

Auswirkungen von Health Check und EU-Konjunkturprogramm auf die ländlichen Entwicklungsprogramme der deutschen Bundesländer

Andreas Tietz

Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie

03/2010

Braunschweig, im Februar 2010

Herr Dipl.-Ing. agr. Andreas Tietz ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts (vTI).

Adresse: Institut für Ländliche Räume

Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei

Bundesallee 50

D-38116 Braunschweig

Telefon: (49) (0)531 596 5169

E-Mail: andreas.tietz[at]vti.bund.de

Die *Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie* stellen vorläufige, nur eingeschränkt begutachtete Berichte über Arbeiten aus dem Institut für Betriebswirtschaft, dem Institut für Ländliche Räume und dem Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik des Johann Heinrich von Thünen-Instituts dar. Die in den Arbeitsberichten aus der vTI-Agrarökonomie geäußerten Meinungen spiegeln nicht notwendigerweise die der Institute wider. Kommentare sind erwünscht und sollten direkt an die Autoren gerichtet werden.

Der vorliegende Arbeitsbericht kann unter

http://www.vti.bund.de/de/institute/lr/publikationen/bereich/ab_3_2010_de.pdf

kostenfrei heruntergeladen werden.

Zusammenfassung

Als Folge des *Health Check* der Gemeinsamen Agrarpolitik sowie des europäischen Konjunkturprogramms wurden die Mittel des Europäischen Landwirtschaftsfonds zur Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) aufgestockt, um damit geeignete Maßnahmen zur Reaktion auf die „neuen Herausforderungen“ (Klimawandel, erneuerbare Energien, Wassermanagement, Biodiversität, Umstrukturierung des Milchsektors) zu ergreifen. Dieser Bericht analysiert die Änderungen, die die deutschen Bundesländer daraufhin im Jahr 2009 in ihren ländlichen Entwicklungsprogrammen vorgenommen haben.

Die Analyse zeigt den großen Unterschied, der zwischen der formalen Anrechnung dieser zusätzlichen Mittel auf Maßnahmen gemäß den Prioritäten des *Health Check* und der tatsächlichen Mittelverteilung in den Programmen besteht. Umschichtungen von frei werdenden Mitteln in andere Maßnahmen führen in der Summe zu einer Stärkung von Maßnahmen, die vor allem eine Einkommensstützung landwirtschaftlicher Betriebe bewirken und kaum mit anspruchsvollen Bedingungen an zusätzliche Umweltleistungen der Landwirtschaft verknüpft sind.

JEL: Q18

Schlüsselwörter: Ländliche Entwicklung, ELER, Gemeinsame Agrarpolitik, Health Check

Summary

As a result of the Health Check of the Common Agricultural Policy and the European Economic Recovery Plan, resources of the European Agricultural Funds for Rural Development (EAFRD) were increased in order to take appropriate measures against the “new challenges” (climate change, renewable energies, water management, biodiversity, restructuring of the dairy sector). This report analyses how the German federal states (*Länder*) in 2009 adjusted their Rural Development Programmes to these requirements.

The analysis shows the clear difference between the formal assignment of additional funds towards measures according to the Health Check priorities, and the actual distribution of funds in the programmes. Shifting of released funds to other measures leads to a strengthening of measures which primarily sustain incomes of agricultural holdings. These measures are hardly tied to additional environmental benefits as a condition for support.

JEL: Q18

Keywords: Rural development, EAFRD, Common Agricultural Policy, Health Check

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung	i
Summary	i
Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungs- und Kartenverzeichnis	II
Tabellenverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis	IV
Zusammenfassung (Langfassung)	1
1. Einleitung	2
2. Änderungen der Rahmenbedingungen der Programme	3
2.1 „Health Check“ der EU-Agrarpolitik	3
2.2 Europäisches Konjunkturprogramm	6
2.3 Änderungen der Rahmenbedingungen in Deutschland	7
2.3.1 Änderung des Nationalen Strategieplanes	7
2.3.2 Änderung der Nationalen Rahmenregelung	10
3. Programmänderungen der Länder bis 2009	12
3.1 Umsetzung von <i>Health Check</i> und Konjunkturprogramm	12
3.2 Weitere Programmänderungen	20
3.3 Stand der Programme nach Genehmigung der Änderungen 2009	21
3.3.1 Vergleich der Schwerpunkte in den Bundesländern	22
3.3.2 Maßnahmen im Schwerpunkt 1	27
3.3.3 Maßnahmen im Schwerpunkt 2	31
3.3.4 Maßnahmen im Schwerpunkt 3	34
3.3.5 Maßnahmen im Schwerpunkt 4	36
3.3.6 Technische Hilfe	37
3.3.7 Wichtigste Maßnahmen im Hinblick auf die Finanzausstattung	37
3.3.8 Auswirkung auf Zielgruppen der Programme	39
4. Zusammenfassende Wertung	42
Literaturverzeichnis	47
ANHANG	49
Verzeichnis der Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie	53

Abbildungs- und Kartenverzeichnis		Seite
Abbildung 1:	Anzahl der Länderprogramme, die neue oder bestehende (Teil-) Maßnahmen anbieten, nach ELER-Maßnahmengcode	13
Abbildung 2:	Aufteilung der Mittel aus <i>Health Check</i> und Konjunkturprogramm auf die Maßnahmengcodes	15
Abbildung 3:	Aufteilung der Mittel aus <i>Health Check</i> und Konjunkturprogramm auf die Schwerpunkte in den Länderprogrammen	16
Abbildung 4:	Finanzielle Gewichtung der potenziellen Wirkungen der Programmänderungen in Bezug auf die Prioritäten des Art. 16a der ELER-VO	17
Abbildung 5:	Änderung der ELER-Mittel nach Schwerpunkten in den Länderprogrammen, 2009 im Vergleich zu 2007	23
Abbildung 6:	Änderung der öffentlichen Mittel (ELER + Art. 89) nach Schwerpunkten in den Länderprogrammen, 2009 im Vergleich zu 2007	24
Abbildung 7:	Maßnahmen der Länderprogramme mit den größten Zuwächsen an ELER- und öffentlichen Mitteln	38
Abbildung 8:	Die finanzstärksten Maßnahmen der Länderprogramme nach den Programmänderungen 2009	39
Abbildung 9:	Voraussichtliche Aufteilung der zusätzlichen öffentlichen Mittel auf potenzielle Zielgruppen der Programme	40
Abbildung 10:	Voraussichtliche Verteilung der öffentlichen Mittel auf potenzielle Zielgruppen vor und nach den Programmänderungen	41
 Kartenverzeichnis		
Karte 1:	Finanzielle Schwerpunktsetzung in den Entwicklungsplänen 2007 bis 2013 nach den Programmänderungen 2009	27

Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 1: Zuordnung möglicher Maßnahmen zu den <i>Health Check</i> -Prioritäten	5
Tabelle 2: ELER-Mittel in der Programmperiode 2007 bis 2013, Stand 2007, Aufstockungsbeträge und ELER-Mittel Stand 2009 im Vergleich nach Bundesländern	9
Tabelle 3: Wesentliche Änderungen in Maßnahmen der Nationalen Rahmenregelung 2009 im Vergleich zur Fassung von 2007	11
Tabelle 4: EU-Kofinanzierungssätze der ursprünglichen und zusätzlichen ELER-Mittel in den Entwicklungsprogrammen der Länder	20
Tabelle 5: Vergleich der bundesweiten Mittelausstattung (2007 bis 2013) auf Programmebene zwischen den Ständen 2007 und 2009 nach Art der Mittel	22
Tabelle 6: Verteilung von ELER-Mitteln und gesamten öffentlichen Mitteln (2007 bis 2013) auf die Schwerpunkte in den Länderprogrammen nach den Änderungen 2009	25
Tabelle 7: Mittelausstattung (2007 bis 2013) der Maßnahmen im Schwerpunkt 1 (Stand 2009) und Differenzen im Vergleich zum Stand 2007 der EPLR	30
Tabelle 8: Mittelausstattung (2007 bis 2013) der Maßnahmen im Schwerpunkt 2 (Stand 2009) und Differenzen im Vergleich zum Stand 2007 der EPLR	33
Tabelle 9: Mittelausstattung (2007 bis 2013) der Maßnahmen im Schwerpunkt 3 (Stand 2009) und Differenzen im Vergleich zum Stand 2007 der EPLR	35
Tabelle 10: Mittelausstattung (2007 bis 2013) der Maßnahmen im Schwerpunkt 4 (Stand 2009) und Differenzen im Vergleich zum Stand 2007 der EPLR	36
Tabelle A1: Übersicht über die zur Umsetzung von <i>Health Check</i> und EU-Konjunkturprogramm eingesetzten Maßnahmen in den Entwicklungsprogrammen der Länder	51

Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
Art.-89-Maßnahme	Maßnahme gemäß Artikel 89 der ELER-VO, die eine rein national finanzierte Ergänzung zur programmierten, EU-kofinanzierten Maßnahme darstellt
AUM	Agrarumweltmaßnahme(n)
AZ	Ausgleichszulage
BB	Brandenburg
BE	Berlin
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
EG	Europäische Gemeinschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ELER-VO	Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EPLR	Entwicklungsplan (2000 bis 2006) bzw. Entwicklungsprogramm (2007 bis 2013) für den ländlichen Raum; offizielle Bezeichnung der Programmplanungsdokumente gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 bzw. VO (EG) Nr. 1698/2005
EU	Europäische Union
EU-KOM	Europäische Kommission
GAK	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik (der EU)
HB	Hansestadt Bremen
HE	Hessen
HH	Hansestadt Hamburg
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
Nr.	Nummer
NRR	Nationale Rahmenregelung
NW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
S.	Seite
SH	Schleswig-Holstein

SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen
u. a.	unter anderem
usw.	und so weiter
v. a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
z. B.	zum Beispiel
ZID	Zentrale InVeKoS-Datenbank (InVeKoS = Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem für flächenbezogene EU-Fördermittel)
z. T.	zum Teil

Zusammenfassung (Langfassung)

Als Folge des *Health Check* der Gemeinsamen Agrarpolitik sowie des europäischen Konjunkturprogramms wurden die Mittel des Europäischen Landwirtschaftsfonds zur Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) aufgestockt. Die zusätzlichen Mittel sollten die Mitgliedstaaten dazu motivieren, in ihren ländlichen Entwicklungsprogrammen geeignete Maßnahmen zur Reaktion auf die „neuen Herausforderungen“ (Klimawandel, erneuerbare Energien, Wassermanagement, Biodiversität, Umstrukturierung des Milchsektors) zu ergreifen. Dieser Bericht analysiert die Änderungen, die die deutschen Bundesländer daraufhin im Jahr 2009 in ihren ländlichen Entwicklungsprogrammen vorgenommen haben.

Insgesamt stehen den Ländern für den verbleibenden Programmzeitraum bis 2013 zusätzliche ELER-Mittel in einer Höhe von 942 Mio. Euro zur Verfügung. Es gibt einen großen Unterschied zwischen der formalen Anrechnung dieser zusätzlichen Mittel auf Maßnahmen gemäß den Prioritäten des *Health Check* und der tatsächlichen Mittelverteilung in den Programmen aufgrund der Umschichtung von Mitteln in andere Maßnahmen.

Formal werden die Mittel überwiegend in Maßnahmen angerechnet, die in den Programmen schon vorher existierten, nur wenige neue Maßnahmen werden konzipiert und mit Mitteln ausgestattet. Der größte Anteil der *Health Check*-Mittel wird in den Agrarumweltmaßnahmen angerechnet und mit den umweltbezogenen „neuen Herausforderungen“ verknüpft. Die einzelbetriebliche Investitionsförderung als zweitwichtigste Maßnahme soll die Umstrukturierung des Milchsektors begleiten.

Umschichtungen frei werdender Mittel in andere Maßnahmen führen dazu, dass de facto der größte Anteil der zusätzlichen öffentlichen Mittel auf die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten entfällt, gefolgt von der Agrarinvestitionsförderung und erst an dritter Stelle von den Agrarumweltmaßnahmen. Letztere werden vielfach auch inhaltlich angepasst, in erster Linie durch die Erhöhung von Prämien sowie durch das Angebot zusätzlicher Teilmaßnahmen. Eine Auswertung der Programmänderungen in Bezug auf Zielgruppen zeigt, dass über 70 Prozent der zusätzlichen Mittel landwirtschaftlichen Betrieben zugute kommen.

Insgesamt führen die durch den *Health Check* und das europäische Konjunkturprogramm ausgelösten Programmänderungen in Deutschland zu einer Stärkung von Maßnahmen, die vor allem eine Einkommensstützung landwirtschaftlicher Betriebe bewirken und kaum mit anspruchsvollen Bedingungen an zusätzliche Umweltleistungen der Landwirtschaft verknüpft sind. Damit wird der öffentlich formulierte Anspruch der EU-Kommission, mit dem *Health Check* das umweltpolitische Profil der Zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik zu schärfen, in den Programmanpassungen der deutschen Bundesländer überwiegend nicht umgesetzt.

1. Einleitung

Der Europäische Landwirtschaftsfonds zur Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) ist die finanzielle Basis der Zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in der EU-Haushaltsperiode 2007 bis 2013. Auf seiner Grundlage haben die EU-Mitgliedstaaten – in Deutschland die Bundesländer – Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum aufgestellt, die in der zweiten Jahreshälfte 2007 von der Europäischen Kommission genehmigt wurden.

Zur dieser Zeit war die Diskussion um einen „Gesundheitscheck“ (*Health Check*) der GAP bereits entbrannt. Es galt unter anderem, sogenannten „neuen Herausforderungen“ mit Hilfe eines moderaten Umsteuerns der Förderpolitik zu begegnen. Dies führte Ende 2008 zu dem Beschluss, den ELER mit zusätzlichen Mitteln aus der Ersten Säule der GAP auszustatten. Nur wenig später wurde das Europäische Konjunkturprogramm mit einer weiteren finanziellen Stärkung des ELER verabschiedet. In der Folge haben die Mitgliedstaaten ihre ländlichen Entwicklungsprogramme an die neuen Regelungen angepasst. Von Oktober bis Dezember 2009 hat die Kommission die Änderungen von 80 ländlichen Entwicklungsprogrammen genehmigt (EU-KOM, 2009), darunter alle 14 deutschen Programme.

Der vorliegende Bericht analysiert die Änderungen, die sich aufgrund von *Health Check* und EU-Konjunkturprogramm in den ländlichen Entwicklungsprogrammen der deutschen Bundesländer ergeben haben. Kapitel 2 stellt zunächst die geänderten Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene sowie auf Ebene des Bundes vor. Kapitel 3 untersucht zunächst, wie die deutschen Bundesländer die Vorgaben des *Health Check* umgesetzt haben und welche Rolle die einzelnen „neuen Herausforderungen“ dabei spielen. Daran anschließend wird der Frage nachgegangen, welche weiteren Anpassungen in den Programmen vorgenommen wurden. Anhand der aktuellen Finanzpläne der Programme wird analysiert, ob und in welche Richtung sich die finanziellen Schwerpunktsetzungen der Länder im Vergleich zu den 2007 genehmigten Programmen verschoben haben. Der Bericht endet mit einigen Schlussfolgerungen zur Bedeutung des *Health Check* für die Ausrichtung der ländlichen Entwicklungsprogramme.

Dieser Bericht stellt den aktuellen Stand der Entwicklungsprogramme zum Jahresende 2009 dar, wie sie auf den Internetseiten der zuständigen Länderministerien zu finden sind. Damit ergänzt er die ausführliche Darstellung der ländlichen Entwicklungsprogramme zum Stand 2007 von Tietz (Hrsg., 2007). Er ist erneut eine Bestandsaufnahme der Förderlandschaft, die vermutlich auch in den kommenden Jahren weiterem Wandel unterworfen sein wird.

2. Änderungen der Rahmenbedingungen der Programme

2.1 „Health Check“ der EU-Agrarpolitik

Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) im Rahmen des *Health Check* wurde durch eine Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament (EU-KOM, 2007) im November 2007 eingeleitet. Schon im ersten Jahr der EU-Haushaltsperiode 2007 bis 2013 wurde damit eine Umsteuerung eingeleitet, die vor allem eine Vereinfachung der Betriebsprämienregelungen und eine stärkere Marktorientierung der Agrarpolitik zum Ziel hatte. Als drittes wesentliches Ziel, das in Bezug auf die Zweite Säule der GAP besondere Bedeutung erlangt, nennt das Papier die Reaktion auf „neue Herausforderungen“¹. Drei wichtige neue Herausforderungen werden in dem Dokument genannt, und zwar

- als wichtigster Bereich der Klimawandel (Verringerung der Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft und Anpassung der Landwirtschaft an den Klimawandel),
- die Bioenergie, für die im „Fahrplan für erneuerbare Energien“ verbindliche Ziele für den Anteil von Biokraftstoffen (10 %) und erneuerbaren Energien (20 %) am Gesamtverbrauch der EU bis 2020 festgelegt wurden,
- die Wasserbewirtschaftung (nachhaltiges Wassermanagement zur Bekämpfung von Wasserknappheit und Dürre)

sowie als vierte, bestehende Herausforderung die Artenvielfalt (Verhinderung des Rückgangs der Biodiversität, der durch Klimawandel und steigenden Wasserverbrauch noch beschleunigt wird).

Der Ausbau der 2. Säule der GAP wurde als erforderlich beschrieben, um den Herausforderungen zu begegnen und den „größeren Innovationsbedarf zu decken, der sich durch die neuen Herausforderungen [...] ergibt.“ (EU-KOM (2007), S. 12). Zur Finanzierung dieser Aufgaben wurde eine Mittelkürzung im Bereich der 1. Säule in Form einer zusätzlichen Modulation als erforderlich angesehen.

Der nun folgende, ein Jahr dauernde Konsultations- und Diskussionsprozess fiel zeitlich in eine Phase zunächst steigender, dann aber stark sinkender Erzeugerpreise für Agrarprodukte. Im November 2008 lagen die Preise für Getreide, vor allem aber für Milch weit unter dem Niveau von November 2007. Die Endphase der Verhandlungen um den *Health Check* wurde daher insbesondere vom „Gesamtkomplex Milch“ geprägt (Agra-Europe,

¹ Für eine quantitative Analyse der Auswirkungen der Legislativvorschläge auf die Landwirtschaft in Deutschland siehe Gömann et al. (2008).

2008a). Die Aufstockung der Milchquoten vor dem Hintergrund der schwierigen Erlössituation der Milchbauern und die zusätzliche Modulation wurden auch von Deutschland massiv in Frage gestellt (Agra-Europe, 2008b).

Der ausgehandelte Kompromiss wurde im Rat der Europäischen Union am 20. November 2008 beschlossen.² Den vorgeschlagenen Änderungen wurde weitgehend zugestimmt, einschließlich einer Aufstockung der 2. Säule der GAP zu Lasten der Direktzahlungen. Ein Entgegenkommen der EU-Kommission gab es im Punkt der „Neuen Herausforderungen“. Diese wurden um einen Punkt ergänzt, nämlich um die Anpassung des Milchsektors an das gleichzeitig beschlossene Auslaufen der Milchmengenregulierung bis 2015 (EU-KOM, 2008a).

In der Folge wurde die Direktzahlungen-Verordnung dahingehend geändert, dass die Modulation von bislang 5 % der Direktzahlungen (ab einer betrieblichen Freigrenze von 5.000 Euro) schrittweise von 2010 bis 2012 auf 10 % angehoben wird. Zusätzlich müssen Betriebe, die mehr als 300.000 Euro pro Jahr an Direktzahlungen erhalten, weitere 4 % Abschlag auf den 300.000 Euro übersteigenden Betrag hinnehmen. Die so gewonnenen Mittel werden in den Haushalt für die Entwicklung des ländlichen Raums transferiert (VO (EG) Nr. 73/2009).

Innerhalb des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) können diese Mittel für Maßnahmen eingesetzt werden, die auf die im *Health Check* beschriebenen „Neuen Herausforderungen“ der Agrarpolitik abzielen. Im neu eingefügten Artikel 16a der ELER-Verordnung werden diese Handlungsfelder (Prioritäten) benannt:

- (a) Anpassung an den Klimawandel und Abschwächung seiner Folgen,
- (b) Erneuerbare Energien,
- (c) Wassermanagement,
- (d) Erhaltung der biologischen Vielfalt,
- (e) Innovative Ansätze in diesen vier Bereichen sowie
- (f) Maßnahmen zur Abfederung der Umstrukturierung des Milchsektors (VO (EG) Nr. 74/2009).

Eine indikative Liste im neu eingefügten Anhang II der ELER-VO benennt für jedes Handlungsfeld die möglichen Arten von Vorhaben, die zugehörigen ELER-Maßnahmen,

² Zu den Auswirkungen der *Health Check*-Beschlüsse auf die Landwirtschaft in Deutschland siehe Gömann et al. (2009).

in denen diese Vorhaben zu programmieren wären, sowie die jeweiligen potenziellen Wirkungen. Tabelle 1 zeigt die Zuordnung der insgesamt 21 ELER-Maßnahmcodes zu den *Health-Check*-Prioritäten. Diese Liste ist indikativ, d. h. auch alle anderen Maßnahmen sind möglich, sofern sie eine den neuen Herausforderungen entsprechende potenzielle Wirkung haben.

Tabelle 1: Zuordnung möglicher Maßnahmen zu den *Health Check*-Prioritäten

Priorität	Schwerpunkt 1						Schwerpunkt 2						Schwerpunkt 3								
	111	114	121	123	124	125	126	213	214	216	221	222	223	225	226	227	311	312	321	323	331
Anpassung an den Klimawandel	x	x	x	x	x		x		x	x	x	x	x	x	x						x
Erneuerbare Energien	x		x	x	x	x											x	x	x		x
Wasserwirtschaft	x		x	x		x		x	x	x	x		x							x	x
Biologische Vielfalt	x							x	x	x				x						x	x
Umstrukturierung des Milchsektors			x	x	x				x												
Innovative Ansätze					x																

Quelle: VO (EG) Nr. 74/2009.

111 = Berufsbildung	213 = Zahlungen Natura 2000	226 = Wiederaufbau Forst
114 = Beratungsdienste	214 = Agrarumweltmaßnahmen	227 = Nichtprodukt. Invest. Forst
121 = Einzelbetriebliche Förderung	216 = Nichtprodukt. Investitionen	311 = Diversifizierung
123 = Verarbeitung/Vermarktung	221 = Erstaufforstung von LF	312 = Gründung Kleinunternehmen
124 = Entwicklung neuer Produkte	222 = Agroforstsysteme	321 = Dienstleistungseinrichtungen
125 = Infrastrukturmaßnahmen	223 = Erstaufforstung Nicht-LF	323 = Erhaltung ländlichen Erbes
126 = Hochwasser-/Küstenschutz	225 = Waldumweltmaßnahmen	331 = Informationsmaßnahmen

Entgegen dem ursprünglichen Vorhaben der EU-Kommission, die die *Health Check*-Mittel nur für tatsächlich neue Vorhaben einsetzen wollte, konnten die Mitgliedstaaten in den Verhandlungen die Möglichkeit einer Anrechnung bereits bestehender Maßnahmen auf die *Health Check*-Verpflichtungen durchsetzen.

Eine weitere finanzielle Stärkung bekommen die ländlichen Entwicklungsmaßnahmen durch die Umschichtung der ungenutzten Restmittel. Diese Mittel, die sich aus der Differenz zwischen den nationalen Obergrenzen für Direktzahlungen und den in den zurückliegenden Jahren tatsächlich ausgezahlten Direktzahlungen ergeben, können gemäß Art. 136 der VO (EG) Nr. 73/2009 in den ELER umgeschichtet werden.³ Sie stehen dort ebenfalls für die „Neuen Herausforderungen“ gemäß Art. 16a der ELER-VO zur Verfügung.

³ Alternativ können Mitgliedstaaten die ungenutzten Direktzahlungsmittel auch in besonderen Stützungsmaßnahmen für landwirtschaftliche Betriebe gemäß Art. 68 der VO (EG) Nr. 73/2009 einsetzen. Deutschland macht von dieser Option keinen Gebrauch.

Gemäß dem geänderten Artikel 17 der ELER-VO werden die zusätzlichen Beträge nicht auf die finanzielle Mindestbeteiligung des ELER je Schwerpunkt angerechnet. Ein Mitgliedstaat, der die Mindestanteile (je 10 % in den Schwerpunkten 1 und 3, 25% in Schwerpunkt 2, 5 % in Schwerpunkt 4) im ursprünglich genehmigten Programm nur knapp einhält, ist also nicht gezwungen, die zusätzlichen Mittel entsprechend den Mindestvorgaben auf die Schwerpunkte zu verteilen. Umgekehrt darf aber eine Mittelum-schichtung nicht dazu führen, dass der Mindestbudgetanteil in einem Schwerpunkt (bezo-gen auf die Summe der „ursprünglichen“ ELER-Mittel) unterschritten wird.

Für die Vorhaben nach Artikel 16a der ELE-VO beträgt die Beteiligung des ELER bis zu 90 % in Konvergenzregionen und 75 % in den übrigen Regionen. Die hier eingesetzten Programmmittel können somit (müssen aber nicht) zu einem höheren Prozentsatz EU-kofinanziert werden als in den normalen ELER-Maßnahmen (75 % bzw. 50 % in Maß-nahmen der Schwerpunkte 1 und 3, 80 % bzw. 55 % in Maßnahmen der Schwerpunkte 2 und 4).

2.2 Europäisches Konjunkturprogramm

Am 12. Dezember 2008 hat der Europäische Rat ein Europäisches Konjunkturprogramm verabschiedet, das den Mitgliedstaaten zusätzliche Mittel zur Bewältigung der Wirt-schafts- und Finanzkrise zur Verfügung stellt. Von den insgesamt rund 200 Mrd. Euro (1,5 % des Bruttoinlandsprodukts der Europäischen Union), die für dieses Konjunkturpro-gramm fließen, wurden für die Jahre 2009 und 2010 insgesamt 1,02 Mrd. Euro in den ELER transferiert, um den Ausbau des Breitbandinternets im ländlichen Raum sowie die Neuen Herausforderungen des *Health Check* verstärkt voranzutreiben.

In der Folge wurde die VO (EG) Nr. 473/2009 zur nochmaligen Veränderung der ELER-Verordnung erlassen. Artikel 16a der ELER-VO erhält einen weiteren Unterpunkt „g) Breitband-Internetinfrastrukturen im ländlichen Raum“. Der neu geschaffene An-hang III listet die möglichen Vorhaben auf, die über Maßnahmencode 321 (Grundversor-gung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung) umgesetzt werden können.

Für das EU-Konjunkturprogramm gibt es somit einen um eine Priorität erweiterten Kata-log von Handlungsfeldern; im Übrigen entsprechen die Regeln zur Kofinanzierung denen der *Health Check*-Vorhaben.

2.3 Änderungen der Rahmenbedingungen in Deutschland

In dem dreistufigen Programmplanungsprozess EU – Bund – Länder kommt dem Bund die Rolle eines Bindegliedes zwischen den Vorgaben der EU und den Entwicklungsprogrammen der Bundesländer zu. Mit der Nationalen Strategie und der Nationalen Rahmenregelung bestehen zwei Dokumente, die Vorgaben für den Planungsprozess der Länder machen und bundesweite Regelungen für bestimmte Fördermaßnahmen treffen. Beide waren im Zuge der geänderten EU-Regelungen ebenfalls anzupassen, wie im Folgenden dargestellt wird.

2.3.1 Änderung des Nationalen Strategieplanes

Der Nationale Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 - 2013 (BMELV, 2009a) enthält strategische Gesamtaussagen für die Förderung der Entwicklung ländlicher Räume in Deutschland und regelt darüber hinaus die Verteilung der ELER-Mittel auf die Bundesländer.

Deutschland erhält aufgrund der neuen EU-Regelungen zusätzliche ELER-Mittel in einer Gesamthöhe von fast einer Milliarde Euro, die sich wie folgt aus den einzelnen Quellen speisen:

- 728,4 Mio. Euro in den Jahren 2010 bis 2013 aufgrund der zusätzlichen Modulation,
- 128,7 Mio. Euro ungenutzte Restmittel aus den Direktzahlungen der zurückliegenden Jahre, die auf die Jahre 2011 bis 2013 verteilt werden,
- 85,6 Mio. Euro durch das Europäische Konjunkturprogramm in den Jahren 2009 und 2010.

In der überarbeiteten Fassung des Nationalen Strategieplans vom 5. November 2009 wird die Verteilung der zusätzlichen Mittel auf die Bundesländer geregelt. Der Verteilungsschlüssel sieht für jede Mittelart eine spezifische Verteilung auf die Länder vor:

- Die zusätzlichen Modulationsmittel stehen den jeweiligen Ländern entsprechend ihrem Aufkommen an Kürzungen bei den Direktzahlungen zu, d. h. die Modulationsmittel verbleiben in dem jeweiligen Bundesland.
- Die ungenutzten Restmittel werden entsprechend den Anteilen der Länder an den Zahlungsansprüchen für Direktzahlungen im Jahr 2007 verteilt.
- Die Mittel des Europäischen Konjunkturprogramms werden den Ländern nach demselben Schlüssel wie die Mittel der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes zugeteilt.

Bereits Anfang 2009 war eine weitere finanziell bedeutsame Änderung der Nationalen Strategie erfolgt: Die EU-Kommission hatte die ELER-Mittel aus der obligatorischen Modulation für Deutschland um 25,4 Mio. Euro angehoben.⁴ Zudem wurde der bisherige Verteilungsschlüssel für Modulationsmittel korrigiert. Das Mittelaufkommen war im Jahr 2006 mangels besserer Datengrundlage zunächst mit Hilfe des Testbetriebsnetzes ermittelt worden. Für die Jahre 2009 ff. wurde der Verteilungsschlüssel hingegen auf Basis der für die einheitliche Betriebsprämie zugewiesenen Zahlungsansprüche und deren Verteilung nach Größenklassen aus der ZID-Datenbank für 2007 ermittelt. Dies hatte v. a. für einige neue Bundesländer (Brandenburg, Sachsen, Thüringen) einen Rückgang der vorher veranschlagten ELER-Mittel um je 7 bis 9 Mio. Euro zur Folge, während die westlichen Bundesländer (bis auf das Saarland) von der Umverteilung mehr oder weniger deutlich profitierten.

Tabelle 2 zeigt die ursprüngliche Verteilung der ELER-Mittel auf die Bundesländer bei Programmgenehmigung 2007, die einzelnen Aufstockungsbeträge aufgrund der Beschlüsse der Nationalen Strategie 2009 sowie die aktuelle Verteilung der ELER-Mittel 2009 auf die Bundesländer. Im Vergleich zwischen 2007 und 2009 wird deutlich, dass die flächenstarken Länder Niedersachsen und Bayern absolut die größten Zuwächse an ELER-Mitteln verzeichnen können. Der relativ größte Zugewinn mit über 25 % im Vergleich zur Ausgangslage 2007 ist bei den Ländern Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein entstanden. Den geringsten Zuwachs verzeichnet Hamburg mit 5,5 %, gefolgt von Sachsen, Berlin/Brandenburg und Thüringen mit sieben bis acht Prozent.

⁴ Entscheidung der Kommission vom 17. Dezember 2008 zur Änderung der Entscheidung 2006/636/EG zur Festlegung der jährlichen Aufteilung des Betrags für die Gemeinschaftsförderung der Entwicklung des ländlichen Raums auf die Mitgliedstaaten für den Zeitraum vom 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2013 (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2008) 8370).

Tabelle 2: ELER-Mittel in der Programmperiode 2007 bis 2013, Stand 2007, Aufstockungsbeträge und ELER-Mittel Stand 2009 im Vergleich nach Bundesländern⁵

Land	ELER-Mittel (2007-2013) Stand 2007	Zusätzliche Modulation	Ungenutzte Restmittel	EU- Konjunktur- programm	Korrektur bestehende Modulation	ELER-Mittel (2007-2013) Stand 2009	Veränderung ELER- Mittel, Stand 2009 zu Stand 2007		
							absolut	in Prozent	
	in Millionen Euro								
BB/BE	1.062,5	69,1	8,9	7,3	-8,2	1.139,6	77,1	7,3 %	
BW	610,7	41,7	9,7	8,4	5,6	676,2	65,4	10,7 %	
BY	1.253,9	103,0	25,4	15,7	14,5	1.412,6	158,6	12,7 %	
HE	218,4	23,4	5,3	3,9	0,0	250,9	32,5	14,9 %	
HH	25,3	0,4	0,1	0,9	0,0	26,7	1,4	5,5 %	
MV	882,1	77,0	9,9	6,6	-0,5	975,1	93,0	10,5 %	
NI/HB	815,4	105,7	20,7	12,6	20,6	975,0	159,6	19,6 %	
NW	292,5	56,7	12,3	5,6	2,0	369,1	76,6	26,2 %	
RP	245,3	19,7	4,2	4,5	1,9	275,5	30,2	12,3 %	
SH	237,7	45,2	8,3	5,1	5,8	302,2	64,5	27,1 %	
SL	28,3	2,3	0,5	0,6	-0,4	31,2	2,9	10,3 %	
SN	926,8	58,9	7,3	4,8	-7,0	990,8	64,0	6,9 %	
ST	817,5	72,6	9,2	5,0	-0,3	903,9	86,4	10,6 %	
TH	692,7	52,7	6,1	4,5	-8,6	747,6	54,8	7,9 %	
Summe	8.109,1	728,4	127,8	85,6	25,4	9.076,3	967,2	11,9 %	

Quelle: Eigene Darstellung nach BMELV (2009a) und Entwicklungsprogrammen der Länder (Stand 2007 und aktualisierte Fassungen 2009).

Gemäß den Vorgaben der ELER-VO und der Nationalen Strategie entspricht die Summe aus der zugewiesenen zusätzlichen Modulation plus der ungenutzten Restmittel dem Betrag, der für Vorhaben entsprechend den „Neuen Herausforderungen“ einzusetzen ist. Zusätzlich ist ein Betrag in Höhe der zugewiesenen Mittel aus dem EU-Konjunkturprogramm im Zeitraum zwischen 2009 und 2015 für die Neuen Herausforderungen und die Breitband-Infrastruktur einzusetzen. Über alle Bundesländer ist damit bei den Programmänderungen ein Gesamtbetrag von 941,8 Mio. Euro nachzuweisen, der für die *Health Check*- und Konjunkturpaket-Prioritäten eingesetzt wird. Dies entspricht 11,6 % der ursprünglich in den Programmen veranschlagten ELER-Mittel.

⁵ Brandenburg und Berlin sowie Niedersachsen und Bremen haben jeweils ein gemeinsames ländliches Entwicklungsprogramm.

2.3.2 Änderung der Nationalen Rahmenregelung

Die Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume (NRR) stellt für alle ELER-Maßnahmen, die von Bund und Ländern im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) gemeinsam kofinanziert werden können, bundesweit einheitliche Regeln auf. In Folge der geänderten EU-Regelungen, und um die politischen Prioritäten von *Health Check* und Konjunkturprogramm zu unterstützen, wurden verschiedene Maßnahmen der Nationalen Rahmenregelung geändert (BMELV, 2009b).

Schon im Jahr 2008 wurden mit der ersten Änderung der NRR die „Förderung der Versorgung mit erneuerbaren Energien durch den Bau von Leitungsnetzen (Biogas- und Nahwärmeleitungen“ sowie die „Breitbandversorgung ländlicher Räume“ als Teilmaßnahmen der Maßnahme 321 „Dienstleistungen zur Grundversorgung“ in den Katalog der vom Bund kofinanzierten Maßnahmen aufgenommen.

Die im Jahr 2009 umgesetzten Änderungen sollten zum einen besonders Milchvieh- und Grünlandbetriebe unterstützen, zum anderen die Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen erhöhen und drittens verbesserte Anreize für Investitionen bieten und somit Konjunkturimpulse geben. Unter anderem wurden vier neue Agrarumweltmaßnahmen eingeführt und die Prämien der meisten Agrarumweltmaßnahmen angehoben. Die Regelobergrenze der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten wurde erhöht, ebenso der Fördersatz für Investitionen in besonders tiergerechte Haltungsformen im Agrarinvestitionsförderungsprogramm. Für Maßnahmen der Integrierten Ländlichen Entwicklung wurden Fördersätze von 65 % für öffentliche und 35 % für private Zuwendungsempfänger festgesetzt. Diese Förderhöhe hatte ursprünglich nur für die neuen Bundesländer befristet bis Ende 2009 gegolten.

Tabelle 3 zeigt die wesentlichen Änderungen der Nationalen Rahmenregelung 2009 im Vergleich zur Fassung von 2007 im Überblick.

Tabelle 3: Wesentliche Änderungen in Maßnahmen der Nationalen Rahmenregelung 2009 im Vergleich zur Fassung von 2007

Maßnahme		Wesentliche Änderungen
Code	Bezeichnung	
121	Agrarinvestitionsförderungsprogramm	Senkung des Mindestinvestitionsvolumens von 30.000 auf 20.000 Euro Erhöhung des Höchstinvestitionsvolumens von 1,5 auf 2 Mio. Euro Anhebung des Fördersatzes für tiergerechte Haltungsverfahren von 30 % auf 35 %
125	Infrastrukturmaßnahmen	Teilmaßnahme "Ländlicher Wegebau": Erhöhung der Förderhöchstsätze von 45 % auf 65 % (öffentliche Zuwendungsempfänger) bzw. von 25 % auf 35 % (private Zuwendungsempfänger)
211, 212	Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten ¹	Erhöhung der Regelobergrenze auf ungünstigen Standorten von 180 auf 200 Euro/ha, in besonders geregelten Fällen auch über 200 Euro/ha möglich
214	Agrarumweltmaßnahmen	Erhöhung der Prämien bei den meisten Teilmaßnahmen Angebot vier neuer Teilmaßnahmen: A.1.1 Fruchtartendiversifizierung im Ackerbau II B.3.3 Extensive Bewirtschaftung von bestimmten Grünlandflächen mit Schonstreifen E.1 Landwirtschaftlicher Anbau gefährdeter heimischer Nutzpflanzen E.2 Zucht oder Haltung seltener oder gefährdeter heimischer Nutztierassen
215	Tierschutzmaßnahmen	Teilmaßnahme "Sommerweidehaltung von Rindern": Erhöhung der Prämie
312	Gründung, Entwicklung von Kleinstunternehmen	Erhöhung des Förderhöchstsatzes von 25 % auf 35 %
313	Förderung des Fremdenverkehrs	Erhöhung der Förderhöchstsätze (wie Code 125)
321	Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung	Teilmaßnahme "Dorfgemäße Gemeinschaftseinrichtungen": Erhöhung der Förderhöchstsätze wie Code 125 Angebot zwei neuer Teilmaßnahmen: - Bau von Biogas- und Nahwärmeleitungen - Breitbandversorgung ländlicher Räume
322	Dorferneuerung und -entwicklung	Erhöhung der Förderhöchstsätze (wie Code 125)
323	Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes	Teilmaßnahme "Naturnahe Gewässerentwicklung": Erhöhung des Förderhöchstsatzes in Fällen übergeordneten Interesses von 80 % auf 90 % Teilmaßnahme "Schutzpflanzungen": Erhöhung der Förderhöchstsätze wie Code 125
341	Kompetenzentwicklung, Förderveranstaltungen und Durchführung	Teilmaßnahme "Regionalmanagement": Erhöhung des Förderhöchstsatzes von 70 % auf 75 %, des Förderhöchstbetrages von 75.000 auf 90.000 Euro und des Förderzeitraumes von 5 auf 7 Jahre

¹ Die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten ist in der ELER-VO auf zwei Maßnahmcodes (211 Zahlungen für Landwirte in Berggebieten und 212 Zahlungen in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind) aufgeteilt, sie wird aber in einem einzigen GAK-Fördergrundsatz umgesetzt

3. Programmänderungen der Länder bis 2009

Auf Grundlage der geänderten EU-Regelungen, der Nationalen Strategie und der Nationalen Rahmenregelungen haben die Bundesländer ihre Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR) im Laufe des Jahres 2009 angepasst und zur Genehmigung bei der EU-Kommission eingereicht. Mitte Dezember 2009 wurden die letzten Programmänderungen dort genehmigt.

Neben den durch *Health Check* und Konjunkturprogramm ausgelösten Änderungen haben die Länder in unterschiedlichem Ausmaß weitere Änderungen vorgenommen. Nachfolgend wird zunächst die Umsetzung von *Health Check* und Konjunkturprogramm in den Länderprogrammen dargestellt. Anschließend werden die Programmänderungen insgesamt analysiert und die Verteilung der Finanzmittel mit Stand Ende 2009 derjenigen zum Zeitpunkt der ersten Programmgenehmigung (Ende 2007) gegenübergestellt.

3.1 Umsetzung von *Health Check* und Konjunkturprogramm

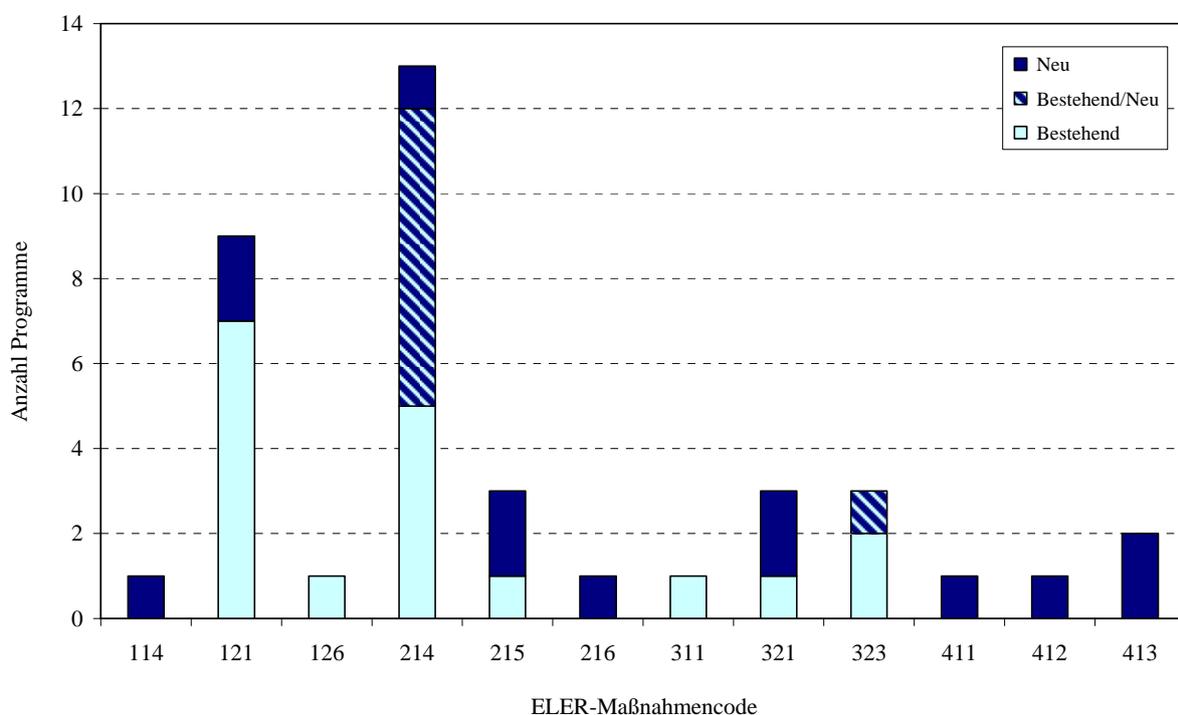
Die geänderte Durchführungsverordnung zur ELER-VO schreibt vor, dass die Verwendung der Mittel aus *Health Check* und Konjunkturprogramm in den ländlichen Entwicklungsprogrammen gesondert darzustellen ist. In einer Tabelle im neuen Kapitel 5.3.6 der EPLR sind unter anderem die gewählten Maßnahmen, die Art der Vorhaben und deren potenzielle Wirkung aufzulisten. Außerdem soll gekennzeichnet werden, ob das gewählte Vorhaben „bestehend“, d. h. schon in der vorherigen Fassung des EPLR enthalten, oder „neu“ ist.⁶ Auf diese Tabellen sowie die indikative Mittelausstattung der Maßnahmen (Kapitel 6.3 der Programmdokumente) bezieht sich die nachfolgende Auswertung. Eine Übersicht über die in den einzelnen Länderprogrammen gewählten Maßnahmen, ihre Mittelausstattung und ihre Wirkungen befindet sich im Anhang (Tabelle A1).

Die Länder haben insgesamt zwölf Maßnahmcodes zur Verwendung der zusätzlichen Mittel bestimmt (vgl. Abbildung 1). Ein deutlicher Schwerpunkt liegt dabei auf den Agrarumweltmaßnahmen (Code 214), die von 13 der 14 Länderprogramme (alle außer Hamburg) gewählt werden, sowie der einzelbetrieblichen Investitionsförderung, die in neun Programmen genannt wird. Drei Maßnahmen werden jeweils von drei Ländern genannt, nämlich die Tierschutzmaßnahmen (Code 215), die Dienstleistungseinrichtungen (Code 321) und die Erhaltung des natürlichen Erbes (Code 323). Die Leader-Aktionen im Schwerpunkt 3 (Code 413) werden in zwei Programmen genannt, die übrigen sechs Maßnahmcodes nur je in einem Programm.

⁶ Vgl. VO (EG) Nr. 363/2009, Anhang. Laut der Fußnote zur Tabelle 5.3.6 sollen in diesem Zusammenhang Änderungen von bestehenden Vorhaben ebenfalls als „neue Arten von Vorhaben“ gelten.

Im Vergleich zu der indikativen Liste möglicher Vorhaben der EU-KOM (vgl. Kap. 2.1) fällt auf, dass 13 der dort aufgeführten Maßnahmencodes in Deutschland keine Anwendung finden; das sind u. a. sämtliche Forstmaßnahmen, aber auch die Weiterbildungsmaßnahmen (Codes 111 und 331) und die einzige dort zur Priorität „Innovation“ genannte Maßnahme 124 (Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien). Dagegen werden die Maßnahmen 215, 411, 412 und 413 abweichend von der indikativen Liste in den Programmen aufgeführt.

Abbildung 1: Anzahl der Länderprogramme, die neue oder bestehende (Teil-) Maßnahmen anbieten, nach ELER-Maßnahmengcode



Quelle: Eigene Darstellung nach Entwicklungsprogrammen der Länder (aktualisierte Fassungen 2009, Gliederungspunkt 5.3.6).

Mehr als die Hälfte der genannten Maßnahmen sind „bestehend“, d. h. hier handelt es sich um eine Anrechnung bzw. Aufstockung der Mittel in bereits vorhandenen (Teil-) Maßnahmen. Vor allem bei den Agrarumweltmaßnahmen werden die Mittel häufig auf mehrere Teilmaßnahmen aufgeteilt, von denen einige bestehend, andere dagegen neu sind. „Neue“ Ansätze kann hier zum einen heißen, dass die Länder neue Teilmaßnahmen analog der geänderten Nationalen Rahmenregelung anbieten oder Teilmaßnahmen der NRR, die in der laufenden Förderperiode bisher nicht (oder nicht mehr) angeboten wurden, aufnehmen. Vereinzelt konzipieren aber auch Länder innerhalb ihrer komplexen Agrarumweltprogramme neue, eigene Teilmaßnahmen (v. a. im Vertragsnaturschutz).

Neben den Agrarumweltmaßnahmen gibt es vereinzelt weitere Maßnahmcodes, in denen in Folge des *Health Check* „neue“ Ansätze angeboten werden (in Klammern die anbietenden Länder):

- 114: Neueinführung der Maßnahme Betriebsberatung mit besonderer Berücksichtigung klima-, umwelt- und gewässerspezifischer Fragestellungen (SL),
- 121: Neue Teilmaßnahme mit besseren Förderkonditionen für Investitionen in Milchviehbetrieben (SH) oder Tierhaltungs- und großen Unternehmen (TH),
- 215: Neue Förderung der Sommerweidehaltung von Milchvieh (NW⁷, SL),
- 216: Neueinführung spezieller Arten- und Biotopschutzmaßnahmen (NI),
- 321: Einführung der NRR-Teilmaßnahmen Breitbandinfrastruktur (SH) bzw. Biogas- und Nahwärmeleitungen (SN),
- 411 – 413: Förderung von Leader-Projekten mit besonderem Bezug zu den *Health Check*-Prioritäten (HH, SH).

Bezüglich der Verteilung der zusätzlichen Mittel auf Maßnahmen (Abbildung 2) zeigt sich eine große Dominanz der Agrarumweltmaßnahmen: Allein 604,5 Mio. Euro, das sind 64 % der verfügbaren Mittel aus *Health Check* und Konjunkturprogramm, werden für Vorhaben im Maßnahmcodes 214 angesetzt. Diese Summe entspricht fast einem Drittel des ELER-Budgets (rd. 2 Mrd. Euro) der Agrarumweltmaßnahmen in den Programmen (Stand 2007) der betreffenden 13 Länder.⁸

Es folgt wiederum die Investitionsförderung, in der 173,3 Mio. Euro oder 18 % der zusätzlichen Mittel angerechnet werden. Dies entspricht rund 26 % des ELER-Budgets (680 Mio. Euro) der Maßnahme 121 in den Programmen (Stand 2007) der betreffenden neun Länder.

Bedeutendere Anteile der zusätzlichen ELER-Mittel werden darüber hinaus in den Maßnahmen 323 (Erhaltung des natürlichen Erbes) mit 7 % der Gesamtmittel, 215 (Tierschutzmaßnahmen) mit 6 % sowie Dienstleistungseinrichtungen (2,1 %) und Leader-Maßnahmen (insgesamt 1,6 % der Gesamtmittel) angesetzt.

Der ELER-Schwerpunkt 2 (Verbesserung der Umwelt und der Landschaft) wird insgesamt mit rund 71 % der zusätzlichen ELER-Mittel bedacht, Schwerpunkt 1 (Verbesserung der

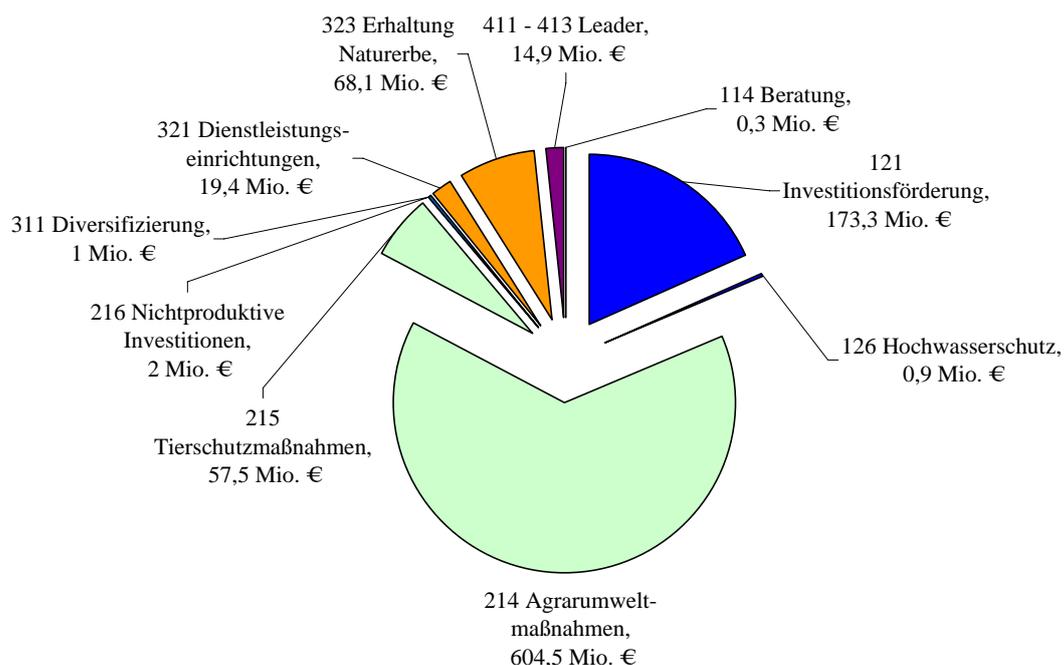
⁷ Nordrhein-Westfalen hatte die Förderung der Sommerweidehaltung in der vorherigen Programmperiode als fakultative Modulationsmaßnahme angeboten, seit 2007 aber nicht mehr.

⁸ Die tatsächliche Mittelaufstockung (nach Mittelumschichtungen in andere Maßnahmen) fällt deutlich geringer aus, wie im folgenden Kapitel gezeigt wird (vgl. Tabelle 7).

Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors) mit 19 %, Schwerpunkt 3 (Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und Lebensqualität) mit neun Prozent.

Eine Auswertung der Mittelverteilung auf „bestehende“ und „neue“ Maßnahmen ergibt, dass 456 Mio. Euro in „bestehende“ und 98 Mio. Euro in „neue“ Maßnahmen fließen. Die Maßnahmen, die oben als „bestehend/neu“ klassifiziert wurden, haben insgesamt 46 Teilmaßnahmen, von denen 15 neu sind. Bei gleichmäßiger Verteilung der Mittelsumme in diesen Maßnahmen auf die Anzahl der Teilmaßnahmen entfallen weitere 261 Mio. Euro auf „bestehende“ und 126 Mio. Euro auf „neue“ Teilmaßnahmen. Insgesamt werden also rund 76 % der zusätzlichen ELER-Mittel in „bestehende“ und 24 % in „neue“ Maßnahmen gelenkt.

Abbildung 2: Aufteilung der Mittel aus *Health Check* und Konjunkturprogramm auf die Maßnahmcodes

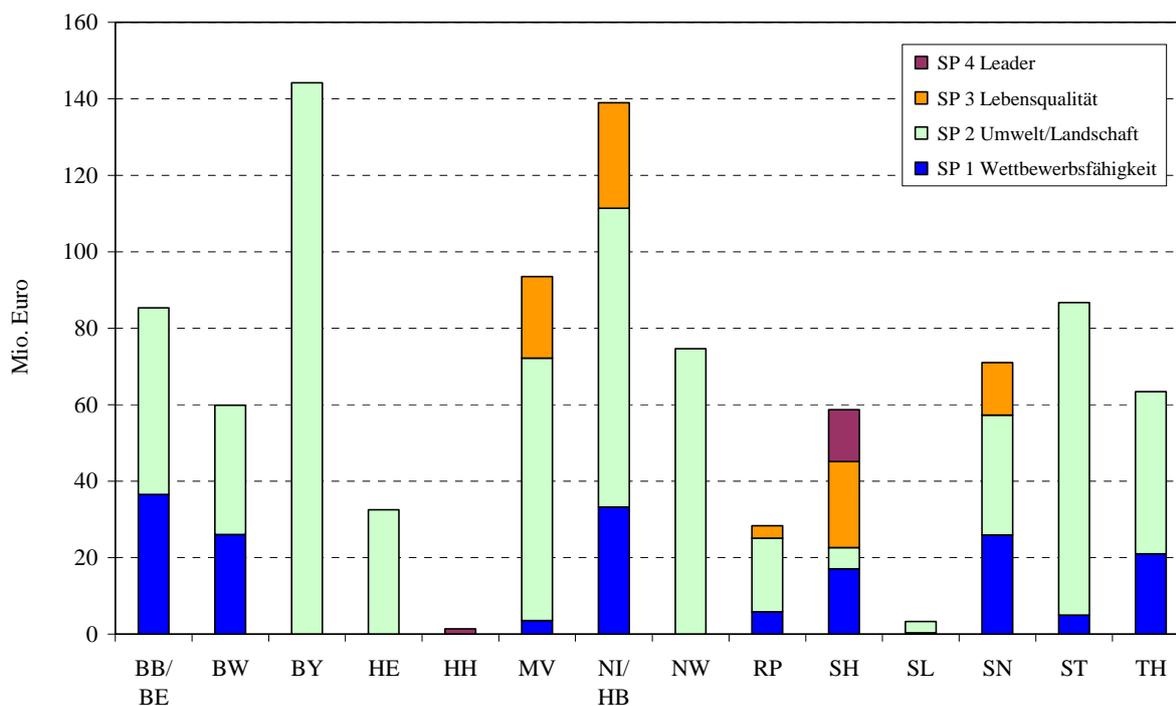


Quelle: Eigene Darstellung nach Entwicklungsprogrammen der Länder (aktualisierte Fassungen 2009, Gliederungspunkte 5.3.6 und 6.3).

Eine länderbezogene Auswertung (Abbildung 3) zeigt, dass drei Länder (BY, HE, NW) ihre zusätzlichen ELER-Mittel ausschließlich im Schwerpunkt 2 (und hier überwiegend bei den Agrarumweltmaßnahmen) platzieren. Fünf Länder wählen die Kombination aus Schwerpunkt 1 (hier fast ausschließlich Maßnahme 121) und Schwerpunkt 2 (Maßnahme 214). Weitere fünf Länder verteilen ihre Mittel auf drei oder sogar vier Schwerpunkte (letzteres nur SH). Das Hamburger Programm bildet die große Ausnahme, da es die ge-

samtens zusätzlichen Mittel von allerdings nur 1,3 Mio. Euro für den Schwerpunkt 4 veranschlagt.

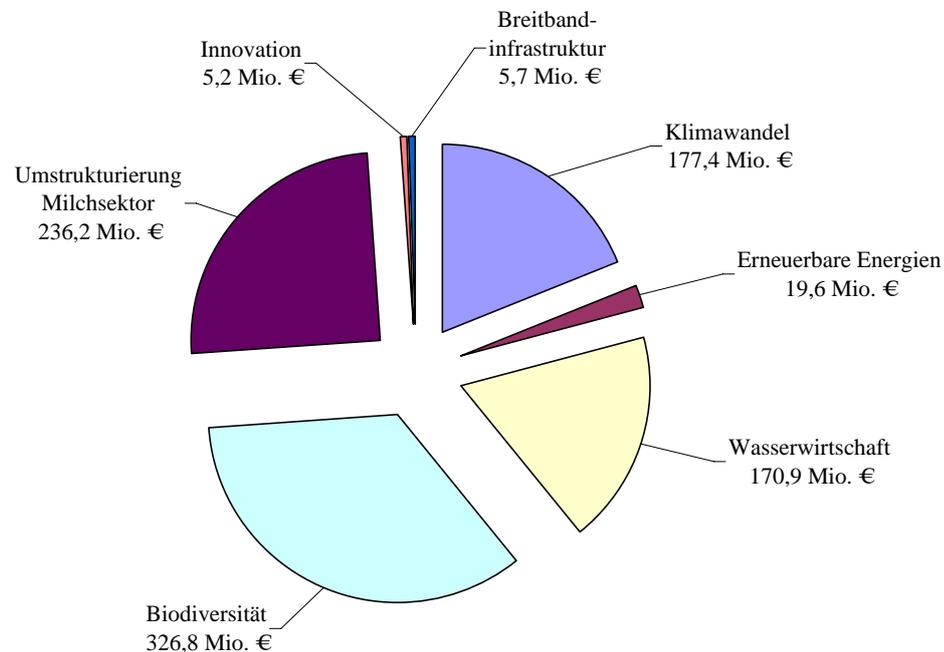
Abbildung 3: Aufteilung der Mittel aus *Health Check* und Konjunkturprogramm auf die Schwerpunkte in den Länderprogrammen



Quelle: Eigene Darstellung nach Entwicklungsprogrammen der Länder (aktualisierte Fassungen 2009, Gliederungspunkte 5.3.6 und 6.3).

Abschließend zeigt Abbildung 4 eine Auswertung der potenziellen Hauptwirkungen der Programmänderungen in Bezug auf die Prioritäten von *Health Check* und Konjunkturprogramm, wie sie in Artikel 16a der ELER-VO genannt sind (vgl. Kap. 2.1). Zu berücksichtigen ist hierbei, dass die Benennung einer Hauptwirkung in der Tabelle 5.3.6 des Entwicklungsprogramms vorgesehen ist, die Maßnahmen aber gleichwohl in mehreren Bereichen wirken können. So ist es bei den Agrarumweltmaßnahmen sogar eher die Regel, dass diese Wirkungen in den Bereichen Biodiversität, Wasserwirtschaft und möglicherweise auch Klimawandel entfalten. Dennoch ist in den Programmen für jede Teilmaßnahme eine Zuordnung zu einer potenziellen Hauptwirkung nach Kriterien erfolgt, die im Rahmen dieser Auswertung nicht hinterfragt worden sind.

Abbildung 4: Finanzielle Gewichtung der potenziellen Wirkungen der Programmänderungen in Bezug auf die Prioritäten des Art. 16a der ELER-VO



Quelle: Eigene Berechnung nach Entwicklungsprogrammen der Länder (aktualisierte Fassungen 2009, Gliederungspunkte 5.3.6 und 6.3)

Die Berechnung ist zudem nur unter einer vereinfachenden Annahme möglich, da die Mittelausstattung der einzelnen Teilmaßnahmen in den Programmen nicht genannt wird. Daher wurde im Fall mehrerer Teilmaßnahmen mit unterschiedlichen Hauptwirkungen – dies ist bei den Agrarumweltmaßnahmen meistens der Fall – die Mittelsumme der Maßnahme entsprechend der Anzahl der zugehörigen Teilmaßnahmen (vgl. Anhang, Tabelle A1) auf die Wirkungen aufgeteilt.

Die Auswertung zeigt, dass die Länder die größte finanzielle Gewichtung der Wirkung auf die Biodiversität beimessen. 327 Mio. Euro, das sind 35 % der Gesamtsumme zusätzlicher ELER-Mittel, werden diesem Wirkungsbereich zugeordnet. Dies ist zugleich der einzige Wirkungsbereich, der in allen 14 Länderprogrammen genannt wird. Neben vielen Agrarumweltmaßnahmen werden v. a. auch Teile der Maßnahme 323 (Erhaltung des natürlichen Erbes) mit dieser Hauptwirkung verbunden. Den Bereichen Klimawandel und Wasserwirtschaft, bei denen es viele Überschneidungen untereinander und mit der Biodiversität gibt, werden 19 bzw. 18 % der Mittel zugeordnet. Auch hier sind hauptsächlich die Maßnahmen 214 und 323 zugeordnet, beim Klimawandel darüber hinaus die Leader-Maßnahme 413 (zwei Nennungen) und je einmal die Beratung (Code 114) und der Hochwasserschutz (Code 126).

Zweitwichtigste Priorität ist die Umstrukturierung des Milchsektors, auf die 236 Mio. Euro (25 % der Gesamtsumme) in 12 Länderprogrammen entfallen. Meistgenannte Maßnahme ist hier die einzelbetriebliche Investitionsförderung, die zu 100 % bei dieser Wirkung verortet wird. Auch die Tierschutzmaßnahmen (Sommerweidehaltung) werden vollständig dieser Hauptwirkung zugeordnet, daneben eine Teilmaßnahme der Agrarumweltmaßnahmen.

Die übrigen Wirkungsbereiche fallen demgegenüber kaum ins Gewicht. Bei den erneuerbaren Energien werden 2 % der Mittel von vier Ländern eingesetzt. Der Bereich „innovative Vorhaben“ hat, gemessen an der Aufnahme in die Programme, fast keine Bedeutung. Lediglich Schleswig-Holstein und Hamburg platzieren Teile ihrer zusätzlichen Leader-Mittel bei diesem Wirkungsbereich.

Das Angebot einer zusätzlichen Breitbandförderung wird nur von zwei Ländern (RP und SH) aufgenommen. Nur 5,7 Mio. Euro, das sind weniger als sieben Prozent der Mittel aus dem Europäischen Konjunkturprogramm für Deutschland, fließen in diesen Bereich. Die Begründung für diese geringe Inanspruchnahme wird in den Programmdokumenten gegeben: Der Ausbau der Breitbandinfrastruktur wird sowohl durch nationale Programme gefördert (z. B. durch rein nationale GAK-Förderung), teils ist er auch bereits Bestandteil der Entwicklungsprogramme (Maßnahme 321) und hier bedarfsdeckend mit EU-Mitteln ausgestattet. Eine EU-Kofinanzierung wird teilweise auch mit Hinweis auf den hierdurch steigenden Verwaltungsaufwand abgelehnt.⁹

Trotz der vorgenannten Einschränkungen bezüglich der Aussagekraft dieser Auswertung ist ein Vergleich mit der von der Europäischen Kommission veröffentlichten Auswertung aller von ihr genehmigten Programmänderungen (EU-KOM, 2010) lohnend. Danach entspricht die Gewichtung der Prioritäten im EU-Durchschnitt nur teilweise der deutschen Gewichtung.¹⁰ Auch EU-weit hat die Biodiversität mit 31 % das größte Gewicht, gefolgt von der Wasserbewirtschaftung mit deutlich höherer Gewichtung als in Deutschland (27 %). Für die Abfederung der Umstrukturierung des Milchsektors setzt Deutschland mit 25 % weitaus größere Anteile der zusätzlichen Mittel ein als die europäischen Mitgliedstaaten insgesamt (14 %). Der Klimawandel wird EU-weit etwas geringer gewichtet (14 %), die Breitbandnetze (7 %) und die erneuerbaren Energien (6 %) dagegen deutlich

⁹ Siehe z. B. das baden-württembergische Programm: „Schon jetzt unterliegen die aus dem MEPL finanzierten Maßnahmen einer Monitoringverpflichtung, die im Bereich Breitband bei den Gemeinden zu einem dauerhaften Erfassungsaufwand der Kundenverträge führen würde. Baden-Württemberg sieht deshalb weiterhin keine Veranlassung für den Ausbau der Breitbandinfrastruktur EU-Kofinanzierungsmittel in Anspruch zu nehmen.“ (MLR, 2009, S. 142).

¹⁰ Der EU-Durchschnitt wird allerdings von den deutschen Programmänderungen stark geprägt, denn fast 20 % der zusätzlichen ELER-Mittel (EU-weit rund 4,9 Milliarden Euro) entfallen auf Deutschland.

stärker. Wie in Deutschland, so haben auch EU-weit die innovativen Vorhaben (0,3 %) fast keine Bedeutung.

Kofinanzierung der zusätzlichen Mittel

Die ELER-VO gibt in Artikel 70 maximale Kofinanzierungssätze für die einzelnen Schwerpunkte in Konvergenz- und Nichtkonvergenzgebieten vor. Für die zusätzlichen ELER-Mittel aus *Health Check* und Konjunkturprogramm wurden die Kofinanzierungssätze erhöht (vgl. Kap. 2.1). Die Kofinanzierungssätze können in den Finanzierungsplänen der Länder übernommen, aber auch unterschritten werden. Ein niedrigerer Kofinanzierungssatz hat zur Konsequenz, dass pro verausgabtem Euro an ELER-Mitteln ein höherer nationaler Betrag zur Finanzierung aufgebracht werden muss. Andererseits wird damit ein höheres Gesamtvolumen der Förderung erreicht; es können mehr Projekte mit Hilfe der EU gefördert werden.

Wie der Überblick über die angewendeten Kofinanzierungssätze in Tabelle 4 zeigt, sind fünf westliche Bundesländer in ihren ursprünglichen ELER-Programmen von den maximalen Kofinanzierungssätzen abgewichen. Drei Länder haben auf eine Differenzierung der Sätze nach Schwerpunkt verzichtet und finanzieren alle Maßnahmen mit 50 % EU-Mitteln. Baden-Württemberg und vor allem Nordrhein-Westfalen haben die Kofinanzierungssätze teils noch weiter abgesenkt.

Für die zusätzlichen ELER-Mittel machen die meisten Länder Gebrauch von der Möglichkeit der erhöhten EU-Kofinanzierung, die in diesem Fall nicht nach Schwerpunkten differenziert ist. Vier Länder weichen allerdings ab, indem sie die Kofinanzierungssätze ihrer ursprünglichen ELER-Förderung auch für die zusätzlichen Mittel übernehmen. Dies kann vor allem unter haushaltstechnischen Gesichtspunkten eine sinnvolle Strategie sein, da später gegebenenfalls erforderliche Mittelumschichtungen so erleichtert werden. Es erfordert aber wiederum eine höhere nationale Gegenfinanzierung.

Tabelle 4: EU-Kofinanzierungssätze der ursprünglichen und zusätzlichen ELER-Mittel in den Entwicklungsprogrammen der Länder

Mittelart	Land	Kofinanzierungssatz im ELER-Schwerpunkt			
		1	2	3	4
ursprüngliche ELER-Mittel	Konvergenzgebiete: BB, MV, NI, SN, ST, TH	75 %	80 %	75 %	80 %
	Nichtkonvergenzgebiete: BE, HH, NI/HB, RP, SH	50 %	55 %	50 %	55 %
	BW	50 %	47 %	50 %	55 %
	BY, HE, SL	50 %	50 %	50 %	50 %
	NW	25 %	45 %	25 %	50 %
	<i>Health Check-/</i> Konjunktur- mittel	Konvergenzgebiete: BB, NI, SN, ST, TH MV	90 % 75 %	90 % 80 %	90 % 75 %
	Nichtkonvergenzgebiete: BE, HE, HH, NI/HB, NW, SH, SL BW BY RP	75 % 50 % 50 % 50 %	75 % 47 % 50 % 55 %	75 % 50 %	75 %

Fett gedruckt sind Abweichungen vom maximalen Kofinanzierungssatz laut ELER-VO.

Quelle: Eigene Darstellung nach Entwicklungsprogrammen der Länder (aktualisierte Fassungen 2009).

3.2 Weitere Programmänderungen

Für die meisten Länder sind die Programmänderungen aufgrund *Health Check* und Konjunkturprogramm nicht die ersten Änderungen seit der Programmgenehmigung Ende 2007. Erste Änderungen hatten (neben Klarstellungen und Ergänzungen v. a. im Bereich der Indikatoren) vereinzelt auch Anpassungen des Maßnahmenspektrums zum Inhalt. So wurden die vorherigen Änderungen der Nationalen Rahmenregelung nachvollzogen, teils auch Mittel in kleinerem Umfang umgeschichtet.

Die Ende 2009 anstehende Programmänderung ist in weit größerem Ausmaß für eine Revision der Finanzpläne genutzt worden. Die zusätzlichen ELER-Mittel haben den finanziellen Spielraum der Förderung erhöht. Gleichzeitig muss aber auch die nationale Kofinanzierung der zusätzlichen Mittel aufgebracht werden, was angesichts der begrenzten finanziellen Spielräume der Länderhaushalte problematisch sein kann. Eine Lösung besteht in Mittelumrichtungen zwischen Maßnahmen und Schwerpunkten, insbesondere wenn der programmierte EU-Kofinanzierungssatz der *Health Check*-Maßnahmen höher ist als in den „alten“ Maßnahmen. Hierbei sind die Mindestanteile der „ursprünglichen“ ELER-Mittel pro Schwerpunkt zu beachten. Dies ist in den meisten Ländern aber kein Problem, da die Mindestanteile insbesondere des Schwerpunkt 2 in fast allen Länderprogrammen weit überschritten worden sind.

Aus Sicht der Programmkoordination sind Mittelumschichtungen insbesondere erforderlich, um

- einen finanziellen Mehrbedarf in bestimmten Maßnahmen zu decken, der aufgrund geänderter Rahmenbedingungen (z. B. bei der Ausgleichszulage) oder einer beobachteten hohen Nachfrage nach Fördermitteln (z. B. bei der Investitionsförderung) entstanden sein kann,
- Mittel aus Maßnahmen freizusetzen, deren Inanspruchnahme geringer ausfällt als 2007 geplant (insbesondere bei Maßnahmen des Schwerpunkts 3).

Auch bei den Artikel-89-Maßnahmen¹¹ gibt es teilweise große Verschiebungen. So sind teilweise Mittelumschichtungen von Artikel-89- hin zu ELER-Maßnahmen erfolgt, d. h. die ursprünglich nur mit GAK- oder Landesmitteln finanzierte Maßnahme wird nun mit EU-Mitteln kofinanziert.

Teilweise beruhen die Verschiebungen aber auch auf einer neuen Interpretation dessen, ob eine rein national finanzierte Maßnahme „gleich“ der entsprechenden ELER-Maßnahme ist. Diese Frage birgt Spielräume, die jeweils in Verhandlungen mit der das Programm genehmigenden EU-Kommission ausgelotet werden müssen. Finanzielle Änderungen im Artikel-89-Bereich bedeuten daher nicht unbedingt, dass ein Land tatsächlich mehr (oder weniger) nationale Fördermittel für eine bestimmte Maßnahme plant. Sie können auch bedeuten, dass eine bestehende nationale Fördermaßnahme nach dem jeweils aktuellen Stand des Programms als „gleich“ (oder „nicht mehr gleich“) der entsprechenden ELER-Maßnahme angesehen wird.

3.3 Stand der Programme nach Genehmigung der Änderungen 2009

Höhere EU-Kofinanzierungssätze der *Health Check*-Maßnahmen und eine Umschichtung nationaler Mittel zwischen den Artikel-89-Maßnahmen und der nationalen Kofinanzierung sind dafür verantwortlich, dass das gesamte Finanzvolumen der deutschen Programme nicht im selben Ausmaß ansteigt wie das Volumen der ELER-Mittel. Während das Volumen der ELER-Mittel um fast 12 % angestiegen ist, wurden die nationalen Kofinanzierungsmittel nur um knapp 8 %, die Artikel-89-Mittel sogar nur um 3 % angehoben (vgl. Tabelle 5). Insgesamt ergibt sich eine Steigerung des öffentlichen Mitteleinsatzes um fast 9 % von ursprünglich 16,4 auf 17,9 Milliarden Euro.

¹¹ Gemäß Artikel 89 der ELER-VO sind rein national finanzierte Maßnahmen in den Programmen aufzuführen, wenn die gleichen Maßnahmen auch mit EU-Kofinanzierung gefördert werden.

Tabelle 5: Vergleich der bundesweiten Mittelausstattung (2007 bis 2013) auf Programmebene zwischen den Ständen 2007 und 2009 nach Art der Mittel

	Öffentliche Mittel (2007 - 2013) in Mio. Euro				
	ELER	Nationale Kofinanzierung	ELER + national	Art.-89-Maßnahmen	Öffentliche Mittel gesamt
Genehmigte Programme Stand 2007	8.109	5.099	13.208	3.182	16.390
Geänderte Programme nach Health Check 2009	9.076	5.498	14.575	3.281	17.856
Differenz Stand 2009 - Stand 2007	967	399	1.366	100	1.466
Differenz in Prozent	11,9 %	7,8 %	10,3 %	3,1 %	8,9 %

Quelle: Eigene Berechnung nach den indikativen Finanzplänen (2007 und 2009) der EPLR der Länder.

In den folgenden Unterkapiteln wird die derzeit gültige finanzielle Ausstattung der ländlichen Entwicklungsprogramme auf Ebene der Schwerpunkte und Maßnahmen dargestellt und auf die wesentlichen Änderungen im Vergleich zu 2007 hin untersucht.

3.3.1 Vergleich der Schwerpunkte in den Bundesländern

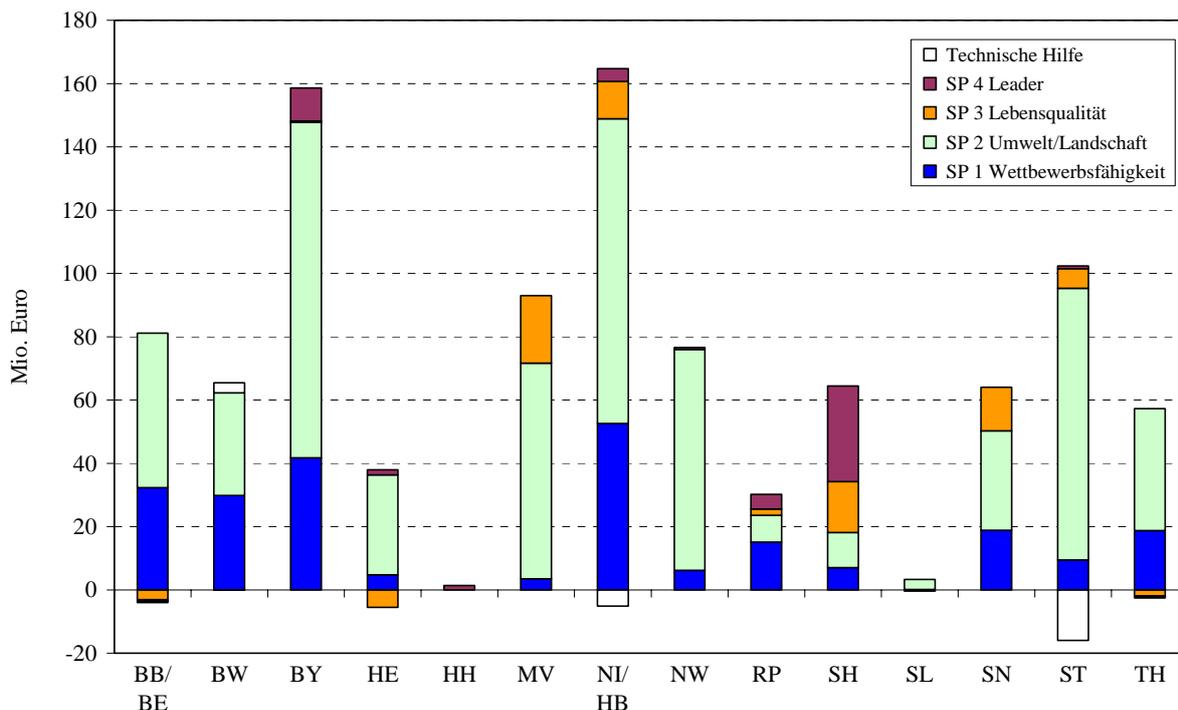
Abbildung 5 zeigt, wie die Bundesländer das Mehr an ELER-Mitteln in ihren Programmen auf die ELER-Schwerpunkte verteilt haben. Die Summe der ELER-Mittel in den einzelnen Säulen entspricht annähernd derjenigen in Abbildung 3, die die Verwendung der Mittel aus *Health Check* und Konjunkturprogramm zeigt.¹² Ein Vergleich der Abbildungen 3 und 5 zeigt, dass die de-facto-Verteilung auf die Schwerpunkte in einigen Bundesländern deutlich von der *Health Check*-Verteilung abweicht. Grund sind die beschriebenen Umschichtungen. In vielen Ländern (vor allem in BY, RP, NW und TH) gehen die Umschichtungen zu Lasten des Schwerpunkts 2, der auch in der Summe weniger zusätzliche Mittel erhält als laut *Health Check* (63 % anstatt 70 % der ELER-Mittelsumme). Auch der Schwerpunkt 3 ist negativ von den Umschichtungen betroffen, wobei in drei Ländern (HE, BB/BE, TH) sogar Kürzungen der ELER-Mittel vorgenommen wurden.

Von den Umschichtungen profitiert vor allem der Schwerpunkt 1, der in den meisten Ländern (vor allem in BY, NI/HB, RP, NW) besser ausgestattet wird als in der *Health Check*-Verteilung. Insgesamt fließen 25 % der zusätzlichen ELER-Mittel in den Schwerpunkt 1 (anstatt 19 % gemäß *Health Check*-Verteilung). Auch der Leader-Schwerpunkt erhält

¹² Der Unterschied ist, dass in dieser Abbildung auch die geänderten ELER-Mittelzuweisungen aufgrund der Korrektur der bestehenden Modulation enthalten sind.

mehr ELER-Mittel als in der *Health Check*-Verteilung angegeben, vor allem SH, BY, RP und NI/HB haben Mittel in diesen Bereich umgeschichtet.

Abbildung 5: Änderung der ELER-Mittel nach Schwerpunkten in den Länderprogrammen, 2009 im Vergleich zu 2007

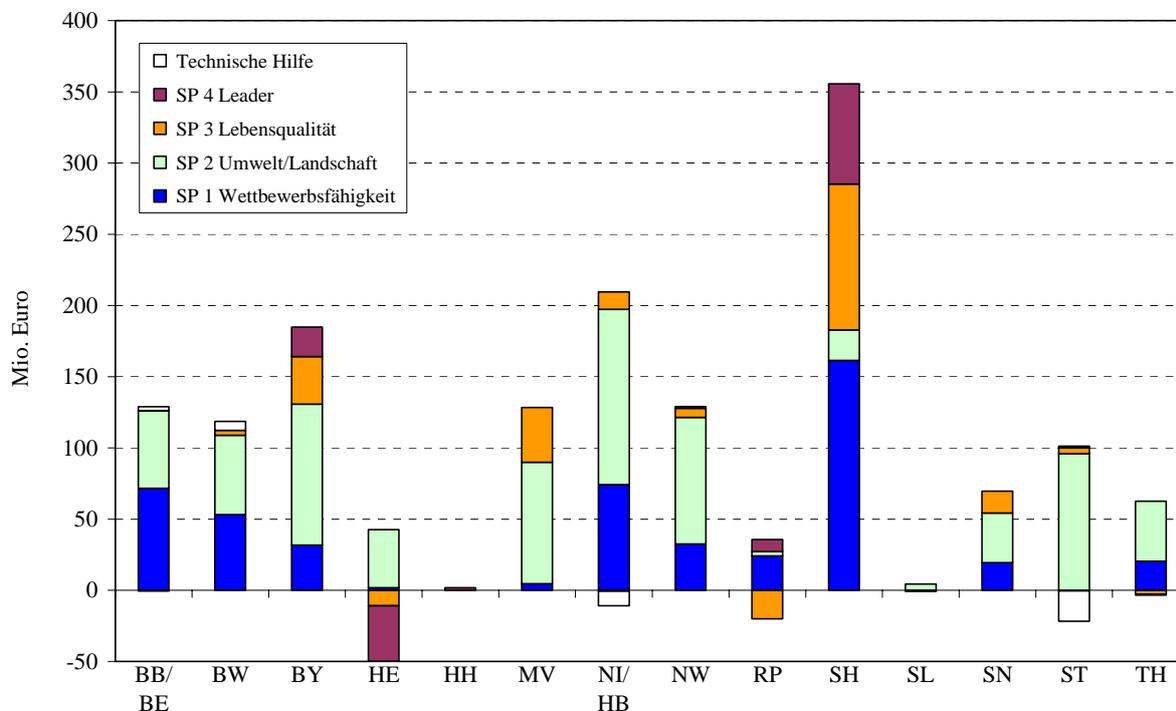


Quelle: Eigene Darstellung nach den indikativen Finanzplänen (2007 und 2009) der EPLR der Länder.

Betrachtet man die Änderung der gesamten öffentlichen Mittel (einschließlich Artikel-89-Maßnahmen) in den Länderprogrammen (Abbildung 6), so erkennt man eine nochmalige Verschiebung der Gewichtungen zwischen den ELER-Schwerpunkten. Auf Schwerpunkt 2 entfällt immer noch der größte Anteil der zusätzlichen Programmmittel, der Anteil beträgt aber insgesamt nur noch 51 %. Auf Schwerpunkt 1 entfallen 34 %, auf Schwerpunkt 3 jetzt 12 %. Diese Gewichtsverschiebung ist auf zwei Faktoren zurückzuführen:

- die Kofinanzierungssätze für *Health Check*-Maßnahmen, die in den meisten Programmen von den sonst geltenden Kofinanzierungssätzen abweichen,
- in einigen Ländern aber auch die Korrekturen bei den Artikel-89-Maßnahmen. So hat Schleswig-Holstein zusätzliche Artikel-89-Maßnahmen im Gesamtumfang von 270 Mio. Euro ins Programm aufgenommen, Brandenburg hat seine Artikel-89-Maßnahmen um 44 Mio. Euro aufgestockt. Auf der anderen Seite sind die Artikel-89-Maßnahmen in Bayern um 123 Mio. Euro gekürzt worden, in Hessen um 50 Mio. Euro und in Rheinland-Pfalz um 23 Mio. Euro.

Abbildung 6: Änderung der öffentlichen Mittel (ELER + Art. 89) nach Schwerpunkten in den Länderprogrammen, 2009 im Vergleich zu 2007



Quelle: Eigene Darstellung nach den indikativen Finanzplänen (2007 und 2009) der EPLR der Länder.

Tabelle 6 gibt einen Überblick über die Verteilung der finanziellen Mittel auf die Schwerpunkte in den Länderprogrammen nach dem jetzigen Stand der indikativen Finanzpläne. Im oberen Teil ist die Verteilung der insgesamt knapp 9,1 Milliarden Euro ELER-Mittel dargestellt, im unteren Teil die Verteilung der knapp 17,9 Milliarden Euro öffentlicher Mittel (einschließlich Artikel-89-Maßnahmen).

Deutlich wird auch hier, dass sich bei Betrachtung der gesamten öffentlichen Mittel die finanzielle Gewichtung gegenüber den reinen ELER-Mitteln etwas verschiebt. 43 % der ELER-Mittel werden bundesweit im Schwerpunkt 2 programmiert, 27 % im Schwerpunkt 1. Bei Betrachtung der gesamten öffentlichen Mittel ist das Verhältnis der beiden Schwerpunkte 41 % zu 31 %. In einzelnen Länderprogrammen ist dieser Unterschied teilweise noch größer.

Tabelle 6: Verteilung von ELER-Mitteln und gesamten öffentlichen Mitteln (2007 bis 2013) auf die Schwerpunkte in den Länderprogrammen nach den Änderungen 2009

Land	ELER-Mittel in Mio. Euro					Anteil am Gesamtbudget in Prozent				
	SP 1	SP 2	SP 3	SP 4	T. H.	SP 1	SP 2	SP 3	SP 4	T. H.
BB/BE	398	391	272	53	26	35%	34%	24%	5%	2%
BW	133	422	80	31	9	20%	62%	12%	5%	1%
BY	319	880	135	73	6	23%	62%	10%	5%	0%
HE	65	147	14	22	3	26%	59%	5%	9%	1%
HH	11	6	6	3	1	42%	23%	23%	10%	2%
MV	239	289	383	57	7	24%	30%	39%	6%	1%
NI/HB	391	301	207	64	12	40%	31%	21%	7%	1%
NW	61	261	29	15	3	16%	71%	8%	4%	1%
RP	106	110	28	26	6	38%	40%	10%	10%	2%
SH	79	85	76	62	1	26%	28%	25%	20%	0%
SL	5	13	8	4	1	16%	43%	27%	13%	2%
SN	219	338	373	46	16	22%	34%	38%	5%	2%
ST	246	315	281	45	17	27%	35%	31%	5%	2%
TH	201	349	153	35	10	27%	47%	20%	5%	1%
Summe	2.470	3.908	2.045	536	116	27%	43%	23%	6%	1%

Land	Öffentliche Mittel (mit Art. 89) in Mio. Euro					Anteil am Gesamtbudget in Prozent				
	SP 1	SP 2	SP 3	SP 4	T. H.	SP 1	SP 2	SP 3	SP 4	T. H.
BB/BE	559	482	368	66	38	37%	32%	24%	4%	3%
BW	544	1.110	179	57	19	28%	58%	9%	3%	1%
BY	776	2.168	583	147	13	21%	59%	16%	4%	0%
HE	149	321	195	45	6	21%	45%	27%	6%	1%
HH	45	11	12	4	1	61%	16%	17%	6%	1%
MV	323	361	521	71	10	25%	28%	41%	6%	1%
NI/HB	1.245	533	425	99	24	54%	23%	18%	4%	1%
NW	250	523	123	30	5	27%	56%	13%	3%	1%
RP	282	265	87	48	11	41%	38%	13%	7%	2%
SH	304	159	255	128	3	36%	19%	30%	15%	0%
SL	10	25	17	8	1	16%	41%	28%	14%	2%
SN	286	418	494	57	21	22%	33%	39%	4%	2%
ST	446	405	473	57	22	32%	29%	34%	4%	2%
TH	311	464	302	43	13	27%	41%	27%	4%	1%
Summe	5.529	7.246	4.035	860	186	31%	41%	23%	5%	1%

T. H. = Technische Hilfe.

Quelle: Eigene Darstellung nach den indikativen Finanzplänen (Stand 2009) der Länderprogramme.

Die Aufteilung der öffentlichen Mittel ist Grundlage für Karte 1, in der die finanzielle Schwerpunktsetzung der einzelnen Länderprogramme graphisch dargestellt ist. Hierzu

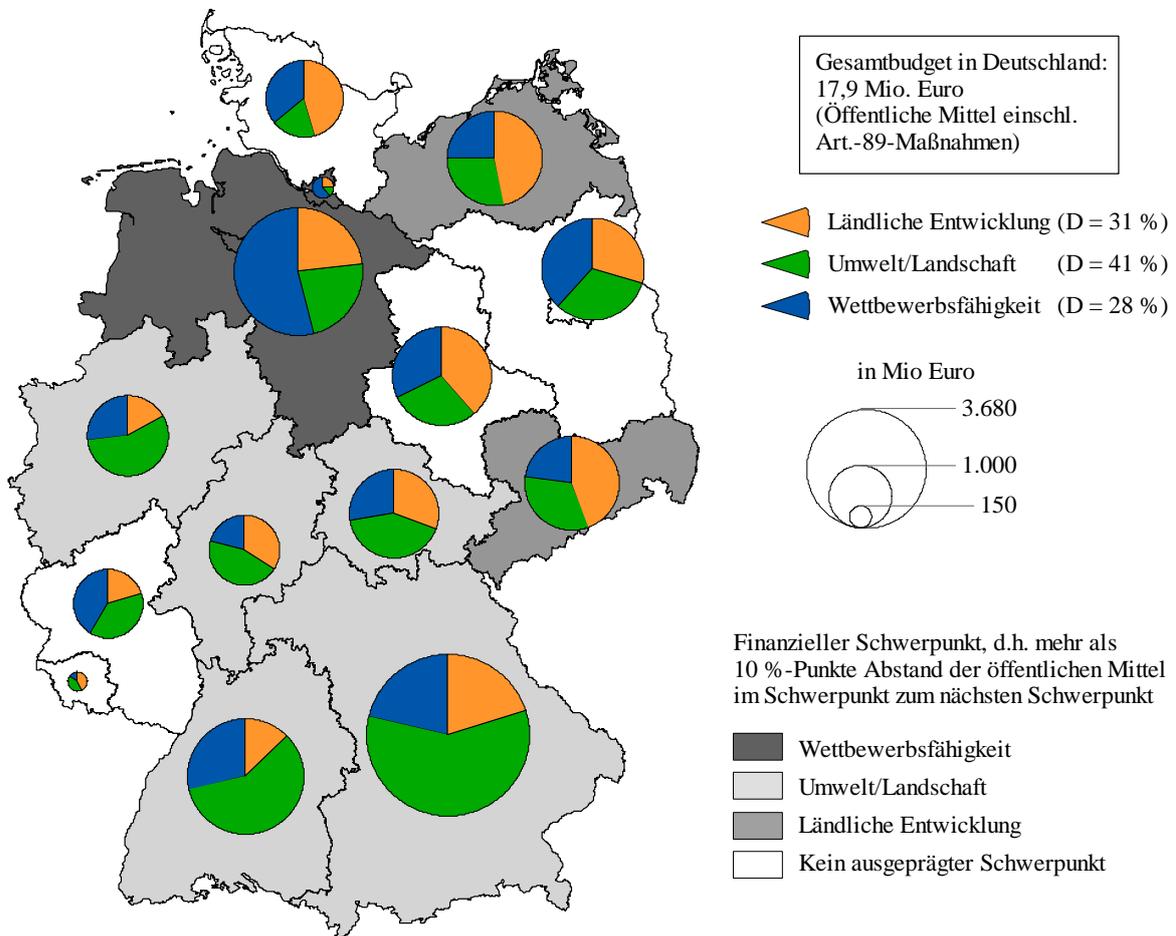
wurden die Schwerpunkte 3 und 4 zu einem Schwerpunkt „Ländliche Entwicklung“ zusammengefasst, außerdem ist die Technische Hilfe nicht berücksichtigt.

Fünf Bundesländer haben einen eindeutigen finanziellen Schwerpunkt im Bereich Umwelt und Landschaft, d. h. ihre Mittelausstattung des Schwerpunkts 2 liegt um mehr als zehn Prozentpunkte über der des nächsten Schwerpunkts. Dies sind zwei Länder mehr (nämlich Hessen und Thüringen) als zum Zeitpunkt der Programmgenehmigung 2007 (vgl. Tietz, 2007, S. 45). Auch in den meisten anderen Programmen ist der Schwerpunkt 2 im Vergleich zu 2007 gestärkt worden. Dies ist aber, wie später gezeigt wird, nicht nur auf die Einflüsse des *Health Check* zurückzuführen, sondern in noch stärkerem Maße auf Mittelumrichtungen zugunsten der Ausgleichszulage.

Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern haben weiterhin einen deutlichen Schwerpunkt bei den ländlichen Entwicklungsmaßnahmen. Dagegen hat Schleswig-Holstein, das 2007 ebenfalls diesem Schwerpunkt zugeordnet wurde, jetzt keinen eindeutigen Schwerpunkt mehr. Das liegt aber nicht an einer Abnahme des Anteils der ländlichen Entwicklungsmaßnahmen (dieser steigt von 43 auf 45 %), sondern an einer stärkeren Zunahme des Schwerpunkts 1 (von 29 auf 36 %) in diesem Programm. In den meisten Länderprogrammen ist der Anteil der ländlichen Entwicklungsmaßnahmen aber leicht zurückgegangen.

Der Schwerpunkt Wettbewerbsfähigkeit ist nach wie vor – bei einem leicht zurückgehenden finanziellen Anteil – in den Programmen von Hamburg und Niedersachsen/Bremen dominierend. An Bedeutung gewonnen hat der Schwerpunkt 1 in Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Brandenburg/Berlin.

Karte 1: Finanzielle Schwerpunktsetzung in den Entwicklungsplänen 2007 bis 2013 nach den Programmänderungen 2009



Quelle: Eigene Darstellung nach den indikativen Finanzplänen (Stand 2009) der Länderprogramme.

3.3.2 Maßnahmen im Schwerpunkt 1

Die Maßnahmen des Schwerpunkts 1 „Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ haben insgesamt einen leichten Zuwachs an finanzieller Bedeutung auf jetzt 31 % des gesamten Programmolumens erlangt. Dies ist im Wesentlichen auf die höhere Mittelausstattung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung zurückzuführen, die Änderungen in den anderen Maßnahmen sind gering oder sogar negativ. Tabelle 7 zeigt die aufsummierten Mittelausstattungen der Schwerpunkt-1-Maßnahmen in den 14 Länderprogrammen sowie im unteren Teil die Differenzen in der Mittelausstattung verglichen mit den 2007 genehmigten ursprünglichen Programmfassungen.

Maßnahme 111 (Berufsbildung): Die ohnehin nur mit 0,2 % der Gesamtmittel ausgestattete Maßnahme zählt eher zu den Verlierern der Programmänderungen. Das Budget der

Maßnahme ist in vier Ländern um insgesamt 2 Mio. Euro reduziert worden. Hamburg hat die Maßnahme 111B „Informationen zum Gewässerschutz“ (1,2 Mio. Euro) aus der Förderung zurückgezogen, da diese Bildungsmaßnahme nun anders organisiert wird. Die anderen Reduzierungen erfolgen aus Gründen der unterplanmäßigen Nachfrage nach Fördermitteln.

Maßnahme 114 (Inanspruchnahme von Beratungsdiensten): Umgekehrt hat die Betriebsberatung an Bedeutung gewonnen, was vor allem an einer deutlichen Mittelerhöhung um 6 Mio. Euro in Sachsen-Anhalt liegt. Hier wird die bestehende Beratungsmaßnahme um eine umwelt- und klimaspezifische Beratung sowie eine Beratung von Milchviehbetrieben zur Anpassung an die neuen Marktbedingungen erweitert. Das Saarland hat eine ähnlich gelagerte Maßnahme im Rahmen des *Health Check* neu aufgenommen (0,4 Mio. Euro öffentliche Mittel).

Maßnahme 121 (Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe): Die einzelbetriebliche Investitionsförderung konnte neben den Mittelzuflüssen (173 Mio. Euro ELER-Mittel) aus dem *Health Check* auch noch von weiteren Mittelumschichtungen profitieren. Zwölf Länder haben ihr Maßnahmenbudget erhöht, so dass nun 205 Mio. Euro mehr ELER-Mittel und 287 Mio. Euro oder 17 % mehr öffentliche Mittel als 2007 für die Maßnahme zur Verfügung stehen. Begründet wird diese Ausweitung vor allem mit dem erhöhten Anpassungsbedarf der Milchviehbetriebe und mit der Anpassung der Förderkonditionen in der Nationalen Rahmenregelung. Zwei Länder haben im Rahmen des *Health Check* eine neue Teilmaßnahme konzipiert, die bessere Förderkonditionen für Milchviehbetriebe (Schleswig-Holstein¹³) oder für Tierhaltungs- und große Unternehmen (Thüringen) bietet. Teils reagieren die Länder aber auch auf die große Nachfrage nach Fördermitteln, die bislang nicht befriedigt werden konnte.

Maßnahme 123 (Verarbeitung und Vermarktung): Die Maßnahme hat in der Summe deutlich, nämlich rund 37 Mio. Euro öffentliche Mittel (7 % der ursprünglichen Mittelausstattung) verloren. Baden-Württemberg hat zwar seine öffentlichen Mittel innerhalb der ELER-Förderung um 16 Mio. Euro erhöht, um Molkereibetriebe gezielt unterstützen zu können. Gleichzeitig wurde aber der Ansatz der nationalen Förderung (Artikel 89) im Rahmen der mittelfristigen GAK-Planung um 28 Mio. Euro reduziert. Sachsen-Anhalt hat sein Maßnahmenbudget vermutlich aufgrund geringer Nachfrage um 20 Mio. Euro (35 % der ursprünglichen Ansatzes) herabgesetzt. Niedersachsen und Hessen haben ihr Maßnahmenbudget um 3 bzw. 2 Mio. Euro reduziert, wogegen Rheinland-Pfalz 1 Mio. Euro mehr in Maßnahme 123 einplant.

¹³ Im Februar 2010 hat Schleswig-Holstein jedoch sowohl die einzelbetriebliche Investitionsförderung als auch das Milchinvestitionsförderungsprogramm wieder ausgesetzt. Aufgrund der Haushaltslage des Landes werden keine weiteren Anträge angenommen.

Maßnahme 125 (Land- und forstwirtschaftliche Infrastruktur): Mittelumschichtungen in acht Ländern führen hier zu einem Plus von 89 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln, die in verschiedene Teilmaßnahmen gehen. Niedersachsen und Sachsen-Anhalt führen eine zusätzliche Teilmaßnahme „Beregnungsinfrastruktur“ ein und erhöhen ihre Mittel in Maßnahme 125 um jeweils mehr als 20 Mio. Euro. Bayern und Rheinland-Pfalz stocken die vorhandenen Teilmaßnahmen (Flurbereinigung, Ländlicher Wegebau, Forstwegebau) um 16 bzw. 10 Mio. Euro auf. Auch die Art.-89-Maßnahmen (in erster Linie Förderung der Flurbereinigung im Rahmen der GAK) werden von einigen Ländern mit höheren Mitteln ausgestattet.

Maßnahme 126 (Hochwasser- und Küstenschutz): Der in der Summe sehr deutliche Mittelzugewinn von 153 Mio. Euro ist vor allem auf eine Korrektur der Artikel-89-Maßnahmen in drei Ländern zurückzuführen. Allein Schleswig-Holstein hat seinen rein nationalen Mittelansatz im Küstenschutz um 144 Mio. Euro erhöht. Aufstockungen der ELER-Mittel sind im Gesamtumfang von 2 Mio. Euro in Rheinland-Pfalz (im Rahmen des *Health Check*), in Niedersachsen und Schleswig-Holstein erfolgt.

Tabelle 7: Mittelausstattung (2007 bis 2013) der Maßnahmen im Schwerpunkt 1 (Stand 2009) und Differenzen im Vergleich zum Stand 2007 der EPLR

Code und Kurzbezeichnung der Maßnahme	Öffentliche Mittel in Mio. Euro				Anteil am Gesamtbudget in Prozent	Anzahl Länderprogramme	
	ELER	ELER + national	Art.-89-Maßnahmen	Öffentliche Mittel gesamt		mit ELER-Maßnahme	mit Art.-89-Maßnahme
111 Berufsbildung	23,8	39,1	-	39,1	0,2 %	9	-
112 Niederlassung von Junglandwirten	2,4	4,8	1,1	5,9	0,0 %	1	1
113 Vorruhestand	10,8	14,4	-	14,4	0,1 %	1	-
114 Inanspruchnahme Beratungsdienste	22,8	43,6	-	43,6	0,2 %	6	-
115 Aufbau von Beratungsdiensten	1,2	5,0	-	5,0	0,0 %	1	-
121 Modernisierung landw. Betriebe	1.037,2	1.686,5	324,0	2.010,5	11,3 %	14	7
122 Wirtschaftlicher Wert der Wälder	1,4	1,8	-	1,8	0,0 %	1	-
123 Verarbeitung und Vermarktung	259,3	455,5	53,5	509,0	2,9 %	13	2
124 Entwicklung neuer Produkte	13,9	19,6	-	19,6	0,1 %	6	-
125 Land- u. forstw. Infrastruktur	753,0	1.258,1	443,5	1.701,6	9,5 %	14	12
126 Hochwasser- und Küstenschutz	341,2	538,9	634,3	1.173,2	6,6 %	7	5
132 Lebensmittelqualitätsregelungen	1,2	2,0	-	2,0	0,0 %	2	-
133 Informations- u. Absatzförderung	2,3	3,0	-	3,0	0,0 %	1	-
Summe	2.470,4	4.072,3	1.456,4	5.525,7	31,0 %	-	-

Code und Kurzbezeichnung der Maßnahme	Differenz 2009 - 2007 in Mio. Euro				Differenz Anteil am Gesamtbudget in Prozent	Anzahl Länder, die ihr Budget	
	ELER	ELER + national	Art.-89-Maßnahmen	Öffentliche Mittel gesamt		erhöhen	verringern
111 Berufsbildung	-1,2	-2,0	-	-2,0	0,0 %	-	4
112 Niederlassung von Junglandwirten	1,0	2,0	-1,0	1,0	0,0 %	1	-
113 Vorruhestand	-	-	-	-	0,0 %	-	-
114 Inanspruchnahme Beratungsdienste	4,7	6,5	-	6,5	0,0 %	3	2
115 Aufbau von Beratungsdiensten	-	-	-	-	0,0 %	-	-
121 Modernisierung landw. Betriebe	204,6	308,0	-20,9	287,2	0,7 %	12	1
122 Wirtschaftlicher Wert der Wälder	0,0	0,0	-	0,0	0,0 %	-	1
123 Verarbeitung und Vermarktung	-7,8	-8,2	-29,1	-37,2	-0,5 %	1	6
124 Entwicklung neuer Produkte	-0,7	-2,5	-	-2,5	0,0 %	-	3
125 Land- u. forstw. Infrastruktur	37,9	66,9	22,1	89,0	-0,3 %	8	2
126 Hochwasser- und Küstenschutz	1,9	5,0	148,2	153,1	0,3 %	4	2
132 Lebensmittelqualitätsregelungen	-	-	-	-	0,0 %	-	-
133 Informations- u. Absatzförderung	-	-	-	-	0,0 %	-	-
Summe	240,4	375,7	119,3	495,0	0,3 %	-	-

Quelle: Eigene Darstellung nach den indikativen Finanzplänen der Länderprogramme.

3.3.3 Maßnahmen im Schwerpunkt 2

In den Maßnahmen des Schwerpunkts 2 (Verbesserung der Umwelt und der Landschaft) werden nach den Programmänderungen 632 Mio. Euro ELER-Mittel und 750 Mio. Euro öffentliche Mittel mehr eingeplant als noch 2007. Schwerpunkt 2 ist mit 40,6 % der Programmmittel bundesweit der am stärksten ausgestattete Schwerpunkt. Dieser Anteil ist im Vergleich zu 2007 nochmals um 0,9 Prozentpunkte gestiegen (vgl. Tabelle 8). Der Bedeutungszuwachs ist auf die landwirtschaftlich ausgerichteten Maßnahmen dieses Schwerpunkts zurückzuführen, im forstwirtschaftlichen Bereich sind die Änderungen gering.

Maßnahmen 211 und 212 (Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten): Ein Unterschied zwischen den Maßnahmen 211 und 212 besteht nur in der Anrechnung der Ausgleichszulage auf unterschiedliche Gebietskategorien der Benachteiligten Gebiete, die Ausgleichszulage wird in Deutschland aber durch einen einzigen GAK-Fördergrundsatz umgesetzt. Nur in Bayern und Baden-Württemberg (sowie in geringem Umfang in NW und SN) finden sich Gebiete der Kategorie Berggebiete.

Alle elf Länder, die die Ausgleichszulage 2007 angeboten haben, haben ihr Budget durch Mittelumschichtungen teils kräftig erhöht. So stockt Bayern sein Budget der Maßnahmen 211 und 212 um zusammen 159 Mio. Euro auf, Baden-Württemberg um 70 Mio. Euro und Brandenburg (nur Maßnahme 212) um 52 Mio. Euro. Hintergrund ist die Verlängerung der geltenden Gebietskulisse für benachteiligte Gebiete bis Ende 2013. In den ursprünglichen Programmen war davon ausgegangen worden, dass 2010 eine Neuabgrenzung dieser Gebiete erfolgen würde, mit der Folge eines geringeren Mittelbedarfs in den darauf folgenden Jahren. Da die Neuabgrenzung nun auf die Zeit nach 2013 verschoben wurde, werden mehr Mittel für die Ausgleichszulage benötigt. Hinzu kommt die Erhöhung der Regellobergrenze für die Ausgleichszulage in der Nationalen Rahmenregelung von 180 auf 200 Euro/ha, in besonderen Fällen sogar noch darüber.

Niedersachsen, das die Ausgleichszulage seit 1996 nicht mehr gezahlt hatte, hat die Maßnahme 2009 wieder in sein Programm aufgenommen und mit 42 Mio. Euro ausgestattet. Insgesamt steigt das Volumen der öffentlichen Mittel in der Ausgleichszulage um rund ein Drittel von 1,46 auf 1,93 Milliarden Euro.

Maßnahme 213 (Zahlungen in Natura-2000-Gebieten): In dieser Maßnahme sind gegenläufige Entwicklungen zu beobachten, die insgesamt zu einem Rückgang der öffentlichen Mittel um 21 Mio. Euro führen. Hessen hat die Maßnahme 213 als Förderung der Grünlandbewirtschaftung in Natura-2000-Gebieten erst 2009 mit der ersten Programmänderung eingeführt, und drei weitere Länder (NI, NW, SH) erhöhen ihr Mittelvolumen um je 1 bis 5 Mio. Euro. Dagegen kürzt Sachsen-Anhalt den Finanzansatz in dieser Maßnah-

me um über 26 Mio. Euro, und Baden-Württemberg korrigiert den Ansatz bei den Artikel-89-Maßnahmen um 4 Mio. Euro nach unten.

Maßnahme 214 (Agrarumweltmaßnahmen): Im Rahmen des *Health Check* wurde der größte Anteil der zusätzlichen ELER-Mittel, nämlich rund 605 Mio. Euro, den Agrarumweltmaßnahmen zugeteilt (vgl. Abbildung 2). Nach Mittelumschichtungen in andere Maßnahmen verbleiben aber nur noch 291 Mio. Euro an zusätzlichen ELER-Mitteln in Maßnahme 214. Aufgrund des hohen Kofinanzierungssatzes der *Health Check*-Maßnahmen steigen die nationalen Kofinanzierungsmittel nur leicht an, die Artikel-89-Mittel gehen in der Summe hingegen deutlich zurück. Besonders Länder, die schon vorher einen großen Budgetanteil in dieser Maßnahme hatten (wie Bayern und Baden-Württemberg), erhöhen ihr Maßnahmenbudget letztlich nur unbedeutend. Höhere Mittelsummen sind vor allem in Sachsen-Anhalt (+92 Mio. Euro) und Niedersachsen (+76 Mio. Euro) zu verzeichnen.

Inhaltlich vollziehen viele Länder die Änderungen der Nationalen Rahmenregelung nach, indem sie die Prämien in verschiedenen Teilmaßnahmen erhöhen, um die – in Folge der hohen Agrarmarktpreise 2007/2008 deutlich gesunkene – Teilnahmebereitschaft an diesen Maßnahmen wieder zu erhöhen. Teilweise bieten die Länder auch neue Teilmaßnahmen aus dem Katalog der NRR an, die im alten EPLR vor 2007 (z. B. im Rahmen der fakultativen Modulation) enthalten, seitdem aber ausgesetzt waren. Eine dritte sich abzeichnende Tendenz ist die Ausdehnung der potenziellen Förderfläche, indem Maßnahmen, die bislang innerhalb einer begrenzten Gebietskulisse möglich waren, jetzt flächendeckend (oder in einer ausgeweiteten Gebietskulisse) angeboten werden.

Maßnahme 215 (Tierschutzmaßnahmen): Im Vergleich zu 2007, als diese Maßnahme nur von Hamburg (und einzelnen Ländern als Altverpflichtung) angeboten wurde, hat deren Bedeutung stark zugenommen. Bayern hatte die Förderung der Sommerweidehaltung von Milchvieh schon mit der Programmänderung 2008 aufgenommen und mit 60 Mio. Euro ausgestattet. Mit dem *Health Check* sind Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und das Saarland hinzu gekommen. Insgesamt ist die Mittelausstattung seit 2007 von 19 auf 152 Mio. Euro gestiegen, womit die Maßnahme 215 ihr bisheriges Nischendasein in Deutschland verlassen hat.

Maßnahme 216 (Nichtproduktive Investitionen): Der Rückgang der Mittelausstattung von 40 auf 25 Mio. Euro (öffentliche Mittel) ist fast vollständig auf die Reduktion des Maßnahmenbudgets für Artenhilfsmaßnahmen in Bayern zurückzuführen. Niedersachsen hat die Maßnahme (Spezielle Arten- und Biotopschutzmaßnahmen) dagegen im Rahmen des *Health Check* eingeführt und mit 2,5 Mio. Euro ausgestattet.

Maßnahmen 221 bis 227 (Forstmaßnahmen): Der gesamte Bereich der Forstmaßnahmen ist von den Programmänderungen relativ wenig betroffen. Es hat insgesamt nur we-

nige Mittelumrichtungen im Millionenbereich gegeben, und wenn, dann eher zu Lasten der forstlichen Maßnahmen. Einzige Ausnahme bildet die Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen. Hier sind in BW und SH zusätzliche Mittel im Bereich der Artikel-89-Maßnahmen eingestellt worden. Der Anteil der gesamten Forstmaßnahmen an den Programmbudgets ist damit noch einmal leicht von 3,3 auf 3,1 % zurückgegangen

Tabelle 8: Mittelausstattung (2007 bis 2013) der Maßnahmen im Schwerpunkt 2 (Stand 2009) und Differenzen im Vergleich zum Stand 2007 der EPLR

Code und Kurzbezeichnung der Maßnahme	Öffentliche Mittel in Mio. Euro				Anteil am Gesamt- budget in Prozent	Anzahl Länderprogramme	
	ELER	ELER + national	Art.-89- Maß- nahmen	Öffentliche Mittel gesamt		mit ELER- Maß- nahme	mit Art.-89- Maß- nahme
211 Ausgleichszahlungen in Berggebieten	137,4	278,0	-	278,0	1,6 %	4	-
212 Zahlungen in benachteiligten Gebieten	968,2	1.647,7	-	1.647,7	9,2 %	12	-
213 Zahlungen Natura 2000	89,4	146,5	25,7	172,2	1,0 %	9	2
214 Agrarumweltmaßnahmen	2.329,8	3.707,8	702,8	4.410,6	24,7 %	14	7
215 Tierschutzmaßnahmen	102,3	152,2	-	152,2	0,9 %	5	-
216 Nichtproduktive Investitionen	10,0	16,9	8,0	24,9	0,1 %	6	1
221 Erstaufforstung landw. Flächen	53,0	79,8	13,7	93,6	0,5 %	9	4
223 Erstaufforstung nichtlandw. Flächen	2,6	3,6	0,5	4,1	0,0 %	5	1
224 Zahlungen Natura 2000 - Forst	14,0	29,6	0,2	29,8	0,2 %	3	1
225 Waldumweltmaßnahmen	28,2	50,7	1,8	52,6	0,3 %	6	2
226 Wiederaufbau und Vorbeugung	11,0	13,9	0,8	14,7	0,1 %	4	1
227 Nichtproduktive Investitionen Forst	162,1	244,9	121,0	365,9	2,0 %	13	5
Summe	3.908,1	6.371,6	874,5	7.246,1	40,6 %	-	-

Code und Kurzbezeichnung der Maßnahme	Differenz 2009 - 2007 in Mio. Euro				Differenz Anteil am Gesamt- budget in Prozent	Anzahl Länder, die ihr Budget	
	ELER	ELER + national	Art.-89- Maß- nahmen	Öffentliche Mittel gesamt		er- höhen	ver- ringern
211 Ausgleichszahlungen in Berggebieten	28,9	58,2	-	58,2	0,2 %	3	-
212 Zahlungen in benachteiligten Gebieten	247,6	407,5	-	407,5	1,7 %	12	-
213 Zahlungen Natura 2000	-15,3	-16,6	-4,0	-20,6	-0,2 %	4	2
214 Agrarumweltmaßnahmen	291,2	302,1	-117,6	184,5	-1,1 %	10	3
215 Tierschutzmaßnahmen	87,5	133,5	-	133,5	0,7 %	4	-
216 Nichtproduktive Investitionen	-7,0	-15,5	-	-15,5	-0,1 %	1	2
221 Erstaufforstung landw. Flächen	-0,4	-1,0	5,5	4,6	0,0 %	2	2
223 Erstaufforstung nichtlandw. Flächen	-	0,0	-	0,0	0,0 %	-	1
224 Zahlungen Natura 2000 - Forst	-0,8	-1,7	0,0	-1,7	0,0 %	-	2
225 Waldumweltmaßnahmen	-0,5	-0,9	0,0	-0,9	0,0 %	-	3
226 Wiederaufbau und Vorbeugung	0,0	-0,3	0,0	-0,3	0,0 %	-	2
227 Nichtproduktive Investitionen Forst	0,4	0,6	-0,9	-0,3	-0,2 %	4	4
Summe	631,7	865,9	-117,0	749,0	0,9 %	-	-

Quelle: Eigene Darstellung nach den indikativen Finanzplänen der Länderprogramme.

3.3.4 Maßnahmen im Schwerpunkt 3

Die Maßnahmen des Schwerpunkts 3 haben durch die Programmänderungen insgesamt nur einen Mittelzuwachs von 61 Mio. Euro (182 Mio. Euro öffentliche Mittel insgesamt) erfahren. Die relative Bedeutung des Schwerpunkts sinkt damit um 0,9 Prozentpunkte auf jetzt 22,6 % der gesamten Programmmittel. Tabelle 9 zeigt die Änderungen in der Übersicht auf Maßnahmenebene.

Maßnahme 311 (Diversifizierung): Die Summe der ELER-Mittel in dieser Maßnahme nimmt leicht zu, weil neben Rheinland-Pfalz (im Rahmen des Health Check) auch Bayern, Schleswig-Holstein und das Saarland (durch Mittelumschichtungen) ihr Budget erhöht haben. Andererseits wurden in Hessen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt insgesamt über 5 Mio. Euro ELER-Mittel in Maßnahme 311 gestrichen. Schleswig-Holstein, Bayern und Rheinland-Pfalz haben zudem bei den Artikel-89-Maßnahmen gekürzt, so dass bei den öffentlichen Mitteln insgesamt ein leichter Rückgang zu verzeichnen ist.

Maßnahme 312 (Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen): Die ohnehin vergleichsweise gering ausgestattete Maßnahme wurde durch Mittelumschichtungen von insgesamt 12 Mio. Euro (öffentliche Mittel) in fünf Ländern noch einmal reduziert. Von den Kürzungen entfallen 6,5 Mio. Euro auf Sachsen-Anhalt und 2,8 Mio. Euro auf Schleswig-Holstein, wobei letzteres die Mittel in den Leader-Schwerpunkt umgeschichtet hat, wo sie prinzipiell für den gleichen Maßnahmeninhalt eingesetzt werden können.

Maßnahme 313 (Förderung des Fremdenverkehrs): Auch in dieser Maßnahme wird die Mittelausstattung insgesamt leicht reduziert, wobei die Korrektur Schleswig-Holsteins der Artikel-89-Maßnahme um 14 Mio. Euro am stärksten ins Gewicht fällt. Dagegen hat Sachsen-Anhalt hier seine öffentlichen Mittel um 9 Mio. Euro erhöht.

Maßnahme 321 (Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung): Die Maßnahme ist einer der zwei Gewinner im Schwerpunkt 3. Durch *Health Check* und Konjunkturpaket sowie weitere Mittelumschichtungen wächst ihr Gesamtbudget um 84 Mio. Euro öffentliche Mittel. Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt (je +12,5 Mio. Euro öffentliche Mittel) hatten die Förderung von Nahwärmenetzen und Breitbandinfrastruktur schon im ersten Änderungsantrag (nach Änderung der NRR) eingeführt. Schleswig-Holstein (+2 Mio. Euro) und Sachsen (+15 Mio. Euro) sind 2009 im Rahmen des *Health Check* mit neuen Maßnahmen gefolgt. Schleswig-Holstein hat zudem zusätzliche Artikel-89-Mittel (+42 Mio. Euro) zu Maßnahme 321 angemeldet.

Maßnahme 322 (Dorferneuerung und -entwicklung): Viele Länder haben ihre ELER-Mittel bei der Dorferneuerung gekürzt, darunter Bayern und Sachsen-Anhalt (je 10 Mio. Euro) und Rheinland-Pfalz (7,5 Mio. Euro). Auf der anderen Seite sind in Bayern und

Schleswig-Holstein die Artikel-89-Maßnahmen um 42 bzw. 18 Mio. Euro aufgestockt worden, so dass im Saldo nur ein sehr leichter Rückgang um knapp 4 Mio. Euro öffentliche Mittel bei dieser Maßnahme festzustellen ist.

Maßnahme 323 (Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes): Die stärksten Zugewinne innerhalb des Schwerpunkts 3 hat Maßnahme 323 zu verzeichnen. Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein haben ihre ELER-Mittelbudgets für die investiven Natur- und Gewässerschutzmaßnahmen im Rahmen des *Health Check* um insgesamt 49 Mio. Euro erhöht, Bayern durch Mittelumschichtungen um 7,5 Mio. Euro. Hinzu kommen zusätzliche Mittel im Artikel-89-Bereich in der Summe von 60 Mio. Euro, so dass insgesamt 127 Mio. Euro (oder 12 %) mehr Mittel als 2007 in dieser Maßnahme zur Verfügung stehen.

Tabelle 9: Mittelausstattung (2007 bis 2013) der Maßnahmen im Schwerpunkt 3 (Stand 2009) und Differenzen im Vergleich zum Stand 2007 der EPLR

Code und Kurzbezeichnung der Maßnahme	Öffentliche Mittel in Mio. Euro				Anteil am Gesamtbudget in Prozent	Anzahl Länderprogramme	
	ELER	ELER + national	Art.-89-Maßnahmen	Öffentliche Mittel gesamt		mit ELER-Maßnahme	mit Art.-89-Maßnahme
311 Diversifizierung	90,8	162,0	11,2	173,2	1,0 %	14	5
312 Unternehmensgründung, -entwicklung	70,8	96,6	0,0	96,7	0,5 %	8	1
313 Förderung des Fremdenverkehrs	154,6	219,3	4,1	223,3	1,3 %	13	2
321 Dienstleistungseinrichtungen	427,3	601,6	131,7	733,3	4,1 %	12	5
322 Dorferneuerung und -entwicklung	610,9	945,7	621,1	1.566,8	8,8 %	13	7
323 Erhaltung des ländlichen Erbes	652,8	1.019,7	147,6	1.167,4	6,5 %	14	9
331 Bildung und Informationsmaßnahmen	10,4	17,6	0,6	18,2	0,1 %	7	2
341 Kompetenzentwicklung	27,6	47,9	8,6	56,5	0,3 %	10	6
Summe	2.045,2	3.110,3	925,0	4.035,3	22,6 %	-	-

Code und Kurzbezeichnung der Maßnahme	Differenz 2009 - 2007 in Mio. Euro				Differenz Anteil am Gesamtbudget in Prozent	Anzahl Länder, die ihr Budget	
	ELER	ELER + national	Art.-89-Maßnahmen	Öffentliche Mittel gesamt		erhöhen	verringern
311 Diversifizierung	0,7	3,4	-9,9	-6,5	-0,1 %	3	7
312 Unternehmensgründung, -entwicklung	-6,7	-9,9	-2,0	-11,9	-0,1 %	-	5
313 Förderung des Fremdenverkehrs	5,0	5,9	-14,4	-8,6	-0,2 %	3	5
321 Dienstleistungseinrichtungen	36,3	47,7	36,6	84,3	0,1 %	5	4
322 Dorferneuerung und -entwicklung	-30,8	-47,7	44,1	-3,6	-0,8 %	5	4
323 Erhaltung des ländlichen Erbes	55,2	66,5	60,3	126,7	0,2 %	8	2
331 Bildung und Informationsmaßnahmen	1,9	3,4	-1,8	1,6	0,0 %	2	4
341 Kompetenzentwicklung	-0,8	-1,7	1,2	-0,6	0,0 %	2	5
Summe	60,7	67,5	114,1	181,6	-0,9 %	-	-

Quelle: Eigene Darstellung nach den indikativen Finanzplänen der Länderprogramme.

3.3.5 Maßnahmen im Schwerpunkt 4

Die Maßnahmen im Schwerpunkt 4 (Leader) wurden insgesamt um rund 60 Mio. Euro aufgestockt, womit ihr Anteil von 4,8 % an den gesamten Programmmitteln gleich geblieben ist (vgl. Tabelle 10). Den größten Anteil an dieser Aufstockung hat Schleswig-Holstein mit 14 Mio. Euro ELER-Mitteln im Rahmen des *Health Check* und weiteren 16 Mio. Euro durch Mittelumschichtung aus verschiedenen Maßnahmen des Schwerpunkts 3 in den Leader-Schwerpunkt. Aber auch Bayern hat das ELER-Budget im Schwerpunkt 4 um 10 Mio. Euro erhöht, Rheinland-Pfalz um 4,6 Mio. Euro. Auch Hamburg sei mit der Mittelaufstockung um 1,3 Mio. Euro im Rahmen des *Health Check* hier noch einmal erwähnt. Die Mittel im Artikel-89-Bereich wurden in Hessen um 42 Mio. Euro nach unten korrigiert, in SH dagegen um 20 Mio. Euro heraufgesetzt. Insgesamt kommen die Mittelaufstockungen vor allem der Maßnahme 413 (Leader-Maßnahmen zur Diversifizierung und Verbesserung der Lebensqualität) zugute, die den Schwerpunkt schon vorher dominierte. Vermehrt werden aber auch Mittel in Maßnahme 411 (Leader-Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit) eingeplant.

Tabelle 10: Mittelausstattung (2007 bis 2013) der Maßnahmen im Schwerpunkt 4 (Stand 2009) und Differenzen im Vergleich zum Stand 2007 der EPLR

Code und Kurzbezeichnung der Maßnahme	Öffentliche Mittel in Mio. Euro				Anteil am Gesamtbudget in Prozent	Anzahl Länderprogramme	
	ELER	ELER + national	Art.-89-Maßnahmen	Öffentliche Mittel gesamt		mit ELER-Maßnahme	mit Art.-89-Maßnahme
411 Leader Wettbewerbsfähigkeit	49,6	75,1	-	75,1	0,4 %	13	-
412 Leader Umwelt/Landschaft	13,7	20,7	-	20,7	0,1 %	9	-
413 Leader Diversifiz./Lebensqualität	358,7	566,3	22,0	588,3	3,3 %	14	1
421 Leader Zusammenarbeit	31,4	49,3	-	49,3	0,3 %	14	-
431 Arbeit der LAG, Kompetenzzentw.	82,6	126,3	-	126,3	0,7 %	14	-
Summe	536,1	837,7	22,0	859,7	4,8 %	-	-

Code und Kurzbezeichnung der Maßnahme	Differenz 2009 - 2007 in Mio. Euro				Differenz Anteil am Gesamtbudget in Prozent	Anzahl Länder, die ihr Budget	
	ELER	ELER + national	Art.-89-Maßnahmen	Öffentliche Mittel gesamt		erhöhen	verringern
411 Leader Wettbewerbsfähigkeit	19,1	22,9	-	22,9	0,1 %	3	3
412 Leader Umwelt/Landschaft	4,1	0,0	-	0,0	0,0 %	2	1
413 Leader Diversifiz./Lebensqualität	25,5	54,0	-20,0	34,0	-0,1 %	7	3
421 Leader Zusammenarbeit	1,2	1,7	-	1,7	0,0 %	3	4
431 Arbeit der LAG, Kompetenzzentw.	3,0	4,5	-	4,5	0,0 %	3	2
Summe	52,8	83,2	-20,0	63,2	0,0 %	-	-

Quelle: Eigene Darstellung nach den indikativen Finanzplänen der Länderprogramme.

3.3.6 Technische Hilfe

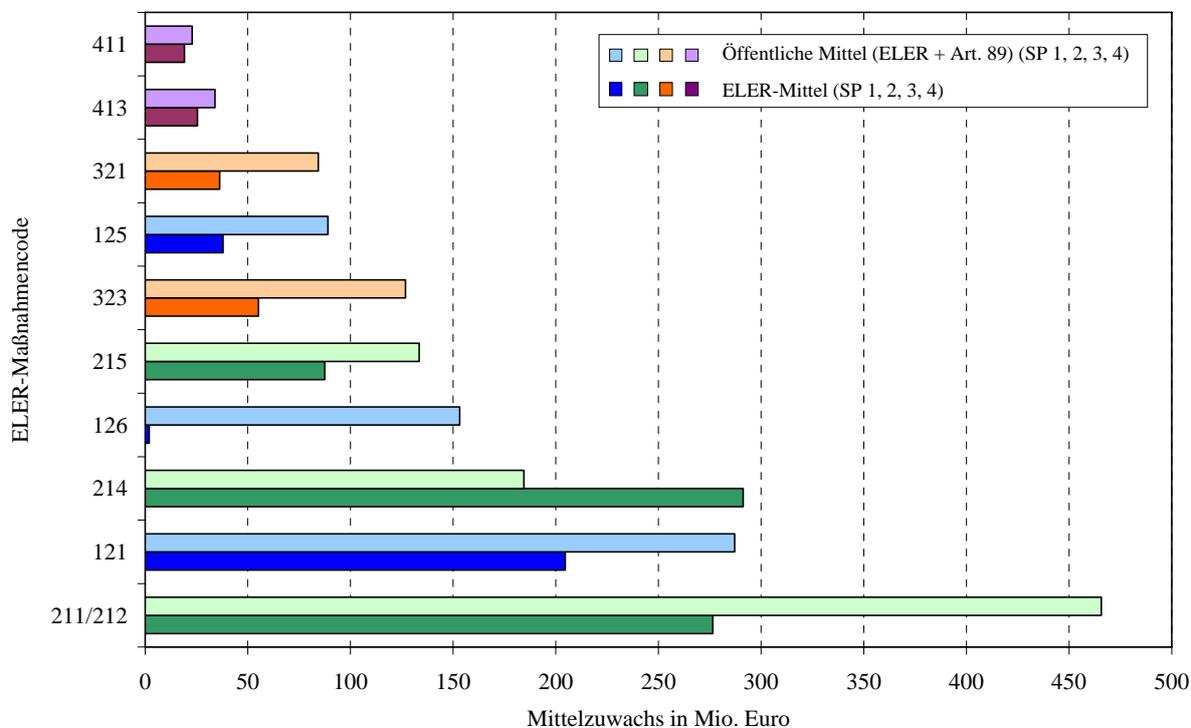
Auch die Technische Hilfe ist von Mittelumschichtungen betroffen. Vier Länder haben ihr Mittelbudget in dieser Maßnahme zugunsten anderer Schwerpunkte verringert, insbesondere Sachsen-Anhalt (-16 Mio. Euro ELER- bzw. -21 Mio. Euro öffentliche Mittel) und Niedersachsen (-5 bzw. -10 Mio. Euro). Nur Baden-Württemberg hat die Mittel um 3 bzw. 6 Mio. Euro erhöht. Über alle Länder ist die Mittelausstattung in der Technischen Hilfe damit um 18 Mio. Euro auf jetzt 116 Mio. Euro ELER-Mittel bzw. um 23 Mio. Euro auf jetzt 183 Mio. Euro öffentliche Mittel reduziert worden. Der Anteil der Technischen Hilfe an den Gesamtbudgets ist um 0,2 Prozentpunkte auf jetzt 1,0 % gesunken.

3.3.7 Wichtigste Maßnahmen im Hinblick auf die Finanzausstattung

Abbildung 7 zeigt in einer Rangfolge die zehn Maßnahmen, die durch die Programmänderungen mehr als 20 Mio. öffentliche Mittel dazu gewonnen haben, sortiert nach der Summe der öffentlichen Mittel. Demnach ist die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (Code 211/212) die Maßnahme, die mit Abstand am meisten von den Programmänderungen profitiert hat. Obwohl sie in der Liste der Maßnahmen zur Umsetzung des *Health Check* nicht genannt wurde, fließt der Ausgleichszulage als Konsequenz der Mittelumschichtungen mehr als ein Drittel der Gesamtsumme zusätzlicher öffentlicher Mittel (1,47 Mrd. Euro) zu. Auf Rang 2 folgt die einzelbetrieblichen Investitionsförderung (Code 121). Die Agrarumweltmaßnahmen (Code 214) haben zwar die meisten ELER-Mittel hinzu gewonnen. Bedingt durch den hohen Kofinanzierungssatz der *Health Check*-Maßnahmen (die, wie oben gezeigt, überwiegend in Code 214 zur Anrechnung gebracht wurden) sind aber nur relativ wenig nationale Mittel zur Finanzierung der zusätzlichen Maßnahmen erforderlich, so dass die Agrarumweltmaßnahmen bei den öffentlichen Mitteln nur den dritten Rang einnehmen.

Es folgt der Hochwasser- und Küstenschutz (Code 126), mit zwar kaum zusätzlichen ELER-Mitteln, aber umfangreichen „neuen“ Artikel-89-Maßnahmen. Auf den folgenden Rängen sind Maßnahmen aus allen vier ELER-Schwerpunkten gleichmäßig vertreten.

Abbildung 7: Maßnahmen der Länderprogramme mit den größten Zuwächsen an ELER- und öffentlichen Mitteln

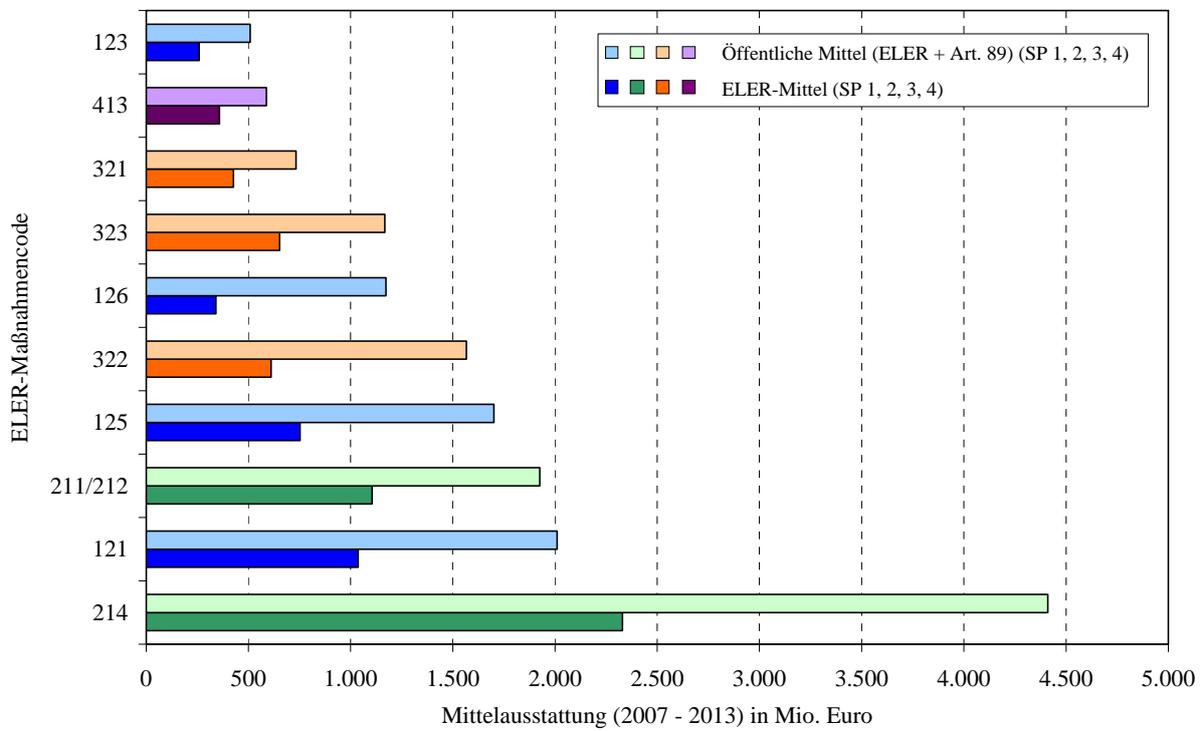


Quelle: Eigene Darstellung nach den indikativen Finanzplänen (2007 und 2009) der EPLR der Länder.

Um eine Einordnung der Mittelzuwächse zu ermöglichen, zeigt Abbildung 8 zusammenfassend die hinsichtlich ihrer Finanzausstattung bedeutendsten zehn Maßnahmen der Länderprogramme. Vergleicht man die obige Abbildung der Zugewinne mit dieser Abbildung so fällt auf, dass nur zwei „Zugewinner“ hier nicht vertreten sind: die Tierschutzmaßnahmen (Code 215) und die Leader-Maßnahmen für Wettbewerbsfähigkeit (Code 411).

Die bei weitem finanzstärkste Maßnahme sind auch nach den Programmänderungen die Agrarumweltmaßnahmen mit 4,4 Milliarden Euro Gesamtausstattung (24,7 % aller Programmmittel). Weniger als die Hälfte dieser Summe (11,3 % der Programmmittel) entfällt auf die zweitplazierte Maßnahme, die einzelbetriebliche Investitionsförderung. Es folgt die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (10,8 %), die sich vom fünften auf den dritten Rang vor die landwirtschaftlichen Infrastrukturmaßnahmen (9,5 %) und die Dorferneuerung (8,8 %) geschoben hat. Die zehn in der Abbildung enthaltenen Maßnahmen vereinen zusammen über 88 % der gesamten Mittelsumme auf sich.

Abbildung 8: Die finanzstärksten Maßnahmen der Länderprogramme nach den Programmänderungen 2009



Quelle: Eigene Darstellung nach den indikativen Finanzplänen (Stand 2009) der Länderprogramme.

3.3.8 Auswirkung auf Zielgruppen der Programme

Nicht alle Maßnahmen in den EPLR sind für bestimmte Zielgruppen reserviert, häufig stehen Maßnahmen auch verschiedenen Gruppen von Zuwendungsempfängern offen. Dennoch kann unter bestimmten Annahmen und Erfahrungen aus zurückliegenden Förderperioden eine voraussichtliche Verteilung des Gesamtbudgets auf Zielgruppen grob veranschlagt werden (vgl. Tietz, 2007).

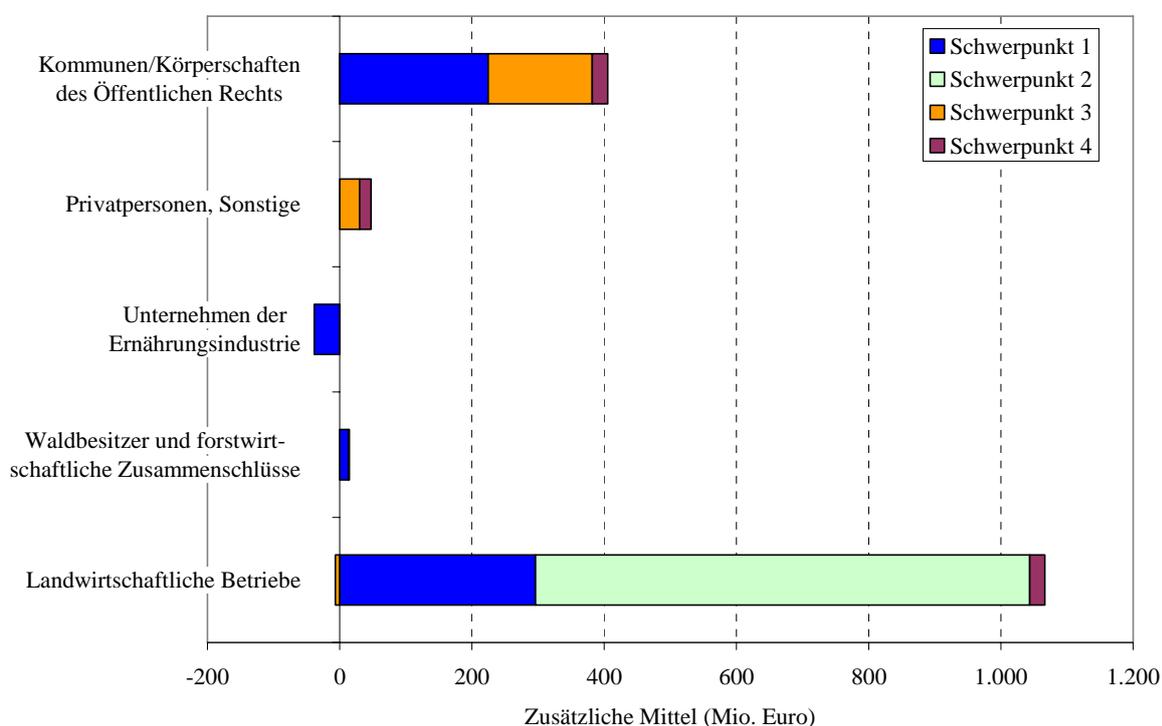
Abbildung 9 zeigt die Aufteilung der zusätzlichen öffentlichen Mittel (einschließlich Art.-89-Maßnahmen) in den einzelnen ELER-Schwerpunkten auf potenzielle Zielgruppen der deutschen Programme. Folgende Annahmen sind ausschlaggebend für das entstehende Gesamtbild:

- In Schwerpunkt 1 ist Maßnahme 121 ausschließlich für landwirtschaftliche Betriebe bestimmt, während Maßnahme 126 vollständig den Körperschaften des Öffentlichen Rechts zugute kommt. Maßnahme 125 wird überwiegend von öffentlichen Körperschaften in Anspruch genommen und nur zu einem kleinen Teil von Waldbesitzern und forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen. Unternehmen der Ernährungsindustrie

sind Zielgruppe der Maßnahme 123, deren Finanzausstattung insgesamt leicht rückläufig ist (vgl. Tabelle 7).

- In Schwerpunkt 2 stehen insbesondere die Maßnahmen 211/212, 214 und 215 ausschließlich landwirtschaftlichen Betrieben offen. Waldbesitzer sind Zielgruppe der Maßnahmen 221 bis 227, deren Finanzausstattung sich aber kaum geändert hat.
- In Schwerpunkt 3 sind nur die Maßnahmen 311 (Landwirte) und 312 (Privatpersonen, sonstige Akteure) an stark eingegrenzte Zielgruppen gerichtet. Die Maßnahmen 313, 321, 322 und 323 richten sich vor allem an Körperschaften des öffentlichen Rechts und an Privatpersonen, wobei letztere in der Vergangenheit den deutlich kleineren Teil der Fördermittelsumme erhalten haben.
- Für die Leader-Maßnahmen im Schwerpunkt 4 lässt sich eine Zielgruppenzuordnung nicht aus der Vergangenheit ableiten; für die Abbildung wird die Aufteilung der Maßnahmen 411, 412 und 413 analog zur Aufteilung der Mittel in den jeweils zugehörigen Schwerpunkten 1, 2 und 3 vorgenommen.

Abbildung 9: Voraussichtliche Aufteilung der zusätzlichen öffentlichen Mittel auf potenzielle Zielgruppen der Programme



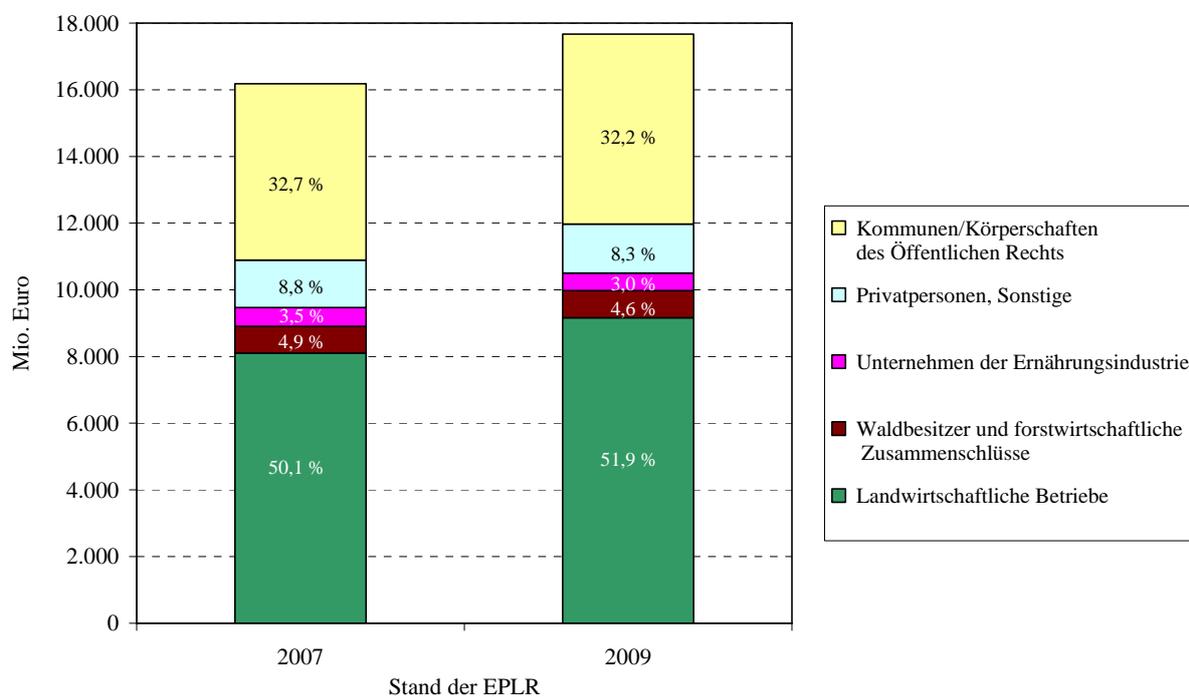
Quelle: Eigene Berechnung nach den indikativen Finanzplänen (2007 und 2009) der EPLR der Länder.

Das Gesamtergebnis in Abbildung 9 zeigt, dass vor allem die Zielgruppe der Landwirte sehr stark von den Programmänderungen profitiert. Über 70 % der zusätzlichen öffentli-

chen Mittel entfallen auf diese Zielgruppe, was vor allem auf die starken Zuwächse in den Maßnahmen 211/212, 214, 121 und 215 zurückzuführen ist. Kommunen und Körperschaften des Öffentlichen Rechts erhalten voraussichtlich rund 27 % der zusätzlichen Programmmittel, Privatpersonen und sonstige Akteure rund 3 %. Waldbesitzer profitieren kaum, während das Budget für Unternehmen der Ernährungsindustrie leicht zurückgegangen ist.

Abbildung 10 zeigt, wie sich die Gewichte in der Gesamtsumme der Programme zwischen den Versionen 2007 und 2009 verschoben haben. Entfielen 2007 rund 8,1 Mrd. Euro (50 % der gesamten öffentlichen Mittel) auf die Zielgruppe Landwirte, so steigt dieser Wert mit den Programmänderungen 2009 auf 9,2 Mrd. Euro (rund 52 %). Die auf öffentliche Körperschaften entfallende Mittelsumme steigt von 5,3 auf 5,7 Mrd. Euro, damit sinkt aber ihr relativer Anteil von 32,7 auf 32,2 Prozent. Auch die relativen Anteile der anderen Zielgruppen, die schon in den EPLR 2007 ein eher geringes finanzielles Gewicht hatten, gehen durch die Programmänderungen nochmals leicht zurück.

Abbildung 10: Voraussichtliche Verteilung der öffentlichen Mittel auf potenzielle Zielgruppen vor und nach den Programmänderungen



Quelle: Eigene Berechnung nach den indikativen Finanzplänen (2007 und 2009) der EPLR der Länder.

4. Zusammenfassende Wertung

Die EU-Kommission hat die Aufstockung der Mittel der 2. Säule der GAP im Rahmen des *Health Check* als geeignetes Instrument bezeichnet, um den „neuen Herausforderungen“ an die Agrarpolitik begegnen zu können (EU-KOM, 2007). Schon in der internen Folgenabschätzung der Kommission wurde allerdings deutlich gemacht, dass „die vorhandenen Maßnahmen bereits die verschiedensten Lösungen für die neuen Herausforderungen umfassen und dass die Mitgliedstaaten in ihre Programme zur ländlichen Entwicklung im gerade angelaufenen Planungszeitraum eine erhebliche Anzahl von einschlägigen Maßnahmen aufgenommen haben“ (EU-KOM, 2008b, S. 7). Ein Bedarf an verstärkten Anstrengungen zur Bewältigung der neuen Herausforderungen wurde gleichwohl gesehen (ebd.). Das bestehende Maßnahmenspektrum der ELER-VO wurde demnach als ausreichend erachtet, um den bestehenden Handlungsbedarf zu decken. Mit zusätzlichen ELER-Mitteln und einem erhöhten Kofinanzierungssatz sollten die Mitgliedstaaten zur Umsetzung geeigneter Aktivitäten veranlasst werden, wobei über die Verwendung der zusätzlichen Mittel Rechenschaft abzulegen ist.

Allerdings wurde die Zielrichtung des *Health Check* in Bezug auf die 2. Säule mit dem im Ministerrat ausgehandelten Kompromiss unklarer. Zielten die ursprünglich formulierten „neuen Herausforderungen“ ausschließlich auf Nachbesserungen im Bereich der Umweltwirkungen, so kam mit der zusätzlich aufgenommenen „Abfederung der Umstrukturierung des Milchsektors“ ein weiteres Ziel hinzu. Dabei blieb unklar, ob das Ziel eher eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors ist oder eher eine Kompensation von Einkommensverlusten infolge des Strukturwandels. Die ursprüngliche Absicht der EU-Kommission, das Profil der 2. Säule im Bereich Umwelt zu schärfen, wurde damit schon in der Rechtsetzung auf EU-Ebene nicht vollständig verwirklicht.

Mit dem *Health Check* und dem Europäischen Konjunkturprogramm wurde den deutschen Bundesländern fast eine Milliarde Euro für die Verwendung in ihren ländlichen Entwicklungsprogrammen zur Verfügung gestellt. Die Frage ist, ob die dadurch ausgelösten Programmänderungen die mit dem *Health Check* geschürten Erwartungen an ein verstärktes Angehen der „neuen Herausforderungen“ erfüllen.

Misst man dies an der dokumentierten Verwendung der zusätzlichen Mittel, so fällt das Urteil zwiespältig aus. Einerseits werden mehr als zwei Drittel der Gelder im Schwerpunkt 2 zur Anrechnung gebracht, was der stark umweltbezogenen Ausrichtung der „neuen Herausforderungen“ durchaus gerecht wird. Andererseits sind die wenigsten der gewählten Maßnahmen „neu“, sondern die Gelder werden zu drei Vierteln in bestehende Maßnahmen gelenkt.

Schaut man genauer auf die einzelnen mit dem *Health Check* bezweckten Wirkungen, so fällt auf, dass 35 % der Mittel der Biodiversität zugeordnet werden, dem Klimawandel als von der EU-KOM (2007) vorrangig genannter Herausforderung hingegen nur 19 % und dem Wassermanagement 18 %. Allerdings lassen sich viele der hier genannten (Teil-) Maßnahmen nicht ausschließlich einer bestimmten Umweltwirkung zuordnen. Das bei den Umweltwirkungen insgesamt genannte Maßnahmenspektrum beschränkt sich auf die Agrarumweltmaßnahmen und stark nachrangig auf den investiven Naturschutz. Ein großer Teil der zusätzlichen Mittel für Agrarumweltmaßnahmen wird allerdings für Prämienerrhöhungen verwendet. Diese bringen nur dann zusätzlichen Nutzen für die Umwelt, wenn dadurch neue Landwirte zur Teilnahme gewonnen werden, und haben ansonsten vor allem eine Einkommenswirkung bei den vorher schon teilnehmenden Landwirten.

Die flankierenden Maßnahmen zur Abfederung des Strukturwandels im Milchsektor nehmen ein Viertel der zusätzlichen ELER-Mittel ein. Dies ist auch im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten ein sehr hoher Anteil. Gelöst werden soll diese Herausforderung fast ausschließlich mit Hilfe der einzelbetrieblichen Investitionsförderung. Diese Maßnahme ist geeignet, den betroffenen Milchviehbetrieben zusätzliche Liquidität zu beschaffen. Sie setzt allerdings gleichzeitig Anreize zum Aufbau zusätzlicher Produktionskapazitäten, was ceteris paribus die Produktionsmengen und damit den Druck auf die Erzeugerpreise erhöht. Ob damit insgesamt ein Mehr an Wirkungen in den Bereichen Einkommen und Wettbewerbsfähigkeit erzielt wird, bleibt unklar. Die zweite zur Abfederung des Strukturwandels genutzte Maßnahme (Sommerweidehaltung von Milchvieh) bewirkt vor allem eine Einkommensstützung bei den Milchviehbetrieben.

Die formale Anrechnung der *Health Check*-Mittel auf Maßnahmen ist jedoch letztlich nicht ausschlaggebend für eine Wertung, da die zusätzlichen EU-Mittel, verbunden mit besonders günstigen Kofinanzierungssätzen, die Länder zu teils größeren Revisionen ihrer Mittelverteilung veranlasst haben. So wird vor allem bei den Agrarumweltmaßnahmen ein Großteil der hinzugewonnenen ELER-Mittel samt der eingesparten nationalen Kofinanzierungsmittel in andere Maßnahmen umgeschichtet.

Größter Nutznießer ist dabei die Ausgleichszulage, die von der EU-Kommission nicht zu den geeigneten Maßnahmen zur Umsetzung des *Health Check* gezählt wurde, letztlich aber den größten Anteil der zusätzlichen öffentlichen Mittel erhält. Obwohl in Schwerpunkt 2 (Umwelt und Landschaft) eingeordnet, ist die Ausgleichszulage in erster Linie ein Instrument des Einkommensausgleichs. Sie induziert keine umweltbezogenen Verhaltensänderungen der Landwirte und trägt daher nichts zur Bewältigung der mit den „neuen Herausforderungen“ angesprochenen Umweltprobleme bei. Die zweite stark begünstigte Maßnahme ist die einzelbetriebliche Investitionsförderung, die nicht nur von den *Health Check*-Mitteln, sondern darüber hinaus von weiteren Mittelumschichtungen profitiert. Wie oben gesagt, erhöht ein Mehr an investiven Fördermitteln in erster Linie die Liquidität der

landwirtschaftlichen Betriebe. Insgesamt bekommt damit die Einkommensstützung der landwirtschaftlichen Betriebe einen weitaus höheren Stellenwert als die Umweltwirkungen.

Auch die Analyse der potenziellen Zuwendungsempfänger (Kapitel 3.3.8) verdeutlicht den starken Fokus der Programmänderungen auf die Landwirtschaft. Mehr als 70 % der zusätzlichen öffentlichen Mittel kommen der Zielgruppe der Landwirte zugute. Damit werden landwirtschaftliche Betriebe noch stärker als in den ursprünglichen Programmen zur wichtigsten Zielgruppe der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum.

Diese Fokussierung auf landwirtschaftliche Betriebe, verbunden mit einem geringen Anspruch an zusätzliche Umweltwirkungen der Fördermaßnahmen, ist mit dem angestrebten Mittelabfluss, noch stärker aber mit der politischen Interessenlage zum Zeitpunkt der Änderungen zu erklären.

Der Mittelabfluss ist bei den landwirtschaftlichen Maßnahmen wie Ausgleichszulage, Investitionsförderung und Weideprämie, aber auch bei vielen Agrarumweltmaßnahmen – sofern die Hürden der Teilnahme nicht zu hoch gesetzt werden – recht sicher prognostizierbar. Dagegen finden zusätzliche Mittel bei Maßnahmen, die sich z. B. an öffentliche Körperschaften richten, angesichts des notwendigen Eigenanteils und der sich verschärfenden finanziellen Lage der Kommunen möglicherweise keine Nachfrage. Ein vollständiger Abfluss der EU-Fördermittel im Land ist aber letztlich aus Sicht der Administration ein entscheidendes Erfolgskriterium eines Förderprogramms.

Die Frage der politischen Zielsetzung ist sicherlich noch entscheidender für das Ergebnis. Deutschland sah sich in den Diskussionen um den *Health Check* starken Forderungen der landwirtschaftlichen Interessenvertreter ausgesetzt, die Mittelkürzungen der 1. Säule (Modulation) zu kompensieren. Nicht zuletzt auf deutschen Druck hin wurden die „neuen Herausforderungen“ um die „Abfederung der Umstrukturierungen im Milchsektor“ erweitert. In Folge der Weltwirtschaftskrise gaben die Erzeugerpreise im Jahr 2009 weiter nach, und viele landwirtschaftliche Betriebe gerieten zunehmend in Schwierigkeiten aufgrund mangelnder Liquidität und Rentabilität. Es gab daher eine starke Erwartungshaltung, bei der Umsetzung der *Health Check*-Anpassungen die Herkunft der zusätzlichen ELER-Mittel aus der Ersten Säule (und damit „direkt von den Landwirten“) zu berücksichtigen und möglichst viel davon über die Zweite Säule an die Landwirte zurückfließen zu lassen. Die Bundesländer haben mit ihren Programmänderungen dieser Erwartung weitgehend entsprochen und dem Einkommensziel den Vorrang vor umweltpolitischen Zielsetzungen gegeben.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass der öffentlich formulierte Anspruch der EU-Kommission, mit zusätzlichen ELER-Mitteln das umweltpolitische Profil der 2. Säule zu

schärfen, in den Programmanpassungen der deutschen Bundesländer überwiegend nicht umgesetzt wurde. Im Vordergrund der Programmänderungen steht eine Einkommensstützung der Landwirtschaft, die kaum mit anspruchsvollen Bedingungen an zusätzliche Umweltleistungen verknüpft ist.

Literaturverzeichnis

- Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 24/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003. Amtsblatt der Europäischen Union L 30 vom 31.01.2009.
- Verordnung (EG) Nr. 74/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Amtsblatt der Europäischen Union L 30 vom 31.01.2009.
- Verordnung (EG) Nr. 363/2009 der Kommission vom 4. Mai 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Amtsblatt der Europäischen Union L 111/5 vom 05.05.2009.
- Verordnung (EG) Nr. 473/2009 des Rates vom 25. Mai 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik. Amtsblatt der Europäischen Union L 144/3 vom 09.06.2009.
- Agra-Europe (2008a): Lindemann: Gesamtkomplex Milch im Health Check schwierigster Punkt. Agra-Europe Nr. 47/2008, Kurzmeldungen S. 13f.
- Agra-Europe (2008b): Aigner kämpft für Milchfonds. Agra-Europe Nr. 47/2008, Europa-Nachrichten S. 1f.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009a): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 - 2013 (in der überarbeiteten Fassung vom 16.06.2009). Bonn.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009b): Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume (Stand 17.11.2009). Bonn.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2010): Ländliche Entwicklung: Insgesamt 5 Mrd. EUR für Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum nach letzter Abstimmung über Änderungen beim Gesundheitscheck- und Konjunkturpaket. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/102>

- EU-KOM, Europäische Kommission (2009): Ländliche Entwicklung: Abstimmung über jüngste Änderungen der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum zwecks Bewältigung der neuen Herausforderungen.
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1945>
- EU-KOM, Europäische Kommission (2008a): Landwirtschaft: GAP-Gesundheitscheck hilft Landwirten, neue Herausforderungen zu bewältigen.
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1749>.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2008b): Folgenabschätzung – Zusammenfassung. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, SEK(2008) 1886. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2007): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Vorbereitung auf den „GAP-Gesundheitscheck“. KOM(2007) 722 endgültig. Brüssel.
- Gömann, H., Kleinhanß, W., Kreins, P., von Ledebur, O., Offermann, F., Osterburg, B., Salamon, P. (2008): Health Check der EU-Agrarpolitik - Auswirkungen der Beschlüsse. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie Nr. 1/2009. Braunschweig.
- Gömann, H., Heiden, M., Kleinhanß, W., Kreins, P., von Ledebur, O., Offermann, F., Osterburg, B., Salamon, P. (2008): Health Check der EU-Agrarpolitik - Auswirkungen der Legislativvorschläge. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie Nr. 12/2008. Braunschweig.
- MLR, Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg (2009): MEPL II – Maßnahmen- und Entwicklungsplan Ländlicher Raum 2007 – 2013. Stand 2. Änderungsantrag, genehmigt am 21. Dezember 2009.
http://www.landwirtschaft-mlr.baden-wuerttemberg.de/servlet/PB/menu/1228918_11/index1215700809388.html
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein (2010): Vorläufiger Antragsstopp für drei Förderprogramme im Landwirtschaftsministerium. Pressemitteilung vom 03.02.2010.
http://www.schleswig-holstein.de/MLUR/DE/Service/Presse/PI/2010/0210/MLUR__100203__Foerderprogramme.html
- Tietz, A. (Hrsg.) (2007): Ländliche Entwicklungsprogramme 2007 bis 2013 in Deutschland im Vergleich - Finanzen, Schwerpunkte, Maßnahmen. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 315. Braunschweig.

ANHANG

Tabelle A1: Übersicht über die zur Umsetzung von *Health Check* und EU-Konjunkturprogramm eingesetzten Maßnahmen in den Entwicklungsprogrammen der Länder

Tabelle A1: Übersicht über die zur Umsetzung von *Health Check* und EU-Konjunkturprogramm eingesetzten Maßnahmen in den Entwicklungsprogrammen der Länder

Land	Code	bestehend/ neu ¹	Maßnahme Beschreibung	ELER- Betrag in Euro	Anzahl Teilmaßnahmen mit Wirkung im Bereich ²						
					Klima	Ener- gie	Was- ser	Biodi- versität	Milch	Immo- vation	Breit- band
BB/	121	B	Mittelaufstockung	36.522.538					1		
BE	214	B/N	neue und Änderung bestehender Teilmaßnahmen	48.790.000	1		2	7			
BW	121	B	Mittelaufstockung	26.075.222					1		
	214	B	neue und Änderung bestehender Teilmaßnahmen	33.780.000	1			1			
BY	214	B	Aufstockung bestehender Teilmaßnahmen	144.159.238	3		1	3			
HE	214	B/N	neue und Änderung bestehender Teilmaßnahmen	32.517.366			1	4	1		
HH	411	N	Leader-Projekte, die den HC-Prioritäten entsprechen	75.000		1				1	
	412	N	Leader-Projekte, die den HC-Prioritäten entsprechen	75.000				1		1	
	413	N	Leader-Projekte, die den HC-Prioritäten entsprechen	1.185.962	1	1					2
MV	121	B	Mittelaufstockung	3.551.000					1		
	214	B	neue und Änderung bestehender Teilmaßnahmen	31.115.229			1	2			
	215	B	Wiederaufnahme der Förderung tiergerechter Haltungsverfahren (bisher nur als Altverpflichtung)	37.500.000					1		
	323	B	Mittelaufstockung für Gewässer- und Moorschutzmaßnahmen	21.360.000	1		2				
NI/	121	B	Mittelaufstockung	33.189.558					1		
HB	214	B/N	neue und Änderung bestehender Teilmaßnahmen	76.200.000	2		1	2			
	216	N	Spezieller Arten- und Biotopschutz	2.000.000				1			
	323	B	Mittelaufstockung Naturschutz/Landschaftspflege, Fließgewässerentwicklung WRRL	27.582.415			1	1			
NW	214	B/N	neue Maßnahmen: Blühstreifen, Zwischenfrüchte	55.283.737			2	3			
	215	N	Sommerweidehaltung Milchvieh (NRR)	19.354.040					1		

¹ B = "bestehend", N = "neu", B/N = "bestehende" und "neue" Teilmaßnahmen laut Kennzeichnung im Programmtext.

² Hauptwirkung laut Kennzeichnung im Programmtext.

Quelle: Entwicklungsprogramme der Länder (Stand 2009), Gliederungspunkte 5.3.6 und 6.3.

Tabelle A1 (Fortsetzung): Übersicht über die zur Umsetzung von *Health Check* und EU-Konjunkturprogramm eingesetzten Maßnahmen in den Entwicklungsprogrammen der Länder

Land	Maßnahme			ELER- Betrag in Euro	Anzahl Teilmaßnahmen mit Wirkung im Bereich ²						
	Code	bestehend/ neu ¹	Beschreibung		Klima	Ener- gie	Was- ser	Biodi- versität	Milch	Immo- vation	Breit- band
RP	121	B	Mittelaufstockung	5.000.000					1		
	126	B	Hochwasserschutz Mittelaufstockung	850.000	1						
	214	B	Aufstockung bestehender Teilmaßnahmen	19.212.772	1			2			
	311	B	Energieproduktion aus erneuerbaren Quellen	1.000.000		1					
	321	B	Breitbandinfrastrukturen	2.300.000							1
SH	121	N	Teilmaßnahme Investitionsbeihilfen für Milchviehbetriebe	17.100.000					1		
	214	N	neue und Änderung bestehender Teilmaßnahmen	5.500.000				1			
	321	N	Teilmaßnahme Breitbandinfrastruktur	3.389.156							1
	323	B/N	Teilmaßnahmen Moorschutz, Gewässermaßnahmen WRRL	19.120.000			1	1			
	413	N	Teilmaßnahme Vorhaben für Klimawandel, erneuerbare Energien, Innovation	13.570.000	1	1				1	
SL	114	N	Beratung von Landwirten zur Reduzierung von Treibhausgasen und Anpassung an den Klimawandel	290.341	1						
	214	B	Änderung von Teilmaßnahmen	2.400.000	1			2			
	215	N	Sommerweidehaltung Milchvieh (NRR)	600.000					1		
SN	121	B	Mittelaufstockung	25.894.550					1		
	214	B/N	neue und Änderung bestehender Teilmaßnahmen	31.396.000	1		2	4			
	321	N	Teilmaßnahme Energie aus Biomasse	13.745.578		1					
ST	121	B	Mittelaufstockung	4.959.245					1		
	214	B/N	neue und Änderung bestehender Teilmaßnahmen	81.733.753	1		2	1			
TH	121	N	Teilmaßnahme für Tierhaltungs- und große Unternehmen	21.016.970					1		
	214	B/N	neue und Änderung bestehender Teilmaßnahmen	42.383.330	3			4			

¹ B = "bestehend", N = "neu", B/N = "bestehende" und "neue" Teilmaßnahmen laut Kennzeichnung im Programmtext

² Hauptwirkung laut Kennzeichnung im Programmtext

Quelle: Entwicklungsprogramme der Länder (Stand 2009), Gliederungspunkte 5.3.6 und 6.3.

Verzeichnis der Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie

- Nr. 01/2008 Margarian A:
Sind die Pachten im Osten zu niedrig oder im Westen zu hoch?
- Nr. 02/2008 Lassen B, Friedrich C, Prübe H:
Statistische Analysen zur Milchproduktion in Deutschland – Geografische Darstellung (Stand: Januar 2008)
- Nr. 03/2008 Nitsch H, Osterburg B, von Buttlar Ch, von Buttlar HB:
Aspekte des Gewässerschutzes und der Gewässernutzung beim Anbau von Energiepflanzen
- Nr. 04/2008 Haxsen G:
Calculating Costs of Pig Production with the InterPIG Network
- Nr. 05/2008 Efken J:
Online-Befragung von Erhalterinnen seltener Nutztiere oder Nutzpflanzen zu Ihren Aktivitäten und Einstellungen
- Nr. 06/2008 Rudow K, Pitsch M:
Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Landkreis Oberallgäu (Bayern)
- Nr. 07/2008 Daub R:
Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Landkreis Vogelsberg (Hessen)
- Nr. 08/2008 Haxsen G:
Interregionale und internationale Verflechtung der Ferkelversorgung in Deutschland – Berechnung regionaler Versorgungsbilanzen und Kalkulationen der Produktionskosten für Ferkel im interregionalen sowie internationalen Vergleich
- Nr. 09/2008 Lassen B, Isermeyer F, Friedrich C:
Milchproduktion im Übergang – eine Analyse von regionalen Potenzialen und Gestaltungsspielräumen

- Nr. 10/2008 Gasmi S:
Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Landkreis St. Wendel (Saarland)
- Nr. 11/2008 Pohl C:
Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Altmarkkreis Salzwedel (Sachsen-Anhalt)
- Nr. 12/2008 Gömann H, Heiden M, Kleinhanß W, Kreins P, von Ledebur EO, Offermann F, Osterburg B, Salamon P:
Health Check der EU-Agrarpolitik – Auswirkungen der Legislativvorschläge
- Nr. 13/2008 von Ledebur EO, Ehrmann M, Offermann F, Kleinhanß W:
Analyse von Handlungsoptionen in der EU-Getreidemarktpolitik
- Nr. 14/2008 Ehrmann M, Kleinhanß W:
Review of concepts for the evaluation of sustainable agriculture in Germany and comparison of measurement schemes for farm sustainability.
- Nr. 01/2009 Gömann H, Kleinhanß W, Kreins P, von Ledebur EO, Offermann F, Osterburg B, Salamon P:
Health Check der EU-Agrarpolitik – Auswirkungen der Beschlüsse
- Nr. 02/2009 Schmitz J, von Ledebur, EO:
Maispreisverhalten – Maispreistransmission während des Preisbooms an den Terminmärkten
- Nr. 03/2009 Osterburg B, Nieberg H, Rüter S, Isermeyer F, Haenel HD, Hahne J, Krentler JG, Paulsen HM, Schuchardt F, Schweinle J, Weiland P:
Erfassung, Bewertung und Minderung von Treibhausgasemissionen des deutschen Agrarsektors und Verbraucherschutz
- Nr. 04/2009 Osterburg B, Röder N, Elsasser P, Dieter M, Krug J:
Analyse ausgewählter internationaler Studien und Dokumente über Kosten und Potenziale der Minderung von Treibhausgasemissionen sowie des Aufbaus und der Erhaltung von C-Senken im deutschen Agrar- und Forstsektor

- Nr. 05/2009 Lutter M:
Strukturwandel in der europäischen Milchviehhaltung: Ergebnisse einer regional differenzierten Befragung
- Nr. 06/2009 Pufahl A:
Einkommens- und Beschäftigungswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen, der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete und der Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen
- Nr. 07/2009 Osterburg B, Nitsch H, Laggner B, Roggendorf W:
Auswertung von Daten des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems zur Abschätzung von Wirkungen der EU-Agrarreform auf Umwelt und Landschaft
- Nr. 08/2009 Lassen B, Busch G:
Entwicklungsperspektiven der Milchproduktion in verschiedenen Regionen Niedersachsens– ein agri benchmark dairy-Projekt (in Arbeit)
- Nr. 01/2010 Plankl R, Weingarten P, Nieberg H, Zimmer Y, Isermeyer F, Krug J, Haxsen G:
Quantifizierung „gesellschaftlich gewünschter, nicht marktgängiger Leistungen“ der Landwirtschaft
- Nr. 02/2010 Steinrück B, Küpper P:
Mobilität in ländlichen Räumen unter besonderer Berücksichtigung bedarfsgesteuerter Bedienformen des ÖPNV
- Nr. 03/2010 Tietz A:
Auswirkungen von Health Check und EU-Konjunkturprogramm auf die ländlichen Entwicklungsprogramme der deutschen Bundesländer