwasserbehandlung in Schleswig-Holstein. Stand März 2005. Kiel.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2010): EFF-Mittel für das Nicht-Konvergenzgebiet (ohne Rheinland-Pfalz) Stand: 20.03.2009. Email vom 27.4.2010.
- MWAVT, Ministerium für Wirtschaft Arbeit Verkehr und Technologie des Landes Schleswig-Holstein (2013): Breitbandstrategie Schleswig-Holstein "Breitband 2030". Internetseite Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie des Landes Schleswig-Holstein: www.schleswig-holstein.de. Zitiert am 23.6.2016.
- MWAVT, Ministerium für Wirtschaft Arbeit Verkehr und Technologie des Landes Schleswig-Holstein (2016): Tourismusstrategie Schleswig-Holstein 20125. Internetseite Tourismus-Agentur Schleswig-Holstein: <http://www.sh-business.de/de/tourismusstrategie-schleswig-holstein>. Zitiert am 3.6.2016.

- MWWV, Ministerium für Wissenschaft Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2007): Operationelles Programm EFRE Schleswig-Holstein 2007-2013. Kiel. Internetseite Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein: <http://www.schleswig-holstein.de/MWV/DE/Wirtschaft/Wirtschaftsfoerderung/EUFoerderungSH/downloads/OpProgrEFRE,templateId=raw,property=publicationFile.pdf>. Zitiert am 4.8.2009.
- MWWV, Ministerium für Wissenschaft Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2012): Operationelles Programm EFRE Schleswig-Holstein 2007-2013 CCFI Nr.: 2007DE162PO003 Stand: 06.03.2012. Internetseite MWWV: https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/F/foerderprogramme/MWAVT/Downloads/op_EFRE_2007_2013.pdf;jsessionid=CB18394E33AF388E02C722C2FF743E2F?__blob=publicationFile&v=1. Zitiert am 20.6.2016.
- Neumann, H. (2011): Erfolgskontrolle des Programms „Ackerlebensräume“ sowie des Pilotprojekts „KOLK“ im Jahr 2011 (Endbericht). 80 S., Flintbek.
- Neumann, H. und Dierking, U. (2013): Vogelbesiedlung von Ackerbrachen in Schleswig-Holstein zur Brutzeit und im Herbst. Vogelwelt 2013, H. 134, S. 99-114.
- Oberndörfer, M. (2014): Effizientes Schrumpfen, Fehlanreize und Handlungsstrategien. Wiesbaden.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2006): The New Rural Paradigm: Policies and Governance. Paris.
- Osterburg, B. und Runge, T., Hrsg. (2007): Maßnahmen zur Reduzierung von Stickstoffeinträgen in Gewässer - eine wasserschutzorientierte Landwirtschaft zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 307. Braunschweig.
- Paul, C., Weber, M. und Mosandl, R. (2009): Kohlenstoffbindung junger Aufforstungsflächen. Freising. Internetseite PrimaKlima: http://www.prima-klima-weltweit.de/grafiken/pdf/paul_studie.pdf. Zitiert am 6.9.2016.
- Pfiffner, L. und Balmer, O. (2009): Biolandbau und Biodiversität. Internetseite FiBL: <https://shop.fibl.org/fileadmin/documents/shop/1524-biodiversitaet.pdf>. Zitiert am 7.12.2016.
- Plankl, R. (2013a): Regionale Verteilung raumwirksamer finanzieller Staatshilfen in Deutschland. Landbauforschung 63, H. 1, S. 1-20.
- Plankl, R. (2013b): Regionale Verteilungswirkung durch das Vergütungs- und Umlagesystem des Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG). Thünen Working Paper, H. 13. Braunschweig. Internetseite Thünen-Institut für Ländliche Räume: Zitiert am 27.2.2014.
- Plankl, R. und Dickel, R. (2009): Ex-post-Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (2000-2006) - Schleswig-Holstein. Internetseite Institut für Ländliche Räume des vTI: http://www.vti.bund.de/de/institute/lr/publikationen/sonstige/Ex_post_Ausgleichszulage/ex_post_ausgleichszulage_SH_de.pdf. Zitiert am 6.7.2010.
- Plankl, R., Dickel, R., Gasmi, S., Pitsch, M. und Rudow, K. (2008): Ex-post-Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (2000-2006) - Länderübergreifender Bericht. Internetseite Thünen Institut für Ländliche Räume: http://literatur.ti.bund.de/digbib_extern/bitv/zi044130.pdf. Zitiert am 8.3.2010.
- Pollermann, K. (2006): Optimierung strategischer Erfolgspotenziale in Prozessen zur Regionalentwicklung. Planungsstrategien zur Kooperation von Landwirtschaft, Tourismus und Naturschutz. Raumforschung und Raumordnung 64, H. 5, S. 381-390.

- Pollermann, K., Raue, P. und Schnaut, G. (2014): Multi-level governance in rural development: analysing experiences from LEADER for a Community-Led Local Development [CLLD]. Paper contribution for 54th European Regional Science Association [ERSA] Congress, 26 - 29 August 2014 in St.Petersburg. Internetseite EconStor: <http://hdl.handle.net/10419/104063>. Zitiert am 2.2.2015.
- Rabe, I. (2014): Vegetationsentwicklung auf Flächen des Vertragsnaturschutzprogramms "Ackerlebensräume". Flintbek.
- Raue, P. (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Schleswig-Holsteinischen LEADER+-Programms 2000 bis 2006. Internetseite Thünen-Institut: http://literatur.thuenen.de/digbib_extern/bitv/zi043053.pdf. Zitiert am 7.2.2016.
- Reif, A., Brucker, U., Kratzer, R., Schmiedinger, A. und Bauhus, J. (2010): Waldbau und Baumartenwahl in Zeiten des Klimawandels aus Sicht des Naturschutzes. BfN-Skripten, H. 272. Internetseite Bundesamt für Naturschutz: <http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/service/Skript272.pdf>. Zitiert am 6.9.2016.
- Revilla Diez, J und Brandt, O. (2006): Clusterstudie Ernährungswirtschaft in Schleswig-Holstein. Kiel.
- Richtlinie Wegebau: Richtlinie zur Förderung der ländlichen Verkehrsinfrastruktur in Schleswig-Holstein. Amtsblatt für Schleswig-Holstein, Ausgabe 12. Januar 2009.
- RL-AGZ: Richtlinie für die Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten - Bekanntmachung des Ministers für Landwirtschaft, Umwelt und Ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein V24/7391.11.2.1.
- Roßberg, D. (2016): Erhebungen zur Anwendung von Pflanzenschutzmitteln im Ackerbau. Journal für Kulturpflanzen 68, H. 2, S. 25-37.
- Rothe, A., Kölling, A. und Moritz, K. (1998): Waldbewirtschaftung und Grundwasserschutz. AFZ Der Wald - Allgemeine Forst Zeitschrift 53, H. 6, S. 291-295.
- SÄBL, Statistische Ämter des Bundes und der Länder (div. Jgg.): Regionaldatenbank Deutschland. Internetseite Statistische Ämter des Bundes und der Länder: <https://www.regionalstatistik.de>. Zitiert am 20.3.2013.
- Schleswig-Holstein (MWV) vom 8. Mai 2007. Amtsblatt für Schleswig-Holstein, Nr. 21/2007, S. 408. Zitiert am 22.5.2015.
- Schmidt, T. und Osterburg, B. (2011): Wirkung von Wasserschutzmaßnahmen auf den mineralischen Stickstoffgehalt von Böden. In: NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft Küsten und Naturschutz (Hrsg.): WAgriCo 2 - Gewässerbewirtschaftung in Kooperation mit der Landwirtschaft in niedersächsischen Pilotgebieten, Projektbericht. Norden.
- Schmitz, J. und Volkmann, B. (2013): Ihr Kleinkläranlagen-Ratgeber. <https://www.klaeranlagenvergleich.de/der-kleinklaeranlagen-ratgeber.html>. Zitiert am 30.11.2016.
- Schnaut, G. (2010): Teil II - Kapitel 15 Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung (ELER-Code 321) Teilmaßnahme Initiative Biomasse und Energie (Code321/1) und Ausbildung und Information (ELER-Code 331) Teilmaßnahme Beratungsdienstleistungen (Code 331-II). In: VTI, Johann Heinrich von Thünen-Institut (Hrsg.): Halbzeitbewertung des ZPLR 2007-2013. Braunschweig.

- Schnaut, G., Pollermann, K. und Raue, P. (2012): LEADER - an approach to innovative and suitable solutions in rural areas? - Paper prepared for presentation at the 131st EAAE Seminar 'Innovation for Agricultural Competitiveness and Sustainability of Rural Areas', Prague, Czech Republic, September 18-19, 2012. <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/135779/2/Schnaut.pdf>. Zitiert am 17.8.2015.
- Schneider, L. (2015): Leader und Klimaschutz in Schleswig-Holstein eine Analyse der Klimaschutzwirkung und Fördereffizienz von ELER-geförderten Projekten. Masterarbeit an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.
- Schrader, H., Hachmöller, G., Koch, B. und Masurek, L. (2001): Dynamics of rural areas (DORA): National report - Germany. Arbeitsbericht des Instituts für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) Nr. 07/2001. Braunschweig.
- Sietmann, R. (2014): Neustart. Wege aus der Breitband-Sackgasse. c't 2014, H. 12, S. 76-79.
- Solow, R. M. (1956): A contribution to the theory of Economic Growth. The Quarterly Journal of Economics 70, H. 1, S. 65-94.
- Sparkassen- und Giroverband für Schleswig-Holstein und Tourismusverband Schleswig-Holstein e.V (2012): Sparkassen-Tourismusbarometer Jahresbericht 2012. Internetseite Sparkassen- und Giroverband für Schleswig-Holstein; Tourismusverband Schleswig-Holstein e.V.: <http://sparkassen-tourismusbarometer-sh.de>. Zitiert am 31.8.2016.
- Statistikamt Nord, Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2011a): Arbeitskräfte in Hamburg und Schleswig-Holstein 2010. Endgültige Ergebnisse der Landwirtschaftszählung 2010. Statistische Berichte, H. C IV - LZ 2010, Teil 6 Personal- und Arbeitsverhältnisse. Hamburg.
- Statistikamt Nord, Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2011b): Statistisches Jahrbuch Hamburg 2013/2014. Internetseite Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein: <https://www.statistik-nord.de/publikationen/publikationen/jahrbuecher/jahrbuch-schleswig-holstein>. Zitiert am 12.12.2016.
- Statistikamt Nord, Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2014): Stromerzeugung in Schleswig-Holstein und Hamburg 2009-2013. Hamburg.
- Statistikamt Nord, Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2015): Statistisches Jahrbuch 2014/15. Internetseite Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein: <https://www.statistik-nord.de/publikationen/publikationen/jahrbuecher/jahrbuch-schleswig-holstein>. Zitiert am 16.8.2006.
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2016): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit in Schleswig-Holstein 2014. Internetseite Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein: <https://www.statistik-nord.de>. Zitiert am 21.6.2016.
- Steinmann, F. und Siem, H.-K. (2005): Schutz des Grundwassers durch waldbauliche Maßnahmen. Flintbek.
- Stelljes, N. (2012): Anpassungsmaßnahmen an der deutschen Ostseeküste. Auswertung einer qualitativen Befragung von Akteuren auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen. RADOST-Berichtsreihe, H. Bericht Nr. 13. Berlin.
- Stiglitz, J. E., Sen, A. und Fitoussi, J.-P. (2009): Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress. Paris.

- Stiller, G. (2013): Planung und Durchführung einer Beratung zur Einführung einer schonenden Gewässerunterhaltung in Schleswig-Holstein 2011 bis 2013, Endbericht 2013, Gutachten im Auftrag des LLUR.
http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/F/fluesse_baeche/Downloads/endbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=2. Zitiert am 20.7.2016.
- Storey, D. (1999): Issues of Integration, Participation and Empowerment in Rural Development: The Case of LEADER in the Republic of Ireland. *Journal of Rural Studies* 15, H. 3, S. 307-315.
- Stummer, C., Günther, M. und Köck, A. M. (2006): Grundzüge des Innovations- und Technologiemanagement. Wien.
- Taube, F, Henning, C, Albrecht, E, Reinsch, T und Kluß, C (2015a): Nährstoffbericht des Landes Schleswig-Holstein.
https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/W/wasserrahmenrichtlinie/naehrstoffbericht_sh_taubef.pdf?__blob=publicationFile&v=1. Zitiert am 28.4.2016.
- Taube, F., Henning, C., Albrecht, E., Reinsch, T. und Kluß, C. (2015b): Nährstoffbericht des Landes Schleswig-Holstein. Kiel. Zitiert am 25.8.2016.
- TCW (2010): Neue Methoden für das Portfoliomanagement von Innovations-Projekten bei KMU.
<http://www.tcw.de/news/view/336>. Zitiert am 20.5.2016.
- Terluin, I. J. und Roza, P. (2011): Evaluation methods for rural development policy. Den Haag.
- Theuvsen, L. und Emmann, H. (2012): Bioenergie und Pachtpreise: Empirische Ergebnisse aus Niedersachsen. Internetseite Georg-August Universität Göttingen: http://www.bioenergie.uni-goettingen.de/fileadmin/user_upload/admin/Konferenz/Vortraege_25-01-12/Theuvsen_BiS-Tagung_25-01-12.pdf. Zitiert am 4.7.2016.
- Thiele, H und Richarts, E (2009): Milcherzeugungspotential in Schleswig-Holstein. Endbericht eines Gutachtens des ife (Informations- und Forschungszentrum der Ernährungswirtschaft e.V.) im Auftrag des MLUR und mit Unterstützung des LKV. Internetseite ife (Informations- und Forschungszentrum der Ernährungswirtschaft e.V.):
http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/LandFischRaum/095__Langfristige__Trends/PDF/StudieMilcherzeugungspotential,templateId=raw,property=publicationFile.pdf.
- TierSchNutzTV: Verordnung zum Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere und anderer zur Erzeugung tierischer Produkte gehaltener Tiere bei ihrer Haltung v. 22. Aug. 2006 (BGBl. I S. 2043) Zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 5.2.2014 (BGBl. I S. 94). BGBl. I S.2043.
- TNS Emnid (2012): Das Image der deutschen Landwirtschaft - Ergebnisse einer Repräsentativbefragung in Deutschland im Auftrag der i.m.a. - information.medien.agrar e.V. Bonn.
- TÜV Rheinland (2012): Bericht zum Breitbandatlas Mitte 2012 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). Berlin. Internetseite BMVI: <http://www.zukunftsbreitband.de>. Zitiert am 21.6.2016.
- TÜV Rheinland (2013): Bericht zum Breitbandatlas Mitte 2013 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). Berlin. Internetseite BMVI: <http://www.zukunftsbreitband.de>. Zitiert am 21.6.2016.
- TÜV Rheinland (2014): Bericht zum Breitbandatlas Mitte 2014 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). Berlin. Internetseite BMVI: <http://www.zukunftsbreitband.de>. Zitiert am 20.4.2016.

- TÜV Rheinland (2015): Bericht zum Breitbandatlas Mitte 2015 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). Berlin. Internetseite BMVI: http://www.zukunft-breitband.de/SharedDocs/DE/Anlage/Digitales/bericht-zum-breitbandatlas-mitte-2015-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile. Zitiert am 29.3.2016.
- TÜV Rheinland Consulting (2013): Technisches Gutachten/Konzept für die Realisierung von NGA Netzen für das Gebiet des Kreises Schleswig-Flensburg. Internetseite WiREG mbH: www.wireg.de. Zitiert am 27.6.2016.
- UAG Monitoring, Bund-Länder-Unterarbeitsgruppe Monitoring Indikatoren (2010): Handbuch Kombinierte ELER-/GAK-Berichterstattung 2007 - 2013. Unveröffentlicht.
- VLK, Verband der Landwirtschaftskammern (2016): Talfahrt setzt sich fort (pm 1601-1). Internetseite Verband der Landwirtschaftskammern: <http://www.landwirtschaftskammern.de/pm/pm160114.pdf>. Zitiert am 15.3.2016.
- Voß, W., Güldenbergh, E., Jürgens, A., Kirsch-Stracke, R. und Steibel, N. (2011): Modellprojekt - Umnutzung landwirtschaftlicher Altgebäude und Hofanlagen als Beitrag zur Vitalisierung von Ortskernen, Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung der "AG Dorferneuerung" an der Leibniz Universität Hannover. Hannover. https://www.gih.uni-hannover.de/uploads/tx_tkpublikationen/bericht_modellprojekt_umnutzung.pdf. Zitiert am 28.6.2016.
- Weber H.J. (2015a): Hochwasserrückhalt am Nordhastedter Mühlenbach. Aktueller Sachstand. Sachstandbericht vom 17.7.2015.
- Weber H.J. (2015b): Hochwasserschutzanlagen am Oberen Schleusenkanal in Geesthacht. Aktueller Sachstand. Sachstandbericht vom 17.7.2015.
- Weingarten, P. (2009): Ländliche Räume und Politik zu deren Entwicklung. In: Friedel, R. und Spindler, E. (Hrsg.): Nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Wiesbaden. S. 93-96.
- Wellbrock, W., Roep, D. und Wiskerke, J. C. (2012): An Integrated Perspective on Rural Regional Learning. European Countryside H. 1-2012, S. 1-16.
- Wendland, F., Keller, L., Kuhr, P., Tetzlaff, B., Heidecke, C., Kreins, P, Wagner, A. und Trepel, M. (2014): Räumlich differenzierte Quantifizierung der Stickstoffeinträge ins Grundwasser und die Oberflächengewässer Schleswig-Holsteins. Korrespondenz Wasserwirtschaft 7, H. 6, S. 327-332.
- Wippermann, P (2014): Trendstudie „Tierwohl“ VIER PFOTEN - Stiftung für Tierschutz. Internetseite Vier Pfoten: https://www.vier-pfoten.de/files/Germany/Veranstaltungen/Trendstudie-Tierwohl-Vier_Pfoten.pdf. Zitiert am 10.10.2016.
- WiREG Flensburg/Schleswig mbH (2016): Breitbandstrategie des Kreises Schleswig-Flensburg. Internetseite Kreis Schleswig-Flensburg: <https://www.schleswig-flensburg.de/Kreis-Verwaltung-/Ideen-Initiativen/Breitbandstrategie-des-Kreises>. Zitiert am 27.6.2016.
- Woon Nam, C. und Wamser, G. (2010): Kofinanzierung im Rahmen der EU-Regionalpolitik. <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2010/06/anwendung-unterschiedlicher-kofinanzierungsstaetze-im-zuge-der-eu-kohaesionspolitik/>. Zitiert am 18.3.2015.
- Zang, C., Rothe, A., Weis, W. und Pretzsch, H. (2011): Zur Baumarteneignung bei Klimawandel: Ableitung der Trockenstress-Anfälligkeit wichtiger Waldbaumarten aus Jahrringbreiten. Environmental Science & Policy S. 100-110. http://www.sauerlaender-verlag.com/fileadmin/content/dokument/archiv/afjz/182_2011/Heft3/_04__Zang_6144.pdf Zitiert am 19.10.2016.

- Zapf, W. (1984): Individuelle Wohlfahrt: Lebensbedingungen und wahrgenommene Lebensqualität. In: Glatzer, W. und Zapf, W. (Hrsg.): Lebensqualität in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt / New York. S. 13-27.
- Zeddies, J. und Bahrs, E. (2014): Optimierung der Biomassenutzung nach Effizienz in Bereitstellung und Verwendung unter Berücksichtigung von Nachhaltigkeitszielen und Welternährung. Stuttgart. https://www.uni-hohenheim.de/i410b/download/publikationen/UHOH%20410B%20FNR_BMELV%20FKZ11NR039%20Optimierung%20Biomassenutzung%20final%20report.pdf. Zitiert am 10.8.2016.