

Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum

Kapitel 10

Kapitelübergreifende Fragestellungen

Projektbearbeitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Andrea Pufahl

Institut für Ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Braunschweig

November 2005

Inhaltsverzeichnis	Seite
10 Kapitelübergreifende Fragen	1
10.1 Verwendete Daten	1
10.2 Zielstruktur auf Programmebene	2
10.3 Thematische kapitelübergreifende Bewertungsfragen	4
10.3.1 Beitrag des Programms zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen (Frage 1)	4
10.3.1.1 Kontext	4
10.3.1.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen	6
10.3.1.3 Fazit	11
10.3.2 Beitrag des Programms zur Sicherung der Beschäftigung im ländlichen Raum (Frage 2)	13
10.3.2.1 Kontext	13
10.3.2.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen	14
10.3.2.3 Fazit	21
10.3.3 Beitrag des Programms zum Erhalt und zur Verbesserung des Einkommens der ländlichen Bevölkerung (Frage 3)	22
10.3.3.1 Kontext	22
10.3.3.3 Fazit	31
10.3.4 Beitrag des Programms zur Verbesserung der Marktposition von land- und forstwirtschaftlichen Grunderzeugnissen (Frage 4)	33
10.3.4.1 Kontext	33
10.3.4.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen	37
10.3.4.3 Fazit	43
10.3.5 Beitrag des Programms zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt (Frage 5)	45
10.3.5.1 Kontext	45
10.3.5.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen	47
10.3.5.3 Fazit	58
10.4 In welchem Umfang haben die Durchführungsbestimmungen die beabsichtigten Wirkungen des Programms maximiert? (Frage 6)	59
10.4.1 Interne und externe Synergie (Kriterium 6-1)	59
10.4.1.1 Interne Synergien	60
10.4.1.2 Betriebliche Synergien	65
10.4.1.3 Themenspezifische Kombinationen und Analysen	67
10.4.1.4 Externe Synergien	72
10.4.2 Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen (Kriterium 6-2)	76
10.4.3 Hebelwirkung (leverage effect) (Kriterium 6-3)	80
10.4.4 Mitnahmeeffekte (Kriterium 6-4)	81
10.4.5 Indirekte regionale Wirkungen (Kriterium 6-5)	83

10.5	Gesamtbetrachtung der Programmwirkungen und des Programmplanungsansatzes	84
10.5.1	Gesamtbetrachtung der Programmwirkungen	84
10.5.2	Vom Sinn und Unsinn einer Programmbewertung in sechs Fragen	86
10.5.4	Umsetzung der Empfehlungen aus der Halbzeitbewertung	86
10.6	Veränderte Rahmenbedingungen und Konsequenzen für die Neuprogrammierung 2007 bis 2013	91
10.6.1	ELER-Verordnung	91
10.6.2	GAP-Reform	94
	Literaturverzeichnis	97

Tabellenverzeichnis		Seite
Tabelle 10.1:	Verwendete Datenquellen	2
Tabelle 10.2:	Ziele der Förderkapitel des hessischen EPLR mit Bezug zu den thematischen kapitelübergreifenden Bewertungsfragen (Frage 1 bis 5)	3
Tabelle 10.3:	Beitrag des EPLR zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerung	7
Tabelle 10.4:	Alters- und Geschlechtsprofil der direkt begünstigten Bevölkerung	8
Tabelle 10.5:	Erwerbstätige nach Branchen, Erwerbstätigenentwicklung und Arbeitslosenquote in Hessen	14
Tabelle 10.6:	Beschäftigungswirkung des Programms	15
Tabelle 10.7:	Erhaltene und geschaffene Arbeitsplätze in der Land- und Forstwirtschaft 2000 bis 2004 (Indikator 2-1.1)	15
Tabelle 10.8:	Erhaltene und geschaffene Arbeitsplätze außerhalb der Land- und Forstwirtschaft 2000 bis 2004 (Indikator Q 2-2.1)	20
Tabelle 10.9:	Einkommenswirkung des Programms	26
Tabelle 10.10:	Einkommenswirkung innerhalb der Land- und Forstwirtschaft 2000 bis 2004 (Indikator Q 3-1.1)	26
Tabelle 10.11:	Einkommenswirkung außerhalb der Land- und Forstwirtschaft 2000 bis 2004 (Indikator Q 3-1.1)	29
Tabelle 10.12:	Leistungsentwicklung der Landwirtschaft in den Bundesländern im Vergleich zu Deutschland und der EU-15	35
Tabelle 10.13:	Anteil der Verkaufserlöse in Hessen an den Verkaufserlösen in Deutschland nach Marktsegmenten und Jahren	36
Tabelle 10.14:	Verkaufserlöse der Landwirtschaft in jeweiligen Preisen nach ausgewählten Erzeugnissen in Hessen 1999, 2001 und 2003 sowie Deutschland 2003	37
Tabelle 10.15:	Beitrag des Programms zur Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse	38
Tabelle 10.16:	Struktur-, Leistungs- und Produktivitätsvergleich der Milchviehhaltung	39
Tabelle 10.17:	Wirkungen des Programms zum Schutz/Verbesserung der Umwelt	48
Tabelle 10.18:	Umweltwirkungen der Fördermaßnahmen (2000 bis 2004), mit Schwerpunktsetzung auf Produktions- und Entwicklungsaspekte mit positiven Nebenergebnissen für die Umwelt (Indikator 5-1.2)	50

Tabelle 10.19:	Fördermaßnahmen, deren Realisierung mit negativen Umweltwirkungen verbunden sind (zusätzliche Indikator 5-5, 5-6, 5-7)	52
Tabelle 10.20:	Maßnahmen, die mit einem Erhalt oder der Entwicklung positiver Bodennutzungsformen verbunden sind (Indikator 5-2.1)	53
Tabelle 10.21:	Maßnahmen mit einem Beitrag zum qualitativen Gewässerschutz (Indikator 5-3.2)	54
Tabelle 10.22:	Maßnahmen, die zur Reduktion von Treibhausgasen und Ammoniak beitragen (Indikator 5-3.3)	56
Tabelle 10.23:	Maßnahmen, die einen Beitrag zum Erhalt oder Verbesserung der Landschaft leisten (Indikator 5-4.1)	58
Tabelle 10.24:	Synergieeffekte zwischen den Maßnahmen des hessischen EPLR	61
Tabelle 10.25:	Beispiele für Synergieeffekte zwischen Maßnahmen des hessischen EPLR	62
Tabelle 10.26:	Verteilung der wesentlichen Arten der Synergiegenese	63
Tabelle 10.27:	Geförderte landwirtschaftliche Betriebe 2000 bis 2004	65
Tabelle 10.28:	Häufigkeit der Kombination von Agrarumweltmaßnahmen mit anderen Maßnahmen 2003 und 2004	66
Tabelle 10.29:	Häufigkeit der Kombinationen von Ausgleichzulage und anderen Fördermaßnahmen 2003 und 2004	66
Tabelle 10.30:	Teilnehmer an Agrarumweltmaßnahmen in Hessen unterschieden nach Teilnehmern an Modulationsmaßnahmen im Jahr 2004	67
Tabelle 10.31:	Förderung von Ökolandbaubetrieben durch das AFP, 2002 bis 2004	68
Tabelle 10.32:	Ökologisch wirtschaftende Betriebe, Ausgleichszulage und andere Agrarumweltmaßnahmen	68
Tabelle:10.33:	Vor- und Nachteile der Förderung neuer Techniken über das AFP oder Agrarumweltmaßnahmen	72
Tabelle 10.34:	Beispiele für externe Synergien	74
Tabelle 10.35:	Betriebliche Merkmale geförderter landwirtschaftlicher Betriebe	77
Tabelle 10.36:	Anteile der privaten und öffentlichen Zuwendungsempfängern von Maßnahmen des Schwerpunkts C	78
Tabelle 10.37:	Private Folgeinvestitionen aufgrund von öffentlichen Dorferneuerungsmaßnahmen	81
Tabelle 10.38:	Hinweise auf Mitnahmeeffekte der Kapitelbewerter	82
Tabelle 10.39:	Umsetzung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung	87
Tabelle 10.40:	Synoptische Zusammenstellung und Kommentierung der wesentliche Inhalte/Änderungen im Zuge der ELER-Verordnung	93

Tabelle 10.41:	Wesentliche Einflüsse der GAP-Reform und Ausgestaltung der Maßnahmen in der künftigen Förderperiode	96
----------------	---	----

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 10.1:	Bestandteile der Programmbewertung	1
Abbildung 10.2:	Verteilung der getätigten öffentlichen Aufwendungen nach Wirkungsintensitäten „Stabilisierung der ländlichen Bevölkerung“	12
Abbildung 10.3:	Verteilung der getätigten öffentlichen Aufwendungen nach Wirkungsintensitäten „Sicherung der Beschäftigung“	22
Abbildung 10.4:	Gesamteinkommen des Inhaberehepaares konventioneller und ökologischer Betriebe (2003/04) und Jahresbruttoeinkommen hessischer Haushalte (1998) in Euro	25
Abbildung 10.5:	Verteilung der getätigten öffentlichen Aufwendungen nach Wirkungsintensitäten „Sicherung des Einkommens“	33
Abbildung 10.6:	Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen in der Land-, Forstwirtschaft und Fischerei im Vergleich zum sekundären und tertiären Sektor (1991=100)	34
Abbildung 10.7:	Verteilung der getätigten öffentlichen Aufwendungen nach Wirkungsintensitäten „Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse“	44
Abbildung 10.8:	Verteilung der getätigten öffentlichen Aufwendungen nach Wirkungsintensitäten zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt	59
Abbildung 10.9:	Verteilung öffentlicher Aufwendungen mit positiven Wirkungen im Bereich Bevölkerung, Beschäftigung, Einkommen, Marktposition und Umwelt	85
Abbildung 10.10:	Entkopplung, GAP-Reform und Modulation – Wirkungen auf das EPLR	95

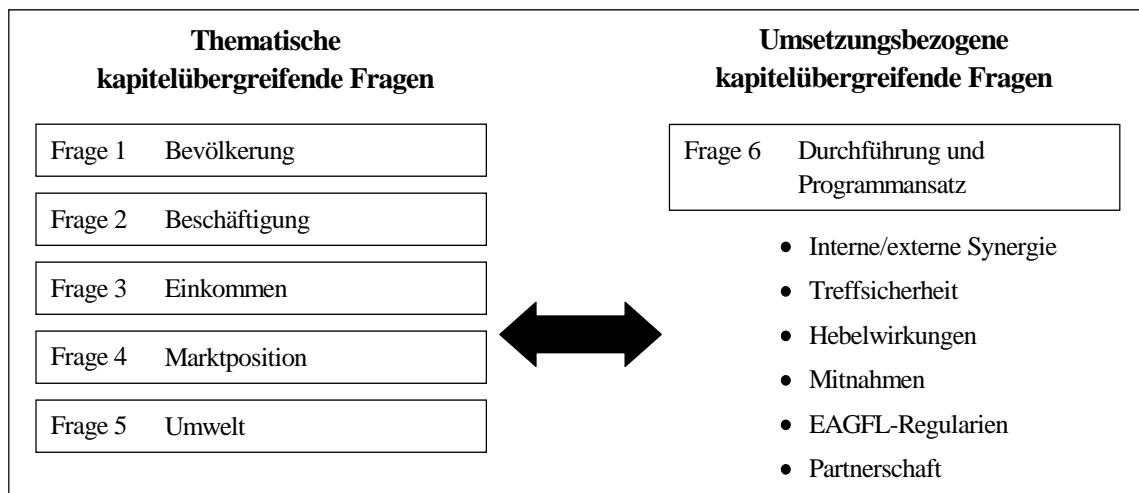
Kartenverzeichnis

Karte 10.1:	Bevölkerungsentwicklung in den Landkreisen und kreisfreien Städten Hessens (2002 bis 2020)	5
Karte 10.2:	Verfügbares Einkommen privater Haushalte je Einwohner und jährliche Veränderungsrate (1995 bis 2002) in Hessen	24

10 Kapitelübergreifende Fragen

Die kapitelübergreifenden Bewertungsfragen gliedern sich in zwei Bereiche: Die Fragen 1 bis 5 sind als thematische Verdichtung der Ergebnisse der Förderkapitel zu verstehen; die Frage 6 behandelt die verwaltungsmäßige Umsetzung des hessischen EPLR (vgl. Abbildung 10.1).

Abbildung 10.1: Bestandteile der Programmbewertung



Quelle: Eigene Darstellung.

10.1 Verwendete Daten

Tabelle 10.1 zeigt die erschlossenen Datenquellen und deren Verwendung in der Programmbewertung. Die verwendete Methodik ist der Halbzeitbewertung (Kapitel 10) zu entnehmen (FAL et al., 2003).

Tabelle 10.1: Verwendete Datenquellen

Datenart	Datenquelle	Zeitpunkt		Daten		Verwendung nach Arbeitsschritten						
		Halbzeitbewertung (2003)	Aktualisierung (2005)	qualitativ	quantitativ	Administrative Umsetzung	Rahmenbedingungen	Vollzug	Regionale Inanspruchnahme	Kontext	Wirkungen	
Primär	Standardisierte Fragebögen Letztempfänger und Bewilligungsstellen der Kapitelbewerterteams	X		X	X	X						X
	Leitfadengestützte Befragung des Programmkoordinators	X	X	X		X	X	X				
	Programmworkshop	X	X	X		X	X	X	X			
	Standardisierter Fragebogen Maßnahme g: Umwelteffekte und konj. Beschäftigungseffekte	X		X	X							X
	Standardisierter Fragebogen Maßnahme a: Konjunkturelle Beschäftigungseffekte	X	X	X	X							X
	Schnittstellenworkshop		X	X		X						X
	EFRE-Fondsverwalter - Fragebogen		X	X		X	X					X
Sekundär	Zahlstellendaten: Kreuzchentabelle der EU-Haushaltsjahre 2000 bis 2004	X	X		X			X	X			
	Zahlstellendaten: Rechnungsabschlüsse 2000 bis 2004	X	X		X			X				
	Monitoring 2000 bis 2004 (GAK und EU)	X	X		X			X	X	X		
	Indikative Finanzpläne	X	X		X			X				
	Daten aus der Landesstatistik	X	X		X		X				X	X
	Ergebnisse der Kapitelbewerter	X	X	X	X	X			X			X
	Literatur			X							X	X
	Programmdokumente	X	X	X	X	X	X	X				
Förderdaten und FNN				X								X

Quelle: Eigene Darstellung.

10.2 Zielstruktur auf Programmebene

Die Entwicklungsstrategie des hessischen EPLR ist auf drei Förderschwerpunkte ausgerichtet (HMULF, 2000, S. 97):

- Ziel A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft,
- Ziel B: Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen,

– Ziel C: Anpassung und Entwicklung der ländlichen Räume als Lebensraum.

Die Gesamtstrategie ist dem Grundsatz verpflichtet, die wirtschaftliche Situation und die Lebensverhältnisse in den ländlichen Räumen zu verbessern (HMULF, 2000, S. 136).

Um den hessischen EPLR einer Programmbewertung zugänglich zu machen, wird ein Bezug zwischen den Zielen der einzelnen Maßnahmen des EPLR und den thematischen kapitelübergreifenden Bewertungsfragen hergestellt (vgl. Tabelle 10.2).

Tabelle 10.2: Ziele der Förderkapitel des hessischen EPLR mit Bezug zu den thematischen kapitelübergreifenden Bewertungsfragen (Frage 1 bis 5)

			Querschnittsfragen	Frage 1				Frage 2		Frage 3		Frage 4			Frage 5			
			Wirkungsfelder	Stabilisierung der ländlichen Bevölkerung				Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung		Sicherung und Verbesserung des Einkommens		Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse durch			Erhalt/Verbesserung der Umwelt			
Förderschwerpunkt	Kapitel	Haushaltslinienkürzel	Kriterien Maßnahmentitel	Altersprofil der begünstigten Bevölkerung	Geschlechtsprofil der begünstigten Bevölkerung	Verringerung der Abwanderung	Verbesserung der Lebensqualität	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	Verbesserung der Qualität oder Wettbewerbsfähigkeit	positive Umsatz-, Preisentwicklung	Maßnahmen mit positiven Umwelteffekten	umweltausweisliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	Reduzierung des quantitativen/qualitativen Ressourcenverbrauchs	Erhalt und Verbesserung von Landschaften
A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit	I	a1/a2/b	Investitionsförderung/Produktivitätsinnovation einschließl. Junglandwirteförderung	●				●		●		●	○	○	●	○	○	○
		g1/g2	Verarbeitung/Vermarktung	●			○	●	●	●	●	●	●	●	○		○	○
B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen	VI	v e	Benachteiligte Gebiete			○	●	●		●					●	●		●
		f1	Agrarumweltmaßnahmen, HEKUL inkl. Modulation				○ 1)								●	○	●	○
		f2	Vertragsnaturschutz, HELP												○		○	●
		h.i	Forstwirtschaftliche Maßnahmen				●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●
C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume	IX	k	Flurbereinigung				●			●		●		●				●
		m	Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätserzeugnisse										●					
		n	Dienstleistungseinrichtungen im Rahmen der regionalen Entwicklung			○	●			●		●						
		o	Dorferneuerung und Schutz des ländlichen Kulturerbes				●			○	○				○			○
		s1	Fremdenverkehrstätigkeiten				●	●	●	●	●	●						
		w	Integrierte Entwicklungsstrategien															

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.
1) Erhaltung ländlicher Lebensraum.

Quelle: Eigene Darstellung.

10.3 Thematische kapitelübergreifende Bewertungsfragen

10.3.1 Beitrag des Programms zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen (Frage 1)

10.3.1.1 Kontext

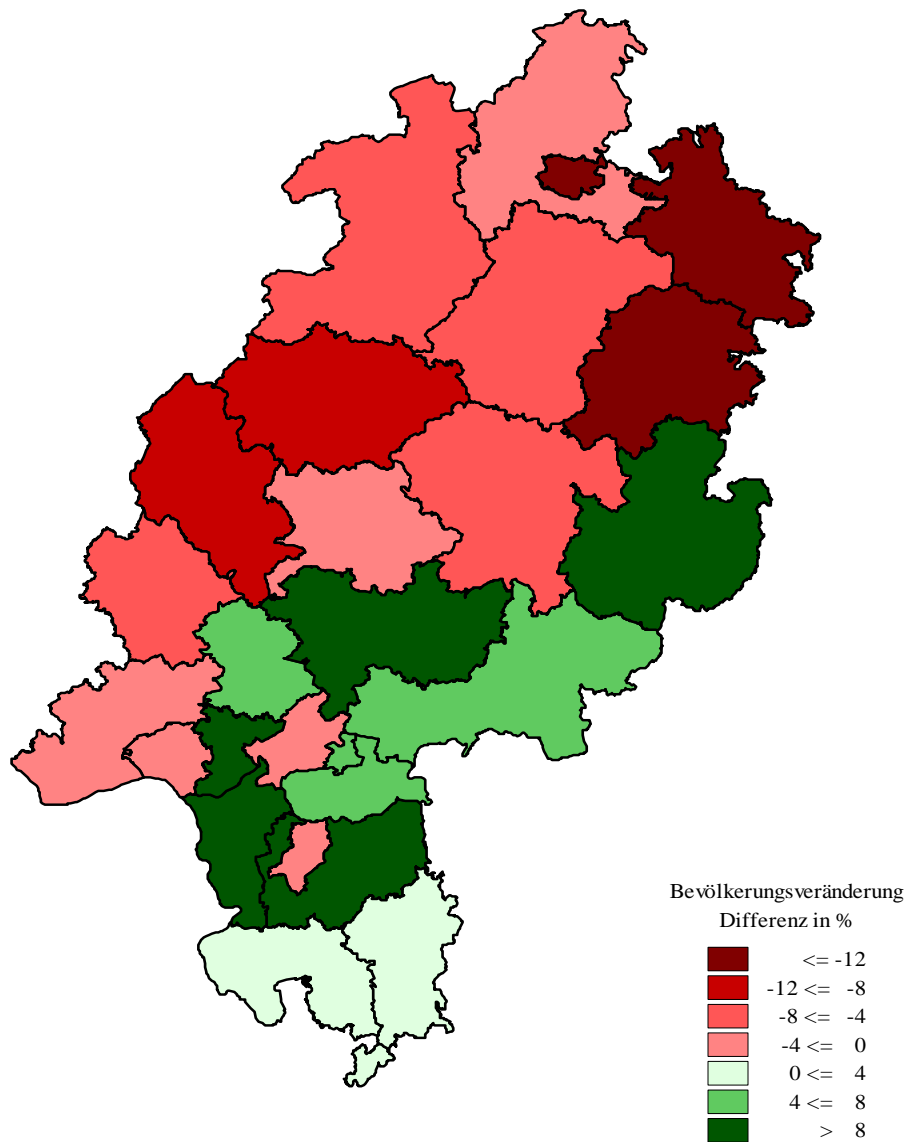
Etwa 15 % (1 Mio.) der hessischen Bevölkerung lebt in ländlichen Regionen (FEH, 2001). Die durchschnittliche Bevölkerungsdichte in Hessen beträgt 287 Einwohner je km² und liegt damit über dem bundesdeutschen Durchschnitt. Dem dicht besiedelten Süden Hessens (Rhein-Main-Gebiet) und der Region Kassel stehen allerdings die dünn besiedelten Landkreise in Mittel- und Nordhessen mit einer durchschnittlichen Einwohnerdichte von 110 Einwohner je km² gegenüber (BBR, 2003b).

Im Vergleich zu den Stadt- und Verdichtungsräumen verbuchten die ländlichen Räume in den 1990er Jahren überdurchschnittliche Wanderungsgewinne. Dieser Vorsprung ist mittlerweile geschrumpft. Im Zeitraum 1990 bis 2003 ist in etwa 17 % der hessischen Gemeinden die Bevölkerungszahl zurückgegangen. Die Hauptursache für diese Entwicklung liegt in der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, d. h. im Geburtendefizit bzw. Sterbeüberschuss.

Ein Bevölkerungsrückgang (2000 bis 2002) auf Grund von Abwanderung findet gegenwärtig nur in den kreisfreien Städten Kassel und Frankfurt, in den Landkreisen Werra-Meißner und Hersfeld-Rothenburg sowie in einzelnen Gemeinden des Vogelsberges und des südlichen Odenwaldkreises statt (Statistisches Bundesamt, 2004c).

Einen Überblick über die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung 2000 bis 2020 auf Landkreisebene gibt Karte 10.1. Die Bevölkerungsprognose des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) sowie Modellrechnungen des Statistischen Landesamtes Hessen gehen weiterhin von einer stagnierenden Bevölkerung aus (BBR, 2003a; HSL, 2005b). In den nördlichen Landesteilen, die schon in den zurückliegenden Jahren von einem Bevölkerungsrückgang betroffen waren, wird sich dieser Trend fortsetzen und zukünftig auch auf Landkreise nördlich des Rhein-Main-Gebietes übergreifen.

Karte 10.1: Bevölkerungsentwicklung in den Landkreisen und kreisfreien Städten Hessens (2002 bis 2020)



Minimum: Kassel (-20,8)
Maximum: Wetteraukreis (23,9)
Land Hessen Durchschnitt (1,7)

Quelle: FEH (2004).

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
Aktualisierung der 6-Länder-Halbezeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Der Altenquotient¹ lag im Jahr 2003 im Landesdurchschnitt bei 43 %. Das heißt, 100 Personen im erwerbsfähigen Alter stehen 43 Personen im nicht-erwerbsfähigen Alter gegenüber. Bis zum Jahr 2020 wird ein Anstieg des Altenquotienten auf etwa 55 % erwartet (HSL, 2005b). In den Landkreisen Werra-Meißner, Hersfeld-Rothenburg und Vogelsberg wird der Altenquotient deutlich über dem hessischen Durchschnitt liegen.

Zur Beantwortung der Frage 1 wird auch das Alters- und Geschlechtsprofil der begünstigten Bevölkerung – überwiegend die Leiter landwirtschaftlicher Betriebe und ihre Familienangehörigen – erhoben. Die in der hessischen Landwirtschaft tätigen Personen sind im Durchschnitt älter als die Erwerbstätigen in Hessen. Das hohe Durchschnittsalter ist jedoch kein spezifisches hessisches, sondern ein sektorales Charakteristikum. Über 97 % der landwirtschaftlichen Betriebe in Hessen sind Familienbetriebe, die durch ein Betriebsleiterpaar bewirtschaftet werden. Weniger als 10 % dieser Betriebe werden von Frauen geführt. Frauen arbeiten überwiegend als mithelfende Familienarbeitskraft auf dem Betrieb mit und stellen etwa 35 % der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft (hessischer Durchschnitt: 45 %) (vgl. Tabelle 10.4).

10.3.1.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Tabelle 10.3 zeigt eine zusammenfassende Darstellung des Beitrags des hessischen EPLR zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahl.

¹ Anteil der über 60-Jährigen bezogen auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 21 und 60 Jahren.

Tabelle 10.3: Beitrag des EPLR zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerung

Förderschwerpunkt	A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit		B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen				C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume					
	Kapitel	I	VII	V	VI			IX				
VO-Kürzel	a1/a2, b	g1/g2	e	f1	f2	h, i	k	m	n	o	s1	w
Stabilisierung der ländlichen Bevölkerung	Altersprofil der begünstigten Bevölkerung	0							?	(+)	?	
	Geschlechtsprofil der begünstigten Bevölkerung								?		?	
	Verringerung der Abwanderung			(+)							(++)	
	Verbesserung der Lebensqualität			(+)	+	++	+	++		(+++)	+++	+

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
keine Wirkung, trotz Zielsetzung : 0
in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

Quelle: Eigene Darstellung.

Das Alters- und Geschlechtsprofil der begünstigten Bevölkerung (Kriterium 1-1, 1-2)

Die direkt begünstigten Personen des Programms sind überwiegend die Betriebsleiter landwirtschaftlicher Betriebe und deren Familienangehörige. Mit Ausnahme der Junglandwirteförderung können alle Maßnahmen unabhängig vom Alter und Geschlecht in Anspruch genommen werden.

Die **Agrarinvestitions- und Junglandwirteförderung** (a/b) wird überwiegend von Betriebsleitern im Alter zwischen 35 und 45 Jahren in Anspruch genommen. Dieses Ergebnis deckt sich mit dem des Agrarberichtes, der die höchste Investitionstätigkeit für diese Altersklasse ausweist (BMVEL, 2005a). Hoferben übernehmen i. d. R. den Betrieb im Alter zwischen 30 und 40 Jahren. Im Anschluss an die Hofübergabe werden umfangreiche Investitionen getätigt. Ältere Landwirte nehmen in den letzten zehn Jahren ihrer Berufstätigkeit wenig Investitionen vor, da sie einerseits nicht mehr in den Genuss der Investitionswirkung kommen und andererseits bestrebt sind, ihren privaten Kapitalstock zur Alterssicherung auszubauen (Schmitt, 1996).

Wer innerhalb des Betriebes von der Förderung profitiert, ist von der betriebsinternen Arbeitsteilung und vom Gegenstand der Förderung abhängig: Investitionen zur Diversifizierung (Bewirtung, Vermarktung) treffen i. d. R. eher das Zeitbudget von Frauen, obwohl der zumeist männliche Betriebsleiter formal der Zuwendungsempfänger ist. Rationalisierungsinvestitionen erleichtern die Hofarbeiten, die auf Grund der Schwere oft von Männern ausgeführt werden, aber auch zur Entlastung der mithelfenden Familienarbeitskraft

führen können. Eine geschlechtsspezifische Betrachtung der begünstigten Personen ist auf betrieblicher Ebene daher wenig sinnvoll

Die **Junglandwirteförderung** (b) beinhaltet einen erhöhten Zuschuss für Hofnachfolger oder Existenzgründer, die jünger als 40 Jahre sind. Ziel ist es, einen Anreiz für die Hofnachfolge zu geben, um so eine flächendeckende Bewirtschaftung sicherzustellen (HMULF, 2000, S. 146). Aus Sicht befragter Betriebsleiter hatte die Junglandwirteförderung in 75 % der Fälle keinen Einfluss auf die betriebliche Entwicklung. Aus Sicht der Berater und Betreuer bewirkt die Junglandwirteförderung einen Vorzieheffekt der Hofübergabe, dessen Nutzen für die agrarstrukturelle Entwicklung marginal ist (vgl. Kapitel 3, Punkt 3.6.9).

Tabelle 10.4: Alters- und Geschlechtsprofil der direkt begünstigten Bevölkerung

Förderkapitel	Anzahl	Stichprobe	Anteil Altersklassen in %			Anteil Geschlecht in %	
			< 35	35 - 44	> 45	männlich	weiblich
Erwerbstätige Hessen	2.702.000		31	31	38	55	45
BetriebsleiterInnen	24.200		12	32	56 ¹⁾	91	9 ¹⁾
Familien-AK	53.700		19	25	56	65	35
Maßnahmen	Förderfälle						
AFP/Junglandwirteförderung (a/b)	1.107 ²⁾	36 ³⁾	19	58	22	60	40
Ausgleichszulage (e)	12.513 ⁴⁾	14.931 ⁵⁾	54	...	...
Agrarumweltmaßnahmen (f)	12.060 ⁴⁾	554	8	37	53	...	...
Forst (h, i)	7.115 ²⁾	166	7	35	58	männlich > weiblich	

1) Für Deutschland 2003. 2) Förderfälle 2000-2004. 3) Baden-Württemberg, Bayern. 4) Förderfälle 2004.

5) Einzelunternehmen in benachteiligten Gebieten lt. Landwirtschaftszählung (1999).

AFP: Agrarinvestitionsförderung. ...= Keine Angabe möglich.

Quelle: HSL (2005c), Statistisches Bundesamt (2003a), Beiträge aus den Kapiteln.

Das Alter der Betriebsleiter der durch die **Ausgleichszulage** (e) und **Agrarumweltmaßnahmen** (f) geförderten Betriebe weicht nur unwesentlich vom Durchschnitt ab. Maßnahmen im Bereich Forst (h, i) werden eher von älteren Betriebsleitern in Anspruch genommen.

Die Abwanderung der Bevölkerung aus den ländlichen Räumen wurde verringert (Kriterium 1-3)

Die Unterbindung der Abwanderung aus dem ländlichen Raum ist lediglich für die Ausgleichszulage (e) und die Förderung von Dienstleistungseinrichtungen (n) als Nebenziel verankert (vgl. Tabelle 10.2).

Eine Abwanderung der Bevölkerung aus dem ländlichen Raum findet in den Landkreisen Werra-Meißner, Hersfeld-Rothenburg und in einzelnen Gemeinden des Vogelsbergs und

des südlichen Odenwaldkreises statt. Eine Ursache für die Abwanderung ist die anhaltend schlechte wirtschaftliche Entwicklung aufgrund der ungünstigen regionalen Wirtschaftsstruktur. Das produzierende Gewerbe sowie die Land- und Forstwirtschaft als schrumpfende Sektoren sind in diesen Landkreisen deutlich überrepräsentiert (HSL, 2005c). Ansatzpunkte für eine Verbesserung bzw. Verhinderung einer weiteren Verschlechterung bestehen in der Stabilisierung der Entwicklung in den schrumpfenden Sektoren bei gleichzeitiger Ausweitung wachsender Branchen, wie z. B. dem Dienstleistungsgewerbe.

Mit dem hessischen EPLR wird schwerpunktmäßig die Stabilisierung der Entwicklung im primären Sektor verfolgt, also der Erhalt landwirtschaftlicher Betriebe. Etwa zwei Drittel der bisher verausgabten Programmmittel fließen in den primären Sektor: 50 % in Maßnahmen mit eher strukturkonservierenden, z. T. umweltrelevanten Wirkungen (Ausgleichszulage (e), Agrarumwelt (f)) und lediglich 25 % in Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft (AFP (a), Verarbeitung und Vermarktung (g)).

Der Erhalt bestehender Strukturen durch Subventionen, insbesondere der Strukturen im primären Sektor, kann nicht Ziel öffentlicher Förderpolitik sein. Ziel der (Agrar-) Strukturpolitik sollte vielmehr die Gewährung vorübergehender Beihilfen zur Bewältigung und zur Beschleunigung des Strukturwandels sein.

Die landwirtschaftliche Bevölkerung tendiert ohnehin, selbst bei Aufgabe des landwirtschaftlichen Betriebes, eher weniger zur Abwanderung. Grund hierfür ist die häufig hohe Verbundenheit mit der Region und der umfangreiche Grundbesitz (Hofstellen, Boden).

Etwa ein Viertel der Programmmittel wurde für die Maßnahmen **Dorferneuerung** (o), **Dienstleistungsunternehmen** (n) und **Fremdenverkehr** (s) verausgabt. Diese Maßnahmen können der Abwanderung der Bevölkerung entgegenwirken, z. B. durch Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen, Versorgungseinrichtungen und durch den Erhalt und die Verbesserung der Lebensqualität in den Dörfern. Die Maßnahmen werden zudem gezielt in die vom Bevölkerungsrückgang betroffenen Gebiete Nordhessens gesteuert und dort besonders häufig in Anspruch genommen.

Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum (Zusatzkriterium 1-4)

Das Kriterium 1-4 wurde zusätzlich in den Fragenkatalog der EU-KOM aufgenommen und mit den Indikatoren „Verbesserung der Wohn- und Erholungsfunktion“ (Indikator 1-4.1) und „Verbesserung der Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen“ (Indikator 1-4.2) unterlegt.

Verbesserung der Wohn- und Erholungsfunktion (Indikator 1-4.1)

Die wichtigste Maßnahme zur Verbesserung der Wohnsituation im ländlichen Raum ist die **Dorferneuerung** (o). Der überwiegende Anteil der verausgabten Mittel wird für bauliche Investitionen, z. B. für den Erhalt Ortsbild prägender Bausubstanz, die Gestaltung von Straßen und Plätzen und die Schaffung von Wohnraum (Umnutzung) verausgabt. Die Förderung des **Fremdenverkehrs** (s) verbessert die infrastrukturellen Voraussetzungen für den Tourismus in der Region und schafft gleichzeitig neue Einkommens- und Beschäftigungsquellen für die ländliche Bevölkerung.

Der Erhalt der Kulturlandschaft und die Bereitstellung von Erholungsräumen sind unmittelbar mit der landwirtschaftlichen Nutzung verbunden. Die grünlandbezogenen **Agrarumweltmaßnahmen** (f) stabilisieren extensive Nutzungsformen und die jeweilige standorttypische Vegetation. Die durch den Vertragsnaturschutz geförderten Biototypen, z. B. Streuobstwiesen, strukturreiches Grünland und Magerrasen mit Gebüschanteilen tragen zum Erhalt der Vielfalt des Landschaftsbildes bei. Durch Nutzungsverträge für abgelegene und schwer zugängliche Flächen wird ein Brachfallen bzw. deren Verbuschung vermieden. Dies gilt insbesondere in den für den Tourismus bedeutsamen Mittelgebirgsgebiete. Mit Einschränkungen und regionalen Unterschieden gilt dies auch für die **Ausgleichszulage** (e).

Waldbauliche Maßnahmen (i) fördern die Pflege bzw. Veränderung des Waldaufbaus, z. B. die Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft. Mischbestände bzw. reine Laubholzkulturen sind nicht nur standorttypisch, sondern auch visuell ansprechender als reine Nadelgehölzbestände. Allerdings macht die Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft nur ein Bruchteil der geförderten Flächen aus - etwa 10 % der geförderten waldbaulichen Maßnahmen bzw. 0,5 % aller forstlichen Maßnahmen.

In 64 der 120 bislang geförderten **Flurbereinigungsverfahren** (k) ist die Verbesserung der Erholungsfunktion als explizites Ziel benannt. Ein Ansatzpunkt hierfür ist der Neubau bzw. die Erneuerung von Wegen, die vielfach in überörtliche touristische Wegekonzepte eingebunden sind (Radfernwanderwege) oder zur Erschließung von Sehenswürdigkeiten dienen. Die Wohnortqualität in den Dörfern wird v. a. durch den Neubau von Ortsrandwegen verbessert, die den landwirtschaftlichen Verkehr aus der Ortsmitte binden, sowie durch bodenordnerische Maßnahmen, die die Voraussetzung für raumbeanspruchende Projekte im Ort schaffen (Spiel- und Dorfplätze).

Verbesserung der Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen (Indikator 1-4.2)

Die bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung ist v. a. in sehr dünn besiedelten ländlichen Räumen Nordhessens relevant. Die Förderung von **Dienstleistungseinrichtungen** (n) trägt dazu bei, das soziokulturelle Angebot im ländlichen Raum zu verbessern. Die geför-

derten Projekte reichen von Einrichtungen zur Verbesserung der Grundversorgung, des kulturellen und des gastronomischen Angebotes und richten sich an sehr unterschiedliche Zielgruppen, wie z. B. Familien, Frauen und Jugendliche, Spätaussiedler, Menschen mit Behinderungen und kranke Menschen.

Durch die **Dorferneuerung** (o) werden Projekte gefördert, die sich unmittelbar positiv auf die soziokulturelle Situation vor Ort auswirken und die für die Freizeitgestaltung der Dorfbewohner wichtig sind. Insgesamt wurden 26 Planungen und 47 bauliche Projekte in diesem Bereich gefördert. Schwerpunkt der Maßnahmen waren dörfliche Gemeinschaftseinrichtungen (Dorfgemeinschaftshäuser, Bürgerhäuser) sowie Jugendräume. Bei der Dorfentwicklungsplanung wurden insbesondere die Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen berücksichtigt.

10.3.1.3 Fazit

Die Abwanderung der Bevölkerung aus ländlichen Gebieten betrifft aktuell nur die Landkreise Werra-Meißner und Hersfeld-Rothenburg. Mit dem zunehmenden demographischen Wandel werden sich die Abwanderungstendenzen in den bisher betroffenen Gebieten verstärken und auf weitere Gebiete, v. a. in Nord- und Mittelhessen übergreifenden. Gleichzeitig wird sich der Altersdurchschnitt der ländlichen Bevölkerung überdurchschnittlich nach oben verschieben.

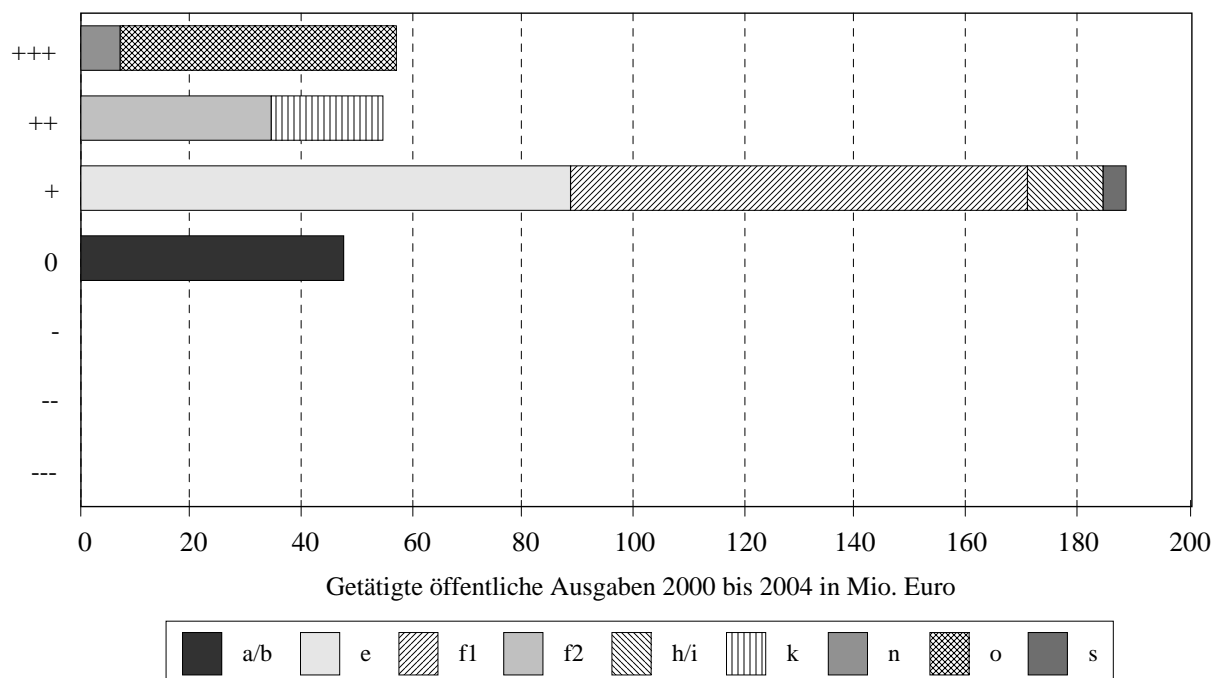
Der hessische EPLR kann dieser Entwicklung nur wenig entgegensetzen. Der überwiegende Anteil der Programmmittel fließt an landwirtschaftliche Betriebe und begünstigt damit die Betriebsleiter und deren Familienmitglieder. Da die landwirtschaftliche Bevölkerung nur einen geringen Anteil (geschätzt 10 bis 15 %) an der ländlichen Bevölkerung hat und die Maßnahmen maximal strukturkonservierend wirken, d. h. die Aufgabe landwirtschaftlicher Betriebe zeitlich verzögern, jedoch nicht langfristig verhindern, kann eine Abwanderung der ländlichen Bevölkerung durch sektorale Fördermaßnahmen, wie der **Ausgleichszulage** (e), nicht verhindert werden.

Das größte Potenzial zur Verringerung der Abwanderung haben die Maßnahmen, deren Wirkungen alle Bewohner des ländlichen Raumes treffen. Hierzu gehören die **Dorferneuerung** (o), die Förderung von **Dienstleistungseinrichtungen** (n) und die **Flurbereinigung** (k). Die Maßnahmen tragen im mittleren bis hohen Maße zur Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum bei. Durch die Flurbereinigung wird die infrastrukturelle Erschließung des ländlichen Raumes verbessert und mit der Dorferneuerung wird schwerpunktmäßig der Erhalt ortsprägender Bausubstanz sowie die Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse gefördert. Dienstleistungseinrichtungen sichern bzw. verbessern die Grundversorgung der ländlichen Bevölkerung. Für die drei Maßnahmen wurden

im Zeitraum 2000 bis 2004 77 Mio. Euro, das sind 21 % der getätigten Programmmittel, verausgabt.

Außerhalb bebauter Ortschaften sind es v. a. die landnutzungsbezogenen Maßnahmen wie die Ausgleichszulage (e), die Agrarumweltmaßnahmen (f) und die forstlichen Maßnahmen (h, i), die zum Erhalt und zur Pflege Kulturlandschaft beitragen. Die Wirkung dieser Maßnahmen wird als gering positiv eingeschätzt. Im Zeitraum 2000 bis 2004 wurden 185 Mio. Euro (50 % der Programmmittel) für diese Maßnahmen verausgabt.

Abbildung 10.2: Verteilung der getätigten öffentlichen Aufwendungen nach Wirkungsintensitäten „Stabilisierung der ländlichen Bevölkerung“



Quelle: siehe Tabelle 2.6.

Damit waren im Zeitraum 2000 bis 2004 rund 84 % der getätigten öffentlichen Aufwendungen mit positiven Wirkungen auf die Stabilisierung der ländlichen Bevölkerung verbunden (vgl. Abbildung 10.3).

10.3.2 Beitrag des Programms zur Sicherung der Beschäftigung im ländlichen Raum (Frage 2)

10.3.2.1 Kontext

Im hessischen EPLR ist auf Programmebene kein explizites Beschäftigungsziel definiert, sehr wohl aber auf Ebene der Einzelmaßnahmen (vgl. Tabelle 10.2).

Die Beschäftigungssituation in Hessen ist in Tabelle 10.5, differenziert nach Raumtypen, dargestellt. In der im Wachstum begriffenen Dienstleistungsbranche sind über zwei Drittel aller Erwerbstätigen in Hessen beschäftigt (73 %). Etwa 1,6 % der Erwerbstätigen in Hessen arbeiten in der Land- und Forstwirtschaft, einschließlich Fischerei. Unter Berücksichtigung des vor- und nachgelagerten Bereiches – Faktor 2 bis 3 der Beschäftigung des primären Sektors (Schäkel, 1996) – sind zwischen 3,2 % und 4,8 % der Arbeitsplätze in Hessen mit der Land- und Forstwirtschaft verbunden.

In den ländlichen Kreisen Hessens liegt der Anteil der Erwerbstätigen im produzierenden Gewerbe und in der Land- und Forstwirtschaft wirtschaft deutlich über dem Landesdurchschnitt, der Anteil der Erwerbstätigen im Dienstleistungsbereich deutlich darunter. Hierin begründet sich u. a. die Strukturschwäche der ländlichen Räume Hessens. In den ländlichen Kreisen sind gerade jene Sektoren überproportional vertreten, in denen die Erwerbstätigenzahl im Zeitraum 1996 bis 2002 zurückgegangen ist und die erheblichen strukturellen Anpassungsprozessen unterliegen.

Die Zahl der Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft hat im Zeitraum 1996 bis 2002 um 34.000 Personen (-6,8 %) abgenommen. Der relative Rückgang der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft- und Forstwirtschaft war in den Kreisen Hersfeld-Rothenburg (-23 %) und im Vogelsberg (-11,5 %) am größten. Im Zeitraum 1999 bis 2003 stellten 4.140 landwirtschaftliche Betriebe in Hessen die Bewirtschaftung ein (Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen, 2005). Dies entspricht einer jährlichen Abnahmerate von 3,5 % gegenüber 2 % in Deutschland.

Betriebsleiter und Familienarbeitskräfte gehen zunehmend außerbetrieblichen Beschäftigungen nach. Gleichzeitig nimmt der Anteil familienfremder Arbeitskräfte in der Landwirtschaft zu. Im Jahr 2003 hatten 40 % der Familienarbeitskräfte in Hessen eine außerbetriebliche Beschäftigung, gegenüber 36 % in Deutschland (Statistisches Bundesamt, 2003a). Der hohe Anteil von Personen mit Erwerbskombination ist durch die im Schnitt geringe Produktivität der hessischen Landwirtschaft, mit dem damit im Zusammenhang stehenden hohen Nebenerwerbsanteil und auf das z. T. gute außerlandwirtschaftliche Arbeitsangebot zu erklären. Diese Tatsache zeigt, dass selbst für die mit der Landwirtschaft verbundenen Bevölkerung das außerlandwirtschaftliche Arbeitsangebot von hoher und zu-

dem wachsender Bedeutung ist. Nur durch die Erwerbskombination ist es z. T. überhaupt noch möglich, den landwirtschaftlichen Betrieb fortzuführen.

Tabelle 10.5: Erwerbstätige nach Branchen, Erwerbstätigenentwicklung und Arbeitslosenquote in Hessen

		Insgesamt	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	Produzieren- des Gewerbe insgesamt	Dienstleistungs- bereiche
Anteil der Erwerbstätigen 2002 nach Branchen in %					
Hessen	%	100	1,6	25,0	73,4
Städte	%	100	0,4	18,9	80,8
Verdichtete Kreise	%	100	2,0	29,9	68,1
Ländlicher Raum	%	100	4,3	32,0	63,7
Erwerbstätigenentwicklung 1996-2002 in %					
Hessen	%	5,1	-6,7	-12,1	13,0
Städte	%	4,5	4,0	-16,6	10,9
Verdichtete Kreise	%	5,5	-2,2	-10,0	14,1
Ländlicher Raum	%	0,6	-13,2	-12,0	9,5
Arbeitslosenquote ¹⁾ im Dezember 2004					
Hessen	%				9,6
Städte	%				10,8
Verdichtete Kreise	%				7,5
Ländlicher Raum	%				8,8

1) Bezogen auf alle abhängig Beschäftigten.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2004c), Bundesagentur für Arbeit (2005), Eigene Berechnungen.

Die Arbeitslosenquote in den ländlichen Räumen Hessens lag im Dezember 2004 mit 8,8 % etwas unter dem Landesdurchschnitt Hessens, unterliegt jedoch einem ausgeprägten Süd-Nord-Gefälle. Die Arbeitslosigkeit ist im überwiegend ländlich geprägten Nordhessen am höchsten, während sich die etwas niedrigere Arbeitslosenquote in Mittelhessen durch die intensiven Pendlerbeziehungen in der Rhein-Main-Region erklärt. Die Arbeitslosenquote in Hessen (9,6 %) lag Ende 2004 auch deutlich unter dem gesamtdeutschen Wert (10,8 %).

10.3.2.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Tabelle 10.6 zeigt eine zusammenfassende Darstellung der Beschäftigungswirkungen des hessischen EPLR.

Tabelle 10.6: Beschäftigungswirkung des Programms

Förderschwerpunkt	A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit		B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen				C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume					
	Kapitel I	VII	V	f1	f2	h, i	IX					
VO-Kürzel	a1/a2, b	g1/g2	e	f1	f2	h, i	k	m	n	o	s1	w
Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung	in der Landwirtschaft	+	(+)	(+)		+	+					(+++)?
	außerhalb der Landwirtschaft								+++	+	+++	

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
keine Wirkung, trotz Zielsetzung : 0
negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

Quelle: Eigene Darstellung.

Beschäftigungswirkung in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben (Kriterium 2-1)

In Tabelle 10.7 sind die Brutto-Beschäftigungswirkungen der EPLR-Maßnahmen, soweit diese quantifiziert werden konnten, zu entnehmen. Im nachfolgenden Text wird maßnahmenspezifisch auf die Beschäftigungswirkung eingegangen und eine Unterteilung in dauerhafte und konjunkturelle Beschäftigungseffekte vorgenommen.

Tabelle 10.7: Erhaltene und geschaffene Arbeitsplätze in der Land- und Forstwirtschaft 2000 bis 2004 (Indikator 2-1.1)

	Förderfälle	Stichprobe	Dauerhafte Arbeitsplätze (brutto)				Vorübergehende Arbeitsplätze	
			insgesamt	gesichert	geschaffen	abgebaut	FTE/Jahr	FTE 2000-2004
Arbeitskräfte in der Landwirtschaft			27.100					
Maßnahmen								
AFP/Junglandwirteförderung (a/b)	1.107 ¹⁾	36 ²⁾	0	0
- darunter Milchviehbetriebe	311 ¹⁾	36 ²⁾	213	213	25	-25	0	0
Ausgleichszulage (e)	12.513 ³⁾	12.513	0				> 0	> 0
Agrarumweltmaßnahmen (f)	12.060 ³⁾	554	0				eher negativ	
- darunter ökologischer Landbau	1.355 ³⁾	1.355	?	?	?	0	283	1.132
Verarbeitung & Vermarktung (g, m)	41 ¹⁾	2	...	...	...	...	0	0
Forst (h, h-alt, i)	7.115 ¹⁾	49	0	0	0	0	90	450
Flurbereinigung (k)	120 ¹⁾	21	...	...	0	0	0	0

1) Förderfälle 2000-2004. 2) Milchviehbetriebe in Baden-Württemberg und Bayern. 3) Förderfälle 2004.
AFP = Agrarinvestitionsförderung. ... = Keine Angaben möglich. ? = Wirkung unsicher. FTE = Full Time Equivalente (= Vollzeitäquivalente): 1 FTE entspricht etwa 1.800 Jahresarbeitsstunden = Vollzeitarbeitsplatz. 1 Teilzeitarbeitsplatz = 0,5 FTE. **Fett: Auf die Grundgesamtheit der Förderfälle hochgerechnetes Ergebnis.**

Quelle: Statistisches Bundesamt (2003a), HSL (2005c), Beiträge aus den Kapiteln.

Dauerhafte Beschäftigungswirkungen

Die Ergebnisse zur Beschäftigungswirkung der **Agrarinvestitionsförderung** (a) beruhen auf Befragungsergebnissen in geförderten Milchviehbetrieben in Baden-Württemberg und Bayern.

Investitionen im Bereich Milch sind mit einer Kapazitätsausweitung und einem Produktivitätswachstum von bis zu 100 % verbunden. 20 der 36 (55 %) befragten Leiter von Milchviehbetrieben gaben an, dass sich infolge der Investition die Anzahl der betrieblichen Arbeitskräfte nicht verändert hat; in 10 (27 %) Betrieben hat sich der Arbeitskräftebesatz verringert und nur in sechs Fällen (16 %) erhöht. Bezogen auf die Grundgesamtheit der in Hessen geförderten 311 Milchbetriebe führt dies zu einer, sich gegeneinander aufhebenden, Brutto-Beschäftigungswirkung (geschaffene/abgebaute Arbeitsplätze) von gegen Null (vgl. Tabelle 10.7).

Sektoral betrachtet ist die Netto-Beschäftigungswirkung von Erweiterungs- und Modernisierungsinvestitionen in Milchviehbetrieben negativ. In den geförderten Milchviehbetrieben erhöhte sich die Produktivität deutlich. In einem nicht wachsenden Produktmarkt (Milchquote) geht dies zu Lasten weniger produktiver Betriebe, die aus der Milchproduktion aussteigen. Dieser Entwicklungstrend im primären Sektor wird durch die Agrarinvestitionsförderung wenig beeinflusst bzw. noch eher verlangsamt, da auch weniger wettbewerbsfähige Betriebe Investitionen tätigen, die ohne das AFP nicht möglich bzw. rentabel gewesen wären.

Der beschäftigungserhaltende Effekt der **Agrarinvestitionsförderung** (a) tritt bei den Betrieben auf, die ohne die Förderung die Investition nicht vorgenommen hätten. In diesen Betrieben trägt die Förderung mittelfristig zum Erhalt des Betriebes und der dort vorhandenen Arbeitsplätze bei. 13 der 36 (36 %) befragten Betriebsleiter gaben an, dass sie ohne die Förderung nicht bzw. nur mit Modifikationen investiert hätten. Der durchschnittliche Arbeitskräftebesatz in den geförderten Betrieben betrug 1,9 AKE. Bezogen auf die Grundgesamtheit der in Hessen geförderten 311 Milchviehbetriebe wurden so mittelfristig etwa 231 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze erhalten.

Die auf die Förderung angewiesenen Betriebe gehören fast durchweg zu den weniger erfolgreichen Betrieben, mit einer unterdurchschnittlichen Arbeitsproduktivität. Der mittelfristige Erhalt der Arbeitsplätze wird sich demnach mit einer verringerten Wettbewerbsfähigkeit „erkaufte“.

Diversifizierungsinvestitionen im Rahmen der Agrarinvestitionsförderung (a) haben ein großes Potenzial zur Schaffung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen. In Hessen spielen über das AFP geförderte Investition zur Diversifizierung eine untergeordnete Rolle. 55 Projekte, mit einem Investitionsvolumen von 9,4 Mio. Euro, wurden im Zeitraum 2000 bis 2004

über das AFP gefördert. Die Projekte konzentrieren sich auf die Umgebung von Ballungszentren und auf touristisch interessante Gebiete. Zum Teil besteht bereits ein Überangebot an landwirtschaftsnahen Dienstleistungen, so dass es zu einem subventionierten Verdrängungswettbewerb kommen kann (vgl. Kapitel 3, Punkt 6.3).

Im Bereich **Verarbeitung & Vermarktung** (g, m) wurden im Zeitraum 2000 bis 2004 insgesamt 41 Projekte gefördert. Die geförderten Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen haben i. d. R. vertragliche Vereinbarungen mit den zuliefernden landwirtschaftlichen Betrieben abgeschlossen. Da die geförderten Investitionen zumeist auch mit einer Kapazitätsausweitung verbunden sind, ist zumindest innerhalb des Bundeslandes von einem arbeitsplatzsichernden Effekt der Investition auf Seiten der landwirtschaftlichen Betriebe auszugehen.

Die **Flurbereinigung** (k) kann durch die Bereitstellung einer zeitgemäßen Infrastruktur und durch die Kostensenkungen in der Außenwirtschaft nur marginal zum Erhalt von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft beitragen (vgl. Kapitel 9, Frage IX.1).

Vorübergehende Beschäftigungswirkungen

Vorübergehende Beschäftigungswirkungen entstehen im Zuge der Leistungserstellung bei investiven Maßnahmen und Agrarumweltmaßnahmen (Nachfrageeffekt) und durch kompensatorische Zahlungen, wie die Ausgleichszulage.

Die **Ausgleichszulage** (e) trägt für die Dauer der Förderung zum Erhalt landwirtschaftlicher Betriebe und somit zur Sicherung von Beschäftigung in diesen Betrieben bei (vgl. Kapitel 5, auch Ergebnisse Beraterworkshops Ausgleichszulage). Im Jahr 2004 erhielten 12.513 landwirtschaftliche Betriebe, davon 68 % Nebenerwerbsbetriebe, die Ausgleichszulage. Die geförderten Betriebe haben einen Arbeitskräftebesatz von durchschnittlich 1,5 AK je Betrieb; d. h. etwa 18.770 AK-Einheiten profitieren von der Ausgleichszulage. Dies entspricht 69 % der landwirtschaftlichen Arbeitsleistung in Hessen. Im Zeitraum 1999 bis 2003 ist die landwirtschaftliche Arbeitsleistung in benachteiligten Gebieten weniger stark zurückgegangen (-1,7 %) als außerhalb benachteiligter Gebiete (-3 %). Ein kausaler Zusammenhang zwischen der Veränderung der Arbeitsleistung und der Gewährung der Ausgleichszulage kann nach derzeitigem Untersuchungsstand dennoch nicht hergestellt werden (vgl. Kapitel 5, MB-V-Tabelle 1). Unter der Annahme, dass die strukturkonservierende Wirkung nach Wegfall der Ausgleichszulage ebenfalls entfallen würde, handelt es sich hierbei um einen zeitlich begrenzten Beschäftigungseffekt.

Agrarumweltmaßnahmen (f) führen, mit Ausnahme des ökologischen Landbaus, nicht zu einer über den Zeitraum der Förderung hinausgehenden Beschäftigungswirkung. Der Beschäftigungseffekt ist nur vorübergehend und in der Gesamtheit der geförderten Maßnahmen zu vernachlässigen. Die einzuhaltenden Bewirtschaftungsauflagen können zu einem

erhöhten Arbeitsaufwand führen, so z. B. beim Vertragsnaturschutz. Aufgrund des geringen Flächenumfangs des Vertragsnaturschutzes kann dieser Effekt jedoch vernachlässigt werden. Die Grünlandextensivierung hat tendenziell negative Beschäftigungseffekte (Landwirtebefragung 2003). Durch Modulationsmaßnahmen entstehen keine zusätzlichen Beschäftigungseffekte, tendenziell wird sich der Arbeitszeitbedarf sogar verringern, z. B. durch den Einsatz von Mulchsaatverfahren.

Der Arbeitskräftebesatz des ökologischen Landbaus (**Agrarumweltmaßnahmen** (f)) ist deutlich höher als der im konventionellen Bereich. Unter der Annahme einer ökologisch bewirtschafteten Fläche in Hessen von 56.578 ha (HMULV, 2004) und einer Beschäftigungswirkung des ökologischen im Vergleich zum konventionellen Landbau von 0,5 Arbeitskräften je 100 ha (BMVEL, 2005a) ergibt sich ein Gesamtbeschäftigungseffekt von 283 zusätzlichen Arbeitsplätzen durch den ökologischen Landbau. Dieser Wert erscheint auch vor dem Hintergrund der 4.299 Beschäftigten im ökologischen Landbau in Hessen noch plausibel. Neuere Arbeiten zur Wirtschaftlichkeit des Ökologischen Landbaus lassen jedoch den Schluss zu, dass infolge sinkender Absatzpreise auch die Beschäftigungseffekte des ökologischen Landbaus z. T. als vorübergehend einzuordnen sind (Nieberg et al., 2005; Rahmann et al., 2004)

Durch die forstliche Förderung (h, i) ist kein neues Arbeitsvolumen entstanden. Folglich wurden im **Forstbereich** keine neuen Arbeitsplätze geschaffen, sondern die bestehenden vorübergehend gesichert. Durch die zunehmende Rationalisierung in der Holzernte und Rückung (Harvester etc.) sowie der verstärkten Nutzung von Naturverjüngungsverfahren wird das Arbeitsvolumen in der Forstwirtschaft insgesamt reduziert. Die Fördermaßnahmen übernehmen hier eine kompensatorische Wirkung. Die Förderung hat keine Investitionen initiiert, die langfristig ein erhöhtes Arbeitsvolumen erwarten lassen. Lediglich infolge der Erstaufforstung erhöht sich das forstwirtschaftliche Arbeitsvolumen – allerdings zu Lasten der Landwirtschaft. Dieser Verdrängungseffekt ist sehr gering, da die Erstaufforstung nur einen geringen Umfang hat und zudem eher wenig intensiv bewirtschaftete Standorte aufgeforstet werden.

Für die Durchführung **forstlicher Maßnahmen** (h, i) wurde eine Arbeitskapazität von ca. 0,8 Mio. Arbeitsstunden benötigt. Unterstellt man ca. 1.800 produktive Arbeitsstunden pro Jahr, berechnet sich für den Zeitraum 2000 bis 2004 ein konjunktureller Beschäftigungseffekt von 450 Beschäftigten bzw. 90 Beschäftigten pro Jahr.

Beschäftigungswirkung außerhalb der Land- und Forstwirtschaft (Kriterium 2-2)

Dauerhafte Beschäftigungswirkungen

Die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung (g), von Dienstleistungseinrichtungen (n) und des Fremdenverkehrs (s) verfolgen das Hauptziel, die Dorferneuerung (o) als Ne-

benziel, die Schaffung und Sicherung dauerhafter Beschäftigung im außerlandwirtschaftlichen Bereich (vgl. Tabelle 10.2).

Dauerhafte Beschäftigungswirkungen als Ergebnis von **Dorferneuerungsprojekten** (o) sind eher die Ausnahme als die Regel. Nur in etwa 5 % der insgesamt geförderten Projekten entstehen Beschäftigungswirkungen, der größte Teil davon in Projekte der Richtlinienziffer 2.1.14 „Erhaltung und Verbesserung der dörflichen Nutzungsvielfalt“. Auf Grundlage der hochgerechneten Befragungsergebnisse auf die abgeschlossenen Projekte im Zeitraum 2000 bis 2003, errechnet sich eine Beschäftigungswirkung in Höhe von 200 bis 250 vollzeitäquivalenten Arbeitsplätzen bzw. 325 Voll- und Teilzeitarbeitsplätzen. Bei den Vollzeitarbeitsplätzen handelt es sich vor allem um gesicherte Arbeitsplätze, während Teilzeitarbeitsplätze auch neu geschaffen wurden. Männer profitieren stärker von den Vollzeitarbeitsplätzen als Frauen (vgl. Tabelle 10.8).

Durch die Förderung von Kleinstunternehmen und gemeinwohlorientierter Einrichtungen (**Dienstleistungseinrichtungen** (n)) wurden durch insgesamt 130 Arbeitsplätze, davon 88 Vollzeit- und 87 Teilzeitarbeitsplätze, geschaffen bzw. gesichert. Unter der Annahme, dass ein Teilzeitarbeitsplatz einem Vollzeitarbeitsplatz entspricht, errechnet sich für die abgeschlossenen Projekte im Zeitraum 2000 bis 2004, ein Arbeitplatzeffekt in Höhe von 105 bis 140 vollzeitäquivalenten Arbeitsplätzen. Von den geschaffenen und gesicherten Vollzeitarbeitsplätzen haben eher Männer profitiert, während Teilzeitarbeitsplätze hauptsächlich von Frauen besetzt wurden. Rund die Hälfte der befragten Kleinstunternehmen plant in den nächsten drei Jahren weitere Arbeitsplätze zu schaffen (vgl. Tabelle 10.8).

Im Rahmen des **Fremdenverkehrs** (s) sind in 15 befragten Projekten Beschäftigungswirkungen im Umfang von 16 geschaffenen und 17,5 gesicherten Vollzeitarbeitsplätzen aufgetreten. Diese Zahlen können aufgrund der kleinen Stichprobe nur als Näherungswerte betrachtet werden. Bezogen auf die Grundgesamtheit der 77 geförderten Projekte wurden 46 neue Arbeitsplätze geschaffen und 50 Arbeitsplätze gesichert.

Indirekte Beschäftigungseffekte der Artikel-33-Maßnahmen können aufgrund der Attraktivitätssteigerung des ländlichen Raums, vor allem im touristischen Bereich, entstehen. Diese Effekte treten erst langfristig auf und sind schwer quantifizierbar.

Tabelle 10.8: Erhaltene und geschaffene Arbeitsplätze außerhalb der Land- und Forstwirtschaft 2000 bis 2004 (Indikator Q 2-2.1)

Geschaffene und gesicherte Arbeitsplätze (brutto)												
	Förderfälle 2000-2004	Stichprobe	dauerhafte, davon		Vollzeit		Teilzeit		Frauen		Vorübergehende Arbeitsplätze	
			FTE	n	FTE	n	FTE	n	FTE	n	FTE/Jahr	FTE 2000-2004
Erwerbstätige o. Ldw. (2003)			2.382.200	2.913.000	...	...	...	...	...	1.302.000		
Beschäftigte Bauhauptgewerbe (2004)			...	...	...	...	...	...	...	...	33.613	
Maßnahmen												
AFP/Junglandwirteförderung (a/b)	1.107	1.107	0	0							517,6	2.588
Verarbeitung & Vermarktung (g, m)	41	2	...	...	...	...	...	...	...	...	196,6	983
Flurbereinigung (k)	120	21	0	0							103	515
Dienstleistungseinrichtungen (n)	110	46	>105<140	175	88	88	>26<52	87	>46<67	95	18	90
Dorferneuerung (o)	2.701	158	>200<248	325	120	120	>80<123	205	>60<100	144	292	1.460
Fremdenverkehr (s)	77	15	>30<43	52	15	15	>15<23	37	>22<33	47	14	70
Summe			>305<388	500	208	208	>106<175	292	>106<167	239	1.141	5.706

n = Anzhl. ... = Keine Angaben möglich. ? = Wirkung unsicher. FTE = Full Time Equivalente (= Vollzeitäquivalente): 1 FTE entspricht etwa 1.800 Jahresarbeitsstunden = Vollzeitarbeitsplatz.
1 Teilzeitarbeitsplatz = 0,5 FTE. **Fett: Auf die Grundgesamtheit der Förderfälle hochgerechnetes Ergebnis.**

Quelle: HSL (2005c), HSL (2005a), Beiträge aus den Kapiteln.

Vorübergehende Beschäftigungswirkungen

Vorübergehende Beschäftigungswirkungen entstehen durch investive Maßnahmen im Zuge der Leistungserstellung. Von der durch die Förderung angestoßenen Bautätigkeit profitiert hauptsächlich das Baugewerbe. Die Investitionstätigkeit im Rahmen des **AFP/Junglandwirteförderung (a/b)**, der **Verarbeitung und Vermarktung (g)**, der **Dorferneuerung (o)**, der Förderung des **Fremdenverkehrs (s)** und von **Dienstleistungseinrichtungen (n)** sowie der **Flurbereinigung (k)** führte zu einer konjunkturellen Beschäftigungswirkung von jährlich etwa 1.140 vollzeitäquivalenten Arbeitsplätzen. Bezogen auf die 33.613 Beschäftigten im hessischen Bauhauptgewerbe wurden durch die mit Hilfe der Förderung durchgeführten Investitionen etwa 3,4 % der Arbeitsplätze in der Branche vorübergehend gesichert.

Die baulichen Arbeiten im Rahmen der **Dorferneuerung (o)** bzw. der **AFP/Junglandwirteförderung (a/b)** werden zu 80 % bzw. zu 60 % von Handwerksbetrieben innerhalb des Landkreises ausgeführt, d. h. die Beschäftigungswirkung verbleibt in der Region. Von Gesprächspartnern vor Ort wurde auf die Wichtigkeit der Dorferneuerungsförderung für die ansässigen Handwerksunternehmen hingewiesen. Hierdurch kann einerseits eine Abhängigkeit der Betriebe entstehen, andererseits wird dadurch ein handwerkliches Know-how für traditionelle Bauweisen erhalten (vgl. Kapitel 9, Frage IX.3-3). Baumaßnahmen von **Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen** weisen einen weniger starken regionalen Bezug aus. Etwa 45 % der Leistungserstellung verbleibt im Landkreis, 27 % in Hessen und 19 % in Deutschland.

10.3.2.3 Fazit

Durch den EPLR Hessen wurden 600 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze direkt und dauerhaft geschaffen und gesichert, davon etwa ein Drittel in und etwa zwei Drittel außerhalb der Land- und Forstwirtschaft. Insofern spiegeln die Programmwirkungen die Zielsetzung des EPLR nur teilweise wider, da dort die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen in und außerhalb des Agrarsektor als gleichrangiges Ziel verfolgt werden.

Der Brutto-Beschäftigungseffekt der untersuchten Investitionen (**Agrarinvestitions- und Junglandwirteförderung** (a/b)) im Milchviehsektor geht nicht über den Erhalt der bestehenden Arbeitsplätze hinaus. Eine arbeitsplatzsichernde Wirkung der Investitionsförderung in Höhe von etwa 213 vollzeitäquivalenten Arbeitsplätze ergibt sich in den Betrieben (ca. 36 % der geförderten Milchviehbetriebe), die ohne die Förderung nicht investiert hätten. Dies entspricht etwa 0,8 % der betrieblichen Arbeitsleistung landwirtschaftlicher Betriebe in Hessen. Sektoral betrachtet ist die Netto-Beschäftigungswirkung von produktivitätssteigernden Investitionen im Milchviehbereich, bei ein nicht wachsenden Produktmarkt (Milchquote), negativ.

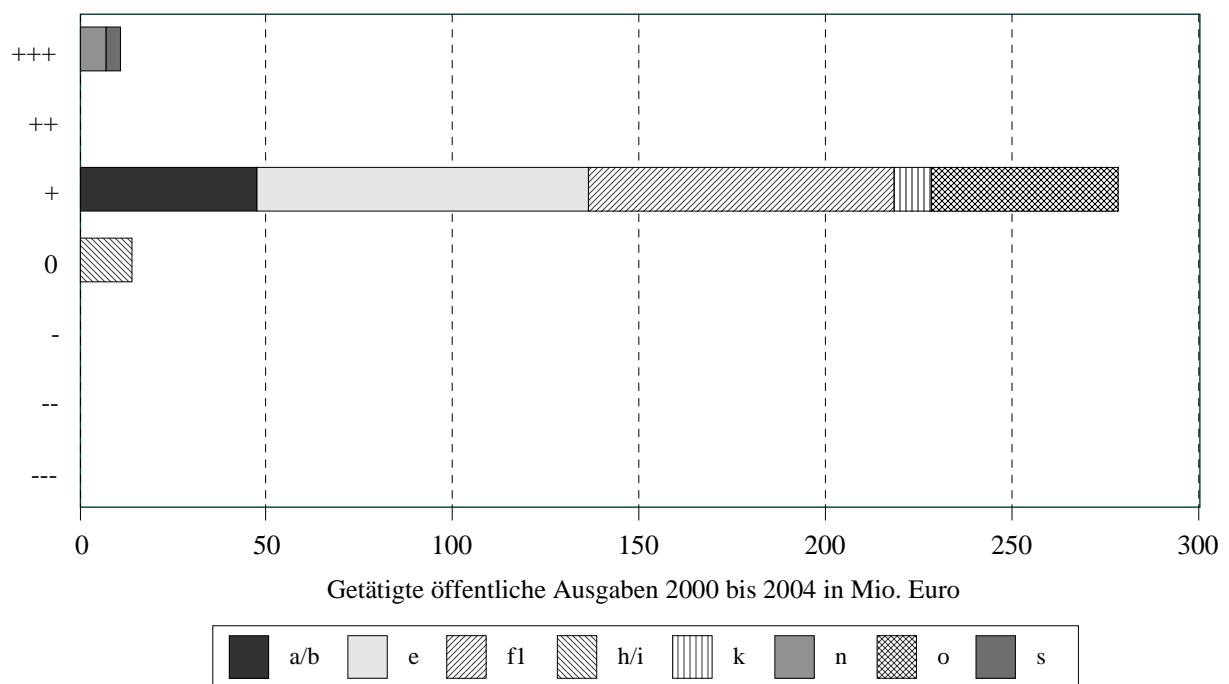
Nur für die Dauer der Förderung entstehen Beschäftigungseffekte in der Land- und Forstwirtschaft durch die Ausgleichszulage (e), **Agrarumweltmaßnahmen** (f) und forstwirtschaftliche Maßnahmen (h, i). Die Beschäftigungseffekte des Ökologischen Landbaus in Höhe von 290 zusätzlichen Arbeitsplätzen sind auf Grund der fehlenden Rentabilität der Betriebe ohne die Prämienzahlung überwiegend als konjunkturell einzuschätzen.

Außerhalb des primären Sektors wurden durch die Maßnahmen **Dienstleistungseinrichtungen** (n) und **Dorferneuerung** (o) 300 bis 400 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze zu etwa gleichen Teilen gesichert und neu geschaffen. Auch die Beschäftigungswirkung der **Fremdenverkehrsförderung** (s) ist als positiv einschätzen. Dies ist auf die Förderung von singulären Projekten mit guter regionaler Einbindung zurückzuführen. Eine Ausweitung des Förderangebotes in diesem Bereich führt nicht zwangsweise zu einem „Mehr“ erfolgreicher Projektideen, sondern auch die Gefahr der Förderung wenig erfolgversprechender Projekte.

Auch im außerlandwirtschaftlichen Bereich überwiegen die konjunkturellen Beschäftigungseffekte auf Grund des Nachfrageeffektes durch investive Maßnahmen (a/b, g, o, k, s, n). Im Zeitraum 2000 bis 2004 wurden jährlich etwa 1.140 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze vorübergehend gesichert. Bezogen auf die 33.613 Beschäftigten im hessischen Bauhauptgewerbe wurden durch die mit Hilfe der Förderung durchgeführten Investitionen etwa 3,4 % der Arbeitsplätze in der Branche vorübergehend gesichert.

Setzt man die Wirkintensitäten in Bezug zu dem im Zeitraum 2000 bis 2004 eingesetzten öffentlichen Mittelvolumen (Abbildung 10.3), so sind 60 % der bislang eingesetzten öffentlichen Mittel mit positiven Wirkungen auf die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen verbunden, allerdings nur 3 % mit einer hohen Wirksamkeit.

Abbildung 10.3: Verteilung der getätigten öffentlichen Aufwendungen nach Wirkungsintensitäten „Sicherung der Beschäftigung“



Quelle: siehe Tabelle 2.6.

Dabei überwiegen die Maßnahmen mit geringen Wirkungen auf die Beschäftigung. Lediglich die Maßnahmen **Dienstleistungseinrichtungen** (n) und **Fremdenverkehr** (s), mit einem geringen Förderumfang von etwa 3 % der öffentlichen Aufwendungen zwischen 2000 und 2004, haben eine sehr hohe Beschäftigungswirkungen.

10.3.3 Beitrag des Programms zum Erhalt und zur Verbesserung des Einkommens der ländlichen Bevölkerung (Frage 3)

10.3.3.1 Kontext

Karte 10.2 zeigt das verfügbare Einkommen privater Haushalte je Einwohner in den Landkreisen Hessens. Im Landesdurchschnitt beträgt das verfügbare Einkommen je Einwohner (2002) 16.772 Euro. Ein deutliches Einkommensgefälle besteht zwischen den verdichteten

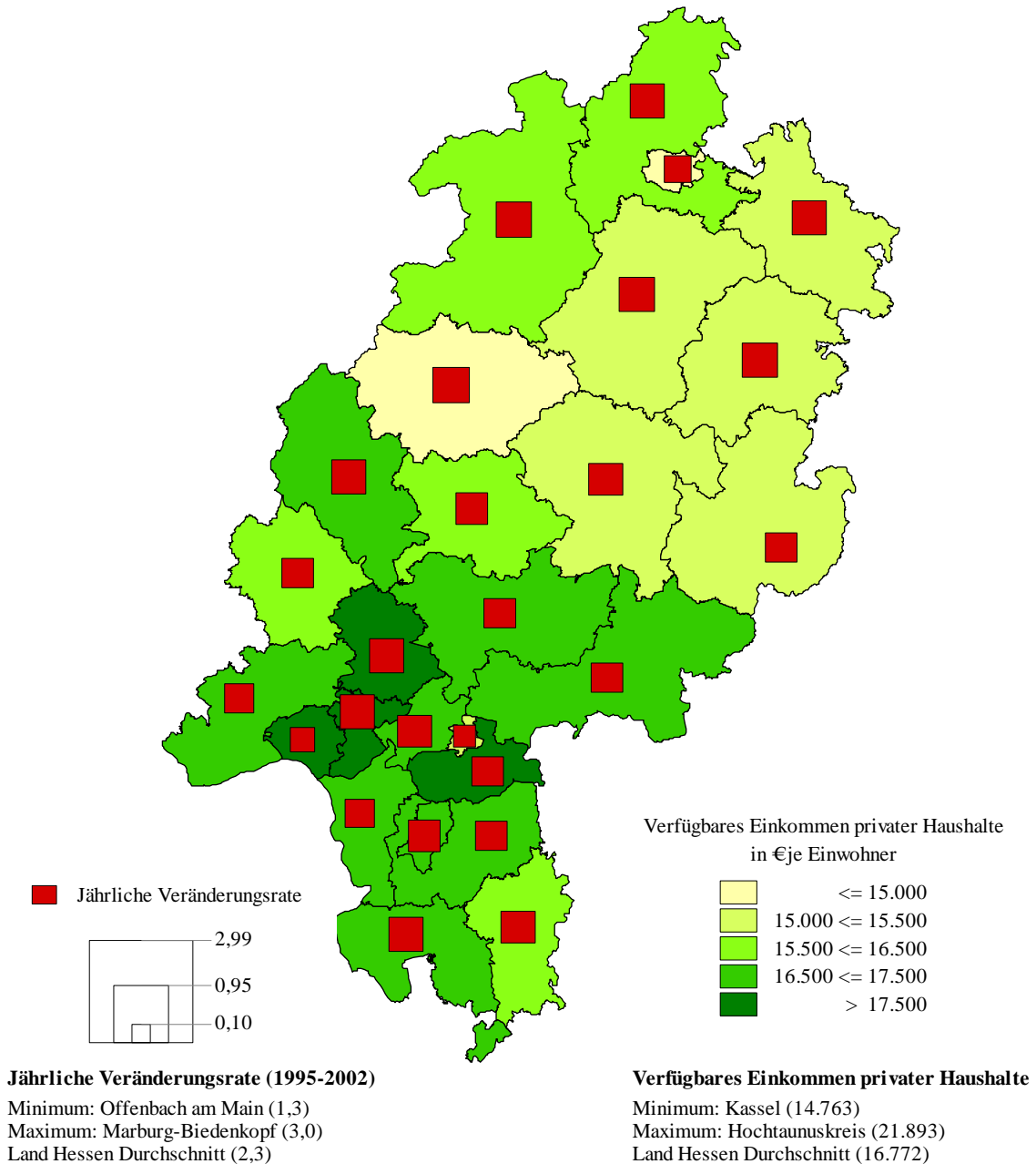
Kreisen mit einem überdurchschnittlich hohen Einkommen (17.147 Euro) und den ländlichen Kreisen mit einem unterdurchschnittlichen Einkommen (15.435 Euro).

Neben der räumlichen Verteilung privater Einkommen interessiert auch die Einkommensverteilung auf Personengruppen – in diesem Fall auf die landwirtschaftliche und nicht landwirtschaftliche Bevölkerung. Das durchschnittliche Haushaltseinkommen in Hessen, erfasst in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (ESV), lag im Jahr 1998 bei 43.704 Euro (brutto). Das Einkommen von Haushalten mit Landwirtschaft wird nur in Aggregation mit anderen Berufsgruppen ausgewiesen. Mit einem Haushaltseinkommen von 62.832 Euro (brutto) hatten Gewerbetreibende, freiberuflich Tätige und Landwirte ein überdurchschnittliches Haushaltseinkommen. Dies deckt sich auch mit den Untersuchungsergebnissen in anderen Bundesländern. Von einer generellen Einkommensdisparität zwischen Haushalten mit und ohne Landwirtschaft ist daher nicht auszugehen. Dementsprechend ist auch das mit der Politik für den ländlichen Raum verfolgte Einkommensziel für die landwirtschaftliche Bevölkerung grundsätzlich in Frage zu stellen.

Das Einkommen aus der Landwirtschaft ist zwar nur eine Einkommensquelle von landwirtschaftlichen Haushalten, in Haupterwerbsbetrieben (37 % aller hessischen Betriebe) aber die wesentliche Quelle. Der Gewinn hessischer Haupterwerbsbetriebe lag im Wirtschaftsjahr 2003/04 mit 23.660 Euro deutlich unter dem Wert von 28.254 Euro für Gesamtdeutschland (vgl. Abbildung 2.3). Die Buchführungsergebnisse weisen für konventionelle Haupterwerbsbetriebe ein Jahreseinkommen des Inhaberehepaares von ca. 35.000 Euro aus. Das Gesamteinkommen des Inhaberehepaares von ökologisch bewirtschafteten Betrieben liegt deutlich über dem Wert, das von Nebenerwerbsbetrieben deutlich darunter (vgl. Abbildung 10.4).

In den 16.008 Haushalten mit Nebenerwerbsbetrieben (64 % aller Betriebe) überwiegen die nicht landwirtschaftlichen Einkünfte (Pöschl, 2003). Im Agrarbericht des BMVEL wird der Anteil des Gewinns von Nebenerwerbsbetrieben am Gesamteinkommen des Inhaberehepaares mit durchschnittlich 15 %, der Anteil des Erwerbseinkommens am Gesamteinkommen ist mit etwa 80 % angegeben (BMVEL, 2005a).

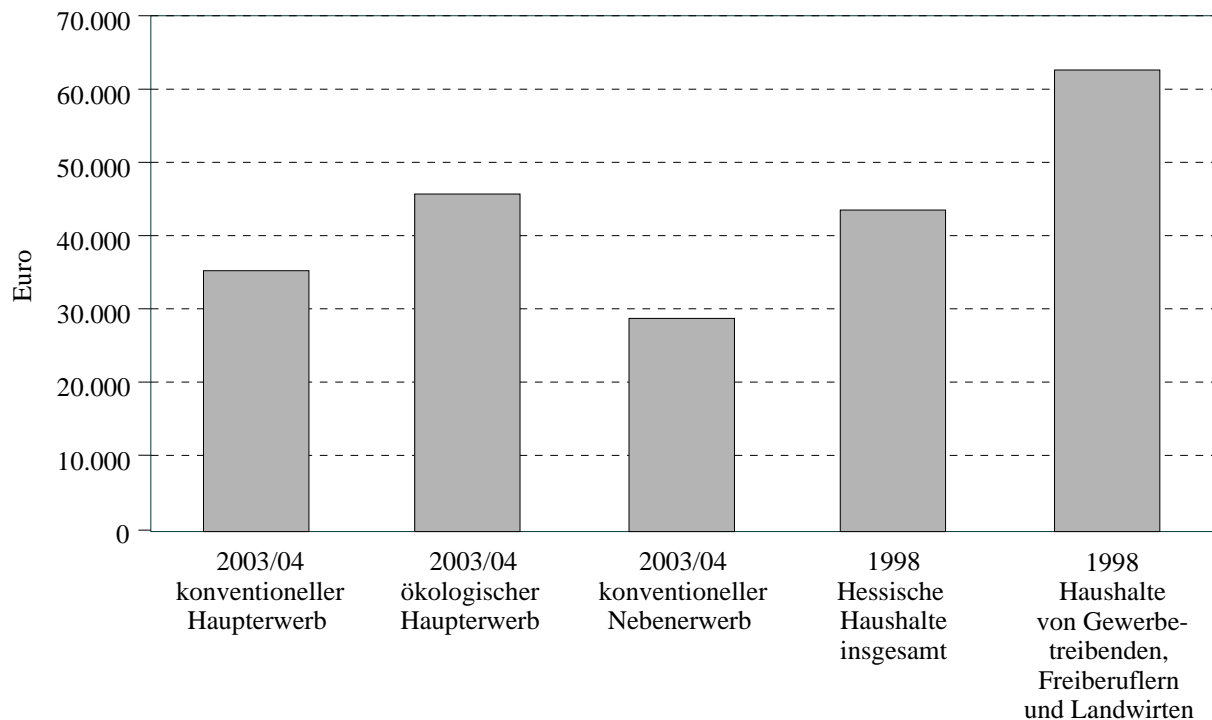
Karte 10.2: Verfügbares Einkommen privater Haushalte je Einwohner und jährliche Veränderungsrate (1995 bis 2002) in Hessen



Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
 Aktualisierung der 6-Länder-Halbzeitbewertung
 gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Statistisches Bundesamt (2004c).

Abbildung 10.4: Gesamteinkommen des Inhaberehepaars konventioneller und ökologischer Betriebe (2003/04) und Jahresbruttoeinkommen hessischer Haushalte (1998) in Euro



Quelle: Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen (2005), BMVEL (2005a), HSL (1998)

10.3.3.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Analog zu den Beschäftigungswirkungen werden die Einkommenswirkungen innerhalb und außerhalb der Land- und Forstwirtschaft unterschieden, sowie zwischen dauerhaften und konjunkturellen Einkommenswirkungen. Der hessische EPLR trägt sowohl zur Einkommenssicherung in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben als auch zur Einkommenssicherung außerhalb des primären Sektors bei (vgl. Tabelle 10.9). Dies deckt sich mit der Zielsetzung des EPLR (vgl. Tabelle 10.2).

Tabelle 10.9: Einkommenswirkung des Programms

	Förderschwerpunkt	A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit		B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen				C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume						
		I	VII	V	VI			IX						
		a1/a2, b	g1/g2	e	f1	f2	h, i	k	m	n	o	s1	w	
Sicherung und Verbesserung des Einkommens	in der Landwirtschaft	++		++	(+)	0		++						(+++)?
	außerhalb der Landwirtschaft									+++	+	+++		

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
 Wirkungen heben sich gegeneinander auf: 0
 in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
 Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

Quelle: Eigene Darstellung.

Erhalt und Verbesserung des Einkommens in der Land- und Forstwirtschaft (Kriterium 3-1)

Tabelle 10.10 zeigt die quantifizierten Einkommenswirkungen des hessischen EPLR im land- und forstwirtschaftlichen Sektor.

Tabelle 10.10: Einkommenswirkung innerhalb der Land- und Forstwirtschaft 2000 bis 2004 (Indikator Q 3-1.1)

	Förderfälle	Stichprobe	Einkommenswirkung in der Land- und Forstwirtschaft				
			dauerhaft		vorübergehend		
			alle Betriebe	je Betrieb	alle Betriebe	alle Betriebe	je Betrieb
	n	n	Euro/Jahr	Euro/Jahr	2000 bis 2004	Euro/Jahr	Euro/Jahr
Gewinn je Betrieb (Haupterwerb)	8.575	769		23.660			
Gesamteinkommen (Haupterwerb)	8.575	769		35.226			
Gewinn je Betrieb (Nebenerwerb)	16.008	126		5.862			
Gesamteinkommen (Nebenerwerb)	16.008	126		28.945			
Maßnahmen							
AFP/Junglandwirteförderung	1.107 ¹⁾		0	0
davon Milchviehbetriebe	311 ¹⁾	28 ²⁾	1.806.288	8.800		0	0
Ausgleichszulage (e)	12.513 ³⁾	14.931	0	0	88.900.000	17.780.000	1.841
Agrarumweltmaßnahmen (f)	12.060 ³⁾	554	0	0	> 0	> 0	> 0
- darunter Ökologischer Landbau	1.355 ³⁾	30	0	0	71.889.525	14.377.905	10.611
Verarbeitung & Vermarktung (g, m)	41 ¹⁾	2	...	...		0	0
Erstaufforstung Eiche (i)	587 ¹⁾	587	-1.049.556	-1.788 ⁵⁾	400.000	80.000	...
Erstaufforstung Buche (i)	587 ¹⁾	587	-45.199	-77 ⁵⁾	400.000	80.000	...
- davon Erstaufforstungsprämie	587 ¹⁾	...	0	0	786.580	157.316	268
Forstliche Maßnahmen (h)	5.677 ¹⁾	49	690.777 ⁵⁾	...	5.900.000	1.180.000	...
Flurbereinigung (k)	120 ¹⁾	21	nicht quantifizierbar			0	0

1) Förderfälle 2000-2004. 2) Milchviehbetriebe in Baden-Württemberg und Bayern. 3) Förderfälle 2004. 4) Erstaufforstungsprämie.

5) Heutiger Barwert der Hypothetischen Wertsteigerung nach 140 Jahren.

n = Anzahl. AFP = Agrarinvestitionsförderung, ... = Keine Angaben möglich.

Quelle: (BMVEL, 2005a; Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen, 2005, Beiträge aus den Kapiteln).

Dauerhafte Einkommenswirkungen

Die Einkommenswirkung der mit Hilfe der **Agrarinvestitions- bzw. Junglandwirteförderung** (a/b) getätigten Investitionen lässt sich nur vage quantifizieren. Die Ergebnisse der Befragung in Bayern und Baden-Württemberg (n=28) zeigen, dass gut zwei Drittel der mit einer Großen Investition geförderten Betriebe ihren Gewinn steigern konnten, wobei nur ein Drittel der Betriebsleiter dies unmittelbar der geförderten Investition zuschreibt. In einem Drittel der Betriebe hat die Gewinnentwicklung nach der getätigten Großen Investition stagniert bzw. ist sogar zurückgegangen. Zu Zeiten sinkender Milchpreise kann die Investition auch einen stabilisierenden Einfluss auf die Gewinnentwicklung haben.

Der durchschnittliche Gewinn ist in den untersuchten Betrieben zwischen 1998 bis 2000 und 2003/04 spürbar von 37.000 Euro auf 45.800 Euro um 24 % (8.800 Euro) gestiegen. Im Vergleich zu den Betrieben des Testbetriebsnetzes haben sich die untersuchten Betriebe nach der Investition, gegen den Trend sinkender Gewinne, positiv entwickelt. Die direkten Einkommensgewinne resultieren v. a. aus Kapazitätsausdehnungen und der Steigerung der Arbeitsproduktivität.

Zu den Auswirkungen der Förderung der **Verarbeitung und Vermarktung** (g, m) auf die Einkommenssituation landwirtschaftlicher Betriebe können keine Aussagen getroffen werden. Analog zur Beschäftigung bietet die vertraglich geregelte Abnahme von Rohwaren zwischen den Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen und landwirtschaftlichen Betrieben eine Einkommenssicherheit und damit auch eine gewisse Sicherheit für die weitere Betriebsplanung.

Im Rahmen von **Sonstigen forstlichen Maßnahmen** (i) werden waldbauliche Maßnahmen gefördert, die eine Veränderung des Abtriebswertes bewirken, d. h. des Nettoerlöses, den der Waldbesitzer durch die Endnutzung des Altbestandes erhält. Durch Bestandspflegemaßnahmen und die Wertästung erhöht sich der Abtriebswert, während sich dieser durch die Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft verringert. Geförderte Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden haben ebenfalls einen positiven Einkommenseffekt. Der heutige Barwert der hypothetischen Wertsteigerung in 140 bzw. 165 Jahren (Zeitpunkt der Endnutzung) beträgt für die Sonstigen forstlichen Maßnahmen insgesamt etwa 690.777 Euro, ist jedoch für neu aufgeforstete Flächen negativ (-1.375 Euro (Eiche) bzw. 77 Euro (Buche)). Derartige Langfristprognosen sind zwar mit großen Unsicherheiten behaftet, trotzdem weist der negative Wert der Erstaufforstung darauf hin, dass die Erstaufforstung, selbst unter Berücksichtigung der Förderung (ohne Erstaufforstungsprämie), aus betriebswirtschaftlicher Sicht nicht rentabel ist. Durch die Förderung der Erstaufforstung wird also lediglich der Einkommensverlust des Waldbewirtschafters reduziert. Die Einkommenswirkungen der forstlichen Maßnahmen gleichen dementsprechend aus.

Durch die **Flurbereinigung** (k) wird die Erschließung und der Zuschnitt landwirtschaftlich genutzter Flächen verbessert. Je nach Ausgangslage können einzelne Betriebe erhebli-

che Einkommenszuwächse durch eine Flurbereinigung erwarten, während andere nur sehr wenig von einem Verfahren profitieren. Einkommenseffekte ergeben sich durch unmittelbare Kostenersparnisse durch veränderte Schlaggrößen und –zuschnitte sowie eine verbesserter Erschließung der Flächen (Wegebau). Die Einkommenswirkungen der Flurbereinigung lassen sich nur schwer von anderen Einflussgrößen isolieren und wurden daher nicht quantifiziert.

Vorübergehende Einkommenswirkungen

Analog zu den Beschäftigungswirkungen werden Einkommenswirkungen dann als vorübergehend betrachtet, wenn sie im Zuge der Leistungserstellung (Nachfrageeffekt) entstehen bzw. als kompensatorische Maßnahmen für Standortnachteile gewährt werden.

Im Zeitraum 2000 bis 2004 wurden über die **Ausgleichszulage** (e) 88,9 Mio. Euro (17,8 Mio. Euro im Jahresdurchschnitt) an etwa 12.513 Betriebe (2004) in benachteiligten Gebieten gezahlt. Dies sind ca. 48 % aller landwirtschaftlichen Betriebe in Hessen. Die Höhe der Ausgleichszulage (e) beträgt rechnerisch etwa 1.700 Euro je Betrieb und Jahr bzw. 8.500 Euro für den Zeitraum 2000 bis 2004. Von 2000 bis 2004 hat der durchschnittlich je Betrieb ausgezahlte Betrag um 45 % von 1.280 Euro auf 1.850 Euro zugenommen (Förderstatistik, vgl. Kapitel 5, Tabelle 4.6).

Die Prämienzahlungen von **Agrarumweltmaßnahmen** (f) haben per Definition keine Einkommenswirkung. Sie dienen der Kompensation entgangener Gewinne infolge der Extensivierung oder der höheren Kosten auf Grund geänderter Produktionsverfahren. Positive Einkommenseffekte können durch Überkompensationen entstehen (direkter Effekt) oder - und dieser Effekt ist volkswirtschaftlich erwünscht – durch höhere Betriebseinkommen auf Grund höherer Preise für extensiv oder ökologisch erzeugter Produkte (indirekter Effekt).

Die Auswertung der Buchführungsergebnisse hessischer Betriebe weist für ökologisch wirtschaftende Haupterwerbsbetriebe einen um 10.611 Euro höheren Gewinn als für konventionell wirtschaftende Haupterwerbsbetriebe aus (Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen, 2005). Im Durchschnitt der ökologisch wirtschaftenden Betriebe wird durch die Prämienzahlung ein positiver Einkommenseffekt erzielt. Dies ist allerdings von der Betriebsform und der Betriebsgröße abhängig. Marktfruchtbetriebe profitieren von der Umstellung am meisten. Neben der Förderung ist die Vermarktung für die Wirtschaftlichkeit des ökologischen Landbaus von Bedeutung. Problematisch ist dies insbesondere im Bereich Milch, wo es teilweise bereits zu Rückumstellungen zum konventionellen Landbau kommt.

Durch die Grünlandextensivierung entsteht im Durchschnitt der Betriebe ein positiver Einkommenseffekt, allerdings in geringerem Umfang als beim ökologischen Landbau. Während das Betriebseinkommen in 70 % der befragten ökologischen Betriebe zugenom-

men hat, war dies nur bei 35 % der befragten Betriebe, die an der Grünlandextensivierung teilnehmen, der Fall. Die Einkommenswirkung von Vertragsnaturschutzmaßnahmen scheint dagegen heterogener zu sein. Zwei Drittel der befragten Landwirte geben an, dass die Prämien des Vertragsnaturschutzes für den Betrieb wichtig sind. Etwa die Hälfte der Befragten können sich vorstellen, ihren Betrieb durch die Prämienzahlungen langfristig rentabel zu halten; 35 % beantworten diese Frage jedoch mit nein. Die Gespräche mit den Beratern (2005) ergaben, dass mit der Teilnahme an den HELP-Maßnahmen negative Einkommenseffekte einhergehen, da die Fördersätze sehr gering sind.

Im Zeitraum 2000 bis 2004 wurden 662 ha in 136 Betrieben aufgeforstet. Für die Dauer von 20 Jahren wird eine **Erstaufforstungsprämie** (h) in Höhe von bis zu 307 Euro/ha Grünland und maximal 716 Euro/ha Acker gewährt. Gegenzurechnen ist der zuvor auf Acker oder Grünland erzielte Gewinn in Höhe von 200 bis 400 Euro/ha (Schätzung nach Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen, 2005). Im Testbetriebsnetz ist ein jährlicher Gewinn auf Flächen der Erstaufforstung von 206 Euro/ha angegeben (BMVEL, 2005a, Tabelle Forst). Bezogen auf im Durchschnitt 1,3 ha je Betrieb aufgeforstete Fläche ergibt sich dadurch ein Einkommenseffekt in Höhe von ca. 267 Euro/ha. Unberücksichtigt bleibt hier das hypothetische Einkommen bei Endnutzung des Bestandes in 120 Jahren.

Bei der Durchführung **waldbaulicher Maßnahmen, Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden** (Teilmaßnahmen von h) und der **Erstaufforstung** (i) im Zeitraum 2000 bis 2004 sind konjunkturelle Einkommenseffekte in den mit der Leistungserstellung beauftragten (Lohn-) Unternehmen in Höhe von 6,3 Mio. Euro (Forstliche Maßnahmen: 5,9 Mio. Euro, Erstaufforstung: 0,4 Mio. Euro) entstanden.

Erhalt / Verbesserung des Einkommens außerhalb der Land- und Forstwirtschaft (Kriterium 3-1)

Dauerhafte Einkommenswirkungen

Analog zu den Beschäftigungswirkungen, tragen die Maßnahmen **Dorferneuerung** (o), **Fremdenverkehr** (s) und **Dienstleistungseinrichtungen** (n) zur Sicherung und zur Verbesserung des Einkommens der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung im ländlichen Raum bei. Eine Quantifizierung der Einkommenswirkungen war nur grob möglich, da die Angaben in Tabelle 10.11 auf dem Ergebnis einer schriftlichen Befragung von Zuwendungsempfängern basieren.

Inwieweit die Förderung der **Verarbeitung und Vermarktung** (g, m) einen Beitrag zur Sicherung bzw. Verbesserung außerlandwirtschaftlichen Einkommens leistet, kann aufgrund fehlender Erhebungsbögen nicht beurteilt werden.

Tabelle 10.11: Einkommenswirkung außerhalb der Land- und Forstwirtschaft 2000 bis 2004 (Indikator Q 3-1.1)

Einkommensänderung	Dienstleistungs- einrichtungen (n) n = 21 ¹⁾	Dorferneuerung (o) n = 116 ²⁾	Fremdenverkehr (s) n = 21 ³⁾
Keine Änderung/ keine Angabe	19 %	95,5 %	27 %
Einkommensänderung	81 %	4,5 %	73 %
Steigerung um mehr als 10.000 Euro	10 %		18 %
Steigerung um bis zu 10.000 Euro	48 %		55 %
Abnahme um bis zu – 10.000 Euro	19 %	4,3 %	
Abnahme um mehr als 10.000 Euro	5 %	0,2 %	

Erläuterung:
¹⁾ 110 Projekte, davon 41 Projekte von Kleinunternehmen. 21 haben die Frage zu Einkommen beantwortet
²⁾ Antworten von 116 befragten privaten Zuwendungsempfängern
³⁾ 77 Projekte, davon die Antworten von 21 Projektträgern, die bauliche Investitionen in Übernachtungsmöglichkeiten, Bewirtung sowie die Schaffung bzw. Erweiterung von Freizeitangeboten durchgeführt haben.

Quelle: Befragung von Zuwendungsempfängern. Beitrag des Kapitels IX.

Knapp 37 % der bis 2003 abgeschlossenen 110 Projekte im Bereich **Dienstleistungseinrichtungen** (n) sind der Schaffung wohnortnaher Arbeitsplätze und der Förderung der lokalen Wirtschaftsstruktur zuzuordnen (vgl. Tabelle 10.11). Bei diesen Projekten handelt es sich um die Förderung von Kleinstunternehmen, z. B. in Form von Neugründungen, Betriebsübernahmen und -erweiterungen. Die schriftliche Befragung ergab, dass vor allem bei diesen Projekten mit Einkommenswirkungen zu rechnen ist. Von den befragten Kleinstunternehmen gaben 48 % an, dass sie mit einer Zunahme des Einkommens von bis zu 10.000 Euro rechnen, 10 % erwarten einen Einkommenszuwachs von mehr als 10.000 Euro. Weitere 19 % der Befragten erwarten keine Veränderung des Einkommens, was auf eine Stabilisierung des Unternehmens und den Erhalt des Einkommens hinweist. Immerhin fast ein Viertel der befragten Kleinstunternehmen erwartet einen Einkommensrückgang. Dies kann auf Anlaufschwierigkeiten der geförderten Projekte, aber auch auf die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zurückzuführen sein.

Nur ein Teil der **Dorferneuerungsprojekte** (o) privater Zuwendungsempfänger verfolgt als Hauptziel die Steigerung des Einkommens. Zu diesen Projekten gehört z. B. die Umnutzung zur Schaffung von Wohnraum. Im Zeitraum 2000 bis 2004 wurden 173 Projekte zur Wohnraumschaffung durchgeführt. Dies entspricht rund 6 % aller abgeschlossenen Dorferneuerungsprojekte. Über alle geförderten Projekte betrachtet, ist die Wirkung der Dorferneuerung zum Erhalt oder zur Verbesserung des Einkommens außerhalb der Landwirtschaft gering.

Bei den Zuwendungsempfängern im **Fremdenverkehr** (s) kann keine klare Trennung zwischen Landwirten und Nichtlandwirten vorgenommen werden. Direkte Einkommenswirkungen sind v. a. bei Projekten privater Träger zu erwarten, die bauliche Investitionen zur Schaffung von Übernachtungs-, Bewirtungs- und Freizeitangeboten beinhalten. Etwa 73 % der befragten Personen erwarten einen Einkommenszuwachs, 15 % erwarten keine Verän-

derung des Einkommens und keiner der Befragten erwartet eine negative Einkommensänderung.

Neben den direkten Einkommenswirkungen für die geförderten Zuwendungsempfänger, entstehen auch positive Einkommenseffekte für nicht direkt Begünstigte, z. B. durch die im Rahmen der Förderung geschaffenen Arbeitsplätze oder durch die Steigerung der Attraktivität des ländlichen Raumes allgemein (vgl. Kapitel 9, Frage IX.3).

Vorübergehende Einkommenswirkungen

Analog zur Beschäftigung, entstehen vorübergehende Einkommenswirkungen im Zuge der Leistungserstellung bei investiven Maßnahmen (a/b, g, k, o, n, s).

10.3.3.3 Fazit

Der hessische EPLR trägt überwiegend zur Sicherung bzw. Verbesserung des Einkommens in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben, aber auch die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung profitiert in geringem Umfang von dem Programm. Dies entspricht auch der Zielsetzung des EPLR.

Analog zur Beschäftigung, ist grundsätzlich zwischen vorübergehenden und dauerhaften Einkommenswirkungen zu unterscheiden. Dauerhafte Einkommenswirkungen in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben entstehen durch die **Agrarinvestitions- und Junglandwirteförderung** (a/b) und durch die **Flurbereinigung** (k). Die Wirkung der Förderung der **Verarbeitung und Vermarktung** (g, m) trägt vermutlich zur Einkommenssicherung in den zuliefernden landwirtschaftlichen Betrieben bei.

Die Einkommenswirkung **Forstliche Maßnahmen** (h, i) ist aufgrund der Langfristigkeit schwer zu beurteilen. Durch forstliche Maßnahmen erhöht sich der Bestandswert des Waldes. Inwieweit sich dieser Wert auch in einem höheren Einkommen niederschlägt, zeigt sich erst bei Endnutzung des Bestandes, d. h. in etwa 100 Jahren.

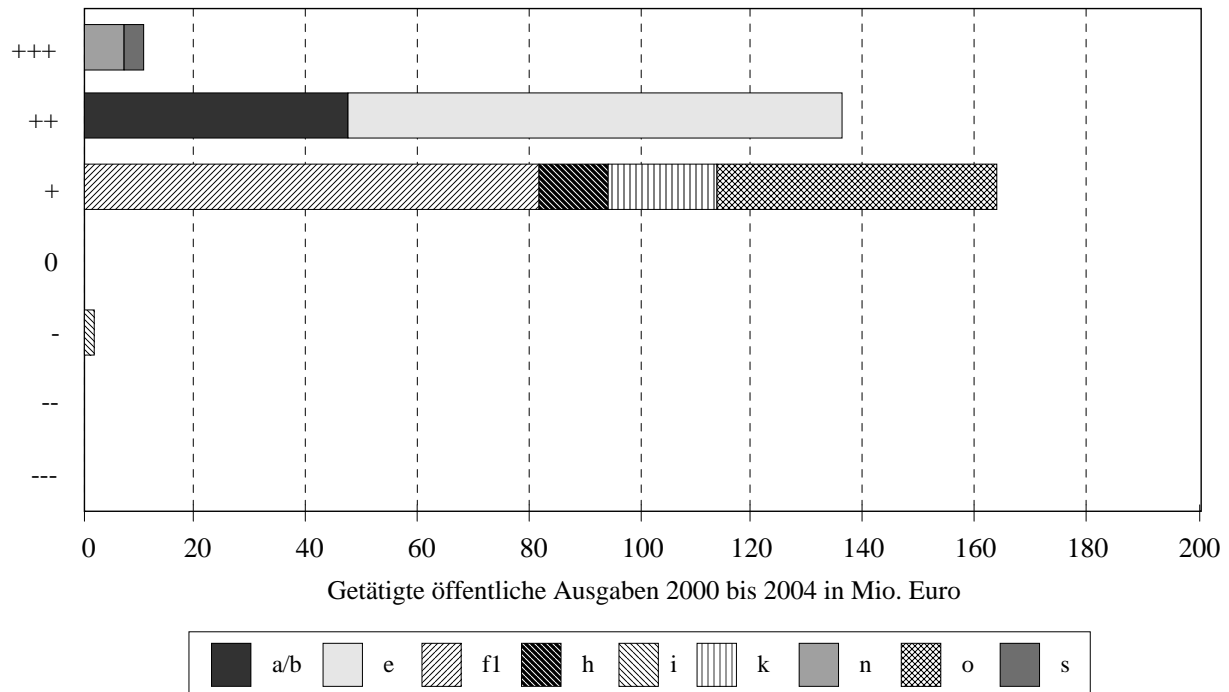
Vorübergehende Einkommenswirkungen im primären Sektor entstehen durch die **Ausgleichszulage** (e) und, unter der begründeten Annahme sinkender Gewinne bei Wegfall der Prämie, durch den **Ökologischen Landbau**. Im Zuge der Durchführung forstwirtschaftlicher Maßnahmen, trägt die Förderung zur vorübergehenden Sicherung von Arbeitsplätzen in forstwirtschaftlichen Betrieben bzw. in Lohnunternehmen bei.

Dauerhafte Einkommen außerhalb des primären Sektors entstehen durch die vom Mittelumfang her „kleinen“, aber sehr wirkungsvollen Maßnahmen, **Dienstleistungsunternehmen** (n) und **Fremdenverkehr**. Die Einkommenswirkung der **Dorferneuerung** (o) ist ins-

gesamt gering, da nur etwa 6 % der Projekte, durch die die Umnutzung von Bausubstanz zu Wohnraum gefördert wird, Einkommenswirkungen. Zur Wirkung der **Verarbeitung und Vermarktung** (g) ist wiederum keine Aussage möglich. Analog zur Beschäftigung, entstehen vorübergehende Einkommenswirkungen im Zuge der Leistungserstellung bei investiven Maßnahmen (a/b, k, o, n, g, s).

Die Wirkungsintensität der einzelnen Maßnahmen ist in Abbildung 10.5 mit Bezug zu den eingesetzten öffentlichen Mitteln dargestellt. Rund 83 % des öffentlichen Mittelvolumens hat positive Einkommenswirkungen. Die Förderung von **Dienstleistungsunternehmen** (n) und des **Fremdenverkehrs** (s) erzielen hohe Einkommenswirkungen. Diese beiden Maßnahmen haben jedoch nur ein geringes Finanzvolumen (ca. 3 % der Programmmittel). Etwa 44 % der Mittel entfallen auf die **Agrarinvestitions- und Junglandwirteförderung** (a7b) sowie auf die **Ausgleichszulage** (e) mit mittleren Einkommenswirkungen, wobei die Einkommenswirkung der Ausgleichszulage lediglich vorübergehend und nicht strukturwirksam ist. Die zwei finanzstarken Maßnahmen **Agrarumwelt** (f) und **Dorferneuerung** (o) (37 % der Mittel) haben geringe Wirkungen, verfolgen aber auch nicht als Hauptziel die Sicherung und Verbesserung des Einkommens.

Abbildung 10.5: Verteilung der getätigten öffentlichen Aufwendungen nach Wirkungsintensitäten „Sicherung des Einkommens“



Quelle: siehe Tabelle 2.6.

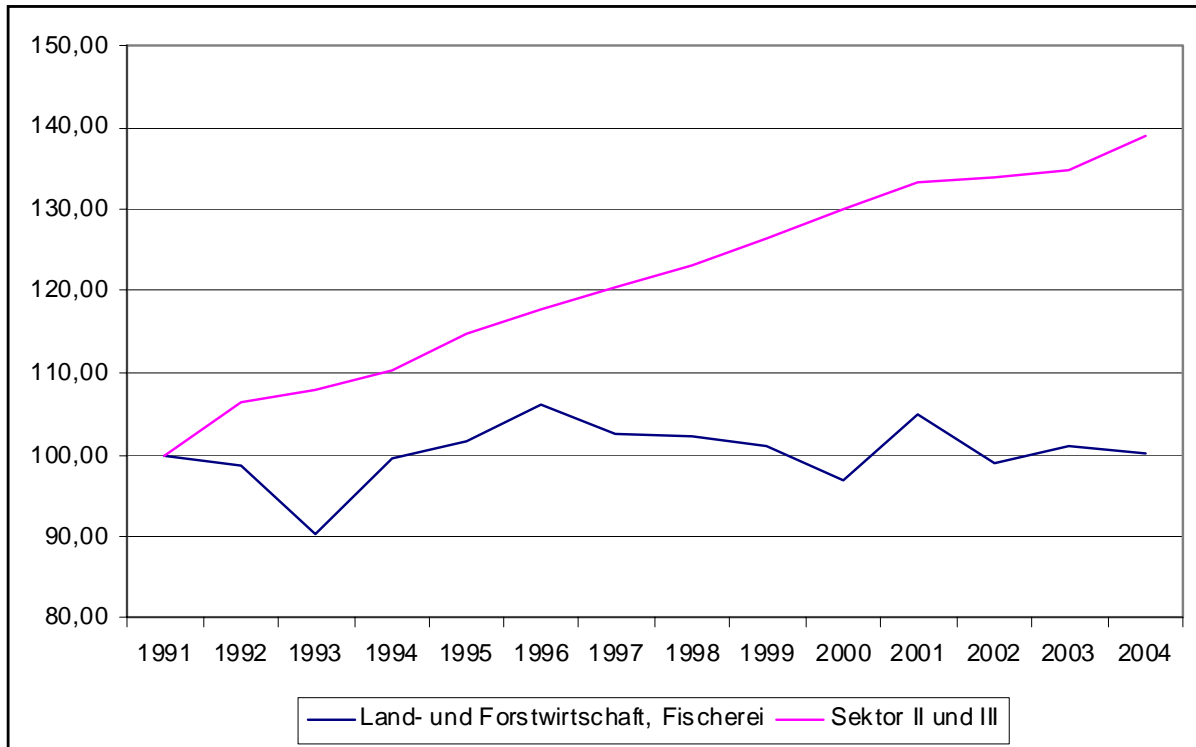
10.3.4 Beitrag des Programms zur Verbesserung der Marktposition von land- und forstwirtschaftlichen Grunderzeugnissen (Frage 4)

10.3.4.1 Kontext

Die Marktlage für land- und forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse wird von verschiedenen exogenen Faktoren beeinflusst. Dazu zählen die Entwicklung in den wesentlichen Marktsektoren, Verbraucherpräferenzen, technische Entwicklungen und Innovationen, das Angebot an Konkurrenzprodukten, Marktgröße sowie die allgemeine sozioökonomische Situation einer Region.

Die Entwicklung des Landwirtschaftssektors verläuft im Vergleich zu den übrigen Sektoren der Volkswirtschaft in Hessen sehr unterschiedlich. Die Bruttowertschöpfung (BWS) zu Herstellungspreisen des primären Sektors ist zwischen den Jahren stark schwankend, in der langfristigen Entwicklung aber stagnierend, während die BWS in den übrigen Sektoren deutlich angestiegen ist (siehe Abbildung 10.6).

Abbildung 10.6: Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen in der Land-, Forstwirtschaft und Fischerei im Vergleich zum sekundären und tertiären Sektor (1991=100)



Quelle: Destatis (2005).

Die Produktivität in der Landwirtschaft, gemessen als Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen), liegt mit 19.800 Euro deutlich unter der Produktivität im außerlandwirtschaftlichen Bereich (57.200 Euro) (Statistisches Bundesamt, 2002). Damit beträgt die BWS je Erwerbstätigen in der Landwirtschaft ca. 35 % des außerlandwirtschaftlichen Wertes. Im südhessischen Raum und den landwirtschaftliche Gunststandorten in Nord- und Mittelhessen ist das Verhältnis enger.

Die Marktposition von land- und forstwirtschaftlichen Grunderzeugnissen kann mit Hilfe der amtlichen Statistik nur anhand von Hilfsvariablen dargestellt werden (Neander, 1998). Tabelle 10.12 stellt die Leistungsentwicklung der hessischen Landwirtschaft im Vergleich zur EU-15, zum Bundesdurchschnitt und zu den nordwestdeutschen Bundesländern dar. Die Bodenproduktivität in Hessen, gemessen als Bruttowertschöpfung je Hektar LF, lag im Jahr 2001 deutlich über dem Wert der EU-15 und etwa auf dem Niveau Gesamtdeutschlands. Die Zuwachsraten der Bodenproduktivität in Hessen waren mit 1,9 % jährlich (1993 bis 2001) durchschnittlich. Die überdurchschnittliche Zunahme der Arbeitsproduktivität in Hessen, gemessen als Bruttowertschöpfung je Jahresarbeitseinheit im Zeitraum, ist z. T. auf den Abbau der Nutztierbestände, insbesondere der Milchviehbestände,

zurückzuführen. Im Vergleich zu Deutschland und den nordwestdeutschen Bundesländern ist die Arbeitsproduktivität in der hessischen Landwirtschaft jedoch nach wie vor unterdurchschnittlich.

Tabelle 10.12: Leistungsentwicklung der Landwirtschaft in den Bundesländern im Vergleich zu Deutschland und der EU-15

	Bruttowertschöpfung ¹⁾ je ha LF		Bruttowertschöpfung ¹⁾ je JAE ²⁾	
	relative Höhe 2001/03 EU-15 = 100	jährliche Änderung 1993/95 - 2001/03	relative Höhe 2001/03 EU-15 = 100	jährliche Änderung 1993/95 - 2001/03
EU-15	100,0	1,7	100,0	6,0
Deutschland	121,4	2,0	157,8	6,0
Hessen	122,5	1,9	148,1	6,4
Schleswig-Holstein	115,8	1,4	190,8	4,1
Hamburg	811,8	-2,0	214,3	k.A.
Niedersachsen	139,7	3,2	204,9	6,8
Bremen	505,2	1,4	526,94	k.A.
Nordrhein-Westfalen	198,4	2,8	213,3	6,5

1) Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen in jeweiligen Preisen.

2) JAE = Arbeitsvolumen in Jahresarbeitseinheiten.

Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2004), Statistisches Bundesamt (1995), StaLa (1998), Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder" (2005), (2005a), Eurostat (2005b), Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2004), Statistisches Bundesamt (2003a).

Tabelle 10.13 zeigt die geringe Bedeutung hessischer Erzeugnisse an den gesamten Verkaufserlösen in Deutschland. Der Anteil liegt in etwa bei vier Prozent und erreicht außer bei Schafen/Ziegen keine nennenswerte Größe.

Im Zeitraum 1999 bis 2003 konnte Hessen seine Position in Deutschland, gemessen an den Verkaufserlösen, nicht ausbauen. Nur bei den Schafen und Ziegen ist ein nennenswerter Anstieg zu verzeichnen.

Die Bedeutung der einzelnen Erzeugnisse gemessen an den Verkaufserlösen in Hessen liegt bei tierischen Erzeugnissen leicht unter dem Bundesdurchschnitt und bei den pflanzlichen Erzeugnissen leicht über dem Durchschnitt (vgl. Tabelle 10.14).

Tabelle 10.13: Anteil der Verkaufserlöse in Hessen an den Verkaufserlösen in Deutschland nach Marktsegmenten und Jahren

	Hessen - Anteil an D in %		
	1999	2001	2003
Getreide	4,8	4,4	4,8
Eiweißpflanzen	3,9	4,9	5,6
Kartoffeln	2,3	2,9	2,5
Zuckerrüben	4,9	4,3	4,7
Ölsaaten	4,3	4,2	4,2
Gemüse ¹⁾	5,7	5,0	4,6
Obst	3,9	3,7	4,1
Weinmost/Wein	3,3	2,1	2,6
Baumschulerzeugnisse	2,4	1,6	1,6
Blumen und Zierpflanzen	5,7	5,6	5,2
Sonstige pflanzliche Erzeugnisse ²⁾	0,8	0,7	1,0
Pflanzliche Erzeugung	4,3	3,9	4,0
Rinder und Kälber	3,8	3,7	3,4
Schweine	3,5	3,3	3,3
Schafe und Ziegen	13,7	20,2	19,0
Geflügel	1,4	1,2	1,3
Milch	3,7	3,7	3,6
Eier	3,2	3,2	2,8
Tierische Erzeugung	3,6	3,6	3,4
Verkaufserlöse insgesamt	3,9	3,7	3,7

1) Einschließlich Champignons.

2) Tabak, Hopfen, Futterpflanzen, Saat- und Pflanzgut, Textilpflanzen, Korb- und Flechtmaterial.

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2005).

Den größten Anteil an den Verkaufserlösen hat die Milch, gefolgt von Schweinen und Getreide. Dabei handelt es sich um drei Erzeugnisse, die im Bereich der Marktstruktur auch eine Förderung erfahren (siehe Kapitel 7). Im Zeitraum 2000 bis 2004 entfiel auf den Milchsektor der höchste Anteil an öffentlichen Aufwendungen in der Marktstrukturförderung (siehe Kapitel 7). Auch im Bereich der Agrarinvestitionsförderung lag hier ein Schwerpunkt, wobei die Schweine bezüglich des Gesamtinvestitionsvolumens noch wichtiger waren (siehe Abbildung 3.7).

Die Höhe der absoluten Verkaufserlöse schwankt von Jahr zu Jahr und ist in starkem Maße abhängig von den jeweiligen Witterungsbedingungen und den Fleisch- sowie Milchauszahlungspreisen.

Die Nutzung und Verarbeitung von Rohholz unterliegt vielfältigen, von der Forstwirtschaft nur schwer zu beeinflussenden Rahmenbedingungen. Dies schlägt sich in zum Teil beträchtlichen Varianzen der jährlich auf den Holzmarkt gelangenden Rohholzmengen

nieder (HMULF, 2001). Gemäß Bundeswaldinventur liegt der Nutzungsprozent im Privat- und Körperschaftswald in Hessen bei 53 % bzw. 57 %². Selbst wenn man nur von einer potenziell nutzbaren Menge von 80 % des jährlichen Zuwachses ausgeht, bestehen noch erhebliche Reserven, die mobilisiert werden könnten.

Tabelle 10.14: Verkaufserlöse der Landwirtschaft in jeweiligen Preisen nach ausgewählten Erzeugnissen in Hessen 1999, 2001 und 2003 sowie Deutschland 2003

Erzeugnis	Hessen			Deutschland			
	1999	2001	2003	1999	2001	2003	2003
	Mio. Euro			in %			in %
Getreide	160	163	144	14,1	13,2	13,2	10,0
Eiweißpflanzen	2	2	2	0,2	0,2	0,2	0,1
Kartoffeln	24	32	21	2,1	2,6	1,9	2,8
Zuckerrüben	64	52	57	5,6	4,2	5,2	4,1
Ölsaaten	28	40	36	2,5	3,2	3,3	2,9
Gemüse ¹⁾	63	69	62	5,6	5,6	5,7	4,5
Obst	21	20	29	1,9	1,6	2,7	2,4
Weinmost/Wein	38	23	29	3,4	1,9	2,7	3,6
Baumschulerzeugnisse	22	15	14	1,9	1,2	1,3	3,1
Blumen und Zierpflanzen	78	88	79	6,9	7,1	7,2	5,1
Sonstige pflanzliche Erzeugnisse ²⁾	3	2	4	0,3	0,2	0,4	1,3
Pflanzliche Erzeugung	502	507	478	44,3	41,0	43,7	39,9
Rinder und Kälber	126	96	89	11,1	7,8	8,1	8,7
Schweine	144	202	160	12,7	16,3	14,6	16,4
Schafe und Ziegen	18	35	30	1,6	2,8	2,7	0,5
Geflügel	13	13	13	1,1	1,1	1,2	3,3
Milch	298	346	292	26,3	27,9	26,7	27,5
Eier	23	30	23	2,0	2,4	2,1	2,7
Tierische Erzeugung	631	731	616	55,7	59,0	56,3	60,1
Verkaufserlöse insgesamt	1.133	1.238	1.094	100	100	100	100

1) Einschließlich Champignons.

2) Tabak, Hopfen, Futterpflanzen, Saat- und Pflanzgut, Textilpflanzen, Korb- und Flechtmaterial.

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2005).

10.3.4.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Die Verbesserung der Marktstruktur ist ein Hauptziel der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung, der einzelbetrieblichen Investitionsförderung und der forstwirtschaftlichen Maßnahmen.

² Staatswald (Land): 53 %, Staatswald (Bund): 42 % (BMVEL, 2005b, Berechnungen von Setzer, F.).

Die Wirkungen der einzelnen Förderkapitel stellt Tabelle 10.15 zusammenfassend dar. Aufgrund des mit dem HMULV abgestimmten spezifischen Untersuchungsdesigns können für die einzelbetriebliche Förderung nur eingeschränkt Aussagen zur Marktposition landwirtschaftlicher Erzeugnisse gemacht werden, da nur Milchvieh haltende Betriebe untersucht worden sind und die Untersuchungsergebnisse von Bayern/Baden-Württemberg auf Hessen übertragen wurden. Zu den Wirkungen der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung werden keine Aussagen gemacht, da der Rücklauf an Erhebungsbögen unzureichend war (siehe Kapitel 7).

Tabelle 10.15: Beitrag des Programms zur Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse

Förderschwerpunkt		A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit		B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen				C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume					
Kapitel		I	VII	V	VI			IX					
VO-Kürzel		a1/a2, b	g1/g2	e	f1	f2	h, i	k	m	n	o	s1	w
Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse	durch Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	++					+		++				
	durch Verbesserung der Qualität oder Wertschöpfung	+					+						
	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	0				0 1)	0						

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
keine Wirkung, trotz Zielsetzung : 0

1) nur bei Ökoprodukten eine positive Preisentwicklung, wenn $p_{\text{öko}} > p_{\text{konv}}$ und keine konventionelle Vermarktung

Quelle: Eigene Darstellung.

Verbesserung der Produktivität und/oder Kostensenkung (Kriterium 4-1)

Wirkungen auf die Verbesserung der Produktivität bzw. Kostensenkung konnten für die Förderkapitel einzelbetriebliche Investitionsförderung (a), forstliche Förderung (i/h) und Flurbereinigung (k) nachgewiesen werden.

Verhältnis von Umsatz zu Kosten auf den wichtigsten geförderten Stufen der Erzeugung (X.4-1.1): Durch die einzelbetriebliche Investitionsförderung (a) hat sich die Arbeitsproduktivität in den geförderten landwirtschaftlichen Betrieben deutlich erhöht. In den untersuchten Milchviehbetrieben ist der Umfang der produzierten Milch je Arbeitskrafteneinheit im Schnitt aller Betriebe um rund 60 % gestiegen, also um 82 t je AK. Nach der Investition liegt die produzierte Milch je AK bei 242 t (Mittelwert) (siehe Tabelle 3.9).

Mit rund 35 % des Mittelvolumens 2000 bis 2004 liegt in Hessen ein Investitionsschwerpunkt auf der Förderung von Rinderställen. Hessen hat v. a. in der Milchproduktion deut-

liche strukturelle Nachteile im Vergleich zu den benachbarten Bundesländern Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, wie auch im internationalen Vergleich. Die Wachstumsschwelle für Milchviehbetriebe liegt zukünftig bei einer Herdengröße von 80 bis 100 Tieren (Weindlmaier, 2003). Im Jahr 2001 hielten nur etwa 1,8 % der Milchvieh haltenden Betriebe in Hessen mehr als 100 Tiere. In diesen Betrieben werden 8,3 % des hessischen Milchkuhbestandes gehalten – ein Wert, der immer noch um 50 % unter dem von Schleswig-Holstein und Niedersachsen liegt. Auch im Leistungs- und Produktivitätsvergleich schneidet der Durchschnitt der hessischen Milchviehbetriebe weniger günstig ab (vgl. Tabelle 10.16). Die negative Entwicklung des Betriebsgewinns ist u. a. auf die niedrigeren Milchpreise zurückzuführen (HMULV, 2004).

Tabelle 10.16: Struktur-, Leistungs- und Produktivitätsvergleich der Milchviehhaltung

		HE	SH	NI	NRW	D	NL 2001	DK 2001
Betriebsstruktur								
Betriebe mit Milchvieh (in 1.000)	2003	5,6	6,3	17,2	10,5	121,5	31,0	10,0
Betriebe mit Beständen > 100 Tiere (%)	2001	1,8	6,7	4,1	3,2	3,4	6,5	20,0
Tiere (1.000) je Betrieb	2003	154,1	375,1	757,6	398,0	4.337,5	1.536,0	599,0
in Beständen > 100 Tiere (%)	2003	28,8	57,1	43,0	37,0	36,0	51,0	64,0
	2001/2003	8,3	18,6	16,4	14,1	22,8	20,0	36,0
Produktionsleistung								
Milchleistung pro Kuh (kg/Jahr)	2003	6.402	6.746	6.909	6.947	6.537	7.494	7.889
Produktivität								
t Milch je AK	2003/2004	146,7	214,7	210,6	200,0	148,1	k.A.	k.A.
Umsatzerlös je AK	2003/2004	54.825	83.058	78.431	79.273	58.405	k.A.	k.A.
Kosten und Gewinn								
Produktionskosten (Euro je 100 kg)	1996/1997	33,2 - 34,8	29,7 - 31,7	29,7 - 31,7	29,7 - 31,7			
Gewinn je Betrieb (Euro)	2003/2004	20.163	30.854	22.236	18.773	22.749	k.A.	k.A.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2004b), ZMP (2004), BMVEL (2005a), Statistisches Bundesamt (2003b).

Vergleicht man die Ergebnisse der AFP-Befragung mit der hessischen Situation, so ergibt sich eine Differenz von 146,7 t Milch im Durchschnitt aller Testbetriebe (siehe Tabelle 10.16) und 242 t Milch pro AK beim Durchschnitt der untersuchten geförderten Betriebe³.

Das Verhältnis zwischen Umsatz und Kosten in der Milchproduktion ist sehr eng. Die Einnahmen pro kg Milch (mit Kälberverkauf) liegen nach Angaben der Rindviehspezialberatung Diepholz bei etwa 37 Cent; demgegenüber liegen die Vollkosten (also einschließ-

³ Zur Erklärung dieses großen Unterschieds, siehe Kapitel 3.6.0.

lich kalkulatorische Kosten) bei 37,2 Cent. In Hessen dürften die Kosten noch etwas höher anzusetzen sein (siehe Tabelle 10.16).

Selbst wenn einzelbetrieblich die Kosten je kg Milch reduziert werden, so ändert sich das Verhältnis in der Sektorbetrachtung durch die Förderung kaum. Die Spanne zwischen den besten und den schlechtesten Betrieben nach Agrarbericht ist nicht so groß, dass davon ausgegangen werden kann, dass eine Förderung von etwa 0,7 % der Betriebe pro Jahr⁴ die Kosten der gesamten Erzeugerstufe in relevantem Umfang senken könnte. Auf der Ertragsseite ist kein Einfluss feststellbar, denn eine bessere Qualität sichert den Absatz, verbessert aber nicht den Preis.

In der Förderung der **Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen** (i) geht ein besonderer Einfluss auf die Verbesserung der Marktposition von der Förderung der Forstbetriebsgemeinschaften (FBG) aus (allerdings nur rund 1 % der EAGFL-Mittel 2000 bis 2004). Durch die professionelle Geschäftsführung bündeln die FBG die Holzmengen der WB, um sie gebündelt den überregionalen Holzkäufern anbieten zu können. Dadurch sind sie als Marktpartner akzeptiert und erzielen einen höheren Preis pro m³, als wenn sie es selbst vermarkten würden. Allerdings werden schon rund 80 % der Waldfläche (Privat- und Kommunalwald) durch Forstbetriebsgemeinschaften und Forstbetriebsvereinigungen bewirtschaftet (HMULF, 2001). Eine weitere Steigerung ist schwierig, zudem die Förderung auf Grundlage der GAK aus Sicht der potenziellen Zuwendungsempfänger unattraktiv ausgestaltet ist. Eine weitere Maßnahme zur Verbesserung und Rationalisierung der Bereitstellung, Bearbeitung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse (nach GAK) wird zwar angeboten, aber nicht umgesetzt.

Für andere forstliche Maßnahmen mit einer größeren Bedeutung (finanziell und flächenmäßig), wie z. B. waldbauliche Maßnahmen, ist die Anwendung des Indikators „Umsatzerlös zu Kosten“ aufgrund des Problems der periodengerechten Zuordnung wenig aussagekräftig. Heute entstehende Kosten führen erst in vielen Jahrzehnten später zu einer Erhöhung der Erlöse. Deshalb ist dieses Verhältnis immer abhängig vom Alter des betrachteten Waldbestandes.

Im Bereich der **Flurbereinigung** (k) können einzelbetriebliche Kosteneffekte festgestellt werden. Diese sind aber nicht spezifischen Marktsegmenten zuzuordnen. Zudem ist die Kostenreduzierung der Außenwirtschaft betriebsindividuell je nach Ausgangslage höchst unterschiedlich und kann daher nicht abgeschätzt werden.

⁴ Im Zeitraum zwischen 2000 und 2004 wurden 198 große Investitionen in Rinderställe gefördert, d. h. rund 40 pro Jahr. Verglichen mit 5.600 Milchvieh haltenden Betrieben (2003) ist der Anteil der geförderten Betriebe gering.

Verbesserung der Marktposition (Kriterium 4-2)

Bei der Marktpositionierung spielen die Produktqualität, der Faktor Massenproduktion von Standarderzeugnissen versus Erzeugung von Nischenprodukten/Spezialitäten, die relative Größe, der Standort der Märkte usw. eine Rolle.

Änderungen bei der Wertschöpfung pro Einheit des land-/forstwirtschaftlichen Grunderzeugnisses auf den wichtigsten Stufen der Erzeugung (in %) (X.4-2.1): Die Erzeugerpreise bleiben von der Förderung im Rahmen des AFP (a) praktisch unbeeinflusst. Bei Vorleistungen ist zu differenzieren zwischen (frei handelbaren) Verbrauchsgütern, die auch von der Förderung in den Preisen unbeeinflusst bleiben, und den geförderten Investitionsgütern, bei denen der Überwälzungseffekt schnell zu Preissteigerungen führt (vgl. Expertengespräche, Beraterworkshops). Ebenfalls preissteigernd wirkt die Subventionierung letztlich immer auf die unvermehrten Produktionsfaktoren (Boden, z. T. Quote).

Anteil der Grunderzeugnisse, deren Qualität dank des Programms auf allen geförderten Stufen der Erzeugung verbessert wurde (in %) (4-2.2): Eine Quantifizierung dieser Effekte ist nicht möglich, auch nicht prozentual. Sie sind zum einen nicht messbar, und zum anderen von Produktbereich zu Produktbereich unterschiedlich. Die Untersuchung der **einzelbetrieblichen Förderung** (am Beispiel von Milchviehbetrieben) hat keinen nennenswerten Einfluss auf die Produktqualität herausgestellt. Laut Berateraussagen haben in Hessen praktisch alle entwicklungsfähigen Betriebe auf Laufstallhaltung und moderne Melktechnik umgestellt. Das Optimierungspotenzial im Bereich der Milchproduktion wird sich dadurch stark verringert haben (siehe Kapitel 3). Darüber hinaus nehmen Molkereien an QM-Programmen teil, und die landwirtschaftlichen Betriebe müssen die entsprechende Qualität abliefern.

Hinweise auf eine verbesserte Marktposition (Beschreibung) (4-2.3): Der einzige Produktbereich, der über verschiedene Stufen gefördert wird, sind Ökoprodukte. Die Förderung von **Ökobetrieben** spielt flächenmäßig eine große Rolle. In den Expertengesprächen wurde darauf aufmerksam gemacht, dass erst der Absatz gesichert sein muss, bevor die Ökoflächen weiter ausgedehnt werden, da die Landwirte zu den heutigen Preisen nicht mehr rentabel wirtschaften können. Im Rindfleisch- und Milchbereich muss nach Einschätzung der hessischen Experten ein großer Teil der Produktionsmenge über den konventionellen Markt abgesetzt werden. In Hessen besteht das zusätzliche Problem, dass das angrenzende Bundesland NRW höhere Prämien für den ökologischen Landbau zahlt. Dies hat zur Folge, dass die Produkte aus NRW die hessischen Produkte vom Markt verdrängen, da sie günstiger angeboten werden können (HDLGN, 2003). In den beiden Maßnahmen, mit denen Vermarktungsförderung möglich wäre (a – Direktvermarktung, Hofläden) oder V&V hat die spezifische Ökoförderung nur ein geringes Gewicht. Im Bereich V&V wurden bislang nur zwei Projekte mit einem Anteil an den öffentlichen Aufwendungen

von 0,5 % gefördert. Im Bereich des AFP spielt die Förderung von ökologisch wirtschaftenden Betrieben, im Gegensatz zu anderen Bundesländern, allerdings eine größere Rolle (siehe Tabelle 10.31).

Im Bereich der **Sonstigen forstlichen Maßnahmen** wird die Wertästung gefördert. Diese hat zum Ziel, höherwertiges Furnierholz zu produzieren. Allerdings werden Erlöse erst ca. 140 Jahre (bei Eiche ca. 190 Jahre) später erzielt. Diskontiert ergibt sich kein höherer Nettoerlös. Insofern: Das Ziel besteht darin, Wertholz zu produzieren. Dieses Ziel wird erreicht. Die Marktposition verbessert sich aber nur indirekt. In Hessen wurden 787 ha Wertästung durchgeführt. Dies entspricht ca. 8 % der potenziellen Fläche, wenn 0,4 der Gesamtfläche an Nadelholz⁵ in der Altersklasse 21 bis 40 Jahre potenziell förderfähig wäre. Die Bestandserziehung bewirkt (eventuell), dass in mehr als 100 Jahren höherwertige Sortimente verkauft werden können. Der Wert eines jungen Bestandes erhöht sich aber durch die Bestandespflege nur langfristig.

Zur Verbesserung der Marktposition durch die Bündelung des Angebots tragen auch die Forstbetriebsgemeinschaften (FBG) bei, die allerdings in der laufenden Förderperiode nur in einem geringen Umfang gefördert wurden. Der derzeitige Organisationsgrad von ca. 62 % zeigt, dass die FBG offensichtlich ein geeignetes Instrument für eine bessere Marktposition ist. Anderenfalls wäre es, ökonomisch gesehen, für den Waldbesitzer sinnvoll, nicht einer FBG beizutreten.

Komplementäre Instrumente zur Verbesserung der Vermarktung forstlicher Ressourcen, wie z. B. eine umfassende Holzabsatzförderung, werden in Hessen bisher nicht angeboten.

Umsatz- und Preisentwicklung (Kriterium 4-3)

Änderung des jährlichen Bruttoumsatzes auf den wichtigsten Stufen (in %) (4-3.1): Die zentralen Stufen im Vermarktungsprozess landwirtschaftlicher Grundprodukte sind die Landwirtschaft selbst, der Erfassungshandel und die Verarbeitungsunternehmen. Ob und in welchem Umfang durch die Förderung Bruttoumsätze dieser Stufen beeinflusst werden konnten, ist aus Officialdaten nicht quantifizierbar. Im Bereich des AFP erfolgte in den investierenden Unternehmen eine Ausweitung der Kapazitäten und der Milchleistung. Beides zusammen führt zu einer im Durchschnitt um 52 % höheren Milchproduktion pro Unternehmen. Einzelbetrieblich betrachtet steigt also der Bruttoumsatz. Die Verkaufserlöse insgesamt im Marktsegment Milch sind in Hessen aber weitgehend stabil geblieben (siehe Tabelle 10.14), auch zurückzuführen auf die Quotenregelungen.

⁵ Es werden nur die Bestände geastet, die durch eine herausragende Qualität durch optimale Wuchsbedingungen gekennzeichnet sind und keiner Bewirtschaftungsbeschränkung unterliegen.

Entwicklung der Preise pro Einheit der standardisierten Erzeugnisse in % (4-3.2):

Entsprechende Effekte sind nicht in Bezug zur Förderung im Rahmen des hessischen EPLR messbar. Umsatz und Preise werden so dominant durch Marktvorgaben bestimmt, dass deren Bewegung nicht der EPLR-Förderung zurechenbar ist. Zudem ändern sich Preise für alle Anbieter – gleichgültig, ob sie in ein Förderprogramm eingebunden waren. Da dieser Hinweis für alle Produktbereiche gültig ist, ist weder für einzelne Produkte noch für die landwirtschaftlichen Angebote insgesamt eine Aussage zulässig.

Die Vermarktungswege für **ökologisch erzeugte Produkte** haben sich in den letzten Jahren stark verändert. Während Anfang der 1990er Jahre die Direktvermarktung eine der wichtigsten Wege war, ökologische Erzeugnisse abzusetzen, hat sich in den letzten Jahren auch der Lebensmitteleinzelhandel für diese Produktparte geöffnet. Im Jahr 2001 wurden noch ca. die Hälfte der Erzeugnisse über die Direktvermarktung oder den Naturkosthandel vermarktet. Diese Entwicklung hatte auch Auswirkungen auf die Preise der Lebensmittel, welche für einige Produktgruppen in den vergangenen Jahren gesunken sind (Gruber et al., 2001). Verbraucher, die im Lebensmitteleinzelhandel ökologisch erzeugte Produkte kaufen, verfügen über eine geringere Mehrzahlungsbereitschaft als Kunden, die über die Direktvermarktung ihre Lebensmittel beziehen. Ein weiteres Problem verbirgt sich hinter den höheren Distributions- und Erfassungskosten in der Ökovermarktung. Die Marktspanne zwischen Erzeugerpreis und Endverbraucherpreis ist wesentlich höher als im konventionellen Bereich. Der produzierende Landwirt erhält also nur einen geringen Teil des höheren Erlöses (Spiller, 2002).

Ebenso wie landwirtschaftliche Betriebe sind auch **Forstbetriebe** Mengenanpasser und haben selbst keinen Einfluss auf den Preis. Der Waldbesitzer kann aber aufgrund der Förderung andere Grundsortimente herstellen, für die ein höherer Preis gezahlt wird, vergleichbar mit Ökoprodukten (wenn nicht die Menge stärker fällt aufgrund der Nachfrage-Preis-Relation). Im Gegensatz zur Landwirtschaft, in der durch Umstellung der Produktion (von „konventionell“ auf „Öko“) ein höherer Preis zu erzielen wäre (zumindest theoretisch), führt die forstliche Förderung zu einem höheren Preis/Umsatz erst in 100 Jahren. Diskontiert auf heute tritt real keine nennenswerte Veränderung auf.

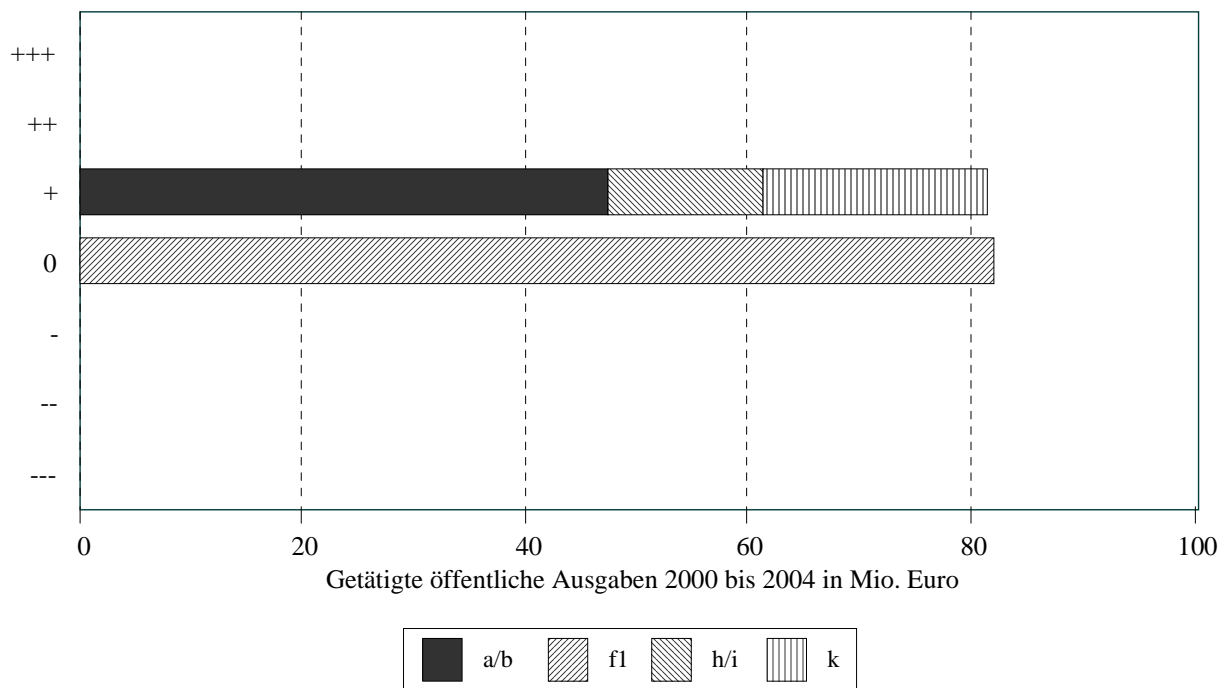
10.3.4.3 Fazit

Es lässt sich kein strategisch abgestimmtes Vorgehen zwischen den verschiedenen Fördermaßnahmen bezüglich ausgewählter Produktbereiche erkennen. Im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung können und werden nahezu alle Produktbereiche gefördert. Im AFP erfolgt in stärkerem Maße eine Förderung der tierischen Produktion; durch die Ausweitung der kleinen Investitionen und Maschinenförderung werden aber auch Betriebe mit überwiegend pflanzlicher Produktion stärker gefördert. Die forstliche Förderung hat kei-

nen Schwerpunkt in der Verarbeitung und Vermarktung der derzeitigen Holzvorräte; Wirkungen auf die Marktposition lassen sich erst in Jahrzehnten aufzeigen.

Die deutlichsten Ansätze sind im Bereich der Produktionskosten zu erkennen, die aber z. T. nicht spezifisch einem Produktbereich zuzuordnen sind. Eine auf verbesserte Produktqualitäten zurückzuführende Stärkung der Marktposition landwirtschaftlicher Erzeuger ist nicht zu erkennen, da die Einhaltung der Qualitätsstandards Grundvoraussetzung ist, um überhaupt vermarkten zu können.

Abbildung 10.7: Verteilung der getätigten öffentlichen Aufwendungen nach Wirkungsintensitäten „Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse“



Quelle: Siehe Tabelle 2.6.

Nur 23 % der eingesetzten öffentlichen Mittel haben eine geringe positive Wirkung⁶ auf die Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse (vgl. Abbildung 10.7). Selbst unter Berücksichtigung der bislang noch nicht in die Bewertung einbezogenen Verarbeitungs- und Vermarktungsmaßnahmen würde sich die Einschätzung, dass diese Querschnittsfrage bei dem derzeitigen Maßnahmenportfolio eine zu vernachlässigende Rolle spielt, kaum verändern.

⁶ Die Flurbereinigung bewirkt zwar deutliche Kostensenkungseffekte (daher in Tabelle 10.15 auch ein ++); auf die Marktposition insgesamt hat sie aber nur einen geringen Einfluss.

10.3.5 Beitrag des Programms zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt (Frage 5)

10.3.5.1 Kontext

Die Analyse des Umweltzustandes und hieraus resultierende Stärken und Schwächen sind im hessischen EPLR ausführlich dargestellt (HMULF, 2000, S. 44ff). Bezüglich der verschiedenen Naturräume Hessens stellt Tabelle 6.3 die landwirtschaftlich bedingten Problemlagen dar (vgl. Kapitel 6). Zur Einordnung der Programmwirkungen werden an dieser Stelle wesentliche Umweltdaten und landespolitische Zielvorstellungen zusammengefasst.

Flächennutzungen, Flächenschutz und Flächenverbrauch

Landwirtschaft und Forstwirtschaft: 763.300 ha Fläche werden landwirtschaftlich genutzt. Dies entspricht 36 % der Landesfläche⁷. Davon sind rund zwei Drittel Acker und ein Drittel Grünland. Damit liegt der Grünlandanteil in Hessen über dem Bundesdurchschnitt. Der durchschnittliche Viehbesatz liegt mit 0,7 GV/ha deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 0,9 GV/ha.

Im Jahr 2004 wirtschafteten 25.530 landwirtschaftliche Betriebe⁸ in Hessen, davon 1.467 Ökobetriebe (5,7 %). Eine Förderung erhielten 1.362 Betriebe. Die geförderte **Ökolandbaufläche** umfasste 2004 45.000 ha, die gesamte Ökolandbaufläche lag bei 55.972 ha (7,4 %) (HMULV, 2005d)⁹. Der Flächenanteil des Ökolandbaus liegt damit in Hessen weit über dem Bundesdurchschnitt, ist aber in den letzten Jahren leicht rückläufig. Der Zielwert liegt auf Bundesebene gemäß dem „Bundesprogramm Ökologischer Landbau“ bei 20 % der LF. Landespolitisch gibt es keine konkrete Zielaussage zum anvisierten Umfang der Ökolandbauflächen in Hessen, er soll jedoch nachfrageorientiert gesteigert werden (HMULF, 2002).

Hessen verfügt als eines der walddreichsten Bundesländer 2004 nach Bundeswaldinventur über 895.000 ha **Waldfläche**, das sind rund 42 % der Landesfläche (BMVEL 2005). Diesen Waldanteil gilt es zu erhalten (HMULF, 2001). Von den Wäldern sind 25 % Privatwald, 35 % Kommunalwald und 40 % im Besitz der öffentlichen Hand.

Geschützte und schutzwürdige Bereiche: Rund 10 % der Landesfläche Hessens sind als FFH-Gebiet nach Brüssel gemeldet. Der Anteil der Vogelschutzgebiete beträgt 14,7 % der

⁷ 43 % nach Liegenschaftskataster.

⁸ > 2 ha

⁹ Erklärung für die große Abweichung siehe Kapitel 6.

Landesfläche und liegt deutlich über dem Durchschnitt aller Bundesländer von 8,3 % (BfN, 2005c). Das Netz Natura 2000 in Hessen wird damit künftig - Überschneidungen beider Gebietskategorien eingerechnet – rund 21 % der Landesfläche umfassen. Nach (vorläufigen) Angaben des EU-Monitoring liegen 109.000 ha der LF in Natura-2000-Gebieten (HMULV, 2005c). Nur 1,8 % der Landesfläche sind als Naturschutzgebiete geschützt (Bundesdurchschnitt 2,9 %), und über 40 % sind Landschaftsschutzgebiete (BfN, 2005a).

In Hessen ist die **Siedlungs- und Verkehrsfläche** auf rund 15,1 % (bundesweit 12,6 %) der Landesfläche angewachsen (Statistisches Bundesamt, 2004a), wovon 4,5 % als vollversiegelt anzusehen sind (BBR, 2005). Die stärkste Flächenzunahme an Siedlungs- und Verkehrsflächen hatte im Berichtszeitraum der Regierungsbezirk Kassel (2,5 %) zu verzeichnen. Den größten Rückgang der landwirtschaftlich genutzten Flächen hatten im selben Zeitraum die kreisfreien Städte (-1,4 %) gefolgt vom Regierungsbezirk Darmstadt (-1,2 %) zu verzeichnen. Ein besonderes Problem besteht darin, dass die verfügbare landwirtschaftliche Nutzfläche vor allem in den ackerbaulich interessanten Regionen zunehmend knapp und teuer wird. Dies hat eine hohe Nutzungsintensität zur Folge (HMULV, ohne Jahr). Nach der aktuellen Umweltökonomischen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2003 werden bundesweit täglich etwa 93 ha Fläche verbraucht und weitgehend versiegelt. Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung sieht eine drastische Senkung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke auf 30 ha/Tag bis zum Jahr 2020 vor. Im Umweltaktionsplan wird der starke Flächenverbrauch vor allen Dingen im Zusammenhang mit den daraus resultierenden Flächenansprüchen der Ausgleichsmaßnahmen problematisiert, konkrete Zielzahlen oder Maßnahmen zur Reduzierung jedoch nicht genannt (HMULF, 2002).

Gewässerschutz

Als Ergebnis der Bestandsaufnahme im Rahmen der WRRL wurden große Defizite der Qualität hessischer Gewässer festgestellt (siehe Kapitel 2). Bei den Oberflächengewässern sind es vorrangig Gewässerstrukturdefizite und Nährstoffbelastungen sowie erhöhte Konzentrationen an Pflanzenschutzmitteln. Bei 69 der insgesamt bearbeiteten 124 Grundwasserkörper ist eine Zielerreichung unklar bzw. unwahrscheinlich (Apel, ohne Jahr, S. 4). Die Ziele zur Erreichung des guten Zustandes aller Gewässertypen sind für Hessen jedoch verbindlich zu verfolgen. Unter dem Kriterium 5.3 erfolgt eine Zusammenschau der bisherigen Leistungen des hessischen EPLR im Sinne der WRRL.

Klimaschutz

Hessen verfügt zur Zeit über keine quantifizierten Zielvorgaben oder kohärente Klimastrategie, es werden die Klimaschutzziele der Bundesregierung mit verschiedenen Instrumentarien unterstützt (Bemme, 2005). Schwerpunkte liegen im Bereich des Emissionshandels und in Klimaschutzbündnissen mit hessischen Unternehmen. Schnittmengen mit Aktivitä-

ten im ländlichen Raum liegen im Bereich des Ausbaus regenerativer Energien und der nachwachsenden Rohstoffe, die vermehrt genutzt werden sollen (HMULF, 2002). Das HMULV arbeitet derzeit an einem Integriertem Klimaschutzprogramm (InKlim 2012) Das InKlim 2012 soll die fachliche Grundlagenplanung für die Zeit bis 2012 sicherstellen. Es soll pragmatische Ziele für einen hessischen Beitrag zur Erfüllung der Treibhausgasminderungen benennen. Land- und Forstwirtschaft werden eher im Zusammenhang mit notwendigen Anpassungsmaßnahmen gesehen. Erste Ergebnisse werden im Herbst 2005 vorliegen (HMULV, 2005b).

10.3.5.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Insgesamt ist ein Großteil der Maßnahmen des hessischen EPLR mit Haupt- oder Nebenzielen im Bereich der Verbesserung der Umweltsituation im ländlichen Raum verbunden (siehe Tabelle 10.17).

Tabelle 10.17 fasst die im Rahmen der Kapitelbewertungen ermittelten Wirkungen der Maßnahmen gemäß ihrer Inanspruchnahme zusammen. Das Kriterium 5-1. - Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen - ist hierbei das allgemeinste Wirkungskriterium und umfasst auch Aspekte des Tierschutzes. Es wird durch die Kriterien 5-2. bis 5-4. spezifiziert. Zusätzlich zu den von der EU-KOM vorgegebenen Kriterien und Indikatoren werden Indikatoren zur Darstellung negativer Wirkungen analog zur Zwischenbewertung (FAL et al., 2003) aufgeführt.

Tabelle 10.17: Wirkungen des Programms zum Schutz/Verbesserung der Umwelt

Förderschwerpunkt		A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit		B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen				C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume					
Kapitel		I	VII	V	VI			IX					
VO-Kürzel		a1/a2, b	g1/g2	e	f1	f2	h, i	k	m	n	o	s1	w
Erhalt/ Verbesserung der Umwelt durch	Herbeiführung positiver Umweltwirkungen	+		(+)	+++	+++	+++	++		(+)	+		
	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	0		(+)	+++	+++	++	+					
	Reduzierung des quantitativen/qualitativen Ressourcenverbrauchs	+			++	++	0	0		(+)	(+)		
	Erhalt und Verbesserung von Landschaften	0		(+)	+	++	++	++					+
Belastung der Umwelt durch	Flächenverbrauch	-											-
	Erhöhung des quantitativen Ressourcenverbrauchs	0											-
	Sonstiges	0					?						

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
keine Wirkung, trotz Zielsetzung : 0
negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren

Quelle: Eigene Darstellung.

Kriterium 5-1. - Durch die Kombination von Fördermaßnahmen konnten durch das hessische EPLR positive Umweltwirkungen herbeigeführt werden.

Dieses Kriterium zielt auf die Ermittlung der Anteile des Programms ab,

- die hauptsächlich Umweltschutzziele verfolgen,
- die hauptsächlich mit ökonomischen Zielausrichtungen konzipiert sind, aber positive Umweltwirkungen haben, und
- die mit negativen Umweltwirkungen verbunden sind.

Das Verhältnis dieser Komponenten zueinander lässt Rückschlüsse auf die Nachhaltigkeit der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums zu.

Anteil der Fördermaßnahmen, die völlig den Schutz oder die Verbesserung der Umwelt zum Ziel haben (Indikator 5-1.1.): Hierunter werden die Maßnahmen gefasst, die in der Zielanalyse ausschließlich im Bereich der Umwelt Hauptziele verfolgen. Dies sind in

Hessen allein die direkt flächen- bzw. ressourcenwirksamen Agrarumweltmaßnahmen (HEKUL und HELP). HEKUL und HELP umfassen rund 117 Mio. Euro¹⁰ bzw. über 30 % der im Zeitraum 2000 bis 2004 verausgabten öffentlichen Mittel. Dies entspricht dem Anteil der Maßnahmen zur Halbzeitbewertung. Mit einem Netto-Flächenumfang von rund 197.000 ha erstrecken sie sich über gut 25 % der LF Hessens, nach wie vor überwiegend auf Grünland. Der Zuwachs von rund 5 % der LF gegenüber der Halbzeitbewertung ist auf die Modulationsmaßnahmen zurückzuführen, die erstmals auch intensivere Ackerbauregionen erreichen. Eine Angabe, welcher Anteil der Programmmittel insgesamt für Maßnahmen mit ausschließlichem Umweltziel vorzusehen ist, ist im EPLR nicht enthalten.

Anteil der Maßnahmen mit Schwerpunkt auf Produktions- und Entwicklungsaspekten mit positiven Nebenergebnissen für die Umwelt (Indikator 5-1.2.): Hierunter werden alle Maßnahmen gefasst, die in der Zielanalyse sowohl Hauptziele im Bereich von Produktions- und Entwicklungsaspekten als auch Umweltziele (hier Haupt- und Nebenziele) verfolgen bzw. in der Wirkungsanalyse mit entsprechenden Wirkungen in Verbindung gebracht werden können (siehe Tabelle 10.17). Auf diese Maßnahmen entfällt ein Mittelvolumen von rund 226 Mio. Euro öffentlicher Fördermittel. Dies entspricht ca. 63 % der bis 2004 verausgabten Gesamtfördermittel. Der (quantifizierbare) Anteil, der mit Umweltverbesserung bzw. dem Erhalt der Umwelt verbunden ist, liegt bei 107 Mio. Euro (30 % der Programmmittel). Mit Aussagen der Zwischenbewertung ist dies nicht zu vergleichen, da dort zu Indikator 5.-1.2 keine quantifizierbaren Aussagen zu den Anteilen anrechenbarer Fördersummen für den Umweltschutz gemacht werden konnten.

Zu den Umwelteffekten der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung kann aufgrund mangelnder Befragungsrückläufe keine Aussage gemacht werden. Nach Aussagen der Monitoringdaten waren nur zwei Investitionen im Zeitraum 2000 bis 2004 in diesem Bereich mit Umweltschutzziele verbunden. Hervorzuheben sind die indirekten Wirkungen des AFP zur Stabilisierung und Verfestigung ökologischer Wirtschaftsweisen über die Förderung von Ökobetrieben, deren Anteil an den Förderfällen überproportional ist (11,5 % der großen und 9 % der kleinen Investitionen, siehe auch 10.4.1.3).

¹⁰ Haushaltslinie f und frühere flankierende Maßnahmen nach VO (EWG) Nr. 2078/1992.

Tabelle 10.18: Umweltwirkungen der Fördermaßnahmen (2000 bis 2004), mit Schwerpunktsetzung auf Produktions- und Entwicklungsaspekte mit positiven Nebenergebnissen für die Umwelt (Indikator 5-1.2)

Maßnahmen	Öff. Aufw. in Mio. Euro	Förderfälle/ Förderfläche	Anteil der anrechenbaren Förderfälle gemäß Zielsetzungen oder Wirkungen	Anteil Fördermittel in Mio. Euro	Hauptwirkungen
a	46,3	1.091 bewilligte Förderfälle (90,6 % Gebäude, 3,8 % Maschinen)	Hauptsächlich mit Umwelteffekten verbunden ist die Förderung der 214 Maschinen und der Energieeinsparung (27 Projekte); Umwelteffekte der Gebäudeinvestitionen sind reine Kuppelprodukte durch einzuhaltende Mindestauflagen bzw. betriebswirtschaftliche Überlegungen.	2,2	Effekte liegen in der schnelleren Umsetzung von umweltrechtlichen Standards und Tierschutzbestimmungen. Klimarelevante Wirkungen werden durch die Förderung emissionsmindernder Gülleausbringungs-techniken und der Energieeinsparung erreicht.
e	88,9	333.029 ha davon 208.913 ha Grünland, 12.513 Betriebe	Nach Einschätzung der Kapitelbewertung sind mit der Maßnahme positive Wirkungen zumindest für den Erhalt der Landschaft verbunden.	88,9	In benachteiligten Gebieten werden mehr Agrarumweltmaßnahmen (AUM) in Anspruch genommen als außerhalb dieser. 53 % der Betriebe, die eine Ausgleichszulage (AZ) erhalten, nehmen auch an AUM teil, während nur 47 % aller Betriebe ohne AZ an AUM teilnehmen. Die AZ unterstützt die Weiterbewirtschaftung extensiver Standorte und trägt zum Erhalt bestimmter Lebensräume und Kulturlandschaften bei.
h	2,1	439 ha	Alle Förderfälle sind mit positiven Umweltwirkungen verbunden, dies ist jedoch bezüglich der vorherigen Nutzung und der Landschaft zu differenzieren.	2,1	Abiotischer Ressourcenschutz: Positive Wirkung auf das Klima durch die Bindung von CO ² (6 t/ha/a); geringe Wirkung auf Wasser und Boden, da überwiegender Teil auf Grünland aufgeforstet wurde. Anreicherung der Landschaft: 12 % der Flächen befinden sich in den waldarmen Gebieten unter 20 % Bewaldung, jedoch 33 % in den waldreichen Gebieten.
i	11,9	nicht saldierbar	Direkt wirksame Maßnahmen: Umstellung auf naturnahe Waldbewirtschaftung 730 ha, Voranbau 556 ha, Wiederaufforstung 924 ha, Bodenschutzkalkung 32.088 ha Indirekt wirksame Maßnahmen: bodenschonendere Bewirtschaftung der Bestände durch Wegebau/Wegeinstandsetzung 721 km, Forstfachliche Betreuung forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse von 4.621 ha, Standortkartierung und Forsteinrichtung auf 68.705 ha	9,6	- Entwicklung naturnäherer Wälder durch den Umbau von Mono- in Mischkulturen - Erhalt der Bodenfunktionen durch Meliorationskalkungen Nicht mit angerechnet werden die Maßnahmen zur Jungbestandspflege, da diese in erster Linie wirtschaftlichen Zwecken dienen. Indirekt können auch die betreuenden und beratenden Maßnahmen zu positiven Umweltwirkungen hinsichtlich einer standortangepassteren Wirtschaftsweise führen.
k	19,9	120 Verfahren mit einem Umfang von 76.700 ha, 43.200 LF, 11 % der Betriebe	Für Maßnahmen zur Verbesserung der Wasserrückhaltung und Wasserqualität sowie Maßnahmen zur Landschaftsentwicklung wurden insgesamt 20 % der öffentlichen Aufwendungen verwendet.	4,0	91 % der Verfahren stehen im Zusammenhang mit Aufgaben von Naturschutz und Landschaftspflege. In der Stichprobe von 21 Verfahren werden in allen Verfahren als eigenständiger Beitrag biotopgestaltende Maßnahmen durchgeführt und Flächen für den Naturschutz bereitgestellt. Die berücksichtigten Fördermittel beziehen sich auf Maßnahmen zur Verbesserung der Wasserrückhaltung und der Wasserqualität sowie der Landschaftsentwicklung.
n	7,2	110 Projekte	8 Projekte und Konzepte zur Umweltbildung (Schulbauernhöfe) und zur Nutzung regenerativer Energien*	0,3*	Umweltsensibilisierung, verstärkter Einsatz regenerativer Energien

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Förderkapitelbewertungen.

Anteil der Fördermaßnahmen, die negative Umweltwirkungen mit sich gebracht haben (Indikator 5-1.3., ergänzt durch die neu eingeführten Indikatoren 5-5, 5-6, 5-7): Vorwegzuschicken ist, wie bereits bei der Zwischenbewertung (FAL et al., 2003) herausgestellt, dass die Einhaltung von Umweltstandards und umweltrechtlichen Vorschriften eine grundlegende Voraussetzung für die Förderung aus dem hessischen EPLR ist. Aber auch bei der Einhaltung dieser Standards findet Umweltverbrauch statt¹¹. Im Rahmen der Aktualisierung wurden hierzu keine gesonderten Untersuchungen durchgeführt, sondern Ergebnisse der Zwischenbewertung zum Flächenverbrauch übertragen.

Neben dem Flächenverbrauch kann auch die Erhöhung des quantitativen bzw. qualitativen Ressourcenverbrauchs eine Rolle spielen. Genauere Aussagen sind hierzu jedoch nicht möglich. Unter die sonstigen Auswirkungen fallen im Wesentlichen negative Auswirkungen auf die Landschaft bzw. das Landschaftsbild. Aussagen hierzu sind kaum quantifizierbar und ohne Bezug zum Wirkraum nicht zu beurteilen. So können beispielsweise Aufforstungsmaßnahmen, je nach Landschaftsbezug, positiv oder negativ gewertet werden. Als problematisch sind auch die mit Zersiedlungstendenzen verbundenen Fördervorhaben im Außenbereich. Hierzu zählen v. a. Aussiedlungs- und Teilaussiedlungsvorhaben z. B. im Zusammenhang mit dem AFP. In der Ex-Post-Bewertung sollte hierfür eine differenziertere Betrachtung anhand von Fallbeispielen erfolgen, die vernetzte Bewertungsansätze zwischen den einzelnen Fördermaßnahmen verfolgen sollte. Hierunter fallen auch Untersuchung der Auswirkungen der Förderung von Verarbeitung und Vermarktung auf die Landschaft durch Beeinflussung von Produktionsintensität und Produktionsrichtung in der Landwirtschaft.

Tabelle 10.19 fasst die Maßnahmen zusammen, deren Realisierung mit Umweltverbrauch verbunden ist. Insgesamt sind es mit einem Gesamtvolumen von 124 Mio. Euro öffentlicher Fördermittel (rund 30 % der 2000 bis 2004 verausgabten Mittel) sehr finanzstarke Maßnahmenbereiche. Die negativen Auswirkungen beziehen sich v. a. auf Teilaspekte der Förderung und sind somit insgesamt als gering einzuschätzen.

Trotz dieser geringen negativen Wirkungsintensität sollten sich die umweltpolitischen Zielsetzungen des Landes (s. o.) stärker in entsprechenden Anreizen in den Förderrichtlinien niederschlagen, um eine zusätzliche Flächenversiegelung zu minimieren bzw. durch die Entsiegelung von Flächen auszugleichen.

¹¹ Unter die Indikatoren 5-5. bis 5-7. fallen alle Vorhaben, deren Realisierung mit negativen Effekten verbunden ist und deren Auswirkungen nicht über das gesetzliche Mindestmaß hinaus reduziert werden (so genannte ‚business as usual‘-Kategorie). Bei diesen Maßnahmen findet die Aushandlung über den tatsächlichen Grad an Umweltneutralität im Genehmigungsverfahren, v. a. über die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (Vermeidung, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen) statt.

Tabelle 10.19: Fördermaßnahmen, deren Realisierung mit negativen Umweltwirkungen verbunden sind (zusätzliche Indikator 5-5, 5-6, 5-7)

Maßnahmen	Umweltrelevante Förderfälle (31.12.2004)	Hauptwirkungen
a Investitionsförderung	453 große Gebäudeinvestitionen (Ausbau und Neubau, Aussiedlung und Teilaussiedlungen)	- Versiegelung (nach Berateraussagen beträgt der Flächenverbrauch ca. 500 qm/Baumaßnahme, dies ergäbe eine Gesamtversiegelung von 23 ha)* - Beeinträchtigung des Landschaftsbildes, insbesondere bei Neubauten und Teilaussiedlungen Notwendiger Ausgleich oder Ersatz wird fast ausschließlich über Bepflanzung abgegolten. Ein Ausgleich durch Entsiegelung spielt keine Rolle.
g Verarbeitung und Vermarktung	keine neuen Auswertungen	Versiegelung durch Neubau oder wesentliche Erweiterungen baulicher Anlagen, keine Förderung der Inanspruchnahme von Gewerbebrachen oder der Entsiegelung an anderer Stelle
k Flurbereinigung	rund 50 % der förderfähigen Gesamtkosten wurden für den Wegebau verwendet	In den 21 Stichprobenverfahren wurden im Durchschnitt 15 km Weg je Verfahren ausgebaut. Etwa 10 % davon auf neuer Trasse. Bzgl. der Bauweise haben Asphaltwege einen relativ geringen Anteil von 19 %. Fast die Hälfte der Gesamtlänge wurde ohne Bindemittel befestigt und ein weiteres Viertel wurde als unbefestigter Erdweg ausgebaut. Insgesamt wird wie schon in der Halbzeitbewertung deutlich, dass der umweltschonende und kostensparende Wegebau mit geringen Versiegelungsgraden eine hohe Priorität hat.
o Dorferneuerung	keine neuen Auswertungen	Hauptsächlich Versiegelung durch kleine Neu- und Ausbauten von geringer Bedeutung

* Im Gegensatz zur Zwischenbewertung werden hier nur die großen Gebäudeinvestitionen zugrunde gelegt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Kriterium 5-2. - Erhalt und Entwicklung umweltfreundlicher Bodennutzungsformen

Direkte flächenbezogene positive Umweltwirkungen sind vor allem mit den Haushaltslinien f, e, h, i und k verbunden, z. B. mit der Förderung ökologischer Anbauverfahren. Tabelle 10.20 fasst die entsprechenden Maßnahmen und deren Hauptwirkungen zusammen.

Insgesamt umfassen die Flächen dieser Maßnahmen rund 446.000 ha LF, das entspricht rund 60 % der LF Hessens und den Ergebnissen der Halbzeitbewertung. Eine leichte Verschiebung zu Gunsten der Maßnahmen mit Umweltverbesserungseffekten (Modulationsmaßnahmen, Vertragsnaturschutz) gegenüber rein erhaltenden Maßnahmen (Grünlandextensivierung, Ausgleichszulage) ist zu erkennen.

Zu diskutieren ist die Wirkung der Maschinenförderung im AFP. Zwar macht sie einen geringen Anteil am Fördervolumen (ca. 4 %) aus. Darüber hinaus gelten in Fachkreisen die geförderten Maschinen (v. a. abdriftmindernde Spritztechnik) größtenteils als Stand der Technik und primär aus betriebswirtschaftlichen Gründen sinnvoll (siehe Kapitel 3). Trotzdem kann die Förderung für einen begrenzten Zeitraum neuen umweltschonenden Techniken zum Durchbruch verhelfen. Denn die Realität für den Einsatz umweltfreundli-

cher Maschinen, insbesondere emissionsmindernde Gülleausbringungsverfahren, sieht anders aus.¹² Im Rahmen einer Betriebsbefragung zur Anwendung emissionsmindernder Techniken in landwirtschaftlichen Betrieben in Niedersachsen dominierte eindeutig der Breitverteiler (Bergschmidt, 2004, S. 37). Ausschließlich emissionsmindernde Technik kommen nur bei 9 % der Betriebe zur Anwendung; rund ein Viertel wirtschaftet mit gemischten Systemen (Bergschmidt, 2004, S. 38). Aus den Förderdaten ist der Anteil der jeweiligen Geräte an der Maschinenförderung in Hessen nicht erkennbar. Daher können keine Aussagen über potentiell umweltfreundlich bewirtschaftete Flächengrößen gemacht werden.

Tabelle 10.20: Maßnahmen, die mit einem Erhalt oder der Entwicklung positiver Bodennutzungsformen verbunden sind (Indikator 5-2.1)

Maßnahmen	Flächenangaben (ha)	Angaben zum Output
e	333.029	Davon Erhalt auf 208.913 ha Grünland und 124.116 ha Acker. Der Anbau intensiver Kulturarten, wie Weizen, Zuckerrüben, Mais, aber auch Obst und Gemüse sowie andere Dauerkulturen sind von der Förderung mit der Ausgleichszulage ausgeschlossen. Durch die höheren Prämien für die Grünlandnutzung wird das Verhältnis von Acker und Grünland zugunsten von Grünland begünstigt. Zwischen 1999 und 2003 ist eine stärkere Zunahme des Grünlandes zu verzeichnen als außerhalb der benachteiligten Gebiete (+1,5 % im benachteiligten Gebiet, +0,4 % im nicht benachteiligten Gebiet).
f	196.996	Davon Verbesserungen auf 53.882 ha Acker, 140.680 ha Grünland, 35.535 ha besonderer Biotope (HELP), Überschneidungen von Grünland und besonderen Biotopen sind möglich.
h	439	Hinsichtlich der Wirkungsintensität ist anzumerken, dass der überwiegende Teil der Aufforstung auf Grünland durchgeführt wird.
i	2.210	Direkt wirksame Maßnahmen, die den Laubholzanteil erhöhen sowie Wiederaufforstung
k	keine Quantifizierung möglich	- Umwandlung von Grünland in Acker - Anlage von Sonderbiotopen - Aufforstungen - Maßnahmen zum Erosionsschutz (15 von 21 Gebieten)
	532.674	
	85.443	Abzug für Überschneidungen von e und f *
	448.604	

* Die Überschneidung von AUM-Flächen und AZ-Flächen wurde durch die Verschneidung der Zahlstellendaten mit den InVeKoS-Daten überschlägig ermittelt. Danach liegen rund 55 % der grünlandbezogenen AUM (77.620 ha) und etwa 14 % der ackerbezogenen AUM (7.823 ha Acker) auf AZ-Flächen.

Quelle: Eigene Darstellung.

¹² Siehe hierzu Ergebnisse der Beraterbefragung im Rahmen der Bewertung der Agrarumweltmaßnahmen (Kapitel 6).

Kriterium 5-3. - Vermeidung oder Reduzierung nicht nachhaltiger Nutzungen

Quantitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.1.): Quantitativer Wasserschutz spielt im Rahmen des hessischen EPLR nur eine untergeordnete Rolle. Ansatzpunkte sind lediglich im Bereich der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung sowie der Förderung im Ernährungssektor zu finden. Deren Wirkungen sind vernachlässigbar.

Qualitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.2.): Im Gegensatz zum quantitativen Wasserschutz wird dem qualitativen Wasserschutz in Hessen eine hohe Bedeutung beigemessen. Tabelle 10.21 fasst die wesentlichen Maßnahmen zusammen.

Tabelle 10.21: Maßnahmen mit einem Beitrag zum qualitativen Gewässerschutz (Indikator 5-3.2)

Maßnahmen	Angaben zum wesentlichen Output
f	Insgesamt werden auf 151.861 ha grundwasserschonende Produktionsweisen gefördert, besondere Wirkung entfalten dabei der Ökolandbau auf Acker (15.861 ha) und einige Vertragsnaturschutzmaßnahmen (35.535 ha), hohe Treffsicherheit der Maßnahmen im Hinblick auf Verschmutzungsempfindlichkeit der Grundwasserkörper und Emissionen aus der Landwirtschaft, Rhein-Main-Region und das Rheintal werden nicht erreicht.
h	Aufforstung von 1.483 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche, überwiegend auf weniger nährstoffaustragsgefährdeten Grenzertragsstandorten und Grünland
i	Insgesamt auf 34.100 ha Maßnahmen zur Erhöhung des Laubholzanteils und Bodenschutzkalkung
k	Rund 17 % der öffentlichen Kosten der Verfahren werden für Maßnahmen der Wasserrückhaltung und der Verbesserung der Wasserqualität aufgewendet.

Quelle: Eigene Darstellung.

Wichtigste Maßnahmen sind hier die Agrarumweltmaßnahmen, die auf einer Fläche von rund 151.861 ha zum Wasserschutz beitragen (siehe Kapitel 6, Abbildung 6.7). Durch eine Verschiebung der Inanspruchnahme unter den einzelnen Fördertatbeständen (s. o.) und den Modulationsmaßnahmen, wird die Treffsicherheit der Maßnahmen für den Grundwasserschutz im Gegensatz zur Halbzeitbewertung als insgesamt hoch eingeschätzt. Ackerflächen, unter denen häufig sehr viel höhere Stickstoffimmissionen festzustellen sind als unter Grünland, haben ihren Anteil an der geförderten Fläche von rund 10 % zum Zeitpunkt der Zwischenbewertung auf über 25 % gesteigert. Eine gezielte Lenkung von Maßnahmen in Wasserschutzgebiete oder proaktive Beratung zur grundwasserschonenden Bewirtschaftung in besonderen Gefährdungsgebieten findet nicht statt.

Forstwirtschaftliche Maßnahmen mit Verbesserungen für die Grundwasserqualität bzw. auswaschungsmindernden Wirkungen sind die Erstaufforstung (mit sehr geringem Flächenumfang), Waldumbaumaßnahmen zur Reduzierung der Nadelholzanteile und die Bodenschutzkalkung. Letztere erreichen über 40 % der Nadelwaldbestände Hessens.

Der Beitrag der Flurbereinigung zum Grundwasserschutz ist nicht quantifizierbar. Nur über dieses Instrument werden auch Maßnahmen zur Verbesserung der Fließgewässerstrukturen und -lebensraumqualitäten gefördert.

Zur Umsetzung der WRRL wäre über einen gezielteren Einsatz der flächenbezogenen Maßnahmen und die verstärkte Nutzung europäischer Fördergelder für die Strukturverbesserung von Fließgewässern nachzudenken.

Entwicklung der jährlichen Emissionen von Treibhausgasen, die auf das hessische EPLR zurückzuführen sind (Indikator 5-3.3.): Tabelle 10.22 stellt die wesentlichen Ansatzpunkte des hessischen EPLR zur Reduzierung des Ausstoßes klimawirksamer Gase zusammen. Quantifizierbar sind die Wirkungen nur weniger Maßnahmen, und dies auch nur überschlägig. Größten Anteil an den Wirkungen haben die Agrarumweltmaßnahmen (v. a. der Ökolandbau) und die Wärmedämm- und Energiesparmaßnahmen im Bereich der Dorferneuerung. Im Rahmen des AFP spielen Maßnahmen zur Energieeinsparung eine untergeordnete Rolle, und die Förderung regenerativer Energien wurden im Gegensatz zu anderen Bundesländern nicht in Anspruch genommen. Aktivitäten des EPLR zur Förderung regenerativer Energien beschränken sich auf Beratungsangebote und Konzepte im Rahmen der Maßnahme n.

Die quantifizierbaren Größenordnungen von 103.245 t/a CO₂-Äquivalenten entsprechen rund 0,2 %¹³ der CO₂-Emissionen des Jahres 2000 in Hessen und sind aufgrund des Rückgangs der ökologisch und extensiv bewirtschafteten Flächen zurückgegangen (BfN, 2005b). Quantifizierte Zielvorgaben zur Reduktion von Klimagasen und Ammoniak liegen für Hessen nicht vor (s. o.)

Das Potenzial der Nutzung von landwirtschaftlicher Biomasse wurde für Hessen genauer untersucht (Schnaut, 2005). Für die nächste Programmperiode ist die Form zu klären, in eine Förderung im Rahmen des EPLR stattfinden sollte. Da über das EEG bereits eine gute Anlagenförderung existiert, könnten zukünftige Fördermaßnahmen eher in der Initiierung und Beratung von Kooperationen von Betrieben, Förderung neuer Technologien und dem besseren Coaching zu Projektbeginn liegen.

¹³ Gesamt-Emissionen 2002: 48.600.000 t (HLUG, 2000).

Tabelle 10.22: Maßnahmen, die zur Reduktion von Treibhausgasen und Ammoniak beitragen (Indikator 5-3.3)

Maßnahmen	Art der wirksamen Maßnahmen	Reduzierung des Treibhausgases (in Tonnen CO ₂ Äquivalenten/a)				t/a
		CO ₂	N ₂ O	CH ₄	NH ₃	
Reduzierung der Emissionen und des Energieeinsatzes im Rahmen der landwirtschaftlichen Nutzung						
a	Energieeinsparungen, vorrangig im Gartenbau (2,7 % der Förderfälle)					
	Verbesserte Lagerung und Ausbringung von Wirtschaftsdünger		x		x	
f	Ökologischer Landbau, extensive Grünlandnutzung MSL, Vertragsnaturschutz auf Grünland	85.700	8.850	9.950	1.270	
k	Bodenordnung und Wegebau führen zu einer Rationalisierung der Feldwirtschaft und verringerten Schlepperlaufzeiten (bei einer Verdopplung der Schlaggröße um bis zu 15 %). Der Effekt ist jedoch nicht quantifizierbar.	x				
Senken- bzw. Quellenfunktion forstlicher Ressourcen						
h	Die Erstaufforstung und Wiederaufforstung reichen nicht aus, die Kohlenstofffreisetzung in den Jahren 2000 bis 2004 durch den Holzeinschlag zur Einleitung der Vor- und Unterbauten auszugleichen. Langfristig ist aber davon auszugehen, dass die aufgeforsteten Bestände mehr CO ₂ binden werden.	-1.255	(in	den ersten	Jahren)	
i						
Sonstiges						
n	Konzepte und Beratungen für den verstärkten Einsatz regenerativer Energien	x				
o	Wärmedämmung und andere energiesparende Techniken, 58 % der privaten Zuwendungsempfänger	x				
Summe je Emissionsart		84.445	8.850	9.950	1.270	
Summe der quantifizierbaren Effekte		103.245				

Quelle: Eigene Darstellung.

Die **Ammoniak-Emissionen** lagen in Hessen im Jahr 2000 insgesamt bei 23.590 t/a, davon stammten 79 % aus der Nutztierhaltung und 16 % aus der Mineraldüngereinsatz (HLUG, 2005).

Eine Verringerung von Ammoniak-Emissionen ist insbesondere durch die Förderung umweltfreundlicher (bodennaher) Gülleausbringung zu erwarten. Im Vergleich zur Breitverteilung können auf Grünland die Ammoniakverluste mit dem Schleppschlauch um 30 %, mit dem Schleppschuh um 70 % und mit dem Schlitzverfahren um bis zu 90 % gesenkt werden (KTBL, 1999, S. 217; Lorenz, 2004, S. 217). Nach dem NLÖ (2001) sind von bodennahen Ausbringungsverfahren Verminderungen der Stickstoffverluste um ca. 30 kg N/ha (36 kg Ammoniak) zu erwarten (NLÖ, 2001). Die Wirkungen der geförderten Maschinen sind nicht quantifizierbar. Zusätzlich können durch die Reduzierung von Mineraldüngereinsatz im Ökolandbau und die Reduzierung des Viehbestandes die Ammoniakemission um ca. 1.300 t/a vermindert werden.

Kriterium 5-4. - Erhalt oder Verbesserung der Landschaften des ländlichen Raums

Die Beantwortung dieser Frage ist nur sehr bedingt möglich, da die Wirkungen von Maßnahmen auf die Landschaft bzw. das Landschaftsbild unmittelbar vom Ort des Geschehens abhängig sind. Die von der EU-KOM vorgesehene Angabe von Flächen, auf denen eine vorteilhafte Änderung der Landschaft herbeigeführt wurde, ist zudem wenig aussagekräftig. Viele Maßnahmen, wie z. B. Anpflanzungen, Flussrenaturierungen etc., entfalten mit zunehmender Reifung eine großräumige Wirkung, so dass die Fläche der Durchführung und die positiv veränderte Fläche weit voneinander abweichen. Andere Maßnahmen wirken hingegen nur auf der Fläche selber, z. B. Erhalt von artenreichem Grünland. Tabelle 10.23 fasst die wesentlichen Maßnahmen und Outputs zusammen.

Hauptwirkungen sind mit den Agrarumweltmaßnahmen, der Ausgleichszulage sowie den forstlichen Maßnahmen verbunden. Positive Effekte bei der Flurbereinigung und Dorferneuerung lassen sich nicht quantifizieren. Auf einer Fläche von ca. 460.000 ha wurden Maßnahmen zur Verbesserung bzw. zum Erhalt von Landschaften, ohne Beachtung ihres Wirkraums, gefördert. Dies entspricht ca. 27 % der land- und forstwirtschaftlichen Fläche in Hessen. Der überwiegende Teil dient der Sicherung angepasster Flächennutzungen durch Verhinderung der Nutzungsaufgabe. Die meisten dieser Flächen liegen in landwirtschaftlich benachteiligten Mittelgebirgslagen. Einige Regionen, wie z. B. der Hohe Vogelsberg und die Rhön, haben eine regionale Bedeutung für die naturgebundene Erholung und den Tourismus und liegen in für den Landschaftsschutz bedeutsamen Bereichen (Rhön). Diese Landschaften gelten gemäß einer Bestandsaufnahme des BfN als bundesweit besonders schutzwürdige bzw. schutzwürdige gehölz- und waldreichen grünlandgeprägten Kulturlandschaften mit Defiziten (BfN, 2005b). Auf das räumliche Zusammenwirken der Maßnahmen sollte in der Ex-Post-Bewertung ausführlich eingegangen werden.

Tabelle 10.23: Maßnahmen, die einen Beitrag zum Erhalt oder Verbesserung der Landschaft leisten (Indikator 5-4.1)

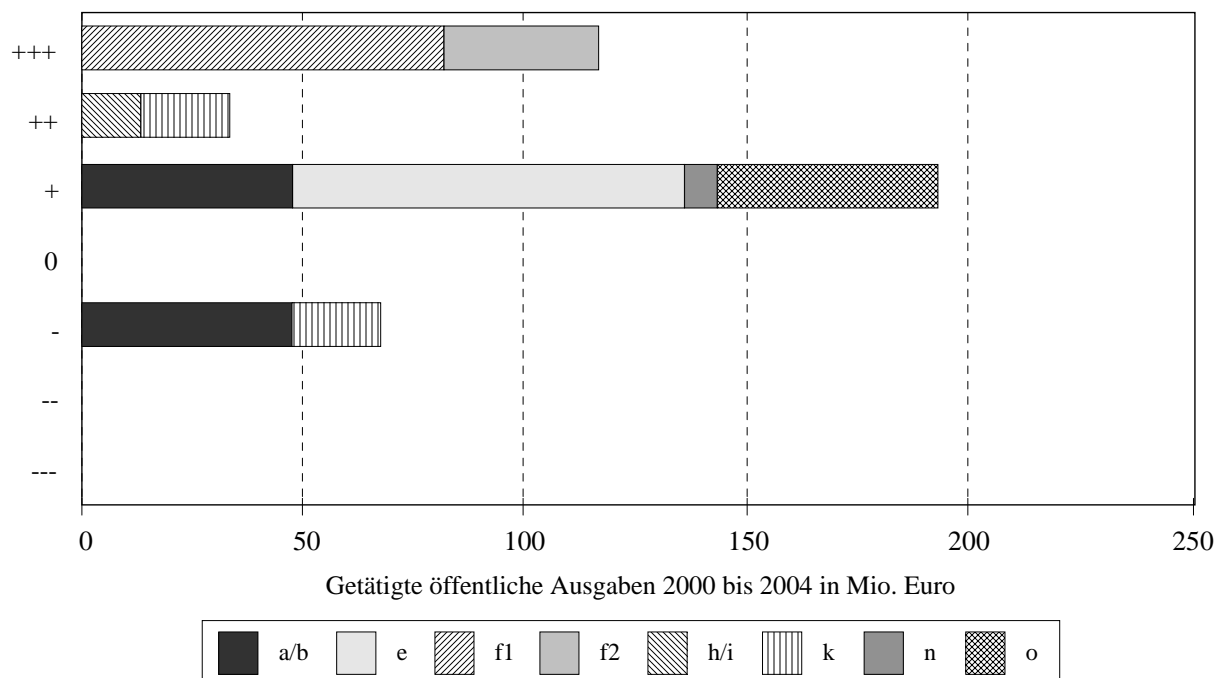
Maßnahmen	Angaben zum Output	Quantifizierbare Fläche in ha	Kohärenz	Vielfalt	Kulturelle Eigenart
e	Die Wirkung der Ausgleichszulage auf die Erhaltung der Kulturlandschaft ist nicht zu quantifizieren, jedoch ist davon auszugehen, dass die Ausgleichszulage durch ihre strukturkonservierende Wirkung negativen Veränderungen entgegen gewirkt hat und den Erhalt und die Zunahme von Grünland stärkt.	333.029	333.029		333.029
f	Insgesamt tragen alle Maßnahmen zum Schutz und Erhalt der Landschaft bei, jedoch in unterschiedlicher Ausprägung. Die Wirkungen der Vertragsnaturschutzmaßnahmen ist insgesamt als stärker einzuschätzen, da sie auf Gebietskulissen zielen und eher geeignet sind, besondere Landnutzungsformen und Landschaftselemente zu erhalten.	196.369	160.304	81.254	35.249
h	Anreicherung der Landschaft: 12 % der Flächen befinden sich in den waldarmen Gebieten unter 20 % Bewaldung, jedoch 33 % in den waldreichen Gebieten Hessens mit mehr als 40 % Bewaldung. Hier kann es zu Konflikten mit AUM bzw. mit Zielen des Kulturlandschaftserhaltes kommen.	439	439	439	
i	2.210 ha Waldumbau durch Unterbau und Naturverjüngung (waldbauliche Maßnahmen und neuartige Waldschäden)	2.210	2.210	2.210	
k	Im Rahmen der Flurbereinigung werden in erheblichem Umfang strukturierende Landschaftselemente wie Hecken, Feldgehölze und Sukzessionsflächen neu angelegt. Verbesserung der naturraumtypischen Biotopstrukturen wird in allen 21 näher untersuchten Verfahren, Erhalt und Kenntlichmachung naturhistorischer Landschaftselemente (in 6 von 21 Gebieten) realisiert. Konflikte mit dem Landschaftsschutz können durch die Verbesserung der Schlagstruktur auftreten, die in allen 9 daraufhin näher untersuchten Verfahren in erheblichen Maßen zur Vergrößerung der bewirtschafteten Schläge (106 %) geführt hat.	x	xx	xx	x
o	34 % der 2003 und 2004 geförderten Gebäude stehen unter Denkmalschutz (857 Projekte, davon 116 befragt).				x
Summe der quantifizierbaren Flächen		532.047	495.982	83.903	368.278
Abzug der ungefähren Überschneidungen von e und f		88.443	77.620		
Summe		448.604	418.362		

Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.5.3 Fazit

Die Bedeutung des Umweltschutzes im Gesamtkontext des hessischen EPLR lässt sich daran erkennen, dass das Finanzvolumen der Maßnahmen, denen positive Umweltwirkungen (+, ++ und +++) zuerkannt werden können, über 82 % der Programmmittel umfasst (siehe Abbildung 10.8). Dabei sind 40 % der öffentlichen Aufwendungen mit geringen, 9 % mit mittleren und 33 % mit starken Wirkungen verbunden. Starke Umweltwirkungen gehen in erster Linie von Maßnahmen aus, die diesbezüglich auch Hauptziele setzen, den Agrarumweltmaßnahmen und der forstlichen Förderung.

Abbildung 10.8: Verteilung der getätigten öffentlichen Aufwendungen nach Wirkungsintensitäten zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt



Quelle: Eigene Darstellung.

Ein Teil der geförderten Projekte im Rahmen der Agrarinvestitionsförderung und der Flurbereinigung ist auch mit negativen Umweltwirkungen behaftet, so z. B. wenn durch das AFP eine umfangreiche Aussiedlung und damit der Flächenverbrauch gefördert wird. Ebenso entfällt aber nur ein Teil der Mittel auf Projekte mit positiven Wirkungen. Da ein projektspezifisches „Herausrechnen“ der Anteile mit positiven und negativen Wirkungen innerhalb einer Haushaltslinie nicht möglich ist, ist in Abbildung 10.8 der gesamte Ansatz der Haushaltslinie vermerkt. Unter Berücksichtigung dieser Annahme entfallen rund 23 % der öffentlichen Mittel auf Maßnahmen, die auch mit negativen Umweltwirkungen, v. a. mit erhöhtem Flächenverbrauch verbunden sind.

10.4 In welchem Umfang haben die Durchführungsbestimmungen die beabsichtigten Wirkungen des Programms maximiert? (Frage 6)

10.4.1 Interne und externe Synergie (Kriterium 6-1)

Während im Rahmen der Halbzeitbewertung v. a. analysiert wurde, ob überhaupt die notwendigen Voraussetzungen für Synergieeffekte zwischen verschiedenen Förderkapiteln in erster Linie auf der Programmebene geschaffen wurden (FAL et al., 2003; Toepel, 2000), geht es in der Aktualisierung um erste Schritte zur Identifizierung tatsächlicher Synergie-

effekte auf Maßnahmenebene. Hierbei wurden sowohl die internen Effekte als auch die Synergieeffekte mit anderen ausgewählten Förderpolitiken untersucht. Folgende Arbeitsschritte wurden vorgenommen:

- Integration von Fragen und Auswertungsschritten zu Synergieeffekten in die kapitelbezogenen Erhebungen und Bewertungen: hierdurch konnten gezielt Hinweise erhoben, jedoch keine quantifizierbaren Wirkungen ermittelt werden, da kein spezifisches Untersuchungsdesign zur Erfassung der Synergieeffekte verfolgt wurde;
- Durchführen eines Schnittstellenworkshops aller Kapitelbewerter zur Verzahnung und Verifizierung der Ergebnisse untereinander und Identifikation erforderlicher vertiefender Untersuchungen zur Ex-Post-Bewertung;
- Erstellen einer Syngiematrix durch die Kapitelbewerter und Abfrage der Synergiegenese;
- Auswerten der Zahlstellendaten nach Kombinationen von Programmfördermitteln v. a. durch landwirtschaftliche Betriebe zur Analyse betrieblicher Strategien;
- Sonderauswertung der Zahlstellendaten für Ökolandbaubetriebe;
- Befragungen der Ziel-2-Bewerter und der EFRE-Fondsverwalter.

10.4.1.1 Interne Synergien

In Tabelle 10.24 sind die Synergieeffekte der einzelnen Förderkapitel untereinander dargestellt. Der Syngiematrix liegt die Fragestellung zugrunde, ob die Umsetzung verschiedener Maßnahmen mit einem räumlichen, zeitlichen und inhaltlichen Zusammentreffen zu einem **Mehr** an bestimmten Wirkungen geführt und/oder die **Nachhaltigkeit** der Wirkungen der einzelnen Maßnahmen verbessert hat. Bei der Einschätzung der Stärke der Synergien spielen die Kenntnis über die **Anzahl solcher Fälle** und die **Größenordnung des tatsächlichen Mehrwertes** (Einschätzung) die entscheidende Rolle.

		A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit		B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen				C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume					
		a1/a2, b	g1/g2	e	f1	f2	h, i	k	m	n	o	sl	
A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit	a1/a2, b		?	?							?		↑ Wirkungen auf...
	g	?		?									
B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen	e				2/?*	2/?*		?			2	1	↑ Wirkungen auf...
	f1					1			?			1	
	f2											1	
	h, i						?*						
C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume	k				?*	2/?*					2	1	↑ Wirkungen auf...
	m												
	n										1	1	
	o	?						1				1	
	sl	?								1			
		→ Wirkungen von ... →											

* Einschätzung der AUM-Bewerter

2	große Synergieeffekte
1	positive Synergieeffekte vorhanden
	keine Synergie
-1	negative Synergieeffekte vorhanden
-2	negative Synergieeffekte, denen entgegengewirkt werden muss
?	Effekt sind vorhanden oder aufgrund des erzielten Outputs zu vermuten, aber nicht genauer untersucht worden

Tabelle 10.24: Synergieeffekte zwischen den Maßnahmen des hessischen EPLR

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Tabelle 10.24 wird von der senkrechten x-Achse zur waagerechten y-Achse gelesen – wobei die x-Achse die aktive Seite ist, d. h. von der Maßnahme der x-Achse gehen Wirkungen auf die Maßnahmen der y-Achse aus. Entsprechen sich die Aussagen zu den jeweiligen Paaren (a zu f entspricht f zu a) liegt eine symmetrische Synergie vor. Sind die Aussagen unterschiedlich ist der Synergieeffekt asymmetrisch. Tabelle 10.25 nennt Beispiele für die wesentlichsten Synergieeffekte.

Tabelle 10.25: Beispiele für Synergieeffekte zwischen Maßnahmen des hessischen EPLR

Kombinationen	Beispiele für Synergieeffekte
e/f e/a	Trägt die Ausgleichszulage zum Erhalt landwirtschaftlicher Betriebe bei und sichert die Weiterbewirtschaftung der Flächen, so bestehen Synergien mit allen Maßnahmen, die auf Flächenbewirtschaftung abzielen und für die die Flächenbewirtschaftung eine Voraussetzung darstellt. Gemeinsam mit den anderen Instrumenten kann die Ausgleichszulage ihre Ziele verfolgen. Die Nachhaltigkeit der Förderung wird dadurch verstärkt.
e/o	Ausgleichszulage leistet einen Beitrag zum Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum, daher bestehen Synergien zur Dorferneuerung.
f1/f2	HEKUL-Maßnahmen in räumlicher Nähe zu HELP Maßnahmen entfalten Pufferwirkungen und erhöhen die Wirksamkeit. Häufige Kombination von Grünlandextensivierung und Ökolandbau als betriebs- oder betriebszweigbezogene Maßnahme mit HELP Maßnahmen, so dass angenommen werden kann, dass über HEKUL Betriebe zu HELP finden.
f1/s	Erhaltung und Verbesserung des Landschaftsbildes und der Kulturlandschaft kann positive Auswirkungen auf den Tourismus haben und damit den Erfolg der Fördermaßnahmen unterstützen.
k/f2	Schaffung der Voraussetzungen, sinnvolle Ergänzung, Verbesserung der Umwelt: Durch die Flurbereinigung werden Flächen aus der Nutzung genommen, die dem Naturschutz lagegenau zur Verfügung stehen und über HELP gepflegt werden. Beispiele: mehrere Flurneuerungsverfahren in der Fallstudie Vogelsberg
k/o und o/k	Verbesserung der Lebensqualität, sinnvolle Ergänzung, Beseitigung von Hemmnissen: Maßnahmen von k im Außenbereich zur Ergänzung der DE. Realisierung von Projekten aus der DE mit Flächenansprüchen, die über Flurneuerung realisiert werden können. Beispiele siehe Dokumentation der Fallstudie Vogelsberg im Materialband Kapitel 9.
k/s	Schaffung der Voraussetzungen, Verbesserung der Nachhaltigkeit (langfristig evtl. mehr Einkommen) Bereitstellung von Flächen für freizeitorientierte Wegenetze, z. B. Vulkanradweg, kombinierter Ausbau von Rad- und Wanderwegen. Erhalt der idyllischen Landschaft als Voraussetzung für ländlichen Tourismus
n/o	Verbesserung der Nachhaltigkeit: Projekt der Maßnahme n ergänzt Projekte der DE – kritische Masse, der Gesamtkomplex kann Wirkungen erzielen; Beispiel Romrod (Dokumentation der Fallstudie Vogelsberg Materialband zu Kapitel 9)
o/s	Verbesserung der Nachhaltigkeit, indirekt Verbesserung von Einkommen und Beschäftigung Im Rahmen der DE-Planungen entstehen touristische Projekte – Beispiele: Zwei Platzgestaltungen in Willingen-Usseln, Bau von Ferienwohnungen in Schlitz

DE-Projekte haben touristische Ausrichtung und können Tourismusprojekte ergänzen – Bsp. In der DE geförderte Ferienwohnungen in Feldatal-Stumpertenrod und Grebenhain,

Quelle: Eigene Darstellung nach Aussagen der Kapitelbewerter und LR et. al (2005).

Zwischen den Agrarumweltmaßnahmen und der Erstaufforstung werden **negative Synergien** vermutet. Der Entzug potenzieller und ehemaliger AUM-Flächen durch Aufforstung soll zur Ex-Post-Bewertung anhand von InVeKoS-GIS näher untersucht werden.

Synergiengenese

Bei den Kapitelbewertern wurde zusätzlich abgefragt, auf welche Weise Synergieeffekte entstehen. Tabelle 10.26 gibt die Verteilung auf die verschiedenen Arten der Synergiengenese wider.

Tabelle 10.26: Verteilung der wesentlichen Arten der Synergiengenese

Arten der Synergiengenese	Zufällige Synergieeffekte	Strategisch in Förderrichtlinien konzipierte Synergieeffekte	Synergieeffekte durch aktive Akteure und Gremien vor Ort	Synergieeffekte durch Instrumente / Planungen mit Bündelfunktion
Häufigkeit der Nennungen	Ca. 45 %	Keine Nennung	Ca. 40 %	Ca. 5 %

Quelle: Eigene Darstellung.

Herausragende Bedeutung kommt den Regionalforen zu. Sie vernetzen sehr stark Fördermaßnahmen des hessischen EPLR mit anderen Landes- oder EU-Programmen. Darüber hinaus wird den vor Ort tätigen Behörden von Seiten der Bewerber in zahlreichen Fällen eine gute Zusammenarbeit attestiert. Fachplanungen und regionale Konzepte haben eine große Bedeutung zur Erzielung externer Synergieeffekte mit anderen Programmen des Landes und der EU (s. u.). Im Bereich der strategischen Ausrichtungen von Förderrichtlinien wird von einigen Kapitelbewertern ein Verbesserungspotenzial gesehen.

Fazit Synergie allgemein

Die **sektoralen** Fördermaßnahmen des Programms profitieren nicht von einem stets postulierten Mehrwert eines Programmansatzes – weder untereinander noch im Bezug zu Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums. Die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung agiert in Hessen isoliert (siehe Kapitel 7). Eine aktive Zusammenarbeit mit AFP innerhalb des Programms oder mit der Ziel-2-Förderung¹⁴ programmübergreifend könnte jedoch sinnvolle Synergieeffekte hervorrufen, indem regional koordiniert Förde-

¹⁴ inkl. Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW).

rung eingesetzt würde. Die Ergebnisse der AFP-Bewerter deuten in die gleiche Richtung: Es gibt keine empirischen Hinweise auf Synergieeffekte, Aussagen können nur auf die Outputanalyse gestützt werden. Berater wussten nichts über Synergien zu berichten und die befragten Landwirte haben in keinem Fall von anderen Förderungen im Zusammenhang mit dem AFP gesprochen. Sowohl im AFP als auch bei der Verarbeitung und Vermarktung liegt der Schwerpunkt der Förderung auf dem Milchsektor. Die Auswirkungen der Förderung von Molkereien auf landwirtschaftliche Betriebe wurden in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung nicht untersucht (siehe Kapitel 7).

Die Synergieeffekte innerhalb der Maßnahmen zur **ländlichen Entwicklung** wurden im Rahmen der Fallstudie Vogelsberg näher untersucht. Hierbei spielen die Regionalforen und das flexible Zusammenwirken verschiedener Fachbehörden eine herausragende Rolle.

Die bisher geringe Verknüpfung **sektoraler** und **regionaler** Förderaspekte manifestiert sich in den fehlenden Synergien zwischen erstem und zweiten Förderschwerpunkt. Ansätze sind im Zusammenspiel zwischen der AFP-Förderung (Diversifizierung), der Dorferneuerung und der Förderung des ländlichen Tourismus zu sehen. Grenzen setzt hier die in Hessen noch stärkere Investitionszurückhaltung¹⁵ der landwirtschaftlichen Betriebe, so dass z. B. bei der Diversifizierung nur geringe Fallzahlen erreicht werden. Der Förderung Privater zur Verbesserung ihres touristischen Angebots (Maßnahmen s) sind im EPLR Hessen keine öffentlichen touristischen Infrastrukturprojekte flankierend zur Seite gestellt. Diese werden überwiegend aus Landesprogrammen (Radwegeprogramm) oder bei Vorhaben größeren Umfangs aus dem Ziel-2-Programm bedient. Für viele landwirtschaftliche Betriebe in benachteiligten Gebieten wäre die Umnutzung ehemaliger landwirtschaftlicher Gebäude eine wichtige zusätzliche Einkommensquelle. Durch die Konkurrenz mit andern Förderinstrumente (Eigenheimzulage etc.) gibt es jedoch zu wenig Nachfrage nach diesem „alternativen“ Wohnraum (LR et al., 2005).

Bei den Maßnahmen zum **Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen** (Schwerpunkt B) fällt die starke Einschätzung der Synergiewirkungen der Ausgleichszulage ins Auge, die nur zutreffen, wenn die Ausgleichszulage tatsächlich maßgeblich zum Erhalt der Flächenbewirtschaftung und der landwirtschaftlichen Betriebe beiträgt. Die Synergien zwischen HEKUL-Maßnahmen und den HELP-Maßnahmen, auch im Sinn einer Türöffnerfunktion, wurden bereits zur Halbzeitbewertung herausgestellt. Rund ein Fünftel der Betriebe, die an der Grünlandextensivierung teilnehmen, schließen auch Verträge im Bereich des Naturschutzes ab. Dies ist deutlich mehr als in anderen Bundesländern¹⁶. Verbesserungsmöglichkeiten liegen v. a. in einer besseren räumlichen Abstimmung der HEKUL-Maßnahmen

¹⁵ Verglichen mit anderen süddeutschen Bundesländern

¹⁶ Im Vergleich zu den Bundesländern Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen.

und des Vertragsnaturschutzes. HEKUL-Maßnahmen sollten zur Erhöhung der Wirkungen gezielt als Pufferflächen angeboten werden.

Über den Ansatz des Schutzes und der Entwicklung der hessischen Kulturlandschaft trägt der überwiegende Teil der Maßnahmen des Schwerpunktes B zum Erfolg der Förderung des ländlichen **Tourismus** bei, der auf die Inwertsetzung kulturhistorisch interessanter und idyllischer Landschaftsbilder abhebt. Bei den Fallstudien vor Ort wurde jedoch auch der umgekehrte Bezug deutlich. Bei den befragten regionalen Akteuren herrscht das Credo, dass es ohne eine regionale Wertschöpfung keinen Landschaftserhalt geben wird,. Mit der sich abzeichnenden Konzentration der Mittel, auch der horizontal angebotenen Grünlandextensivierung auf Natura-2000-Gebiete und Diskussionen um die Zukunft der Ausgleichszulage stehen Instrumente des umfassenden Grünland- und Kulturlandschaftserhalts in den hessischen Mittelgebirgen zu Disposition. Ohne Förderung werden Aspekte der regionalen Wertschöpfung für den Landschaftserhalt noch vordringlicher.

10.4.1.2 Betriebliche Synergien

Die folgenden Ausführungen geben einen zusammenfassenden Überblick über die Förderungen landwirtschaftlicher Betriebe durch das hessische EPLR und die Kombination verschiedener Zahlungen bezogen auf die Betriebe bzw. die landwirtschaftliche Nutzfläche.

Tabelle 10.27: Geförderte landwirtschaftliche Betriebe 2000 bis 2004

Maßnahme	Förderfälle bzw. Teilnehmer	Anteil landwirtschaftlicher Betriebe in Hessen in %
AFP	1.091	4,0
AZ	14.438	57,0
AUM	13.005	50,0

Quelle: Eigene Darstellung nach HMULV (2005a).

Tabelle 10.28 macht deutlich, dass im betrachteten Förderzeitraum Betriebe, die an Agrarumweltmaßnahmen teilnehmen, deutlich stärker die Agrarinvestitionsförderung in Anspruch nehmen als Nicht-AUM-Teilnehmer. Das spricht dafür, dass diese beiden Förderinstrumente nicht alternativ eingesetzt werden – entweder Erbringen besonderer ökologischer Leistungen oder betriebliches Wachstum – sondern für die Betriebe sinnvoll kombinierbar sind¹⁷ und gemäß Beraterbefragung AUM (siehe Kapitel 6 Tabelle 6.1) gerade von Spitzenbetrieben strategisch optimiert werden. In Bayern wird zur Zwischenbewertung dagegen eher von einem Förderantagonismus ausgegangen (ART, 2003).

¹⁷ Zu Synergieeffekten für die Betriebe kommt es vor allen Dingen bei den Teilnehmern an der Grünlandextensivierung, die über das AFP Stallneubauten realisieren können.

Tabelle 10.28: Häufigkeit der Kombination von Agrarumweltmaßnahmen mit anderen Maßnahmen 2003 und 2004

Maßnahme	Betriebe, die an AUM	
	teilnehmen in % (N=13.005)	nicht teilnehmen in % (N=12.525)
AFP	24,8	13,5
AZ	60,0	53,6

Quelle: Eigene Darstellung nach HMULV (2005a).

Die Betriebe, die die Ausgleichszulage erhalten, nehmen etwas häufiger an Agrarumweltmaßnahmen und dem Agrarinvestitionsförderungsprogramm teil (siehe Tabelle 10.29). Besonders ausgeprägt ist der Unterschied zwischen Betrieben mit und ohne Ausgleichszulage bei der Inanspruchnahme von Modulationsmaßnahmen (56 % zu 11 %).

Tabelle 10.29: Häufigkeit der Kombinationen von Ausgleichszulage und anderen Fördermaßnahmen 2003 und 2004

Maßnahme	Betriebe, die eine Ausgleichszulage	
	erhalten in % (N=14.438)	nicht erhalten in % (N= 11.092)
AUM	53,0	47,6
Modulation	56,0	10,6
AFP	21,0	16,0

Quelle: Eigene Darstellung nach HMULV (2005a).

Die Überlagerung der AZ und der AUM hat für die hessische Landwirtschaft und insbesondere für die Grünlandnutzung ein bedeutsames Ausmaß. 2004 nahmen 30 % aller hessischen landwirtschaftlichen Betriebe sowohl die Ausgleichszulage als auch AUM in Anspruch. Diese Betriebe erhielten 2003/2004 aus der Ausgleichszulage rund 18,7 Mio. Euro und aus den Agrarumweltmaßnahmen rund 21 Mio. Euro an öffentlichen Zuwendungen, durchschnittlich rund 5.142 Euro je Betrieb. Bezogen auf die landwirtschaftliche Nutzfläche bedeutet dies, dass auf 55 % der Grünlandflächen und 14 % der Ackerflächen sowohl AUM Förderung als auch Ausgleichszulage entfallen.

Mit den Modulationsmaßnahmen konnten, wie Tabelle 10.30 zeigt, neue Betriebe gewonnen werden.

Tabelle 10.30: Teilnehmer an Agrarumweltmaßnahmen in Hessen unterschieden nach Teilnehmern an Modulationsmaßnahmen im Jahr 2004

	Anzahl	%
Teilnehmer an AUM ohne Modulationsmaßnahmen	8.616	76,74
Teilnehmer nur an Modulationsmaßnahmen	1.553	13,83
Teilnehmer an Modulationsmaßnahmen und anderen AUM	1.059	9,43
Alle Teilnehmer	11.228	100

Quelle: Eigene Darstellung nach HMULV (2005a).

10.4.1.3 Themenspezifische Kombinationen und Analysen

Förderung von ökologischen oder umweltverträglichen Anbauverfahren durch das hessische EPLR

An dieser Stelle erfolgt ein Überblick darüber, mit welchen Instrumenten und welchem Erfolg das hessische EPLR zur Förderung des ökologischen Landbaus in Hessen beiträgt, und wie einzelne Programmelemente miteinander verzahnt sind.

Wesentlich tragen zu dem im Bundesvergleich stark überdurchschnittlichen Anteil des ökologischen Landbaus an der hessischen LF die flächenbezogenen Beihilfen des **HEKUL** bei (siehe Kapitel 6 und (HMULV, 2005d). Ökolandbaubetriebe wurden darüber hinaus auch im Rahmen des **AFP** im verhältnismäßig großem Umfang gefördert (siehe Tabelle 10.31).

Tabelle 10.31: Förderung von Ökolandbaubetrieben durch das AFP, 2002 bis 2004

		Investitionen		
		insgesamt	große	kleine
Förderfälle 2002 bis 2004	Anzahl	764	251	513
Davon Förderfälle Öko mit besonderem Zuschuss	Anzahl	75	29	46
Anteil ökologisch wirtschaftender Betriebe an Förderfällen	%	9,8	11,5	8,9
Anteil investierender konventionell wirtschaftender Betriebe	%	2,8	0,9	1,9
Anteil investierender Ökobetriebe	%	5,1	1,9	3,1
Anteil der Ökobetriebe an den landwirtschaftlichen Betrieben in %			5,7	

Quelle: Eigene Berechnung nach GAK-Monitoring des BMVEL (2005c).

Dieses Ergebnis stützt die Aussagen und Auswertungen im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen, die Ökolandbaubetriebe in Hessen in Bezug zu anderen konventionell wirtschaftenden landwirtschaftlichen Betrieben gut aufgestellt sehen. Tabelle 10.32 verdeutlicht, dass darüber hinaus überdurchschnittlich viele ökologisch wirtschaftende Betriebe von der Ausgleichszulage profitieren und fast alle Betriebe noch andere besondere ökologischen Leistungen erbringen.

Tabelle 10.32: Ökologisch wirtschaftende Betriebe, Ausgleichszulage und andere Agrarumweltmaßnahmen

	geförderte Ökobetriebe in den Jahren 2003/2004 saldiert	Ökobetriebe, die an anderen Agrarumweltmaßnahmen		Ökobetriebe, die eine Ausgleichszulage	
		nicht teilnehmen	teilnehmen	nicht erhalten	erhalten
Anzahl	1.674	118	1.556	293	1.381
Anteil	100	7,05	92,95	17,5	82,5

Quelle: Eigene Darstellung nach (2005a).

Ein Faktor, der auf die Zahl der Ökobetriebe bereits Einfluss hat und in Zukunft noch verstärkt haben wird, sind die ab dem Jahr 2010 geltenden Bestimmungen für die artgerechte Tierhaltung. Nach der VO (EG) Nr.1804/1999 wird ab diesem Zeitpunkt die zeitweise Anbindehaltung von Milchkühen nicht mehr gestattet sein. Deshalb müssen landwirtschaftliche Öko-Betriebe mit Tierhaltung bis 2010 entscheiden, ob sie die zukünftig höheren Ökohaltungsanforderungen, die häufig mit einem Stallum- oder -neubau verbunden sind, einhalten wollen oder ihren Betrieb rück-umstellen bzw. die Tierproduktion als konventionellen Betrieb führen oder ganz aufgeben. Das AFP steht diesen Betrieben als Förderinstrument zur Verfügung und wurde bereits auch mit kleinen Investitionen hierfür genutzt. Um

der Tendenz der Rückumstellung entgegenzuwirken, sollte dies auch weiterhin möglich sein. Bei Überlegungen zur Heraufsetzung von Mindestinvestitionsvolumen oder Abschaffung kleiner Investitionen (siehe hierzu auch Kapitel 3) ist dieser Umstand mit zu bedenken, zumal das Argument der Mittelkonzentration auf wirtschaftsstarke und wettbewerbsfähige Betriebe durch Abschaffen der kleinen Investitionen im Fall der Ökobetriebe nicht immer stimmig ist. Bei der Mutterkuhhaltung beispielsweise scheinen die Betriebe mit kleineren Beständen tendenziell wesentlich höhere Deckungsbeiträge¹⁸ zu erzielen (Rahmann et al., 2004). Dies ist auf den hohen Anteil der direkt vermarkteten Tiere bei den erfolgreichen Betrieben zurückzuführen, der deutlich höher ist als bei den unteren 25 % der Betriebe. Es ist davon auszugehen, dass sich die Direktvermarktung mit steigender Anzahl zu vermarktender Tiere zunehmend schwieriger gestaltet. Insbesondere mit wenigen Mutterkühen und dementsprechend kleinen Stallgrößen ist ein hoher Deckungsbeitrag und dadurch eine Zukunftsfähigkeit des Betriebszweigs zu erreichen.

Die Förderung der **Verarbeitung und Vermarktung** ökologisch erzeugter Produkte über die „reine“ Ökosektorförderung¹⁹, spielt im hessischen EPLR eine marginale Rolle (0,5 % der öffentlichen Ausgaben). Inwieweit ökologisch produzierte Erzeugnisse im Rahmen einer in andere Sektoren integrierten Förderung eine Rolle spielen, konnte aufgrund des geringen Rücklaufs der Erhebungsbögen (siehe Kapitel 7) nicht ermittelt werden. In Hessen besteht grundsätzlich das Problem der kleinstrukturierten Unternehmen, für die eine Förderung aus Mitteln des EPLR mit großen bürokratischen Hürden verbunden ist. Dies gilt sicher auch für die ökologische Produkte verarbeitende oder vermarktende Unternehmen, die bezeichnenderweise eher ohne (europäische) Investitionsförderung entstehen (LR et al., 2005). Dem Agrarbericht 2005 (HMULV, 2005d) ist zu entnehmen, dass im Bereich der ökologisch erzeugten Nahrungsmittel im Jahr 2004 wichtige Vorbereitungen für Projektumsetzungen im Geschäftsjahr 2005 getroffen wurden. So sind die Verhandlungen über entsprechende Maßnahmen mit der Bauernmolkerei Usseln²⁰ sowie mit den Hephata-Werkstätten (im Bereich der ökologischen Fleischerzeugung) zwischenzeitlich abgeschlossen. Inwieweit diese Projekte durch das hessische EPLR gefördert werden, bleibt abzuwarten.

¹⁸ Der DB II – abzüglich aller Kosten - der oberen 25 % liegt bei 804 Euro, der unteren 25 % bei 35 Euro; Anzahl Mutterkühe: obere 25 %: 39, untere 25 %: 111 Euro.

¹⁹ Über den Sektor „ökologisch erzeugte Produkte“ dürfen nur Verarbeiter und Vermarkter gefördert werden, die ausschließlich ökologisch erzeugte Produkte beziehen. In diesem Bereich wird mit höherer Beihilfeintensität gefördert.

²⁰ Vor sieben Jahren wurde die zuvor stillgelegte Molkerei in Willingen-Usseln durch eine Gruppe von Biolandwirten wiedereröffnet. Mit Unterstützung von Naturschützern und engagierten Privatpersonen entstand die Upländer Bauernmolkerei. Inzwischen verarbeiten 26 Mitarbeiter jährlich 15 Mio. kg Biomilch. Die Vermarktung erfolgt über den Lebensmitteleinzelhandel sowie Großhändler und Regionalverteiler, die Naturkostläden, Vollkornbäckereien und Hofläden beliefern. Im Mai 2002 wurde im ehemaligen Produktionsgebäude der Molkerei das Upländer Milchmuhseum eröffnet.

Ein wichtiger Aspekt und Impuls für den ökologischen Anbau außerhalb der Förderung ist dessen zunehmende Anerkennung als Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahme im Rahmen der bau- bzw. naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (LR et al., 2005).

Beratung und Qualifizierung – Diskussionen für die zukünftige Förderung

Im Rahmen des Schnittstellenworkshops aller Kapitelbewerter und in den einzelnen Erhebungen wurde deutlich, dass Beratung und Qualifizierung zukünftig eine zentrale Rolle in der Förderpolitik einnehmen werden. Insgesamt wird eine große Notwendigkeit für ein besseres Zusammenspiel zwischen Beratung, Qualifizierung, Flächenförderungen und Investitionstätigkeit gesehen, um die Wirkungen des Einsatzes von Fördergeldern nachhaltig zu sichern und zu verbessern. Obwohl Hessen die Qualifizierungsmaßnahmen aus dem EPLR herausgenommen hat, sollte die Konzipierung der Qualifizierung im Zusammenhang mit anderen Fördermaßnahmen gesehen werden. Zu denken ist an eine

- bessere Schulung und Vernetzung der Berater,
- vorgeschriebenes Coaching der geförderten Betriebe,
- Verbesserung der Fähigkeiten im Bereich Controlling der Betriebe.

Die zentrale Frage lautet: Investitionen in Köpfe oder in Beton bzw. Flächen? – oder besser: keine Förderungen in Beton und Fläche ohne Köpfchen. Teilweise hat sich die Beratung/Qualifizierung bereits als das „Nadelöhr“ herausgestellt, durch das (neue) Fördermaßnahmen und weitere sinnvolle Entwicklungen gehen müssen. Aussagen und Ergebnisse verdeutlichen dies (LR et al., 2005):

- Die Bereitschaft zu Kooperationen als sinnvolle und seriöse Option zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe kann nur über Beratungen gestärkt werden.
- Bei den Befragungen (AFP, AUM) wurde deutlich, dass das Wissen und die Einstellung der Berater zu Fördergegenständen sehr stark die Inanspruchnahme der Förderung beeinflusst. Vorbehalte und Missverständnisse werden über die Beratung breitenwirksam.
- Ergebnisse der AFP Betriebsleiterbefragung zur Inanspruchnahme von Weiterbildung waren eher ernüchternd: Winterschulungen werden zwar absolviert, ohne jedoch spezifische Angebote im Zusammenhang mit der Investition in Anspruch zu nehmen.

Wie soll die zukünftige Beratung aussehen? Erfahrungen aus der Bewertung des AFP und der Forstförderung führen zu der Annahme, dass nur Beratung, die etwas kostet, auch etwas wert ist bzw. auch befolgt wird. In diesem Sinn sollte zukünftig weniger „kostengünstige“ Officialberatung angeboten, sondern mehr privatwirtschaftliche Beratung (AFP und Forst) eingefordert werden. Ein Förderung wäre in diesem Sinne eher kontraproduktiv. Ansatzpunkt für staatliche Förderung wäre eher die Sicherung der Qualität der Beratung.

Bezüglich der Weiterentwicklung der Beratungsaktivitäten ist die Quadratur des Kreises zu bewerkstelligen. Einerseits sind maßgeschneiderte Beratungen (Spezialberatung) für den Erfolg sowohl der sehr ausdifferenzierten HEKUL- und HELP-Maßnahmen als auch aller anderen betrieblichen Weiterentwicklungen unabdingbar. Andererseits ist die Vielzahl der erforderlichen Beratungen und Berater für die landwirtschaftlichen Betriebe zunehmend ein begrenzender Faktor für die Teilnahme an neuen Fördermaßnahmen und eine sinnvolle Kombination von Förderungen und Aktivitäten.

Das Optimum - ein Berater für alle Maßnahmen - ist wohl kaum zu erzielen. Der Lösungsweg könnte in einer besseren Vernetzung der Berater untereinander und einer stärkeren „Qualitätssicherung“ der Beratungsinhalte liegen. Für die Qualifizierung der landwirtschaftlichen Betriebe sind die entscheidenden Fragen: Wen will man mit Qualifizierungsmaßnahmen und Beratung erreichen? Welche Inhalte sind zu vermitteln und welcher Tiefgang wird angestrebt. Sind andere Förderungen obligatorisch mit Qualifizierungsnachweisen zu verbinden?

Förderung der Verbreitung neuer Techniken: Maschinenförderung und oder Förderung der Flächenbewirtschaftung

Momentan wird sowohl über das AFP als auch über die Modulationsmaßnahmen die Verbreitung von besonders umweltschonenden Mulch- und Direktsaatverfahren gefördert. Die beiden Instrumente erreichen laut Beraterbefragung nach Größe, Struktur und „Mentalität“ unterschiedliche Betriebe und sind mit unterschiedlichen Vor- und Nachteilen verbunden (vgl. Tabelle 10.33). Mit den geförderten Maschinen können etwa 23.340 ha, etwa 3 % der LF bzw. 4,5 der Ackerfläche, umweltfreundlich bewirtschaftet werden. Es ist zu diskutieren mit welchen Instrumenten die Verbreitung neuer Techniken gefördert werden soll und auf welche Weise diese Förderung in ihrer Wirkung optimiert werden kann.

Tabelle:10.33: Vor- und Nachteile der Förderung neuer Techniken über das AFP oder Agrarumweltmaßnahmen

Maschinenförderung (Eigenmechanisierung)	Flächenförderung (auch Lohnunternehmer)
– Erfolg der Förderung nachhaltig, da die Maschine langfristig und auf zunehmend großer Fläche eingesetzt wird.	– Bewirtschaftung langfristig von wiederkehrenden Zahlungen abhängig, Erfolg eventuell nicht nachhaltig.
– Große Betriebe und Betriebe, die Agrarumweltmaßnahmen gegenüber skeptisch eingestellt sind werden eher erreicht. Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen bedeutet ein höheres Kontrollrisiko	– kleinere, weniger finanzkräftige Betriebe, die sich Lohnunternehmen bedienen werden erreicht.
– Bei zu langer Förderung, werden Ersatzinvestitionen gefördert, da Maschinen Stand der Technik geworden sind.	– Bei zu langer Förderdauer, wird der Stand der Technik gefördert.
– Bei zu langer Förderung Überwälzungseffekt der Förderung, da die Produkte verteuert werden.	– Schnellere Verbreitung der Technik bei Lohnunternehmen, da schnellere Anpassung des Maschinenparks.

Quelle: Eigene Darstellung nach (LR et al., 2005).

10.4.1.4 Externe Synergien

Neben dem EPLR werden in Hessen noch andere EU-kofinanzierte Förderprogramme mit einem Bezug zum ländlichen Raum und dessen spezifischen Problemen angeboten. Da diese Programme zum Teil Fördermittel in die gleichen Regionen fließen lassen bzw. gleiche Ziele oder Themen verfolgen, sind sie bei der Bewertung der Wirkungen des hessischen EPLR zu berücksichtigen. Im Rahmen des Up-dates wurden im Rahmen der Vor-Ort-Erhebungen mögliche Synergien untersucht

Ziel-2-Programm

Im Rahmen der Halbzeitbewertung wurde auf die inhaltlichen Berührungspunkte des Ziel-2-Programms und des hessischen EPLR und die große Überschneidung der räumlichen Schwerpunkte eingegangen (FAL et al., 2003). Inhaltliche Berührungspunkte gibt es v. a. in der Tourismusförderung und der Förderung von Kleinstgewerbe (Bergs et al., 2003S. 87ff.). Räumlich liegen die Schwerpunkte beider Programme in Nord- und Mittelhessen. Betrachtet man die „Hitliste“ der zehn Regionen, auf die im Zeitraum 2000 bis 2004 die meisten öffentlichen Mittel entfielen, so haben sieben dieser Regionen auch gleichzeitig Zuwendungen aus dem Ziel-2-Programm des Landes Hessen erhalten²¹. Betrachtet man

²¹ Ziel-2-Programm Hessen 2000 bis 2006, Bewilligungsstand nach Landkreisen/kreisfreier Stadt zum 31.12.2004 (HMWVL, 2005a).

beide Programme gemeinsam, so entfallen auf den Schwalm-Eder-Kreis die meisten Zuwendungen, gefolgt von Waldeck-Frankenberg und dem Werra-Meißner-Kreis.

Die Förderung der Investitionen in gewerbliche Unternehmen ist prinzipiell auch für Unternehmen der Holzzeugnisse sowie Nahrungs- und Genussmittel möglich. Diese nehmen auch EFRE Mittel in Anspruch; die Förderfälle fallen jedoch mit einem Anteil von 4,7 % der Förderfälle kaum ins Gewicht (HMWVL, 2005b).

Größter gemeinsamer Ansatzpunkt ist die Tourismusförderung. In Schwerpunkt 4 des Ziel-2-Programms wurden bis Ende 2004 54 touristische Projekte in ländlichen Gemeinden bzw. Kleinstädten gefördert. Neben zahlreichen Investitionen in Schwimmbäder werden auch viele landschaftsbezogene Erholungs- und Freizeiteinrichtungen (Wanderwege, Mountainbikestrecken, Kunstpfade etc.) gefördert, für die die typische hessische Mittelgebirgslandschaft die Voraussetzungen schafft und Kulisse bildet. Zu deren Erhalt leistet das hessische EPLR einen maßgeblichen Beitrag (siehe Kapitel 10.3.5.4). Dieser Bezug zur Landschaft und zur Landwirtschaft in Hessen wird weder durch das Ziel-2-Programm noch durch dessen Bewertung hergestellt.

Die Verbesserung der touristischen Infrastruktur in den ländlichen Gemeinden und kleinen Städten durch das Ziel-2-Programm können die Investitionen der Privaten im Bereich der Verbesserung ihres Übernachtungs- und Gastronomieangebots (77 Projekte) anstoßen und in ihrem Erfolg bestärken. Inwieweit sich Maßnahmen tatsächlich gegenseitig bedingen und die Nachhaltigkeit der Förderung verbessern, sollte in einer regionalen Fallstudie zur Ex-Post-Bewertung mit untersucht werden.

Durch die im Ziel-2-Programm finanzierten regionalen Marketingprojekte (Machbarkeitsstudie zur touristischen Vermarktung des Produktes Märchenland der Brüder Grimm“, Erschließung von chinesischem Tourismus in der Region Nordhessen) sind ebenfalls Impulse für den ländlichen Raum zu erwarten.

Zur Verbesserung der Abstimmung der Förderung Strukturfonds untereinander, wurde im Jahr 2005 eine Koordinierungsgruppe mit gleichlautenden Auftrag gegründet.

LEADER +

Im Rahmen des hessischen LEADER-Programms wurden acht Lokale Aktionsgruppen (LAG) ausgewählt, die mit Ausnahme der LAG Odenwald alle in Nord- und Mittelhessen liegen. Die Aktivitäten der LAG basieren im Wesentlichen auf den gleichen Förderrichtlinien wie bei Maßnahmen sowie der Förderung kleinerer touristischer Infrastrukturen; die Projekte müssen allerdings einen innovativen Charakter aufweisen. Organisatorisch sind die LAG eingebunden in die Regionalforen. Die ersten Projektanträge wurden von der IBH erst im Frühjahr 2003 bewilligt. Die Umsetzung verläuft demnach schleppend. 46 %

der förderfähigen Gesamtausgaben und 43 % der Projekte entfallen auf den Wirtschaftsbe-
reich „Förderung der Anpassung und Entwicklung ländlicher Gebiete“ (Albrech et al.,
2003).

Neben diesen europäischen Förderprogrammen stehen auch mehrere Landesprogramme in
einem engen Bezug zum hessischen EPLR. Sie werden in der Tabelle 10.34 aufgeführt.

Tabelle 10.34: Beispiele für externe Synergien

Andere Bundes- und Landesprogramme	
k/Radwegeprogramm	Verbesserung der Nachhaltigkeit und Mitteleffizienz Flächenbereitstellung über k, Wegebau über Landesprogramm,
k/Fließgewässerprogram m	Verbesserung der Umwelt, durch Kombination der Maßnahmen- Flurneuordnung (Flächenbereitstellung) und Fliessgewässerprogramm – Renaturierung von Gewässern (z. T. investive Maßnahmen) entstehen Umweltverbesserungen, die eine Maßnahme alleine nicht erreichen könnte.
Radwegeprogramm/s	Verbesserung der Nachhaltigkeit, Einkommen geförderte Ferienwohnungen und Gastronomie lohnen sich nur mit Radweg, bzw. haben mehr Umsatz durch Radweg, Bsp. aus der letzten Förderperiode: Kultkneipe Zentralstation in Frischborn am Eingang zum Vulkanradweg,
o/Denkmalerschutz	Verbesserung der Nachhaltigkeit und der Mitteleffizienz durch Bündelung der Maßnahmen (in beide Richtungen)
Landesprogramm alte Haustierrassen/f1, f2, e:	Im Rahmen des Landesprogramms geförderte Tiere können in der Land- schaftspflege wichtige Aufgaben übernehmen. Beispielhaft ist hier das Rote Höhenvieh zu nennen, welches insbesondere für die Landwirte aus den Mittel- gebirgsregionen eine Rolle spielt. Die Landesmaßnahme und das HELP kön- nen so zusammen zum Erhalt von Relikten historischer Kulturlandschaften und Biotopen und damit auch einen Beitrag zum landschaftsgebundenen Tourismus leisten.
Landesprogramm Steil- lagenweinbau / f2	Die Förderung des Steillagenweinbaus trägt zum Erhalt einer vielfältigen Kul- turlandschaft bei. In solchen Steillagen finden sich häufig Biotoptypen, deren Pflege über das HELP gefördert wird. Insofern wirken beide Maßnahmen zu- sammen auf den Erhalt traditioneller Weinbaukulturlandschaften hin.

weiter Tabelle 10.34

EU-Programme	
n/LEADER und s/LEADER	<p>Verbesserung der Nachhaltigkeit, Mehr an regionaler Entwicklung</p> <p>n-Projekte werden in LAGn/Regionalforen abgestimmt oder entwickelt, sind in die Entwicklungsstrategien eingebettet und werden durch andere LEADER Projekte unterstützt.</p> <p>Beispiele: siehe Fallstudiendokumentation Kapitel 5.5 und 6.6., diverse Projekte zur aktivierenden Konzeptentwicklung</p> <p>Karte 1 in IX-MB-HE Kapitel n 9.4, S. 17</p>
ESF/s	<p>Verbesserung der Nachhaltigkeit</p> <p>Qualifizierung im Tourismusbereich, siehe Fallstudiendokumentation Kapitel 9.6.7</p>

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Kapitelbewerter.

Ausblick für die nächste Förderperiode

Die nächste Förderperiode wird für Hessen im Bereich der Strukturfonds große Veränderungen mit sich bringen (siehe Kapitel 2.5.3). Noch sind aber die Verhandlungen über die Verordnungen und das Finanzvolumen nicht abgeschlossen. In diesem Zusammenhang setzt sich das Land Hessen in den Verhandlungen über die Verordnungen dafür ein, die Wachstums- und Beschäftigungsdynamik von KMU als Förderpriorität in die EFRE-Verordnung aufzunehmen (HMWVL, 2005b).

Berührungspunkte sieht das HMWVL in den folgenden Bereichen:

- Tourismusinfrastruktur,
- hohe Bedeutung von Innovationen, Innovationsberatung, Wissenstransfer,
- Zugang zu Informations- und Kommunikationsdienstleistungen, Forschung und Entwicklung,
- Diversifizierung der Wirtschaft im ländlichen Raum; Schaffung von Arbeitsplätzen,
- Erneuerbare Energien, Energieeffizienz,
- Aktivitäten des Regionalmanagements,
- Verbesserung der strukturellen Qualität von Gewässern (relevant für die Umsetzung von Natura 2000).

Risiken für den hessischen ländlichen Raum werden im Fördergefälle zu den östlichen Bundesländern (Konvergenzgebiet) und der geringen Absorptionsfähigkeit für Förderangebote im Bereich Technologie/Innovation wegen fehlender regionaler Kofinanzierungsmittelgeber gesehen.

Die Chancen des ländlichen Raums liegen laut HMWVL in seiner schon heute sehr diversifizierten Wirtschaftsstruktur, in der die Landwirtschaft von nur sehr geringer Strukturbedeutung ist (BMVEL, 2004a). Hauptanliegen eines gemeinsamen Abstimmungsbedarfs liegt in der Vermeidung einer Förderung gleicher Fördertatbestände aus verschiedenen Programmen.

Fazit

Insgesamt stellt sich heraus, dass es schwierig ist, sich dem Thema der Synergie auf Programmebene zu nähern und die tatsächlichen Effekte zu benennen oder gar zu quantifizieren. Synergien zwischen Maßnahmen entstehen nicht durch die Formulierung eines gemeinsamen Planungsdokumentes, wenn ansonsten die Verantwortlichen nicht in gemeinsamen Strategieentwicklungen und Umsetzungsprozessen integriert sind. Dies zeigt sich vor allen Dingen bei der Marktstrukturverbesserung und der Forst.

Ex-ante formulierte hohe Ansprüche an die Synergieeffekte aufgrund des gemeinsamen Plans muten zu euphorisch und häufig konstruiert an. Festzuhalten ist, dass zufällig viel entstehen kann. Ohne strategische Verknüpfungen von Maßnahmen in den Förderrichtlinien oder bündelnde Planungen, die die Instrumente zum besten Nutzen aller zeitlich und räumlich koordinieren, entsteht nichts Essentielles. Für die nächste Förderperiode muss gelten, dass unter Synergien oder gemeinsamen Strategien mehr zu verstehen ist als die Vermeidung von Doppelförderungen. Dies gilt sowohl für die Maßnahmen innerhalb des EPLR als auch für ihr Zusammenspiel mit anderen Förderprogrammen (siehe hierzu auch 10.7).

10.4.2 Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen (Kriterium 6-2)

Indikator 6-2.1: Wichtige Arten der direkt Begünstigten und Marktteilnehmer

Hinsichtlich der Zielgruppen des hessischen EPLR profitieren bislang mit rund 75 % der bis 2004 verausgabten öffentlichen Mittel in erster Linie land- und forstwirtschaftliche Betriebe (Förderschwerpunkte A und B). Im Förderschwerpunkt C dominieren sowohl hinsichtlich Fördervolumen als hinsichtlich der Förderfälle private vor den öffentlichen Zuwendungsempfängern (v. a. kommunale Gebietskörperschaften) (siehe Tabelle 10.35).

Tabelle 10.35: Betriebliche Merkmale geförderter landwirtschaftlicher Betriebe

Maßnahme	Betriebliche Merkmale
AFP	<ul style="list-style-type: none"> - 33 % der Förderfälle gehen an Milchvieh haltende Betriebe - 22 % der Förderfälle gehen an Schweine haltende Betriebe
AZ	<ul style="list-style-type: none"> - 85 % der potenziell förderfähigen Betriebe in benachteiligten Gebieten nehmen AZ in Anspruch - 45,4 % Futterbaubetriebe - 68 % Nebenerwerbsbetriebe
AUM GLex	<ul style="list-style-type: none"> - 50 % der teilnehmenden Betriebe haben einen Grünlandanteil von über 70 %, nur 7 % mit Anteil unter 30 %, <ul style="list-style-type: none"> - durchschnittlicher Grünlandanteil der teilnehmenden Betriebe liegt bei 71 % gegenüber 48 % im Landesdurchschnitt - teilnehmende Betriebe haben eine höhere Flächenausstattung als der Landesdurchschnitt (38 ha zu 31 ha) - Zwei Drittel der Betriebe sind Mutterkuhbetriebe*
AUM ÖKO	<ul style="list-style-type: none"> - 60 % der ökologisch wirtschaftenden Betriebe haben einen GL-Anteil von über 70 % - teilnehmende Betriebe haben eine signifikant höhere Flächenausstattung als der Landesdurchschnitt (40 ha zu 31 ha) - Zwei Drittel der Teilnehmer sind Nebenerwerbsbetriebe mit überwiegend Mutterkuhhaltung in den Mittelgebirgslagen
AUM Modulation	<ul style="list-style-type: none"> - Überwiegend Teilnahme von Marktfruchtbetrieben an den MDM-Verfahren
Forstliche Förderung	<ul style="list-style-type: none"> - Zu 53 % erhalten juristische Personen ohne landwirtschaftlichen Betrieb, zu 20 % landwirtschaftliche Betriebe und zu 27 % Nicht-Landwirte Zuwendungen**
Erstaufforstung	<ul style="list-style-type: none"> - Förderung der Erstaufforstung wird zu 54 % von Nebenerwerbs- und Nichtlandwirten in Anspruch genommen***

* Befragung 2002 (N=329), ** Befragung 2003 (N=554), *** Befragung (N=49)

Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der ebenfalls sektoralen Maßnahme g lag der Schwerpunkt bezogen auf die Anzahl der Projekte im Sektor Obst – Gemüse. Bezogen auf das Investitionsvolumen und die öffentliche Förderung liegt der Schwerpunkt in dem Sektor Milch mit 37 % der Mittel, gefolgt vom Geflügelsektor (17 %), der zur Halbzeitbewertung die meisten Mittel auf sich vereinigte.

Im **Förderschwerpunkt C** werden Kommunen, Teilnehmergeinschaften der Flurbereinigung, Privatpersonen und Landwirte gefördert. In k1 werden indirekt die Eigentümer landwirtschaftlicher Flächen begünstigt, die Mitglied der Teilnehmergeinschaft sind. Unter der Zuwendungsempfängern der Maßnahmen o und s sind ebenfalls landwirtschaftliche Betriebe (vgl. Tabelle 10.36).

Tabelle 10.36: Anteile der privaten und öffentlichen Zuwendungsempfängern von Maßnahmen des Schwerpunkts C

Maßnahme	Private Zuwendungsempfänger		Öffentl. Zuwendungsempfänger	
	Förderfälle	Fördervolumen	Förderfälle	Fördervolumen
Dorferneuerung (o)	78 %	58 %	19 %	39 %
Dienstleistungseinrichtungen (n)	80 %	73 %	19 %	27 %
Fremdenverkehrstätigkeit (s)	86 %	97 %	15 %	4 %

Quelle: Eigene Darstellung.

Indikator 6-2.2: *Hinweis auf die Minimierung von Verzögerungen und Kosten bei den Begünstigten/Marktteilnehmern*

Dieser Aspekt war ein Schwerpunkt der Zwischenbewertung und wurde zur Aktualisierung nicht erneut untersucht. Herauszustellen ist, dass sich gegenüber dem Zeitpunkt der Zwischenbewertung durch einen weiteren Schritt der Kommunalisierung und Umorganisation von Aufgaben der hessischen Landesverwaltung (siehe Kapitel 2.2.1) erneut zahlreiche Zuständigkeiten geändert haben. Die Veränderungen werden in den Kapitelbewertungen kurz dargestellt. Der Prozess der ständigen Umorganisation gerade in einem so komplexen Geschäft wie der Abwicklung von EU-kofinanzierten Förderprogrammen bindet Kapazitäten und birgt Gefahren für eine reibungslose und zügige Abwicklung. Genaue Auswirkungen auf den Programmvollzug lassen sich aber zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht einschätzen.

Indikator 6-2.3 (neu): *Treffsicherheit von Maßnahmen*

Die räumliche Verteilung der Zuwendungen auf Programm- und Maßnahmenebene kann Hinweise zur Treffsicherheit geben. In Kapitel 2 wurde kartographisch die räumlichen Verteilung der öffentlichen Aufwendungen und Gesamtinvestitionen dargestellt. Auch ohne gezielte programmseitige Mittelsteuerung ergibt sich eine finanzielle Schwerpunktsetzung in Mittel- und Nordhessen. Dies ist v. a. auf die schon erwähnte Überlagerung bei den flächenbezogenen Förderungen zurückzuführen, die sich aus den Maßnahmeninhalten bzw. zugrundeliegenden Gebietskulissen ergibt. Damit erreicht das Programm im Sinne eines Ausgleichsziels v. a. die Regionen, die gegenüber dem Verdichtungsraum Rhein-Main eher als strukturschwach zu kennzeichnen sind.

Wie in der Zwischenbewertung genauer ausgeführt, kann die betriebliche oder räumliche Treffsicherheit von Maßnahmen durch verschiedene Verfahren erhöht werden. Hauptsächlich gehören hierzu die

- Bildung von Kulissen (Vertragsnaturschutz, Ausgleichszulage, Bodenschutzkalkung und im Bereich des Förderschwerpunktes C²²),
- Differenzierung von Prämien, (HELP und HEKUL sowie besondere Zuschüsse im AFP für die besonderen Anforderungen an die Landwirtschaft),
- gezielte Projektauswahl anhand von inhaltlichen Auswahl- und Ausschlusskriterien (wenig Anwendung, da kaum Antragsüberhang),
- Zugrundelegung fachlicher Planungen und Konzeptionen (beispielsweise der Wege- und Gewässerplan in den Flurbereinigungsverfahren, regionale Landschaftspflegekonzepte für die HELP-Maßnahmen, regionale Entwicklungskonzepten für die Maßnahmen n und s).

Nähere Aussagen finden sich in den einzelnen Förderkapitelbewertungen. An dieser Stelle erfolgen nur einige Kernaussagen hinsichtlich Veränderungen gegenüber der Zwischenbewertung und der notwendigen Positionierung für die nächste Förderperiode.

- **Kulissenbildung:** Welche Maßnahmen stehen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Erhaltungsziele der Natura-2000-Gebiete bzw. der Qualitätsziele der Wasserrahmenrichtlinie. Wo gibt es Überschneidungen der Gebietskulissen und welche Maßnahmen müssen spezifisch für die beiden Regelwerke angeboten werden. Welche gefährdeten und schutzwürdigen Gebiete sowie Ressourcenschutzziele werden bei einer Konzentration auf diese Kulisse nicht erreicht?

Hinsichtlich der Förderung des ländlichen Raums muss es eine Abstimmung mit der Strukturförderung geben. Sollen Kulissen gebildet werden und sollen bei dieser Abgrenzung eher Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit bzw. nachholenden Entwicklung oder der Förderung von Wachstumspolen im Vordergrund stehen? Kann es eine Aufgabenteilung der beiden Programme geben?

- **Prämiendifferenzierung:** Die **Prämiendifferenzierung** konnte nicht erreichen, dass auf hochproduktiven Standorten eine Akzeptanz von AUM erfolgt. Durch das Angebot neuer Maßnahmen, wie der Modulationsmaßnahme MDM konnten neue Flächen und Betriebe auch in den intensiven Ackerregionen gewonnen werden. Die besonderen Zuschüsse des AFP für landwirtschaftliche Betriebe, die besondere Anforderungen an die Landwirtschaft realisieren, haben 2004 zu einer extrem starken Inanspruchnahme der Maschinenförderung geführt. Auf die Diversifizierung hatte diese verstärkte Förderung hingegen sehr geringen Einfluss.
- **Projektauswahlkriterien** spielen bisher eine untergeordnete Rolle. Mit der zunehmenden Knappheit der Mittel dürfte dieser Aspekt immer mehr an Bedeutung gewinnen.

²² Ausschluss des Rhein-Main-Verdichtungsgebiets und seines unmittelbaren wirtschaftlichen Einzugsbereichs von einer Förderung.

nen. Da es schwierig sein dürfte, mit statischen Kriterien auf regionale Besonderheiten und dynamische Rahmenbedingungen einzugehen, kann eine bessere Projektauswahl auch über die Stärkung des Regionalmanagements (neuer Fördertatbestand w) und Methoden einer kontinuierlichen und qualifizierten Begleitung erreicht werden. So hat beispielsweise das HMULV im Rahmen eines Pilotvorhabens, basierend auf dem Konzept der „balanced score card“, ein eigenes System zur Begleitung und Bewertung der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung erarbeitet. Dieses System enthält Zieldefinitionen, Wirkungs- und Ergebnisindikatoren für die Maßnahmen der Dorf- und Regionalentwicklung sowie Sollwerte bzw. einen Zielkorridor für die einzelnen Fördergegenstände. Anhand dieser Kennwerte wird es auch möglich sein eine Projektauswahl bzw. ein Ranking vorzunehmen.

10.4.3 Hebelwirkung (leverage effect) (Kriterium 6-3)

Die EU-KOM definiert die Hebelwirkung als Verhältnis von Gesamtausgaben der direkt Begünstigten für die Fördermaßnahmen zur Förderung durch die öffentliche Hand. Damit hängt die Hebelwirkung in erster Linie von der Beihilfeintensität und der Definition dessen, was förderfähig ist, ab. Die bisherige Schwerpunktsetzung des hessischen EPLR liegt auf den flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen und der Ausgleichszulage, die zu 100 % aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Damit sind mit rund 58 % der öffentlichen Fördermittel ohnehin keine Hebelwirkungen verbunden. Aufgrund der verhaltenen Inanspruchnahme im Förderschwerpunkt A, ist der Hebeleffekt insgesamt noch etwas geringer, als gemäß der Planzahlen erwartet wurde. Statt der 56 % Hebelwirkungen – mit einem Euro Förderung werden 0,56 Euro zusätzlicher Mittel investiert – liegt das Verhältnis nunmehr bei 1 Euro öffentlicher Gelder zu 0,54 Euro privater Mittel.

Das Verhältnis der öffentlichen Ausgaben zu den vom Begünstigten getragenen Kosten liegt beim AFP bei rund 1 zu 3 und bei den Unternehmensförderungen im Bereich der Marktstrukturverbesserung bei rund 1 zu 2,3 (eigene Berechnungen gemäß Tabelle 2.5, und (BMVEL, 2004b)).²³

Grundsätzlich greift der Indikator, wie ihn die EU-KOM definiert, zu kurz, da er die Anstoßwirkung durch private und öffentliche Investitionen auf die weitere private Investitionstätigkeit nicht berücksichtigt. Erste Hinweise wurden zur Aktualisierung gesammelt. Knapp 50 % der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe gaben im Rahmen der Betriebsleiterbefragung (siehe Kapitel 3) an, dass sie in nächster Zukunft weiter wachsen wollen

²³ Innerhalb der Fördermaßnahmen differiert die Förderintensität nach Sektoren bzw. Fördertatbeständen. Eine überschlägige Berechnung wurde daher auf der Grundlage der (sehr vereinfachten) indikativen Finanzpläne des Landes Hessen vorgenommen.

bzw. müssen, d. h. weitere Investitionen tätigen werden. Die öffentlichen Zuwendungsempfänger der Dorferneuerungsförderung wurden zum Thema privater Folgeinvestitionen aufgrund der Dorferneuerung befragt. Tabelle 10.37 gibt einen Überblick über die Antworten.

Tabelle 10.37: Private Folgeinvestitionen aufgrund von öffentlichen Dorferneuerungsmaßnahmen

Folgeinvestitionen aufgrund der Dorferneuerung	Anzahl	Anteil in %
nein	9	21
ja, und zwar im Bereich		
Tourismus	7	17
Handel	6	14
Handwerk	8	19
Verschönerung des Ortsbildes	28	67
Sonstiges	3	7

Quelle: Eigene Darstellung.

Daraus lässt sich ableiten, dass über die konkrete Förderung hinaus Aktivitäten stattfinden, vor allem im Hinblick auf die Verschönerung des Ortsbildes, also eher weniger kostenintensive Investitionen.

10.4.4 Mitnahmeeffekte (Kriterium 6-4)

Zur methodischen Problematik der Ermittlung der Nettoeffekte sei auf die Ausführungen der Halbzeitbewertung verwiesen (FAL et al., 2003). An dieser Stelle erfolgt eine Zusammenfassung der bisher ermittelten Hinweise auf Mitnahmeeffekte²⁴. Näheres hierzu ist den Förderkapiteln zu entnehmen.

²⁴ Definiert als eine Änderung in der Situation des Begünstigten, die auch ohne die Fördermaßnahme eingetreten wäre – z. B., wenn ein landwirtschaftlicher Betrieb auch ohne die Beihilfe investiert hätte.

Tabelle 10.38: Hinweise auf Mitnahmeeffekte der Kapitelbewerter

Maßnahme	Quellen	Mitnahmeeffekte
AFP	Betriebsleiterbefragung Beraterbefragung	Allgemeine „Anfälligkeit“ des Instruments der Zuschussförderung wird herausgestellt. - 13 % Mitnahmeeffekte bei großen Investitionen, - 33 % bei kleine Investitionen, unter der Annahme der zeitliche und inhaltlich identischen Durchführung der Investition ohne die Förderung.
AZ	Auswertung der Testbetriebsbetriebe	Die Ausgleichszulage kompensiert im Durchschnitt der Hessischen Betriebe 56 % des Einkommensrückstandes zwischen Betrieben in und außerhalb benachteiligter Gebiete mit einer LVZ < 35. Etwa ein Drittel der Betriebe in benachteiligten Gebieten haben auch ohne die AZ einen höheren Gewinn als Betriebe außerhalb benachteiligter Gebiete. Andererseits wird bei etwa der Hälfte der Betriebe der Einkommensrückstand zu weniger als 50 % durch die AZ kompensiert. Deutliche Unterschiede bestehen zwischen den Betriebssystemen: Die Kompensationswirkung der AZ ist in Futterbaubetrieben, insbesondere in den Nebenerwerbsfutterbaubetrieben am höchsten und in Ackerbaubetrieben am geringsten.
AUM	Analyse der Prämiengestaltung	Mitnahmeeffekte treten immer dann auf, wenn die erwünschte Bewirtschaftungsmethode (aufgrund standörtlicher oder wirtschaftlicher Alternativlosigkeit) auch ohne die Prämienzahlungen erfolgen würde. Ein Indiz hierfür sind geringe Anpassungsreaktionen der teilnehmenden Betriebe und damit verbundene Überkompensationen. Dies ist v. a. bei der jetzigen Form der Grünlandextensivierung der Fall. Vermeidungspotenzial liegt in Kulissenbildung und Ausschreibungsverfahren.
Verarbeitung und Vermarktung	Literatur	Allgemeine „Anfälligkeit“ des Instruments der Zuschussförderung wird herausgestellt. Besser wären Bürgschaften für die Förderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung zu nutzen. Eigenkapitalengpässe könnten über Verbesserung der Kreditwürdigkeit bei den Banken verringert werden.
Forst		Insbesondere die Förderung waldbaulicher Maßnahmen (Bestandspflege, Voranbau etc.) ist gegenüber Mitnahmeeffekten anfällig, da sie existenziell zur Reduzierung der Betriebsrisiken erforderlich sind.
Dienstleistungseinrichtungen	Befragungen [*]	In nennenswertem Umfang kam es bei der Förderung von Kleinstunternehmen zu Mitnahmeeffekten, bei gemeinwohlorientierten Einrichtungen und Konzeptentwicklungen war dies nicht der Fall.
Fremdenverkehr	Befragungen [*]	Es sind bisher kaum Mitnahmeeffekte aufgetreten, sondern wesentliche Impulse durch die Förderung gegeben worden.
Dorferneuerung	Befragungen [*]	- Keine Mitnahmeeffekte bei öffentlichen Zuwendungsempfängern - 20 % Mitnahmeeffekte bei den privaten Zuwendungsempfängern.

* Gefragt wurden Zuwendungsempfänger danach, ob die Förderung in gleichem Umfang und Zeitraum auch ohne Förderung durchgeführt worden wäre.

Quelle: Eigene Darstellung.

Verlagerungs- und Verdrängungseffekte

Wie bereits in der Halbzeitbewertung herausgestellt, spielen diese Effekte v. a. für investive und beschäftigungsfördernde Maßnahmen eine Rolle (EU-KOM, 1999). Im Rahmen des hessischen EPLR trifft dies auf die Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen zu. Die Versorgung der Verbraucher mit Nahrungsmitteln erfolgt größtenteils überregional. Das bedeutet, dass Märkte nicht regional abgegrenzt sind, sondern überregionale, nationale oder gar teilweise supranationale Ausmaße haben. Entsprechend haben Förderungen in einem Sektor eines Bundeslandes Auswirkungen auf entsprechende Sektoren anderer Regionen/Bundesländer. Informationen über Beeinflussungen von Verarbeitungs- und Vermarktungsstandorten eines Bundeslandes durch die Förderung in anderen Bundesländern sind eher zufällig. Deshalb können keine systematischen Aussagen getroffen werden, sondern es kann nur punktuell auf Konkurrenzsituationen hingewiesen werden, bei denen auch Fördergelder geflossen sind.

Beispielsweise hat der mit Fördergeldern bewerkstelligte Aufbau von Kapazitäten im TK-Gemüsebereich in Niedersachsen (ebenfalls geförderten) Unternehmen in Schleswig-Holstein Probleme bereitet. Für Hessen wäre es daher empfehlenswert, eine über Bundesländergrenzen hinweg koordinierte Vorgehensweise zu verfolgen. Dies wird für die Zukunft von den nördlichen Bundesländern bereits angestrebt (MWV, 2005).

10.4.5 Indirekte regionale Wirkungen (Kriterium 6-5)

Für dieses Kriterium sind im Rahmen der Bewertung des hessischen EPLR in Anlehnung an die Erläuterung durch die KOM (EU-KOM, 2000) zwei Aspekte relevant:

- (1) **Erhöhung von Einkommens- und Beschäftigungseffekten in einer Region.** Die Effekte durch die Beauftragung regionaler Unternehmen, Handwerker und Dienstleister werden hauptsächlich über die Ermittlung der regionalen Inzidenz von konjunkturellen, leistungsgebundenen Wirkungen errechnet. Die Darstellung dieses Effekts erfolgt in Kapitel 10.2.2.3.
- (2) **Aktivierung endogener Entwicklungspotenziale und Stärkung des regionalen Profils.** Dieser Fragestellung ist die Fallstudie im Vogelsberg für die Bewertung der Artikel-33-Maßnahmen nachgegangen. Hierbei wurden nicht nur Wirkungen einzelner Maßnahmen für sich betrachtet, sondern deren Zusammenspiel - auch mit anderen Förderprogrammen - für die touristische Entwicklung einer Region und der damit verbundenen langfristigen beschäftigungswirksamen und imagebildenden Effekte. Die Ergebnisse sind im Materialband von Kapitel 9 dargestellt. Regionale Vermarktungsinitiativen spielen in Hessen schon seit den frühen neunziger Jahren eine große Rolle (siehe www.reginet.de). Die Förderung regionaler Produktvermarktung und Markenbildung konnte bisher innerhalb des EPLR jedoch kaum realisiert werden.

10.5 Gesamtbetrachtung der Programmwirkungen und des Programmplanungsansatzes

10.5.1 Gesamtbetrachtung der Programmwirkungen

Kapitel 10.5.1 gibt einen Überblick über die Gesamtwirkung des hessischen EPLR. Die Aussagen beruhen im Wesentlichen auf einer Ziel- und Wirkungsanalyse für die kapitelübergreifenden Fragen. Die feststellbaren Wirkungen des hessischen EPLR entsprechen seiner überwiegend sektoralen Zielsetzung.

Abbildung 10.9 zeigt die öffentlichen Aufwendungen mit Bezug zu den kapitelübergreifenden Bewertungsthemen Bevölkerung, Beschäftigung, Einkommen, Marktposition und Umwelt.

Die meisten der verausgabten Programmmittel, 96 %, tragen zur Verbesserung der Umwelt (Frage 5) bei und 86 % der Ausgaben zur Einkommenssicherung (Frage 3). Etwa 60 % der Programmmittel entfalten positive Wirkungen im Bereich Beschäftigung (Frage 2) und der Stabilisierung der ländlichen Bevölkerung (Frage 1).

Der überwiegende Teil der Programmmittel entfaltet nur geringe Wirkungen. Dies gilt insbesondere für Ausgaben mit dem Ziel Beschäftigung und Umwelt. Im Umweltbereich ist allerdings der Anteil von Ausgaben für sehr wirksame Maßnahmen ebenfalls am höchsten.

Die Kongruenz anvisierter Maßnahmeziele und erreichter Wirkungen zeigt sich in einer vergleichbaren Höhe öffentlicher Mittel, gruppiert nach „Maßnahmenziel“ und „positiven Wirkungen“. Eine hohe Ziel-Wirkungs-Übereinstimmung haben Ausgaben zur Verbesserung der Marktposition²⁵ (Frage 4) und Umwelt (Frage 5).

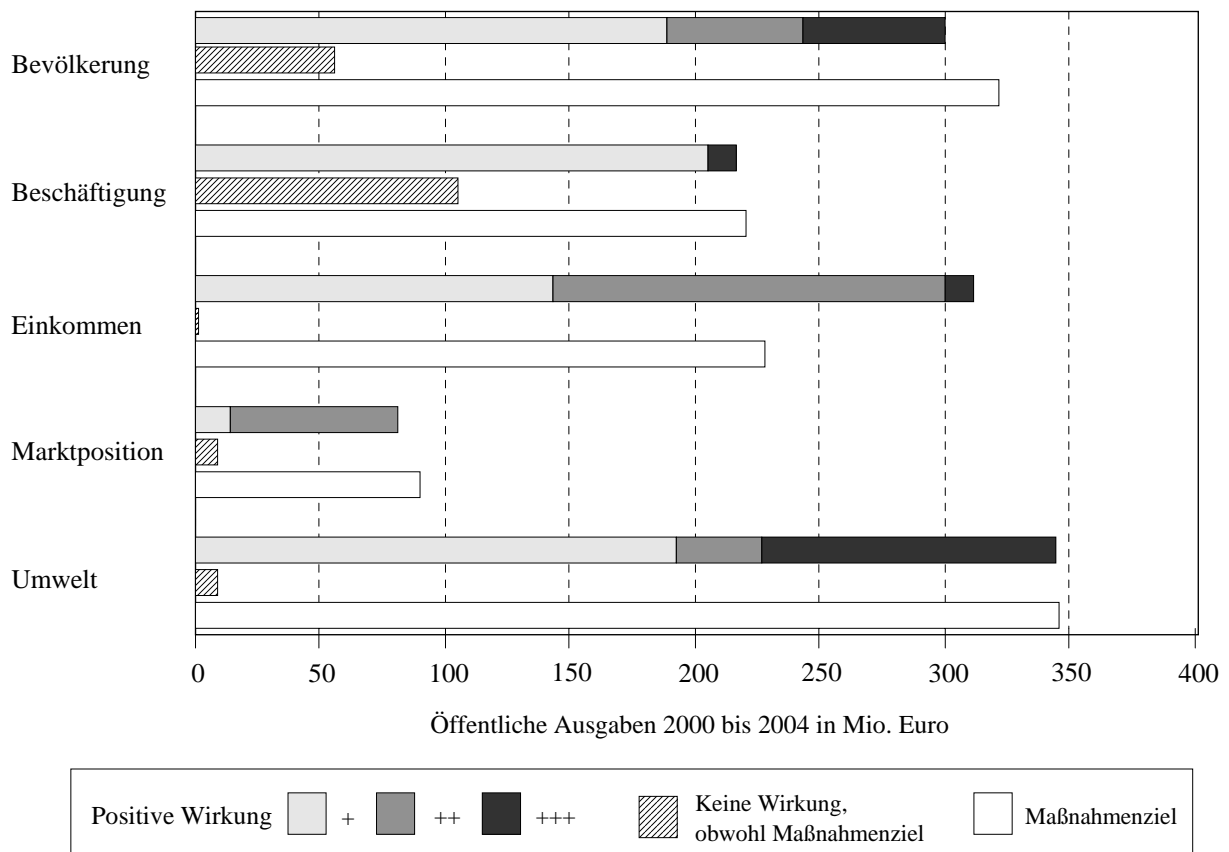
Der hohe Anteil von Ausgaben mit Zielverfehlung („keine Wirkung, obwohl Maßnahmenziel“) zeigt, dass das Potenzial der Maßnahmen mit dem Ziel Beschäftigung und Stabilisierung der ländlichen Bevölkerung falsch eingeschätzt wurde. Hier muss die Angemessenheit der Ziel-Mittel-Auswahl grundsätzlich überprüft werden.

Im Bereich Bevölkerung (Frage 1) ist es v. a. der Aspekt Lebensqualität, der innerorts von den Maßnahmen Dorferneuerung und außerorts von der Flurbereinigung und dem

²⁵ Die wesentliche Maßnahme für diesen Bereich, die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung, konnte allerdings bislang noch nicht bewertet werden, so dass ihr keine Wirkungen zuerkannt wurden.

Vertragsnaturschutz angesprochen wird. Etwa 31 % der Programmmittel haben mittlere bis starke Wirkungen hinsichtlich der Stabilisierung der ländlichen Bevölkerung.

Abbildung 10.9: Verteilung öffentlicher Aufwendungen mit positiven Wirkungen im Bereich Bevölkerung, Beschäftigung, Einkommen, Marktposition und Umwelt



Quelle: Eigene Darstellung.

Sehr wirksame Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum (Frage 2) ist die Förderung von Dienstleistungseinrichtungen und des Fremdenverkehrs. Für diese beiden Maßnahmen werden bisher lediglich 3 % der Programmmittel verausgabt. Insgesamt überwiegen die konjunkturellen Beschäftigungswirkungen, die in Abbildung 10.9 allerdings nicht berücksichtigt sind.

Die Einkommenswirkungen (Frage 3) sind vorwiegend sektoraler Art. Finanziell ist hier v. a. die Ausgleichszulage für benachteiligten Gebiete von Bedeutung, also eine Maßnahme mit konsumtiven Charakter. Hierfür werden 47 % der Programmmittel verausgabt. Außerhalb der Landwirtschaft ist es wiederum die Förderung von Dienstleistungseinrichtungen und des Fremdenverkehrs, die zu positiven Einkommenswirkungen führen.

Die Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse (Frage 4) ist im hessischen EPLR von untergeordneter Bedeutung.

Starke Umweltwirkungen (Frage 5) gehen ausschließlich von den Maßnahmen aus, die auch mit dieser spezifischen Zielsetzungen konzipiert wurden: HELP und HEKUL. Einen wichtigen Beitrag zur Erreichung von Umweltzielen können auch noch die forstwirtschaftlichen Maßnahmen und die Flurbereinigung leisten. Insgesamt umfassen die Maßnahmen mit mittleren bis starken Umweltwirkungen ein Mittelvolumen von rund 42 %.

10.5.2 Vom Sinn und Unsinn einer Programmbewertung in sechs Fragen

Die Förderlandschaft ist in Hessen, wie in allen anderen Bundesländern, sehr vielschichtig und z. T. sehr zersplittert. Auch wenn vermieden wird, gleiche Fördertatbestände aus verschiedenen Förderprogrammen des Landes zu bedienen, werden unterschiedliche Förderprogramme in gleichen Räumen zu gleichen Fragestellungen aktiv. Beispiele: Förderung von regenerativen Energien oder Tourismusprojekten. Die Entscheidung, welche Förderungen über welches EU-Programm oder ein Landesprogramm angeboten werden, hat oft finanztaktische oder andere administrative Gründe, weniger inhaltliche.

Die Bewertung eines Programms und dessen Wirkungen für einen bestimmten thematischen Schwerpunkt bildet somit einen rein zufälligen Ausschnitt der Förderrealität ab. Gerade für thematische Verdichtungen – was macht das Land Hessen für den Gewässerschutz (und welche Rolle spielen dabei verschiedenen Förderinstrumente) - ist dieser Umstand unbefriedigend. Besser und auch handlungsorientierter wäre für eine thematische Bewertung von Aktivitäten der öffentlichen Hand ein wirklich querschnittsorientierter Ansatz über alle relevanten Förderprogramme (unabhängig von ihren Finanzierungsquellen). Relevante Fragestellungen wären hier beispielsweise die Tourismusförderung in Hessen, die Förderung des Ernährungssektors, die Bewertung von Maßnahmen zur Bewältigung des demographischen Wandels oder zum Kulturlandschaftserhalt.

10.5.4 Umsetzung der Empfehlungen aus der Halbzeitbewertung

Die Empfehlungen aus der Halbzeitbewertung hatten unterschiedliche Adressaten (HMULV, Bund, EU-Kommission) und beinhalteten viele Anregungen, die erst im Programmplanungszeitraum 2007 bis 2013 überhaupt umsetzungsrelevant werden können.

Im Folgenden werden die Empfehlungen aus der Halbzeitbewertung aufgeführt und den aktuellen Entwicklungen gegenübergestellt (vgl. Tabelle 10.39)²⁶.

Tabelle 10.39: Umsetzung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung

Empfehlungen der Halbzeitbewertung	Aktuelle Entwicklung
Programmebene	
(1) Intensivere Diskussion der strategischen Ausrichtung des künftigen Programms	Einrichtung von programm- und achsenbezogenen Projektgruppen, intensive Diskussion über zukünftige Programmgestaltung auf Ministeriumsebene unter Einbeziehung der nachgeordneten Behörden, Vorstellung und Diskussion der Ergebnisse der Halbzeitbewertung im Agrar- und Umweltausschuss des Hessischen Landtags und auf einer Kick-off-Veranstaltung im HMULV
Förderschwerpunkt B	
(5) Stärkere Abstimmung Grünlandextensivierung und Ausgleichszulage	Vor dem Hintergrund der GAP-Reform muss Ausgestaltung überarbeitet werden
(5) Pilotprojekt Vogelsberg nicht weiterführen	Wird nicht mehr angeboten
(5) Stärkere Nutzung von t-Maßnahmen	Nicht erfolgt, aufgrund der positiven Bewertung von Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen sowie wasserbaulichen Maßnahmen in der Flurbereinigung sollte zukünftig über ein Angebot nachgedacht werden
(7) Stärkere Fokussierung der forstlichen Förderung auf Einkommen und Beschäftigung durch Hinwirken auf Überarbeitung der GAK-Fördergrundsätze oder Angebot eigener Landesmaßnahmen	GAK-Maßnahmen befinden sich in Überarbeitung, ggf. führt die Neuausrichtung zu einer Verstärkung der wirtschaftlichen Zielsetzungen (v.a. in der Achse 1)
Förderschwerpunkt C	
(8) Weiter so wie bisher mit Detailanpassungen	Empfehlungen der Halbzeitbewertung wurden weitgehend in der neuen Dachrichtlinie aufgegriffen, die eine geeignete Grundlage für die Förderung ab 2007 darstellt.
Synergiewirkungen	
(9) Austausch auch über Förderschwerpunkte hinweg sollte intensiviert werden.	Diskussionsprozesse laufen stark achsenbezogen, Zur Koordinierung der Strukturfonds (externe Synergie) wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet.

²⁶

In Klammern ist jeweils die Ziffer der Empfehlung aus Kapitel 11 der Halbzeitbewertung angegeben.

weiter Tabelle 10.39

Räumliche Mittelverteilung	
(11) Stärkere räumliche Schwerpunktsetzung, um Treffsicherheit zu erhöhen	Wird in allen Maßnahmen, schon aufgrund des zurückgehenden Mittelvolumens, diskutiert; räumliche Begrenzung sollte aber fachlich fundiert sein und nicht auf bloße gesetzliche Notwendigkeiten zurückzuführen sein (z. B. Konzentration von AUM in Natura-2000-Gebieten)
Programmkoordination	
(12) Projektgruppe stärker durch Input aus Programmkoordination unterstützen	Personelle Kapazitätsengpässe haben sich ausgeweitet, so dass diese stärkere inhaltliche Steuerung nur schwer zu leisten ist.
Zusammenarbeits- und Abstimmungsstrukturen	
(14) Einrichtung eines länderübergreifenden Austausch für Vertragsnaturschutzmaßnahmen	Bislang nur informeller Austausch
(15) Klare Zielvereinbarungen mit der EU-KOM bei Programmgenehmigung	Zumindest in ELER-Verordnung keine Vorgaben enthalten, fraglich, ob Konsultationsverfahren sich stark ändern wird
(16) Aufwertung des Begleitausschusses	Bislang keine Änderung, Begleitausschuss entspricht in weiten Teilen der Bund-Länder-Sitzung der Programmkoordinierungsreferenten, auch wenn Wiso-Partner zukünftig einbezogen werden sollen, ist aus unser Sicht fraglich, ob strategisches Potential des Begleitausschusses gesteigert werden kann.
(17) Beteiligungsverfahren auf Programmebene mit inhaltlichen Fragestellungen verknüpfen	Bislang keine Änderung erfolgt, weiterhin formal basiertes Beteiligungsverfahren auf Programmebene neben den informellen Beteiligungsverfahren der verschiedenen Fachschienen
Finanztechnische Regelungen	
(20) Generelle Aufhebung des Jährlichkeitsprinzip nicht sinnvoll, Finanzmanagement erleichtern durch n+2-Regelung oder begrenzte Übertragbarkeit von HH-Mitteln	n+2-Regelung (bezogen auf Kalenderjahr), d.h. Jährlichkeitsprinzip wurde aufgeweicht, fraglich ist, ob sich dadurch die Probleme in bestimmten Maßnahmen nicht nur um zwei Jahre verschieben
(21) Anpassung des EU-HJ an das Kalenderjahr	gemäß FinanzungsVO endet das HJ weiterhin am 15. Oktober
(22) Bessere Planung der Mittel im Land und Absicherung der Kofinanzierungsmittel über den gesamten Zeitraum	Unter den finanziellen Restriktionen ist eine solche Anregung schwer umzusetzen, zumindest sollten die einzelnen Titel (GAK- und Landeshaushalt gegenseitig deckungsfähig sein), Haushaltsansätze sollten in mittelfristige Finanzplanung übernommen werden, Vo

weiter Tabelle 10.39

Verwaltungs-/Kontroll- und Sanktionsregelungen	
(23) EU-KOM sollte zu Beginn des Programmplanungszeitraum verbindlichen Katalog von Rahmenregelungen vorlegen und Detailausgestaltung des MS überlassen	Es ist die Frage, ob in der neuen Durchführungsverordnung alle Regelungen abschließend getroffen werden, oder in der Verwaltungspraxis die durch die KOM durchgeführten Kontrollen zu ständig neuen Anforderungen führen werden. In Artikel 37 der Finanzierungsverordnung ist weiterhin geregelt, dass die Kommissionsdienststellen Kontrollen vor Ort durchführen kann. Dabei wird nicht unterschieden, ob es sich um ausschließlich EU-finanzierte Maßnahmen (EGFL) oder um kofinanzierte Maßnahmen (ELER) handelt.
(24) Verwaltungsstrukturen konsolidieren, um Umgang mit der komplexen Materie zu erleichtern	Permanente Verwaltungsreform, Kommunalisierung der wesentlichen Verwaltungseinheiten (siehe Kapitel 2), erneute Änderungen stehen in der Diskussion
(26) Vereinfachung der Verwaltungsabläufe für Kleinmaßnahmen	Abrechnungen anhand von Pauschalsätzen vorzunehmen, war bislang nur in der forstlichen Förderung möglich. In der Berufsbildung wurde diese Möglichkeit geprüft und von der KOM abgelehnt.
Programmänderungen	
(28) Zeitliche Taktung ändern	Durch erfolgte Änderung der DurchführungsVO wurde das Änderungsverfahren vereinfacht. Wichtig ist besonders die Trennung von finanziellen Anpassungen (Bundestabelle) und den genehmigungspflichtigen inhaltlichen Änderungen. Zeitfenster zur Umsetzung ist derzeit immer noch eng; zukünftig wird n+2-Regelung eine gewisse Flexibilisierung bringen.
Begleitungs- und Bewertungssystem auf Programmebene	
(29) Bessere Abstimmung zwischen den verschiedenen Dienststellen der EU-KOM bezüglich der Anforderungen	Die KOM diskutiert über eine verbesserte Abstimmung zwischen Monitoring und Evaluation. Inwieweit auch die anderen Systeme (z.B. der Bericht über staatlichen Beihilfen im Agrarsektor) oder die X-Liste der Zahlstelle hier einbezogen werden, ist unklar. Des Weiteren ist unbedingt zu klären, ob die Berichterstattung sich auf EU-kofinanzierte Maßnahmen oder auch auf die derzeitigen Artikel-52-Maßnahmen erstrecken soll.
(30) Intensivere Diskussion des Monitoring-Systems mit den Betroffenen und nicht nur Diskussion im STAR-Ausschuss	Bislang erfolgt die Diskussion eher zwischen den Mitgliedstaaten im STAR-Ausschuss oder Untergremien; KOM hat Auftrag zur Erarbeitung eines Leitfadens zum künftigen Monitoring erteilt; Indikatoren sollen Eingang finden in Durchführungsverordnung; breite Diskussion mit den potentiellen Nutzern steht aus
Zahlstellendaten	
(31) Auf bessere Eingabequalität achten	Die Eingabequalität ist z. T. noch verbesserungswürdig. So sollten alle Felder mit entsprechenden Auswahllisten hinterlegt werden, um Eingabefehler auszuschließen.
Begleitsystem und Evaluation	
(32) Vorgaben der EU-KOM sollten bereits bei Programmerstellung vorliegen	Bislang ist geplant, die Indikatoren gemäß Art. 81 schon in der Durchführungsverordnung zur ELER-Verordnung festzuschreiben. Dies müsste auch die Erläuterung zu den Indikatoren umfassen, damit die Vergleichbarkeit hergestellt ist. Des Weiteren sollte auch das Bewertungsraster mit den Fragen vorliegen, damit ggf. Begleituntersuchungen (z. B. naturschutzfachliches Monitoring) darauf abgestimmt werden und die Ex-ante-Bewertung schon auf einer geeigneten Grundlage erfolgen können.

weiter Tabelle 10.39

- | | |
|--|--|
| (33) Alle für eine Bewertung erforderlichen Daten mit einheitlicher Identifikationsnummer kennzeichnen | Bislang nur z. T. erfolgt, z. B. durch die Vergabe einer einheitlichen Betriebsnummer (X-Liste der Zahlstelle, FNN-Nachweis), interessant wäre eine Verschneidung mit Daten aus dem Testbetriebsnetz, stärkere Nutzung von Daten aus der Agrarstatistik, datenschutzrechtlicher Rahmen wäre zu klären. |
| (34) Fördergegenstände in Datensätzen detaillierter beschreiben | Untergliederung der Produktcodes in der X-Liste der Zahlstelle nicht ausreichend, um einzelne Maßnahmen differenziert beschreiben und Evaluation darauf aufbauen zu können. Datenlieferungen der IBH werden als ausreichend angesehen. Für andere Maßnahmen sollte darauf geachtet werden, dass Bewilligungsstatistiken Datenbankanforderungen genügen und damit auch auswertbar sind. |
| (36) Klärung der Datenbereitstellung schon bei Auftragsvergabe, v. a., wenn Externe mit Datenverwaltung betraut sind | Datenbereitstellung für das Up-date ist weitgehend nach dem vorgegebenen Zeitplan gelaufen |

 Bewertungsansatz

- | | |
|---|--|
| (38) 6-Länder-Bewertungsansatz weiter ausbauen | Wurde in den Ausschreibungsunterlagen für das Up-date und die Ex-post-Bewertung weiter ausgebaut, verankert ist die Durchführung von Workshops und förderkapitelbegleitenden Arbeitsgruppen (Artikel 33, Agrarumwelt) |
| (39) Abstimmung mit den Zentralevaluatoren optimieren | Fixiert wurde formale und inhaltliche Anforderungen in einem schriftlichen Vertrag im Januar 2005; vorausgegangen war eine intensive Diskussion zwischen den Programmbewertern und den Zentralevaluatoren, das Problem einer stärkeren Vernetzung der Evaluierungsaktivitäten besteht weiter fort und konnte angesichts des Zeitdrucks bis zum Up-date auch nicht gelöst werden. |
| (39) BMVEL sollte stärker Koordinierungsfunktion zwischen den verschiedenen Evaluationsaktivitäten übernehmen | BMVEL hat zwei Veranstaltungen mit Auftragnehmern und Auftraggebern zur Auswertung der Erfahrung aus der Halbzeitbewertung durchgeführt. Bei beiden Workshops waren auch Vertreter der EU-KOM anwesend. Daneben gibt es eine selbstorganisierte Infoplattform unter Koordination der AFP-Evaluatoren, die auf eine (nicht) überwältigende Resonanz gestoßen ist, aber vielleicht den Grundstock für eine intensivere Zusammenarbeit in der Ex-post-Bewertung bildet. |
| (39) Spagat zwischen wirkungsorientierter und Maßnahmenevaluation berücksichtigen | Die unterschiedlichen Interessen auf der Auftraggabeseite führen dazu, dass, wie auch schon zur Zwischenbewertung, im Up-date ein Textband die wirkungsbezogenen Fragestellungen beantwortet und ein Materialband die einzelnen Maßnahmen intensiver betrachtet. Dies gilt für die heterogenen Agrarumweltmaßnahmen und für die Artikel-33-Maßnahmen. Zukünftig ist diese Frage auch relevant, wenn die EU-KOM gegebenenfalls die Evaluation an Schwerpunktsachsen und Zielen/Wirkungen ausrichtet und weniger an den dahinterstehenden Maßnahmen, die für die Verwaltung in den Bundesländern aber im Vordergrund stehen. |
| (40) Ziele besser definieren und wenn möglich quantifizieren | Die Diskussion über Ziele, die mit der Förderung verfolgt werden, nimmt aufgrund der Notwendigkeit, Auswahlkriterien für Projekte festzulegen, zu. Auch die wachsenden finanziellen Restriktionen führen zu einer stärkeren Diskussion über räumliche/inhaltliche Schwerpunktsetzungen. Für das nächste Programm erscheint es uns wichtig, neben Maßnahmenzielen auch eine Messlatte auf Programmebene vorzugeben. |

weiter Tabelle 10.39

(40) Weiterentwicklung der Evaluierungsmethoden	Die Evaluation unterliegt auch ökonomischen/zeitlichen Zwängen, d.h. es müssen thematische oder methodische Abstriche in Kauf genommen werden. Hier wäre es wichtig, den Austausch mit der Forschungslandschaft zu intensivieren, um ausgewählte Fragestellungen vertieft untersuchen zu lassen, die im Rahmen einer Evaluation nur unzureichend beantwortet werden können.
---	---

10.6 Veränderte Rahmenbedingungen und Konsequenzen für die Neuprogrammierung 2007 bis 2013

In Kapitel 2.2 sind die Grundzüge der Änderungen beschrieben. Diese wurden in der Bewertung der Förderkapitel aufgegriffen und durch für die jeweiligen Maßnahmen relevanten Aspekte ergänzt und vertieft. Im Folgenden werden die förderkapitelbezogenen Einschätzungen zur ELER-Verordnung, zur GAP-Reform in ihren Auswirkungen auf die Neuprogrammierung synoptisch zusammengestellt. Auf die Rolle der Wasserrahmenrichtlinie und der Natura-2000-Gebietskulisse wird in den Schlussfolgerungen und Empfehlungen unter Kapitel 11 eingegangen.

10.6.1 ELER-Verordnung

Die wesentlichen Änderungen durch die ELER-Verordnung wurden in Kapitel 2 beschrieben (siehe auch (Grajewski et al., 2004).

Programmansatz

In dem Verordnungs-Entwurf unternimmt die EU-KOM den Versuch, die bisher feststellbaren Defizite in der strategischen Ausrichtung und der Zielformulierung ländlicher Entwicklungsprogramme zu vermindern, indem zum einen strategische Ansätze auf verschiedenen Ebenen zu beschreiben sind und zum anderen die Ziel-Achsen-Maßnahmen-Struktur überarbeitet wurde.

Eine EU-Landentwicklungsstrategie kann aufgrund der Heterogenität der ländlichen Gebiete in Europa nur ganz allgemeinen Charakter haben. Welche strategischen Ansatzpunkte die EU-KOM bei der Förderung des ländlichen Raums hat, wird aus unserer Sicht ausreichend durch die Erwägungsgründe und die Inhalte der Verordnung spezifiziert. Die im Juli 2005 vorgelegte EU-Strategie (KOM (2005) 304 endgültig) verknüpft die zukünftige Förderung ländlicher Räume in starkem Maße mit der Lissabon-Strategie und stellt Beschäftigungsziele, Innovation und Investitionen in Humankapital in den Vordergrund. Für Achse 2 stehen drei Bereiche im Vordergrund: biologische Vielfalt und Erhaltung land- und forstwirtschaftlicher Systeme von hohem Naturschutzwert, Wasser und Klimawandel. Damit wird das breite Zielspektrum, das in der ELER-Verordnung enthalten ist, stark fo-

kussiert. Der Stellenwert der EU-Strategie auf die konkrete Programmgestaltung ist unklar.

Die Zuordnung der Maßnahmen auf einzelne Achsen und damit auch grobe Ziele ist sachgerecht, wenn auch im Detail nicht immer geglückt. Dies ist aber v. a. darauf zurückzuführen, dass in Deutschland Maßnahmen in komplexe Systeme eingebunden sind (wie z. B. der Wegebau in der Flurbereinigung) und sich nur schwer einer der drei thematischen Achsen zuordnen lassen.

Ein Gleichgewicht zwischen den Achsen soll nach Ansicht der EU-KOM durch die Festlegung von Mindestfinanzierungsansätzen sichergestellt werden (siehe Abbildung 2.4). Die Hälfte des Programmmittelvolumen ist demnach gemäß den Vorgaben der ELER-Verordnung aufzuteilen. Ob dieses Vorgehen zu einer größeren Programmkohärenz und Übereinstimmung mit dem identifizierten Bedarf führt, bleibt offen.

Maßnahmenausgestaltung

Die ELER-Verordnung knüpft, von wenigen Ausnahmen abgesehen, hinsichtlich des Maßnahmenportfolios an die derzeitige Verordnung an. Tabelle 10.40 gibt eine Zusammenfassung der Einschätzung der ELER-Verordnung aus Sicht der Förderkapitel.

Tabelle 10.40: Synoptische Zusammenstellung und Kommentierung der wesentliche Inhalte/Änderungen im Zuge der ELER-Verordnung

Inhalte/Änderungen	Kommentar
AFP (a/b)	
Fördergegenstände vergleichbar, nur geringe Regelungsintensität in der VO, Diversifizierungsförderung zukünftig unter Achse 3, Regelung normale	Frage, ob DVO weiter einschränkt, Zusammenhang zum Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen, kein Anreiz zu einem zielgerechteren Einsatz erkennbar.
Ausgleichszulage (e)	
keine wesentliche Änderung zur derzeitigen Ausgestaltung, Überprüfung in 2010	In den Workshops wurden diskutiert: degressive Staffellung , Ablehnung durch die Berater, weil Widerspruch zum Offenhaltungsziel, durch Auswertung der Testbetriebsnetzdaten konnte Kostendegression bei großen Betrieben nicht nachgewiesen werden, möglich wäre eine Degression nach der exakten Höhe der einzelbetrieblichen Kostenvorteile, Überkompensation bei Nebenerwerbsbetrieben mit hohem außerlandwirtschaftlichen Einkommen: Einkommen nicht relevant, wenn Offenhaltung im Vordergrund steht; neue Gebietsabgrenzung (ausgesetzt bis 2010): keine Verkleinerung der Gebietskulisse, Festhalten an der LVZ als Abgrenzungskriterium Wegfall Mindestbewirtschaftungsfläche: sinnvoll, weil gesellschaftliche Leistungen von kleineren Betrieben auch honoriert werden sollten.
Agrarumweltmaßnahmen (f)	
AUM nicht mehr obligat, Verpflichtungszeitraum flexibler, Erweiterung des Kreises der Beihilfeberechtigten, GIP nicht mehr als Nulllinie, keine Anreizkomponente mehr, Aufnahme von Transaktionskosten in die Prämienkalkulation, Zulässigkeit von Ausschreibungsverfahren, um 5 Prozentpunkte reduzierter Kofinanzierungssatz, zusätzl. Beihilfen für nicht-produktive Investitionen möglich	Ausweitung des Kreises der Zuwendungsempfänger v. a. beim Vertragsnaturschutz wichtig; zukünftig könnten Sanktionen höher ausfallen, da Verstoß gegen CC auch Kürzungen in der 1. Säule nach sich ziehen; Transaktionskosten sind v. a. dort zu berücksichtigen, wo nur geringe Flächen betroffen sind (z. B. Vertragsnaturschutz auf Sonderbiotopen); Nutzung des Instruments der Ausschreibung dort, wo nur wenige oder keine Kenntnisse über den (zukünftigen) Preis einer Umweltleistung vorliegen.
Verarbeitung und Vermarktung (g)	
Vorrang für Investitionen von KMU, Förderung von Großunternehmen nur mit halbiertem Beihilfesatz	Sinnvoll ist diese größenabhängige Staffelung der Fördersätze, um dem Aspekt der oft geringen Eigenkapitalausstattung der KMU Rechnung zu tragen, der ursprüngliche Ausschluss der Großunternehmen wäre aus Sicht der Sicherung des Absatzes lw. Rohwaren nicht sinnvoll gewesen (weil Großunternehmen gefragte Partner des LEH), empirische Belege über einen engen Zusammenhang zw. Unternehmensgröße und Höhe der Mitnahmeeffekte liegen nicht vor.
Forstwirtschaft (i/h)	
Waldbauliche Maßnahmen, neuartige Waldschäden: keine substantiellen Änderungen, neu:Aufbau und Inanspruchnahme von Beratungsdiensten, Erstaufforstung: Reduzierung der Bezugsdauer und Prämie, Gebietsabgrenzung, Natura-2000-Ausgleich möglich	Möglichkeit der Förderung von privaten Beratungsdiensten sinnvoll, bei Erstaufforstung stärkere Prämiendifferenzierung, wenn Konzentration auf walddarme Gebiete, dann reichen EU-Prämien nicht aus, Natura-2000-Ausgleich sinnvoll, könnte auch über höhere Prämiensätze z.B. bei Waldumbau in FFH-Gebieten gelöst werden (wegen eingeschränkter Baumartenwahl).
Artikel-33-Maßnahmen	
Die meisten Maßnahmen des hessischen EPLR sind Achse 3 zugeordnet. wesentliche Änderung bei der Flurbereinigung (zukünftig Achse 1), Teile der Flurbereinigung auch unter Achse 3 förderfähig	Achse-3-Förderung wird in Hessen schon so praktiziert bzw. ist in der neuen RL so vorgesehen, Aufteilung der Flurbereinigung auf mehrere Achsen widerspricht dem integralen Ansatz der FB und wird dem Ansatz, gerade zu den anderen Maßnahmen der ländlichen Entwicklung Synergien herzustellen, nicht gerecht.

Quelle: Eigene Darstellung.

Mit den inhaltlichen Änderungen werden z. T. Vorschläge aus den Halbzeitbewertungen aufgegriffen, soweit sich ohne Vorliegen der Durchführungsverordnung die Maßnahmen überhaupt abschließend beurteilen lassen.

Insgesamt wurde das Maßnahmenspektrum deutlich ausgeweitet und erhält somit noch stärker als bisher den Charakter eines „Bauchladens“. Problem ist, dass mit Natura 2000 (Forst) und der WRRL zwei Themenbereiche in die Verordnung integriert wurden, die erhebliche zusätzliche Finanzmittel zukünftig beanspruchen könnten. Angesichts einer vermutlich zurückgehenden Finanzausstattung auf EU-Ebene und der Haushaltssituation in den Mitgliedstaaten könnte dies dazu führen, dass eine starke Konzentration der Mittel auf die Erfüllung gesetzlicher Vorgaben erfolgt, ohne dass damit der Problematik ländlicher Gebiete in Hessen in ihrer Breite Rechnung getragen wird.

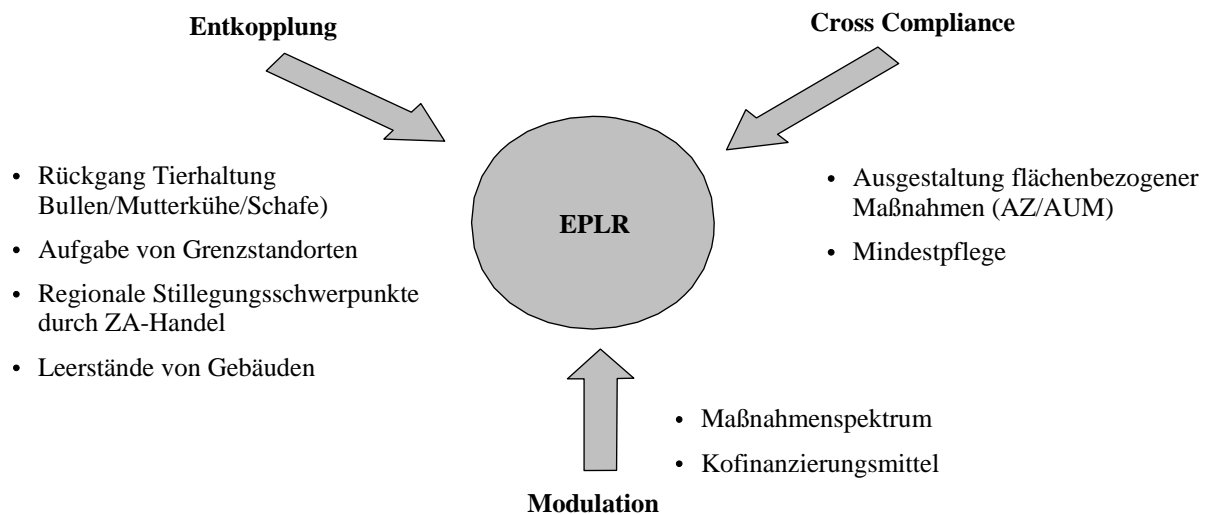
Die Einbeziehung des LEADER-Ansatzes in die Mainstream-Förderung im Rahmen der ELER-Verordnung bietet für Hessen die Möglichkeit, die heute über zwei Programme laufende ländliche Regionalentwicklung in einem Programm zusammenzufassen. Dies dürfte die Übersichtlichkeit und die administrative Abwicklung u. U. erleichtern.

10.6.2 GAP-Reform

Das künftige hessische EPLR soll die GAP-Reform flankieren. Das Problem ist, dass zum Zeitpunkt der Programmerstellung noch nicht absehbar ist, wie sich Flächennutzung, Einkommen und Agrarstrukturen tatsächlich entwickeln und wie dynamisch diese Prozesse ablaufen werden. Abbildung 10.10 stellt die Zusammenhänge zwischen GAP-Reform und zukünftiger Ausgestaltung des hessischen EPLR dar und Tabelle 10.41 faßt die wesentlichen Konsequenzen der GAP-Reform für die zukünftige Ausgestaltung der EPLR-Maßnahmen zusammen.

Viele Bestimmungen, v. a. in der Ausgestaltung von Cross Compliance, sind zunächst auf Bundesebene fixiert. Detailregelungen durch die Bundesländer stehen noch aus.

Abbildung 10.10: Entkopplung, GAP-Reform und Modulation – Wirkungen auf das EPLR



Quelle: Eigener Entwurf.

Bei den flächenbezogenen Maßnahmen wirken zugleich die Entkopplung und die Änderungen in den Marktordnungen wie auch Cross Compliance. Sowohl Agrarumweltmaßnahmen wie auch die Ausgleichszulage bieten ein geeignetes Instrumentarium zur Flankierung der GAP-Reform. Allerdings sind Anpassungen hinsichtlich von geeigneten Zielgebieten und, dies gilt für die Ausgleichszulage, Betriebsgruppen vorzunehmen. Die einzelbetrieblichen Anpassungsprozesse und damit Änderungen in den Flächennutzungen bzw. der tierischen Produktion werden erst mit Verzögerung eintreten. Gründe hierfür sind:

- Ausschluss des Prämienhandels in 2005,
- Flächennutzung durch AUM festgelegt,
- Pfadabhängigkeit von Investitionen,
- größere Dynamik erst ab 2010 durch Abschmelzen der betriebsindividuellen top-ups (bis zu diesem Zeitpunkt Aufrechterhaltung der die Prämien begründenden Produktionsverfahren (auch bei fehlender Rentabilität)).

Die Interdependenzen zu den Cross-Compliance-Regelungen sind z. T. konkreter fassbar und sind v. a. bei der Festlegung von Verpflichtungen und der Kalkulation von Prämien ab 2007 zu berücksichtigen.

Die AFP-Bewerter sehen eine spezifische Betroffenheit bei den Milchvieh haltenden Betrieben und schlagen daher eine Fokussierung der Förderung auf diese Betriebe vor, ohne damit aber eine generelle Einschränkung auf diesen Produktionsbereich zu verbinden.

Tabelle 10.41: Wesentliche Einflüsse der GAP-Reform und Ausgestaltung der Maßnahmen in der künftigen Förderperiode

Wesentliche Einflüsse	Konsequenzen auf künftige Ausgestaltung der Förderung
AFP (a/b)	
Resultieren aus den Änderungen im Milchsektor (Milchpreissenkungen, Quotenausweitung, Entkopplung, Absenkung des Außenschutzes, Abschaffung von Exportsubventionen), Milchpreis wird deutlich absinken, zunächst abgepuffert durch Milchprämie, nur extensiv wirtschaftende Betriebe werden von diesem Wechsel im Saldo profitieren, kritische Größe im Zieljahr 2013 bei ca. 10.000 kg Milch/ha	Spürbare Senkung der Kosten bei milchviehhaltenden Betrieben erforderlich, deutlich beschleunigter Strukturwandel in Richtung steigender Bestandsgrößen (Kostendegression in Bestandsgrößenklassen bis zu etwa 200 Milchkühen besonders ausgeprägt), Fokussierung der Ziele des AFP auf Rationalisierung und Wachstum
Ausgleichszulage (e)	
Einkommen: bis 2009 aufgrund der überproportionalen Anzahl von Milchvieh haltenden Betrieben sowie Roggenstandorten in den von der Natur benachteiligten Gebieten vermutlich vergleichsweise ungünstige Einkommensentwicklung, 2010 bis 2013 Umteilungseffekte stärker durch Abschmelzen der betriebsindividuell zugeteilten Prämien, betroffen v.a. intensive Bullenmast-, Milchvieh- und Mutterkuhbetriebe (Betroffenheit abhängig von den Intensitätsstufen), AZ-Betriebe wirtschaften eher extensiver, Veränderungen auf Pachtmärkten tendenziell gleich in benachteiligten und nicht-benachteiligten Gebieten	Unterschiedliche Auswirkungen auf das Einkommen erwartet, Futterbaubetriebe bes. betroffen (überdurchschnittlicher Anteil in benachteiligten Gebieten), allerdings auch extensivere Wirtschaftsweise, einzelbetrieblich können Wirkungen stark streuen, keine differenzierten Aussagen über betriebliche Betroffenheit in verschiedenen Unterregionen der benachteiligten Gebietskulisse möglich, fraglich, ob generelle Gewährung von AZ auch zukünftig sinnvoll ist, sondern vielmehr stärker differenziert werden sollte nach Regionen und Betriebsgruppen.
Offenhaltung: in der Fläche durch CC gewährleistet, Problem sind stark hängige Flächen oder nur extrem schwer zu erreichende bzw. zu bewirtschaftende Flächen, Akkumulation von Stilllegungsflächen in benachteiligten Gebieten zu erwarten, aber auch hier gilt CC, so dass kein Brachfallen droht	Notwendigkeit der AZ für das Ziel der Offenhalt reduziert sich auf absolute Grenzstandorte, in denen die Pflegekosten die Prämienansprüche übersteigen
Lebensfähige Gesellschaftsstruktur: GAP-Reform führt zu einer Beschleunigung des agrarstrukturellen Wandels, AZ verlangsamt den Strukturwandel	Ob der durch die GAP-Reform induzierte agrarstrukturelle Wandel innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebietskulisse generell unterschiedliche Betroffenheiten auslöst, kann nicht eindeutig festgestellt werden, keine eindeutige Aussage möglich über weiterhin flächendeckenden Einsatz von AZ
Agrarumweltmaßnahmen (f)	
Bindung der Direktzahlungen an Mindeststandards	Reduzierung des Vollzugsdefizits in der Umweltgesetzgebung, tendenziell Ressourcenentlastung, Monitoring von durch Landwirtschaft verursachte Ressourcenbelastung weiter fortführen und AUM daran anpassen
Cross Check bei AUM hat bei Verstoß gegen CC Einfluss auf die betrieblichen Direktzahlungen	Höheres Sanktionsrisiko könnte Inanspruchnahme AUM negativ beeinflussen, v.a. bei Maßnahmen mit einem kleinen betrieblichen Umfang
Mindeststandards zur Erosionsvermeidung	Sind nicht ausreichend, um Bodenverluste zu vermeiden, erst 2009 detaillierte Auflagen, spezifische AUM anbieten oberhalb der Mindeststandards, Kulissenbildung
Erhaltung organische Substanz im Boden und der Bodenstruktur	CC-Standards nicht ausreichend, AUM gezielt anbieten, möglichst in Kulissen
Instandhaltung von aus der Produktion genommenen Flächen	Konzentration von aus der Produktion genommenen Flächen in Wasserschutzgebieten, Vertragsnaturschutzmaßnahmen für Erhalt artenreichen Grünlands (Mulchen nicht ausreichend)
Verknüpfung CC und Natura 2000 (gebietspezifische Auflagen in Managementplänen)	Problem der Akzeptanz, der sinkenden Nachfrage nach Flächen, weiterhin Flankierung von Auflagen durch Ausgleichszahlungen und AUM
Erhaltung Dauergrünland	Bislang noch keine landesrechtlichen Regelungen, InVeKoS-Flächenverzeichnis als Grundlage zum Monitoring nutzen, alle fachrechtlichen Beschränkungen zum Grünlandumbbruch aufnehmen
Erhalt von Landschaftselementen	Bruttoflächenprinzip für alle AUM, für CC relevante Landschaftselemente Pflege über AUM anbieten, für nicht CC-relevante Landschaftselemente, Anlage, Erhalt und Pflege über AUM möglich
Forstwirtschaft (h/i)	
Einflüsse auf Erstaufforstungsaktivitäten	Bei der Festsetzung der Prämie veränderte Opportunitätskosten berücksichtigen.
Artikel-33-Maßnahmen	
Regional differenzierte Beschleunigung des Strukturwandels, Gefahr vermehrter Betriebsaufgaben	Artikel-33-Maßnahmen haben nur einen begrenzten sektoralen Bezug, Aufbau von Einkommensalternativen möglich über zukünftige Achse 3, Flurbereinigung/Wegebau kann geeignete Infrastruktur für wachsende Betriebe bereithalten, bes. in Mittelgebirgslagen ist der Zeit- und Kostenaufwand für das Erreichen extensiv nutzbarer Flächen ein zunehmend wichtiger Faktor, der darüber entscheidet, ob Flächen noch verpachtbar sind.

Quelle: Eigene Darstellung nach den Angaben aus den Förderkapitelbewertungen.

Literaturverzeichnis

- Vorschlag für einen Beschluss des Rates über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007-2013) (von der Kommission vorgelegt).
- Albrech, J.; Königstein, K. und Driessen, N. (2003): Halbzeitbewertung der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ in Hessen, Endbericht für das Hessische Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz. Trier.
- Apel (ohne Jahr): Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) in Hessen, Zusammenfassung der hessischen Ergebnisse der Bestandsaufnahme. Internetseite HMULV <http://www.hmuly.hessen.de/umwelt/wasser/wrri/stadtlandfluss/hessen/>. zitiert am 31.5.2005.
- Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder" (2005): Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftsbereichen 1991-2004. Internetseite Statistische Ämter des Bundes und der Länder http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/publikationen.asp. zitiert am 21.3.2005.
- ART, Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf (2003): Halbzeitbewertung von Programmen des Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums in Bayern im Zeitraum 2000 bis 2006. Triesdorf.
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003a): INKAR Pro, Raumordnungsprognose Bevölkerung. Bonn. CD-ROM.
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003b): INKAR, Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung. Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden. CD-Rom. Bonn.
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005): Bodenversiegelung. Internetseite BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung <http://www.bbr.bund.de/raumordnung/siedlung/boden.htm>. zitiert am 2.8.2005.
- Bemme, J. (2005): klimastrategie.de, Die Klimaschutzstrategien der deutschen Bundesländer und der Bundesregierung sowie Erstellung eines Internetportals, Seminararbeit an der TU Dresden, Fakultät Verkehrswissenschaften. Dresden.
- Bergs, R.; RWI, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung und Research voor Beleid International (2003): Bericht zur Halbzeitevaluierung des Ziel-2-Programms Hessen 2000-2006 gemäß Artikel 42 der Verordnung (EG) 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999. Bad Soden, Essen, Leiden.
- Bergschmidt, A. (2004): Entwicklung und Erprobung von Erhebungsmethoden zum Wirtschaftsdüngermanagement in landwirtschaftlichen Betrieben. Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie, H. 07/2004. Braunschweig.

- BfN, Bundesamt für Naturschutz (2005a): Gesamtflächen ausgewählter Schutzgebietstypen in den Bundesländern und in Deutschland). Internetseite Bundesamt für Naturschutz http://www.bfn.de/03/0304_ueberblick.htm. zitiert am 23.8.2005a.
- BfN, Bundesamt für Naturschutz (2005b): Schutzwürdige Landschaften. Internetseite BfN <http://www.bfn.de/03/030504.htm>. zitiert am 9.9.2005b.
- BfN, Bundesamt für Naturschutz (2005c): Übersicht über die FFH-Gebietsmeldung von Deutschland an die EU-Kommission. Internetseite BfN, Bundesamt für Naturschutz http://www.bfn.de/03/030303_meldestand_ffh.pdf. zitiert am 7.7.2005c.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2004a): Indikativer Finanzplan Deutschland gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und deren geltende Durchführungsverordnung, Bundestabelle mit zugehörigen Länderfinanztabellen. Schriftliche Mitteilung am 17.12.2004.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2004b): Indikativer Finanzplan Deutschland gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und deren geltende Durchführungsverordnung, Bundestabelle mit zugehörigen Länderfinanztabellen. Schriftliche Mitteilung am 17.12.2004.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2005a): Agrarpolitische Bericht 2005 der Bundesregierung. Berlin.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2005b): Die Ergebnisse der Bundeswaldinventur 2002 bis 2003. Internetseite BMVEL <http://www.bundeswaldinventur.de>. zitiert am 26.8.2005b.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2005c): GAK-Berichterstattung 2000 - 2004.
- Bundesagentur für Arbeit (2005): Arbeitslose nach Kreisen, Dezember 2004. www.arbeitsagentur.de. zitiert am 17.1.2005.
- Destatis, Statistisches Bundesamt (2005): VGR der Länder - Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen (nominal/real): Bundesländer, Jahr, Wirtschaftszweige (WZ93 - Abschnitte und Zusammenfassungen), Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen (Mill. EUR). Internetseite Statistisches Bundesamt www.destatis.de. zitiert am 19.8.2005.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (1999): Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000-2006 mit Unterstützung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Leitfaden (VI/8865/99). Brüssel.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.). Brüssel.

- Eurostat (2005a): Allgemeine und Regionalstatistiken. Agrarstatistik. Internetseite Eurostat http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=0,1136162,0_45572076&_dad=portal&_schema=PORTAL. zitiert am 20.7.2005a.
- Eurostat (2005b): Statistisches Jahrbuch 2004. Internetseite Eurostat http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-04-001-7/DE/KS-CD-04-001-7-DE.PDF. zitiert am 20.7.2005b.
- FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft; ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umweltplanung und BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (2003): Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hannover, Hamburg.
- FEH, Forschungs und Entwicklungsgesellschaft Hessen mbH (2001): Beiträge zur Regionalberichterstattung. Wiesbaden.
- FEH, Forschungs und Entwicklungsgesellschaft Hessen mbH (2004): Bevölkerungsvorausschätzung für die hessischen Landkreise und kreisfreien Städte bis 2050. Report, H. 672. Kassel.
- Grajewski, R.; LR, Institut für ländliche Räume der FAL; MA, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der FAL; BW, Institut für Betriebswirtschaft der FAL und BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (2004): Verordnungsentwurf der EU-Kommission zur künftigen Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums - Vergleich zur derzeitigen Ausgestaltung der Förderpolitik und Kommentierung der Änderungen -. Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie, H. 02/2004. Braunschweig, Hamburg.
- Gruber, H.; Ziesemer, A. und Annen, T. (2001): Wirtschaftlichkeit im ökologischen Marktfruchtbau in Mecklenburg-Vorpommern. www.landwirtschaft-mv.de/oekowirt.mv.
- HDLGN, Hessisches Dienstleistungszentrum für Landwirtschaft Gartenbau und Naturschutz Öko-Berater (2003): Expertengespräch.
- HLUG, Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie (2005): Umweltatlas Hessen: Emissionskataster Biogene und nicht gefasste Quellen. Internetseite HLUG <http://atlas.umwelt.hessen.de/atlas/>. zitiert am 23.8.2005.
- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (2000): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum. Wiesbaden.
- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (2001): Regionaler Waldbericht Hessen 2000.
- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (2002): Aktionsprogramm Umwelt, Nachhaltige Umweltpolitik in Hessen. Wiesbaden.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (ohne Jahr): Agrarpolitik in Hessen - Politik für die Landwirtschaft. Internet-

- seite HMULV http://www.hmuly.hessen.de/laendlicher_raum/agrarpolitik/. zitiert am 23.8.2005.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2004): Jahresagrarbericht 2004. Internetseite HMULV jahresagrarbericht_2004_hessen.pdf. zitiert am 18.3.2005.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2005a): Auszug aus der X-Liste der Zahlstelle für die EU-Haushaltsjahre 2003 und 2004. cd.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2005b): Das Integrierte Klimaschutzprogramm Hessen (InKlim) 2012. Internetseite HMULV <http://www.hmuly.hessen.de/umwelt/klimaschutz/programme/index.php>. zitiert am 23.8.2005b.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2005c): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum, Lagebericht des Landes Hessen, Berichtsjahr 2004. Wiesbaden.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2005d): Jahresagrarbericht 2005.
- HMWVL, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2005a): Ziel-2-Programm Hessen 2000-2006, Bewilligungsstand nach Landkreisen/kreisfreier Stadt zum 31.12.2004. Datei per email.
- HMWVL, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2005b): Ziel-2-Programm Hessen: Fragen zum aktuellen Vollzug und zur zukünftigen Förderung. schriftliche Befragung.
- HSL, Hessisches Statistisches Landesamt (1998): Monatliche Einkommen, Einnahmen sowie Ausgaben privater Haushalte 1998 nach aus gewählter sozialer Stellung des Haupteinkommensbeziehers. Internetseite HSL <http://www.hsl.de/themenauswahl/einkommen-verbrauch/landesdaten/index.html>. zitiert am 1.6.2005.
- HSL, Hessisches Statistisches Landesamt (2005a): Beschäftigte im Bauhauptgewerbe 1996 bis 2004 nach Beschäftigtengrößenklassen. Internetseite HSL <http://www.statistik-hessen.de/themenauswahl/industrie-bau-energie/landesdaten/baugewerbe/beschaeftigte/index.html>. zitiert am 17.8.2005a.
- HSL, Hessisches Statistisches Landesamt (2005b): Bevölkerung in Hessen 2050. Internetseite HSL <http://www.hsl.de/themenauswahl/bevoelkerung-gebiet/landesdaten/>. zitiert am 31.5.2005b.
- HSL, Hessisches Statistisches Landesamt (2005c): Erwerbstätige nach Altersgruppen und Geschlecht in Hessen 2004. Internetseite HSL <http://www.hsl.de/themenauswahl/erwerbstaetigkeit/landesdaten/mikrozensus/altersaufbau-der-erwerbstaetigen/>. zitiert am 31.5.2005c.

- KTBL, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft (1999): Umweltverträgliche Gülleaufbereitung und -verwertung. Darmstadt.
- Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen (2005): Buchführungsergebnisse landwirtschaftlicher Betriebe in Hessen. Wirtschaftsjahr 2003/2004. Kassel.
- Lorenz, F. (2004): So können sie reagieren. DLG-Mitteilungen 2004, H. 3, S. 17-19.
- LR, Institut für ländliche Räume der FAL; BW, Institut für Betriebswirtschaft der FAL; MA, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der FAL und BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (2005): Schnittstellenworkshop am 18./19. Mai 2005 (Bundesland:Hessen). Workshop.
- MWV, Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2005): Ergebnisvermerk, Norddeutsches Strukturkonzept, Themenfeld Ernährungswirtschaft.
- Nieberg, H.; Offermann, F.; Zander, K. und Jägersberg, P. (2005): Further Development of Organic Farming Policy in Europe, with Particular Emphasis on EU Enlargement D12: Report on the farm level economic impacts of OPF an Agenda 2000 implementation (im Druck).
- NLÖ, Niedersächsisches Landesamt für Ökologie (2001): Anwenderhandbuch für die Zusatzberatung Wasserschutz. Grundwasserschutz-orientierte Bewirtschaftungsmaßnahmen in der Landwirtschaft und Methoden zu ihrer Erfolgskontrolle. Hildesheim.
- Pöschl, H. (2003): Zur Erfassung von Einkommen in der Landwirtschaft. Wirtschaft und Statistik 2003, H. 5, S. 410-416.
- Rahmann, G.; Nieberg, H.; Drengemann, S.; Fenneker, A.; March, S. und Zureck, C. (2004): Bundesweite Erhebung und Analyse der verbreiteten Produktverfahren, der realisierten Vermarktungswege und der wirtschaftlichen sowie sozialen Lage ökologisch wirtschaftender Betriebe und Aufbau eines bundesweiten Praxis-Forschungsnetzes. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft, H. 276. Braunschweig.
- Schäkel, W. (1996): Die wirtschaftliche Bedeutung des Agrarkomplexes in ländlichen Regionen. Untersucht am Beispiel der Landkreise Emsland und Werra-Meißner-Kreis. Interdisziplinäre Studien zur Entwicklung des ländlichen Raumes, H. 11. Kiel.
- Schmitt, G. (1996): Niedrige Nettoinvestitionen und geringe Eigenkapitalbildung. Indikatoren für auslaufende Vollerwerbsbetriebe? Agrarwirtschaft 74, S. 439-460.
- Schnaut, G. (2005): Potenziale der energetischen Nutzung von landwirtschaftlicher Biomasse - regionale Voraussetzungen und Entwicklungsmöglichkeiten am Fallbeispiel Hessen. Schriftenreihe der Landwirtschaftlichen Rentenbank, H. 20. Frankfurt am Main.
- Spiller, A. (2002): Preispolitik für Öko-Lebensmittel. bioland 2002, H. 2, S. 40-41.

- StaLa, Statistisches Landesamt Bremen (1998): Statistisches Jahrbuch 1997. Bremen.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2004): Statistik regional, EASYSTAT 2004, Daten für die Kreise und kreisfreien Städte Deutschlands. Düsseldorf.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2005): Verkaufserlöse der Landwirtschaft in jeweiligen Preisen nach Bundesländern und ausgewählten Erzeugnissen 1999, 2001, 2003, Berechnungsstand November 2004. Internetseite Statistisches Landesamt Baden-Württemberg http://www.statistik-bw.de/Landwirtschaft/LGR/Laender_VE1999.asp. zitiert am 18.8.2005.
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2004): Agrarstrukturerhebung Hamburg 2003. Hamburg.
- Statistisches Bundesamt (1995): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei 1993. Ausgewählte Zahlen für die Agrarwirtschaft. Fachserie 3, Reihe 1. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2002): Statistik regional 2002 (CD-ROM - Easystat für Windows).
- Statistisches Bundesamt (2003a): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei 2002. Ausgewählte Zahlen für die Agrarwirtschaft. Fachserie 3, Reihe 1. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2003b): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Viehhaltung der Betriebe Agrarstrukturerhebung 2001. Fachserie 3, Reihe 2.1.3. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2004a): Erläuterungen und Eckzahlen, Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung 2004. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2004b): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Betriebsgrößenstruktur, Agrarstrukturerhebung. Fachserie 3, Reihe 2.1.1.
- Statistisches Bundesamt (2004c): Statistik regional (CD-ROM - Easystat für Windows).
- Weindlmaier, H. (2003): Milchwirtschaft vor tief greifenden Strukturwandel. ZMP AgrarWoche 13, S. 2-4.
- ZMP, Zentrale Markt und Preisberichtsstelle GmbH (2004): Marktbilanz Milch 2004. Bonn.